

MEMORIAS

XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre **DEMOCRACIA**

— Las crisis perpetuas de la democracia. De la
perplejidad a la comprensión

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario

Cintia Pinillos compiladora



Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR)

Memorias XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre democracia : las crisis
perpetuas de la democracia : de la perplejidad a la comprensión ; Compilación de
Cintia Pinillos. - 1a ed. - Rosario : UNR Editora, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-702-746-4

1. Actas de Congresos. 2. Ciencia Política. I. Pinillos, Cintia, comp.
CDD 320.01

ISBN 978-987-702-746-4





Índice

Autoridades	4
Prólogo	6
Áreas temáticas del Congreso:	
Teoría y filosofía política	7
Estado, administración y políticas públicas.	266
Opinión pública, comunicación y medios.	627
Política comparada.	766
Instituciones políticas y calidad de la democracia.	897
Política internacional	1317
Historia política.	1665
Estudios de género.	1748
Cuestión social y estudios del trabajo.	1958
Sociedad civil, democracia participativa y nuevos actores políticos.	2054
Economía política.	2257
Metodología y didáctica de las ciencias sociales.	2345
Política y ambiente.	2399
Educación y ciudadanía.	2505
Turismo y ciencias sociales.	2744
Seguridad Ciudadana	2853
Reforma universitaria y movimientos estudiantiles en América Latina.	3007
Simposio. Juventudes, participación y políticas públicas en tiempos de incertidumbre: persistencias, rupturas y reconfiguraciones.	3035
Simposio. Repensar Malvinas como Política de Estado a 30 años de su inclusión la Constitución Nacional.	3112



Autoridades

Decana: Lic. Cintia Pinillos

Vicedecana: Mg. Sabrina Benedetto

Secretaria Académica: Mg. Julieta Cortés

Subsecretaria Académica: Lic. Cecilia Rubio

Secretaria de Planificación y Gestión Institucional: Mg. Lucila Dattilo

Secretario Estudiantil: Lic. Juan Luis de Zan

Subsecretaria Estudiantil: Lic. Alfonsina Villarreal

Secretaria Financiera: Mg. Vanesa Castello

Subsecretaria Financiera: CP. Natalia Giacomozzi

Secretaria de Extensión y Vinculación: Lic. Viviana Marchetti

Secretaria de Comunicación y Gestión de Medios: Esp. María I. Carreras

Secretaria de Investigación y Posgrado: Dra. Sandra Ripoll

Subsecretaría de Investigación y Posgrado: Mg. Eugenia Garma

Secretaria de Género y Sexualidades: Lic. Mariángeles Camusso

Secretario de Relaciones Institucionales: Lic. Andrés Ruescas

Directora General de Administración: Laura Cardone



Directores y Directoras de Escuela

Escuela de Ciencia Política: Dr. Esteban Iglesias

Escuela de Comunicación Social: Mg. Nestor Taborda

Escuela de Relaciones Internacionales: Mg. Anabella Busso

Escuela de Trabajo Social: Dra. Silvina Fernández



Fundamentación del lema del Congreso: “Las crisis perpetuas de la democracia. De la perplejidad a la comprensión.”

La inédita expansión de las democracias a lo largo de los últimos 50 años, consolidó un clima global donde, a diferencia de otros momentos históricos, el sistema democrático parece no tener rivales. Sin embargo, este aparente triunfo, convive con procesos de erosión y autocratización.

El malestar que recorre el mundo pone en jaque a las democracias y abona el terreno para nuevos liderazgos anti-sistema. Éstos promueven soluciones simplistas a problemas complejos y alientan atajos que debilitan las dimensiones institucionales y sociales de las democracias.

Como señaló Guillermo O'Donnell en circunstancias no menos inquietantes que las actuales, la democracia vive en un perpetuo estado de crisis, pues encierra una mezcla de esperanza e insatisfacción, un vacío que nunca será llenado totalmente y nos convoca a un permanente esfuerzo para perfeccionar su desempeño.

A treinta años del primer Congreso sobre Democracia, la comunidad de las ciencias sociales se reunió para contribuir a la reflexión crítica y plural sobre los desafíos que enfrenta la democracia en nuestro país y en el mundo.



Área temática: Teoría y filosofía política

"El Príncipe en el Trópico: Maquiavelo, Aristóteles y la crisis venezolana"

Aguirre Franco, Dolce Agustina y Fonseca Paula.

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

francoaguirre289@gmail.com, Agustina Dolce, fonsecapaula799@gmail.com

Resumen: El presente trabajo pretende analizar el gobierno actual de Venezuela, caracterizado por una concentración de poder y una profunda crisis socioeconómica, con respecto a las categorizaciones del teórico político Nicolás Maquiavelo y del filósofo estagirita Aristóteles.

Es objetivo aquí establecer comparaciones mediante principalmente el concepto de gobierno de las leyes y gobierno de los hombres de Aristóteles y de las conductas o habilidades que debe portar un hombre para ser buen gobernante de Maquiavelo.

A su vez, resulta importante la descripción del territorio latinoamericano en general y un recorrido hacia los últimos sistemas políticos de Venezuela en específico. La polarización política exacerbada, el control de los medios de comunicación y la manipulación del sistema judicial, es de suma relevancia al mismo tiempo, para comprender la actualidad del país.

El desarrollo del trabajo permite realizar un amplio análisis del trasfondo filosófico de la reflexión maquiavélica y aristotélica y proporcionar una explicación a su noción del hombre, el poder y la moral en relación con el apremiante caso de agenda como lo es el actual gobierno venezolano.

Palabras clave: Maquiavelo - Aristóteles - gobierno venezolano - gobierno de los hombres - gobierno de las leyes - buen gobernante

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



Introducción

ASCENSO Y CONSAGRACIÓN DE HUGO CHAVEZ

Desde sus años en la Academia Militar, Hugo Chávez, influenciado por figuras como Simón Bolívar y Ernesto Che Guevara, forjó una visión nacionalista y revolucionaria. Con el tiempo, sus ideales se radicalizaron ante la creciente crisis socioeconómica que azotaba a Venezuela. La desigualdad y el descontento popular lo impulsaron a liderar un grupo de militares que, en 1992, intentó tomar el poder. Aunque el golpe fracasó, Chávez emergió como un símbolo de cambio para muchos venezolanos.

Encarcelado pero no silenciado, Chávez aprovechó su reclusión para consolidar su liderazgo y articular una propuesta política que resonó entre los sectores más desfavorecidos. Ofreció una alternativa radical al sistema político existente, prometiendo combatir la corrupción, superar la crisis económica y construir una sociedad más justa e inclusiva.

Al ser liberado, Chávez se lanzó a la arena política, capitalizando su popularidad y la creciente demanda de cambio. Su discurso populista, que combinaba nacionalismo, antiimperialismo y promesas de bienestar social, conectó con las aspiraciones de millones de venezolanos. En las elecciones presidenciales de 1998, obtuvo una contundente victoria, marcando un antes y un después en la historia de Venezuela.

TIEMPOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA (1999-2007)

Ya en el poder, Chávez y su coalición de partidos, personalidades y movimientos, el Polo Patriótico, se abocaron a confeccionar una nueva constitución que fue elaborada por una Asamblea Nacional Constituyente y aprobada en referéndum en diciembre de 1999. En la nueva Carta Magna se cambió el régimen representativo venezolano por una democracia participativa y protagónica. El texto constitucional mantenía la matriz liberal y las instituciones de democracia representativa de la Constitución de 1961, pero puso a convivir dichas instituciones con las consecuentes tensiones, con principios de democracia participativa y/o directa, además de ampliar los poderes del presidente.

En el discurso oficial y en la práctica gubernamental, el presidente y su gobierno tendieron a impulsar mecanismos de democracia directa e instituciones participativas en desmedro de las representativas. Fue en estos años que florecieron instituciones como las mesas técnicas de diverso propósito. Chávez desde la Presidencia descalificó y socavó aspectos clave de la democracia representativa, como la independencia de las ramas del poder público, la tolerancia política a las opiniones diferentes y los derechos civiles y políticos de la ciudadanía. También Implementó una serie de reformas sociales y económicas, como la creación de misiones sociales para atender las necesidades básicas de la población, la nacionalización de empresas en sectores estratégicos y la renegociación de la deuda externa.



Los partidos tradicionalistas y parte de la sociedad acomodada, presenciaron una feroz lucha por la hegemonía política entre 2001 y 2005, que incluyó un golpe de Estado dirigido por factores de poder en 2002, como empresarios y dueños de medios privados de comunicación; un paro petrolero orquestado por la gerencia de la compañía estatal PDVSA, operaciones guarimbas por ciudadanos de sectores medios en las calles, así como otros episodios insurreccionales, fue revertido gracias al apoyo de las Fuerzas Armadas y el pueblo que salió en su defensa, además de una gran legitimación internacional. Este evento fortaleció su figura y le permitió profundizar su proyecto político.

A partir de esta época comenzó el bolivarianismo a ser sustituido por el chavismo pensamiento de Chávez como alternativa doctrinaria y forma de ejercicio del poder. Fue en 2005 también, cuando el presidente lanzó su nueva propuesta: el Socialismo del siglo XXI, que marcó su campaña por la reelección en 2006, esta propuesta estaba fundamentada por la lucha para terminar con la desigualdad, que haya más participación del pueblo en la toma de decisiones, terminar con la injerencia extranjera y dependencia de otros estados, además de lograr la integración latinoamericana.

LA DEMOCRACIA REVOLUCIONARIA Y EL ESTADO COMUNAL (2007-2013)

En el segundo gobierno de Hugo Chávez, que se inició en 2007, la tensión por la práctica estatal/gubernamental contra instituciones representativas se resolvería con la tendencia inequívoca a debilitarlas hasta extinguirlas para reemplazarlas por una propuesta de régimen distinta y, en muchos aspectos, antagónica a la democracia participativa y protagónica de su primer gobierno.

En efecto, el presidente, ensoberbecido por su triunfo electoral avasallador en 2006, ganó con el 63% de los votos válidos, tomó la determinación de dejar atrás la democracia participativa y protagónica para echar las bases de lo que llamó un Socialismo del siglo XXI.

Se trataba de una personalísima propuesta de cambio constitucional de Chávez que no fue consultada, por su entorno ni por la Asamblea Nacional que controlaba enteramente. Los contenidos del régimen político propuesto apuntaban a una institucionalidad estatal, donde lo individual pasaría a ser colectivo, el sufragio universal, directo y secreto cedería su puesto a asambleas populares con decisiones a mano alzada y el Estado volvería a una planificación centralizada, entre otros aspectos. Además que la administración local pasaría de ser decisión del pueblo a la del poder ejecutivo.

La reforma constitucional de Chávez fue rechazada por el voto popular en diciembre de 2007. Fue una derrota política importante, cuyos efectos se centraron sobre la legitimidad de su gobierno. Chávez, no obstante, ya convencido de ser un líder indiscutido de la voluntad popular, impuso su interés personal y político, pese a que la mayoría de la sociedad le diera la espalda, y sin impedimentos institucionales que lo detuvieran.



Para empeorar las cosas, la sostenida destrucción de instituciones representativas estaba ya muy avanzada y Chávez controlaba en buena medida las autoridades de casi todas las otras ramas del poder público. Sin escrúpulos envía a la Asamblea Nacional una enmienda, que contenía la cuestión de la reelección ilimitada, que antes estaba dentro de la reforma constitucional, que el presidente propuso en 2007 y que fue rechazada en las urnas.

Pese a que el descontento fue en aumento, por medio de plebiscitos, siguió la ciudadanía otorgándole una mayoría clara, tanto en elecciones regionales como municipales. Si bien estas elecciones eran ya menos competitivas y con muchas irregularidades, siguen siendo legítimas, gracias a un sistema automatizado de votación.

La oposición, vencida desde el primer gobierno de Chávez, en este segundo período comenzaron con transformaciones, caídas, o desde cero. En su favor, aparecieron nuevos liderazgos y partidos, nuevas generaciones de activistas y políticos, respaldados por Estados Unidos, como Henrique Capriles, que no la tuvieron fácil por el contexto nada favorable a las lógicas y prácticas de la política de una democracia. El oficialismo era cada vez más intolerante al pluralismo político, comenzó a inhabilitar o perseguir a la oposición que pudiera desafiar su autoridad, bajo pretextos que no tienen lógica y llenos de acusaciones falsas.

Ya para este entonces la economía sería estatal y colectiva, quizás con algunos residuos de propiedad privada, el gobierno se encargó de expropiar todo lo que generará riqueza. El trabajo manual e intelectual en las empresas de producción social tendría el mismo valor.

Las fuerzas armadas también sufrieron grandes cambios, el modelo socialista incluiría componentes no profesionales como milicias y grupos civiles, conocidos como colectivos armados para proteger la revolución. Encargados de perseguir y arrestar a todos los que estuvieran en contra del gobierno.

Todo esto se dio o se permitió por falta de arraigo y/o debate de estas ideas en la sociedad.

El gobierno chavista comenzó a tener crecientes dificultades para distribuir dádivas para convencer a la población de sus bondades y la caída abrupta de los precios petroleros en el mercado mundial hacia 2009, como resultado de la crisis hipotecaria de EE. UU. Le restó legitimidad al gobierno cada vez más despótico. Chávez, si bien seguía elaborando la institucionalidad de este Estado a través de decretos, leyes y procedimientos administrativos, lo cierto fue que no cuajó. Con la muerte de Chávez el Estado Comunal se fue estancando y debilitando.(López Maya, 2018b).

Nicolás Maduro, el sucesor designado directamente por Chávez antes de morir, ganó por muy estrecho margen la Presidencia el 13 de abril de 2013 en una contienda plagada de abusos e



irregularidades, esta decisión fue difícil ya que había una lucha en el entorno por quien lo sucedería, si Diosdado Cabello o Maduro .

Durante los meses que precedieron a su muerte, su entorno y aliados, particularmente el régimen cubano, que en el segundo gobierno se hizo un socio inquebrantable, comenzaron a preparar lo que se llama la rutinización del carisma. En la que fue un esfuerzo político y mediático del gobierno, así como otras iniciativas e inversiones que se destinaron a enraizar e implementar un culto civil hacia su figura como base legitimadora de un orden político emergente.

Chávez fue convertido al final de su vida en el padre fundador de esta nueva Venezuela, el comandante eterno de la revolución, quien dejó para el desarrollo de su legado a Nicolás Maduro, ungido por él mismo en su última aparición televisiva que todos los venezolanos vieron.

Llegada de Maduro al poder

CÓMO LLEGÓ NICOLÁS MADURO A LA PRESIDENCIA

Nicolás Maduro Moros nacido el 23 de noviembre de 1962 en Caracas, Venezuela, tiene 61 años. Es hijo de Teresa de Jesús Moros y Nicolás Maduro García. Creció en una familia de clase media en los Chaguaramos, donde permaneció hasta su juventud. Terminó sus estudios académicos secundarios en el Liceo José Avalos, en El Valle. No asistió a la universidad.

En su carrera política, fue militante de la extrema izquierda y posteriormente se unió al movimiento bolivariano, llegando a convertirse en un fiel colaborador y de la máxima confianza de Hugo Chávez. Fue diputado del Congreso de la República desde 1999, también miembro fundador del movimiento Quinta República y coordinador del equipo parlamentario de este partido entre 2000 y 2001.

Desde 2005 fue presidente de la Asamblea Nacional, desde 2006 Ministro de Relaciones Exteriores en donde tuvo un desempeño destacable con su fuerte defensa en las políticas de Chávez y su promoción de la ideología de la revolución Bolivariana a nivel internacional, también mantuvo un papel importante en mantener relaciones sólidas con los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), en donde defendió los intereses petroleros de Venezuela y busco cooperación en torno a los precios del crudo. “En sus seis años y medio al frente de la diplomacia venezolana, registró imbatido por ningún canciller desde 1936, Maduro fue un discreto, laborioso y leal instrumento de las operaciones y campañas internacionales conducidas por Chávez, omnipresente también en este terreno, las cuales perseguían las integraciones latinoamericana y sudamericana, y la construcción de un mundo multipolar, todo a espaldas de Estados Unidos y los organismos multilaterales del Norte desarrollado” (Barcelona Centre For International Affairs, 2013).

Y En octubre de 2012 fue nombrado, Vicepresidente ejecutivo de la República de Venezuela; Pero la trayectoria política de Maduro entraría en una nueva fase, cuando un 8 de diciembre de 2012, el entonces presidente Hugo Chávez anunciaba frente a la población que



su cáncer había regresado más fuerte que nunca y en esta alocución solicitaba a la población, pero especialmente al partido socialista unido de Venezuela y a la entonces revolución chavista, que en un posible caso de que él no pudiera continuar con su victorioso mandato, y surgiera la necesidad de unas nuevas elecciones, que el candidato por parte del chavismo sea el vicepresidente de la República, Nicolás Maduro Moros.

El 5 de marzo el mal pronóstico se cumplió, Hugo Chávez falleció en Caracas. Y Nicolás Maduro pasaba, de manera temporal, a tener las riendas de la presidencia de la República venezolana y era designado como candidato para las próximas elecciones presidenciales de abril de 2013, donde derrotaría a su adversario, el centralista Henrique Capriles Radonski y se convertiría oficialmente, preservando el legado de su comandante, en presidente con un 50,6% de los votos. Maduro en un discurso ante el pueblo declaró, entre lágrimas, lealtad a Chávez ‘‘hasta más allá de esta vida’’.

‘‘Así, fallece Hugo Chávez mientras Nicolás Maduro Moros mantenía su cargo de vicepresidente ejecutivo de la República. Ya hemos dicho que la Constitución prevé que ante la falta absoluta del presidente de la República, el vicepresidente ejecutivo asume la presidencia durante treinta días mientras se realizan nuevas elecciones’’ (Manuel Rojas Pérez, 2013, P.10).

Maduro y el entorno de civiles y militares que le fueron más cercanos y leales a Chávez, conjuntamente con sus familias, parientes, amigos y socios comenzarán a ejercer el poder en Venezuela, envueltos en la legitimidad neopatrimonial, derivada de sus vínculos afectivos con quien en vida era el padre fundador de un nuevo país (Bechle, 2010). De esta manera se consumó el definitivo quiebre de la legitimidad racional-legal que tuvo la dominación durante la etapa democrática, es decir la legitimidad sustentada en la Constitución y las leyes como fuente principal, para comenzar a levantarse un régimen político autoritario sin disimulos, sostenido en el derecho a gobernar por haber sido parte de la familia y/o el entorno del comandante eterno.

MADURO SIN CARISMA:

El líder venezolano, Nicolás Maduro, a comparación de su comandante y predecesor, Hugo Chávez, carece de carisma, este que permite cualidades extraordinarias, carácter revolucionario, desprendimiento y desinterés económico, oferta de bienestar a sus seguidores, entre otras. Esta falta de carisma le presentó grandes desafíos para mantener la lealtad y el apoyo de las masas, y esto lo ha llevado a desarrollar una dependencia sobre la figura de su predecesor para legitimar su autoridad, en donde recurre a él y al poder que este le ha heredado, para tratar de mantener la línea política.

CRISIS ECONÓMICA AGRAVADA CON LA LLEGADA DE MADURO.

Entre 2006 y 2012 la deuda externa creció cuatro veces más de lo que ya era, y durante el gobierno de Chávez el precio del petróleo todavía era alto por lo que el mandatario aprovechó las circunstancias para pedir préstamos a mercados internacionales, y una parte de estos



préstamos provino de bancos de desarrollos chinos, que en muchas ocasiones eran saldados con el envío de petróleo en vez de dinero.

A fines de 2012 la economía venezolana ya se encontraba con graves dificultades externas. El precio del petróleo comenzó a caer, y esto agravaba la crisis, ya que Venezuela es un país que depende casi exclusivamente de sus ingresos petroleros y esto hace que su economía sea vulnerable porque se torna dependiente a los cambios que se producen en el mercado internacional, a la volatilidad de los precios. En 2014, ya en pleno mandato de Maduro, el precio del petróleo cayó drásticamente, lo cual provocó que se redujeran los ingresos al país. Las reservas de dinero del banco central habían quedado casi nulas, y el país ya no estaba en condiciones de pedir más préstamos porque cada vez le resultaba más difícil pagarlos.

‘‘A fines de 2012, antes de que el precio del petróleo comenzara a caer, la economía venezolana ya se encontraba con graves dificultades externas. El país había agotado casi todo su nivel líquido de reservas internacionales y había perdido acceso a los mercados financieros externos’’ (Leonardo Vera, 2017).

Entre 2005 y 2013, el Banco Central de Venezuela transfirió gran parte de las reservas a un fondo estatal (FONDEN), y con la reforma que había hecho Chávez en 2005 en la ley del BCV permitió, en años posteriores, que PDVSA (empresa estatal de petróleo) se quedara con las divisas del petróleo sin tener la obligación de venderlas al Banco Central, dejando a Venezuela casi sin acceso a dólares.

Venezuela empezó a tener dificultades para pagar las deudas, especialmente los préstamos que había obtenido de la República Popular China y las deudas de PDVSA, juntas representaban más de 15,500 millones de dólares al año, representado casi el 20% de lo que el país ganaba en exportaciones al año, y para 2015 esta cifra había subido al 55%. Maduro, tratando de hacerle frente a la situación y poder aliviar el peso, en lugar de tratar de renegociar la deuda, decidió reducir las importaciones llevando a que entre 2013 y 2017 el valor total de las importaciones pasó de 66,000 millones a 12,300 millones de dólares, dejando a Venezuela sin insumos para producir.

Como el país se empezó a quedar sin insumos para producir, la industria y la producción nacional comenzaron a caer rápidamente y fue durante 2014 y 2017 que el PIB se desplomó tanto que podría ser comparado con la caída económica de un país en estado de guerra. Cayó un 39,5%. Además, al reducir la entrada de productos al país, comenzaron a escasear bienes básicos como alimentos y medicinas, y la falta de dólares en el mercado oficial hizo que las personas recurrieran cada vez más a mercados paralelos en donde el tipo de cambio aumentó mucho y disparó aún más los precios de los productos básicos en el país y aumentó la inflación descontroladamente.

A finales de 2017 Venezuela empezó a sufrir una hiperinflación severa, en donde el país mantenía una deuda externa impagable y los ingresos de dinero por el petróleo no eran suficientes para cubrir las necesidades. Sin un sistema de cambio estable, la economía dependía del mercado paralelo para importar productos, pero la paradoja era que este mercado es ilegal y llevó a que el valor del dólar en este mercado aumentará rápidamente, llevando a que se debilite la moneda nacional y se resquebraje totalmente la economía del país.



REELECCIÓN DE MADURO:

En medio de la crisis, llegan las elecciones presidenciales para el próximo mandato, se realizaron el 20 de mayo de 2018. Nicolás Maduro se presentó nuevamente para una reelección y obtuvo la victoria frente al candidato opositor, Henri Falcón, quien en un principio fue militante de Chávez pero dejó de serlo en 2010 y se tornó crítico del gobierno. A pesar de que muchos países de la comunidad internacional y la oposición misma, no reconocieron la victoria electoral de Maduro, el nuevo régimen entró en vigor el 10 de enero de 2019 y permanece hasta el 10 de enero de 2025.

Desde 2019, el gobierno de Maduro opera al margen de cualquier estructura legal, dependiendo más de decisiones arbitrarias que de normas establecidas. Aunque ha logrado controlar casi todas las ramas del poder público, el Poder Legislativo sigue funcionando, principalmente por la presión internacional, aunque bajo constante acoso. Los diputados sufren mucha persecución, falta de salarios y una vigilancia constante, convirtiendo a la Asamblea en uno de los últimos espacios democráticos en Venezuela. En este contexto, el diputado Juan Guaidó, elegido presidente de la Asamblea en enero de ese año, se convirtió en el líder visible de la lucha democrática, respaldado por partidos opositores, una gran parte de la población, y más de cincuenta países. Para mediados de año, las encuestas mostraban que Guaidó tenía un nivel de apoyo superior al 50 %, mientras que Maduro contaba con solo el 18 %.

El poder de Maduro se sustenta en una red de intereses tanto nacionales como internacionales. En el ámbito interno, las fuerzas armadas juegan un papel decisivo, aunque están debilitadas y han sido afectadas por la corrupción. Además, el gobierno cuenta con milicias y grupos civiles armados, que ayudan a mantener el control. En el plano internacional, Maduro recibe apoyo de varios países con gobiernos autocráticos, como Rusia, China y Turquía, que buscan extender su influencia global y encuentran en su respaldo a Venezuela una oportunidad geopolítica. Cuba, un aliado fundamental desde hace muchos años, depende de la estabilidad del chavismo para su propia supervivencia económica.

Además, en el círculo cercano de Maduro existen intereses relacionados con actividades ilícitas, como el contrabando de productos esenciales, el narcotráfico y la explotación ilegal de recursos naturales, entre ellos oro. Estos intereses han transformado la estructura de legitimidad del régimen, dejando atrás los principios legales y racionales y creando un sistema basado en el carisma de sus líderes y en el clientelismo, en donde prácticamente se genera un círculo, el gobierno brinda favores a distintas personas a cambio de lealtad política, lo cual ha afectado profundamente la cohesión social, el respeto entre ciudadanos y las relaciones entre la sociedad y el Estado, rompiendo con el modelo social que existía hasta entonces.

“El gobierno de Maduro, ya sin carisma y sin dinero, no ha podido estabilizarse plenamente con esta forma de dominación. Por ello, ha venido apelando a la concentración del poder, la represión, la militarización de la sociedad y el control social sobre la población con un sistema clientelar para sus bases, donde intercambia cajas de alimentos importados por lealtad. A su vez, entrega parcelas de poder y privilegios a tribus políticas militares y civiles,



a aliados internacionales y a grupos criminales transnacionales como recompensas para sostenerse”. (Margarita López Maya, 2020. P.195).

La crisis social que se vivió y vive en Venezuela durante los mandatos de Nicolás Maduro: Desde la llegada al poder, Maduro reprimió las voces del pueblo que reclamaban por el restablecimiento de la democracia. Hay una escasez y deterioro de los servicios y bienes de consumo básicos, como el alimento, medicamentos, entre otros. Un tercio de la población venezolana sufre de inseguridad alimentaria, ya que no se le garantizan los alimentos necesarios para llevar una calidad de vida digna y saludable. De acuerdo con un análisis de Naciones Unidas, 7 millones de habitantes necesitan asistencia humanitaria de carácter urgente. Millones de ciudadanos han huido del país (la mayoría de ellos se mantiene aún en Latinoamérica por la cultura y el idioma). Más del 50% de los venezolanos no tienen los ingresos necesarios para comprar alimentos y saciar el hambre.

La intransigencia absoluta por parte de Nicolás Maduro se hace notar hasta nuestros días, ya que no parece querer retirarse de manera pacífica o siquiera dejar su mandato para que otra persona, elegida democráticamente, tome su lugar como presidente de la República venezolana.

El pasado 28 de julio de 2024, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales de la República, ya que en 2025 terminaría el segundo mandato de Maduro.

“Estas elecciones ocurrieron en un contexto de excepcionalidad, con mínimas mediaciones constitucionales e institucionales del conflicto político. La clase política, tanto la opositora como la madurista, apelaron desde 2016 a una actuación por fuera de la Constitución y la democracia, en medio de medidas coercitivas unilaterales de EE UU, que caotizaron la economía y abonan la crisis política”. (Federico Fuentes, agosto de 2024).

Lo que sucedió en julio, fue que la mayor parte de la población votó en contra del régimen de Nicolás Maduro y votó a favor de su opositor, Edmundo González. Sin embargo la victoria electoral fue otorgará, fraudulentamente a Maduro, dándole lugar a su tercer mandato consecutivo. Gonzales contaba con el apoyo de María Corina Machado, que lideraba las encuestas previas a las elecciones. Los votos mayoritarios de la población, no fueron reconocidos por las cabezas del Consejo Nacional Electoral (CNE), y anunció la victoria de Maduro sin proporcionar una desagregación detallada de los votos, provocando una reacción inmediata en la comunidad internacional y en la oposición.

Se desataron protestas masivas en toda Venezuela, pero específicamente en Caracas, que derivaron en muerte de civiles frente a las fuerzas armadas. La comunidad internacional se mostró dividida frente a la situación, Estados Unidos y varios países de Latinoamérica han expresado su apoyo y reconocimiento a Edmundo González, mientras países, aliados, como China, Irán, Rusia y otros gobiernos autocráticos respaldaron y reconocieron la victoria de Maduro. Edmundo Gonzales luego de que lo denunciaron de fraude electoral y con la intervención del gobierno de Maduro, debió exiliarse a España, donde le ofrecieron asilo político, pero tiene intenciones de volver en enero de 2025, y cuenta con respaldo internacional para hacerlo.

Las tensiones políticas y el respaldo militar, con el apoyo de colectivos y paramilitares han ayudado a consolidar la posición autoritaria de Maduro en el poder, dificultando el cambio



inmediato que tanto anhela la población en el país. Al día de hoy, el gobierno de Venezuela carece de legitimidad de origen y se tornó en un gobierno débil, porque la población y la comunidad internacional sabe que Nicolás Maduro realmente no ganó las elecciones.

Vínculo con los autores Maquiavelo y Aristóteles

FACTORES DE LA PERMANENCIA DE MADURO EN EL PODER

Primeramente establecer un análisis político de por qué continúa esta figura tan controversial en Venezuela. La pregunta aquí palpitante sería entonces, ¿por qué no ha caído Maduro? Según Agustín Sarubbi en una gran síntesis podríamos entender este fenómeno complejizado en 3 grandes posturas: una es el rol de estados externos otra la fusión de las instituciones y finalmente la razón populista aplicada. Como propósito de este trabajo es entender también porque incorporamos a autores como Maquiavelo y Aristóteles en la discusión. La respuesta es sencilla, analizar el gobierno de Maduro desde una perspectiva histórica y filosófica que va más allá de las interpretaciones contemporáneas es de suma importancia. Sus teorías sirven para examinar cuestiones como la legitimidad del poder, las estrategias para mantener el poder, la manipulación de la información, entre otras valiosísimas retóricas. es por ello que procederemos a dar comienzo con las 3 posturas de cómo se mantiene Maduro en el poder y lo vincularemos con estos autores ya mencionados.

ROL DE ESTADOS EXTERNOS

Ahondando allí entonces, la primera gran cuestión de por qué Maduro se sostiene en el poder es debido al lugar que toman varios estados externos al país venezolano. Países como la Federación Rusa, la República Popular China, Nicaragua y Cuba, tienen un claro apoyo del régimen chavista en el panorama internacional. Particularmente con el caso de la Federación Rusa podríamos indicar que hay una apertura de una herida en relación con el vínculo que esta posee con Estados Unidos. Vista y considerando el proceso de polarización que sufrió el sistema internacional “concluyendo” de cierta manera a finales de los 90’s, la crisis venezolana y el contingente estadounidense-ruso entra más en vigencia que nunca. Al haber sido Estados Unidos una representación y un eje para Latinoamérica sobre todo pero para el mundo en general, qué postura tener con relación a las prácticas de Maduro al poder, dejando claramente indicios con represalias económicas y negando la legitimidad en su cargo; y mostrando la Federación Rusa una contrariedad total con sus discursos, la posición de Venezuela se encuentra polarizada a su vez. Es decir, traemos de nuevo a la guerra fría. En ese sentido “sostener” a Maduro en el poder es un acto de fortaleza y de proyección como potencia global ya que contradicen los intereses de Estados Unidos y nada más y nada menos que en su área de influencia tradicional

Por supuesto que el interés ruso en Venezuela no se circunscribe exclusivamente a lo político, o lo simbólico político dice el autor Agustín. Más bien, en el ámbito económico. Por resaltar sólo un ejemplo podemos mencionar el rol de la petrolera rusa, Rosneft. Dicha compañía, si bien de capital privado, tiene importantes lazos con el Estado ruso. Rosneft adquirió los activos de todas las empresas rusas que tenían operaciones en Venezuela convirtiéndose así



en el actor principal del sector petrolero venezolano (Rouvinski, 2020). Según cálculos de Reuters, la compañía hasta 2019 había invertido alrededor de 9.000 millones de dólares en proyectos dentro de Venezuela (Reuters, 2019). Así es entonces que una caída del chavismo pondría en serio riesgo las inversiones rusas en Venezuela.

Aristóteles, en "La Política", argumentaría que la "polis" debería buscar su propio bien común y evitar ser manipulada por poderes externos que solo buscan sus propios intereses. La crisis venezolana nos muestra la complejidad de la interacción entre el ámbito internacional y el nacional, y la necesidad de encontrar un equilibrio entre la cooperación y la independencia.

Aristóteles, en su obra "La Política", considera a la "polis", como un organismo vivo, una comunidad organizada cuyo fin es el bien común de sus ciudadanos. Su objetivo principal, entonces es la "eudaimonia", la felicidad o la realización plena del ser humano, que solo se alcanza a través de la participación en la vida política y la búsqueda del bien común. Para lograr esta meta, la "polis" debe ser autónoma y autogobernada, libre de influencias externas que puedan desviar su objetivo fundamental.

Podemos reflexionar entonces que Aristóteles frente a la participación de estados externos interviniendo en Venezuela, argumentaría que la manipulación de aquellos poderes ajenos al país venezolano, que buscan intereses particulares corrompería la "polis" y la desviaría de su camino hacia la "eudaimonia". Para él, la autonomía de la "polis" es fundamental y se traduce en autogobierno, donde los propios ciudadanos toman decisiones basadas en el bien común; independencia, evitando ser dominada o influenciada por otros poderes; y desarrollo propio, enfocándose en su propio progreso y creando un sistema político que permita la participación ciudadana y la búsqueda del bien común.

La manipulación por parte de poderes externos sería un peligro para la "polis" por varias razones. En primer lugar, desviaría la búsqueda del bien común, ya que los poderes externos, con sus propios intereses, presionarían a la "polis" para que tome decisiones que no son beneficiosas para sus ciudadanos. Segundo, debilitaría la autonomía, haciendo que la "polis" se vuelva dependiente de poderes externos, perdiendo su capacidad de autogobernar. Finalmente, corrompería el sistema político, ya que los poderes externos podrían infiltrarlo y manipular a los líderes de la "polis" para sus propios fines.

En resumen, Aristóteles consideraría que la "polis" debe proteger su autonomía y evitar ser manipulada por poderes externos para poder alcanzar la "eudaimonia". La autonomía política, la búsqueda del bien común y la participación ciudadana son los pilares de una "polis" sana y próspera.

FUSIÓN DE LAS INSTITUCIONES

Por otro lado, para pasar a la siguiente gran postura de porqué se sostiene en el poder Maduro, está la fusión de funciones como denomina el autor Javier Corrales (2020) que se vincula con la manipulación y distorsión que han sufrido las instituciones en Venezuela. En



profundización, el caso venezolano de toma de las instituciones más relevantes del país y encargadas a las manos de los militares trae aparejado una sistematización de corrupción que impide al gobierno venezolano volver a la democracia convencional. Hay una superposición de funciones encargadas por el sector de las fuerzas armadas para con el resto del país, lo que lo coloca a Maduro en un “resguardo de matones” constante donde la sociedad civil no tiene más alternativa que doblegarse ante la apuesta que estos actores proponen.

Sucede que este sector ocupa “cargos civiles” del gobierno y sus instituciones. A modo de ejemplo, en la actualidad de los 34 ministros de gabinete 10 son militares activos o retirados (Bloomberg 2021). Incluso hasta el mes de abril del año 2020 Petróleos de Venezuela (PDVSA), la mayor empresa petrolera del mundo en términos de reservas probadas, era dirigida por un militar. Esto significa que posiblemente la empresa que garantiza el financiamiento venezolano, vía inversiones eminentemente rusas y chinas estaba en manos de los militares. Esa es una postura que entendemos le sirve de sobremanera a Maduro sobre todo en términos que los militares no se le alcen en su contra. Si bien en la actualidad hay sectores de las fuerzas armadas que están “recapacitando” podríamos llamarle y proponiendo cambios al interior del órgano, como *** la realidad apunta a que es un sistema que está instalado hace mucho tiempo y tiene tales grados de clientelismo y malversación que es áspero el contemplar que se pueda revertir tan fácilmente.

El análisis de la permanencia de Maduro en el poder, a la luz de las ideas de Maquiavelo en "El Príncipe" y "Discursos sobre la primera década de Tito Livio", revela una estrategia basada en la concentración de poder y el control de las instituciones. La "fusión de funciones", como la denomina Javier Corrales, es un claro ejemplo de la aplicación de las enseñanzas de Maquiavelo sobre el "principado". Al igual que el Príncipe de Maquiavelo, Maduro ha manipulado y distorsionado las instituciones para consolidar su poder. La toma de control de instituciones claves, como PDVSA, por parte de militares, es una clara señal de la aplicación del concepto maquiavélico de la "virtú" y la "fortuna". Maduro ha utilizado la "virtú", su capacidad para controlar y manipular, para aprovechar la "fortuna", las circunstancias favorables como las reservas petroleras, para construir un sistema que le permite controlar el flujo de recursos y mantener el apoyo de las fuerzas armadas.

El control de las instituciones por parte de los militares, no solo le permite a Maduro asegurarse la lealtad de este sector, sino que también le facilita la gestión de la corrupción y la impunidad. Esto se asemeja al sistema de "principado" descrito por Maquiavelo, donde el gobernante no está limitado por leyes o instituciones, sino que controla directamente el poder. Al mismo tiempo, la presencia de sectores militares que "recapacitan" y proponen cambios, evidencia el dilema planteado por Maquiavelo en "Discursos sobre la primera década de Tito Livio" respecto a la necesidad de un equilibrio entre el poder del príncipe y el poder del pueblo. La "virtú" de Maduro ha sido suficiente para mantener el control, pero la "fortuna" le juega en contra, ya que la crisis económica y la desconfianza en el régimen están erosionando su base de apoyo. El futuro de Maduro dependerá de su capacidad



para adaptarse a las circunstancias cambiantes y de la evolución del balance de poderes dentro de Venezuela.

Por otro lado y finalmente la tercera postura que tomamos de las causas en la permanencia del poder de Maduro tiene relación con el populismo impartido en el gobierno venezolano. Según el autor Ernesto Laclau (2005) el populismo es, en sí mismo, una lógica de articulación política. Esto significa que habrá un discurso que divida al campo social en dos polos opuestos, uno de ellos sujeto popular parcial pero portador de una pretensión de totalización comunitaria, es decir una minoría intensa. Siguiendo esta teorización el autor afirma que el populismo es una forma de constituir identidad de un grupo heterogéneo. Es decir que podemos afirmar que Maduro se sostiene en el poder porque consiguió construir una identidad común en una porción de la población venezolana que mediante una articulación populista actúa como una minoría, en términos cuantitativos, pero con vocación de ser mayoría. Cuantitativamente podemos entender por las últimas elecciones que tomaron lugar en Venezuela el corriente año, tomando en consideración aquellos datos brindados por los dirigentes de la oposición chavista, Maria Corina Machado y Edmundo Gonzales, que en la población venezolana hay un deseo inmenso del cambio de régimen chavista hacia otro distinto. Entonces, cómo es que aún perdura Maduro, sino gracias a este apoyo sensacionalista promulgado por el propio gobierno dirigente, la única forma de asegurar la continuidad del “chavismo sin Chávez” (Jácome, 2018) y su propia supervivencia política es la utilización de un “significante vacío” (Laclau, 2005) -en este caso Chávez- que unifique y homogenice las diferencias dentro las bases populares.

POPULISMO APLICADO

Finalmente para comparar esta última postura del populismo en vínculo con Maquiavelo podemos decir las siguientes cosas. Como sabemos este autor escribió sobre el carácter irreconciliablemente antagónico de las sociedades, sobre las virtudes y los vicios del pueblo y de las élites, así como sobre la conveniencia en uno u otras de apoyar un gobierno. También así los dilemas que enfrentan quienes llegan al poder por medios no convencionales y los peligros de la tiranía. Si nos vamos estrictamente al Maquiavelo de “Discursos sobre la primera década de Tito Livio” allí nos encontramos con un autor antagónico que presenta una ciudad con dos humores contrapuestos, el de los grandes y el del pueblo. Los primeros sólo saben oprimir y los segundos sólo desean no serlo.

En relación entonces con la conceptualización respecto al populismo, contemplamos una sociedad venezolana constituida antagónicamente. Cada sector desea lo que el otro busca evitar: mientras que el pueblo busca no ser dominado ni oprimido por los grandes, éstos desean dominar y oprimir al pueblo. Así tenemos a las fuerzas armadas y al séquito de Maduro en representación de los grandes y al pueblo como restante venezolano como el propio pueblo que refiere Maquiavelo. A diferencia de lo que podrían plantear otros teóricos políticos, esta pugna constante entre los que quieren dominar y los que son dominados para el autor florentino es la base de la igualdad. Esto es así puesto que de estos grandes conflictos



que contemplan a ambos sectores, ocurren las mejores leyes, siendo así que es indispensable pensar el conflicto social y el diseño institucional como inseparables. Es en ese sentido que como las intenciones del pueblo son más honestas debido a su único deseo de no ser dominado que será portavoz de la igualdad, y quedará en la tarea de ser el guardián de la libertad.

Por otro lado, el florentino retrata el pueblo como un sujeto racional y transparente, capaz de identificar y trabajar por el bien común cuando lo guía un líder prudente, según las palabras del autor César Morales. Donde en oposición presenta a los grandes, como éstas élites conjugadas que tienen una esencia principalmente negativa, son avariciosas, egoístas y crueles, en palabras estrictas del florentino “Los pocos siempre miran por los intereses de los pocos” (D1.7). ¿Pero qué pasa cuando el antagonismo entre los grandes y el pueblo no proporciona la libertad?

El autor Cesar Morales dirá que una de las posibles consecuencias es que “el pueblo, en su legítimo afán de protegerse de los <<grandes>>, dote de tanto poder a un ciudadano que lo convierta de facto en el monarca de una república.” Así es como llegamos a la reflexión de ante la imprudencia del régimen vigente encabezado por Nicolas Maduro cuál ha sido el lugar tomado por el pueblo. Podríamos enmarcar a esta gobernanza de Maduro como uno de los “principados civiles” que nos hablaba Maquiavelo en su libro de “El príncipe”, aquel cuyo principio no es ni la virtù ni la Fortuna sino “una astucia afortunada”. En el autoritarismo y clientelismo que definen al régimen madurista podemos encontrar algunas de las semejanzas con el capítulo IX que nos propone Maquiavelo con el “principado civil”.

Al igual que estos, como dice Cesar Morales hoy los populistas mantienen una fuerte tensión entre sus fuentes de legitimidad: por un lado, el populismo suele llegar al gobierno por medio de las instituciones liberales y representativas; por el otro, asumen el poder debiéndose a una concepción alternativa de democracia, generalmente plebiscitaria. “Una democracia de verdad, no una de las élites”, como resumió Nicolás Maduro en 2019. Esto genera un conflicto constante.

Reflexiones finales

En conclusión, el análisis ha explorado las causas de la permanencia de Maduro en el poder a través de tres perspectivas: el populismo, la teoría del antagonismo de Maquiavelo y la noción de “principado civil” del mismo autor. Se ha argumentado que Maduro ha utilizado el populismo para construir una identidad común en una porción de la población venezolana, empleando el “significante vacío” de Chávez para unificar y homogenizar las diferencias. A su vez, se ha comparado esta dinámica con la lógica de Maquiavelo sobre la antagonista sociedad, donde “los grandes” (representados por el séquito de Maduro y las fuerzas armadas) buscan dominar al pueblo. Sin embargo, este antagonismo, según Maquiavelo, es la base de la igualdad y la creación de leyes justas. El análisis concluye que el gobierno de Maduro podría considerarse un “principado civil” que no depende de la “virtú” ni la “fortuna”, sino de



"una astucia afortunada", caracterizado por el autoritarismo y el clientelismo. Se destaca la tensión que existe entre la legitimidad institucional y la concepción alternativa de democracia que promueve el populismo de Maduro. En última instancia, el texto reflexiona sobre la complejidad de la situación en Venezuela, donde las tensiones políticas y sociales son profundas y las perspectivas de cambio son inciertas.

Bibliografía

Ámbito. (2009, 14 de enero). *Venezuela: Congreso aprueba una enmienda para la reelección indefinida de Chávez*. Mundo.

Arenas, N. (2016). *Nicolás Maduro: ¿populismo sin carisma?*. Cuadernos del Cendes, 33(92), 113-128.

CIDOB. (2013, 3 de abril). *Nicolás Maduro Moros*.

Corrales, J., & Penfold-Becerra, M. (2012). *Un dragón en el trópico*. La Hoja del Norte.

Eberhardt, M. L., & Serrafiero, M. D. (2018). *Venezuela: Salidas constitucionales a la crisis institucional*. Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, 25(2), 77-118.

Fuentes, Federico. (30 de agosto de 2024). ¿Qué pasó en las elecciones presidenciales en Venezuela?. *Viento sur*.

García-Guadilla, M. P. (2020). *Venezuela 2020: Autoritarismo político y pragmatismo económico*. Nueva Sociedad, (287), mayo-junio, ISSN: 0251-3552.

García Valdés, M. (Ed.). (n.d.). *Política*. Biblioteca Clásica Gredos, 116.

Hernández, A. (2024, 29 de agosto). *Quién es Diosdado Cabello, uno de los "hombres más poderosos" de Venezuela (y cuál es la estrategia de Maduro al nombrarlo ministro de Interior)*. BBC News Mundo.

Lecumberri, B. (2016). *La revolución sentimental: Viaje periodístico por la Venezuela de Chávez*.

López Maya, M. (2020). Venezuela: Desde la democracia representativa al régimen sultanato de Nicolás Maduro. En G. Caetano & F. Mayorga (Eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina: enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis*. CLACSO.

Maquiavelo, N. (n.d.). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* (Introducción y notas de A. Martínez Arancón). El Libro de Bolsillo. Alianza Editorial.

Morales Oyarvide, C. (01 de julio). *Maquiavelo para repensar el populismo: Entre el pueblo y las élites, el antagonismo como camino a la libertad*. Diálogos, (28)

Orellana, P. (6 de abril de 2019). Francesca Zaffiri: Maquiavelo y Venezuela. *El Líbero*



Pardo, D. (2024, 23 de agosto). *3 posibles escenarios en Venezuela y por qué la decisión del TSJ de convalidar la victoria de Maduro no resuelve la crisis*. BBC Mundo.

Petkoff, T. (2010). *El chavismo como problema*. Caracas: Editorial Libros Marcados.

Puigdomenech, H. (Trad.). (1993). *El príncipe* (11 príncipe, 1513). Ediciones Altaya. (Original publicado en 1988 por Editorial Tecnos).

Ragas, J. (2012). *Comandante. Hugo Chávez's Venezuela*. Tiempo histórico, (5). Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Reichenbach, Benjamin. (Diciembre de 2016). Venezuela ante 2017: crisis sin salida a la vista. *Nueva sociedad*.

Rojas Pérez, M. (2013, marzo). *Sobre cómo Nicolás Maduro llegó a ser presidente encargado de Venezuela*. Fundación Ciudadanía y Valores.

Romero Rebollo, Y. *El rompecabezas de la guerra contra Venezuela*. CLACSO

Sarubbi, A. (s.f.). ¿Por qué no ha caído Maduro? Balances y perspectivas. *Boletín informativo*.

Vera, L. (2018). *¿Cómo explicar la catástrofe económica venezolana?* Nueva Sociedad, (274), marzo-abril.



Democracia, precariedad material, terror y derrota

Dr. Carlos Asselborn
(Universidad Católica de Córdoba)

Nuestra participación está motivada por la necesidad de problematizar las relaciones entre democracia, sujetos y subjetividades.

En nuestro caso, sostenemos la necesidad de estudiar las tensas relaciones entre democracias formales, procesos de democratización y las subjetividades sociales en medio ciclos políticos, especialmente desplegados en América del Sur (con particular énfasis en Argentina): progresismos con mayor o menor intensidad de izquierda, populismos desarrollistas-extractivistas con capacidad para ampliar derechos civiles aunque impotentes para trastocar la estructura de acumulación del capital, “derechas neoliberales”; “derechas radicales” (Svampa, 2020, pp. 33-75) o “anarco-capitalistas” (Grimson, 2024; Semán, 2024). Intentar comprender lo que pasó y lo que pasa en la subjetividad social, especialmente de la gente común, “la gente de la calle”; no es posible si no se atienden también a los procesos históricos nacionales de larga duración y las correspondientes disputas en torno a la propiedad, especialmente de la tierra; y los modos de producción que posibilitan, con mayor o menor eficacia, el reconocimiento jurídico de derechos económicos y sociales. Ni que hablar de la experiencia subjetiva de la derrota y la impotencia política en colectivos, organizaciones y movimientos sociales progresistas y/o de izquierda y sus imaginarios utópicos alternativos que tienden a sacralizar la memoria de las víctimas, en detrimento de la memoria de los vencidos (Traverso, 2018a). O del deterioro de una subjetividad social en la que se ha sedimentado una sensibilidad neoliberal como forma de subsistencia precarizada (Gago, 2015; Colectivo Juguetes perdidos 2017; Barttolotta y Gago, 2023).

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Nos interesa pensar:

- i) aquellos afectos y pasiones que sostienen ciertas propuestas políticas en las cuales subyacen formas diversas de pensar el realismo político existente;
- ii) diferenciar, distinguir y problematizar las formas subjetivas de comprender dicho realismo político-subjetivo;
- iii) profundizar teóricamente el vínculo entre vida precarizada, subjetividad aterrorizada y subjetividad derrotada. Vida precaria, terror y derrota, pueden ser materia prima para distinguir formas de comprender y responder a la tensión entre democracia, democratizaciones y subjetividad social; presente en el proceso político argentino y mediadas por representaciones políticas, algunas de ellas, al parecer, en crisis terminal.

Podríamos señalar al menos tres expresiones:

- i) Precariedad material, terror y derrota, cuando se las vincula entre sí y su común denominador es la *perversidad del Estado*, logran producir un imaginario movilizador y utópico antisistema (en tanto anti-casta). *Imaginario utópico que comprende el malestar corporal-subjetivo* y lo direcciona políticamente hacia la antipolítica. Malestar en el cuerpo indivi-



dual y en el cuerpo social: hastío, bronca, dolor, odio, impotencia, incertidumbre, angustia, depresión (¡cuán difícil resulta superar la depresión en democracia; y, más aún, en democracias dependientes, ...). Imaginación rechazada.

ii) Si a la precariedad material se la desancla de la subjetividad aterrorizada y derrotada, aparecen las salidas que enfatizan un vínculo entre dominación, precariedad y explotación con una *conciencia optimista* en tanto condición de posibilidad para vencer los mecanismos históricos de concentración de la riqueza. Tal *imaginario utópico*, crítico y emancipatorio, al parecer, *le falta una subjetividad corporal afín* para ponerse en marcha. Otro malestar en el cuerpo individual y social: La esperanza como la otra cara de la impotencia y del miedo. La esperanza como sentimiento de sobrevivencia que produce mundos paralelos. Miedo y esperanza como operadores políticos. Goce de una imaginación histórica desanclada de la subjetividad individual y social aterrorizada y derrotada.

iii) Precariedad material, subjetividad aterrorizada y derrotada se las vincula entre sí, pero su común denominador (y ordenador) es un *Estado en tanto procesador de estas tensiones*. Se comprende *el malestar corporal subjetivo, pero se pretende disolverlo o gestionarlo con una utopía del encuentro entre los poderes reales y las mayorías empobrecidas*, bajo las reglas del realismo estatal, atendiendo a los movimientos de la historia para acomodarse a éstos. Respuesta al malestar social, pero entendido como pasible de ser definido desde la representación política o institucional. El malestar queda normalizado desde el supuesto realismo político. Imaginación fallida, imaginación fallada.

Por supuesto que habrá que indagar en cuestiones comunes a estas tres formas de la política, como, por ejemplo:

- a) la presencia de discursos moralizadores;
- b) el recurso a la revisión de la historia y a una filosofía de la historia que subyace a dicha revisión;
- c) y tal vez, la más importante de ellas: las formas de entender los mecanismos de acumulación del excedente económico, las posibilidades de su distribución y el rol de las instituciones, dentro de un marco democrático, (Estado, Mercado y Sociedad Civil) en esta tensión.

No se trata de una descripción metafísica. Sólo una delimitación, bastante incompleta, a la que hay que criticar y problematizar (y si es necesario, desechar) confrontándola con la historia de estas expresiones y sus relaciones antagónicas o más cercanas al modelo agroexportador o al modelo ISI. Tarea que nos excede, pero que nos parece importante indagar y aportar. Es decir, distinguir matices, diferencias, ausencias, intensidades políticas a partir de la historia, para el caso argentino, de las distintas regiones del país (con sus oligarquías provincianas, sus prácticas paternalistas y clientelares; sus catolicismos reaccionarios y/o progresistas y un ethos conservador popular) y sus respectivas matrices de producción.

Categorías a profundizar:

Subjetividad corporal en democracia:

La precariedad material: Implosión El terror: Rozitchner

La derrota: Hinkelammert y Rozitchner

El imaginario utópico: condiciones subjetivas para correr los límites de la democracia realmente existente



La construcción del concepto de pueblo por las elites políticas en Venezuela: transformación y (re)definición en tiempos revolucionarios

Adriana Bolívar
Universidad de Buenos Aires
adrianabolivarm@gmail.com

El chavismo trajo consigo numerosos cambios, entre los cuales destacan la inclusión de nuevos actores políticos y, como consecuencia, una transformación significativa en las élites políticas venezolanas. Este cambio también tuvo un impacto en la percepción y comprensión del concepto de "pueblo". Este trabajo se propone explorar la construcción del concepto de "pueblo" realizada por las élites políticas en el contexto venezolano, mediante un análisis histórico que abarca tanto el período previo al chavismo como la actualidad. Para ello, se examinarán las diversas formas en que este término ha sido conceptualizado y utilizado discursivamente, tanto de manera informal como institucional. Se recurrirá a teorías sobre el concepto de pueblo, incluyendo las perspectivas de Edmund Morgan, Hans Kelsen, Carl Schmitt y Hermann Heller. El objetivo es comprender cómo la noción de pueblo ha sido adaptada y empleada por las élites políticas venezolanas para consolidar su legitimidad y promover sus agendas políticas, así como para analizar las implicaciones de esta construcción en el ámbito político y social del país.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

«Una visión jánica necesaria hoy»

Después de años de dominio de partidos tradicionales, decepción política, baja participación electoral, intentos de golpe de Estado y severos ajustes económicos dictados por el FMI, Hugo Chávez, un outsider de la política venezolana, llegó a la presidencia de la República. Las elecciones de 1998, con Chávez encabezando la coalición Polo Patriótico, marcaron un punto de inflexión, al obtener el 56.20 % de los votos, superando a la coalición tradicional Polo Democrático liderada por Henrique Salas Römer.

Chávez no solo destacó por su oratoria, sino también por el contenido de sus discursos, repletos de referencias históricas y reivindicaciones de próceres venezolanos, trayendo a la actualidad conceptos como patria, soberanía y, especialmente, el *pueblo*. Este enfoque en el pueblo se convirtió en el centro de su proyecto político y en la piedra angular de su narrativa. Su capacidad para revivir estos significantes históricos y hacerlos relevantes en el presente forzó a la élite política tradicional de ese momento a adaptarse a esta nueva retórica, incluso desde su posición opositora.

Estudiar estas transformaciones en el lenguaje y su impacto en la política es crucial, no sólo en términos semánticos sino también en cómo estos nuevos conceptos moldean y transforman la cultura política. En Venezuela, el concepto de pueblo ha sido central, y este trabajo se propone explorar cómo este término ha evolucionado desde la irrupción de Chávez



en la política hasta nuestros días, analizando cómo las élites políticas han adaptado y transformado este concepto en sus discursos.

La propuesta del análisis de discursos institucionales y no oficiales de la élite política es trazar la evolución del concepto de *pueblo*, examinando sus cambios, adaptaciones y transformaciones. Esto nos permitirá entender cómo estas construcciones discursivas han afectado la legitimidad política y las dinámicas de poder en Venezuela, y sus implicaciones para la sociedad en general. Se recurrirá a los conceptos de *pueblo* trabajados por teóricos como Hans Kelsen, Carl Schmitt y Hermann Heller, quienes han contribuido significativamente a la conceptualización de este término en el ámbito de la ciencia política, abordando aspectos como el Estado, la soberanía y la voluntad popular. Sin dejar de lado el recorrido teórico planteado por Ernesto Laclau para el estudio del populismo y lo central de la construcción del pueblo en el mismo.

Si bien han pasado años desde este momento y se han realizado numerosos análisis sobre el período del chavismo desde distintos ángulos hasta la fecha, en la coyuntura actual es necesario mirar al pasado para entender el presente y prever el futuro. Como dijo Chávez en el discurso de toma de posesión de 1999: "Así estamos los venezolanos de hoy, tenemos que mirar el pasado para tratar de desentrañar los misterios del futuro, de resolver las fórmulas para solucionar el gran drama venezolano de hoy."

Las élites y la construcción de la ficción de *pueblo*

La narrativa en el discurso de Hugo Chávez y su influencia no es necesariamente una anomalía. Desde los inicios de la sociedad y la conformación de la cultura política de un país, las élites dominantes han sido una voz de autoridad que determina la dinámica social, usos y costumbres. En ese sentido, las élites son responsables de la toma de decisiones que afectan al conjunto de la población y suelen ocupar posiciones clave dentro del gobierno, instituciones económicas y culturales. Su rol en la política es de suma relevancia ya que, aunque representan una pequeña fracción de la población, sus decisiones y acciones moldean las políticas públicas y las estructuras de poder.

En el contexto de 1998, la élite venezolana se encontraba en una encrucijada. Dominada por los partidos tradicionales, como Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), esta élite había gestionado el país desde el Pacto de Punto Fijo de 1958. Sin embargo, hacia finales del siglo XX, enfrentaba una profunda crisis de legitimidad. La decepción política, la creciente pobreza, los ajustes económicos estructurales y la corrupción habían erosionado la confianza de la población en estas élites políticas. El 80% de pobreza y los bajos niveles de participación política reflejaban un desencanto generalizado.

Hoy, la élite política venezolana ha cambiado significativamente desde los días previos a la ascensión de Hugo Chávez. La polarización política ha creado nuevas dinámicas de poder, con una élite chavista que ha consolidado su control sobre el Estado y las instituciones, mientras que la oposición lucha por reorganizarse y retomar su influencia. La figura de Chávez sigue siendo central en la narrativa política, y las élites contemporáneas, tanto del oficialismo como de la oposición, continúan utilizando su legado para legitimar sus posiciones.

Edmund Morgan (2006), en *La invención del pueblo: el surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, analiza cómo el concepto de "pueblo soberano" fue una construcción política utilizada para justificar el poder y la autoridad en Inglaterra y Estados Unidos. Morgan argumenta que esta noción no surgió de una realidad tangible, sino como una ficción creada por las élites políticas para consolidar su legitimidad y promover sus



agendas. La idea del "pueblo soberano" se presentó como una entidad unificada con voluntad y poder, aunque en realidad se trataba de una amalgama de individuos con intereses diversos y, a menudo, conflictivos. "Se necesitaba una nueva ideología, una nueva razón fundamental, un nuevo conjunto de ficciones para justificar un gobierno en el que la autoridad de los reyes estaba debajo de la del pueblo o sus representantes" (Morgan, 2003, p. 57).

Morgan destaca que este concepto fue fundamental para la transición de formas de gobierno más autocráticas a sistemas que se presentaban como democráticos. Sin embargo, subraya que la "soberanía popular" era más una herramienta retórica que una realidad práctica, utilizada para mantener el control sobre la población y legitimar decisiones políticas.

En el caso venezolano, podría decirse que Chávez utilizó una estrategia similar, apelando constantemente al *pueblo* como la fuente de toda soberanía. En su discurso inaugural de 1999, declaró: "La soberanía no es nuestra, el Presidente de la República no es soberano, el Congreso de la República aunque lo llamen soberano no es soberano, la Corte Suprema y los tribunales no son soberanos, el único soberano aquí en la Tierra, en el pueblo, en la tierra venezolana es ese pueblo, no hay otro". Chávez supo desde un inicio construir una narrativa en la que el *pueblo* era el verdadero titular del poder, despojando a las instituciones tradicionales de su autoridad percibida y consolidando su propia legitimidad como representante de esta soberanía popular.

Esta construcción de la ficción del pueblo como una entidad unificada y soberana permitió a Chávez redefinir el paisaje político venezolano, movilizándolo a las masas y desafiando a las élites tradicionales. A través de esta retórica, no sólo consolidó su poder, sino que también transformó la cultura política del país, estableciendo nuevos parámetros para la participación y la legitimidad política.

***«Cuando los nietos de nuestros hijos estudien la Historia,
tendrán que detenerse en estos años»***

El concepto y su historia

¿Por qué estudiar la historia de un concepto? ¿Qué nos puede decir el desplazamiento del concepto de *pueblo* en los discursos y prácticas de las élites políticas en los últimos años? En su texto *Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana*, Reinhart Koselleck (2009), uno de los principales teóricos de la historia conceptual, ofrece un enfoque histórico-crítico para el análisis de conceptos, enfatizando su contexto histórico y social. Este método implica una reflexión crítica sobre la relación entre los conceptos y los eventos históricos, permitiendo una comprensión profunda de su evolución y significado.

El análisis diacrónico de Koselleck rastrea la transformación de los conceptos a lo largo del tiempo, subrayando cómo estos reflejan y moldean las realidades sociales, políticas y culturales de cada época. Este enfoque destaca la intersección entre la historia de los conceptos y la historia social, reconociendo que los conceptos no son meras palabras, sino productos culturales que reflejan y configuran las sociedades en las que emergen:

La historia de las palabras sirve como acceso en tanto en cuanto cada investigación pasa por la palabra que describe un contexto político-social importante o que contiene las correspondientes experiencias, pensamientos o teoremas. Los análisis de textos identifican los significados de las palabras. Es cierto que un significado se halla unido a la palabra, pero también se alimenta del contexto oral, igualmente procede de la situación a la que se refiere. Se



investigará el uso de las palabras. El análisis de esas situaciones concretas de las que pueden derivarse históricamente significados sociales y políticos en tanto que remiten a los hechos, forma parte desde siempre del método histórico-crítico (p. 99-100)

De acuerdo a Koselleck, la historia de los conceptos no tiene un fin en sí misma, sino que se entrelaza con la historia intelectual, social y política. Y es este enfoque que propone, plural y dinámico en la historia de los conceptos, lo que resulta un gran acercamiento analítico para entender y dar cuenta de la dinámica de una cultura política. “Las palabras se leen en su antiguo contexto social y político, la relación entre palabra y estado de cosas se interpreta, el resultado conceptual se define” (p. 100)

El recorte temporal: desde dónde y hasta cuándo

Si nos proponemos estudiar el uso del concepto de pueblo por las élites políticas venezolanas durante el chavismo, nuestro punto de partida no puede ser otro que el momento en el que Hugo Chávez irrumpe en la escena pública: el intento de golpe de Estado el 4 de febrero 1992, liderado por Chávez, como miembro de las Fuerzas Armadas. Esta fecha no es únicamente un dato empírico sobre la aparición pública de Chávez sino que, dentro de su narrativa, guarda una fuerza simbólico como el origen del movimiento que representa:

...la rebelión militar venezolana de 1992 era inevitable como lo es la erupción de los volcanes; no se decreta una rebelión de ese tipo, (...) Señores del mundo, señores del continente, los militares rebeldes venezolanos del 92 hicimos una rebelión que fue legitimada, sin duda alguna, no hoy porque yo soy Presidente ahora de Venezuela, sino que al día siguiente de la rebelión, mucho más del porcentaje que me trajo aquí de apoyo popular, apoyó aquella rebelión militar. (Chávez, 1999)

Este es, sin duda, el inicio de todo, el punto de partida.

Para definir las postas temporales que compondrán el recorrido histórico de este estudio, se adopta una combinación del concepto de coyuntura propia de la metodología del institucionalismo histórico y los "momentos conceptuales" propuestos por Gonzalo Capellán de Miguel (2013) en *Momentos Conceptuales: una herramienta analítica para la historia de los conceptos*. Este enfoque permite abordar la evolución del concepto de *pueblo* en Venezuela desde 1992 hasta la actualidad (2023-2024), identificando y precisando los eventos y procesos clave que han influido en su transformación.

En el marco del institucionalismo histórico, la *coyuntura* se entiende como la intersección de procesos causales distintos que convergen en puntos específicos del tiempo, generando efectos significativos en el desarrollo subsecuente. Según Pierson y Skocpol (2002), estas intersecciones permiten identificar cómo los procesos sociales, políticos y económicos se entrelazan, influyendo en la formación de instituciones (p. 8). La identificación y análisis de estas coyunturas ofrecen una comprensión más profunda de cómo estos eventos interactúan y moldean el panorama político y por qué resultan relevantes como contexto para el análisis que queremos realizar. Por otro lado, los "momentos conceptuales" permiten una comprensión precisa de la relación entre el cambio histórico y el cambio semántico. Estos momentos se definen como categorías analíticas que combinan los cambios semánticos dominantes de un concepto con los periodos temporales y contextos en los que



ocurren. (p.196). Capellán de Miguel (2013) sostiene que estos momentos permiten identificar y delimitar periodos específicos en la evolución de un concepto, donde se producen cambios significativos en su significado y comprensión (p. 207). Esta herramienta permite una aproximación específica a cada concepto y su evolución histórica, devolviendo al análisis historiográfico un papel esencial dentro de la historia de los conceptos, en este caso, el concepto de *pueblo*.

El periodo de análisis seleccionado, desde 1992 hasta la actualidad, abarca múltiples coyunturas políticas que han moldeado el uso y la interpretación del concepto de "pueblo". Desde el intento de golpe de Estado en 1992, pasando por la campaña electoral de 1998 y el discurso de asunción de Chávez en 1999, hasta eventos más recientes como la autoproclamación de Juan Guaidó en 2019; cada uno de estos eventos representa una coyuntura en la que se puede observar un cambio significativo en el uso del concepto. La elección de estos momentos se justifica por su impacto en la configuración de las fuerzas políticas de ese momento y cómo se ve en el discurso político la percepción del *pueblo* como sujeto político. Estos eventos no solo reflejan cambios en el poder y la estructura política de Venezuela, sino que también muestran cómo las élites políticas han utilizado el concepto para legitimar sus acciones y consolidar su autoridad.

A efectos de este trabajo, por ser una primera aproximación al análisis del concepto de *pueblo* en el discurso de la élite política venezolana, analizamos el primer discurso institucional de Hugo Chávez como flamante presidente de la República. Este discurso es significativo por ser el punto de partida oficial de su administración y por marcar un hito en la historia política de Venezuela. Analizar este discurso, permite entender los primeros indicios del uso del concepto de *pueblo* y su impacto en la reconfiguración del lenguaje político del país.

El concepto de pueblo: límites y alcances

El concepto de *pueblo* no es una novedad en los discursos políticos, siendo un tema recurrente en la teoría política junto a otros conceptos fundantes como Estado, poder, soberanía, y voluntad general. En particular, el análisis del concepto de "pueblo" ha sido fundamental en el estudio del populismo. Por ello, es ineludible dar cuenta del recorrido teórico planteado por Ernesto Laclau, uno de los principales estudiosos de esta vertiente política. Laclau sostiene que el *pueblo* es una construcción discursiva central en la formación de identidades políticas y en la articulación de demandas populares contra una élite establecida. Su enfoque teórico resalta cómo el populismo redefine el concepto de *pueblo* para movilizar apoyo y legitimar su autoridad política, enfatizando la lucha entre el *pueblo* y la élite como eje central de la dinámica política.

En *La razón populista* (2005), Ernesto Laclau plantea que el concepto de *pueblo* en el contexto del populismo, se distingue por una frontera de exclusión que divide a la sociedad en dos campos. En este marco, el "pueblo" no representa la totalidad de la comunidad, sino una parte que aspira a ser concebida como la única totalidad legítima (p. 107-108). Laclau utiliza la terminología tradicional para ilustrar esta diferencia: *pueblo* puede ser visto como *populus* (todos los ciudadanos) o como *plebs* (los menos privilegiados). Para entender el *pueblo* en el populismo, se necesita una *plebs* que reclame ser el único *populus* legítimo, es decir, una parcialidad que quiere funcionar como la totalidad de la comunidad (p. 108)

Estas precisiones teóricas de Laclau en la construcción discursiva del concepto de *pueblo* dentro de la estrategia populista son útiles para rastrear los distintos momentos discursivos del *pueblo* en los discursos de las élites. Más adelante, al analizar el discurso de asunción de Chávez, un momento iniciático del chavismo en una instancia institucional,



podremos ver cómo ese *pueblo* encaja o se difumina en la estructura conceptual propuesta por Laclau.

Este marco conceptual sirve como referencia esencial para un análisis más profundo del concepto de *pueblo* desde otras perspectivas teóricas, como las de Hans Kelsen, Carl Schmitt y Hermann Heller. Estos autores comparten que, en el trabajo de cada autor, las concepciones del *pueblo* y la relevancia de su construcción conceptual son cruciales para la comprensión de las formas de democracia y para reflexionar sobre la formación del Estado.

Hans Kelsen, con su teoría pura del derecho, sitúa al "pueblo" como un elemento clave en la legitimación y estructura del orden jurídico, destacando su rol en la formación de la voluntad general y el sistema democrático. Carl Schmitt, por su parte, introduce la idea del "pueblo" en el contexto de la soberanía y la decisión política, enfatizando cómo la unidad política se realiza mediante la representación y el ejercicio del poder constituyente. Hermann Heller, en cambio, ofrece una visión del "pueblo" como un actor dinámico en el proceso democrático, subrayando su papel en la configuración de la legitimidad y la soberanía popular.

«Este día, que no es un día más»

Juro delante de Dios, juro delante de la Patria, juro delante de mi pueblo que, sobre esta moribunda Constitución, haré cumplir, impulsaré las transformaciones democráticas necesarias para que la República nueva tenga una Carta Magna adecuada a los nuevos tiempos. ¡Lo juro! (Chávez, 1999)

Así inicia Hugo Chávez, flamante presidente de Venezuela, su intervención en la ceremonia de toma de posesión de gobierno en el antiguo Congreso de la Nación un 2 de febrero de 1999. En esta primera intervención como presidente, nos interesa poder analizar a fondo el discurso que Chávez emite a una audiencia compuesta por funcionarios, cuerpo diplomático, políticos detractores, futuro gabinete pero sobre todo, al *pueblo venezolano* que lo escucha atento.

Con la banda presidencial cruzando su pecho, Chávez inicia su discurso saludando a todos los presentes, desde funcionarios nacionales, hasta presidente de otros países que asisten a esta asunción presidencial; no deja por fuera a representantes del sector privado, a las fuerzas armadas, a su familia y, por supuesto, “hombres, mujeres y niños de Venezuela, esta tierra bolivariana; hombres, mujeres y niños del continente, del mundo”. Se trata de su primera alocución como presidente formal: luego de su primera aparición en la vida pública al frente de una rebelión militar el 4 de febrero de 1992; sin dudas, se trata de un momento de suma relevancia en la Historia de Venezuela. El propio presidente está consciente de eso:

Cuando los nietos de nuestros hijos estudien la Historia de Venezuela tendrán que detenerse, sin duda, en estos años finales del siglo XX, en estas sesiones del Congreso, en ese juramento, en las elecciones que pasaron, en la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en la posición que cada quién asuma. Es momento grande, es un momento estelar el que estamos viviendo, no es un momento cualquiera.

La campaña electoral sirvió para divulgar y difundir el proyecto que Chávez pensaba para el país. Sin embargo, en esta instancia es cuando sus líneas discursivas se asientan y se puede delinear lo que serían sus recursos reiterativos: el imaginario bolivariano, los fundamentos históricos, su visión global y regional y la marcada antítesis con la “vieja



política”. También su visión de *pueblo*. ¿Quiénes son los que componen al pueblo venezolano y qué lugar ocupan en las transformaciones que están por venir?

El pueblo: sujeto y objeto

La primera frase que abre el discurso, posterior a los saludos, es categórica:

«Dichoso el ciudadano que bajo el escudo de las armas de su mando convoca a la soberanía nacional para que ejerza su voluntad absoluta». Por mil pueblos, por mil caminos, durante miles de días recorriendo el país durante estos últimos casi cinco años, yo repetí delante de muchísimos venezolanos esta frase pronunciada por nuestro Padre infinito, El Libertador.

En esta frase, Chávez establece las primeras coordenadas de su pensamiento: la soberanía nacional y su voluntad, en el marco del pensamiento de Simón Bolívar, figura emblemática de la historia de Venezuela. Trae al presente el pasado fundacional de la vida política de Venezuela. Aunque no lo mencione como sujeto de la oración, la noción de voluntad trae consigo una idea de pueblo como sujeto tácito. Se empieza a dibujar esa idea de pueblo en el inicio del discurso.

“La verdad es esa, Venezuela está herida en el corazón; estamos al borde de un sepulcro; pero como los pueblos no pueden morir porque los pueblos son la expresión de Dios, (...) resulta queridos compatriotas que felizmente, por encima y más allá de toda esta catástrofe inmensa, hoy en Venezuela estamos presenciando, estamos sintiendo, estamos viviendo una verdadera resurrección.”.

Chávez ilustra a un pueblo que se encontraba muerto y que ahora revive al tomar conciencia de sí mismo. Continúa:

...esa resurrección a la que me refería, tiene una fuerte carga moral, social, es un pueblo que recuperó por su propia acción, por sus propios dolores, por sus propios amores, recuperó la conciencia de sí mismo y allí está clamando, en las afueras del Capitolio y por donde quiera que vayamos. Eso no tiene otro nombre que una revolución.

Este pueblo que dibuja Chávez a través de su retórica es resulta, en términos de Laclau, ese momento de cristalización del pueblo en el que sus demandas pasan a formar su fundamento (p.122).

Ese pueblo necesita cauce. No podemos defraudarlo de nuevo, no podemos desfigurar el proceso. Asumamos con coraje y con valentía la tarea de darle cauce a la revolución venezolana de este tiempo o la revolución nos pasa por encima.

Ahora bien, ¿este pueblo gobierna gobernado? Para Hans Kelsen (1934), jurista y filósofo austríaco, desde su teoría pura del derecho y la teoría de la democracia, el *pueblo* comprende una acepción teórica (el pueblo como idea) y una acepción práctica o de la realidad. En esta distinción, Kelsen desarrolla un concepto de pueblo en el que diferencia al pueblo como sujeto del poder o como objeto del mismo y esta distinción comprende la unicidad o no de ese pueblo y la relevancia que éste tiene para la democracia.



Para la democracia, el pueblo, como unidad, es tanto más importante cuánto que actúa, más bien que como objeto, como sujeto del poder o, por lo menos, así ocurre en teoría. (...) Fraccionado por diferencias nacionales, religiosas y económicas, representa -según el criterio sociológico- más bien una aglomeración de grupos que una masa compacta de naturaleza homogénea. Sólo puede considerársele como unidad en sentido normativo, pues la unidad del pueblo como coincidencia de los pensamientos, sentimientos y voluntades y como solidaridad de intereses, es un postulado ético-político afirmado por la ideología nacional o estatal mediante una ficción generalmente empleada y, por ende, no sometida a revisión. En definitiva, la unidad del pueblo es sólo una realidad jurídica que puede ser descrita con alguna precisión en los siguientes términos: Unidad de ordenación jurídica del Estado reguladora de la conducta de los hombres sujetos a ella. (Kelsen, p. 30-31)

Se entiende principalmente como un sujeto jurídico, es decir, una construcción normativa que adquiere realidad a través de las normas legales que le confieren capacidad y poder de acción. Parte importante de este discurso de Chávez, refiere a las primeras medidas de su gobierno que apuntaban a realizar transformaciones constitucionales. De hecho, anuncia el pedido de referéndum que hará ese mismo día; referéndum que apuntó a la conformación de una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Carta Magna. La construcción del *pueblo* en este discurso es un impulso de cambio y, de igual forma, apunta a la necesidad de generar ese “cauce” [institucional] para que esta fuerza no desborde; ilustra la dualidad conceptual de *pueblo*, desde una perspectiva kelseniana.

“La transición del concepto ideal del “pueblo” a su realización supone un cambio no menos profundo que la metamorfosis de la “libertad” natural a la política.” (Kelsen, p. 46) Hay en ese gesto algo de la transición entre idea y realidad de pueblo que menciona Kelsen y que se vincula con las implicaciones que tiene para el autor la libertad en la democracia: el pueblo en democracia, es el pueblo gobernante, no gobernado.

«Unidad, unidad, esa tiene que ser nuestra divisa»

Chávez, en esta alocución, describe al pueblo venezolano como el motor principal de una revolución indefectible, una fuerza unificadora que trasciende divisiones históricas y socioeconómicas. Esta concepción del *pueblo* como una unidad política y social resuena con la noción de Hermann Heller (1985) de que "el pueblo como pluralidad debe constituirse, a sí mismo y de manera consciente, en pueblo como unidad" (p. 262). Chávez apela a una homogeneidad social, donde las diferencias y antagonismos internos se ven superados por una conciencia y voluntad común de transformación nacional.

Heller también habla de la "unidad de la decisión territorial" como un equilibrio entre la diversidad de actos sociales y una unidad ordenadora (p. 258). En su discurso, Chávez hace un llamado inclusivo a todos los sectores de la sociedad, presentando la situación del país como un punto de inflexión que requiere la participación sin distinción de todos los venezolanos. Describe un estado de emergencia que demanda cambios urgentes y el compromiso colectivo para formar una unidad política fortalecida:

Clamo a todos, los partidarios de nuestra propuesta o nuestro proyecto, los adversarios de nuestra propuesta, los llamo a que jugando cada quien su papel, pensemos primero y antes que nada en el interés del país y en el interés del colectivo,



y pongamos en último término el interés de nuestra fracción o el interés de nuestro partido o el interés de nuestro grupo o el interés de nuestra familia o el interés de nosotros mismos. Eso va en último lugar de prioridad. Llamo a todos a que esa sea la norma de trabajo a partir de este mismo instante. (Chávez, 1999)

El pueblo como pluralidad deviene en unidad, en términos de Heller, siendo condición necesaria para la [nueva] democracia que pretende el proyecto chavista.

Asimismo, menciona la necesidad de reformar las instituciones y estructuras del Estado para reflejar mejor la voluntad popular, alineándose con la idea de Heller de que la democracia implica un sistema de unificación de voluntades bajo la "ley del menor número":

Democracia quiere decir gobierno del pueblo, si el demos debe *kratein*, entonces ha de constituir en todas las circunstancias, como cualquier forma de dominación, una unidad de decisión y de acción; esto es, tiene que ofrecer un sistema de unificación de voluntades para el que regirá la ley del menor número (p. 260)

El énfasis de Chávez en la creación de una nueva constitución y en la participación activa del *pueblo* en el proceso político también refleja la noción de Heller de que la homogeneidad social es esencial para la formación de una unidad política efectiva. Chávez intenta reconciliar los antagonismos económicos, políticos y sociales existentes, en línea con la descripción de Heller de la homogeneidad como un estado socio-psicológico en el que las tensiones y los conflictos se gestionan y digieren dentro de una voluntad comunitaria actualizada (p. 263). Sin embargo, como rescata el autor de Schmitt, no deja de plantear quién es el enemigo de su proyecto y donde, en términos de Laclau, está la frontera del ellos y el nosotros que, aunque sutil en esta instancia, desliza el sujeto tácito de la crisis que enuncia: "La crisis social, está allí, palpitando amenazante. La crisis política que se sumó a todo esto, por supuesto, está aquí, aquí la tenemos representada. Este recinto es una caja donde se encierra la crisis política. Abrámoslo."

«Es necesario que fundamos el espíritu nacional en un todo»

Para Carl Schmitt (2004) resulta esencial la distinción de amigo-enemigo no solo para que exista lo político, sino también para que exista lo político en un pueblo que se conforma como tal: “

...puede decirse: el Estado se basa como unidad política en una vinculación de dos contrapuestos principios de formación, el principio de la identidad (del pueblo presente consigo mismo como unidad política, cuando, por virtud de propia conciencia política y voluntad nacional, tiene aptitud para distinguir entre amigo y enemigo), y el principio de la representación, en virtud del cual la unidad política es representada por el Gobierno.” (p.213).

El *pueblo* es concebido como una unidad política que se sostiene en dos principios fundamentales: el de identidad y el de representación. El principio de identidad se refiere a la capacidad del pueblo para reconocerse a sí mismo como una unidad política, dotada de conciencia política y voluntad nacional, lo que le permite distinguir entre amigos y enemigos. Por otro lado, el principio de representación establece que esta unidad política es representada por el gobierno, que actúa en nombre del pueblo. De esta manera, el Estado se constituye a partir de la interacción entre estos dos principios, con un *pueblo* cohesivo y consciente políticamente, y un gobierno que encarna y representa su voluntad.



Es clave que para que exista un *pueblo*, debe haber una voluntad política que está determinada por su poder constituyente: “Allí donde el pueblo es sujeto del Poder constituyente, la forma política del Estado se encuentra determinada en la idea de una identidad; la Nación está ahí; no necesita ni puede ser representada” (p. 205). Esto sugiere que en un escenario ideal de identidad política plena, el pueblo en sí mismo encarna la soberanía sin necesidad de intermediarios: el pueblo deviene en nación.

Hugo Chávez, en su discurso de toma de posesión en 1999, refleja una idea similar cuando declara:

La soberanía no es nuestra, el Presidente de la República no es soberano, el Congreso de la República aunque lo llamen soberano no es soberano, la Corte Suprema y los tribunales no son soberanos, el único soberano aquí en la Tierra, en el pueblo, en la tierra venezolana es ese pueblo, no hay otro.”

Chávez enfatiza que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, alineándose con la noción de Schmitt de que la verdadera fuente del poder constituyente es el pueblo mismo, no sus representantes. Se observa acá, en una acción discursiva de la enunciación del flamante presidente, una transferencia, desde la representación, al poder constituyente del pueblo: una actualización de esa voluntad política; al menos en la ficción desplegada por este discurso.

Sin embargo, en este desplazamiento, se puede identificar lo que Schmitt advierte sobre lo importante de incurrir en la magnitud que se presentan en los principios de identidad y representación o bien dicho: de una democracia directa:

El peligro de una aplicación radical del principio de la identidad estriba en que ha de fingirse el supuesto esencial, la sustancial homogeneidad del pueblo. El máximo de identidad no se da, pues, realmente, pero sí el mínimo de gobierno. La consecuencia es que un pueblo vuelve a caer, desde la situación de existencia política, en la situación infrapolítica, llevando una existencia simplemente cultural, o económica, o vegetativa, y sirviendo a un pueblo ajeno políticamente activo. Por el contrario: un máximo de representación significaría un máximo de gobierno; en tanto que pudiera actuar, se arreglaría con un mínimo de homogeneidad del pueblo, formando una unidad política con grupos humanos nacional, confesional o clasistamente distintos. El peligro de esta situación consiste en que es ignorado el sujeto de la unidad política, el pueblo, perdiendo su contenido el Estado, que no es nunca más que un pueblo en situación de unidad política. Sería entonces un Estado sin pueblo, una *res populi* sin *populus* (p. 214)

El cierre del discurso de Chávez busca establecer las bases para una nueva etapa en la vida política de Venezuela. Chávez invoca el sueño bolivariano, destacando la necesidad de unidad para forjar un gobierno estable, como lo expresaba Bolívar. En este discurso, el pueblo se presenta tanto como sujeto activo como objeto dentro del pensamiento bolivariano traído al presente. Este momento marca el inicio de la transformación institucional del país, con el pueblo, en todas sus acepciones, como protagonista central de lo que está por venir:

...estamos retomando el sueño bolivariano; estamos retomando el auténtico bolivarianismo, y así lo decía Bolívar: «para formar un gobierno estable, es necesario que fundamos el espíritu nacional en un todo, el alma nacional en un todo, el espíritu y el cuerpo de las leyes en un todo». Unidad, unidad, esa tiene que ser nuestra divisa.



«Por ahora...»

El verdadero objetivo de la democracia, con su fuerza, su poder, su pluralismo y la separación real de los poderes, es un concepto: la armonía radical. La fuerza que lo hace posible es el pueblo, y esa fuerza se mueve de las partes al todo y del todo a las partes. Empieza como una voluntad individual y soberana, pero solo se realiza como un proyecto colectivo: el proyecto de todos. (Nicolás Maduro, 2024)

Esta cita del discurso de apertura de sesiones de la Asamblea Nacional de Venezuela, pronunciada por el presidente Nicolás Maduro en enero de este año, refleja persistencias fundamentales en el discurso chavista de los últimos 25 años. La tensión entre la pluralidad y la unidad del *pueblo* sigue siendo central para entender el marco democrático del chavismo contemporáneo.

Este trabajo, a pesar de sus limitaciones, pretende ser un primer acercamiento a un análisis más profundo que incluya tanto las distintas facciones de la élite política venezolana como los cambios conceptuales en el discurso opositor, ahora visto como una vieja-nueva élite. Es esencial contextualizar el desarrollo del discurso chavista dentro del marco del *cronotopo bolivariano* y el discurso latinoamericano, tal como propone Elvira Narvaja de Arnoux en su obra *El discurso latinoamericano*. Esto abre la puerta a una perspectiva regional, que también resulta al reparar en el escenario que se ha dibujado en el ámbito internacional en los últimos años y el protagonismo que ha tomado la oposición a partir de la reciente crisis migratoria venezolana.

De igual forma, la proyección de este trabajo es poder abarcar un amplio *corpus empírico* que dé cuenta del desplazamiento del concepto en el tiempo a través del tiempo, a partir de las distintas coyunturas que se generaron así como poder incluir un gran arsenal discursivo de la facción opositora de la élite política para hacer un análisis integral.

Asimismo, identificamos parte fundamental el incorporar un análisis semántico del discurso. Categorías como el lugar de enunciación, los tipos de soporte y el público objetivo enriquecerán el estudio del concepto de *pueblo* y sus repercusiones en la cultura política venezolana durante el período seleccionado.

Aun cuando “por ahora, los objetivos que nos planteamos no fueron logrados” (Chávez, 1992), este impulso inicial sirve como base para profundizar en el estudio del concepto de pueblo en la realidad actual. Con la élite política venezolana enfrentando nuevos comicios, es imperativo analizar cómo cada facción construye su propia ficción del pueblo. Esto nos permitirá contestar: ¿cuál es el pueblo que las élites políticas venezolanas buscan ficcionar hoy?

Bibliografía

1. Capellán de Miguel, G. (2013). Momentos conceptuales: una herramienta analítica para la historia de los conceptos. En J. Fernández Sebastián & G. Capellán de Miguel (Eds.), *Conceptos políticos, tiempo e historia* (pp. 195-233). Santander: Ediciones Universidad de Cantabria.

2. Chávez, H. (1992, febrero 4). *Alocución del 4 de febrero de 1992*. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=_QqaR1ZjldE&ab_channel=BancoAgr%C3%ADcolaVe



3. Chávez, H. (1999, febrero 2). *Discurso de la toma de posesión de la presidencia*. Caracas. Recuperado de <https://democraciasur.com/2004/08/02/hugo-chavez-discurso-de-toma-de-posesion-presidencial/>
4. Heller, Hermann (1985). Democracia política y homogeneidad social. En *Escritos políticos* (pp. 257-268). Alianza Editorial.
5. Kelsen, H. (1934). *Esencia y valor de la democracia*. Labor.
6. Koselleck, R. (2009). Introducción al Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana. En L. Fernández Torres (Ed.), *Introducción al Lexikon. Dossier Anthropos 2009, Revista Argumento* (pp. 1-15).
7. Laclau, E. (2005). La construcción del pueblo. En *La razón populista* (pp. 91-161). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
8. Maduro Moros, N. (2024, enero 15). *Mensaje anual a cargo del ciudadano Nicolás Maduro Moros*. Recuperado de <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/botones/mensaje-anual-a-cargo-del-ciudadano-nicolas-maduro-moros-20240118234823.pdf>
9. Morgan, E. (2006). La invención del pueblo soberano y La revolución cautelosa en Edmund Morgan. *La invención del pueblo: el surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos* (pp. 57-80 y pp. 97-126). Buenos Aires: Siglo XXI.
10. Schmitt, C. (2004). El giro hacia el Estado totalitario. En H. Orestes Aguilar (Ed.), *Carl Schmitt, teólogo de la política* (pp. 82-94). Fondo de Cultura Económica.
11. Skocpol, T., & Pierson, P. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. En I. Katznelson & H. V. Milner (Eds.), *Political Science: State of the Discipline* (pp. 693-721). New York: W.W. Norton.



“Frédéric Lordon y la pregunta por el *devenir tiránico* del capital en la contemporaneidad”

Alejo Cappelletti

(FCPOLIT/ Left-Pol – UNR)

alejocappelletti5@gmail.com

RESUMEN

En la presente ponencia nos proponemos retomar los aportes teórico-políticos y sociológicos de F. Lordon en su crítica del capitalismo neoliberal. Con Spinoza, Marx y Bourdieu, Lordon realizará un cruce entre ciencias sociales y filosofía, afirmando que las estructuras del régimen de acumulación se expresan bajo un cierto régimen de afectos y deseos. Según su interpretación, en cada etapa del capitalismo es posible observar transformaciones e innovaciones en dicho régimen.

Mediante el análisis de una institución específica (la relación salarial), Lordon observará las innovaciones que trae consigo el neoliberalismo, diferenciándolo de lo que denomina la “acumulación primitiva” como también del fordismo. El neoliberalismo apunta a producir “alegres automóviles”, a generar una envoltura afectiva teñida y atravesada por un imaginario de felicismo, autonomía y suficiencia individual. De este modo, con la producción de afectos alegres intrínsecos, propios de la actividad laboral, se pretende hacer coincidir el deseo-Amo de la institución capital con el deseo de los individuos enrolados.

Frente a este carácter casi delirante del neoliberalismo, en este escrito nos interrogamos también por las posibilidades que Lordon le otorga a la acción política concebida como una “alianza de fuerzas deseantes”.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Introducción

En el presente trabajo nos adentramos en el pensamiento político del economista y filósofo francés Frédéric Lordon para describir los rasgos generales de los conceptos de “política” y “neoliberalismo”. Los escritos de Lordon que disponemos para su análisis son limitados puesto que a la fecha gran parte de su obra se encuentra publicada únicamente en su idioma original. Aun así, consideramos que los textos disponibles en español componen un buen material representativo de la obra de Lordon que buscaremos estudiar a lo largo de los párrafos que siguen.

Los escritos de Lordon articulan un encuentro entre sociología, teoría política y filosofía, colocando como autores centrales a P. Bourdieu, E. Durkheim, K. Marx y L. Althusser, pero, sobre todo, centrándose en la filosofía de Spinoza como un pilar básico de toda su reflexión teórica. Sus indagaciones, como veremos, parten de la ontología spinozista y de sus consideraciones sobre los afectos para postular una crítica a la dominación en el capitalismo contemporáneo (mediante la observación de una institución específica como lo es la relación salarial) y una nueva comprensión de la política, de sus posibilidades y de su porvenir. En este sentido, nos moveremos por momentos en un plano de análisis más “estructural” y por momentos en otro más “coyuntural”. Los primeros apartados apuntarán a presentar el pensamiento de Lordon y los fundamentos teórico-políticos de sus aportes, para finalizar el trabajo en un registro ligado a sus reflexiones sobre el momento actual. Es por ello que la pregunta por el devenir tiránico del capital funciona como una guía que nos permitirá comprender el modo en el cual se configura y se actualiza la relación entre “política” y “neoliberalismo” en el pensamiento de nuestro autor.

Cabe aclarar, asimismo, que nos limitaremos a analizar estrictamente aquellas cuestiones de la obra de Lordon que nos permitan conocer lo que nuestro autor entiende por “política” y por “neoliberalismo”, a sabiendas de que el presente trabajo no tiene como objetivo indagar en otras temáticas que se alejen del camino propuesto. Por este motivo, los siguientes apartados entrecruzarán aportes, ideas, conceptos y pasajes extraídos de los escritos de Lordon que se organizan en función del análisis conceptual que pretendemos efectuar y por lo tanto no siguen el orden cronológico de su publicación.

I) Afectos y deseos: por un estructuralismo de las pasiones

Para Lordon, “la sociedad anda según los deseos y los afectos” (2018: 7), puesto que “los afectos son la materia misma de lo social y, más concretamente, el tejido de la política” (2017: 33). Pero, ¿a qué se refiere Lordon cuando habla de “afectos”? ¿Por qué los considera importantes para pensar el movimiento de la sociedad o, dicho de un modo más amplio, para pensar la política? ¿Es posible desanudar ese “tejido de la política” que son los afectos, y encontrar allí alguna explicación del accionar de los cuerpos?

Como hemos dicho más arriba, Lordon recupera la filosofía de Spinoza como una brújula, como un faro que arroja luz en su intento de proponer una “teoría anti-subjetiva de los afectos”. Contrariamente a una cierta idea “ordinaria” que entiende a los afectos como lo propio por excelencia del sujeto, como aquella parte emocional del comportamiento humano que debe ser dominada por una supuesta parte racional, Lordon hará un llamado a superar la (incorrecta) antinomia entre emociones y estructuras. Dicho de otro modo, buscará hablar de los afectos evitando caer en un “individualocentrismo” que considera como sujeto a un individuo libre y autodeterminado en el marco de una postura que olvida el efecto de las estructuras y las fuerzas sociales. Pero su propuesta teórica va más allá de un estructuralismo a secas; por ello, intenta discutir a su vez aquellos supuestos estructuralistas que no resuelven la “incapacidad histórica”, esto es, la posibilidad de pensar las transformaciones y el movimiento mismo de la historia. Dice Lordon:



Existen individuos y ellos experimentan afectos. Pero esos afectos no son otra cosa que el efecto de estructuras en las cuales los individuos son introducidos. Y los dos extremos de la cadena [individuos apasionados y estructuras sociales impersonales], considerados incompatibles, pueden al fin ser combinados para dar lugar a algo así como un *estructuralismo de las pasiones* (2018: 11-12).

Ahora bien, si pretendemos acercarnos a la propuesta lordoneana sobre los afectos y los deseos debemos, pues, volver a algunos conceptos centrales de la filosofía spinozista, explicitados en la *Ética* (en adelante, E.). Spinoza denomina allí *conatus* al esfuerzo de cada cosa singular por perseverar en su ser. El *conatus* es la potencia de obrar, es la fuerza de existir, es la energía fundamental que habita los cuerpos y los pone en movimiento. Y añade Lordon: esa energía que pone a los cuerpos en movimiento, cuando se trate de la realidad propiamente humana, será la energía del *deseo*. De esta manera, Lordon señala que “ser es ser un ser de deseo” (2015: 23).

El deseo entonces aparece como la determinación a actuar de esa fuerza para persistir en la existencia, que define la esencia de cada individuo. Y el deseo, en la filosofía spinozista, es siempre en acto (Abdo Férrez, 2020); esto quiere decir que tanto cuando se padece como cuando se actúa se está deseando porque hay un esfuerzo por continuar existiendo. Es por ello que para Spinoza el alma se esfuerza por perseverar en su ser con una duración indefinida y es consciente de ese esfuerzo. Como dice Spinoza en E. III, 9, esc.:

Ese esfuerzo, cuando se refiere al alma sola, se llama *voluntad*, pero cuando se refiere a la vez al alma y al cuerpo, se llama *apetito*; por ende, éste no es otra cosa que la esencia misma del hombre, de cuya naturaleza se siguen necesariamente para su conservación, cosas que, por tanto, el hombre está determinado a realizar. Además, entre “apetito” y “deseo” no hay diferencia alguna, si no es la de que el “deseo” se refiere generalmente a los hombres, en cuanto que son conscientes de apetito, y por ello puede definirse así: *el deseo es el apetito acompañado de la conciencia del mismo*. Así pues, queda claro, en virtud de todo esto, que nosotros no intentamos, queremos, apetece-mos ni deseamos algo porque lo juzguemos bueno, sino que, al contrario, juzgamos que algo es bueno porque lo intentamos, queremos, apetece-mos y deseamos (1980: 131).

Ahora bien, si el deseo es una determinación a actuar, podríamos preguntarnos, ¿qué es lo que determina el deseo? Spinoza lo dirá en las Definiciones de los afectos, 1, en E. III: “El deseo es la esencia misma del hombre en cuanto es concebida como *determinada a hacer algo en virtud de una afección cualquiera que se da en ella*” (1980: 171)¹.

Volvemos entonces a la pregunta que hacíamos al comienzo de este apartado: si, como dice Lordon, la sociedad anda según los deseos y los afectos es porque hay una determinación de uno hacia el otro: la determinación del deseo se da por las afecciones (y los afectos). Pero los afectos, en el pensamiento de Spinoza, lejos están de ser entendidos como meras “emociones” o sentimientos. Como expresa Lordon:

El afecto en Spinoza es el nombre más general que se le da al efecto que deriva del ejercicio de una potencia. Una cosa ejerce su potencia sobre otra y, como consecuencia de ello, esta última resulta modificada: afecto es el nombre de esta modificación (2017: 34).

El viento, por ejemplo, hace que una rama se incline; esa rama ha sido modificada, afectada. Una persona le habla a otra, que se enoja o se sonríe; esa persona ha sido modificada, afectada (con tristeza en un caso, con alegría en otro). Ambos ejemplos dan cuenta de lo que dice Lordon en la cita precedente: efectos que se derivan del ejercicio de una potencia sobre otra, que producen una modificación. En definitiva, entonces, son esas afecciones las que marcan una dirección, reformulan e incluso mueven al deseo según una determinación precedente (Abdo Férrez, 2020)

Por ello, es posible decir que el deseo es siempre la esencia de cada quien, modificada por las interacciones con otros. Hay una “alteridad constitutiva” del deseo (De Pablos Escalante,

1



2018: 246) puesto que ese mismo deseo, sin dejar de ser singular, es y persevera en relación con los demás. El deseo asume así un carácter relacional, marcado por la pluralidad y el encuentro con otros individuos. Esto llevará a Lordon a afirmar que el deseo tiene un carácter “heterónomo”. ¿Qué implica esta heteronomía? Que el deseo es contraído por el “encuentro con las cosas [exteriores], sus recuerdos y todas las asociaciones susceptibles de ser elaboradas a partir de esos acontecimientos que Spinoza llama *afecciones*” (2015: 35). Ocurre pues una inversión, y nos alejamos con Lordon de aquellas concepciones “ordinarias” que entienden al deseo como un movimiento resultante de una tracción preexistente y, por supuesto, individual.

Recapitulando, hay que señalar nuevamente que es el empuje del conatus lo que inviste las cosas y las instituye como objetos de deseo. Y estos investimentos están enteramente determinados por lo que Lordon denomina como “el juego de los afectos”. Dice Lordon:

Una afección –algo que adviene–, un afecto –el efecto en uno, triste o alegre, de la afección–, las ganas de hacer algo que de allí se derivan –poseer, huir, destruir, perseguir, etcétera: la vida del deseo se elabora a partir de esta secuencia elemental– (2015: 36).

Si algo podemos concluir de la cita anterior es que la determinación de la acción es propiamente afectiva y relacional. Y es justamente en el espacio *entre* los individuos, como plantea Morfino (2010), en donde actúan las pasiones, entendidas como aquellas relaciones que atraviesan al individuo constituyendo su imagen de sí y del mundo. Por ello, los tres afectos primarios que señala Spinoza en E. III, 11, esc. –el deseo, la alegría y la tristeza– “sólo existen en las infinitas metamorfosis que las relaciones con lo externo les imponen” (Morfino, 2010: 53). Esta determinación afectiva y relacional refuerza la idea de la heteronomía del deseo y de los afectos y, como dice el propio Lordon, deja a las claras que no existe ninguna acción “que sea del orden de una voluntad autónoma, de un control soberano o de una libre autodeterminación” (2015: 37) como parece proponer el imaginario neoliberal contemporáneo.

Finalmente tenemos, pues, la manifestación de la secuencia que buscábamos para adentrarnos en el estructuralismo de las pasiones: afección – afecto – acción. He aquí uno de los pilares más importantes del pensamiento lordoneano, sobre el que edificará luego su crítica al neoliberalismo y su entendimiento de la política. Veamos ahora cómo piensa nuestro autor las configuraciones institucionales que sostienen los regímenes de acumulación y cómo es posible entenderlos como regímenes de afectos y deseos.

II) Las estructuras del régimen de acumulación: ¿un régimen de afectos y deseos?

Como ya señalamos, es por haber sido afectados en y por las estructuras que los individuos han deseado comportarse como se comportan. Esto lleva a Lordon (2018: 15-16) a afirmar que las estructuras económicas de un régimen de acumulación poseen una “envoltura” afectiva, lo que equivale a decir que dichas estructuras se “expresan” en los individuos bajo la forma de deseos. ¿Qué implica esto? Que en los cuerpos, en las acciones y en las pasiones de cada individuo se expresa la estructura del régimen de acumulación produciendo refracciones o variaciones en la determinación del deseo (Abdo Férrez, 2020).

Una de las grandes apuestas teórico-políticas que identificamos en el pensamiento de Lordon para insistir en su idea de las marcas afectivas de los individuos estará en combinar el estructuralismo de las pasiones con una economía política histórica del capitalismo y con una ciencia social de las instituciones. Esta apuesta parte de una premisa analítica que aquí consideramos fundamental: la premisa de pensar en la dominación como un efecto propio de las instituciones del capitalismo contemporáneo, cuya huella se puede rastrear en los individuos. Esto, para Lordon,

es tanto más necesario cuanto que las orientaciones del régimen de acumulación neoliberal, en particular en la práctica de la relación salarial, vienen a perturbar la idea simple que espontáneamente uno se hace de la dominación, precisamente porque la empresa neoliberal se jacta (...) de funcionar con el “consentimiento” (2018: 19).



La dominación y el consentimiento: dos segmentos de un mismo nudo que serán tratados por Lordon a partir de un cruce entre la filosofía de Spinoza y el pensamiento de Bourdieu. La cuestión podría resumirse en la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible que los dominados abracen la visión del mundo de los dominadores? Si ponemos en juego lo que hemos señalado en los párrafos precedentes acerca de las determinaciones afectivas de la acción, y si consideramos que la dominación requiere del individuo un cierto tipo de acto (acorde a una cierta expectativa), podremos comprender la utilización por parte de Lordon del término “*obsequium*” para referirse a aquel “comportamiento ajustado a los requisitos de la norma [capitalista] dominante” (2018: 280). Un cuerpo dominado, continúa nuestro autor, es un cuerpo que fue determinado a moverse de una cierta manera (gestos, modales, actitudes, palabras). Y ese movimiento que hace el cuerpo dominado no puede no ocurrir pues bajo un cierto régimen de afectos y deseos que orienta, induce y produce ese accionar.

El hecho mismo de que prevalezca la norma del capital es un asunto de producción de afectos y deseos. Etimológicamente, es un asunto de “*epithumogenia*”, lo cual implica recordar que las estructuras objetivas, como señaló Bourdieu, se prolongan e inscriben necesariamente en estructuras subjetivas. Lordon aclara que la *epithume* capitalista no cierra la totalidad de los deseos en las sociedades contemporáneas, “pero capta de ellos la gran parte común: desear deviene mayoritariamente desear según el orden de cosas capitalistas, o para decirlo de otro modo: las maneras de desear bajo las relaciones sociales capitalistas” (2015: 67). Esta adecuación del deseo común a la norma capitalista Lordon la entenderá como una adecuación al “deseo-Amo” que será a su vez un producto directo de una conducción de conductas a través de los afectos.

A través del análisis de la relación salarial (en tanto institución basal del capitalismo) Lordon procura develar los motivos del movimiento de los cuerpos asalariados hacia el trabajo, en el marco de un régimen de acumulación entendido a su vez como un régimen de afectos y deseos. A cada división del trabajo le corresponderá entonces una cierta división del deseo y una serie de disposiciones a moverse en pos de algo que se cree elegir libremente sin la conciencia de lo que determina a elegir ese algo (Abdo Férrez, 2020). De esta manera, vemos que la configuración pasional de la movilización salarial está sujeta a la transformación histórica (Lordon, 2015: 52), lo cual indica que han habido diferentes regímenes de movilización salarial que se sustentan sobre diferentes fundamentos o motivaciones. El primero de ellos se vincula a la acumulación primitiva, que a través del “aguijón del hambre” pone en juego el deseo basal de la reproducción material. El trabajo resulta una cuestión de subsistencia para evitar el hambre y, más ampliamente, para sobreponerse al miedo de morir en su forma más elemental. Por ende, este primer movimiento de los cuerpos hacia el trabajo, dirá Lordon (2018: 284), se efectúa en una atmósfera de “afectos tristes”.

Este primer régimen dará paso (aunque no de modo lineal) al capitalismo fordista. Lo que Lordon observa aquí no es sólo el intento de estabilizar las condiciones de reproducción material de los asalariados mediante buenas remuneraciones, sino de “disminuir los afectos tristes de la precariedad vital (...), [de] agregar afectos alegres vinculados a la entrada del trabajo asalariado en el consumo de masa” (2018: 285). En otras palabras, el capitalismo fordista promete que esa pérdida (afecto triste) que existe en tanto asalariados se compensa, se recupera y se supera en tanto consumidores: ya no se trabaja sólo por el miedo a morir de hambre puesto que lo que moviliza a los cuerpos en esta etapa es la alegría del consumo, la posibilidad de adquirir una casa, un auto o un electrodoméstico gracias al salario obtenido mediante un empleo formal y estable. En este sentido, Lordon expresa que

la situación pasional del asalariado se encuentra sensiblemente enriquecida, teniendo por efecto la desarticulación de los viejos esquemas de la crítica anticapitalista o dando un motivo para extrañarse aún más en las aporías de la “servidumbre voluntaria” (2015: 52).



Resulta interesante detenernos tan solo algunas líneas para referirnos a esta crítica que Lordon lanza contra aquellos pensamientos que él engloba dentro del concepto “servidumbre voluntaria”. Estos pensamientos los enmarca en una corriente individualista-subjetivista que estaría basada en la idea de la voluntad libre y el control soberano. En este sentido, parecería que “fuera de la coacción dura de la sumisión fija, uno solo podría dejarse atar habiéndolo ‘querido’ en más o en menos” (2015: 37). La “servidumbre voluntaria” querría demostrar entonces la extrañeza que reside en la afirmación individual del consentimiento basado en el engaño, que tiene como trasfondo un abuso y un perjuicio hacia los asalariados.

Empero, para Lordon estas filosofías subjetivistas dejan intacta la contradicción y no resuelven el meollo de la cuestión. Por eso, desde un punto de vista spinozista, dirá que el consentimiento como aprobación efectuada por una conciencia libre y autodeterminada no tiene ningún sentido. “Es siempre el encadenamiento causal de las afecciones y de los afectos que nos ha determinado a desear lo que deseamos y a hacer lo que hacemos” (2018: 291). En efecto, y a partir de las ideas de Spinoza, el consentimiento como voluntad, como aprobación de una conciencia que decide por sí misma de forma libre y auto-determinada, es un imposible: “la servidumbre voluntaria no existe. Solo hay servidumbre pasional; pero es universal” (2015: 37). Por ello, en lugar de esa servidumbre instaurada por la voluntad como decisión consciente, Lordon dirá que sólo existe aquella servidumbre vinculada a los afectos, que determina tanto lo que se desea como lo que se hace.

Por todo lo expuesto hasta aquí es posible descifrar la afirmación de Lordon que postula que la movilización salarial es una cuestión de “co-linealidad”: el objetivo central apunta a alinear el deseo de los asalariados sobre el deseo-Amo. La relación salarial resulta así una relación de “enrolamiento”, pues implica que ciertos individuos impliquen a otros en la relación de su propia “empresa” (2015: 25). El carácter casi obsesivo de ese alineamiento por parte del capital se dirige a “hacer de las potencias enroladas una prolongación fiel de su propia potencia” (2015: 55), revelando un mecanismo de captura. Esta situación se ha profundizado hasta niveles jamás vistos a partir de la crisis del fordismo y con la entrada del capitalismo en su fase neoliberal, con una consecuente mutación en el régimen de afectos y deseos, tal como veremos en el apartado que sigue a continuación.

III) La especificidad del capitalismo neoliberal: ¿alegres auto-móviles?

Lordon está convencido de que el capitalismo contemporáneo nos muestra un paisaje pasional más complejo y diferenciado que el de los tiempos de Marx. Nuestro autor busca entender “la especificidad del lazo afirmativo e intrínseco que el neoliberalismo entabla entre interés, deseo y afecto” (Tinta Limón, 2015: 11) a diferencia de lo que ocurría con las formaciones previas al capitalismo o con el fordismo. Por eso, concentra sus esfuerzos en analizar las mutaciones que ocurren en este paisaje pasional, un gesto imprescindible para no desconcertarse ante el espectáculo de los “dominados felices”.

El neoliberalismo, según afirma la editorial Tinta Limón (2015) en la introducción a un texto de Lordon, pugna por inmanentizar plenamente la interacción entre producción-consumo-alegría. ¿Qué implica esto? Un intento por hacer coincidir el deseo-Amo del capital con el deseo de cada individuo. Como señala Abdo Férrez:

la innovación del neoliberalismo sería eliminar la mediación de la alegría por el consumo, que propiciaba el fordismo, para hacer coincidir la alegría con la misma actividad laboral, con el trabajo, que es a su vez redefinido como la fuente de realización de sí para los individuos (2020: 48).

Pero, podríamos preguntarnos, ¿cuáles son las afecciones específicas que se producen en el régimen de acumulación neoliberal que determinan a desear dentro de la norma? O, parafraseando la conocida pregunta spinoziana del *Tratado Teológico-Político*, ¿qué es lo que determina a los individuos, en esta etapa, a buscar la servidumbre como si se tratase de su libertad?



Lordon afirma que la originalidad del neoliberalismo reside en su objetivo de hacer ingresar la movilización salarial en un régimen de “afectos alegres intrínsecos” (2018: 286). Recapitulemos: el aguijón del hambre era un afecto salarial *intrínseco*, pero era un afecto triste. La alegría asociada al consumo propia del capitalismo fordista era, claro está, un afecto alegre, pero era *extrínseco*. El neoliberalismo, en cambio, se propone producir *afectos alegres intrínsecos*, es decir, “intransitivos y ya no dirigidos a objetos exteriores a la actividad del trabajo asalariado” (2015: 70). Por este motivo, Lordon indica que

el trabajo no debe ser más la maldición del debilitamiento a rechazar ni incluso el medio simplemente instrumental de satisfacciones mercantiles que le siguen siendo exteriores: debe devenir una ocasión “de cumplimiento”, de “realización de sí mismo” y, en el límite, de coincidencia en la felicidad de la vida profesional y de la vida a secas. Lo propio del régimen de deseos y de afectos del capitalismo neoliberal es entonces que él apuesta sobre la verdad subjetiva del trabajo como ninguno de sus predecesores (2018: 286-287).

Esta transformación del régimen de afectos y deseos que produce el neoliberalismo se edifica sobre la base de ciertos valores que aparecen asociados a la alegría y a la libertad: el ideal de autonomía, el manejo discrecional del tiempo, la indistinción entre tiempo de trabajo y tiempo de ocio... Todos valores posibles de ligar con un discurso gerencial de motivación basado en el mérito individual. Se busca el dominio no por miedo en primera instancia sino centralmente por afectos alegres, combinados con la ilusión de la libre determinación (Abdo Ferez, 2020). Esto configura para Lordon un “proyecto de encantamiento y de disfrute”, un intento de alcanzar el sueño capitalista de un asalariado contento con su verdad subjetiva feliz, y olvidado definitivamente de su verdad objetiva.

En tal sentido, Lordon ve en el proyecto neoliberal una muestra de aquella advertencia que Spinoza hiciera en su *Tratado Político*, a saber: “Es preciso manejar a los hombres de tal modo que no crean que son manejados sino que viven de acuerdo con su libre decisión y su propia voluntad” (2014: 120). Hacer funcionar a los asalariados según su propio deseo para construir alegres auto-móviles al servicio del capital: he aquí, para Lordon, la más sofisticada y victoriosa hazaña neoliberal.

Por otro lado, resulta relevante destacar que en el neoliberalismo ocurre una división social del deseo que se hace carne en los individuos. Dicha división actúa “tornando natural cierta desigualdad en el acceso a la alegría, naturales ciertas autorizaciones a algunos disfrutes (...), naturales las ‘elecciones’ de objetos de deseo y aspiraciones” (Abdo Férrez, 2020: 50). De esta manera, el capitalismo neoliberal muestra a la desigualdad como algo deseable porque remarca la diferencia imaginaria de cada quien, como una suerte de distancia y valorización respecto de los otros individuos. En palabras de Lordon, esta desigualdad imaginaria debe recrearse una y otra vez, fundamentalmente porque permite e induce a cada uno a “desear según su cualidad social” (2018: 298). Esto genera que, para algunos, el imaginario del deseo opere como una “autolimitación por menosprecio de sí mismo” (2018: 99), que puede vincularse con lo que Spinoza entiende como “abyección”.

En resumen: al mostrar a la desigualdad como algo deseable y al producir un “odio de sí” (Abdo Férrez, 2020: 54), el neoliberalismo construye una naturalización del orden social que debe aceptarse sin cuestionamientos, generando de este modo una “distribución desigual de las posibilidades de alegría” (Lordon, 2018: 298). Para nuestro autor, es posible entender este mecanismo como una manifestación del “habitus” de Bourdieu, según el cual los agentes ajustan inconscientemente sus esperanzas subjetivas a las probabilidades objetivas, asumiendo una autolimitación que pretende cancelar toda acción que no se ajuste a la norma.

El ajuste constante a la norma y la subordinación de la vida al servicio del deseo-Amo son los dos principios básicos del “proyecto delirante de una *posesión* integral de los individuos” (2015: 96). Aquello que se sugiere es una pretensión de control tan completa que reivindica la



sumisión total: la captura de la potencia de actuar que promueve el capitalismo contemporáneo apunta a lograr el ideal de la co-linealidad perfecta, en el marco de un desdibujamiento de una vida de no-trabajo y de un enrolamiento sin límites temporales.

Todo esto conforma para Lordon un “devenir tiránico” del capital, que “encuentra sus condiciones de posibilidad en el nuevo estado de las estructuras económicas del capitalismo desregulado, pero sobre todo encuentra un modelo, podría incluso decirse un paradigma, en el deseo-Amo particular del capital *financiero* bajo la forma de la *liquidez*” (2015: 62). Esa perfecta flexibilidad tiene tras de sí la fantasía de un individualismo llevado hasta sus últimas consecuencias; un individualismo que atraviesa el imaginario de toda una época y que está basado, como veremos, en una falsa premisa.

IV) Contra el individualismo y la (falsa) autosuficiencia

El devenir tiránico del capital que comentábamos líneas arriba necesita de un imaginario neoliberal consolidado; un imaginario que se expanda, que impregne y que aparezca allí donde menos se lo espera. Según Lordon (2018: 306-307), en las sociedades contemporáneas los canales de transmisión más eficaces del imaginario neoliberal no son única ni principalmente los medios de comunicación masivos o la prensa en general. El lugar por excelencia hay que buscarlo en la expresión de la “ideología psicologista del yo”, esto es, en aquellos espacios en donde se moldea y se construye un

yo soberano, libre y responsable, el yo que quiere y que decide (...), un yo autosuficiente, portador de todas las condiciones de su propia felicidad, en una concepción por completo conforme al subjetivismo liberal, hasta en sus formas más sofisticadas, como por ejemplo las de la teoría económica del capital humano (2018: 307).

Lordon efectuará una feroz crítica a los postulados de la “ideología psicologista del yo” y los irá refutando, una vez más, a partir de la filosofía spinozista. ¿Es posible pensar en un yo libre, soberano, autónomo, responsable y dueños de sus actos? Volvemos, otra vez, a la pregunta que formulamos en otra parte: ¿son los individuos auténticos autores de sus actos? Como ha dicho Spinoza en E. II, 35, esc.: “los hombres se equivocan al creerse libres, opinión que obedece al solo hecho de que son conscientes de sus acciones e ignorantes de las causas que las determinan” (1980 :101). Si los individuos se creen libres autores de sus actos, indica Lordon, se pensarán por ende creadores de su propio futuro. “Como potencias autosuficientes, se creen capaces de construir sus vidas sobre la base de su simple voluntad: he aquí el punto de partida del imaginario neoliberal” (2018: 309), un imaginario que tiene como pilares fundamentales las ideas de autonomía y de suficiencia individual.

Nuestro autor está convencido de que para plantear una oposición radical al neoliberalismo hay que atacar primordialmente aquella matriz inscrita en lo más profundo de la subjetividad humana, una matriz que los individuos transportan con total inconciencia. Se podría sugerir entonces, de modo especulativo, que para hacerle frente al imaginario neoliberal bastaría con desprenderse de la norma, con efectuar un movimiento kantiano que invite a cada uno a pensar por sí mismo. Sin embargo, lejos de concebir este planteo como un gesto emancipatorio, Lordon dirá que “no hay nada más revelador del imaginario neoliberal que la concepción que cada uno se hace espontáneamente de sí mismo como sujeto pensante” (2018: 313). ¿Por qué? Porque el individuo no piensa *por sí mismo*; es más, el individuo no hace nada por sí mismo.

Para justificar lo anteriormente dicho, Lordon se refugia nuevamente en la filosofía spinozista y en su ontología de los modos finitos. Veamos: para Spinoza, el individuo es un *modo finito* y no una sustancia. ¿Qué es una sustancia? E. I, definición 3: “por *substancia* entiendo aquello que es en sí y se concibe por sí, esto es, aquello cuyo concepto, para formarse, no precisa del concepto de otra cosa” (1980: 28). De esto se deriva que la sustancia posee plenitud, completud y, sobre todo, una total autodeterminación. En cambio, el individuo en Spinoza es



concebido como un modo. Dice Spinoza en E. I, definición 5: “por *modo* entiendo las afectaciones de una substancia, o sea, aquello que es en otra cosa, por medio de la cual es también concebido” (1980: 29). Entonces, las propiedades del modo vendrían a ser la finitud, la incompletud y la insuficiencia.

En resumen: Spinoza diferencia entre sustancia y modo. La primera es *en sí* y no necesita de nada más para formarse; por ende, su condición es la plenitud y la completud. El segundo es *en otra cosa*, es finito e incompleto. Esto llevará a Lordon a decir que el modo finito (léase, el individuo), por construcción, “no puede pensar por él mismo, ni hacer nada por él mismo (...) él es siempre determinado a pensar o a actuar por otra cosa” (2018: 315). De esta manera, basándose en la idea de la causa *inadecuada* (es decir, aquella cuyo efecto no puede entenderse por ella sola), Lordon señala que la mayoría de los efectos que el modo finito humano puede producir no se explican por él únicamente, sino que son *co-determinados* por cosas exteriores (2018: 316).

No hay entonces, concluye Lordon, ningún pensamiento que podamos decir que es completamente nuestro. El individuo, como diría Spinoza, es consciente de su pensar, pero ignorante de las muchas influencias que han determinado ese pensar. Por ello, la máxima kantiana de *pensar por sí mismo* se convierte en uno de los más elocuentes ejemplos del pensamiento acrítico puesto que se basa en una supuesta autosuficiencia epistémica de los sujetos que ignora que el acto del pensar ocurre necesariamente en conexión con otras “cosas” y, sobre todo, en conexión con otros individuos.

Esa ignorancia del vínculo con otras “cosas” y con otros individuos se camufla con una retórica individualista de la grandeza del mérito y las realizaciones personales. En otras palabras, dice Lordon, el capitalismo neoliberal oculta el carácter colectivo de toda producción bajo un discurso de la performance individual. Vemos así surgir supuestas “leyendas” del capitalismo contemporáneo que representarían una suerte de epopeyas vivientes de creaciones heroicas: Bill Gates, Steve Jobs, Mark Zuckerberg (y podríamos añadir, situadamente, a Marcos Galperín), por ejemplo, son presentados como personas-hitos, como emprendedores exitosos a vanagloriar, como modelos de la autosuficiencia y el mérito personal. Sin embargo, subraya nuestro autor, detrás de cada historia de grandeza se esconde un trasfondo colectivo y co-determinado que es necesario develar. Dice Lordon:

en completo desfasaje con sus fantasmas y leyendas, la realidad del capitalismo neoliberal y empresarial no es la de la plenitud del mérito personal sino la de la comprobación repetida de la insuficiencia individual (...), insuficiencia completada, o compensada, por las prácticas de la *brigue*, es decir, de la captación (2018: 332).

Lordon entiende por “*brigue*” a la “intensa persecución que se hace por medio de muchas personas que uno compromete en sus intereses” (2018: 332) (extraído del *Diccionario* de la Academia Francesa de 1718). De este modo, la “*brigue*” opera como la forma más visible de la captura de la potencia por parte del capital.

La autosuficiencia, entonces, resulta así una de las peores mentiras elaboradas por el neoliberalismo. Por ello, en la búsqueda de un imaginario antijetivista y contra-neoliberal, Lordon encuentra en el imaginario spinozista una suerte de antídoto basado en la insuficiencia devenida conciencia de sí misma y en la dependencia generalizada. La dependencia opera como una condición *constitutiva*, y lejos está de representar una disminución. En ese marco, Lordon hace un llamado a no vivir bajo la circunstancia de la falta: “Y si alguna vez los afectos tristes llegaran a persistir, habrá que oponer los afectos alegres que vienen de la idea de que la dependencia puede no ser deficitaria sino constitutiva, no falta sino *construcción*” (2018: 341).

Y en esa opción por la construcción se encuentran, como veremos en el siguiente apartado, las posibilidades de una *política contra-neoliberal*. De hecho, Lordon está convencido de que



esa insuficiencia ontológica promueve una comunicación constante entre modos finitos. Se configura así un mundo de conexiones mutuas, un mundo de interdependencias constitutivas, un mundo de relaciones necesarias. En este sentido, y aunque el análisis de esta posible relación excede los límites del presente trabajo, es posible trazar un vínculo entre la crítica a la autosuficiencia neoliberal que propone Lordon (desde la filosofía de Spinoza) con los aportes sustanciales que han hecho al respecto tanto Étienne Balibar con su concepto de “transindividualidad”, como Judith Butler con sus ideas de “interdependencia constitutiva” y “relacionalidad en la vida”.

Bastará decir que por todo lo expuesto Lordon considera al individuo como un “*im-bacillum*” –sin bastón, sin muleta– que es incapaz de sostenerse por sí mismo y, por ende, necesita de otros. Esa “imbecilidad ontológica” compone una condición irremediable que debe asumirse con alegría puesto que “es nuestra misma finitud la que nos compromete en ese régimen de intercambios generalizados que se llama la sociedad” (2018: 342). Si, entonces, cada modo es una trama de relaciones y al mismo tiempo un individuo más o menos complejo que persevera en su ser (Morfino, 2015: 23), podemos concluir este apartado con la elocuente metáfora que Spinoza propusiera en E. III, 49, esc.: “es evidente que nosotros somos movidos de muchas maneras por las causas exteriores, y que, semejantes a las olas del mar agitadas por vientos contrarios, nos balanceamos, ignorantes de nuestro destino y del futuro acontecer” (1980: 168).

V) La política como *ars affectandi* y la historia como “descontento”

Hasta aquí, siguiendo uno de los objetivos que enunciamos al comienzo del trabajo, hemos presentado aquellos aportes teórico-políticos de la obra de Lordon que parten de la ontología spinozista y de las consideraciones sobre los afectos para efectuar una crítica a la dominación en el capitalismo contemporáneo. Vimos también que una de las principales preocupaciones de nuestro autor reside en analizar el carácter “totalitario” del proyecto neoliberal de la “posesión de las ‘almas’” (2018: 141), en una referencia al carácter “violento” que Spinoza le atribuye en el *Tratado Teológico-Político* a los gobiernos que extienden su autoridad sobre los espíritus (1985: 206). Es este carácter “totalitario” el que pretende la co-linealidad absoluta para orientar el movimiento de los cuerpos en una sola dirección y sin límites temporales. Si bien uno de los propósitos centrales de la reflexión lordoneana apunta a problematizar este carácter “totalitario”, no lo entiende empero como una realidad sin afuera, como algo imposible de cambiar. Nuestro autor cree que hay “fuerzas muy a menudo determinadas a la reproducción de lo mismo pero eventualmente capaces de *producir movimiento en direcciones inéditas* que llegan a romper el curso ordinario de las cosas, aunque sin escapar al orden causal de la determinación” (2018: 14). Esto vuelve posible pensar el movimiento de las estructuras y la crisis de ciertos órdenes institucionales puesto que “no hay transformación de las estructuras sin acción transformadora, es decir, sin acción política, y la acción política es un asunto de afectos y deseos colectivos” (2018: 16-17). La política entonces es pensada por Lordon como aquellas “alianzas de fuerzas deseantes” capaces de construir movimientos de poder determinados (afectivamente) a orientarse en un sentido que apunte a transformar los marcos comunes.

Asimismo, Lordon entiende que la política es un “*ars affectandi*”, esto es, un arte que consiste en afectar las complexiones pasionales de los individuos, en pulsar los resortes para inducir en ellas deseos particulares (2017: 62). En este sentido, la política implica un campo en el que operan deseos, pasiones e ideas, es decir, elementos que componen una estrategia de producción de afectos para mover a los sujetos. Vemos así que la concepción que Lordon tiene de la política se aleja de aquellas que la entienden como una competición por los mejores argumentos en el marco de un juego de racionalidades (Aragüés y Canavera, 2017).



Por otro lado, es importante señalar que Lordon no cree que esa estrategia de producción de afectos esté determinada *únicamente* por las afecciones materiales. Importan, sí, pero no tienen la última palabra para explicar los movimientos del conatus. Por ello, Lordon pondrá el foco en las mediaciones de la imaginación como un condicionante del obrar humano. ¿Qué implica esto? Que, como dice Spinoza, los individuos poseen en ocasiones un conocimiento de las cosas singulares que es “confuso” y “mutilado” (1980: 106) pues está gobernado no por el entendimiento sino por la imaginación. Y ese conocimiento por imaginaciones puede encaminar a los individuos hacia direcciones de lo más aberrantes. Una consecuencia política de esto, basada en la manipulación de creencias, es por ejemplo el desvío de la ira hacia imaginaciones descarriladas que practica la ultraderecha en la contemporaneidad:

cuando las miserias vividas son las de la precariedad social y el sentirse políticamente abandonado, orientamos las construcciones causales hacia los inmigrantes o los “extranjeros”. (...) No hay, pues, ninguna traducción mecánica de la tristeza económica en esfuerzo por repeler las causas económicas de la tristeza. Y nada excluye jamás, bien al contrario, que los *conatus* se precipiten en los atajos hacia los que los han encaminado unas imaginaciones enloquecidas. Enloquecidas o llevadas a serlo, ya que hay poderosos intereses sociales en moldearlas para lanzarlas en tal o cual dirección (2017: 72).

Frente a esta situación, Lordon piensa que la política como arte de afectar debe ejercerse en una forma privilegiada como el arte de “empoderar las ideas” (2017: 73-74). Este empoderamiento apunta a dotarlas de potencia, a asociarles afecciones del cuerpo y, por lo tanto, volverlas capaces de afectar. Entonces, el “*ars affectandi*” que es la política opera por representaciones e imaginaciones; y cualquier “causa política”, según Lordon, debe tener por objetivo primero “volver presentes cosas ausentes, visibles –por tanto, afectantes– cosas invisibles” (2017: 82). De este modo, la política se encuentra ligada con una “economía de la visibilidad”, que cada causa intentará redefinir o distorsionar para hacer visible lo que no lo era. Esto último involucra un desafío político puesto que con la “representación”, con la adición de las imágenes ausentes, el cuerpo encuentra nuevos pliegues y adquiere nuevas disposiciones que pueden ser activadas en pos de una causa política. En definitiva, vemos cómo ese “volver presentes cosas ausentes” tiene tras de sí aquella finalidad de producir movimiento en direcciones inéditas, léase, la política.

Pero, se pregunta Lordon, ¿no implica el determinismo una eterna continuación de lo mismo, por ende, una exclusión de lo “nuevo”? (2015: 149) ¿De dónde puede nacer el movimiento que representa la política si hemos dicho que la autonomía de la voluntad es una ficción? Nuestro autor señala que la vida colectiva de los individuos se reproduce o se estremece por el juego de los afectos, por el efecto que se producen los unos a los otros, pero siempre atravesados por “instituciones” y “relaciones sociales”. Ahora bien, las pasiones que mantienen a los individuos bajo relaciones institucionales pueden reconfigurarse para trabajar en la *destrucción* de esas relaciones. Dice Lordon:

Conforme al principio causal, no se reconfiguran por sí mismas, sino siempre bajo el efecto de una afección antecedente, a menudo ese gesto de más que el poder institucional no supo contener y que va a causar su perdición al volver a poner a la multitud en movimiento. Spinoza llama genéricamente “indignación” a este afecto, no moral sino político por excelencia, que ve a los sujetos coligarse en la revuelta que sigue a una ofensa (2015: 153).

Esto configura un “contagio general” de tristeza que produce un desborde y determina un movimiento de los conatus enrolados, siguiendo lo que Spinoza afirma en E. III, 37, demostración: “cuanto mayor es la tristeza, tanto mayor será la potencia de obrar con la que el hombre se esforzará por apartar de sí esa tristeza” (1980: 152).

Si retrocedemos algunos pasos, veremos que el determinismo spinozista que Lordon hace suyo contiene un pensamiento del cambio, de la bifurcación y de la crisis, a saber:



¿No hace falta que cierta cosa se haya producido, y haya producido sus efectos en los individuos, para que estos que, de ordinario, iban a su trabajo, se conviertan, de golpe, en piquetes, o bien que los que votaban gentilmente comiencen a quitar los adoquines de las calles? (2017: 122).

Las “pasiones sediciosas” que Lordon menciona resultan fundamentales para comprender que la política, tal como la piensa nuestro autor, está sometida a sacudidas, lo cual reafirma que los órdenes institucionales son perecederos. La historia no tiene garantías teleológicas porque no está escrita de antemano; la historia “bifurcadora”, la que produce el movimiento que le interesa problematizar, funciona específicamente con “afectos coléricos”. Por ello, Lordon observa en el “descontento” la fuerza histórica afectiva capaz de torcer el curso de las cosas y en la “multitud de los descontentos” al colectivo capaz de concentrar suficiente potencia para producir los grandes derrocamientos (2015: 163).

Ese “descontento” actúa por “indignación”, entendida con Spinoza como aquel punto de intolerancia en el que el poder institucional pierde toda influencia sobre sus sujetos; un punto de afecto que determina nuevos movimientos del cuerpo por fuera de las normas del poder (2017: 142). Una insurrección, por ejemplo, opera mediante la conversión en afectos políticos de tristezas experimentadas en primera persona (es decir, de un modo no político). Cuando se le da forma política al movimiento reactivo del conatus para rechazar la tristeza, las causas de la misma devienen causas “comunes”: “las mentes, ahora, se esfuerzan *juntas* en imaginar lo que aumenta la potencia de actuar de sus cuerpos” (2017: 157). Surgen así imaginaciones inéditas y los cuerpos-mente pueden explorar aquello que les estaba prohibido considerar.

“Todos los colectivos de lucha conocen ese momento de exaltación catastrófica, momentos de alegrías intensas, aunque pasajeras, que proceden de descubrir su propia potencia, de descubrirse una potencia de la que uno no se creía capaz” (2017: 159). Sin embargo, pese a todo lo dicho en los últimos párrafos cabe hacer una advertencia: no hay que creer que el afecto común por el cual una multitud puede reunirse tiende a ser *necesariamente* un afecto progresista, igualitario o liberador. Pero existe una “ambivalencia” en ese afecto: puede ser constitutivo, puede institucionalizar, pero también puede destruir porque “actúa en todos los sentidos, tanto para lo peor como para lo mejor” (2017: 164-165). De hecho, una de las paradojas contemporáneas del capitalismo es que, al mismo tiempo que se esfuerza por sofisticar los métodos para inducir alegrías, maltrata y precariza con intensidades inauditas: deviene odiable mientras se esfuerza por volverse amable (2015: 164). La cuestión central estará entonces en la configuración que asuma ese odio, en su orientación, en sus pliegues y en sus posibilidades. Porque, como dice Spinoza en el *Tratado Político*:

si los hombres quieren realmente concordar y poseer de algún modo un alma común [como se dejan guiar más por los afectos que por la razón], no lo harán mediante un precepto de la razón sino más bien en virtud de un sentimiento común como la esperanza, el temor o el deseo de tomar venganza por algún daño sufrido (2014: 59).

¿Y qué ocurre en el capitalismo contemporáneo? Podríamos decir a modo de hipótesis, con Abdo Férrez (2020: 55), que se impide la generación de un afecto común a partir de causales de indignación similares, se bloquea la percepción de estar ante problemas comunes. Es más: el ajuste y la fijación al deseo-Amo y la captura de la potencia por parte del capital contribuyen a bloquear la posibilidad de construir una acción política que permita delinear una fisura en el régimen de acumulación. Esto también configura ese “devenir tiránico” del capital que para Lordon es fundante de la relación entre neoliberalismo y política en la contemporaneidad. Asistimos al surgimiento de nuevas formas autoritarias del capitalismo neoliberal, formas que parecen generar las condiciones de posibilidad para el ascenso de corrientes políticas no-democráticas. Estas corrientes, en muchas ocasiones, tienen como sustento un imaginario teológico-político autoritario que se presenta como absoluto y trascendente, alimentado de la tristeza, el odio y la superstición (Chauí, 2021).



Frente a este estado actual de situación que parece no encontrar salida, la política para Lordon, desde un registro coyuntural, puede comprenderse también como un intento constante por

liberar tanto como se pueda, e incluso si la emancipación definitiva no es más que una línea de horizonte, a los individuos de la tutela, triste o alegre, de los deseos-amos, no solamente [para] acabar con las asimetrías de la captura y su cortejo de dominación, sino también [para] reabrir el espectro de las posibilidades ofrecidas a sus efectuaciones de potencia (2015: 174-175).

Afirmamos que es un *intento constante* (léase, que persiste y pretende resistir) porque es posible identificar nuevos catalizadores de una identidad común –disputas religiosas, distinciones raciales, sexuales y clasistas, reaparición de nacionalismos–, “proclives a reintroducir intensidad y capturar en su favor, ellos sí, los movimientos de odio e indignación colectivas, que la subjetivación neoliberal promueve. Son ordenadores simples, en un mundo cada vez más diferenciado” (Abdo Férrez, 2020: 56-57).

Una política contra-neoliberal, como la que apunta a teorizar Lordon, que busca impugnar aquellas formas de sentir, juzgar y pensar impregnadas en cada individuo, que trata de explorar nuevas afecciones comunes y orientarse hacia rumbos inéditos, tendrá pues un sinuoso desafío en este paisaje contemporáneo de autoritarismos, ultraderechas y discursos teológico-políticos que parecen, cada vez más, desbordar lo inteligible.



Referencias bibliográficas

- Abdo Férrez, C. (2020). “Gramáticas del odio en el capitalismo contemporáneo. Una lectura desde Spinoza” en *Praxis Filosófica* (50S). Buenos Aires.
- Ahmed, S. (2019). *La promesa de la felicidad. Una crítica cultural al imperativo de la alegría*. Buenos Aires, Caja Negra.
- Althusser, L. (1984). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Balibar, E. (2009). *Spinoza: de la individualidad a la transindividualidad*. Córdoba, Editorial Brujas.
- Balibar, Etienne. (2011). *Spinoza y la política*. Buenos Aires, Prometeo libros.
- Bourdieu, P. (1984). “Espacio social y poder simbólico”. En Bourdieu, P. *Cosas dichas*. Barcelona, Gedisa (pp. 127-141).
- Bourdieu, P. (1997). “La esencia del neoliberalismo” en *Revista Universidad Pedagógica Nacional*, Nro 35, II semestre.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas*. Barcelona, Anagrama.
- Brown, W. (2020). *En las ruinas del neoliberalismo: el ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*. Buenos Aires, Tinta limón.
- Butler, J. (2020). *La fuerza de la no violencia*. Buenos Aires, Paidós.
- Calveiro, P. (2021). *Resistir al neoliberalismo: comunidades y autonomías*. Ciudad de México, Siglo XXI.
- Cappelletti, A. (2019). “Introducción”. En De la Boétie, E. (2019). *Discurso sobre la servidumbre voluntaria*. Buenos Aires, Libros de la Araucaria.
- Chauí, M. (2020) “O totalitarismo neoliberal”. *Revista anacronismo e irrupción*. Vol. 10, 18. Pp. 307-318. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/anacronismo/article/view/5434>.
- Dardot, P. y Laval, P. (2009). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, Gedisa.
- De La Boétie, E. (2019). *Discurso sobre la servidumbre voluntaria*. Buenos Aires, Libros de la Araucaria.
- De Pablos Escalante, R. (2018). *El deseo de razón y la alteridad constitutiva. Apuntes sobre el ser humano en la Ética de Spinoza*. *Revista Co-herencia*, 15(28), 245- 269. doi: 10.17230/co-herencia.15.28.11.
- Expósito, J. [et al]. (2022). *Ensamblajes neoliberales*. Vicente López, Red Editorial.
- Lordon, F. (2015). *Capitalismo, deseo y servidumbre. Marx y Spinoza*. Buenos Aires, Tinta Limón.
- Lordon, F. (2017). *Los afectos de la política*. Zaragoza, Pressas de la Universidad de Zaragoza.
- Lordon, F. (2018). *La sociedad de los afectos. Por un estructuralismo de las pasiones*. Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora.
- Marx, K. (2002). *El capital*. Tomo I, cap. XXIV. Recuperado de: http://marxmadera.org/sites/marxmadera.org/files/marx_karl_-_el_capital_tomo_i._el_proceso_de_produccion_del_capital.pdf
- Morfino, V. (2010). *Spinoza. Relación y contingencia*. 1ª ed. Córdoba. Encuentro Grupo Editor. 2010.
- Rancière, J. (2010). *El desacuerdo. Política y Filosofía*. Buenos Aires, Nueva Visión.
- Ricca, G. (2024). “Obsequium. Notas de lectura” en Ricca, Guillermo [et al.]. *Spinoza en las orillas: XVII Coloquio Internacional Spinoza*. Río Cuarto, UniRio Editora.
- Spinoza, B. (1980). *Ética*. Madrid, Alianza.



- Spinoza, B. (1997). *Tratado teológico-político*. Barcelona, Altaya.
- Spinoza, B. (2014). *Tratado Político*. Buenos Aires, Quadrata.
- Sztulwark, D. (2020). *La ofensiva sensible: neoliberalismo, populismo y reverso de lo político*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Caja Negra.
- Sztulwark, D. (2023). *El Capital Humano y el lenguaje del nuevo gobierno*. Buenos Aires, LoboSuelto Blog. Disponible en: <https://lobosuelto.com/el-capital-humano-y-el-lenguaje-del-nuevo-gobierno-diego-sztulwark/>.
- Vinuesa, L. (2024). Étienne Balibar lector de Baruch Spinoza: La teoría del conatus como potencia emancipadora. Las Torres de Lucca 13(1), 21-30. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.5209/ltdl.88050>.



El Estado. Sus partes, atributos y problemáticas.

Guillermo Gastón Colella.

ggc301085@gmail.com

Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Resumen: En el siguiente trabajo, de índole ensayo académico, abordaremos la noción de Estado. En este sentido, en primer lugar –I– se dará la definición de Estado. Luego –II– se desarrollarán las partes la definición. Posteriormente –III– se mencionarán los medios, atributos o potestades que le corresponden. A continuación –IV– se abordarán las principales amenazas o desafíos que debe enfrentar. Finalmente –V– se compararán las visiones económicas Populista y Neoliberal sobre la gestión del Estado en relación a: 1- perspectiva teórica de análisis, 2- diagnostico, 3- rol del Estado, 4- papel de la sociedad civil, y 5- dimensiones claves para lograr el Desarrollo.

Cabe aclarar que en éste trabajo se considera al Estado desde un punto de vista histórico. En este sentido, la definición propuesta queda condicionada por las condiciones históricas actuales y se enmarca dentro de las llamadas Democracias Occidentales.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

En el siguiente trabajo, de índole ensayo académico, abordaremos la noción de Estado. En este sentido, en primer lugar –I– se dará la definición de Estado. Luego –II– se desarrollarán las partes la definición. Posteriormente –III– se mencionarán los medios, atributos o potestades que le corresponden. A continuación –IV– se abordarán las principales amenazas o desafíos que debe enfrentar. Finalmente –V– se compararán las visiones económicas Populista y Neoliberal sobre la gestión del Estado en relación a: 1- perspectiva teórica de análisis, 2- diagnostico, 3- rol del Estado, 4- papel de la sociedad civil, y 5- dimensiones claves para lograr el Desarrollo.

Cabe aclarar que en éste trabajo se considera al Estado desde un punto de vista histórico y geográfico. Por lo cual, la definición propuesta queda enmarca dentro de las Democracias Occidentales contemporáneas.

-I- Definición propia de Estado.



Para comenzar, daremos una definición propia de Estado. Ésta está elaborada en base a las reflexiones y postulados que desarrollaremos en la siguiente sección, donde se desglosa la definición en cada una de sus partes. Habiendo realizado la aclaración anterior, entendemos al Estado como:

Una estructura administrativa, aceptada como una autoridad política común y legitimada por la idea de representación y universalidad; que se encarga de “ordenar” a la sociedad civil, y administra los intereses públicos siguiendo una Razón de Estado; teniendo como fin último que la población viva lo más felizmente posible, para así consolidar la unidad política, mientras que asegura su existencia y mantenimiento.

-II- Desarrollo de las partes de la definición.

El Estado es una estructura burocrática aceptada como una autoridad política común:

Siguiendo a Max Weber, en *Economía y Sociedad* (2002), se propone que el Estado posee un aparato administrativo –burocracia– que *persigue un fin específico de modo continuo*. Esta burocracia tiene una conducta determinada por reglamentos. Su acción se orienta, en cuestiones técnicas, por una capa dirigencial, y en cuestiones políticas, por un líder político (ya sea un sujeto a un partido político). Por otro lado, debe gozar de legitimidad en un área de influencia delimitada para que los ordenamientos implementados -leyes- se impongan con éxito.

Ahora bien, el concepto de estructura nos permite dar cuenta de la *dimensión histórica* del Estado, ya que estos “se distinguen entre sí no solo por rasgos accidentales sino también estructurales.” (Böckenförde, 2000, p. 18). Esto significa que las condiciones económico-sociales-históricas en donde se encuentre el Estado delinearan sus objetivos y la forma que adopte.

La primera parte de la definición también da cuenta del carácter *formal y procedimental* que toma el Estado. Böckenförde (2000), siguiendo a F. J. Stahl, da cuenta de que la idea de *Estado de Derecho* no apunta al contenido del mismo, sino “*al modo y la manera como se realizan*” las actividades de éste. En éste sentido, se alinea Genist al argumentar que “El Estado de Derecho significa también una jurisdicción administrativa, autónoma en organización y procedimiento.” (Böckenförde, 2000, p. 27); y el mismo Böckenförde al escribir que “...el Estado: es un elemento formal que está separado del objetivo y del contenido...” (2000, p. 25).

Legitimada por la idea de representación y universalidad:

En lo referente a la *universalidad* se deben dar tres apreciaciones sobre el concepto. Primero, puede referir a la reflexión que realiza Pierre Rosanvallon, sobre la concepción de Hegel de la sociedad Civil, en la Filosofía del Derecho:

...El hombre vale porque es hombre, no porque es judío, católico, protestante, alemán o italiano (§209). Realiza entonces el principio de universalidad, desestructurando las distinciones anteriores de razas, órdenes religiosas y borrando las barreras y las fronteras geográficas. (2006, p. 158)



De esta manera, se considera que en el Estado *desaparecen las distinciones* de los hombres según religión, etnia, sexo, orientación política, género, etc., *para pasar a ser considerados todos iguales de manera abstracta como ciudadanos*. En otras palabras, como explica Hans Kelsen, en la *Teoría Pura del Derecho* (1998), todos los sujetos son iguales ante la ley.

En segundo término, refiere a la noción de *Sittlichkeit* de Hegel, en palabras de Rosanvallon:

...Concepciones y valores compartidos y universalmente aceptados, que están vivas y operantes en las acciones y actitudes de los miembros de la comunidad y, por así decirlo, encarnadas en las costumbres, leyes e instituciones que regulan sus acciones. (2006, p. 257)

Con esto se quiere argumentar que, en un determinado periodo histórico, la población de un país ve las costumbres, concepciones y valores universalmente aceptados –por ella– plasmados en las leyes e instituciones del Estado.

Finalmente, en relación a *administrar los intereses públicos*, significa que *los individuos entienden que los intereses Estatales son para toda la población y no solo para grupos o individuos determinados* “...mediante el proceso los individuos aprenden a reconocer los intereses públicos como sus propios intereses básicos y adquieren la voluntad de promover “lo universal” incluso si contradice “lo particular”. (Rosanvallon, 2006, p. 271).

En cuanto a la representación se la desarrollará sucintamente, pues se volverá a ella en la sección de los desafíos a los que se debe enfrentar el Estado. Por lo pronto, sólo se citará a Giuseppe Duso, el cual plantea la importancia de la representación para la unidad política y para la legitimidad del Estado mediante la Voluntad General. En sus palabras:

...es la actividad representativa la que le da una forma determinada a la voluntad general o voluntad unitaria del cuerpo político que se debe expresar en el Estado... La unidad política solo puede ser puesta o expuesta confiriéndole forma mediante la representación, que se muestra, así como elemento esencial del Estado. (2016, p. 157)

Se encarga de “ordenar” a la sociedad civil:

Por “ordenar” se entiende la creación y mantenimiento de un sistema jurídico e instituciones por parte del Estado que permite a los individuos “la mediación de la necesidad y la satisfacción del individuo por el trabajo; y por el trabajo y la satisfacción de las necesidades de todos los otros.” (Rosanvallon, 2006, p. 163); lo cual está en consonancia con el postulado de Platón de que “...un hombre se une a otro llevado por una necesidad, y a otro llevado por otra necesidad diferente, y como las necesidades son varias, su multiplicidad reúne a muchos hombres en un mismo lugar, que se asocian para ayudarse entre sí...” (Platón, 1998, p. 190).

No obstante, el marco jurídico y las instituciones también permiten que los individuos tengan derechos e intereses legítimos también como particulares, como individuos privados...

Esto significa también el reconocimiento de que los individuos tienen opiniones personales... que tienen derecho a respetar y expresar libremente, incluso en el caso de que sean diferentes a las creencias y valores establecidos. (Pelczynski, 1989, p. 258)

Esto no quiere decir que la sociedad civil no tenga sus propias autoridades, de hecho, las tiene. En cambio, significa que se da una articulación, una interdependencia en términos de Pelczynski (1989) en donde las autoridades civiles velan por los intereses de los individuos y grupos, mientras que el Estado vela por los intereses de la totalidad de los individuos.



_Teniendo como fin último que los ciudadanos y el pueblo vivan lo más felizmente posible:

Esta idea proviene de Aristóteles, de su obra *“la Política”* (2005), entendiendo que existe una diferencia entre el *zên*, el simple “vivir” (interés momentáneo e inmediato) y el *eûzên*, el “vivir bien” o “bienestar” (interés mediato que apunta a la vida entera). Dejamos aquí este punto en un alto nivel de abstracción, ya que, al considerar al Estado de forma *histórica y procedimental*, se propone que según las condiciones históricas cada comunidad definirá y aceptará universalmente lo que es el “vivir bien”. Esto es fundamental para la unidad política, pues esta depende de que cada individuo o grupos puedan encontrar un canal institucional a sus demandas de necesidades insatisfechas. Este es el argumento que esboza Maquiavelo en *“Discursos sobre la primera década de Tito Livio”* (2004), o que grafica Cicerón en *“Sobre la República”* (2016) cuando habla del origen y funcionamiento de las instituciones civiles.

_Siguiendo una Razón de Estado:

Tomamos por *Razón de Estado* la definición propuesta por Friedrich Meineke, siendo ésta:

La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer.... La “razón” del Estado, consiste, pues, en reconocerse a sí mismo y a su ambiente y en extraer de este conocimiento las máximas del obrar...se modificarán fluidamente de acuerdo con los cambios en el Estado mismo y en su ambiente.... Para cada Estado hay en cada momento una línea ideal del obrar, una razón de Estado ideal. (1997, p. 3)

La idea de razón de Estado permite apreciar la importancia de la dimensión procedimental o formal del Estado, ya que la misma estructura burocrática de una Nación puede tener como objetivos, en distintos periodos de tiempo, diferentes razones de Estado; pero sin perder de vista las nociones de unidad política y mantenimiento de la existencia misma de este. *La Razón de Estado pone en movimiento a la burocracia estatal hacia un objetivo determinado.*

-III- Medios, atributos o potestades que le corresponden al Estado.

En muchas ocasiones los medios, potestades y atributos del Estado han sido confundidos con las características del *Régimen Político* y del *Sistema de Gobierno*. En relación a esto, en *La Constitución de Alemania*, Hegel (1972) plantea que una multitud puede ser denominada como Estado cuando se une en una defensa común de la totalidad de la propiedad y tiene una autoridad política común. No obstante, la forma en la que se concrete la constitución y las facetas específicas de la unión dependerán de cada multitud. Es verdad que las características del Régimen Político y del Sistema de Gobierno moldean la estructura administrativa del Estado. Sin embargo, intentaremos enumerar una serie de medios, atributos y potestades que se le han atribuido al Estado en sí, de forma acumulativa, en diferentes *momentos de la estatalidad*.



En el libro *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, de 1651, Thomas Hobbes (1992) explica que una multitud unida bajo un poder coercitivo que determine lo que es justo o injusto, y que obligue con fuerza de autoridad a los hombres a cumplir sus pactos por miedo a un castigo mayor que el beneficio que tendría el incumplimiento del pacto se denomina Estado. Éste utiliza como medio la emisión de reglas que establecen que es justo o injusto, es decir, que es contrario a la ley y que no. Estos reglamentos son para Hobbes la *Ley Civil*. En este sentido, el Estado tiene la potestad de castigar a quien infringe las leyes. John Locke coincide con esta visión de Hobbes cuando escribe, en 1689, que:

El Estado adquiere el poder de establecer qué castigo habrá de corresponderles a las diversas infracciones que los miembros de la sociedad en cuestión juzguen merecedoras de él, cometidas por unos en perjuicio de otros... como así obtiene el poder de castigar cualquier daño infligido a alguno de sus miembros por alguien no perteneciente a ella... y todo esto en aras de la protección de la propiedad de todos los miembros de esa sociedad, tanto como sea posible. (Locke, 2005, pp. 105-106)

Si bien ya Hobbes y Locke le atribuyen al Estado la potestad de generar las condiciones para que en la sociedad civil se pueda desarrollar las artes, el comercio, etc.; es interesante hacer notar que para 1756, Johann Von Justi, en *Elementos generales de policía [o Ciencia del Estado]*, utiliza la palabra “policía” en un sentido extendido, refiriéndose a la administración que realiza el Estado sobre el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc.; en pos de afirmar y aumentar su poder y atendiendo a la felicidad en sentido amplio. En un sentido limitado, la palabra policía hacía referencia a los medios que contribuyeran a la felicidad de los ciudadanos, procurándoles lo necesario para subsistir.

También en línea con Hobbes y Locke, en la obra *Economía y sociedad* de Max Weber (2002) encontramos el atributo del *monopolio legítimo* de la coacción física detentado por el cuadro administrativo del Estado para hacer cumplir la implementación de los ordenamientos. En relación a este planteo, Carl Schmitt, en *Ética del Estado y Estado pluralista*, plantea que (2011) la función del Estado es establecer la situación concreta en la cual puedan gobernar normas morales y legales en general; de aquí que tenga la atribución de “crear la situación normal” donde imperen dichas normas, creando una unidad política en base a órdenes y mediante el poder.

Cabe destacar que, en *Legalidad y legitimidad*, Schmitt (2022) plantea que, en el Estado Legislativo, es decir, en el *Estado de Derecho*, quienes rigen son leyes generales e impersonales, elaboradas de forma premeditada con una lógica de contenido mensurable y determinable; estando su aplicación abstraída de los casos concretos, como así también el legislador esta apartado de los órganos de aplicación de la ley. Asimismo, el Estado no puede traspasar los límites de la ley en su calidad de *Poder Constituido*, pero si la Nación Soberana en su calidad de *Poder Constituyente* como la afirma Kelsen (1998) en la “*Teoría Pura del Derecho*”.



En las secciones I y II hemos intentado dar una definición y argumentación del Estado desde un punto de vista *histórico, formal y procedimental*. En este sentido, es de nuestro interés que los medios, atributos o potestades que le corresponden al Estado que describimos sucintamente en párrafos anteriores guarden relación con dicho enfoque *histórico, formal y procedimental*.

Siguiendo esta lógica, se debe comprender que a un nivel de universalidad lo que es propio procedimental del Estado son las potestades de crear leyes, castigar a quien las infringe y ordenar a la sociedad civil. Luego, será cuestión de la *Razón de Estado* que se determine políticamente, y se ejecute por el aparato administrativo, la que orientará en un sentido determinado dichas potestades, lo cual se podrá apreciar en la sección V.

-IV- Principales amenazas o desafíos que el Estado debe enfrentar.

Se postula que la principal amenaza o desafío a la que se enfrenta el Estado actual es el de la *legitimidad que proviene de la idea de representación*; la cual se basa en lo que Carl Schmitt denomina *Existenzielle*, “...hacer visible y temporalmente presente un ser invisible mediante un ser que esta públicamente presente.” (Duso, 2016, p. 157); esto, para Schmitt, es la representación política *–Repräsentation–*, diferenciada de la representación en sentido privado *–Vertretung–*.

En este sentido, la legitimidad parte de hacer manifiesta la *Voluntad General* por sobre las *Voluntades Particulares* (Rousseau, 2005). Para que esto sea posible los ciudadanos deben ser considerados iguales en términos abstractos. No obstante, “la idea del Estado como unidad política choca con un marco más complejo de impulsos, de agrupaciones de intereses y de condensaciones de fuerzas ...”(Duso, 2016, p. 153). De aquí que surja la llamada “*crisis de representatividad*” cuando en realidad lo que hay, según Marcos Novaro (2000), son *nuevas formas de representatividad*.

Los grupos particulares no desconocen ni niegan los principios abstractos de “la humanidad”, pero si reclaman derechos y soluciones a problemáticas específicas que poseen por ser *sujetos concretos en un periodo histórico determinado*. Este es un planteo netamente existencial de estos grupos, el cual coincide con los argumentos de Miguel de Unamuno cuando critica la concepción de “hombre abstracto” que deja de lado las problemáticas del hombre concreto de “carne y hueso”

...el adjetivo humanus me es tan sospechoso como su sustantivo abstracto humanitas, la humanidad. Ni lo humano ni la humanidad, ni el adjetivo simple, ni el sustantivo, sino el sustantivo concreto: el hombre...Un hombre que no es de aquí o de allí ni de esta época o de la otra.... Una idea, en fin. Es decir, un no hombre. El nuestro es otro, el de carne y hueso; yo, tu... (Unamuno, 2011, p. 21)

Por estos motivos, el Estado debe enfrentar la problemática de canalizar estos reclamos históricos específicos, que pueden ser considerados como *Vertretung*, pues los mismos grupos niegan tener, en un nivel empírico, las mismas cualidades concretas que tienen en términos abstractos que permiten la *Repräsentation*, pero reclamando que esa *Vertretung* tome interés público. Esto conlleva a que el Estado deba modificar su estructura administrativa y los cana-



les de comunicación, canalización de conflictos e interdependencia con la sociedad civil para que pueda hacer frente a estos reclamos sin que choquen, o lo menos posible, con la Voluntad General.

Démosle una vuelta de tuerca más al problema de la representación, pero desde la arista del Régimen Político de las Democracias Occidentales, lo cual, inevitablemente, repercute sobre el Estado en cuanto a su pretensión de *Universalidad* y de *Représentation*.

Según Adolfo Sánchez Vázquez (1983), el joven Max entendía a la Democracia como la unidad entre las “*relaciones políticas*” o “*parte formal*” (igualdad jurídico-política plasmada en las Constituciones) y las “*relaciones materiales*” (condiciones de producción en la que se encuentra inmerso el pueblo). En este sentido, las relaciones políticas y las relaciones materiales no deben ser entendidas de manera separada y/o aisladas, sino que se *encuentran interrelacionadas*.

No obstante, en la democracia burguesa moderna *el Estado Político y la Sociedad Civil se encuentran separados*. Esta separación de lo universal y lo particular, de la vida pública y de las condiciones materiales de la vida privada, significa que la Democracia Moderna *es solo de carácter formal*. Existe igualdad política, pero hay una explotación de una clase social sobre otra en la esfera de la producción. Por lo tanto, no hay Democracia en sustancia, porque *la igualdad es solo jurídico-política y no de carácter social*.

Lenin entendía que “...la democracia burguesa como la de los ricos, es la que defiende los intereses de la sociedad capitalista...” (Antonio, 2006, p. 4). Para defender esos intereses no son suficientes instrumentos coercitivos, sino que *se debe construir también hegemonía en términos gramscianos*, tanto a nivel superestructural del Estado, como a nivel superestructural en la Sociedad Civil.

En sintonía con esto, Amílcar Salas Oroño (2005) plantea que para Marx los derechos del hombre en la sociedad burguesa son en realidad *derechos de individuos egoístas que se encuentran separados unos de otros*. Si la Democracia formal solo representa los intereses de la burguesía por sobre los del proletariado, es decir, expresa las relaciones de dominación de una clase social minoritaria por sobre una mayoritaria, no se puede hablar propiamente de Democracia en su etimología original: *demos* (pueblo) *kratos* (gobierno); *ya que un régimen democrático es aquel en donde la soberanía es la voluntad política de la mayoría de los ciudadanos por sobre la minoría*.

Por otro lado, “la esencia de toda democracia plasmada en el derecho a través de la constitución es responder al pueblo.” (Antonio, 2006, p. 1). Esta es la visión de Ellen Meiksins Woods cuando plantea que la Democracia “...está confinada a una esfera puramente política y judicial –aquello que algunos denominan democracia formal– sin destruir los cimientos del poder de clase.” (2006, p. 7).



Ellen Meiksins Woods (2006) propone que Capitalismo y Democracia son incompatibles. Primero, no existe un capitalismo gobernado por el poder popular, sino que el Capital es el que tiene acceso privilegiado al poder. Segundo, las “leyes del mercado” son las que terminan regulando las relaciones sociales; por lo tanto, quedan por fuera del poder político (ergo, de la rendición de cuentas) esferas de la vida cotidiana donde se dan relaciones de dominación y de explotación. Por tales motivos, para Meiksins Woods la igualdad en términos netamente democráticos no existe.

En la misma línea, Rafael Rodríguez Prieto sostiene que Toni Negri “...niega cualquier posibilidad democrática en el marco del liberalismo, porque bloquea la participación y el autogobierno de los ciudadanos.” (2005, p. 5), decantando esto en que un bloque burgués hegemónico gobierne a la mayoría, y no la mayoría a sí misma como plantea Rousseau en el *Contrato Social*.

La verdadera Democracia para Marx llega con la “emancipación humana” (Sánchez Vázquez, 1983) que *conjuga la unidad de lo universal y lo particular; de la esfera política con la esfera social; de la Democracia para la Mayoría con la Democracia para la Libertad*. En ésta línea, para Meiksins Woods (2006) en un Régimen Democrático *se debe dar cuentas de la distribución del poder social* (lugar que se ocupa en la esfera de la producción de plusvalor) y *no sólo una definición formal de igualdad*, donde se expresan los derechos pasivos de los ciudadanos a la no injerencia del Estado en su esfera privada, como lo hace la Democracia Liberal-Burguesa. *Los derechos de los sujetos deben estar planteados como poderes activos en donde se puedan realizar juicios políticos que critiquen y confronten las concentraciones de poder social de las clases dominantes*. Para que esto suceda, no deben estar separados los derechos políticos abstractos de la Democracia Burguesa del contenido social que viene definido por el sistema económico.

Esto mismo es sostenido por Toni Negri (Seco Martínez; José María; Rodríguez Prieto, 2005) cuando escribe que el derecho liberal lo que hace es mantener un Status Quo favorable a los intereses burgueses, proponiendo un sentido lineal de progreso y negando el *Poder Constituyente* del pueblo (derechos políticos activos que tienen las multitudes para modificar la realidad). Para Negri *el Poder Constituyente no es lineal*, sino que, bajo la idea de *inmanencia* de Spinoza, este se presenta de manera plural y carente de fines específicos, pues estos dependerán del proceso político que se esté dando en un marco temporal específico. Los objetivos y las formas que se den en el Poder Constituyente se agotarán en el mismo proceso político, de ahí su carácter inmanente. El Poder Constituyente es “...un banco de pruebas para prácticas, movimientos sociales...” (Seco Martínez; José María; Rodríguez Prieto, 2005, p. 9)

Para Negri (Seco Martínez; José María; Rodríguez Prieto, 2005), la verdadera Democracia es en la que existe la acción política de las multitudes; ya que para este autor, tomando a Spinoza, la “transgresión” es la verdadera manifestación de la libertad, ésta construye y reconstruye al mundo. Siendo así, *la reacción de la Potencia de las Multitudes frente a los órdenes*



políticos que no hacen anclaje en la mayoría que está inserta en el sistema productivo es el verdadero ejercicio de la libertad y el verdadero fundamento de la Democracia.

Esta Potencia de las Multitudes es la que se opone al poder político que quiere naturalizar un determinado Status quo. La Potencia de las Multitudes y las prácticas colectivas son las que tienen la fuerza suficiente para transformar la realidad. Prácticas en las que la cooperación integra singularidades y diferencias en la multitud. Así, la Democracia es una actividad social de transformación; donde libertad, igualdad, creatividad y cooperación son sine qua non en el camino hacia el autogobierno. Democracia es el ejercicio del Poder Constituyente de la Potencia de las Multitudes para transformar – transgredir– un Status Quo que beneficia a una minoría en detrimento de la mayoría.

-V- Comparación de las visiones económicas Populista y Neoliberal sobre la gestión del Estado.

En esta sección desarrollaremos de cada una de las visiones económicas: **1-** Perspectiva teórica de Análisis de ambas visiones. **2-** Diagnostico de la economía. **3-** Rol que ocupa el Estado. **4-** Concepción de la sociedad civil. **5-** Línea de Desarrollo. En cada punto se desarrollarán las dos visiones para que puedan ser comparadas por el lector.

1- Perspectiva teórica de análisis de ambas visiones.

Cuando hablamos de los supuestos teóricos económicos del *Populismo*, debemos considerar que esta visión del desarrollo económico es la aplicación de la teoría económica de *John Maynard Keynes en América Latina*, la cual se manifestó en los países desarrollados como el *Estado Benefactor Keynesiano*:

Algunas de estas características fueron compartidas por las modalidades de intervención estatal inherentes al populismo en América Latina, que coexistió – con sus particularidades periféricas – con el auge del Estado benefactor Keynesiano en los países capitalistas desarrollados...(Ouviña, 2002, p. 25)

Keynes (Valiente, 2006) inicia su teoría desde el concepto de *demanda efectiva*, pero a nivel macroeconómico. Plantea la *imposibilidad del equilibrio automático* de la economía capitalista y reconoce la existencia del desempleo involuntario. Por estos motivos, el *Estado debe intervenir en la economía y en la sociedad* para generar una *inflación moderada* que derive en un canal para estimular el funcionamiento de la economía, produciendo un incremento del nivel de empleo. “El rechazo de Keynes a la regulación automática y su defensa de la necesidad de la regulación estatal es consecuencia del papel que asume el Estado capitalista como agente económico directo” (Valiente, 2006, p. 273). La intervención estatal debe comenzar con el incremento de la masa de dinero haciendo que, como explica Besada (1978), el aumento de la masa de dinero actué sobre la tasa de interés deprimiéndola.



Por otra parte, La teoría Keynesiana desarrolla una línea de acción en política fiscal, “dirigida a propiciar la ampliación adecuada en las magnitudes necesarias del gasto y la inversión pública” (Valiente, 2006, p. 274). Aquí toma suma importancia el *multiplicador de inversión* que está vinculado con la capacidad del Estado para *generar gasto público que estimule las inversiones del sector privado*. De esta manera, “la deuda pública es la fuente principal para el gasto y la inversión pública”. (Valiente, 2006, p. 275)

En cuanto a la visión *Neoliberal* o *neoclásica* (Tripoli, 2013, p. 3), tiene como principal característica la *sistematización y perfeccionamiento de las herramientas analíticas*, así “la ciencia económica se hace más formal y abstracta, reflejando una falta de interés por el carácter social de la actividad económica: la producción y el consumo.” (Tripoli, 2013, p. 1). Al no tenerse en cuenta las condiciones históricas del momento, la economía funciona como un sistema cerrado de alto contenido matemático, que hace uso de, verbigracia, el criterio *ceteris paribus*. Además, el pensamiento neoclásico se va a concentrar en el *comportamiento individual*, ya que considera a la sociedad como una aglomeración de individuos que *buscan maximizar* sus utilidades y placeres siguiendo criterios de racionalidad.

Por otro lado, Jevons (Tripoli 2013) propuso que la economía debía tener leyes generales y mecánicas como la física. Estos postulados permiten considerar al “*desarrollo*” como un estadio a cuál llegar debido al “*movimiento mecánico*” de la economía. En otras palabras, el desarrollo de la humanidad sigue un camino unidireccional en un solo sentido. Así, *las Reformas Neoliberales* son un paso evolutivo necesario para que los países subdesarrollados lleguen al estadio de “*desarrollo*”.

Finalmente, el pensamiento neoclásico considera que las bonanzas del desarrollo se van extendiendo de manera mecánica a todos los sectores de la sociedad, desde los que tienen mayor poder adquisitivo hacia los que tienen menos poder adquisitivo, “el desarrollo y los cambios y transformaciones que se producen en los sistemas sociales y naturales se propagan por el espacio, afectando grupos sociales, mediante flujos de información, materia y energía que circulan entre los diferentes subsistemas” (Tripoli, 2013, p. 2)

2- Diagnostico de la economía de ambas visiones.

En lo referente al diagnóstico que hace de la economía la visión Populista, *es el Estado el que debe llevar a cabo el desarrollo de la economía de la Nación*. Como no han sido los mismos problemas que debieron enfrentar los países latinoamericanos, la visión económica populista ha tenido distintos diagnósticos en los diferentes países, “... la formación de capacidades estatales a los efectos de impulsar políticas en consonancia con una tendencia generalizada del momento, pero también en respuesta a las necesidades de la política interna.” (Berrotarán, 2004, p. 435). Ricardo Sidicaro escribe al respecto:

Si bien las distintas experiencias mundiales de Estado intervencionistas no son fáciles y formalmente comparables es, sobre todo, por la naturaleza del vínculo que los mismos establecieron con los principales intereses económicos de sus respectivas sociedades. Los conflictos entre Big Business y el New Deal de Roosevelt marcaron profundamente los inicios de aquella experiencia. (2010, p. 31)



Si podemos encontrar puntos en común a todos estos diagnósticos. Primero, los problemas económicos no se resuelven por un *laissez faire* como lo propone el *Liberalismo Económico*. Segundo, como los países latinoamericanos no cuentan con una burguesía industrial consolidada o formada, es el Estado quien debe llevar adelante el proceso de industrialización del país al tiempo que forma dicha burguesía. Se pudo mencionar un tercer punto en común, el Estado Benefactor surgió en América Latina en momentos de crisis –como sucedió en los países desarrollados– en donde las recetas liberales no pudieron encontrar una salida a la misma. Si se toma como ejemplo de Estado Interventor el caso argentino en América Latina, se encuentra que (Sidicaro, 2010) este comienza con el gobierno militar de Uriburu y es continuado por el General Justo en un contexto de crisis internacional por la Primera Guerra Mundial. Luego, en 1940 “...se instalaba la idea de un estado susceptible de crear condiciones favorables a través de incentivos a las actividades del sector privado para combatir la depresión que comenzaba.” (Berrotarán, 2004, p. 436). Así, se puede concluir que los diagnósticos comunes a las distintas experiencias del Estado Interventor en América Latina se centran en la necesidad de la

...gestación y construcción de un estado que se presenta con nuevas capacidades de formulación de políticas, a través de mecanismos de previsión, intervención y control, cuyas alternativas se dirimen en torno a los organismos de planeamiento encargados de pensar la forma misma del Estado, desde donde se intentaba operar sobre los problemas de la sociedad. (Berrotarán, 2004, pp. 436-437)

En cuanto al análisis que realiza el Neoliberalismo sobre los problemas económicos del desarrollo o subdesarrollo, los tópicos principales son: *el tamaño desmedido del Estado de Bienestar, la corrupción, y los problemas de eficiencia y eficacia del aparato estatal* (Felder, 2007). Además, se llama la atención sobre que *los sistemas impositivos, la normativa para la inversión y las políticas económicas deben ajustarse a un mundo globalizado*. Por ejemplo, en el informe del Banco Mundial de 1997 figura lo siguiente sobre el tamaño del Estado de Bienestar:

Durante los cien últimos años, la presencia y la intervención del Estado ha crecido enormemente... Las economías industriales ampliaron el Estado de Bienestar, y muchos países adoptaron estrategias de desarrollo bajo la dirección Estatal. Esto llevó a una enorme expansión de la magnitud y el alcance de la función del Estado en todo el mundo.... Lo que importa ante todo no es lo cuantitativo sino lo cualitativo, no la mera magnitud del Estado y el ámbito de sus intervenciones sino su eficacia para atender las necesidades de la población. (1997, p. S/N)

En el mismo sentido, sobre la magnitud del Estado de Bienestar, Claus Offe escribió que “...El Estado de bienestar se ha convertido en una carga demasiado gravosa para la economía, cuyo potencial de crecimiento y competitividad padecen los excesivos costos y rigideces impuestos al mercado por medidas de bienestar y seguridad social organizadas estatalmente.” (1990, p. 171)

En relación a la *eficacia y eficiencia* del Estado el informe del Banco Mundial se pronunció de esta manera:



Los mercados... los ciudadanos. Irritados por las deficiencias del sector estatal, exigen... una mayor transparencia en las prácticas de gobierno y otros cambios destinados a fortalecer la capacidad del Estado para alcanzar los objetivos que se le han asignado.... En muchos países en desarrollo los sistemas de prestación de servicios son deficientes o inexistentes. Los políticos intervienen a menudo en las actividades cotidianas de los organismos públicos y el personal directivo tiene escasa flexibilidad.(p. S/N)

Claus Offe escribió sobre el *problema de la corrupción* que "...‘crisis fiscal’ y la crisis de ‘ineficacia económica’ del Estado de Bienestar están mediadas por una crisis moral.”(p. 172). Finalmente, en un sentido moral, Mead y Spieker(Offe 1990) critican al Estado de Bienestar por generar actitudes parasitarias en vez de una cultura del trabajo, y no imponer a los ciudadanos obligaciones cívicas que devengan en actitudes funcionales al Estado.

3- Rol del Estado de ambas visiones.

Con respecto al rol del Estado para la visión Populista de desarrollo económico, éste toma *un rol central*. En el (Berrotarán, 2004) se *planifica* toda la estrategia de desarrollo industrial nacional, se regulan (Valiente, 2006) las políticas monetarias y fiscales, y se pone en movimiento la economía estancada por medio de la construcción de la obra pública, lo que genera (Keynes, 1936) la iniciativa del sector privado para llegar a una situación de pleno empleo, para luego (Rapoport, 2005) realizar modificaciones en las normativas vigentes que favorezcan las condiciones laborales de la clase obrera. Esta estrategia ha llevado en el pasado a que emerja

... un Estado de compromiso que intentara conciliar el desarrollo capitalista con la justicia social. Este producto híbrido tuvo que realizar concesiones para atender (desde una lógica de inclusión) las crecientes demandas de los nuevos sectores sociales devenidos en actores políticos privilegiados, gestados al calor de la transición del modelo originario basado en la exportación de materias primas, a uno anclado en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISIS). (Ouviña, 2002, p. 29)

En distintos países, el *Estado de Bienestar keynesiano provoco una movilización social y política que permitió la incorporación de la clase trabajadora al sistema político*, aparte de generar nuevas formas de consumo. Tomo el rol de mediar entre las relaciones de los sectores empresariales con los trabajadores, sin dejar de regular las necesidades de los sectores empresarios, “en consecuencia, el Estado y sus organismos se transformaron en intérpretes de sectores sociales antagónicos arbitrando sus conflictos y conduciendo el proceso de industrialización en lugar de los mismos empresarios y del mercado.” (Rapoport, 2005, p. 324) Por último, el Estado interviene en las *cuestiones sociales* con políticas públicas sociales de distinta índole que son vistas como *Inversión*.

El Neoliberalismo, en lo tocante al rol del Estado, propone “*aligerar la carga*”, delegando funciones que realizaba el Estado de Bienestar a la sociedad civil y al sector privado. Este



recorte de las funciones estatales se basa en la idea de que el Estado solo debe concentrarse – para que su actividad sea eficaz– en un número pequeño de tareas fundamentales. El Banco Mundial se expresó al respecto:

...La misión del Estado está basada en cinco tareas fundamentales, sin las cuales es imposible alcanzar un desarrollo sostenible y compartido, que resulte en la reducción de la pobreza. Son las siguientes: establecimiento de ordenamiento jurídico básico, mantenimiento de un entorno de políticas no disociantes incluida la estabilidad macroeconómica, inversión en servicios sociales básicos e infraestructura; protección de los grupos vulnerables y defensa del medio ambiente.(1997, p. S/N)

Según Carlos Vilas (1997) el modelo neoliberal *se caracteriza por una desregulación amplia de la economía, apertura asimétrica de los mercados, autonomía del sector financiero frente al sector productivo o comercial y desmantelamiento del sector público*. Vilas también entiende que las funciones del Estado se ven achicadas con la receta neoliberal. Cuando se habla de achicamiento de las funciones del Estado *también se lo dice en relación a la implementación de políticas públicas*. Sonia Álvarez Leguizamón (2003) expone que las políticas de ajuste neoliberal del Estado llevan a que *las políticas públicas ya no estén dirigidas a la población en su totalidad, sino a grupos focalizados que son considerados de riesgo social o vulnerables*. Esta forma de gobernar ha sido definida como *focopolítica*. La focalización de las políticas públicas permite un desplazamiento de obligaciones que eran estatales hacia el sector privado y a la sociedad civil. Además, las políticas públicas orientadas a lo social son consideradas como *Gasto Público*.

4- Papel de la sociedad civil de ambas visiones.

Según la visión Populista *la sociedad civil queda intervenida por el Estado*, y es en él en donde se da el terreno de batalla política de los distintos sectores sociales. Las fuerzas sociales llegan a un acuerdo con el capital para que el sistema capitalista siga subsistiendo a cambio del pleno empleo, altos márgenes de consumo, y el avance de beneficios sociales que deben ser brindados como bienes públicos por el Estado.

No significa esto que la sociedad civil tenga un rol meramente pasivo, pues si bien el Estado es el que por medio de la *planificación* y la *centralización* dirige el *proceso de industrialización* del país, y crea a la burguesía industrial nacional, se espera que luego ésta tenga iniciativa propia para invertir, o al menos para responder a los incentivos que propone el Estado benefactor.

Por otro lado, la idea de *justicia social*, la cual implica *redistribución de riquezas y equidad*, permite que nuevos sectores sociales *ingresen al sistema político*, ya sea por medio de los partidos políticos, sindicatos, movimientos sociales, grupos de interés, etc., motivo por el cual se configura *una sociedad civil altamente politizada y movilizada*.

Para el Neoliberalismo la sociedad civil y el mercado *pasan a tomar funciones que antes realizaba el Estado de Bienestar*, ya que estas generan un *gasto presupuestario muy alto para el Estado*, o porque este no las puede desarrollar de manera eficiente. Según Mario Rapoport



“...en los '90 las políticas económicas observaron una orientación claramente neoliberal, dirigida a avanzar en el retiro del Estado de una serie de funciones, para confiarlas a los mecanismos del mercado.” (2005, p. 786). El Banco Mundial público que

Es un hecho cada vez más aceptado que, en muchos países, los monopolios públicos de infraestructura servicios sociales y otros bienes y servicios tienen pocas probabilidades de ser eficaces. Al mismo tiempo las nuevas tecnologías y sistemas de organización han creado nuevas oportunidades para que proveedores privados competitivos participen en actividades hasta ahora reservadas al sector público.(1997, p. S/N)

Se debe aclarar que esta lógica del traspaso de funciones del Estado al sector privado *no es solo en bienes y servicios*, sino también en la *construcción de infraestructura*. Siguiendo la misma línea de desarrollo, pero en la implementación de políticas públicas, Sonia Álvarez Leguizamón (2003) escribió que

...se retorna a la idea más extrema del liberalismo, la que se opone a cualquier actuación de la sociedad sobre si misma vinculada a la gubernamentalización de la biopolítica de la vida por medio de la acción estatal y su regulación de los vínculos entre el capital y el trabajo. (p. 3)

Es decir, con el achicamiento del Estado y el ajuste en las políticas públicas, la comunidad, basándose en relaciones de proximidad o de necesidad, comienza a *autogestionar* procedimientos y recursos para hacer frente a sus cuestiones socialmente problematizadas.

5- Dimensiones claves para lograr el Desarrollo de ambas visiones.

Para analizar las dimensiones claves del Desarrollo para la visión Populista se debe analizar en primer lugar el *New Deal de Roosevelt*, ya que los distintos modelos de Estado Intervencionista en el mundo tomaron como modelo al Estado Benefactor keynesiano aplicado en Estados Unidos. Por tal motivo, las dimensiones claves desarrolladas por cada Nación han dependido de los problemas económicos y sociales a las que se debió enfrentar cada Estado Interventor.

Como dimensiones claves, según Villani Pascuale (1997), el New Deal propuso *la intervención directa del Estado* en la lucha contra el desempleo, la pobreza y pensiones para la vejez; se iniciaron grandes programas de *obras públicas*; se buscó controlar la producción industrial y sostener la renta de los agricultores; se puso *orden al sistema bancario y controles rigurosos a los créditos*; finalmente, se “reconocía a los trabajadores el pleno ejercicio de las libertades sindicales y el derecho de los sindicatos a pactar contratos colectivos.” (Villani, 1997, p. 148).

En lo tocante a Latinoamérica, Ouviaña (2002) explica que el Estado Benefactor tomó como principales dimensiones *la intervención desde el lado de la demanda en la economía*, para mantener un *alto nivel de actividad y pleno empleo*; *la provisión pública de la seguridad social* en su sentido más amplio y el *mantenimiento de un nivel de vida mínimo*, entendido como un derecho social público.



Tomando ya el caso argentino en el S. XX., en 1933 (Malgesini y Álvarez, 1983) se aplicó el “*Plan de acción económica nacional*” que fue una serie de normas que dieron inicio al intervencionismo de Estado en Argentina. Este plan surgió como una mera reacción contra la crisis del momento y tuvo como objetivos la modificación del control de cambios vinculada a los precios de los productos agrarios y la conversión de la deuda interna y la creación de dos juntas: *La Junta Reguladora de granos y la Junta Nacional de carnes*. Ya en el Gobierno de Perón, el discurso económico

...Se apoyaba en cuatro columnas que rompían con las concepciones tradicionales del pasado, aunque no se contraponían con las nuevas ideas económicas que comenzaban a imponerse en gran parte del mundo: se trataba de la importancia del mercado interno, el nacionalismo económico, del estatismo y del papel central de la industrialización...Así, el Estado cobro una creciente importancia como regulador de la economía y proveedor de bienes y servicios.(Rapoport, 2005, p. 331)

Finalmente se debe mencionar que el Gobierno Peronista propuso como dimensión de desarrollo la *Justicia Social* que se concretó a través de *legislación laboral*; un conjunto de instituciones benéficas destinadas a atender *determinadas carencias sociales*; la ampliación del *acceso a la vivienda propia*, *generalización de sistema de jubilación* y la *elevación general de la dotación sanitaria y educativa*.

En cambio, de acuerdo al informe del Banco Mundial de 1997, existe una doble estrategia de Desarrollo a seguir para los países en vías de desarrollo. La Primera dimensión es “*Acomodar la función del Estado a su capacidad*”:

Muchos Estados tratan de hacer demasiado con pocos recursos y escasa capacidad, y con frecuencia los perjuicios son mayores que los beneficios. La adopción de un criterio más selectivo centrado en los aspectos fundamentales incrementaría la eficacia de la acción Estatal.(Banco Mundial, 1997, p. S/N)

La eficacia del Estado depende de que *dirija su capacidad solamente a las actividades “fundamentales” que pueda realizar*. Además, para aumentar su capacidad sobre dichas actividades, el Estado debe entablar asociaciones con el sector empresarial y con la sociedad civil. Para que estas asociaciones con el sector empresarial sean posibles, el Estado debe crear e implementar una normativa que “debidamente formulada puede ayudar a la sociedad a aprovechar las fuerzas del mercado en beneficio de los bienes públicos.” (Banco Mundial, 1997, p. S/N). Esta normativa “cuidadosamente estructurada” ayuda a generar una iniciativa privada industrial que impulsa el crecimiento del mercado.

Dentro de la idea de acomodar la función del Estado a su capacidad, encontramos también la idea de *privatización* (Felder, 2007; Restrepo, 2003), en donde se considera que *la iniciativa privada es frenada* por los enfrentamientos con el Estado, además que *el tamaño y la improductividad* de las empresas estatales provocan un gasto considerable e innecesario para las finanzas estatales.

La otra dimensión del Desarrollo es “*Aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas*”. Aquí, el Banco Mundial (1997) sugirió modificar la normativa y aumentar los controles estatales para luchar contra la corrupción y frenar las de-



cisiones gubernamentales “arbitrarias”. En este sentido, “Todas las medidas de política orientada a reducir los controles al comercio exterior, eliminar las barreras que obstaculizan el acceso a la industria privada y privatizar empresas estatales” (Banco Mundial, 1997, p. S/N) son útiles en la lucha contra la corrupción.

Por otro lado, el aumento de la capacidad del Estado quedo asociada a la estrategia de generar una mayor *descentralización y participación*, para aumentan la relación entre el Pueblo y el Gobierno; y mejorar las remuneraciones e incentivos para el personal estatal, generando esto una mayor eficacia del personal burocrático, además de ser simultáneamente un instrumento para desincentivar la corrupción.

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. (2003). *Políticas asistenciales, pobreza y representaciones sociales*. Universidad de Sevilla, España.
- Antonio, S. R. J. (2006). *El marxismo y la democracia: itinerario reflexivo desde Marx hasta Mariátegui*. Revista Herramienta, N°32.
- Aristóteles. (2005). *Política*. Argentina: Losada.
- Berrotarán, P. (2004). *La planificación como instrumento: políticas y organización en el Estado peronista (194-1949) Sueños de bienestar en la Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946-1955*. Argentina: Imago Mundi.
- Besada, B. (1978). *Estudio crítico de "Teoría General" de Keynes*. Cuba: Editorial de Ciencias Sociales.
- Böckenförde, E. W. (2000). *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. España: Trotta.
- Cicerón. (2016). *Obras Políticas*. España: Gredos.
- Duso, G. (2016). *La representación política*. Argentina: Jorge Baudino Ediciones.
- Felder, R. (2007). *Auge y crisis de las reformas neoliberales y transformación del estado en la Argentina*. Argentina: Prometeo.
- Hegel, G. W. F. (1972). *La constitución de Alemania*. España: Aguilar.
- Hobbes, T. (1992). *Leviatán: o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*. México: Fondo de cultura Económica.
- Keynes, M. J. (1936). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Estados Unidos: S/D.
- Locke, L. (2005). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Argentina: Prometeo.
- Malgesini, G. A., Norberto. (1983). *Historia Testimonial Argentina. El Estado y la economía, 1930-1955*. Argentina: Centro Editor de América Latina.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (1998). *Teoría Pura del Derecho* México: Editorial Porrúa.
- Locke, J. (2005). *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. Argentina: Prometeo.
- Maquiavelo, N. (2004). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Argentina: Losada.
- Meiksins Wood, E. (2006). *Estado, democracia y globalización*. En J. A. y S. G. Atilio A. Borón (Ed.), *La teoría marxista hoy. Problemas y perspectivas* (pp. 395-407.). Argentina: CLACSO.



- Meineke, F. (1997). *La Idea de la Razón de Estado en la Edad Moderna*. España: Centro de estudios políticos y constitucionales.
- Mundial, B. (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Estados Unidos Banco Mundial.
- Novaro, M. (2000). *Representación y Liderazgo en las democracias contemporáneas*. Argentina: Homosapiens.
- Offe, C. (1990). *¿La democracia contra el Estado de Bienestar? Fundamentos estructurales de oportunidades políticas neoconservadoras*. México: Alianza Editorial.
- Ouviña, H. (2002). *El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica histórica Introducción al conocimiento de la Sociedad y el Estado*. Argentina: Gran Aldea Editores.
- Pelczynski, Z. A. (1989). *La Concepción Hegeliana del Estado Estudios sobre la "Filosofía del Derecho" de Hegel*. España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Platón. (2006). *República*. Argentina: Eudeba.
- Rosanvallon, P. (2006). *El Capitalismo Utópico. Historia de la idea de mercado*. Argentina: Ediciones Nueva Visión.
- Rapoport, M. (2005). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Argentina: Emecé.
- Restrepo, D. (2003). *Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas*. Revista CLAD.
- Rousseau, J.-J. (2005). *El Contrato Social*. Argentina: Losada.
- Salas Oroño, A. (2005). *Trabalho e Revolução: a influência da Revolução Francesa na concepção do trabalho dos Manuscritos de 1844 de C. Marx*. Brasil: Universidade de São Paulo.
- Sánchez Vázquez, A. (1983). *Marx y la democracia*. Cuadernos Políticos, N° 36, 31-39.
- Sartori, G. (1995). *Teoría de la democracia*. España: Alianza.
- Schmitt, C. (2011). *Ética de Estado y Estado pluralista1/Staatsethik und pluralistischer Staat*. Logos: Anales des Seminario de Metafísica, 44, 21.
- Schmitt, C. (2022). *Legalidad y legitimidad*. Argentina: Ediciones Olejnik,
- Seco Martínez; José María; Rodríguez Prieto, R. (2005). *Una mirada a la Filosofía de la Democracia de Toni Negri*. En Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho (pp. 1 – 17). España: SOCIEDAD ESPAÑOLA DE FILOSOFÍA JURÍDICA Y POLITICA.
- Sidicaro, R. (2010). *Los tres Peronismos*. Argentina: Siglo Veintiuno editores argentina S.A.
- Tripoli, G. (2013). *"El Desarrollo"*. UBA.
- Valiente, R. R. (2006). *Principales doctrinas del pensamiento económico*. Argentina: Ediciones de la Universidad.
- Vilas, C. (1997). *De ambulancias, bomberos y policías: la política social del Neoliberalismo*. Desarrollo Económico, N° 36.
- Villani, P. (1997). *La edad Contemporánea, 1914-1945*. Argentina: Editorial Ariel, S.A.
- Unamuno, M. (2011). *Del Sentimiento Trágico de la Vida*. España: Globus.
- Von Justi, J. (1996). *Ciencia del Estado*. México: Instituto de Administración Pública de Estado de México, A.C.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. España: Fondo de Cultura Económica de España.



“Construcción de subjetividades políticas en proyectos políticos populares en el marco de una coyuntura crítica”

Dalzotto, Ana Clara

dalzottoa99@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y RRII - UNR

Mauro Dlugovitzky

maurodlugo@hotmail.com

Facultad de Ciencia Política y RRII - UNR

Resumen

En el presente trabajo se reflexionará en torno a las posibilidades de construcción de subjetividades políticas en el marco de proyectos que se pretendan populares, dentro del campo de la casa común del progresismo. Pensamos las subjetividades políticas como un colectivo construido en unidad, no como suma de voluntades sino una voluntad constituida alrededor de una ideología.

Los interrogantes principales que se desprenden y motorizan esta reflexión son: ¿Existe un sujeto a priori de los proyectos políticos populares en el marco del ascenso de una popularidad de derecha?, ¿O necesariamente un proyecto popular para interpelar tiene que adecuar su agenda a las discusiones que proponen y construyen las derechas en esta coyuntura? Este trabajo propone interrogarse acerca de la existencia de una tercera vía, entre la derechización y la resignación del campo popular, a partir de la consulta sobre nociones de representación política y estructuras partidarias.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Introducción

Anteriormente, hemos elaborado distintos trabajos que se interrogaron acerca de una identidad militante en general, y de la identidad de un “sujeto” del campo popular en particular. Entre estos, nos hemos encontrado con la pregunta acerca de las asociaciones partidarias, y en este caso, asistiendo a la particularidad de nuestra coyuntura crítica, podemos pensar que esos trabajos acerca de estructuras estables, institucionalizadas, organizadoras de sentido colectivo, no logran sintetizar y sistematizar la incorporación de sujetos a una identidad definida a partir de campos parcialmente objetivados pretéritamente (Aboy Carlés; 2001).

Son múltiples las cuestiones que componen un análisis completo acerca de la coyuntura crítica a la que asistimos: podríamos pensar en el conjunto de elementos que hacen a la estructura económica nacional e internacional, los cambios en las relaciones internacionales, la disgregación de los lazos sociales, las nuevas preocupaciones e intereses de la sociedad ligados a problemáticas no resueltas históricamente, las problemáticas en torno a los afectos y la consolidación de nuevas formas de la derecha radical no democrática. Sin embargo, en este escrito queremos interrogarnos acerca de dos cuestiones interrelacionadas que componen la problemática en torno a la representación política. Estamos hablando de lo que se ha denominado como “mutación” de los lazos representativos y su correlato en las modificaciones de las estructuras partidarias; y las discusiones en torno a la constitución y articulación de identidades y subjetividades políticas estables y duraderas.

En este trabajo, avanzaremos en un primer momento sobre las transformaciones en el lazo representativo, a partir de nociones trabajadas por la sociología política, dando cuenta de diversas propuestas teóricas elaboradas desde distintas partes del globo que intentaron intervenir en momentos de grandes transformaciones sistémicas para brindar respuestas que clarifiquen los nuevos modos y nuevos actores con los que opera la representación política. Posteriormente, trabajaremos en una caracterización de la mutación de las estructuras partidarias que han compuesto el campo político a modo de reacción y reacomodamiento frente a estas mutaciones y que han preformado nuevas maneras de otorgar sentidos a la identificación política y la pertenencia orgánica.

De esta manera, abordaremos aquello que identificamos como un escenario crítico desde una perspectiva nacional y popular, en tanto entendemos que los espacios que la componen no han logrado brindarse un halo de certidumbres que les permita accionar en el campo político y cultural, en oposición a lo que podríamos caracterizar como el “campo cultural de las derechas”, que, en esta coyuntura, ha logrado sortear de manera más o menos vencedora las dificultades que componen la indecibilidad estructural.

Si bien hay una multiplicidad de puntos de partida para analizar este escenario, nos interesa comenzar preguntándonos por el componente subjetivo en el marco de estas transformaciones. Es decir, por la afección de los sujetos frente a discursos y proyectos políticos que buscan interpelarlos y construir, mediante la performatividad narrativa, diversos esquemas de poder.



Desarrollo

En términos de representación, hace tiempo que asistimos a la emergencia de lo que se puede denominar como “democracia de lo público”. A partir de la construcción teórica básica de Hannah Pitkin (2014), la idea de representación aparece como “hacer presente algo que está ausente”: es representación si el representado está presente aún cuando no actúe directamente por sí mismo.

Pitkin trae a reflexión los límites de la representación sustantiva como el “actuar por” en tanto entiende a la idea de representación como un “concierto público e institucionalizado que involucra a muchos actores”, donde el representante actúa como un profesional en el marco de instituciones, prestando atención a los intereses de su partido, de los grupos de interés, las ideas confusas y heterogéneas de su electorado, y sus propias posturas e ideología. En este sentido, la representación implica la existencia de una maquinaria a través de la cual las personas puedan expresar sus deseos, y los representantes actuar en función de ellos (o no hacerlo cuando sea beneficioso para el interés público) o al menos mostrar sensibilidad frente a ellos.

En términos de Manin (1998), si hoy se asiste a una “crisis” de representación, aquello que queda expuesto a partir de grandes cambios en las identificaciones partidarias e ideológicas, la volatilidad electoral o el crecimiento de la brecha entre representantes y representados, en realidad, se trata de una transformación del lazo representativo, algo que ya ha ocurrido en otros momentos. Para sistematizar la explicación, Manin construye principios de la representación, en tanto ideas que se traducen en prácticas o prohibiciones:

- Gobernantes elegidos por los gobernados, esto es, el mecanismo de elección como modo de designación y legitimación de los representantes
- Los gobernantes conservan cierto grado de independencia respecto de los gobernados, lo que implica el rechazo de dos prácticas: el mandato imperativo y revocabilidad permanente y discrecional de los elegidos.
- La libertad de opinión pública, que requiere de dos elementos: acceso a la información política (implica un carácter público de las decisiones gubernamentales) y libertad de expresar opiniones políticas.
- La decisión colectiva deriva de la deliberación, por lo que la discusión persuasiva es el único instrumento capaz de sintetizar una decisión desde ideas diferentes.

Estos principios son utilizados por Manin para pensar particularmente las transformaciones entre el momento de la Democracia de Partidos y la emergencia de la Democracia de lo Público.

Respecto del primer principio, en la actualidad ya no se vota siguiendo un patrón socio-económico (como el autor sugiere que funcionaba la Democracia de Partidos), sino que el voto varía de una elección a la otra, aún cuando las características económicas y sociales se mantienen idénticas. En el caso argentino, la transformación de este principio llegó con el neoliberalismo y la farandulización de la política.

Respecto al segundo principio, en la Democracia de Audiencias, el papel creciente de las personalidades en detrimento de los programas le ofrece a la persona que resulta electa un



mayor grado de discrecionalidad, de independencia respecto del electorado en tanto no se votaron propuestas concretas o un programa de acción concreto. La confianza personal se vuelve un importante principio de elección.

Sin duda la transformación más relevante tiene que ver con el tercer principio. En la Democracia de Audiencias la decadencia de la prensa partidaria o canales informativos orientados a un partido en específico da lugar a una percepción homogénea de los objetos políticos, lo que no implica que sean transmitidos con objetividad, pero sí que todo el electorado se informa de la misma manera y luego forma su opinión. Este principio ha cobrado especial relevancia a partir de la dinámica que proponen las nuevas herramientas y tecnologías digitales, en especial las redes sociales.

Respecto a la discusión y deliberación, en la Democracia de Audiencias, los votos del parlamento no se definen por discusiones deliberativas sino por la defensa del líder, y la discusión se da en el encuentro con asociaciones intermedias y grupos de interés, y en el electorado flotante.

Por otra parte, una categoría muy rica para pensar la actualidad del lazo representativo es la de Democracia Continua. Para Isidoro Cheresky (2016), existe una “mutación” en el régimen político representativo, que tiene sus expresiones en el debilitamiento de la relación entre dirigentes y dirigidos, el alejamiento de los individuos de las identidades partidarias tradicionales, la emergencia de liderazgos más ligados a la popularidad de una personalidad, la aparición de alternativas políticas ciudadanas y la fluctuación del voto entre elecciones.

La democracia representativa presenta tensiones en sus principios y normas institucionales, en tanto crece la desconfianza ciudadana frente a las instituciones que, si bien son garantes del orden y la paz social, mantienen un statu quo que favorece la instalación de dirigentes legítimos y de poderes corporativos, y con ello, de privilegios para grupos e individuos, por lo que determinada institucionalización genera determinadas resistencias.

La idea de representación construida en torno al ordenamiento político de los partidos de masas entra en “crisis” cuando ese dispositivo comienza a mostrar síntomas de agotamiento: desaparición de organizaciones históricas y surgimiento de movimientos inorgánicos, centralidad de liderazgos y uso de las primarias como vectores de la definición política, centralidad de la imagen pública de las personalidades políticas, electorado fluctuante, mayoritariamente sin pertenencias debido a la desarticulación de las identificaciones por factores sociológicos, voto por identidad negativa, ausencia de programas.

Para Cheresky existe una “democracia continua”, un nuevo equilibrio entre el sistema representativo y otras representaciones y acciones ciudadanas informales, en el que la dinámica del espacio público se despliega de manera diferente que en el pasado, y condiciona al gobierno y al sistema representativo. En la democracia continua, la ciudadanía no relega toda su participación en el voto, sino que se mantiene atenta y se expresa, por lo que la legitimidad del gobierno ya no deriva del acto electoral, sino que está constantemente en juego.

A esto se le suma una novedosa e incipiente mutación, la aparición intensa de la politización de lo virtual, que según Berdondini y Castro Rojas (2021), está comenzando a ocupar lo que antes era entidad de lo territorial y presencial de la política, el espacio urbano,



el territorial, las plazas y las calles que eran y son escenarios de participación y disputas de lo real como tangible. La web hoy es una plataforma de encuentro, intercambio y producción. Lo virtual “no es lo opuesto a lo real, sino una forma de ser fecunda y potente que favorece los procesos de creación, abre horizontes, cava pozos, llenos de sentido bajo la superficialidad de la presencia física inmediata”.

La esfera digital virtual y las redes conforman un espacio más en el que circula y se expresan las disputas y querellas que se ha convertido en estratégico y nodal. Se ha complejizado el espacio político mediático y mediatizado, diverso y en mutación constante. Frente a la declinación de la confianza ciudadana hacia las instituciones, y lejos de los diagnósticos de apatía política o de repliegue a la esfera privada, los mecanismos de protesta, de crítica, de movilización, huelgas, manifestaciones, petitorios, formas de solidaridad colectiva amplían la gramática democrática y las formas de participación. En un contexto de reconfiguración del lazo de representación, las redes sociales parecen reducir la brecha entre políticos, representantes y ciudadanía pero también tornan dichas relaciones más frágiles e inestables.

En el marco de esta inmensa mutación, los partidos políticos se enfrentaron a la necesidad imperiosa de transformarse para poder adecuar sus estructuras a los nuevos requerimientos que las sociedades les planteaban. A lo largo del siglo XX, los partidos construyeron sentidos colectivos, identificaciones potentes, a partir de la inserción en las distintas esferas de la vida cotidiana de las personas.

A lo largo del tiempo y a partir de estas transformaciones de los lazos representativos, el partido se transforma en un auténtico partido popular, en un partido de todo el mundo (catch-all-party) (Kirchheimer, 1966). Renuncia a los intentos de incorporar moral y espiritualmente a las masas y dirige su atención ante todo hacia el electorado; sacrifica, por tanto, una penetración ideológica más profunda a una irradiación más amplia y a un éxito electoral más rápido.

En Argentina, el catch-all-party surge luego de la democratización del sistema político electoral y social tras la última dictadura cívico militar. El partido catch all realiza una búsqueda de una imagen contundente que permita captar la mayor atención posible. Se complementa con el neoliberalismo, en el que hay movilización a partir de intereses individuales, no por creencias colectivas. La conversión en partidos populares es un fenómeno de la competencia: un partido tiende a acomodarse al estilo exitoso de sus oponentes porque espera obtener buenos resultados en las elecciones, o porque teme perder electores.

La transformación de los ciudadanos en consumidores, de los partidos en empresas, y las formas de comunicación a partir de los formatos de redes sociales y medios de comunicación son las claves de este período, en que no es tan importante cómo es, qué hace y dice el candidato sino cómo se muestra frente al electorado. No es importante el programa sino el direccionamiento y los actores con los que elija interpelar.

Por regla general, sólo los partidos grandes pueden convertirse con éxito en partidos de todo el mundo. Este éxito está vedado a los partidos pequeños, estrictamente regionales, y también a los partidos formados para dar satisfacción a exigencias ideológicas estrictas y limitadas o a exigencias de asociaciones transitorias, o exigencias de un grupo profesional específico, o a un programa de acción limitado.



Si el partido se mantiene apartado de intereses especiales, aumenta sus posibilidades de éxito en el electorado. Pero si el partido es una organización que no protege una posición social, que no ofrece un punto de apoyo para aspiraciones intelectuales, que no posee una imagen de la configuración de futuros, si en vez de todo esto es tan sólo una máquina de alternativas políticas a corto plazo, o que asoman sólo de cuando en cuando, se expone a los mismos riesgos a los que se enfrentan todos los productores de bienes de consumo: la competencia produce casi el mismo artículo, pero mejor empaquetado.

El Catch-all party se acentúa y se convierte en el partido profesional electoral. Reducen su expresión ideológica, flexibilizan sus programas y estandarizan su imagen. Los esfuerzos se ponen en garantizar ese grado mínimo de participación que es el voto. El partido electoral parece tender a concentrar cada vez más las decisiones en el vértice, con lo cual declinan las ventajas políticas de la pertenencia al partido y a la militancia en general. Aunque no se redujera el número de afiliados, lo que se modifica es su rol frente a una mayor autonomía de los líderes y a un proceso decisional más ejecutivo y profesionalizado.

Estas transformaciones en el rol de la militancia hacia el interior de las agrupaciones partidarias pueden entenderse a partir de lo que Angelo Panebianco (1990) advierte como transformaciones a partir de la institucionalización: el partido deja de ser una “asociación entre iguales” organizada para la realización de un fin común, un sistema de solidaridad, lo que explica la intensa participación, se burocratiza, rutiniza y la organización se diversifica y crea nuevas desigualdades. La curva de la participación declina. Este proceso comporta el paso de una participación de tipo movimiento social a una participación profesional propia del partido en cuanto sistema de intereses.

Una forma del lazo representativo como la que hemos descrito, articulada por la virtualización de los campos social, cultural y político, por la mediatización y las audiencias, por la continuidad de las demandas de representación democrática por fuera de los procesos electorales, constituyen el marco de lo que aquí entendemos como una coyuntura crítica.

Para pensar los contornos de esta, partimos de una pregunta por la temporalidad. Guadalupe Valencia García (2006) nomina dos niveles temporales para el análisis de la política: por un lado, aquel caracterizado por Fernand Braudel (1979) como de “larga duración”, y, por otro, el corto plazo, más bien ligado a lo azaroso y contaminado de la coyuntura.

Es, entonces, en este nivel del corto plazo donde los acontecimientos nutren a la coyuntura como momento de irrupción de lo novedoso e insólito en que situaremos el análisis. Si la larga historia puede ser pensada como secuencia de coyunturas, la reconstrucción de cualquier fenómeno es, de la misma manera, susceptible de ser construida desde una multiplicidad de narraciones posibles. Esta “construcción” de la coyuntura dependerá de la facultad de imponer un orden, como operación de sentido, frente al caos del acontecimiento amplificado en la posmodernidad por la caída de aquellas determinaciones que creaban “encadenamientos” irrefutables.

Louis Althusser refiere a la coyuntura como una de las formas que puede asumir la existencia actual de una totalidad social. Dice Althusser, “no existe historia en general, sino estructuras específicas de historicidad”, formas sociales que asumen una definición dentro de la propia complejidad. La definición de la coyuntura vendrá dada a partir de la totalización de algún aspecto de esa realidad, que tiende a sobredeterminar y unificar la experiencia global.



Entonces, la definición de la actualidad es ideológica y se disputa en la conciencia pública. La posibilidad de que esa lectura ideológica de definición de la coyuntura se totalice en la disputa pública, depende del poder y su capacidad de imponer determinada secuencia de acontecimientos. Con esto decimos que, la consideración de ésta como una “coyuntura crítica” es el resultado de una operación de sentido del campo popular.

Si para la modernidad toda crisis implica su solución, la posmodernidad pone en cuestión esta solución, y aparece la necesidad de habitar un escenario que es siempre tenso. De este modo, el pensamiento moderno sobre las crisis ya no nos ayuda a caracterizar el escenario actual, por lo que la transformación conceptual debe comenzar por la búsqueda de nuevos diagnósticos.

Elias Palti (2005) trae la idea de “experiencias abismales”, que según Nietzsche, son un “tipo de perturbación subjetiva que genera la aparente quiebra de todo horizonte de inteligibilidad”, el colapso de las anteriores certidumbres. Qué pasa cuando todo sentido se disuelve pero, aún así, hay que aferrarse a certidumbres que nos devuelvan a una cierta inteligibilidad: ésta tarea, la de descubrir éstas certidumbres, es la que asume como objeto disciplinar la filosofía política. Crear la ilusión de una posibilidad de metáforas del orden.

Este escenario crítico vulnera las bases constitutivas de las identidades políticas. A través de lecturas posestructuralistas y posmarxistas, entendemos a la identidad política como un conjunto de prácticas sedimentadas, configuradoras de sentido que establecen, a través de un mismo proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, solidaridades estables, capaces de definir orientaciones gregarias de la acción (Aboy Carlés, 2001).

Las identidades deben ser vistas en la perspectiva de un devenir y situadas en campos parcialmente objetivados que componen una formación política determinada. Si, como ya dijimos, dos dimensiones de la identidad son, por un lado, la alteridad como esa negación de un otro que se erige como un nosotros excluyente, y, por otro lado, la representación como conjunto de símbolos y características ideológicas que hacen al nosotros incluyente, por otro lado, la identidad tiene una dimensión que puede denominarse “enfoque sobre la tradición”, que es aquel conjunto de juegos de olvido y memoria que ponen en tensión un régimen de historicidad.

Es a partir de esta noción de identidades que definimos a nuestro sujeto colectivamente. Esto es, no como suma de voluntades sino como voluntad colectiva constituida en torno a una ideología. Ernesto Laclau entenderá que el sujeto es esa distancia entre la indecibilidad de la estructura y la decisión, es decir, el sujeto como la contingencia dentro de la estructura, que la articula en base a construcciones con pretensión hegemónica.

Es éste sujeto colectivo constituido en torno a nociones ideológicas o proyectuales al que caracterizamos en crisis, cuando aquellos elementos que conforman su identidad chocan con lo pragmático, vulnerando sus subjetividades. Nuestro sujeto entra en crisis porque de la modernidad trae la idea-fuerza de que la ideología determina y guía su hacer, y se encuentra en este momento con el campo de una indecibilidad estructural que depende del hacer para construir ideología.

Esta subversión en los términos de una ecuación política prospectiva entre la acción y la ideología es la piedra angular de la crisis de subjetividades políticas por la dificultad de imaginación y creación de un proyecto político. A pesar de ello, esta subversión no es actual



sino que forma parte de una recurrencia propia de este siglo, que en algún momento ha podido constituir un halo proyectual de soluciones pragmáticas que permitió rehabilitar las voluntades políticas del campo popular en un proceso con gran potencia social y cultural que igualmente ha encontrado sus limitaciones.

Reflexiones finales

Podemos percibir la abismalidad de la crisis del Sujeto del campo nacional y popular a partir de los esquemas de la anomia, la entropía, el debilitamiento de los lazos de solidaridad que fundan la comunidad. Esto significa que cuando desaparece el horizonte de sentido el Sujeto queda desvalido y aislado, y su lógica se torna circular: cada vez se organiza menos, por lo que construye cada vez menos comunidad, mirando siempre sus propias referencias sin poder identificar ese horizonte de sentido que lo podría sacar, por lo menos momentáneamente, de su inteligibilidad.

El año 2008 está signado por una profunda crisis económica internacional, la más importante post 1930, que en nuestro país abrió un foco conflictivo en torno al debate por la Resolución 125 en donde el gobierno asume una derrota histórica que transformó las condiciones de la formación política existente. A nivel internacional y nacional se asistió a la apertura de un momento crítico en donde los horizontes de sentido se vieron trastornados.

El segundo mandato de Cristina Fernandez de Kirchner logró subsanar aquella situación a través de la irrupción y posterior consolidación de un proyecto. En principio surgió como negativa, como una identificación a través de la exclusión de un exterior constitutivo, que rápidamente tomó la forma de una representación ideológica y simbólica. Un gran conjunto de nuevos militantes irrumpió en la sociedad civil conmovidos por la coordinación de banderas, tal vez tradicionales pero novedosas, que lograron homogeneizar a sectores ideológicamente dispersos y diversos.

Entre lo nuevo y lo otro, se funda esa posibilidad de articulación hegemónica, porque necesita de la oposición de todo lo que niega su existencia para constituirse como sujeto. Lash (1997) nos muestra que necesitamos ese pliegue entre nuestra voluntad de ser y la negación de otra voluntad de ser. El sujeto del campo nacional y popular necesita de la exterioridad para constituirse como sujeto político. Más allá de la heterogeneidad de aquellos sectores que reaccionaron negativamente frente a la 125, el ejecutivo logró consolidar una alteridad única revitalizando la discusión clásica argentina en torno a la oposición pueblo-oligarquía.

La figura de CFK fue central en esta articulación identitaria. El uso del intelecto para la construcción del sujeto colectivo es un acto de virtuosismo político, porque construir colectivos de representación en el marco de la indecibilidad de la estructura, requiere del virtuosismo de la acción. Aglutinar sujetos en medio de una experiencia abismal es virtuosismo político (e incluso a veces arte de magia).

Lo narrativo y el lenguaje constituyen a los sujetos, y allí está la fuerza de la consigna como aglutinadora de voluntades. Si la ideología se va haciendo en el hacer, la consigna, que tiene potencia ideológica pero no es ideología, es un atajo en la construcción de esa ideología. Es virtuosismo político pero también la fuerza de la palabra anclada a un referente, atada con alambres, ligada por fuerza de voluntad. La palabra de CFK movía el amperímetro de lo



político, a la par de la construcción de nominaciones identitarias a lo largo de casi todos sus discursos y apariciones.

Esta dinámica permitía únicamente la aglomeración de cuerpos políticos en torno a la figura central del líder, creando así una especie de conglomerado que giraba en torno a su personalidad y carisma. Sin embargo, al mismo tiempo, y a pesar de las cualidades específicas y atractivas del proyecto que encabezaba, esta situación no lograba abordar de manera adecuada la falta de una referencia clara y sustentable hacia el futuro.

El problema subyacente que emergía de esta configuración era el excesivo personalismo que caracterizaba el liderazgo, el cual hacía que la continuidad misma del proyecto, así como su discurso y la visión de futuro que proponía, dependieran casi exclusivamente de esa figura. Este enfoque personalista no solo limitaba la diversidad de voces y perspectivas dentro del movimiento, sino que también implicaba un riesgo significativo: la falta de una estructura sólida y colectiva que pudiera sostener el proyecto en caso de que la figura central se viera debilitada o decidiera apartarse.

A su vez, la impronta particular que este estilo de liderazgo imponía a la organización política creaba un ambiente que dificultaba la emergencia de nuevas referencias, figuras o liderazgos capaces de dar continuidad y sostén a esta formación política en el tiempo. En consecuencia, el liderazgo se tornaba en una trampa que, aunque inicialmente parecía ofrecer cohesión y claridad, en realidad limitaba las posibilidades de innovación y renovación dentro del movimiento.

Esto resultaba en una vulnerabilidad inherente, ya que al depender de una sola figura carismática, el proyecto perdía la flexibilidad y adaptabilidad necesarias para enfrentar los desafíos y cambios del entorno político. La incapacidad de construir nuevos liderazgos y referencias dentro del movimiento no solo amenazaba su viabilidad a largo plazo, sino que también dejaba a sus integrantes en una situación de incertidumbre, sin una dirección clara que les permitiera avanzar con confianza hacia el futuro.

Aquel conjunto de elementos que, hacia el año 2008, funcionaron como ordenadores de nuevos sentidos políticos y, al mismo tiempo, impulsaron dinámicas de avance y transformación, terminaron jugando un rol que limitó la posibilidad de establecer una identidad política clara y duradera. Aunque en un primer momento parecían ser motores de cambio, su naturaleza misma impidió que se constituyera una identidad que pudiera superar aquella coyuntura crítica, trascendiéndola hacia un horizonte más amplio.

Esto significa que, a pesar de las oportunidades de renovación que brindaron en ese contexto específico, no lograron consolidarse como la base de un proyecto político autónomo, estable y con proyección a largo plazo. La falta de sedimentación de dicha identidad, es decir, de una consolidación estructurada y firme, afectó la posibilidad de generar un proyecto político con perspectivas de futuro, que pudiera sostenerse y evolucionar más allá de los momentos coyunturales iniciales, anclado en una visión de largo plazo y capaz de afrontar los desafíos venideros con mayor solidez.

La derrota electoral de 2015, junto con la profunda desilusión generada por la última experiencia del último gobierno peronista, marcó un punto de quiebre definitivo en esta etapa histórica, clausurando de manera radical cualquier posibilidad de continuidad o revitalización de dicho proyecto. Este fracaso no solo significó un golpe en términos políticos, sino que



también provocó una crisis profunda en el sujeto del campo popular, es decir, en aquellos sectores que tradicionalmente se habían identificado y movilizado en torno al peronismo.

Dichos sectores, que habían depositado sus expectativas en esta última gestión, se encontraron nuevamente sumidos en una situación de desconcierto y desencanto, reavivando lo que aquí hemos definido como una experiencia abismal. Esta noción de "experiencia abismal" hace referencia a un estado de profunda incertidumbre y desorientación, en el que el sujeto popular no solo pierde la confianza en los liderazgos y proyectos que previamente le ofrecían un horizonte de esperanza, sino que también queda sin una dirección clara o una narrativa política que le permita proyectarse hacia el futuro.

De esta manera, la clausura de este ciclo no fue simplemente el fin de una gestión, sino la entrada a un vacío político y emocional para quienes habían depositado sus esperanzas en ese proyecto, dejándolos en una especie de limbo donde la posibilidad de reconstruir un proyecto popular autónomo parecía, en ese momento, distante y difícil de alcanzar.

Bibliografía

- Aboy Carlés, A. (2001). Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem. Homo Sapiens Ediciones.
- Berdondini M. y Castro Rojas S. (2021) Dilemas de la Representación y participación política con los grandes datos, en Ciencia Sociales y Big Data. UNR Editora
- Braudel, F. (1979). La larga duración en La historia y las ciencias sociales. Editorial Alianza.
- Cheresky, I. (2016) Democracia continua: representación y autorrepresentación. Editorial Plural
- De Gainza, M. (2012). Althusser y la coyuntura. Cuadernos de filosofía, (61), 45-58.
- Kirchheimer, O. (1966). El camino hacia el partido de todo el mundo. Amorrortu Editores.
- Lash, S. (1997). Sociología del posmodernismo. Amorrortu Editores.
- Manin, B. (1998). La metamorfosis de la representación: los orígenes y la transformación de los sistemas representativos. Ediciones Alianza.
- Palti, E. (2005) Verdades y saberes del marxismo: Reacciones de una tradición política ante su crisis. Fondo de Cultura Económica
- Panebianco, A. (1990). Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos. Alianza Editorial.
- Pitkin, Hanna (2014) El concepto de representación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, España.
- Valencia García, G. (2006). La temporalidad social como problema metodológico: acerca de la reconstrucción de la historicidad. Revista Mexicana de Sociología, 68(1), 159-188. <https://doi.org/10.2307/3541503>



“Un Ensayo Biopolítico para un Gobierno de Excepción en la Democracia Argentina de Hoy”

Democracia en Latinoamérica. Mutaciones de la soberanía, nueva cultura política y conflicto con los derechos humanos. Proyecto de Investigación: Redefiniciones de la Soberanía. Democracia, derechos humanos y seguridad en el pensamiento político contemporáneo (IISE-FACSO) (UNSJ)

Guadalupe Illanes

guaditaillanes@gmail.com

Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de San Juan, FACSO,

Departamento de Ciencias Políticas.

Resumen:

Este trabajo parte de asumir la reconfiguración del término soberanía en las democracias liberales occidentales; a la luz de la perspectiva de colonialidad del Poder. Entendiendo al Capitalismo, la Colonialidad del Poder y el Estado Nación como los tres ejes del orden político de opresión.

En este sentido; Soberano, como “aquel que decide el estado de excepción”, revela la categoría política por excelencia, amigo y enemigo. Marco en el que se desenvuelve el concepto de violencia sistémica, como fundadora de derecho y conservadora de derecho, resolviéndose la relación entre Estado de Excepción, Democracia Liberal y Biopolítica.

La Biopolítica como ensayo social para la excepcionalidad permanente en un mundo multipolar e imperialista, da cuenta de la creación de un enemigo interno que por su latente peligrosidad permite que se active la excepcionalidad como paradigma de gobierno.

Argentina, como parte de América Latina, se encuentra en atravesando un proceso de resignificación de su soberanía, a partir de un fuerte proceso de (des) igualdad que trae aparejado la reconfiguración del concepto de enemigo interno al igual que el riesgo latente de la excepcionalidad como paradigma de gobierno. Todo lo cual se perfila en un ensayo social que inhere un nuevo escenario Biopolítico.

Palabras clave: Soberanía- Biopolítica-Democracia Liberal-Violencia Sistémica- Estado de Excepción

**“...el hombre moderno es un animal en cuya política
está en cuestión su vida de ser viviente”**

Foucault

I. Introducción:

La Argentina de hoy, se encuentra atravesada por la crisis total, que implica crisis en el campo económico, en el político y en el institucional. Los “laureles que supimos conseguir” se enfrentan diariamente a la discusión permanente. Consensos, como educación y sa-



lud pública se encuentran atravesados y llamados a la lucha permanente por la supervivencia. Retorna el debate por imputabilidad de los menores, se acrecenta la criminalización de la protesta, se redobla el presupuesto para la maquinaria punitiva a la vez que se niega presupuesto a educación y salud. Desciende el trabajo formal, disminuye la capacidad de consumo y se asientan nuevas epidemias sin contrapeso.

La última dictadura cívico militar, dejó un saldo de más de treinta mil desaparecidos, presos políticos, exiliados, torturados, seiscientos niños apropiados y el terror, sin embargo 30 años más tarde se llevaron adelante los juicios de lesa humanidad bajo el lema “nunca más”.

Aun así, a 50 años de la democracia el 54% de los votantes de las últimas elecciones pone en riesgo la supervivencia de la democracia misma, votando una opción política que amenaza gobernar desde la zona intermedia que da la política y el derecho. Amenaza gobernar sumándose al paradigma de la excepcionalidad.

Esta situación reabre debates e invita a preguntarnos otra vez qué relación existe entre estado de excepción y soberanía, soberanía y biopoder; biopoder y democracia liberal, para explicarnos, en que consiste este ensayo biopolítico para un gobierno de excepción o excepcional en democracia.

En este sentido la perspectiva de Colonialidad del poder, es una herramienta clara, imprescindible y necesaria que nos permite pensar nuestra realidad y establecer una nueva categoría de análisis. La Perspectiva de Colonialidad entendida como, un patrón de poder mundial de dominación propio del sistema capitalista iniciado con la conquista de América y presente hasta nuestros días (Quijano, 2014); comprende al Capitalismo o sistema capitalista como la forma de orden político y social, que llegó al mundo chorreando sangre y lodo (Marx, 2001) y que se inscribe en la historia como elemento globalizador desde 1492 con el descubrimiento de América.

Desde la óptica de la de colonialidad del poder, se intenta mostrar el hilo transparente e imperceptible que une al capitalismo, como orden político y social, a la democracia liberal y al Estado Nación Soberano. Entiende Quijano (2014) que la modernidad y el capitalismo ocurren en el mismo proceso y en el mismo movimiento histórico. Es por eso que es imposible no pensar el Capitalismo como orden político y social junto a la colonialidad del poder. Así, la modernidad será, la asociación de las ideas de des-sacralización de toda autoridad, de una parte, de la producción, del empleo del conocimiento y de todas las jerarquías en la sociedad.

Este nuevo patrón de poder que nace en la modernidad, al decir de Quijano (2020), entraña, la total reclasificación social de la población del mundo del capitalismo, una estructura institucional apta para controlar esa reclasificación, la definición de espacios de dominación y una perspectiva de conocimiento que encausara el sentido de la producción y del conocimiento. Este patrón de poder es claramente eurocéntrico y su característica central es la Colonialidad del poder.

Desde esta perspectiva voy a intentar explicar el estado de excepción como paradigma de gobierno capaz de reconfigurar el concepto de soberanía y su implicancia en la democracia liberal argentina en el contexto actual.

II. El Imperialismo y las Colonias; el Estado Nación y la Biopolítica



El Imperialismo, como sucesor del Colonialismo, es según Quijano (1992), una asociación de intereses sociales entre grupos dominantes de países dominados, desigualmente colocados en una articulación de poder, más que una dominación por imposición directa desde el exterior en el plano social, político y cultural.

Dentro del Imperialismo, “la Colonia representa el lugar en el que la soberanía consiste fundamentalmente en el ejercicio de un poder al margen de la ley” (Mbembe, 2017, p.) En ese marco soberanía es ocupación territorial, poder de clasificación racial a través de procesos de (des) igualdad social.

América Latina, padeció cinco siglos de ocupación territorial imperial producto de la guerra total, cuyo objetivo era destruir los poderes locales e imponer el control físico y geográfico delimitando, demarcando y jerarquizando territorios. Esto permitió la extracción de recursos, la acumulación originaria del capital a fuerza de mano de obra carente de salario, la instalación de la propiedad privada y el genocidio cultural.

La dominación colonial europea sobre América Latina permitió relaciones de tipo racista o estamental como marco en el que operan las estructuras de poder, centrado en la idea mentada de raza y en el complejo cultural racional moderno europeo.

La Colonialidad del Poder, según Quijano, consiste en la clasificación de la población del mundo en razas. La idea de raza surge con la conquista de América. Así las relaciones de poder y de trabajo son distribuidas o redefinidas en torno al capital y a sus necesidades.

El Estado, que se consolida en el mundo durante el Siglo XIX, se resignifica a través del término Nación, que lo adjetiviza o lo tipifica. En dicho sentido el término nación contiene la comunidad natural que comparten costumbres, lengua, cultura y raza. Y de esta forma implica: un determinado espacio de dominación y un patrón de explotación-dominación-discriminación y dentro de este se da la identidad nacional común de los habitantes, que a su vez serán discriminados en razón de su raza, clase y posición social, territorio donde habitan.

Podríamos decir junto a Mbembe (2001) que el Racismo es, en clave Foucaultiana, una tecnología que pretende permitir el ejercicio del biopoder, que no es otra cosa que el viejo derecho soberano de matar.

En la economía capitalista del biopoder, la raza funciona como la posibilidad de decidir la muerte y conseguir que la misma sea aceptada. Porque principalmente el patrón eurocéntrico de poder se convirtió en modelo de todas las poblaciones y sus instituciones se implantaron en toda América, llevando a un proceso de homogenización en América Latina. La idea de Raza otorga y otorga aun legitimidad en las relaciones de dominación impuestas por la conquista, porque permitió la elaboración teórica de la idea de raza como naturalización de las relaciones coloniales de dominación entre europeos y no europeos. (Quijano, 2020)

No podemos soslayar el hecho de que las relaciones de explotación y de trabajo en torno al capital y al mercado se dieron al mismo tiempo que las nuevas identidades históricas, como indio, negro, blanco, mulato, zambo y mestizo. Dichas identidades nacieron producto de relaciones claras de dominación.

En este sentido el Estado Nación de corte eurocéntrico y organicista, fue agente decisivo. Como resultado del triunfo de la mirada eurocentrista, el Estado Nación Latino Americano y más aún el argentino se consolida a partir de prácticas disciplinarias y jerarquiza dora buscando la homogenización étnica o cultural de la población dentro del territorio estatal.



III. La Paradoja de la Soberanía y la Violencia Fundadora y Conservadora del Derecho, la Gubernamentalidad del Estado.

El Siglo XIX vio nacer la gran estructura estatal moderna, adjetivada por la idea de nación, dotado de poder sobre un territorio y sobre las poblaciones. El Estado Nación organista y de corte europeo se replicó en las entonces colonias al dar estas sus primeros gritos de libertad. Así en América Latina, las luchas independentistas finalizan con la instalación del gran monstruo Hobbesiano y también la Argentina.

Resabios del viejo orden permitieron que en el monopolio de la fuerza estatal radicara el derecho del Estado Nación Moderno, de disponer de la vida y de la muerte bajo la forma de sentencia capital, declarar la guerra y declarar el enemigo interno.

Para este Estado Nación Moderno, la forma de gobierno será la Democracia Liberal Moderna y de corte eurocéntrica que se replicara también en la periferia, atada al estado de derecho y su plexo normativo, se construirá, en teoría, bajo la idea de mantener al Soberano inhibido y controlando la libertad individual y la propiedad privada, neutral frente decisión política. Pero siempre guardando para sí el más feroz de los recursos: la posibilidad de excepcionarse. Romper el orden, violar la norma, para renacer al orden y la norma.

Advierte Jorge Dotti (2008) que, “Acá radica la paradoja constitutiva de lo político: superar la neutralización liberal mediante la activación de la decisión soberana ante la crisis, para neutralizar la crisis misma”, acá aparece o se desenvuelve el concepto de violencia sistémica, como violencia fundadora y violencia conservadora del derecho, que nos brindara Walter Benjamín (2001).

El orden jurídico conserva para sí la violencia fundadora del derecho, que tiene como fin instalar al derecho y la violencia conservadora del derecho que una vez establecido, la utilizara como medio para sostener el poder.

Si la violencia en relación al derecho y a la justicia, solo puede encontrarse en el dominio de los medios, será sólo un criterio de utilidad. Así la violencia, será legítima en la medida que defiende al derecho mismo, y esto descubrirá el velo del interés del derecho. Monopolizar la violencia para resguardarlo de todo peligro.

El orden del derecho, se contenta con vencer la violencia ilegítima dentro de sí, pero si desconfía de su violencia triunfal conmociona, se vuelve para sí y en pro de sostenerse se excepciona.

En este sentido y en clave Schmittiana, Soberano, es “aquel que decide la el estado de Excepción” (Schmitt, 20009), revelado la categoría política por excelencia: amigo y enemigo. Porque Soberanía no es más que “el poder supremo y originario de mandar”. Marco dentro del cual estriba el interés público Estatal, esto es, la seguridad y el orden público, dentro de la democracia liberal. O dicho en clave foucaultiana, el interés público del estado es y será “articular la serie Seguridad- Población- Gobierno” (Foucault, 2007, p.187).

Ahora bien, el caso excepcional es aquel “que no está previsto en el orden jurídico vigente” y que por tal razón remite sin más a la decisión en sentido inminente, esto es, la actualización de la categoría amigo y enemigo y con ella la reconfiguración de la soberanía misma.

El estado de excepción es, según Agamben (2003):” aquello que funda el nexo entre violencia y derecho y, a la vez, en el punto en que se vuelve efectivo aquello que rompe ese



nexo” (p.15). Digamos, que estado de excepción es aquello que se encuentra en el límite entre el derecho y la política.

Entonces, si las medidas excepcionales resultan de crisis políticas, configurando medidas jurídicas que no se comprenden en el plano del derecho; el estado de excepción es la forma legal de lo que esta fuera de la ley. (Agamben, 2003). Así el estado de excepción se presenta como una técnica de gobierno más que como una medida excepcional. Y en este sentido permite pensarlo como un paradigma de gobierno.

La idea de gobierno de la población, “da, en efecto, un triángulo: soberanía, - disciplina-gestión gubernamental cuya meta principal es la población y cuyos mecanismo esenciales son los dispositivos de seguridad.” (Foucault, 2007, p.212)

En este sentido gubernamentalidad, puede entenderse, siguiendo a Foucault (2007,p.2013), desde tres ángulos, de los cuales, vamos a tomar los dos primeros.

“Por ‘gubernamentalidad’, entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan específica, tan compleja, de poder, que tiene como meta principal la población, como forma primordial de saber, la economía política, y como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad. En segundo lugar, por ‘gubernamentalidad’, entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no ha dejado de conducir, desde hace muchísimo tiempo, hacia la preeminencia de ese tipo de poder que se puede llamar el ‘gobierno’ sobre todos los demás: soberanía, disciplina; lo que ha comportado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de toda una serie de saberes.”

En este sentido, la gubernamentalización del Estado, nacido de la ruptura del viejo orden, permite cuidar el capitalismo como orden político y social a través del Estado de Justicia, del Estado Administrativo y del Estado de Gobierno. Este último ocupado en la instrumentalización del un saber económico controla la sociedad a través de dispositivos de seguridad altamente disciplinarios.

Así “ la vieja potencia de la muerte, en la cual se simbolizaba el poder soberano, se halla ahora cuidadosamente recubierta por la administración de los cuerpos y la gestión calculada de la vida” (Foucault, 2002, p.169). Ahora el Estado, vigilará territorio y población a través de dos dispositivos de seguridad, el ejército y la policía.

IV. Poder sobre la Vida y el Enemigo Interno .

El poder sobre la vida, se formó a partir de dos polos de desarrollo enlazados por relaciones intermedias, el primero se desarrolló en el Siglo XVII, centrado en el cuerpo como máquina, vio el nacimiento de disciplinas anatomopolíticas del cuerpo humano, como la educación, el segundo desarrollado en el Siglo XVIII, se centró en el cuerpo- especie, cuerpo soporte de procesos biológicos como muerte y vida, salud y enfermedad, sujeto a intervenciones y controles reguladores. Juntos forman la organización del poder de la vida, según Michel Foucault (2002).

En este marco, las disciplinas, entendidas, como “métodos que permiten el control minucioso del cuerpo, que garantizan la sujeción contante de las fuerzas y les imponen una relación de docilidad- utilidad “ (Foucault, 2002, p.2002), permitió entender a la población como una gran masa sujeta a la reproducción y capaz de producción, que debía administrarse.



Entonces, el bio-poder es un elemento indispensable para el desarrollo del capitalismo como orden político y social. El control de los cuerpos en el aparato de producción, “necesito el crecimiento de unos y otros, su reforzamiento al mismo tiempo que su utilidad y docilidad” (Foucault, 2002, p. 170).

En este sentido, la función de la norma, será regular y corregir, para poder distribuir la vida en el campo de la utilidad y el valor. Va a medir, calificar, jerarquizar, llevando a la ley al terreno de la norma, integrando a la institución judicial de dispositivos, interdisciplinarios capaces de regular la conducta.

Porque Soberanía, es definida por Mbembe, como el poder y la capacidad de decidir quién puede vivir y quien puede morir (2019). Es decir, es definida, como el ejercicio del control sobre la mortalidad lo que en definitiva reconfigura la vida como manifestación de poder, contiene la organización del poder punitivo y la seguridad del estado.

La organización vertical jerarquizada y disciplinadora de la población dentro de la sociedad argentina producto de la Colonialidad del Poder impulsa la creación de un enemigo interno. Pero ese poder punitivo solo puede lograr su objetivo a partir de prácticas disciplinarias y homogenizadoras capaces de dosificar y someter al individuo.

Determinar o inventar un Enemigo Interno es una necesidad sistémica. Sobre todo, para un Estado Nación Latinoamericano de corte europeo y organicista, impotente para decidir la guerra por fuera de sus fronteras, fuerte para disciplinar su “otro interno”.

Acá la categoría específica política, la distinción AMIGO y ENEMIGO cobra especial relevancia. Puesto que esta marca el grado máximo de intensidad de una unión o una separación, entonces Enemigo Político es el otro, el extraño, el extranjero. Según Carl Schmitt (1932), cuando los partidos políticos o facciones políticas dentro de un mismo Estado convierten sus diferencias en diferencias políticas es que han alcanzado el grado máximo de intensidad dentro de la política interior (p.62). En este sentido aparece latente el peligro de la guerra civil.

Enemigo Interno, es un concepto que debe leerse y entenderse en clave Schmittiana, como sinónimo de disidentes, molestos, insubordinados o contrarios al poder de turno. Enemigo interno, es caracterizado por Schmitt como “el que toma partido”, es decir, el que es partidario y lucha de acuerdo con determinadas características, entre las cuales están, la irregularidad, la movilidad, la intensidad de “engagement” político y el carácter telúrico (relación con el territorio).

Como es de notar este concepto responde al concepto de guerra civil, pero va a ser trasladado al campo de la política de Seguridad del Estado en cuanto política criminal. Entonces, Enemigo Interno, dentro de esta acepción va a ser, aquel que inspira desconfianza, ya sea porque habla otra lengua es indisciplinado o insubordinado (Zaffaroni, 2002), pero también aquel que como resultado del constructo de otredad no alcanza a ser considerado un ciudadano y que por tal razón no goza del acceso a derechos.

En este sentido el Derecho Soberano que correspondía al antiguo derecho de matar, ahora se expresa sobre una base normativa que ordena la vida e invoca la noción ficcionada de un enemigo interno. Enemigo Interno, categoría vacía y vaga que responde a coordenadas emergentes. Porque en los Estados Nación Latinoamericanos, los resabios del viejo derecho del soberano, se replica frontera adentro permitiendo la excepción, la excepcionalidad y la cacería del otro.



La creación de un enemigo interno implica, además, de la decisión política de determinarlo, la posibilidad de cercarlo. Cuando digo, determinarlo me refiero a la utilización de la jerarquización de la población a través de la idea mentada de razas, y del proceso de (des) igualdad que permite el cerco económico, cultural y social que hace aceptable su criminalización.

Lo étnico- racial fue fundamental en la constitución de desigualdades de excedentes. La dinámica de clase y de etnia- raza condicionó la inserción de grandes masas poblacionales en los mercados laborales básicos y en la distribución de la tierra.

Entre los factores de (des) igualdad de los últimos cincuenta años podemos mencionar, siguiendo a Pérez Said (2016): la crisis del empleo formal, la precarización salarial producto de la desregulación laboral, la reestructuración productiva la flexibilización laboral y la crisis sindical. Factores que remarcan las condiciones de explotación y de subalternidad en la que se coloca a gran parte de la población argentina. Sectores dominados, clase trabajadora, desempleados, ect. Estos factores remarcan, las condiciones de acumulación de los sectores dominantes, como: la extranjerización de la tierra y neoextractivismo.

En este sentido acumular excedente, excluir o inferiorizar a los sectores subalternos, asegura el triunfo de los procesos de (des) igualdad, que llevan implícitos la merma de los derechos cívico- políticos a la vez que permite el disciplinamiento social a través de las duras políticas de seguridad del estado.

Es decir, los constructos de otredad o alteridad, funcionan dentro de la democracia liberal, como círculos de separación, que posibilitan el control poblacional gubernamental a favor de las fuerzas del capital. Siguiendo a Archille Mbembe (2018), el enemigo remite a un antagonismo supremo porque su existencia niega la nuestra, lo que supone a aceptabilidad de su muerte física. Esto sin dudas, y pensando en el Estado desde su fase interna, favorece la emergencia permanente y la consolidación de un Estado de Seguridad y Vigilancia también permanentes.

Imposible soslayar, la reconfiguración de la soberanía frente a los nuevos paradigmas de seguridad interna, en los que prima la norma frente a la ley en la medida que la reconcilie con el orden. “ Esto quiere decir que la justificación de la vida en el marco de la gubernamentalidad neoliberal se extiende en una dimensión biopolítica que depende más de la norma que de la ley” (Zamora Godoy, 2014,p. 199).

V. La Argentina de Milei y la excepcionalidad como paradigma de gobierno.

En América Latina y también en Argentina la implantación de este Estado Nación y de la democracia Liberal Europea, fue resultado de la Colonialidad del poder y funcionan como escudo protector del Capitalismo como orden social y político.

Así el Estado Nación Organicista y eurocéntrico se instala en la Argentina a mediados del Siglo XIX, poseyendo el monopolio de la fuerza, desde una forma de gobierno democrática, liberal y moderna, atada al Estado de Derecho. El Estado de Derecho sobre la base de un orden jurídico constitucional conserva la paradoja constitutiva de lo político: el estado de excepción, como el mecanismo que permite decidir el gran salto sobre la ley para sostener el orden en situaciones de emergencia o crisis.

De esta forma el estado de excepción se presenta como una técnica de gobierno dentro de gobiernos democráticos, a partir de la creación o ponderación de la emergencia y de la



crisis social, económica, política e institucional. Como técnica de gobierno se da dentro del marco de la soberanía- disciplina. Gestión gubernamental, cuya finalidad esencial es el control de la población a través de dispositivos de Seguridad Estatal.

El bio-poder permitió el dominio de la vida y se convirtió en un elemento de control de los cuerpos en su fase de reproducción y de producción. La calificación, jerarquización y regulación de la conducta permitieron que la norma distribuya la vida y la muerte según mande el capital desde su lógica de utilidad y valor. Así la invención sistémica de un enemigo interno junto a políticas de (des) igualación permitieron que el constructo de otredad o alteridad funcionaran como círculos de separación, que permiten el control poblacional a favor del capital.

En este marco la reconfiguración de la soberanía argentina de hoy se da sobre los mismos supuestos coloniales, neo extrativismo, apropiación de la tierra, depreciación monetaria y saqueo de los recursos naturales, junto al duro disciplinamiento de la población no conforme a través de los dispositivos de seguridad creados a tal fin y la criminalización de la protesta. A lo que se le suma los permanentes discursos de odio y la subalternidad de ciertas ideologías, que se encuentran en el foco de la opinión pública y enfrentan el escarnio social permanente.

Es decir, que no solamente se apela a la dominación de ciertos sectores sociales, clases sociales o etnias- razas a través de revitalizar los procesos de (des) igualación, sino que se vuelve a reflotar la idea de enemigo interno, de alta peligrosidad, capaz de poner en riesgo el orden democrático. Un enemigo interno, que como concepto vacío permite al gobierno en turno determinar según las variables de emergencia y crisis. Un enemigo interno que debe ser disciplinado y perseguido en cuanto no semejante y por lo mismo pasible de ser cercado en nombre de la Seguridad del Estado.

Así la creación voluntaria del estado de emergencia, económico, político e institucional, es una práctica permanente en la democracia argentina, como modo de suspensión del orden constitucional en función de restaurar el orden constitucional roto.

En la democracia argentina de Milei y aun antes de su llegada al gobierno, pero luego de la reforma constitucional de 1994, la delegación legislativa y la práctica de legislación gubernamental a través de decretos de necesidad y urgencia, ha dejado de ser una excepción para ser regla.

Así aparecen los “plenos poderes” que se refiere en sentido general a la expansión de los poderes gubernamentales y en sentido estricto a los poderes que se le confieren al ejecutivo para dictar decretos con fuerza de ley. Lo que nos permite hablar de nuevas modalidades de acción del ejecutivo, que suspenden de forma legal los mecanismos constitucionales para la formación de la ley. Y aunque no implique en si el estado de excepción, marcan como la excepcionalidad se convierte en técnica de gobierno que paraliza el poder parlamentario y atenta claramente contra la propia normativa democrática. Es posible ver en este instituto una dictadura del poder ejecutivo y la reducción del legislativo a meros ratificadores de la decisión del primero.

En este sentido, el totalitarismo moderno, como dice Agamben (2003), puede ser definido como: “la instauración, a través del estado de excepción, de una guerra civil legal, que permite la eliminación física no solo de los adversarios políticos sino de categorías enteras de ciudadanos que por cualquier razón no resultan integrables en el sistema político”. Quiero decir con esto que la emergencia gubernativa implica mas que la suspensión de la soberanía



su reconfiguración a partir del estado de excepción y su maquinaria de gobierno. Entendiendo que el estado de excepción es el principio que funda y sostiene el orden instituido; lo que revela que el orden instituido pueda suspenderse para sostenerse.

En este contexto la biopolítica se manifiesta “como una forma de gobierno total” (Zamora Godoy, 2018,p. 157), que permite procesos de acumulación de capital que a su vez instalan el círculo de separación que posibilita el control social y la represión disciplinaria a través de la política punitiva de seguridad estatal, para los enemigos internos. Esta política punitiva de seguridad estatal, habilita montar el escenario de la guerra civil cuando fuere necesario, porque la guerra civil en el fondo no es otra cosa que la llave al estado de excepción.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio (2010). *Estado de Excepción*. Adriana Hidalgo Editora.
- Agamben, Giorgio (2005). *Homo Sacer. El Poder Soberano y la Vida Desnuda*. Adriana Hidalgo editora.
- Dussel, Enrique (1984) Teologías de la Periferia y del Centro, ¿Encuentro o Confrontación? Concilium Revista Internacional de Teología
- Foucault, Michel (2002). *La Historia de la Sexualidad. 1. La Voluntad del Saber*. Siglo XXI editores.
- Foucault, Michel (2008). *Vigilar y Castigar. El nacimiento de la Prisión*. Siglo XXI editores.
- Foucault, Michel (2004) *Nacimiento de la biopolítica*, Curso del College de France. 1978-1979. Akal,.
- Marx , Karl (1958). *El Capital, Tomo I*. Fondo de Cultura.
- Mbembe, Achille (2019) . *La Necropolítica*. Editorial Melusina.
- Mbembe, Achille (2018). *Políticas de Enemistad*. Editorial Melusina
- Pérez Sainz, Juan Pablo (2016), *Una historia de desigualdad en América Latina, la Barbarie de los mercados desde el siglo XIX hasta hoy*, Siglo Veintiuno Editores.
- Quijano, Aníbal, (1992) *Colonialidad y Modernidad/ Racionalidad*, Perú: Perú Indígena.
- Quijano, Aníbal (2014), *Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina*. CLASO, Colección Antologías.
- Quijano, Aníbal, (2020) *Estado Nación, Ciudadanía y Democracia*, CLASO, Año 2020
- Schmitt, Carl (2009). *El concepto de lo Político*. Alianza.
- Schmitt, Carl (1985). *Teoría del Partisano, Notas Complementarias al Concepto de lo Político*. Folio Ediciones.
- Schmitt, C (2009); *Teología Política*. Editorial Trotta
- Zafaroni ; E. R. (2000) El Enemigo Político en el Derecho Penal, EDIAR
- Zamora Godoy, E. (2014). Pasajes entre el Estado de excepción y el estado de guerra. Barcelona:https://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/110348/1/EZG_TESIS.pdf



Los dilemas de la (no) representación política en las ideas protomarxistas de Gerrard Winstanley.

Mario Leonardo Miceli
mario_miceli@uca.edu.ar
IICS-UCA

Mesa redonda: Representación política entre el tardo Medievo y la temprana Modernidad: religión, soberanía popular y poder.

Resumen:

La ponencia se propone analizar el pensamiento político de Gerrard Winstanley bajo el problema específico de la representación. Se trata de un autor poco estudiado, cuyas publicaciones se enmarcan en la Inglaterra de mediados del siglo XVII. El objetivo del trabajo será examinar primero su conceptualización de la historia inglesa y la proyección de la revolución, emparentando sus ideas con posteriores esquemas del marxismo clásico. Esto se realizará para entrever cuál podría ser su visión sobre la representación política. Finalmente se intentará vislumbrar si en el esquema político que propone para el momento posterior a la revolución existe algún lugar para un esquema de representación política o si su ideal de participación ciudadana lo sobrepasa. El estudio se propone no simplemente encarar el análisis de un autor político particular, sino escudriñar una serie de dilemas que se generan con el fenómeno de la representación en la Modernidad, conectados a los problemas que generan las conceptualizaciones del pueblo, la participación ciudadana y la representación de intereses, entre otros.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024



Introducción

La presente ponencia se enmarca en un proyecto de investigación acreditado ante el Vicerrectorado de Investigación de la Pontificia Universidad Católica Argentina, y cuyo objetivo general refiere al estudio teórico de la idea de representación en autores políticos entre la Baja Edad Media y la Temprana Modernidad. Dentro de dicho marco, en mis investigaciones vengo trabajando sobre una serie de movimientos radicales de la Inglaterra de mediados del siglo XVII. Particularmente en el siguiente texto me centraré en analizar cuál es la idea representación que aparece en los textos políticos del líder de uno de estos grupos. Se trata de los *diggers* (cavadores), con su líder Gerrard Winstanley.

Este movimiento tuvo un breve momento de fama cuando hacia abril de 1649 tomaron una serie de tierras denominadas *commons* en los alrededores de Londres, con el objetivo de dar origen a una comunidad agrícola basada en la inexistencia de la propiedad privada. Como veremos en el análisis de las ideas de su líder, el grupo estaba fuertemente imbuido de un sentimiento religioso milenarista, teniendo en cuenta que la gran mayoría de sus miembros pertenecía a alguna de las confesiones puritanas. Ejemplo de ello fue el mismo Winstanley, quien a lo largo de su vida pasó por confesiones y grupos religiosos como los bautistas, los *seekers* y los arminianos (Gurney, 2007, p. 95; Hessayon, 2009, pp. 22–24; Gurney, 2013, p. 14) y al final de su vida tuvo cargos en la iglesia oficial y terminó convirtiéndose a cuáquero (Alsop, 2013, n. 767–814; Gurney, 2007, pp. 134 y 218; Alsop, 1985, p. 706). Este líder de los *diggers* posee además una relevancia dentro de la historia del pensamiento político porque tuvo un breve pero profuso período como publicista, publicando varias obras entre 1648 y 1652. La más reconocida fue su *Law of Freedom in a Platform*, una utopía escrita en pleno gobierno republicano comandado por Cromwell, y en donde recrea una comunidad perfecta basada en la premisa del comunismo de bienes.

El dato de que la toma de las tierras se haya dado a principios de 1649 no es menor, si se recuerda el particular ambiente que se vivía. En enero se había sentenciado a muerte al Rey Carlos I, se había abolido la monarquía junto con la Cámara de los Lores, y se había instaurado una república basada en la preeminencia de la Cámara de los Comunes. Las tendencias milenaristas y apocalípticas estaban a la orden del día. De todas formas, los proyectos y asentamientos de los *diggers* terminaron en un completo fracaso, dada la oposición no particularmente de las altas autoridades de la República, sino más bien de clases dirigentes y propietarios locales (Bradstock, 2011, p. 57).

Teniendo en cuenta el caso particular de Winstanley y su pensamiento político, se trata de un intelectual muy poco estudiado dentro de la historia clásica de las ideas. Dentro de la historiografía inglesa existen varias investigaciones sobre su persona, pero la mayoría dentro del marco de la historia política o estudios biográficos. Dentro del marco de la teoría política, su pensamiento fue revalorizado en el siglo XX por considerarlo un origen primigenio de ideas marxistas (Brailsford, 1961, p. 665; Hessayon y Finnegan, 2011, p. 16), si bien probablemente Marx y Engels nunca hayan leído los escritos de Winstanley (Verardi, 2005, p. 95). Asimismo, se pueden encontrar algunas investigaciones que emparentan su pensamiento con algunas ideas presentes en movimientos tercermundistas latinoamericanos (Hessayon, 2008, pp. 7–9) y hasta con actuales movimientos ecologistas (Hessayon, 2008, pp. 10–11; Johnson, 2013, n. 21–28).

En esta ponencia me propongo analizar las ideas políticas de Winstanley en relación con el problema de la representación. En particular intentaré vislumbrar cuál es la relación que establece entre los conceptos de pueblo y autoridades políticas, a fin de observar si su proyecto político podría enmarcarse (o no) dentro de una cierta idea de representación y qué



consecuencias podría acarrear su planteo respecto de esta importante cuestión dentro de la ciencia política moderna. La idea también será indagar a la par cómo varias de sus ideas podrían asociarse con algunas conceptualizaciones que se presentarán en la tradición marxista.

El pueblo, las instituciones medievales y la no representación

A fin de entender cómo podría desarrollarse la idea de representación en Winstanley, resulta importante en primer lugar indagar una particular visión que tiene sobre la historia inglesa. Este *digger* es en gran parte seguidor de una teoría que tenía vigor en varios intelectuales de la época, y que refiere a aquello que puede denominarse como el “mito normando”. Esta concepción esgrimía que desde la conquista normanda efectuada por Guillermo en el siglo XI, el verdadero pueblo inglés venía siendo sojuzgado por una clase dirigente extranjera. Es importante marcar este punto por un detalle no menor de la época. Gran parte de las discusiones políticas de la Inglaterra de principios del siglo XVII se fundamentaban en el valor de la historia para justificar un ideario político. Este tipo de argumentación había estado presente desde principios de siglo en las discusiones entre Rey y Parlamento, y ambos bandos solían apelar a la historia para justificar sus prerrogativas. Nos encontramos ante un nuevo enfoque de la historia, donde la misma pasa a ser usada para justificar posiciones políticas, modalidad que ya venía desarrollándose desde el siglo XVI (Bouwsma, 2002, pp. 198–201; Kwiatkowski, 2009, p. 18; Skinner, 1993, p. 320). Pero los partidarios del mito normando dieron un paso más dentro de este proceso, porque su objetivo era volver a la historia no para encontrar precedentes que justifiquen la preeminencia de una institución sobre otra (ya sea Rey o Parlamento), sino por el contrario para mostrar que la historia *no* ofrece precedentes. Es decir, la historia no muestra valores o hechos a rescatar, sino que su lógica muestra un proceso pecaminoso de opresión de un grupo humano sobre otro. En este caso, los normandos sucesores de Guillermo oprimiendo al pueblo inglés. Por lo tanto, el accionar político en el presente no debe *fundarse* en la historia, sino más bien *romper y liberarse de* esa historia.

El tema viene siendo estudiado ya desde trabajos clásicos en la historiografía inglesa (Brailsford, 1961, pp. 10 y 535-536; Gurney, 2013, p. 51; Hill, 1997, p. 76) y hasta existen estudios que demuestran cómo en parte el mito estuvo presente aún en la revolución norteamericana (Bailyn, 1967, pp. 67 y 75-76). Winstanley fue un gran exponente de esta idea. Este *digger* expresa de manera explícita que los normandos fueron los culpables de instaurar en Inglaterra un régimen de opresión maligno que viene sojuzgando al pobre pueblo inglés desde hace siglos (Winstanley, 1649/2006a, p. 106; 1650/2006, pp. 168 y 372). En Winstanley este mito toma un cariz especial y distinto al de otros grupos radicales, porque lo asocia directamente a su afrenta al concepto de propiedad privada. Y esto se da en dos sentidos. Primero en el marco de la propia historia inglesa. Los normandos implementaron un régimen económico y jurídico por el cual unos pocos se adueñaron violentamente de tierras inglesas, esclavizando a los ingleses que asocia a su conceptualización de los pobres o la *common people* (Winstanley, 1649/1965, p. 287; Winstanley et al., 1649, p. 7).

Pero el ideario de Winstanley se diferencia de otros radicales de la época porque su ideario escapa a los límites de la historia inglesa. Aquí aparece el segundo sentido. Bajo premisas teológicas, Winstanley enrola esta conquista normanda dentro de un marco más amplio de una opresión que se da a nivel mundial, en donde la propiedad privada y sus consecuencias nefastas para la humanidad nacieron desde el mismo Caín, dado que “desde aquel tiempo la propiedad creció en un hombre sobre otro, y la espada introdujo la propiedad y la mantiene, lo cual no es otra cosa que el poder de la enojosa codicia” (Winstanley, 1649/1965,



p. 290). Creo que ya resultan bastante obvias las conexiones con ciertas ideas del marxismo, no sólo en referencia al planteo de una historia basada en la opresión surgida por la existencia de la propiedad privada sino también, como queda bien expresada en la última cita, porque la misma esencia del poder político se sustenta en una estructura recreada para sostener la diferenciación entre propietarios y no propietarios. La propiedad y el arte de comprar y vender son producto de un pecado milenario, el cual trae como consecuencia otros pecados como la guerra, los asesinatos y el robo (Winstanley, 1649/2006a, p. 99). Esto no resulta algo completamente novedoso, si se recuerda que ideas similares pueden encontrarse en movimientos heréticos como en el Münster, quienes alegaban la pérdida de un supuesto estado de inocencia, a partir del cual surgieron la propiedad y los gobiernos (Monnerot, 1981, p. 376). De esta manera, la historia inglesa se incorpora a una historia mundial donde todas las naciones sufren del mismo flagelo (Winstanley et al., 1649, p. 13). Esta filosofía o teología de la historia se convierte en un ejemplo de esa nueva concepción de la historia que, en palabras del clásico Koselleck, “se transformó en un singular colectivo que reunió todas las historias pasadas y futuras en un único concepto” frente al pasado “concepto pluralista que hacía alusión a la suma de historias singulares referentes a sujetos particulares” (Koselleck, 2004, p. 44).

Dentro de este marco conceptual, Winstanley plantea la historia de dominación bajo un interesante esquema que volverá a recordarnos el marxismo decimonónico. En una de sus publicaciones de tinte más teológico, titulada *Fire in the Bush*, describe cómo el pueblo inglés venía siendo sojuzgando por siglos a través de una estructura compuesta por aquello que denomina como *imaginary powers*, todos ellos surgidos como consecuencia de la existencia de la propiedad privada. Estos poderes incluían el *imaginary teaching power* (la educación), el *imaginary Kingly power* (el gobierno), el *imaginary Judicature* (los tribunales de justicia), el *imaginary art* de vender y comprar la tierra (el poder económico), y finalmente el *imaginary Clergy-Power* (la religión institucionalizada) (Winstanley, 1650, pp. 22–23). La misma descripción puede encontrarse en una canción *digger* que está incluida en una de las recopilaciones de Christopher Hill en donde se despotrica contra la *gentry*, los abogados, los sacerdotes y los *cavaliers* (VVAA, 2006, pp. 393–394). En relación con aquello que venía analizando en párrafos anteriores, puede también aquí citarse un texto escrito con anterioridad, titulado *An appeal to the House of Commons*, en donde se conecta de manera directa la conquista normanda con esos poderes imaginarios. En este *appeal* describe que Guillermo echó a los ingleses de sus tierras para otorgárselas a sus soldados, para luego escribir las leyes en su propio idioma (leyes que serán interpretadas de particular forma para sojuzgar económicamente a los ingleses), en tercer lugar obligó a que los juicios se resuelvan de manera centralizada en Londres y no en cada una de las localidades, terminando esta estructura de esclavitud en la instauración del pago de diezmos para el clero en agradecimiento al Papa (Winstanley et al., 1649, p. 14).

El líder de los *diggers* recrea así todo un sistema que recuerda a esquemas que otros clásicos del pensamiento político desarrollarán en extenso más adelante. Tómese simplemente en consideración las posturas de Rousseau cuando explica el origen de las sociedades, y el rol que jugó el surgimiento de la propiedad privada, derivando la relación de propietario-no propietario en la de gobernante-gobernado. Y ni hablar si recordamos el famoso prólogo de la *Contribución a la crítica de la economía política*, en donde Marx describe los fundamentos de la relación entre infraestructura y superestructura, y que fácilmente podrían ser asimilables a esos poderes imaginarios de Winstanley. Nótese en este sentido que no es casual el uso del adjetivo *imaginary*. Para el *digger*, las instituciones relacionadas al gobierno, la justicia, la religión, la educación y obviamente las económicas, no son en absoluto poderes verdaderos



ni legítimos. Como describiré más adelante, el único poder justo y recto es el del pueblo, enmarcado bajo la conceptualización de los pobres o los ingleses sojuzgados.

Ahora bien, esta cuestión de los poderes imaginarios es de vital importancia para entender su idea de representación. Esto es así porque varias de esas instituciones que describe como poderes imaginarios eran justamente los canales de representación básicos del corporativismo medieval. La afrenta a este corporativismo fue un tema clásico en los panfletos políticos de la época. Un caso ejemplar fue el reconocido texto *Light shining in Buckinghamshire* (Anónimo, 1648/2016, 189), publicación que suele asociarse a otro grupo revolucionario del momento denominado como *levellers*, pero cuyo ideario quizás esté más cercano al de los propios *diggers*. En este marco, en los textos de Winstanley se multiplican por doquier las críticas a instituciones como las corporaciones de comercio, las universidades o los tribunales de justicia. Esto se plantea bajo un lenguaje político-apocalíptico, mediante el cual Winstanley profetiza la llegada de una revolución querida por Dios que derrocará a todas las instituciones esclavizadoras que instauraron los hombres pecaminosos. Un elocuente ejemplo podemos encontrarlo en su *The breaking of the day of God*, texto en el cual expone que Gran Bretaña estaba en un momento de “división del tiempo”, avizorando la destrucción de la Bestia, mediante el trabajo de Dios que “sacudirá [*shake*] a los Reyes, Parlamentos, Ejércitos, Condados, Reinos, Universidades, enseñanzas humanas, estudios, ricos y pobres” (Winstanley, 1649a, pp. 109 y 124-127).

Las universidades son especialmente despotricadas, asociando la cuestión al problema de la interpretación de los textos bíblicos. Winstanley critica fuertemente la idea de que la evangelización tenga que ser llevada a cabo (o liderada por) gente formada académicamente, recordando que Moisés fue un pastor, los apóstoles eran pescadores y Cristo un carpintero (Winstanley, 1649c, p. 74). Consecuentemente el *digger* explica que las universidades son parte de ese sistema esclavizador, y que desaparecerán cuando se produzca la reforma del ser humano bajo el nuevo sistema que él pregona (Winstanley, 1650, p. 42). Estas instituciones son proclamadas en oposición directa al hombre común que puede descubrir el verdadero significado de la ley de Dios. Las complejidades del sistema a nivel jurídico, político o hasta educativo se complementan con la complejidad perversa que los académicos intentan imponer respecto del conocimiento de la verdad divina. La misma suerte llegará para los tribunales de justicia. Para Winstanley estas instituciones están íntimamente ligadas al problema normando, dado que todo el sistema jurídico desde el siglo XI es la recreación de una estructura de opresión para mantener la propiedad privada y el control sobre los pobres ingleses. Así Winstanley propondrá que la Cámara de los Comunes sea la única entidad encargada de resolver las controversias (Winstanley et al., 1649, pp. 5 y 12. Los abogados consecuentemente también son parte de ese perverso sistema, alegando que confiar en un abogado para que defienda sus reclamos implicaría romper el *National Covenant* entre pueblo y Parlamento, por el cual se prometía reformar completamente el sistema de la “tiranía normanda y sus destructivas leyes” (Winstanley, 1649/2006b, p. 130).

El interés que poseo en esta teoría de los poderes imaginarios se relaciona directamente con el problema de la representación. Winstanley propone abolir completamente el sistema jurídico-institucional de Inglaterra. Debe recordarse que muchas de estas instituciones habían sido durante siglos canales no sólo de representación de intereses sino también de participación política. La cuestión es que esa representación y participación se daban a través de las complejidades de ese sistema que incluía corporaciones, compañías, gildas, divisiones territoriales dentro de la misma ciudad en distritos (*wards*) y parroquias, cada una poseyendo cargos que podían ser asumidos por personas que habían adquirido la ciudadanía u otras que no



(Withington, 2015, n. 315 y 324). Estudios contemporáneos marcan que este tipo de participación a través de las corporaciones urbanas estaba muy extendido en Inglaterra, sobre todo por la falta de una burocracia profesional que no pudo consolidarse durante las monarquías de los Tudor (Knights, 2015, p. 520). El gran problema que tenemos es que Winstanley consideraba que todo este sistema era una estructuración pecaminosa que impedía la verdadera libertad del pueblo inglés. Ahora bien, ¿qué quedaría en pie para poder recrear una cierta idea de representación? La respuesta de Winstanley es simple: nada.

El *digger* propone una reconfiguración total del sistema, acto revolucionario que debía llevarse a cabo por el único actor legítimo de la historia: el pueblo inglés conformado por los “pobres” sojuzgados durante siglos. La terminología de Winstanley por momentos es vaga respecto de la diferenciación entre conceptos como pueblo, nación, pobres, ingleses, etc. El pueblo es presentado por Winstanley de una forma más simbólica y hasta mítica. Una buena forma de definirlo podría encontrarse en la misma contraposición a esos poderes imaginarios. ¿Qué es el pueblo? Son aquellos que no forman parte del gobierno, del clero, de las universidades, de los tribunales de justicia, de las corporaciones de comercio, etc. Y a esto habría que agregarle la difícil conceptualización de que además serían los no-propietarios.

Indaguemos un poco más la cuestión, porque esta definición de pueblo será vital para entender si en su ideario podría darse alguna idea de representación. En sus textos abundan las referencias a los “pobres de la tierra” o los “sufrientes”, a veces refiriendo a los dominados por los normandos u otras a los perseguidos por creencias religiosas. En otras ocasiones refiere al “trabajador” (*labourer*) que Dios apoyará (Winstanley, 1649b, p. 43). El designio divino se sitúa sobre el trabajador que viene siendo oprimido por los herederos de Guillermo. La propuesta política de Winstanley parece estar así basada en la idea de los excluidos o desclasados, cuestión que es remarcada por investigadores contemporáneos al analizar a Winstanley como un ejemplo de pensadores que plantean un contrato social distinto al esquema liberal de Locke, contrario a un elitismo cognitivo no democrático, línea que luego continuaría con Marx o hasta Gandhi (Bilgrami, 2009, pp. 9–12). En otras ocasiones, este pueblo es presentado bajo esquemas teológicos. Así por ejemplo tiene obras que las dedica a los “despreciados hijos e hijas de Sión, esparcidos a lo largo del Reino de Inglaterra” y nombrándolos explícitamente como santos perseguidos (Winstanley, 1649a, introducción). En otros textos habla de los “israelitas ingleses” que son encarcelados, robados y matados por los sucesores de los opresores normandos (Winstanley, 1649/1989, p. 17), planteando la rebelión contra el régimen en una analogía de la lucha de los antiguos judíos contra los egipcios y los babilonios (Winstanley, 1649b, p. 40).

Más allá de estos detalles o de la vaguedad en las conceptualizaciones de Winstanley, aquello que me interesa marcar es que, al hablar de los pobres, los excluidos o los perseguidos, no está hablando de un sector social particular. Ellos son el verdadero pueblo inglés, aquellos a los cuales Guillermo les había quitado la tierra y su libertad. Ya sea que lo diga metafórica o literalmente, los actuales pobres son los hijos de los vencidos por los normandos. Esta conceptualización posee grandes connotaciones para algunas discusiones de la teoría política actual. En Winstanley se articulan dos posibles definiciones del pueblo (y también de la democracia), una que entiende el derecho al ejercicio del poder político por parte de una porción de la población que fue reputada como inferior y sujeta a dominio, y otra que comprende al pueblo como “el todo y el cuerpo de la realidad social”, donde la soberanía se presenta como autoconstitución y donde el pueblo es constituyente y no constituido (Nancy, 2008, p. 30). Para el *digger*, el pueblo que ahora estaba en proceso de liberación eran los herederos de Guillermo, pero a la vez son el todo, entendido específicamente como una entidad orgánica homogénea. Y justamente esta homogeneidad basada en la representación mítica de



una historia de sufrimiento es aquello que los convierte en la entidad soberana que debe derrocar al régimen y, como legítimo soberano, replantear el sistema político, económico, social y cultural. Ahora bien, el gran problema al cual debemos enfrentarnos ahora es si esa entidad homogénea podría ser representada a la hora de pensar un accionar político-gubernamental concreto, y qué consecuencias podría traer la respuesta que daría Winstanley a este problema.

La no representación y el pueblo gobernando. La paradoja de un posible gobierno omnipotente

Por lo visto hasta aquí, la filosofía (y teología) política de Winstanley haría difícil aceptar en principio una idea de representación. El peligro recaería en la posibilidad de volver a aquellas complejidades jurídico-políticas del régimen de opresión que se buscaba destruir. Además, a nivel puramente teórico, el pueblo (los oprimidos) finalmente se liberaría para instaurar el régimen perfecto que les permitiría tomar las riendas de su propio destino. Repito, poner las decisiones políticas en manos de algunas personas particulares podría significar volver a dejar en manos ajenas aquello que por ley de la Creación corresponde a los mismos “pobres de la tierra”. De todas maneras, el tema resulta más complejo.

En primer lugar porque, de todas las instituciones que conformaban la estructura política de Inglaterra, ya vimos que Winstanley rescata a una de ellas: la Cámara de los Comunes. En el *digger* esta institución aparece tanto como la responsable de liderar el quiebre del antiguo régimen como así también la de transformarse en el centro del nuevo gobierno que sobreviviría después de la revolución. La primera faceta no es menor, dado que, si bien en teoría el pueblo inglés llevaría a cabo la revuelta, el Parlamento y en ocasión el ejército parlamentario, son los encargados de concretar la hazaña. Por lo tanto, el pueblo parecería necesitar de “representantes” a la hora de llevar a cabo la profética revolución. Bajo este esquema, en su reconocido *Law of Freedom*, compara al ejército parlamentario con Juan Bautista, aquel que “nivela las montañas con los valles, derriba al tirano y levanta a los oprimidos, y así da lugar al espíritu de la paz y la libertad para que reine y herede la tierra” (Winstanley, 1652/2006, p. 360). El reinicio del sistema se dará de manera absoluta, pero dicho accionar teológico-político parece quedar a cargo de una entidad particular. El Parlamento y su ejército son los que quebrarán el orden demoníaco de la historia de opresión, sin olvidar el destino milenario porque su accionar llevará a la verdadera paz y libertad. En este marco, Winstanley también reserva un lugar especial para el mismo Oliver Cromwell, para quien observa que “Dios te honró con el más grande honor desde los tiempos de Moisés, el ser la cabeza de un pueblo que expulsará a un Faraón opresor” (Winstanley, 1652/2006, p. 275). Volvemos a la analogía entre el pueblo inglés y los antiguos judíos, pero ahora para declamar la importancia de Cromwell. La comparación no es inocente. El general aparece como aquel que a través de un acto de teología política puede recrear un sistema jurídico para el pueblo, de la misma forma que lo había hecho Moisés. Y finalmente la misma figura del Parlamento (en referencia específica a la Cámara de los Comunes), es pintada por Winstanley como el mayor responsable de la revolución:

“Ahora es el trabajo del Parlamento el quebrar las cadenas de los tiranos, abolir todas sus opresivas leyes, y dar órdenes, motivación y dirección al pobre y oprimido pueblo de la tierra [...] abolir todas las viejas leyes y costumbres que han sido la fuerza del opresor, y luego preparar y promulgar nuevas leyes



para el bienestar y la libertad del pueblo, pero con el conocimiento del pueblo”
(Winstanley, 1652/2006, p. 341)

Nótese que la destrucción completa del antiguo régimen es función del Parlamento. Por lo tanto, ¿es el pueblo el que toma en sus manos la liberación o el pueblo necesita de ciertos representantes particulares que concreten este designio divino?

Por otro lado, también Winstanley incluye al Parlamento en la estructuración que piensa para después de derrocado el régimen. Y para los fanáticos de la historia conceptual, este *digger* nombra a esta institución específicamente como el “representante del pueblo” (Winstanley, 1652/2006, p. 344). En este marco, cabe recordar un detalle puntual de la historia inglesa de este momento, pero que sirve para explicar el punto que estoy tratando. En 1649 se instaaura un gobierno republicano, el cual, más allá del protagonismo de Crommwell, estaba fundamentado en la Cámara de los Comunes, como caso claro de un cuerpo representativo del pueblo inglés. Este gobierno promovió un documento conocido como el *New Engagement*, el cual debía ser expresamente suscripto por personas con cargos públicos y otros ciudadanos. Winstanley publica en este momento un texto defendiendo explícitamente esta propuesta, aclarando que el pueblo es el sustento último del nuevo gobierno (Winstanley y Aylmer, 1650/1968, p. 13), pero aceptando explícitamente el poder de la Cámara de los Comunes como representantes del pueblo.

Aquí es cuando debemos meternos entonces con la utopía de Winstanley y entrever cómo se gesta la estructura de gobierno que propone, particularmente entreviendo el binomio participación-representación. El problema que tenemos es que el *digger* no trata el tema específicamente, y por ello se hace necesario un cierto esfuerzo de interpretación. En principio, como ya se prefiguró, la respuesta inclinaría la balanza hacia la participación. Si el ciudadano tiene el deber de involucrarse directamente en el gobierno, entonces la representación, aparte de pecaminosa por recordar a esas instituciones esclavizantes del pasado, sería también innecesaria. En Winstanley esto se aprecia respecto de la importancia que da a la educación, como uno de los factores principales en la formación de las personas, formación que parte de la familia y continua en la escuela, y que siempre declama como objetivo el de crear buenos ciudadanos (Winstanley, 1652/2006, p. 364). En su utopía existen magistraturas especiales, que son electas, hecho que nos acercaría a la idea de representación. Pero nuevamente la balanza se inclina, porque Winstanley se encarga de enfatizar que los funcionarios de la “verdadera magistratura” deben ser elegidos cada año, para evitar la corrupción de los gobiernos perpetuos, alejando así el peligro de “transformarse en egoístas, buscando el bien propio y no la libertad común” (Winstanley, 1652/2006, p. 319; Winstanley y Aylmer, 1650/1968, p. 9). Algunos estudios remarcan esta visión en el *digger*, en el marco de una idea de poder como algo que corrompe, por lo cual habría que evitar que las personas se consoliden en los cargos públicos (Berner, 1983, p. 108). Esta premisa puede verse en un tema caro a la ciencia política moderna, como es la cuestión de los cuerpos burocráticos. Estudios actuales marcan cómo en la utopía de Winstanley no tendría lugar una organización jurídico-administrativa como la burocracia moderna, principalmente para impedir la existencia de un cuerpo profesional que se cristalice en el poder (Johnson, 2013, p. 29; Petegorsky, 1940, cap. 6). Es cierto, burocracia no es lo mismo que representantes. Pero el fondo de la cuestión es la misma. Ninguno de los dos conceptos puede tener demasiado lugar en un esquema donde debe existir una radical igualdad entre los miembros de la comunidad justa por antonomasia. Una burocracia al estilo moderno se podría transformar en un cuerpo autónomo que se diferenciaría de los demás ciudadanos, asimilándose a esas diabólicas entidades de la historia de pecado.



Ahora bien, este último punto nos abre a una complicación no menor. En la utopía de Winstanley la representación se hace difícil porque todo ciudadano debe participar. El proceso de toma de decisiones no necesita de elegidos particulares. No son necesarios porque no hay propiamente “intereses” que representar. Todos son parte del mismo pueblo homogéneo y ya no existirían cuestiones específicas que deban ser defendidas ni reclamadas. No son necesarios tampoco bajo la clásica justificación moderna de los representantes que hacen posible una democracia en la sociedad de masas. Winstanley cree que se podría resolver esto bajo un cierto sistema de descentralización jurisdiccional, haciendo que en su lugar de residencia, todos los ciudadanos puedan participar de la toma de decisiones y de las magistraturas locales. Esta es por otro lado también la razón por la cual no sería necesaria una burocracia técnica-profesional. Participación mata representación y mata burocracia. ¿Cuál es el problema entonces? El problema es que en la utopía que detalla en su *Law of Freedom* describe una organización de magistrados puntillosamente esquematizada, con funciones particulares. Se trata de un esquema de acción gubernativa y administrativa, bajo un sistema de comunicaciones que pretende que todos los pueblos que formarían parte de esta nueva *Commonwealth* estén informados de cualquier evento relevante para la comunidad (Petegorsky, 1940, cap. 6). Por otro lado, estos funcionarios se transforman en un controlador constante de que se cumplan las leyes necesarias para la seguridad del sistema. El gran problema de esto es que se recrea una miríada de magistrados que están por encima del resto de los gobernados. No son propiamente representantes, pero sí son personas específicamente elegidas para imponerse sobre el resto, para que la utopía perfecta no se desvíe.

Por ejemplo Winstanley describe las funciones de los denominados como *overseers*, quienes deben vigilar que los miembros de la comunidad no tomen más provisiones de las debidas (dentro del esquema de distribución común de los bienes) ni que usurpen los recursos de sus vecinos. Por otro lado, están los *peace-makers* para el mantenimiento de la paz social (Winstanley, 1652/2006, p. 327). Cargos como los citados se estructuran dentro de una cadena de mando que poco podría envidiarle a las caracterizaciones de las burocracias modernas como ese cuerpo que de modo continuo permite el control del territorio, la aplicación del sistema jurídico que lo rige y la distribución del poder a funcionarios, bajo un esquema jerárquico que tiende a multiplicar ese poder, el cual antes se encontraba desparramado en la miríada de entidades medievales (Heller, 1934/1990, pp. 147–148; Burns, 1980, p. 494). Es decir, no serían necesarios representantes (porque no hay nada que representar) ni burócratas profesionales (porque todo ciudadano educado podría ejercer funciones públicas), pero en los hechos sí existen magistraturas específicas que podrían acercarse a los anteriores conceptos.

Winstanley siempre podría respondernos lo siguiente: recuerden que la idea es que todos los ciudadanos participen y haya una constante alternancia en el poder y en estas magistraturas específicas. Concedido. Sin embargo, surge otro detalle. A la hora de hablar de estas magistraturas, Winstanley suma un elemento teológico-moral. Todo aquel ciudadano que busque desarrollar uno de estos cargos públicos debe poseer una serie de condiciones que escapen a límites simplemente jurídicos. Esto lo emparenta nuevamente a las confesiones puritanas, donde estaba muy presente el responsable desarrollo de la función pública como una obligación religiosa y moral. En este marco, declara qué características deberían tener los funcionarios elegibles: no mostrarse “interesado” en el poder monárquico, no promover la compra-venta de la tierra, haber demostrado la capacidad de promover la libertad común, ser pacíficos de espíritu, haber sufrido bajo la opresión del régimen anterior, tener conocimientos y experiencia en “las leyes del gobierno pacífico y bien ordenado”, y ser mayor de 40 años de edad (Winstanley, 1652/2006, p. 322).



Tenemos entonces, una serie de personas (¿acaso representantes?) que se ubican por encima del resto, tanto por cuestiones morales como de conocimiento jurídico-político. Y esto trae aparejado un inconveniente posterior. Se trata del poder que tendrían estos funcionarios. Winstanley advierte que principalmente estas personas deben enseñar a los habitantes “los hechos de edades y gobiernos pasados, poniendo en primer plano los beneficios de la libertad perpetrada por los gobiernos bien ordenados, como en la comunidad de Israel, y los problemas y la servidumbre mantenida por la opresión y los opresores, como en el estado del Faraón y otros reyes tiranos, quienes decían que la tierra y el pueblo eran de ellos y que estaban a su disposición” (Winstanley, 1652/2006, p. 346). La ya mencionada analogía con el antiguo Israel se usa ahora, no para justificar la liberación del pueblo, sino para explicar las obligaciones del funcionario público. Y sus competencias no se limitan sólo a enseñar, dado que también tienen un rol fuertemente ligado a la coacción. Resulta importante marcar esto porque existen clásicos estudios contemporáneos que advierten que en Winstanley la aplicación de la ley dentro del nuevo esquema de gobierno tiene un carácter simplemente correctivo y no punitivo (Hill, 1991, pp. 135–136). En este marco supuestamente “no punitivo”, Winstanley propone un sistema de castigos prefijado para aquellos que incumplan la ley, debiendo ser primero advertidos por los *overseers*, segundo escarmentados a latigazos, tercero puestos como sirvientes de un *task-master* por tres meses y, si continuaban en el incumplimiento, convertidos en siervos de por vida, perdiendo todos sus derechos ciudadanos y hasta siendo expulsados de su casa (Winstanley, 1652/2006, p. 380).

Conclusiones

Si quisiésemos entender el problema de la representación en Winstanley, podríamos resumirlo de la siguiente manera. La revolución se realizó para librarse de las instituciones del pasado (muchas de ellas representativas de intereses). El final de la historia está marcado por una estructura de comunidad perfecta, basada en la inexistencia de la propiedad privada, en una educación que promueva la verdadera virtud y en una ciudadanía fuertemente participativa. La representación no sería necesaria. Pero todo este modelo sólo funciona bajo dos premisas. Primero, si algunos *hombres específicos* liberan al pueblo. Los representantes en la Cámara de los Comunes (y su ejército) parecen tener una función. Y aún en el caso de que logre instaurarse la utopía, allí también sería necesario elegir a ciertos *hombres específicos*. Hombres que tendrán funciones que se podrían extender aún a la capacidad de esclavizar a los delincuentes, díscolos o traidores. ¿Acaso los ciudadanos podrían contar con otros representantes que pudiesen reclamar derechos frente al poder de estos funcionarios? No sería necesario. Ellos son los santos, y cualquiera podría convertirse en uno si se toma en serio la educación del nuevo régimen. Si algunas de estas premisas de Winstanley recuerdan a la Ginebra de Calvino, podría terminar esta ponencia recordando a un famoso ginebrino que profetizaba que el verdadero ciudadano será obligado a ser libre.

Bibliografía

- Alsop, J. D. (1985). Gerrard Winstanley: Religion and Respectability. *The Historical Journal*, 28(3), 705–709.
- Alsop, J. D. (2013). Gerrard Winstanley: What do we know of his life? En A. Bradstock (Ed.), *Winstanley and the Diggers, 1649-1999*. Routledge (Kindle Edition).



- Anónimo. (2016). *Light Shining in Buckinghamshire*. Red Revenant. (Trabajo original publicado en 1648).
- Bailyn, B. (1967). *The Ideological Origins of the American Revolution*. Belknap Press.
- Berneri, M. L. (1983). *El futuro. Viaje a través de la utopía*. Hacer.
- Bilgrami, A. (2009). Democracy and Disenchantment. *Social Scientist*, 37(11/12), 4–21.
- Boulton, D. (2001). To piss in or piss out: Gerrard Winstanley and the radicals dilemma. *Political Theology*, 2(4), 22–35.
- Bouwsma, W. J. (2002). *The waning of the Renaissance*. Yale University Press.
- Bradstock, A. (2011). *Radical religion in Cromwell's England: A concise history from the English Civil War to the end of the Commonwealth*. I. B. Tauris.
- Brailsford, H. N. (1961). *The Levellers and the English revolution*. Stanford University Press.
- Burns, T. (1980). Sovereignty, Interests and Bureaucracy in the Modern State. *The British Journal of Sociology*, 31(4), 491–506. <https://doi.org/10.2307/589786>
- Gurney, J. (2007). *Brave community: The Digger movement in the English Revolution. Politics, culture and society in early modern Britain*. Manchester University Press (Kindle Edition).
- Gurney, J. (2013). *Gerrard Winstanley: The Digger's life and legacy. Revolutionary lives*. Pluto Press.
- Heller, H. (1990). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. (Trabajo original publicado en 1934).
- Hessayon, A. (2008). Restoring the Garden of Eden in England's Green and Pleasant Land: The Diggers and the Fruits of the Earth. *Journal for the Study of Radicalism*, 2(2), 1–25. <https://doi.org/10.2307/41887602>
- Hessayon, A. (2009). Early Modern Communism: The Diggers and Community of Goods. *Journal for the Study of Radicalism*, 3(2), 1–49. <https://doi.org/10.2307/41887629>
- Hessayon, A. y Finnegan, D. (Eds.). (2011). *Varieties of seventeenth- and early eighteenth-century English radicalism in context*. Ashgate.
- Hill, C. (1991). *The world turned upside down: Radical ideas during the English revolution*. Penguin Books.
- Hill, C. (1997). *Puritanism and revolution: Studies in interpretation of the English revolution of the 17th century*. St. Martin's Press.
- Hobby, E. (2013). Winstanley, women and the family. En A. Bradstock (Ed.), *Winstanley and the Diggers, 1649-1999*. Routledge (Kindle Edition).
- Johnson, D. (2013). Winstanley's Ecology. *Monthly Review: An Independent Socialist Magazine*, 65(7), 20–31.
- Knights, M. (2015). The Long-term Consequences of the English Revolution: State Formation, Political Culture, and Ideology. En M. J. Braddick (Ed.), *The Oxford handbook of the English Revolution* (pp. 518–534). Oxford University Press.
- Koselleck, R. (2004). Historia de los conceptos y conceptos de la historia. *Ayer*(53), 27–45.
- Kwiatkowski, N. (2009). *Historia, progreso y ciencia: Textos e imágenes en Inglaterra. 1580-1640*. Miño y Dávila.



- Lilburne, J. (1648). The lawes funerall, Electronic reproduction. Ann Arbor, Mich. : UMI, 1999-, Early English books online, Digital version of Thomason Tracts y 70:E442.
- Manuel, F. E. y Manuel, F. P. (1984). *El pensamiento utópico en el mundo occidental* (Vol. 2). Taurus.
- Martinich, A. P. (1992). *The two gods of Leviathan: Thomas Hobbes on religion and politics*. Cambridge University Press.
- Monnerot, J. (1981). *Sociología de la revolución*. Eudeba.
- Nancy, J.-L. (2008). Tres fragmentos sobre nihilismo y política. En V. Vitiello, R. Esposito, C. Galli, J.-L. Nancy, L. Strauss y J. Taubes (Eds.), *Nihilismo y política: Con textos de Jean-Luc Nancy, Leo Strauss, Jacob Taubes*. Manantial.
- Petegorsky, D. W. (1940). *Left-Wing Democracy in the English Civil War. A study of the social philosophy of Gerrard Winstanley*. Victor Gollancz (Kindle Edition).
- Skinner, Q. (1993). *Los fundamentos del pensamiento político moderno* (Vol. 2). Fondo de Cultura Económica.
- Verardi, J. (2005). "Estudio introductorio" a Winstanley, Gerrard, *La ley de la libertad*. Biblos.
- VVAA. (1547). *Ordonnances des églises de campagne*. Bibliothèque Chrétienne Online. <http://www.regard.eu.org/Livres.5/Calvin.homme.d.Eglise/05.php>
- VVAA. (2006). The Digger's Song. En C. Hill (Ed.), *Past and Present Publications. The law of freedom, and other writings*. Cambridge University Press.
- Winstanley, G. (1649a). The breaking of the day of God, Text Creation Partnership, 2006-02; Ann Arbor, MI y Oxford.
- Winstanley, G. (1649b). A declaration to the powers of England, and to all the powers of the world, British Library, General Reference Collection X.708/41878.
- Winstanley, G. (1649c). Truth lifting up its head above scandals Wherein is declared what God Christ Father Son Holy Ghost Scriptures Gospel Prayer Ordinances of God are, Text Creation Partnership, 2007-01; Ann Arbor, MI y Oxford.
- Winstanley, G. (1650). Fire in the bush, Text Creation Partnership, 2007-01; Ann Arbor, MI y Oxford.
- Winstanley, G. (1965). A Letter to the Lord Fairfax and his Councell of War. En G. H. Sabine (Ed.), *The works of Gerrard Winstanley* (2ª ed.). Russell & Russell. (Trabajo original publicado en 1649).
- Winstanley, G. (1989). The True Levellers' Standard Advanced, The Diggers' Manifesto. En A. Hopton (Ed.), *Gerrard Winstanley. Selected Writings*. Aporia Press. (Trabajo original publicado en 1649).
- Winstanley, G. (2006a). A Declaration from the Poor oppressed People of England. En C. Hill (Ed.), *Past and Present Publications. The law of freedom, and other writings*. Cambridge University Press. (Trabajo original publicado en 1649).
- Winstanley, G. (2006). The Law of Freedom in a Platform. En C. Hill (Ed.), *Past and Present Publications. The law of freedom, and other writings*. Cambridge University Press. (Trabajo original publicado en 1652).
- Winstanley, G. (2006). A New-years Gift for the Parliament and Armie. En C. Hill (Ed.), *Past and Present Publications. The law of freedom, and other writings*. Cambridge University Press. (Trabajo original publicado en 1650).



- Winstanley, G. (2006b). A watch-word to the city of London and the Army. En C. Hill (Ed.), *Past and Present Publications. The law of freedom, and other writings* (pp. 126–151). Cambridge University Press. (Trabajo original publicado en 1649).
- Winstanley, G. y Aylmer, G. E. (1968). England's spirit unfoulded, or an incouragement to take the Engagement. *Past & Present*(40), 3–15. (Trabajo original publicado en 1650).
- Winstanley, G., Barker, I. y Star, T. (1649). An appeal to the House of Commons, desiring their ansvver: vvwhether the common-people shall have the quiet enjoyment of the commons and waste land; or whether they shall be under the will of lords of manors still. Occasioned by an arrest, made by Thomas Lord Wenman, Ralph Verny Knight, and Richard Winwood Esq; upon the author hereof, for a trespass, in digging upon the common-land at Georges Hill in Surrey., Text Creation Partnership, 2008-09; Ann Arbor, MI y Oxford.
- Withington, P. (2015). Urban Citizens and England's Civil Wars. En M. J. Braddick (Ed.), *The Oxford handbook of the English Revolution* (pp. 312–329). Oxford University Press.



Pandemia: crisis orgánica y nacimiento de la libertad avanza

Victoria Sofía Miño
Universidad Nacional de Rosario.
victoria.smg01@gmail.com

Resumen

El presente escrito forma parte de la tesina de grado para la Licenciatura en Ciencia Política, la cual aborda las condiciones de posibilidad de la identidad política La Libertad Avanza, entendidas como un proceso de mediano plazo que decidimos delimitar entre el conflicto del campo en 2008 y la victoria presidencial de Javier Milei en noviembre de 2023.

Este trabajo se desprende de la hipótesis de que la pandemia actuó como catalizadora de la construcción político-partidaria de la ultraderecha en nuestro país. Consideramos al 2020 como la coyuntura en que los componentes inherentes al sistema político polarizado y a la reacción anti-género se radicalizaron en un derrotero que permitieron el anudamiento del discurso libertario con el electorado. Se seleccionaron las marchas anti-cuarentena como expresión de un cúmulo de demandas insatisfechas que fueron articuladas por el movimiento libertario al sintonizar con la radicalización social y política y presentar respuestas a los reclamos presentados a ambos lados de la “grieta”.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

1.El Covid-19 y una cirugía imposible: suturas a la grieta y crisis orgánica

El 19 de marzo de 2020 el gobierno nacional, encabezado por Alberto Fernández y CFK, comunicó la emergencia sanitaria por el virus de Covid-19. En conjunto con el entonces Jefe de Gobierno de CABA y dirigente de las palomas de JXC, Horacio Rodríguez Larreta, y con el gobernador de Buenos Aires, Axel Kicillof (FdT), se estableció el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). Los comunicados conjuntos de FdT y JXC y el consenso social respecto a las medidas sanitarias adoptadas parecieron suspender la grieta ante el objetivo primario y compartido de subsistir. En esta primera etapa, la oposición aceptó la conducción del presidente, los medios suavizaron su beligerancia (Las tapas de todos los diarios rezaban “Al virus lo frenamos entre todos. #SomosResponsables”) y cada viernes las mesas pluripartidarias comunicaban datos y nuevas medidas de prevención (Quevedo y Ramírez, 2021).

A este primer momento de consenso, en el cual primó el respeto mutuo y el trabajo conjunto, le siguió la intensificación de los rasgos ideológicos y afectivos de la polarización. Las percepciones de riesgo y conductas sanitarias de los ciudadanos comenzaron a variar en



función de sus inclinaciones políticas, los afectos en la vida pública se maximizaron y se instaló una intensa competencia narrativa entre la libertad y la protección (Aruguete y Calvo, 2020; Montero, 2022).

Podemos deducir la contundencia que la moralización política adquirió en 2020 del hecho de que el conflicto político involucró cuestiones concernientes directamente a la vida y la muerte (Quevedo y Ramírez, 2021, p. 17). Más allá de que en medios y redes se transmitía el asedio del virus en Europa -donde la falta de insumos obligaba a los médicos a elegir “a quién salvar” como “en una guerra” (Algañaraz, 2020)- y el terror por la muerte propició el tejido de redes solidarias y cooperativas que suturaba momentáneamente la grieta; a medida que el temor menguaba y el hartazgo crecía, la aprobación de una salida colectiva de la que todos juntos “saldríamos mejores” se oscurecía. El fantasma de la “ideología de género” y la radicalización de la polarización con la reacción anti-género renovaron su ferocidad en 2020. En diciembre de ese año se sancionó la Ley 27.610 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), momento en que se evidenció la irreductibilidad del abismo de la grieta. Lo extraordinario del conflicto polarizador -la percepción del Otro como una amenaza al sistema democrático y su conversión en enemigo (Schendler, 2023)- retomó nuevamente su impulso con los debates político-partidarios sobre la vida y la muerte de los nonatos. Esta vez no hubo grandes disensos al interior de los polos y los posicionamientos de ambos se opusieron con claridad tanto a nivel social como político-partidario: dos de cada tres votantes del Fdt en 2019 apoyaron la legalización del aborto y exactamente lo inverso ocurrió entre los votantes de JXC (Dulbecco, Cunial y Jones, 2021, p. 125). El antagonismo de la grieta reapareció con toda su potencia. El tratamiento público y político de la vida y la muerte expuso con crudeza la amenaza de “ellos” a la existencia de “nosotros” (Mouffe, 2012, p.29). En 2020 se hundieron las fisuras que atraviesan la sociedad desde 2008, que se visibilizaron en 2012 y profundizaron en 2018. En 2020 se hizo visible el desfase entre las identidades políticas y la radicalización de la polarización y la reacción anti-género. Más allá de esta polarización, la incapacidad del kirchnerismo y el antikirchnerismo de representar políticamente las dinámicas y reconfiguraciones sociales -que se visibilizaron a partir de la emergencia sanitaria- hacen del 2020 el momento de expresión de la “crisis orgánica” que permitió la emergencia de la identidad libertaria.

2. Crisis orgánica y el nacimiento de la identidad política libertaria

El concepto “crisis orgánica” fue acuñado por Antonio Gramsci para señalar el momento en que los partidos tradicionales, con su forma de organización y composición, dejan de ser reconocidos como expresión de la clase que representan (Gramsci, 1980). Encontramos en la Argentina del 2020 este estado de incertidumbre producto de la tirantez entre los resabios de las ideologías que resisten al avance de las nuevas ideologías y los esfuerzos de estas por terminar de imponerse. “La crisis consiste en que muere lo viejo sin que pueda nacer lo nuevo, y en ese interregno ocurren los más diversos fenómenos morbosos” (Gramsci, 2014, p.313). Las masas se desprenden de las creencias y la crisis habilita tanto soluciones de fuerza (la clase dominante pierde su status dirigente y solo detenta fuerza coactiva) como “la



actividad de oscuras potencias representadas por hombres providenciales o carismáticos” (Gramsci, 1980, p.62).

En la dialéctica entre decidibles e indecidibles sociales emergió el espacio para una nueva identidad (Laclau, 1997). Una decisión, entendida en términos de acto creativo, no es válida “solo por ser una decisión” (Laclau, 1997, p.77), hay límites de la estructura que hacen de la decisión un acto de locura regulada entre la experiencia abismal y la estructura (Laclau, 1997). El movimiento libertario no surgió de la nada misma ni es la locura total. La situación de desorden radical del 2020 hizo que la demanda fuera por la articulación en algún tipo de orden, sin consideraciones programáticas o ideológicas. Que el movimiento libertario haya provisto el nuevo orden no procede de una deducción lógica sino de una serie de pasos discursivos, no son “conexiones lógico-conceptuales, sino atributivo-performativas” (Laclau, 2005, p.108).

El salto de la “batalla cultural” a la “batalla electoral” de Milei se da en un contexto en que el clima del espacio público y el discurso del economista sintonizaban en agresividad e ira. La adhesión ideológica o electoral al libertarismo solo pudo deberse a experiencias anteriores al mileísmo que dispusieron la influencia de la doctrina libertaria y posibilitaron la articulación discursiva (Semán y Welschinger, 2023). Esta identidad política encontró puntos de encuentro con las identidades sociales fragmentadas (visibles en 2020) sólo a partir de los procesos sociales, culturales y políticos que se gestaron bajo la lógica de la polarización y durante la reacción anti-género (Laclau, 1997; Laclau, 1996; Semán y Welschinger, 2023). La moralización política de la polarización escaló principalmente desde los debates por la Ley IVE en 2018; escenario que además permitió el encuentro entre distintos grupos de la derecha y sectores sociales neoconservadores sin representación política. La emergencia de los frentes NOS y UNITE, así como la división entre “palomas” y “halcones” que se gestaba al interior de PRO expresaba la existencia de un movimiento social más amplio que auguraba “una suerte de `derecha existencial` sin representación política concreta” (Stefanoni, 2021, p.25).

3. Un sujeto social sin representación política: la juventud “mejorista”

Pablo Semán, Nicolás Welschinger y Melina Vázquez (2023) proponen llamar “mejoristas” a las capas de la población diseminadas por todo el espectro ideológico, con posiciones ocupacionales y trayectorias diversas que, coyunturalmente, encontraron motivos de identificación con el espacio libertario. Esta subjetividad se vincula a las transformaciones de las condiciones de vida de amplios segmentos de los sectores populares. Creemos que el techo de crecimiento al que se aproximaba la clase media (frustración expresada en el 8N de 2012) otorgó a este sujeto dos características fundamentales: su componente joven y una fe en la posibilidad del ascenso social a partir de la optimización del esfuerzo personal. Las nuevas generaciones encuentran condiciones sociales desfavorables para acceder a la movilidad social a través de los canales clásicos: el mercado laboral está signado por la precarización, las credenciales educativas tienden a la devaluación y la inflación dificulta el ahorro e impide la estabilización de proyectos personales, entre otros elementos reactivos que conforman una triple crítica al Estado, la economía y la política. Estos factores redundan en



la posición subjetiva del “emprendedor” que debe mejorar individualmente su competitividad.

En 2020 la suspensión temporal de la grieta posibilitó la igualación de los dos polos como obstaculizadores del esfuerzo personal. Los reclamos por el trabajo informal, la crisis económica, la inseguridad y la exclusión social se extendieron tanto a la administración macrista como a la kirchnerista, redundando en la crítica a un Estado impotente e inoperante que no necesariamente se traducía en una propuesta anarcocapitalista. Incluso aunque hubiera un acuerdo sobre algunos puntos del imaginario del Estado interventor, como la educación pública, la impugnación se dirigía a la calidad del servicio; no a una demanda de destrucción. Este Estado tampoco podía resolver la cuestión económica, en que las condiciones para acceder a un trabajo estable y a una vivienda se volvían cada vez más exigentes y frustrantes. A su vez, se instaló la percepción de que aquellos que reciben su sueldo directamente del Estado son moral y mentalmente inferiores. El emprendedurismo otorgaba ventajas laborales de autonomía, flexibilidad y autogestión del esfuerzo que retroalimentan el proceso de autoperfección individual. Hay una idea de “optimizarse como unidad productiva” (Semán y Welschinger, 2023, p.191) que nada tiene que ver con la dignidad asociada a la “lucha piquetera” y a la categoría de “trabajador desocupado” que encontraba alguna respuesta del Estado en programas y planes sociales (Vázquez, 2023). La centralidad del individuo y la percepción de la presencia estatal como traba fue fundamental para la articulación de estas juventudes con la convocatoria libertaria.

La cultura del emprendedor comenzó a gestar su núcleo cuando el macrismo reemplazó el lenguaje de los derechos por el lenguaje de las oportunidades, el esfuerzo y el mérito. A pesar de que los jóvenes mileístas puedan parecer “hijos despeinados del macrismo” (Vázquez, 2023, p.116) por su adhesión a la meritocracia, el mileísmo aportó elementos distintos. En tanto Pro se presentaba con aires festivos y sentimientos positivos como la alegría (Bonvillani, 2020), Milei intersecta el discurso tecnocrático del campo de la economía con la apelación a emociones negativas, las cuales en su unión con una narrativa épica y victimizante logran generar sentimientos de exaltación e identificación y desencadenan “toda una imaginaria: deseo de muerte y de vida, fantasías de bienestar y de destrucción” (Montero, 2024, p.3). En los apartados siguientes, veremos que esto de alguna manera se desprende de la experiencia de encierro de la pandemia y se refleja en los actos anti-cuarentena.

En el uso de los recursos de la hiper e intertextualidad con que Milei cita y/o reenvía a otros textos, redes, géneros o medios (Montero, 2024), encontramos su recuperación de una idea vital del menemismo: dolarizar la economía. La presión de la inflación y la idea de que un pasado sin su sombra fue posible, hacen del relato histórico de Milei -la reivindicación de Menem como el “mejor presidente de la historia” (Infobae, 2020a)- una esperanza de previsibilidad y futuro. Los libertarios encontraron en el dólar una conexión con el mundo y no una renuncia a la soberanía nacional. Esto último lo impugnaron a quienes se embarcaron en el proyecto migratorio con la idea de que “La única salida es Ezeiza”. Con la impotencia del Estado y de la moneda nacional para proyectar un horizonte de futuro, Milei tejió un libertarismo nacional que hizo lo que ni el kirchnerismo ni el macrismo pudieron: interpelar a los jóvenes mejoristas (Semán y Welschinger, 2023; Vázquez, 2023; Vázquez, 2022).



En el éxito de la propuesta electoral libertaria convergen el voto joven, la decepción respecto a los partidos mayoritarios o coaliciones gobernantes de los últimos mandatos y las frustraciones respecto a lo económico y el funcionamiento del Estado. Sin embargo, no se agota en estas causas. Hay una tercera crítica que fue vital en la construcción libertaria, que apareció en el 8N y se repitió en las marchas anti-cuarentena: la crítica a la política. Esta última la desarrollaremos en los siguientes apartados con el estudio del uso de las categorías “casta” y “argentinos de bien”. Veremos también que las demandas de las manifestaciones anti-cuarentena, pese a su carácter diferencial, se reagruparon para formar una “cadena equivalencial” que resultó en la formación de una subjetividad social más amplia: las *“demandas populares”* (Laclau, 2005, p.99). Debido a la persistencia de la incapacidad del sistema para tratar las demandas de modo diferencial, la relación equivalencial abrió un abismo entre la población y el sistema institucional que permitió a Milei utilizar como punto nodal el significante “casta”. Las condiciones expresadas en las marchas contra el ASPO muestran el inicio de la contraposición entre “pueblo” o “sujeto popular” (Laclau, 2009) y el *status quo* (Laclau, 2005); cortocircuito que a su vez pone en primer plano el problema de la representación.

4. Las marchas anti-cuarentena: la aparición de “los valores de la libertad” en la “infectadura”

En el inicio de la pandemia se configuró, como vimos, un imaginario de comunidad solidaria y responsable con el cuidado. Sin embargo, las medidas del ASPO, al obstruir la libre circulación, acarrearón consecuencias en la vida cotidiana que reemplazaron, en muchos segmentos de la población, el sentimiento heroico por creciente cansancio y malestar. La intromisión extraordinaria de la esfera pública en la privada se volvió intermitente, ya que los plazos de la prohibición de circulación y encuentro se renovaban inmediatamente por el crecimiento de casos de Covid-19. Se vieron afectadas las actividades de ocio y los espacios de sociabilidad, como así también se vieron perjudicados económicamente grandes segmentos de la población. El corte de la circulación de la fuerza de trabajo implicó, en muchos casos, la suspensión de los ingresos. Recordemos que Argentina tiene un mercado de trabajo surcado por la precarización y la informalidad: “no había relación formal de dependencia que estuviera protegida por las normativas dispuestas por el gobierno” (Barriach, Chávez y Trebucq, 2022). Muchos comercios y pymes debieron cerrar sus puertas, esperar novedades del gobierno e intentar adaptarse a las nuevas condiciones mercantiles de compra y venta *online*. Las escuelas y universidades también debieron adecuar su funcionamiento a la virtualidad, modificando las dinámicas familiares y obligando a la convivencia constante. Con esta reconfiguración se evidenciaron crudamente las desigualdades educativas en “las condiciones habitacionales, las posibilidades de los padres de acompañar los ejercicios, los recursos tecnológicos, la conectividad, el acceso a dispositivos y a otros materiales, los envíos por parte de las escuelas” (Vommaro, 2022, p.31). Lo común a todo el estudiantado durante el contexto de encierro fue el “clima de desasosiego” juvenil por la distancia social y emocional con pares y docentes. “Así, en los



hechos, una mayoría quedó arrojada a una lógica productivista de deberes escolares, desanclados de un marco que les diera cabal sentido” (Elizalde, 2022, p.66).

El día en que se anunciaron las restricciones, Milei ingresó al estudio de radio Conexión Digital, a realizar su programa “Demoliendo mitos”, envuelto en una bandera amarilla y negra y explicó que era la “bandera anarcocapitalista (...) la bandera de los liberales libertarios. El amarillo tiene que ver con la capacidad de generar riqueza, ¡el oro! Y el negro tiene que ver con la anarquía”. Luego de la presentación de la bandera de Gadsden, JM se dedicó a impartir insultos e improperios hacia el Estado y a postular argumentos contra las medidas adoptadas (Di Croce, 2024).

En la primera movilización anti-cuarentena el 25 de mayo de 2020 observamos que el rechazo a la medidas de confinamiento, la negación de la gravedad del virus y de la efectividad de la vacuna se combinaban con reclamos por la educación (apertura de escuelas y preocupación por el “adoctrinamiento” en escuelas y universidades), la defensa de la propiedad privada y de la república. Este conjunto heterogéneo de demandas sociales insatisfechas se expresó en un mismo lugar y fueron articuladas por el movimiento libertario. Aquí aparecieron los primeros manifestantes con camisetas de “Milei presidente”, referencias al “Partido Libertario” y banderas de Gadsden con el lema “Don’t tread on me” (Saferstein y Stefanoni, 2023). Tal como comentó Milei en una entrevista de octubre de 2020, “La única cuestión interesante de estas marchas, es que aparecieron los valores de la libertad” (La Nación, 2020). En estas movilizaciones se visibilizaron viejas consignas y dinámicas que pedían “algo” nuevo. En torno del “algo”, de esta falta, es que se estructuraron los significantes vacíos y flotantes libertarios que proveyeron el lenguaje enraizado en la mencionada definición de Alberto Benegas Lynch (hijo), “El liberalismo es el respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo bajo el principio de no agresión y defendiendo el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad”.

Las consignas “Con mis hijos no te metas”, “Aborto es fracaso”, “No fueron 30 mil”, “Justicia sí, reforma no”, entre otras, encontraron su síntesis en “Viva la libertad, carajo”, encerrando en este término todas las impugnaciones a la corrupción, el globalismo, el feminismo y la agenda lgbt+. Esta consigna no solo expresó modificaciones inorgánicas de la sociedad, sino que también provocó modificaciones, nuevas delimitaciones en la realidad que dieron forma a la nueva identidad política de ultraderecha (Sztulwark, 2022). El éxito de esta consigna lo extraemos de la lógica de significante vacío que adquirió la categoría “libertad”. Esta comenzó a ser utilizada como punto de unión patriótica contra un gobierno adjetivado como empobrecedor, parasitario, tirano. Los banderazos, cacerolazos, la iconomanía nacionalista y patriótica, las fechas coincidentes con efemérides (20 de junio, 9 de julio, 12 de octubre) y la falta de identificaciones partidarias señalan a) la insuficiencia de la centroderecha macrista de representar a esos grupos opositores al oficialismo y b) la lucha por el significante “libertad”. Podemos preguntarnos por qué el significante “libertad” adquirió esta preponderancia, siendo que otros significantes (“educación”, “república”) también sobrevolaban con insistencia la esfera pública. Laclau afirma que la razón por la cual un significante (y no otro) asume la función identitaria radica, nuevamente, en el “carácter desnivelado de lo social” (1996, p. 81). La encarnación de “libertad” fue posible por la



sobredeterminación en el juego de las lógicas equivalencial y diferencial en una coyuntura marcada por (a) el hartazgo por la prolongación del confinamiento, es decir, el impedimento del “libre” tránsito para realizar *libremente* actividades laborales, educativas y de ocio y (b) la cobertura mediática del desconocimiento de estas normas por parte de los dirigentes políticos. Ambos elementos ampliaron el sentido de “libertad” para contraponerla a la idea de un Estado tirano que, con la narrativa del cuidado, sacaba provecho del malestar de la ciudadanía. “La fiesta de Olivos” (el festejo de cumpleaños de la esposa de Alberto Fernandez durante el ASPO) y el “vacunatorio VIP” habían cristalizado un marco de injusticia que tornaba irónica la consigna oficialista “El Estado te cuida” (Morresi y Vicente, 2023; Vázquez, 2023). En el polo antikirchnerista, Macri se mostró de vacaciones buena parte de la pandemia en 2020 y 2021 (Casullo, 2020; El Destape, 2021). Los contrastes entre las exigencias económicas y sanitarias de la población respecto a la impunidad de la clase política eran injustificables. Por estas circunstancias, “libertad” dejó de entenderse sólo “en términos civiles como libertad de circulación” (Avaro y Sánchez, 2021, p. 14). El “enunciador anti-cuarentena” (Avaro y Sánchez, 2021) se oponía a las medidas del ASPO pero también se “rebelaba” al *establishment* político.

En el contexto de oposición al ASPO, proliferaron los discursos de odio en redes sociales. Destacaron los jóvenes que afirmaban que Argentina se encontraba bajo una dictadura (Duzdevich, 2020; Reydó, 2023). Entre ellos, Eduardo Miguel Prestofelippo (alias “El Presto”), *influencer* y admirador del genocida Jorge Rafael Videla. En su canal de Youtube, defendió la idea de una “dictadura k” (El Presto, 2020a), llegó a asociar al gobierno con “La muerte” (El Presto, 2020b) y estuvo detenido por amenazar la vida de CFK por la red X (Clarín, 2020). Este periodista fue recibido en 2021 por Patricia Bullrich, quien elogió su involucramiento como joven destacando que acciones como esas “hacen crecer a la democracia” (Infocielo, 2021). También destacan los *twitteros* Pablo Martínez (alias “Tipito Enojado”), Pibes Libertarios (cuenta de X @PibLibertarios) y Emmanuel Dannan, entre otros (Fernández Guida, 2021).

El clima de desconfianza democrática de 2020 fue cristalizado en el nombre de “infectadura”, inventado por Franco Rinaldi (*influencer* libertario y candidato a diputado por el PRO en CABA en 2023). Este vocablo se eligió en referencia a “la violación sistemática de los derechos individuales, con prácticas totalitarias sobre la población con un anclaje sanitario. Suspensión de la Justicia, suspensión inicial del Congreso, violación de derecho de reuniones, de trabajo” (Rinaldi en Gonzalez, 2020). La vinculación con la dictadura impulsó a muchos jóvenes a difundir en redes una reformulación del léxico que conforma la memoria construida sobre derechos humanos desde 1983. Términos como “gobierno de genocidas” y “aparición con vida” volvieron a utilizarse pero esta vez en contraposición a las medidas sanitarias, especialmente encontrando como ejemplo manifiesto de autoritarismo a la gestión del gobernador de Formosa, Gildo Insfrán (2020-2021). Esta categoría fue recuperada por la carta titulada “La democracia está en peligro” -firmada por unas trescientas personas del campo intelectual, periodístico y científico opositor al gobierno- para explicar que, con la excusa de la salud pública, el gobierno realizaba una versión aggiornada de la “seguridad nacional” (La Nación, 2020). La carta de “intelectuales” evidenció también la puesta en crisis



de la legitimidad del “gobierno de científicos”. Lo que sucedió en la pandemia relanzó el desafío de la derecha al lugar de enunciación de supuesta superioridad cognitiva y moral del progresismo (Welschinger y Semán, 2023).

5. El bautismo político de las juventudes de derecha y la incorrección política

Las marchas anti-cuarentena expresaron la intensificación de las dimensiones de la polarización a lo largo de lo que duró el ASPO. Cada vez más se expresaron símbolos reivindicadores de la última dictadura militar y discursos misóginos, antisemitas, clasistas y racistas que evidencian el desplazamiento de los límites de lo aceptable en la opinión pública. reaccionarias. Los discursos adoptaron una estética de rebeldía reivindicadora de lo “políticamente incorrecto” (Stefanoni, 2021). Esta es “una forma de decir las cosas como son, en nombre del pueblo llano, mientras que la izquierda –culturalizada– sería solo la expresión del *establishment* y el *statu quo*” (Stefanoni, 2021, p. 65). Se oponen a la “corrección política”, entendida por estos sectores de derecha como una forma de expresarse y actuar públicamente impuesta por el “marxismo cultural, por esa elite cultural y el establishment político en defensa de las minorías y de los extranjeros” (Souroujon, 2022, p.114). El referente libertario Álvaro Zicarelli, que se agrupa con otros influencers en el “El Ministerio del Odio”, cuestiona “el correctismo de tener que pensar cuatro veces lo que vas a decir porque cualquier desliz es tomado como xenofobia, homofobia, misoginia y transfobia” y asegura que “extremistas violentos hay en la derecha y la izquierda, pero las tintas se cargan siempre sobre la derecha” (Fernández Guida, 2021). La corrección política es considerada represiva, hipócrita y contraria a la simpleza de las mayorías, ya que sus frutos son obtenidos por las minorías. Sin embargo, no se trata solo de una discusión en torno al lenguaje, sino que es un ataque al ethos liberal que acompaña a la democracia; en tanto permite que los prejuicios e intolerancias, antes ocultos en el seno de lo privado, retornen al espacio público con una revigorizada legitimidad (Souroujon, 2022).

El acercamiento a la esfera pública y la incorrección política tienen un antecedente en las manifestaciones por la Ley IVE de 2018 (Vázquez, 2023). En redes se consolidó un “ecosistema antiprogre” articulado contra la “ideología de género” y con la sensación de que existía una “mayoría silenciosa” sin representación en los medios tradicionales. A partir de las interacciones digitales se empezó a construir una identidad común gracias a la velocidad de la expansión de mensajes y narrativas mediante consignas, grafismos y “memes” (Forti, 2021). Antes de la pandemia la escena pública digital ya mostraba un paisaje de acciones colectivas de diferentes grupos juveniles, pero con la virtualización de las diferentes esferas de la vida cotidiana, “las interacciones virtuales y el consumo de materiales audiovisuales, como los que producen distintos influencers, potencia la producción de principios de reconocimiento e identificación política” (Vázquez, 2022, p.113). La homogeneización de la reacción antiprogresista en los espacios virtuales escaló de mensajes y hostigamiento a otras cuentas a la organización de iniciativas en “las calles” (Elman, Alcaraz y Beck, 2021).

Se produce, así, una trama recursiva entre las redes y calles. Por un lado, como sostiene Andrés, “la demanda de salir a la calle surge a raíz de esa comunidad que se crea durante la pandemia”. Por otro lado, las redes potencian el reconocimiento y el encuentro en las calles:



“el alcance en las redes nos servía para conectar a los distintos grupos de chicos que iban saliendo a protestar. Eso nos ayudó a organizar (...) hacia fin de año, logramos conformar una organización” (Vázquez, 2022, p.114)

Si bien la disputa de las calles forma parte de las agendas de los sectores de los sectores opositores al kirchnerismo antes de la pandemia (Morresi, 2020), durante el ASPO “una nueva camada de activistas hace uso de formatos de movilización en las calles y advierte el valor que posee poner el cuerpo en las acciones colectivas” (Vázquez, 2022, p.114). Destacan las intervenciones orquestadas por la agrupación Jóvenes Republicanos (agrupación de jóvenes de derecha de entre 16 y 30 años nacida en la pandemia): la simulación de bolsas mortuorias con etiquetas alusivas a figuras públicas y la muestra a gran escala de paquetes de polenta que decían “Presto Pobre. Polenta para todos”, en la que la consigna fue “salir a la calle”. Estas intervenciones, especialmente la primera, fueron criticadas por la radicalidad de los mensajes. Sin embargo, los jóvenes las consideraron un éxito por haber captado la atención de los medios tradicionales y haber logrado la reacción del *establishment*. La polémica se justificó en la incorrección política pero también formó parte de la disputa a la izquierda por la idea de rebeldía (Camezzana y Capasso, 2023; Vázquez, 2022). Se rompe el supuesto de que la participación juvenil en política corresponde exclusivamente a la izquierda o al progresismo; idea fortalecida con el fervor juvenil de la agrupación “La Cámpora” durante el ciclo kirchnerista y con las encuestas que evidenciaban una correspondencia del voto de mayor edad con el macrismo (Casullo y Ramírez, 2021). Al mismo tiempo, se pone en crisis la idea de que los componentes contraculturales solo pueden cultivarse con la pertenencia a las élites económicas y culturales (Vázquez, 2023). Esta idea se funda en que el liberalismo busca “despertar” y activar una inteligencia anestesiada o manipulada por el *establishment* a partir del adoctrinamiento. Recordemos la difusión digital y editorial de materiales e información sobre teoría económica e historia, así como también las clases públicas impartidas por Milei. Según JM en Argentina la currícula educativa está permeada por el pensamiento marxista, el país “viene abrazando dosis crecientes de socialismo en los últimos 100 años, en un proceso paulatino que arrancó con Hipólito Yrigoyen. Entonces hoy la rebelión no es ser de izquierda, es ser liberal” (Fernández Guida, 2021)

Con las movilizaciones contra el ASPO se completó el “bautismo político” (iniciado con la reacción anti-género) de muchos jóvenes que encontraron en el espacio público un lugar de expresión de rebeldía (Stefanoni, 2021). El aislamiento prolongado del 2020 coincidió con el final de la secundaria o inicio de la universidad de muchos jóvenes. La impotencia y enojo por la falta de escucha por parte del mundo adulto permitió a Milei interpelar a la juventud a partir de la empatía y la exposición pública de ira, JM “Insulta por vos” (Vommaro en Elman, 2023). Además, muchas veces el discurso sanitario era acusatorio de la juventud, lo cual allanó el arraigo la reactivación de un sentido de la libertad (¡Viva la libertad, carajo!) que hacía del gobierno, una dictadura. La rebeldía fue movilizada y disputada por jóvenes conservadores, liberales y libertarios (2021) como parte de una épica de la resistencia (Morresi, 2020). En esta narrativa, las juventudes oficialistas estaban “domesticadas”, “adormecidas” o “adoctrinadas” por la tiranía, por lo que para estos jóvenes la militancia por derecha adquirió un renovado sentido (Vázquez, 2023).



6. “Ser de derecha”

Las elites impugnadas por los jóvenes (que expresaron su malestar en la pandemia) defendieron su gobierno en base a la idea de que los males económicos y sociales eran consecuencia de la “acción de la derecha”. Esto generó una identificación reactiva: “Si esto que estamos sufriendo es lo contrario de la derecha, ¿por qué no ser de derecha?” (Welschinger y Semán, 2023, p.150). El interrogante se plasma en los dichos de “Tipito enojado”: “Yo no sé si en un país próspero hubiese descubierto que mi postura es liberal, en este país me empujaron por la fuerza” (Diario con vos, 2021). El movimiento libertario tenía una ubicación ideológica alejada del centrismo y de la izquierda achacadas al kirchnerismo y al macrismo. Esto permitió a la derecha coincidir con juventudes de orígenes sociales y ocupaciones laborales diversas, que no se agotan en las clases medias y altas (Welschinger y Semán, 2023, Vázquez, 2023; Morresi, 2024).

La extracción social de los militantes legitimó la idea de que la derecha tiene una voluntad popular, al punto de generar un principio de reconocimiento “desde abajo” del “ser de derecha”. Como vimos en el apartado de los “mejoristas”, Milei obtuvo el voto de grandes segmentos de la juventud atravesados por la inflación, un mercado de trabajo precarizado y la obstaculización de los canales de movilización social ascendente. El perfil social del militante libertario precarizado se plasma en los dichos de Juliana de Bonis: “Somos la generación sin casa, sin auto, sin nada; siempre estamos parados en el mismo lugar y tenemos que suplir más cosas y tener más trabajos para poder subsistir” (Frieria, 2023); Agustín Casas: “Lo voté porque desde que nací veo al país en la misma situación. Me cansé de ver a mis papás hablar siempre sobre si llegan o no a fin de mes” (Gil Moreira, 2023); Delfina que explica que el discurso de Milei está dirigido “a las personas de a pie, a la gente de laburo, a la que no le alcanza la plata” (Vázquez y Daniluk, 2023); en los de El Presto sobre él y demás referentes libertarios: “Nosotros no somos los influencers del microcentro porteño. No tenemos una agencia de publicidad atrás, a nosotros nos banca la gente de todo el país” (Letra P, 2021). Cuando el periodista Jonatan Viale pregunta a Milei por el alto porcentaje de votos que había obtenido en La Rioja, Tucumán, en el conurbano bonaerense y en villas. Milei explica que el mensaje del liberalismo “es un mensaje que libera a los oprimidos. Y hoy, la gente de bien está oprimida, está siendo esclavizada por la casta política (...) Mirá los últimos 40 años, mira cómo les fue a los políticos, mirá cómo les fue a los argentinos” (Canal de Youtube La Nación, 2023). Cuando le mostraron a JM los porcentajes que obtuvo LLA en Villa Soldati (29%), Villa 31 (32%) y Villa 20 (29%) y le preguntaron cómo pudo disputar la hegemonía del peronismo, el economista libertario respondió nuevamente “porque hay una suerte de prejuicio de que el liberalismo es algo elitista. Y en realidad, es para los oprimidos porque fue el mecanismo por el cual se sacó a la gente de la pobreza” (Canal de Youtube, La Nación, 15/08/2023). La inflación acumulada de un 500% desde el 2013 hace que cualquier persona menor de 25 años se haya acostumbrado a una inflación de por lo menos dos dígitos; y que su malestar y la incertidumbre por el futuro se adjudiquen tanto al kirchnerismo como al macrismo (Elman, 2023).

El carácter plebeyo del “Ser de derecha” hizo de esta etiqueta mucho más que una posición política o la adscripción a un partido o agrupación específica. Desde 1983, ningún partido



político se autodesignó “de derecha”. Recordemos que la centroderecha de JXC apelaba a categorías de una derecha más posideológica (ni de izquierda ni de derecha) y era recelosa de la identificación militante, prefiriendo utilizarla de “voluntarios”. A diferencia de ellos, los jóvenes libertarios sí se reivindicaban como militantes de derecha, se muestran orgullosamente en las calles con bengalas y bombos, e incluso algunos reivindicaban su condición de trabajadores precarizados (como los trabajadores de Rappi). “Su apuesta es también por definirse en ese clivaje ideológico de una manera clara y contundente” (Vázquez en Ruiz, 2023). Incluso, como sostiene Melina Vázquez (2023), por su estética y consignas, los jóvenes libertarios podrían haber sido parte del peronismo. Su compromiso militante y la reivindicación de sus orígenes sociales los diferencian, como explicó Andrés (uno de los fundadores de Pibes Libertarios), de “los chetos del PRO” ya que “Los libertarios somos más picantes, somos como los peronchos del liberalismo” (Daniluk y Vázquez, 2023).

Los jóvenes libertarios pueden ser pensados como “hijos despeinados” del macrismo por la adhesión a principios meritocráticos e ideas del liberalismo conservador; pero también son “hijos ilegítimos” del kirchnerismo (Vázquez, 2023, p.88), en tanto aprendieron a participar del espacio público con programas y políticas públicas que ampliaron sus derechos políticos (el voto joven) y enseñaron elementos clásicos de las movilizaciones populares como bengalas, bombos y trompetas, melodías viejas con letras nuevas, remeras y prendedores. Se forjó de esta manera una “(contra)cultura política de derecha que es generacional, masiva y popular” (Vázquez, 2023, p.121), que se exhibe en el espacio público y en el ecosistema digital. En sus participaciones en distintas arenas de debates públicos volcaron argumentos de la teoría liberal pero también estéticas militantes, experiencias generacionales comunes y un vasto repertorio de acciones colectivas (Vázquez, 2023). Se trazó, de esta manera, un relato histórico que les permitió dar una idea de: “quiénes somos, en qué tradiciones nos reconocemos, qué ideas de futuro tenemos, más allá de las visiones decadentistas del presente” (Vázquez, 2023, p.108). De esta manera la derecha libertaria se consolidó como un interlocutor válido para otros actores ya legitimados en el campo político.

7. La casta vs los argentinos de bien

La oposición al *establishment*, con las formas de la incorrección política y la rebeldía, fue capturada en el término “casta”, siendo antes “socialismo”. A los “valores de la libertad” - “ahorro, esfuerzo, éxito con bienes de mayor calidad y mejor precio, con respeto a la vida del prójimo en un contexto institucional que hace que el país florezca”- se le contraponían los del “socialismo” -“envidia, robo, asesinato”- que se expresaban en “instituciones inmundas que hacen que la economía se caiga” (Milei en Memo, 2020). El reemplazo de “socialismo” por “casta” se da especialmente con su salto a la política. Podemos adjudicar el pasaje a su mayor capacidad de identificar a todo el arco político del kirchnerismo y el macrismo.

JM sigue los postulados de Rothbard y entiende el pasaje a la política como una misión impulsada por la moral. Concibe a la política como una actividad desagradable y lasciva en la que debía internarse para desenmascararla y conquistarla desde dentro. Cuando es entrevistado por Diario Clarín, Milei explica que la decisión de meterse en la elección legislativa de 2022 fue porque era la oportunidad de cerrar la grieta, concebida como “un



negocio tanto para el Frente de Todos como para Juntos por el Cambio”. Dado que “Son socios”, solo el éxito en una elección de medio término abría la posibilidad de mostrar una alternativa. “Si vos no ingresás en la de medio término en la elección de 2023 te vuelve a comer la grieta” (Boyer, 2020). El entrevistador -Leandro Boyer- señaló la distancia entre autodefinirse en contra del sistema y ser candidato. Milei explicó su estrategia:

Vos tenés dos alternativas para cambiar al sistema: una es cambiarlo desde afuera por la vía sangrienta que es absolutamente inviable porque el monopolio de la violencia lo tiene el Estado, y la alternativa civilizada es meterse en el sistema y dinamitarlo. Ese es mi objetivo, meterme en el sistema para dinamitar sus bases y poder volver a construir una Argentina liberal como la que pensó Alberdi y que en 35 años, de ser un país de bárbaros, pasamos a ser el más rico del mundo (Boyer, 2020).

Además, agregó que no fue una contradicción ya que su objetivo era “hacerle honor a la honorabilidad de la Cámara de Diputados. La honorabilidad era porque iban ad honórem. Yo no voy a cobrar el sueldo de diputado, lo voy a donar” (Diario Clarín, 25/09/2020). Esta cuestión de honor coincide con el orgullo militante de los jóvenes de derecha, quienes participan en política por la repugnancia que les genera la corrupción y los beneficios de la “casta” a partir de los sufrimientos del pueblo. La militante Mila Zurbriggen explica que “La indignación que tiene mi generación es muy profunda. Le tiene un profundo asco a los políticos” y entiende que fue JM quien supo canalizar ese rechazo. “Él existe por los políticos, que están desconectados de la realidad de mi generación y que no saben el daño que han hecho. Hicieron la vista gorda a nuestras necesidades y nos toman el pelo” (Elman, 2023).

Durante las marchas contra el ASPO, volvió a sonar el cántico emblemático de las jornadas de diciembre de 2001 “Que se vayan todos, que no quede ni uno solo” (Giberti, 2002). Esta consigna expresaba la percepción de que todos los políticos, sin importar su partido, obtenían provecho del oprobio nacional. Con el correr de la pandemia, las luchas parciales se subsumieron en la lucha popular a través de la operación hegemónica que definía a la “casta” en oposición al “pueblo”. El vaciamiento del significante “casta” y los corrimientos discursivos de su frontera (Laclau, 2009) responden al proceso de construcción política de LLA.

En el debate del que participó como candidato a Diputado de CABA por LLA, Milei dedicó minutos a explicar qué es el “modelo de la casta”. Este funciona con el agrandamiento del Estado a costa del “pueblo”, utiliza el sistema impositivo para quitar las ganancias personales producto del esfuerzo propio (Ariza, 2024). La única consecuencia del gasto público desmedido es que “los argentinos somos cada vez más pobres, mientras que la casta es cada vez más rica” (Milei, 2021). El reproche moral es explícito en las características asignadas: “ladrona, empobrecedora, privilegiada y que les va bien a costa de la gente oprimida por los súper-poderes del Estado” (Seco, 2021, p. 6). El enemigo se extendió sobre ambos lados de la grieta:

Hoy gobiernan Cristina Kirchner, La Cámpora y Alberto Fernández por el fracaso del modelo de las palomas tibias de Juntos por el Cambio. Nos encerraron un año y medio con apoyo de



Larreta y gobernadores radicales. Votaron juntos en el Congreso. Nuestro voto es transversal y su base es el fracaso del modelo de la casta (Milei en Infobae, 2022b).

La irreconciliabilidad de valores imposibilitaba la deliberación o el encuentro en un espacio común; el extremismo de la lógica antagónica se manifestó en las declaraciones de Milei: “Esa divergencia de valores hace que la sociedad viva en grieta y sea muy difícil superarlo (...) Una alternativa es separar al país” (Milei en Memo, 2020).

El 14 de noviembre de 2021, LLA se consolidó como tercera fuerza en las elecciones legislativas de CABA con un 17,03% de votos, posicionándose detrás de Leandro Santoro del FdT (25,10%) y de María Eugenia Vidal de JXC (47,01%). A partir de aquí hay un nuevo movimiento en el trazado de fronteras de “la casta”. La impugnación a los políticos abandonaba su homogeneidad: “Todos los políticos no son casta, casta es una parte” (Milei en Zenteno, 2021). La diferencia radicaba en las buenas o malas intenciones de quien emprendiera acciones en nombre de lo mejor para la nación. La ignorancia era una excusa válida por la inocencia de quien actuaba. La casta era “aquellos que están en la política pero son inmorales”, la que “vive de la gente, sabe que lo que hizo hace daño, lo sabe desde lo teórico y lo práctico, lo ha aplicado varias veces y lo sigue haciendo” (Milei en Zenteno, 2021). Con esta salvedad, Milei incluye en el *nosotros* a Macri y los “halcones” de JXC. Concordante con el relato histórico libertario, el problema de JXC había sido la herencia populista de los hijos de Hipólito Yrigoyen y Raúl Alfonsín que acompañaron a Macri: “la Unión Cívica Radical con su socialismo impregnado hasta la médula, la Coalición Cívica y las palomas (de JxC)” (Milei en Infobae, 2021). Mauricio Macri aseguró pureza y desconocimiento respecto al mal que había torcido a su gestión del camino de la libertad. Aseguraba que “Las ideas que expresa Milei son las mismas que siempre he expresado yo” (Infobae, 2021) y planteaba la posibilidad de una alianza entre JXC y LLA en las elecciones presidenciales de 2023. A medida que nos acercamos a las elecciones de 2023, la moralización política se recrudece. Delimitamos su origen en el conflicto con “el campo” de 2008 pero con la radicalización de PRO como oposición al kirchnerismo, especialmente a partir de 2018, la percepción del Otro como enemigo desagradable en términos afectivos, imposible ideológicamente y alarmante democráticamente tomó un nuevo impulso con la pandemia. Momento en que el tratamiento de la vida y la muerte evidenció directamente al *ellos* como amenaza a los proyectos vitales de el *nosotros*.

Desde 2021 la relación con JXC siguió fortaleciéndose y Milei integró el léxico republicano que el macrismo había extraído de las demandas del polo antikirchnerista; sintetizó la división antagónica en “los libertarios y los republicanos de un lado y los colectivistas, del otro” (Milei en Perfil, 2022b). Los primeros eran los liberales, el peronismo republicano y federal, el menemismo y los halcones; mientras que los últimos condensaban a “la UCR, la Coalición Cívica, las palomitas tibias de Juntos por el Cambio y el kirchnerismo” (Milei en El Cronista, 2022). La descripción de la gestión de Carlos Menem como “la mejor de toda la historia” (Perfil, 2022c) le permitió ganar las simpatías de ex funcionarios como Roque Fernández, Ricardo López Murphy y Domingo Cavallo, así como también incluir en el *nosotros* a “peronistas no colectivistas” (García, 2021) como Marcos Urtubey y Jorge David Pujol, entre otros.



La política continuaba siendo el *enemigo* nombrado con “la casta”, pero las excepciones fundadas en la nobleza de las intenciones permitió el surgimiento de rumores de alianza con el sindicalista Luis Barrionuevo y con el entonces ministro de Economía del gobierno del FdT y candidato a presidente, Sergio Massa (SM), para el armado de listas para competir en las PASO del 13 de agosto de 2023 (Diario Perfil, 06/07/2023). El escenario estaba surcado por la disputa interna de JXC -entre Bullrich (“halcones”) y Larreta (“palomas”)- y en el kirchnerismo por la candidatura presidencial de Unión por la Patria (UP); la declinación de Eduardo “Wado” de Pedro y su reemplazo por Sergio Massa impulsó a Juan Grabois a presentarse también como candidato. Con ambos polos fuertemente tensionados en su interior, el escrutinio definitivo dio como ganador a Javier Milei. LLA obtuvo el 29,86% de votos, seguido por JXC con el 28% (Bullrich 16,97% y Larreta 11,03%) y UP (Massa 21,13% y Grabois 5,50%). El discurso de JM inició agradeciendo a quienes, desde 2001, se sumaron a la apuesta por un proyecto liberal con capacidad electoral y que daría “fin al kirchnerismo” y a “la casta chorra, inútil, parasitaria que hunde este país”. Se burló de quienes subestimaron su capacidad electoral y afirmó:

Somos la verdadera oposición, somos los únicos que queremos un cambio verdadero. Una Argentina distinta es imposible con los mismos de siempre, con los mismos que vienen fracasando hace 100 años en sus ideas y hace 40 años que están todos en el Estado, los de buenos y los de malos modales (...) Somos los únicos capaces de sepultar al kirchnerismo y sacar a la Argentina adelante (Canal de Youtube La Nación, 2023).

Cada vez más, “casta” asumía las formas del kirchnerismo, además de apelar a ella directamente, habló de los “costos” de su modelo de derechos y comparó a la justicia social con un robo. De todas maneras, las alusiones al “cambio verdadero”, la decadencia de larga data y la intrascendencia de si las acciones se hacían con buenos o malos modales presumen una crítica al macrismo. Su oposición respecto a ambos proyectos políticos apareja la reivindicación de la etiqueta de “liberal”, por la cual dijo haber luchado desde 2001 para resignificarla, ya que “hace 10 años ser liberal era mala palabra”. Finalmente en su discurso se refirió a los argentinos de bien, a quienes ya lo votaron y a quienes lo harían en octubre, y citó la definición de liberalismo de Alberto Lynch (h) (Lacour, 2023).

El 22 de octubre ganó Massa con un 36,8%, dejando en segundo lugar a Milei con un 29,9% y a Bullrich con el 23,8%. En este momento, LLA decidió hacer “tábula rasa” de sus dichos en campaña con tal de obtener votos: “¿Se quieren quedar discutiendo lo que pasó en la campaña o damos vuelta a la hoja y sacamos a los kirchneristas del poder?”. Incluso llegó a admitir que “Las personas de izquierda son las que más saben” sobre capital humano. Debió además dar marcha atrás a todas los agravios hacia JXC y declarar la alianza definitiva con los “halcones”. Hacía solo semanas, JM llamaba a JXC “Juntos por el cargo”, calificó a Bullrich de “montonera tirabombas” que en los setenta “mató niños en un jardín de infantes” en el debate presidencial y tildó a Macri de “tibio” y representante de un “kirchnerismo de buenos modales” que había arruinado al país como el resto de la “casta política”. Tras la victoria del kirchnerismo, elogió la gestión de Bullrich como ex Ministra de Seguridad y ofreció incorporar cuadros de JXC a su gobierno. Macri y Bullrich accedieron a reunirse con el líder libertario y firmar un acta en la que se comprometían a respetar algunos principios



democráticos básicos puestos en cuestión por el libertario como no avanzar en la legalización de las armas o la venta de órganos y no eliminar la educación y la salud públicas. Tras confirmar la alianza, Bullrich se justificó con una frase del libertador José de San Martín: “Cuando la patria está en peligro, todo está permitido, excepto no defenderla”. El “peligro” era “el kirchnerismo populista”, responsable “de la decadencia argentina” (Rivas Molina, 2023). Esta reunión fue el golpe de gracia para JXC, ya que dió por terminada cualquier posibilidad de reconciliar a los dos grupos que se debatían en su interior. La campaña de LLA abandonó el acento en la aniquilación de toda la casta política, dinamitar el banco central, dolarizar la economía y legalizar la portación de armas para reducirla a una batalla puntual: “libertad *versus* kirchnerismo” (Rivas Molina, 2023).

La extensión progresiva del significante vacío de “casta” hizo cada vez más difícil captar el “algo igualmente presente” en cada cuerpo que la compone (Laclau, 1996, p.80). Este “algo” que es presentado como “la pura anticomunidad, la pura negatividad y el mal” (Laclau, 1996, p.80) se ancló en una idea de dignidad social en torno al trabajo, que encontró puntos de contacto con la militancia. Ser “antiplanero” era ser “antimilitante”; los sindicatos, los empleados públicos, las agrupaciones universitarias y los docentes que adoctrinan pasaron a formar parte del núcleo inmoral que se beneficia del Estado y que es victimario del “pueblo que trabaja”. La reedición del “que se vayan todos” y del “piquete y cacerola, la lucha es una sola” que supo unir a sectores medios y populares “reaparece ahora bajo la figura de los ‘argentinos de bien’ con la que Javier Milei y Victoria Villarruel se diferencian de “la casta” y de los “zurdos empobrecedores” (Vázquez, 2023, p.117). La narrativa del “nadie me regaló nada” se construyó en oposición a quienes “viven de planes” y “del Estado”; “piqueteros” secuaces de la clase política que es la verdadera ganadora. De esta manera, y como expresó la militante Mila Zurbriggen “el feminismo, el oficialismo kirchnerista, el populismo y el piquete conformó un “mismo paquete que genera mucho asco” (Elman, 2023) y que fue nombrado como “casta”.

8. La misión libertaria: salvar a la Argentina de bien

La carga afectiva y la percepción de ellos como una amenaza a la existencia de *nosotros* se impulsaron con la explícita condena moral y la narrativa de salvación libertaria. Estas ideas aparecieron en el cortometraje Pandemonics, en el cual Milei y Santiago Oría comentaban las consecuencias de la pandemia para el país y su escena final muestra a JM como un superhéroe. Además, durante el debate presidencial con Sergio Massa, Milei afirma que el gobierno kirchnerista es un gobierno genocida, en tanto cometió un crimen de lesa humanidad al declarar la emergencia sanitaria durante la pandemia (Canal de Youtube A24com, 2023).

JM lleva a los extremos la lucha política, convirtiéndola en una lucha maniquea del bien contra el mal. La identificación masiva con “los argentinos de bien” tiene sus raíces en dimensiones más profundas del simbolismo social. Su llamado carismático es una interpelación política eficaz porque opera de modo diferencial y transversal a distintos segmentos socioeconómicos. Cada uno de los temas del debate público dejó de ser solo una cuestión de técnica económica o administrativa, para ser una trinchera más en la guerra entre



el bien y el mal. La polarización de años anteriores se radicalizó al punto de hacer irreconciliables los disensos, ya que cualquier lineamiento del kirchnerismo estaba “contaminado”. La “Argentina de bien”, como identidad positiva, se construyó sobre la triple crítica a la política, el Estado y la economía adjudicados al “modelo de la casta”. La impugnación “fue al mismo tiempo solicitada y en cierta medida inculcada por la prédica pública de las figuras de JxC y, sobre todo, de LLA, hasta lograr anudar su discurso a esas experiencias” (Welschinger y Semán, 2023, p.152). Milei recogió las demandas insatisfechas por “la casta” y las expuso públicamente en su prédica. Sobre este antagonismo creó la identidad libertaria, ofreciendo a cada problema una solución: “contra la cuarentena, la libertad; contra la inflación, la dolarización; contra la desocupación, el emprendedurismo; contra la inseguridad, el derecho a la libre defensa; contra el sistema de la casta, el ‘que se vayan todos’” (Welschinger y Semán, 2023, p.153).

El 19 de noviembre Javier Milei ganó las elecciones con el 55,65% de votos, venciendo el 44,35% de Sergio Tomás Massa. El presidente electo saluda a “todos los argentinos de bien” y afirma que “hoy empieza la reconstrucción de la Argentina (...) hoy comienza el fin de la decadencia argentina. Hoy empezamos a dar vuelta la página de nuestra historia, volvemos a retomar el camino que nunca debimos haber perdido”. Luego invita a todos los argentinos y dirigentes políticos a sumarse a la “nueva Argentina” y advierte a quienes se resistan “dentro de la ley, todo. Fuera de la ley, nada”. Al finalizar su discurso, retorna a la épica del héroe contra las adversidades. Los libertarios hicieron lo imposible, algo milagroso:

Cuántas veces habremos dicho y nos habremos cansado de repetir que la victoria en la batalla no venía de la cantidad de soldados, sino de las fuerzas que vienen del cielo (...) ¡Viva la libertad, carajo!, ¡Viva la libertad, carajo!, ¡Viva la libertad, carajo! Dios bendiga a los argentinos, muchas gracias (Canal de Youtube MILEI PRESIDENTE, 2020).

La narrativa heroica de Milei sólo podría haber impregnado en una sociedad radicalmente polarizada y cuya representación política fuera insuficiente. Los disensos entre el gobierno y la Asociación de Fútbol Argentino (AFA) al momento de organizar los festejos por el mundial de fútbol de 2022 expresa la magnitud de la distancia entre la profundidad que adquirió el sentimiento de pertenencia nacional en la comunidad y su representación política. A dos años de iniciada la pandemia, este suceso casi anecdótico muestra que la contracara de la intensificación de las apelaciones patrióticas -progresivo durante los 15 años analizados- fue el desprecio y desinterés hacia la representación ofrecida por las identidades políticas que monopolizaban la escena. Como vimos el gran catalizador de este proceso fue la pandemia. La emergencia sanitaria puso en primera plana la conexión entre la política y la existencia, en tanto la gestión del gobierno afectaba el transcurrir la vida de cada individuo y aumentaba o disminuía las posibilidades de muerte (recordemos la intervención de bolsas mortuorias de Jóvenes Republicanos). La visibilidad del impacto de la política en los proyectos vitales promovió que la moralización de la política escalara a nuevos extremos. De allí el éxito de la lucha por la salvación de la “Argentina de bien”. Además, la restricción de la circulación permitió el vaciamiento y resemantización del significante “libertad”, ampliando su capacidad de condensar una variedad de demandas heterogéneas contra el gobierno -kirchnerista y macrista- que aplicaba el ASPO. De esta manera, la pandemia obró como



posibilidad de la nueva hegemonía libertaria: propició el anudamiento de las demandas con las “ideas y valores de la libertad” y su expresión en un discurso radicalizado, basado en la incorrección política y articulado en torno al antagonismo “casta” vs “argentinos de bien”.

Referencias bibliográficas

- Ariza, A. (2024). *La «casta» y los «argentinos de bien»*. *Narrativa electoral de Javier Milei*. *Más poder local*, ISSN-e 2172-0223, N°. 57, 2024 (Ejemplar dedicado a: La comunicación gubernamental a través de los spots en América Latina), págs. 68-86. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9678340>
- Barriach, C., Chaves, M., y Trebucq, C. (2022). *Vidas juveniles populares en pandemia: Entre “acá la cuarentena no existe” y “el día a día está imposible”*. En P. Vommaro (Ed.), *Experiencias juveniles en tiempos de pandemia: ¿Cómo habitan la pandemia las juventudes y qué cambió en su vida cotidiana?* (pp. 95-110). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Bonvillani, A. (2020). *La “Revolución de la Alegría”. La pasión despolitizante del macrismo en las elecciones presidenciales de 2015 en Argentina*. *POSTData*, 25(2), 349-373.
- Boyer, L. (2020) Javier Milei será candidato a diputado por la Ciudad: “Voy a meterme al sistema para sacarlos a patadas en el culo”. *Clarín*. 26 de septiembre de 2020. https://www.clarin.com/politica/javier-milei-candidato-diputado-ciudad-voy-meterme-sistema-sacarlos-patadas_0_Qip4RT6n2.html?srsId=AfmBOopX3hNrEvg0lfbdzEKDdrmo2O5EaIyioYgfo4eqOyOzmDO4BPns
- Boyer, L. (2020) Javier Milei será candidato a diputado por la Ciudad: “Voy a meterme al sistema para sacarlos a patadas en el culo”. *Clarín*. 26 de septiembre de 2020. https://www.clarin.com/politica/javier-milei-candidato-diputado-ciudad-voy-meterme-sistema-sacarlos-patadas_0_Qip4RT6n2.html?srsId=AfmBOopX3hNrEvg0lfbdzEKDdrmo2O5EaIyioYgfo4eqOyOzmDO4BPns
- Calvo, E., y Aruguete, N. (2020). *Fake news, trolls y otros encantos*. Siglo XXI editores.
- Casullo, M. y Ramírez, I. (2021). Anatomía de la polarización política en Argentina. Algunas reflexiones. En Quevedo, L. y Ramírez, I. (ed). *Polarizados ¿Por qué preferimos la grieta? (aunque digamos lo contrario)*. Siglo XXI.
- Daniluk, N. y Vázquez, M. (2023). Los Rappi de Milei. *Revista Anfibia*, 10/07/2023. <https://www.revistaanfibia.com/los-rappi-de-milei/>
- Dulbecco, P; Cunial, L; Jones, D; Mensajes en disputa: el debate legislativo del proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Argentina, 2020); Centro de Estudios de Estado y Sociedad; 2021; 10-59
- Elizalde, S. (2022). (Des)Afectar el cuerpo: Resonancias de la pandemia. In P. Vommaro (Ed.), *Experiencias juveniles en tiempos de pandemia: ¿Cómo habitan la pandemia las juventudes y qué cambió en su vida cotidiana?* (pp. 59-78). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.



- Elman, J. (2023). Milei, el candidato argentino de los jóvenes enojados. Open Democracy. <https://www.opendemocracy.net/es/5050-es/argentina-elecciones-javier-milei-derecha-libertaria-j%C3%B3venes/>
- Forti, S. (2021). *Extrema derecha 2.0*. Siglo XXI Editores.
- Giberti, E. (2002). La consigna. Página 12.
- Montero, A. (2022). El desafío de nombrar la pandemia en el discurso político argentino. Del enemigo invisible a la infectadura. *Inmediaciones de la Comunicación*, 17(1), 105-127. Epub 01 de junio de 2022. <https://doi.org/10.18861/ic.2022.17.1.3230>
- Morresi, S., y Ramos, H. (2024). Apuntes sobre el desarrollo de la derecha radical en Argentina: El caso de “La Libertad Avanza.” *Caderno CRH*, 36, e023039. Universidade Federal da Bahia - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Centro de Recursos Humanos. <https://doi.org/10.9771/CCRH.V36I0.55307>
- Morresi, S. (2020). Convergencias inesperadas de las derechas políticas. En *Los nuevos rostros de la derecha en América Latina. Desafíos conceptuales y estudios de caso*. Ediciones UNL, pp. 49-68.
- Reydó, L. (2023). MEDIATIZACIÓN DE LA IDEOLOGÍA LIBERTARIA ARGENTINA: LOS CASOS DEL PRESTO Y TIPITO ENOJADO. <http://publicaciones.sociales.uba.ar/argumentos/> N° 28 | Octubre de 2023
- Seco, J. B. . (2022). La Casta, el point the caption primordial en la (re)significación del ellos de Javier Milei: Articulación, antagonismos y trazado de fronteras, en el debate electoral de Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Actas De Periodismo Y Comunicación*, 7(2). Recuperado a partir de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas/article/view/7355>
- Semán, P. (2023). *Está entre nosotros, ¿de dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Siglo XXI Editores.
- Semán, P y Welschinger, N. (2023). Juventudes mejoristas y el mileísmo de masas. Por qué el libertarismo las convoca y ellas responden. En Semán, P. (ed) *Está entre nosotros, ¿de dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* (p. 163-202) Siglo XXI Editores.
- Souroujon, G (2024); Del cajón de Herminio Iglesias a la motosierra de Javier Milei: Una lectura de los desplazamientos del ethos político durante los 40 años de democracia; *Equipo Interuniversitario; Postdata*; 29; 1; 2-2024; 11-41
- Stefanoni, P. (2021). *La rebeldía se volvió de derecha*. Siglo XXI.
- Vázquez, M. (2023). Los picantes del liberalismo. Jóvenes militantes de Milei y “nuevas derechas”. En Semán, P. (ed) *Está entre nosotros, ¿de dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir?* Siglo XXI.
- Vommaro, P. (2022). Juventudes y desigualdades en tiempos de pandemia: Entre las persistencias y las emergencias. En P. Vommaro (Ed.), *Experiencias juveniles en tiempos de pandemia: ¿Cómo habitan la pandemia las juventudes y qué cambió en su vida cotidiana?* (pp. 15-40). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Zenteno, H. (2021). Javier Milei reiteró “no voy a votar con el kirchnerismo” y aseguró que “todos los políticos no son casta”. 10 de octubre de 2021.



**XVI Congreso Nacional y
IX Internacional sobre Democracia**
Del 4 al 7 de noviembre de 2024
Universidad Nacional de Rosario

<https://www.lanacion.com.ar/politica/javier-milei-reitero-que-no-voy-a-votar-con-el-kirchnerismo-y-aseguro-que-todos-los-politicos-no-son-nid10102021/>



Democracia y sujeto político: aportes *desde* el pensamiento latinoamericano.

Mariano Montero²

De la necesidad de pensar la realidad...

Hace cincuenta años se publicaba *Hacia una filosofía de la liberación latinoamericana* (1973) En él, se reunían una serie de escritos de quienes postulaban o afirmaban una manera distinta de filosofar: “un nuevo estilo de pensar filosófico ha nacido en América Latina”.³ La novedad, radica en cambiar el punto de partida del filosofar, dejando a un lado la centralidad del sujeto colonizador, conquistador del proyecto moderno globalizador, que se constituye desde el centro hacia la periferia. Y en su avance destruye, niega, *oculta*, vacía de contenido. Se trata de hacer opción, por un nuevo punto de partida de este filosofar: “del oprimido, del marginado, del pobre, desde los países dependientes de la Tierra presente” (AAVV, 1973). Así enuncian el posicionamiento que asumen los presentes en esta publicación de la Editorial Bonum, que nosotros leemos como fundacional. Ahora, lo enunciado no se acaba sólo en un pensar nuevo partiendo de los excluidos, los marginados, sino que se completa con un movimiento que implica un proyecto de transformación de esta realidad, que este grupo expresa como *liberación*. Es más, se sostiene que, si se asumen los condicionamientos de la opresión y la dependencia, la filosofía “no puede ser sino una *filosofía de la liberación*” (Ídem). Liberación, entendida, como la posibilidad de pensar para transformar la realidad de los pueblos pobres y marginados América Latina en tiempos de mayor humanidad y justicia.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

El trabajo que aquí se presenta es parte de las indagaciones que se dan dentro del pensamiento crítico latinoamericano. Ahora bien, para el caso de la filosofía latinoamericana o de un filosofar propiamente latinoamericano me permito recuperar algunos elementos del andamiaje construido por el filósofo mendocino, Horacio Cerutti Guldberg, que permitan justificar el desarrollo de la exposición dentro de lo que él delimita metodológicamente. En *Filosofar desde nuestra América, ensayo problematizador de su modus operandi*, expone una comprensión de lo que a su entender implica un filosofar nuestro americanista:

Consiste en un pensar la realidad a partir de la propia historia crítica y creativamente para transformarla. Porque la crítica culmina en creación y es desde ellas que se puede pensar la realidad repensando la historia de lo pensado en el marco de la historia global,

² Profesor en Filosofía (CEFyT), Licenciado en Filosofía (UCC). Adscripto al proyecto de investigación: “Democracias, sujetos y subjetividades: indagaciones desde el pensamiento crítico latinoamericano”. FFYH, FCP Y RRII, Universidad Católica de Córdoba – Unidad Asociada a CONICET (Director: Dr. Carlos Asselborn, Co Director: Dr. Oscar Pacheco). Actualmente trabajo en Institutos de Formación Docente en la provincia de Santa Fe (ENS N° 30 “D.F. Sarmiento - ISP N° 8 “A.G. Brown” - ISP N° 68 Esperanza). Jefatura de Investigación ISP N° 68. Dirección de correo: momontero86@gmail.com - Perfil ORCID: 0009-0003-0752-3584

³ “A manera de manifiesto”, en AAVV, (1973), *Hacia una filosofía de la liberación latinoamericana*, Bonum, Bs. As. El texto se encuentra en la contratapa.



con el horizonte de la transformación utópica hacia la justicia con dignidad a la vista (Cerutti Guldberg, 2000, p. 176).

Para Cerutti, la realidad es el punto de partida y, a la vez, el lugar del que no debe salir la filosofía. No puede separarse o fugarse de la misma. Realidad, que es histórica y por tanto compleja de aprehender, sobre todo por su comprensión del pasado y su tensión utópica. Es por eso que urge la necesidad de trabajar con otros en la tarea de pensar la misma y la invitación o convite a participar a nuevos operarios/as.

Hay algo en esta realidad que se torna *intolerable* (Ibid, p. 164), que no se puede soportar, en tanto injusta, lo que particularmente dispara para la filosofía latinoamericana la necesidad de pensar esa realidad para la transformación. Es esta condición, propia de toda la tradición de la filosofía en nuestra América, señala Cerutti, la que justifica el desarrollo del trabajo.

Recuerdo, con claridad, que hace varios años, el Dr. Pacheco nos decía que el tema de la teoría política en la actualidad es la *democracia*. En 2023, se cumplieron cuarenta años de la recuperación de la democracia en Argentina y la discusión política en torno a la construcción de una memoria de estos años será fundamental.

En sintonía con lo mencionado, la democracia, pareciera ser, como sostiene Aricó *el destino de América Latina*⁴. Hay algo en la democracia, particularmente en el proceso de recuperación de la democracia, desde los años ochenta en varios países de América Latina, que hace que la misma esté en constante discusión. En lo que refiere a nuestro trabajo, hay una comprensión de la misma en tanto forma de construcción de un orden que se asume o deviene post dictadura militar en Argentina, pero que, hasta el día de hoy, no logra saldar las demandas económico-sociales de grandes sectores de la población. No sólo en Argentina, también en América Latina. Para decirlo de otra manera, hay una comprensión de la democracia como forma de organización política que garantiza el orden después del *terror*, pero que además debería permitir alcanzar o aproximar el proyecto de liberación, o sea, la construcción de una sociedad mucho más humana y justa. Es aquí, donde la crítica aparece para revisar, preguntar, construir a partir de la propia historia, porque esta forma de la democracia no está logrando esto. A tal fin, me propongo revisar la reflexión del tema en la década del ochenta en Argentina, como un momento en el cual estos interrogantes se habían abierto junto a muchos otros. Particularmente con la intención de revisar los aportes de Aricó, a partir de su retorno a la Argentina, luego del exilio en México, para pensar la democracia.

La intención, claramente está puesta en pensar la democracia, partiendo del intento por revisar las discusiones de un período histórico, en tensión con el presente y en orden a la transformación de la misma o a una comprensión crítica que la ubique más cerca de responder a las demandas para una sociedad más justa y más humana. En palabras de Cerutti, “hacer de la realidad un ámbito apto para la convivencia de los seres humanos; aquellos que merezcan tal nombre” (Cerutti Guldberg, 2000, p. 173).

En sintonía con lo anteriormente mencionado, Yamandú Acosta sostiene que cada uno de los asuntos que dan nombre a su trabajo, *Pensamiento crítico, sujeto y democracia en América Latina*, al menos desde los años setenta en adelante han adquirido “el carácter de problemática radical, cuya elaboración a nivel del pensamiento alcanza la identidad de un

⁴ Cf. “América Latina, el destino se llama democracia”, en Horacio Crespo (comp.), (2014) *José Aricó: entrevistas 1974-1991*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.



problema filosófico auténtico” (Acosta, 2010). El filósofo uruguayo afirma que las dictaduras de seguridad nacional de los años setenta, entendida como respuesta conservadora y aniquiladora de cualquier posibilidad de transformación que pudiera revertir las formas de ordenamiento capitalista, hacen que los asuntos antes mencionados como fundamentales, adquieran el carácter de un auténtico “problema filosófico” (Ídem). En relación con lo mencionado, Acosta propone que una comprensión de la democracia puede ser pensada más allá de una continuidad formal de los objetivos planteados por las dictaduras. Entiende que es necesaria una democratización de la democracia “en los términos de la construcción de un orden en el que todos puedan vivir” (Ídem). Por el momento, y en referencia a lo mencionado, interesa resaltar el énfasis de la comprensión de los asuntos mencionados como auténtico problema filosófico.

Democracia o soñar con los ojos abiertos

Luego del regreso a Argentina, las reflexiones de Aricó en torno a la democracia, tendrán un tinte muy distinto al que se venía dando en el exilio. Particularmente, a partir de la publicación de *El concepto de lo político* de Carl Schmitt en 1984 y las discusiones que la misma generó al interior de la cultura de izquierda. Aquí tomaremos dos intervenciones que se dan en el año 1986.

La primera de las intervenciones aparece en el segundo número de la revista *La ciudad futura*⁵. Esta revista tiene su primer número en agosto de 1986, y es una iniciativa de algunos integrantes del *Club de la Cultura Socialista*. En su primer número se afirma que la revista “aspira a ser un terreno crítico de confrontación de las distintas voces que animan un proyecto de reconstitución de la sociedad argentina sobre bases democráticas y socialistas” (*La ciudad futura*, 1986, p. 3). Por otro lado, dejan claro que “no somos alfonsinistas, ni radicales, ni socialdemócratas. Somos simplemente socialistas” (Ídem). Y que, a partir de la posibilidad de construir una nueva democracia, buscarán “ser un elemento activo en la construcción de una democracia social avanzada, no porque hayamos renunciado a nuestros ideales socialistas, sino porque es la única forma de mantenerse fiel a ellos” (Ídem).

Este es el tema sobre el que vuelve Aricó en su texto “Una oportunidad de ponernos al día”. No quedan dudas que la tarea de impulsar una reforma en la sociedad implica no dejar las cosas como están. Es más, Aricó lo pone en términos de *necesidad*, salvo para la derecha política que “confía en alcanzar un orden estable liberando el mercado y frenando la dilatación de las libertades positivas, podríamos afirmar que, un país con las características señaladas, es ansiado por la mayoría de nuestro pueblo” (Aricó, 1986, p. 36). ¿Cuáles son las características? Las que permitan “la conquista de un orden político sustentado en una democracia social avanzada, con formas de intervención de más amplia participación social y política, con una profunda democratización del poder y una mayor socialización de la vida económica” (Ídem). Aricó no sólo afirma que esto sea necesario, también sostiene que esto difícilmente ocurra. Descree que esto sea posible:

(...) no creo que exista en la sociedad, en sus instituciones representativas, en sus estamentos políticos y profesionales, en sus dimensiones ideológicas y culturales, el suficiente consenso, la necesaria voluntad reformadora, el perdurable compromiso político, que torne viables las reformas institucionales y estructurales que el país

⁵ Sobre la constitución de la revista y el *Club de la cultura socialista* ver: Pavón, H. (2012)



requiere para clausurar su inestabilidad política y reestructurar su vida económica (Ídem).

Una vez más, estas afirmaciones ponen al cordobés muy lejos de lo que algunos de sus compañeros venían sosteniendo, porque claramente “no llega a constituirse como voluntad, ni como decisión política” (Ricca, 2016, p. 248). Se trata de una crítica que recae directamente sobre la dirigencia política y particularmente al Ejecutivo y las formas políticas de la reforma institucional que está llevando adelante. Esas formas políticas deberían sostener una voluntad y una decisión política que logre que “la sociedad tuviera una noción más plena de lo que hoy está en juego, de los obstáculos que una voluntad reformadora deberá sortear para poder imponerse” (Aricó, 1986, p. 36).

Lo que Aricó sostiene como *democracia social avanzada*, necesariamente va un poco más allá de la recuperación y estabilización formal institucional. Es más, afirma sin rodeos, que es imposible de concretar procesos de democratización efectiva si no se incorporan las demandas sociales y económicas urgentes, como también la manera de generar la necesaria democratización política, para que éstas puedan ser expresadas en una forma de participación más amplia y nueva. En este punto es donde confronta con quienes afirman que es necesario “congelar la situación actual y seguir insistiendo en el respeto a un ordenamiento jurídico-institucional cuyas limitaciones y anacronismo todos advertimos, cualquier respuesta de este tipo elude una cuestión fundamental” (Ídem). Es clarísima la referencia o el análisis que Aricó hace de la situación que atraviesa el gobierno de Alfonsín y el problema fundamental pasa por el anhelo de que esto pueda ser realmente posible:

Cuando se afirma que los cambios son necesarios, pero que es preciso esperar momentos de mayor tranquilidad para hacerlos, se supone que se puede alcanzar la “tranquilidad” *sin el cambio*. En mi opinión esta es una forma de soñar con los ojos abiertos porque se afirma en una creencia que rechaza las lecciones de los hechos y desplaza a un futuro imprevisible una necesidad del presente (Ídem).

Esta afirmación expresa el pesimismo inicial de Aricó respecto de la posibilidad de consolidar una forma de organización política, de orden, sólo atendiendo al cuidado de las instituciones de la democracia y postergando dar “respuestas a las formas complejas de nuestra situación actual y a las demandas de intervención colectiva” (Ídem).

En el desarrollo de esta intervención, no sólo se muestra crítico respecto de las apuestas del ejecutivo nacional del momento. Además, apunta cuestiones centrales para con los partidos políticos por la indiferencia manifiesta. Y cuestiona el accionar de dos tradiciones de izquierda: la nacional y popular y la izquierda socialista, que no tienen en el centro de sus preocupaciones este desarrollo en torno a la democracia. En particular, toma nota de lo que sucede al interior de su propia tradición:

El hecho de que no sean estos los temas de izquierda, de que las propuestas de reforma sean vistas por ellas como puras maniobras electorales o mezquinas apetencias personales, y de que las reduzca a solo apariencia, es de algún modo la demostración de que el discurso de la izquierda y su cultura están instalados en la ideología y no en la política (Ídem).



Para el cordobés, es de suma urgencia que se asuma la comprensión de que la democracia como régimen es lo que hoy se presenta como posibilidad, *como oportunidad de ponernos al día*, para construir un ordenamiento institucional y político que garantice libertad e igualdad. Aquí es donde el tono pesimista del principio cambia de forma y encuadra las posibilidades de transformación posibles, solo dentro de los límites de la democracia. Se afirma que la coyuntura histórica le ofrece a esas dos tradiciones políticas la oportunidad de transformarse en una opción política, de consolidar una democracia donde se asuman las reformas políticas necesarias y, a su vez, se atiendan a las demandas de transformación social y económica urgentes: “A partir del despliegue de esta pugna por la ampliación de los procedimientos de control democráticos podrá determinarse lo que se quiere cambiar y cómo, lo que efectivamente puede ser objeto de reformas” (Ídem). En este punto se empieza a vislumbrar una característica más que Aricó destaca de la democracia: forma de organización política que permite *alcanzar el lugar de la decisión soberana*, en sintonía con el desarrollo que venimos realizando desde la incorporación de Schmitt a sus reflexiones.

En ese mismo año, 1986, encontramos una intervención de Aricó en Perú, en un encuentro de ciencias sociales. Las ponencias de quienes participaron fueron recogidas y publicadas en 1992 en *Lo popular en América Latina ¿Una visión en crisis?* Entre las intervenciones, encontramos una participación del cordobés que lleva como título “El difícil camino de la reforma democrática”.

En esta participación hay una primera cuestión a destacar: Aricó se presenta de manera distinta a los demás participantes, como un “comentarista” que intenta historiar “ciertos momentos de una historia que ya pereció” (Aricó, 1992, p. 1) y manifiesta cierta incomodidad con el cartel de panelista asignado para realizar una “exposición formal porque, como ustedes saben, yo soy sapo de otro pozo. Vengo de otro lugar; no vengo estrictamente de las Ciencias Sociales, ni me ubico con facilidad en ese plano” (Ídem).

El desarrollo de la exposición se da a partir de una toma de posición que Aricó enuncia como “buen reformista, de un cabal reformista demócrata” (Ídem). A nuestro entender busca generar un quiebre. Primero, respecto de la comprensión de lo popular por la cultura de izquierda. Segundo, respecto de la comprensión de la democracia.

La primera de las cuestiones tiene que ver con lo popular. De hecho, la publicación final en el título sostiene la relación entre lo popular y América Latina. Particularmente, lo que Aricó hace es revisar cómo asume lo popular la izquierda de tradición marxista. Hay, al menos, tres cuestiones centrales para destacar.

1. Respecto de lo popular, del movimiento popular, el problema señalado pasa por la compatibilidad con una determinada legalidad. Es decir, “la legalidad de las luchas sociales con la gobernabilidad de un sistema político” (Íbid., p. 1-2), en el particular momento de la historia de Argentina y de América Latina y del régimen democrático como tal.
2. Segundo, y dirigido al socialismo como tal, si quiere ser una posibilidad para América Latina, si quiere transformarse en un proyecto, debe necesariamente convertirse en una fuerza de gobierno: “en tanto no sea fuerza de gobierno, puede ser apenas una fuerza de contestación” (Íbid., p. 3). Esto se presenta como una tarea urgente: la necesidad de construir un discurso capaz de atraer fuerzas sociales y de transformarse en una alternativa política viable y capaz de gobernar en democracia.
3. Por último, se apunta un peligro encubierto de lo popular. Todavía circula cierta comprensión que asocia lo popular con la posibilidad de la revolución. Aricó afirma que el tema de discusión no permite desprenderse de un andamiaje teórico-conceptual al cual de-



nomina como arcaico. Lo popular se transforma así en “una manera de desplazar el problema de la revolución, es una manera de desplazar el problema de identificar proceso de transformación con revolución radical” (Ibíd., p. 5). A lo que apunta es a hacer foco en el problema de la democracia: “porque si nos instalamos en el problema de la democracia, no se puede hablar de la conquista del poder. Se tiene que hablar simplemente de la conquista del gobierno, porque no existe tampoco el poder” (Ídem).

Evidentemente, Aricó busca trasladar el debate que se estaba dando en torno a lo popular y ponerlo en otro lugar que es el de la democracia y sus posibilidades. Entiende que es sumamente necesario un cambio en la forma en la que se dan las discusiones y en la que se construye un conocimiento nuevo sobre lo que está sucediendo. Identificada la democracia como problema central, el desafío pasa por saber cómo se aborda el mismo, teniendo en cuenta la diversidad de experiencias y discursos que provienen de distintas regiones cuando no existe “una tradición socialista democrática en América Latina que nos sirva como punto de referencia para medir estos otros discursos” (Ídem). Además, observa “la persistencia en el plano cultural y político de una tradición leninista y nacional popular que no ha sido conmovida” (Ídem). Estos factores, afirma Aricó, hacen que la tarea en torno al problema de la democracia se dificulte.

Teniendo en cuenta la cuestión sobre el discurso de la izquierda que ha pasado de la revolución a la democracia, como bien describe Lechner, no sólo por los fracasos del pasado sino también por las construcciones teóricas de la realidad que deben ser revisadas; y asumiendo que la democracia “coincidiendo con lo que decía Grüner, es en el fondo, al límite, en el último extremo, anticapitalista” (Ídem), se transforma en una necesidad revisar una cultura política que ya no puede leer el presente a partir de viejas categorías:

Esto, por supuesto, supone formas distintas de pensar, maneras distintas de ordenar la realidad. Y como tenemos la imposibilidad de pensar lo nuevo si no es a través de las categorías viejas, la única manera de reordenar una cultura política es lograr establecer un proceso sincrético, de reabsorción de aquellas culturas políticas que aparecen como excluyentes en la sociedad presente, aun cuando se planteen todos objetivos de transformación. (Ibíd., p. 11)

Esta transformación implica abrir las construcciones en torno a la democracia de una manera nueva, aceptando aquellas “palabras que nos fastidian” (Ibíd., p. 5), que profundice la crítica de las construcciones anteriores y las nuevas, no solo como una forma de trabajo intelectual que pone a prueba la construcción de un discurso, “sino como forma de entender una realidad que, a veces, se nos aparece como inaprensible” (Ibíd., p. 1). Dicho esto, los aportes centrales respecto a las discusiones en torno a la democracia, como enunciamos más arriba, avanzan en dirección a comprender la misma como la forma que permite alcanzar el lugar de quien decide.

Aricó plantea que los procesos de democratización se dan en paralelo a una profunda crisis del Estado y de la economía “¿Es posible pensar procesos de democratización avanzados, radicales, profundos, en medio de una crisis económica?” (Ibíd., p. 7). Aun cuando la relación entre economía y sistema político no sea determinante o directa, lo cierto es que se torna una dificultad real consolidar un proceso democrático. El desafío está a la vista: ¿cómo se sostiene el largo plazo de profundización de la democracia sin desatender a las urgencias que se presentan debido a la crisis de los Estados nacionales y la crisis económica?



Esta encrucijada, para la cultura de izquierda de tradición marxista, encontraba respuestas en la idea de revolución: “la revolución era el punto mágico que nos permitía sortearla” (Ídem). En la situación actual, el discurso de la revolución no comprende muchas de las situaciones que se deben asumir y debe convivir con nuevos discursos. Ante esta situación, “me parece que la única salida que nos queda, aunque sea una forma de arar en el desierto, es una profundización del discurso democrático y una comprensión más cabal de lo que significa ese discurso” (Íbid., p. 8).

Llegados a este punto, Aricó señala algunas cuestiones que son de suma importancia a los fines de avanzar en su comprensión de la democracia y que están en sintonía con los análisis que venimos desarrollando:

1. Se hace referencia a una cuestión de la teoría política, la cual comprende el régimen democrático como continuación o como devenir del formalismo propio del Estado de Derecho moderno. Es claro que este Estado está compuesto por una serie de reglas que deben ser asumidas y que la posibilidad de la democracia se da dentro de las mismas, pero de ninguna manera “hay continuidad entre el formalismo jurídico del Estado de derecho y la propia democracia. Como tampoco hay un pacto de solidaridad entre democracia y capitalismo. Son dos cosas diferentes y son cosas que pueden ser contradictorias” (Ídem).
2. Si se asume que la democracia “no es asimilable a la forma liberal del derecho; vale decir a la norma liberal democrática. Tampoco es una forma débil de procedimiento. Es un hecho nuevo, y hay que entenderlo como un hecho nuevo” (Ídem). Ese hecho nuevo remite a una construcción, a una posibilidad que se abre a partir de que la democracia es el régimen que permite cuestionar “la decisión que preside este artificio normativo que hemos planteado antes. Alcanzar el lugar de quien decide, ser el que decide” (Ídem). La democracia como forma que permite disputar el lugar de la decisión soberana, de transformar o reformar todo el aparato normativo en orden a favorecer las necesidades de transformación social urgentes. La democracia como forma de organización, como régimen, permite “alcanzar el puesto de quien decide, y la democracia crea los mecanismos por los cuales esto está siempre en discusión” (Ídem).

Tomando estas afirmaciones y sumándole otras que venimos desarrollando, podemos aproximarnos un poco más a lo que sostiene como comprensión de la democracia que desarrolla Aricó en los años ochenta:

1. La crítica que se realiza a la identidad entre Estado de Derecho y democracia, aceptada por algunos compañeros en los años de la apertura democrática (Ricca, 2015), es pertinente por las consecuencias que acarrea. A saber, reducir la comprensión de la democracia a una débil forma de procedimiento legal y reducir a los sujetos sólo a la tarea de respetar las reglas impuestas (ciudadano). Si bien se señala que las demandas sociales y transformaciones sociales deben darse dentro de la formalidad, la comprensión de la misma no se puede reducir sólo al marco formal de la democracia. De fondo, la discusión es con aquellos que sostienen un proceso de transición a la democracia y una posterior profundización de la misma y que Aricó ya cuestionó como una manera de *soñar con los ojos abiertos o lograr tranquilidad sin el cambio*: “Aricó lo considera parte de un mismo proceso de transformación que debe ser orientado en una dirección política precisa, puesto que lo que está en juego es el significado mismo de la democracia” (Ricca, 2016, p. 261).

La manera en que la democracia es asumida por Aricó no genera este salto entre distintos momentos. La incorporación de Schmitt, referida a la decisión soberana, le permite pensar la democracia como la forma de organización política que puede poner en discusión y disputar el lugar de la decisión soberana. De esta manera, se otorga una legitimidad a las



luchas sociales, se evita esa escisión entre movimiento social y política, y la democracia asume la forma de un “proceso hegemónico en una cultura democrática” (Ibíd., p. 253-254). Proceso “instituyente, desde abajo” (Ibíd., p. 254), que necesariamente debe constituirse en una alternativa, que genere consenso, para alcanzar el lugar de quien decide; llegar a ser una forma de gobierno.

2. De lo anterior se desprende la cuestión referida al sujeto político de la democracia. Para Aricó: “No hay evolución histórica ni social, más allá de la dirección que los propios sujetos políticos puedan imprimirle a esa historia en términos de construcción de una opción de gobierno” (Ídem). La propuesta democrática a la que se refiere se asume como opción, por tanto, no acepta o no depende de sujetos políticos previamente constituidos, y tampoco se reduce a la tibia comprensión del ciudadano. Más bien, los sujetos políticos se constituyen en el propio proceso político hegemónico, “desde abajo” (Ibíd., p. 226), en orden a constituirse en alternativa de gobierno, que alcance el lugar de la decisión soberana y logre las transformaciones del propio régimen democrático. En una dirección que permita favorecer las transformaciones sociales urgentes e impostergables sin las cuales ningún proyecto democrático puede sostenerse en el tiempo.

La respuesta es la democracia

Evidentemente subyace, en los textos y la década analizada, y resuena en el presente, la necesidad de precisar, discutir y disputar el sentido de la democracia como tal. Lechner (1986), sostiene que la democracia se constituyó en los ochenta como una salida esperanzadora y no en un problema como tal. De esta manera el retorno de la misma fue asumido como una posibilidad para todas las fuerzas que hacían al desarrollo o construcción de las sociedades: disputar la finalidad de la democracia o el uso que se daría a la misma. Es por esta razón que otros, como León Rozitchner, se referirán a la democracia de los años ochenta como “democracias aterrorizadas” (2015, p. 57) ya que la misma es una concesión que el más fuerte en esa guerra hace al más débil, sabiendo que el terror se imprimió en el interior de los derrotados. Por esta razón sostiene que “la democracia actual fue abierta desde el terror, no desde el deseo” (Ídem). En sintonía con lo anteriormente mencionado, Hinkelammert habla de *democracias de seguridad nacional*, para referirse al proceso de democratización de los años ochenta del cual surgen democracias que en ninguno de los casos “disuelven es Estado de Seguridad Nacional” (Hinkelammert, 1990, p. 230).

Señalo estos apuntes críticos, intentando señalar que para todos la respuesta o la salida a los procesos dictatoriales, se encontraba en la democracia. Razón por la cual, en ella confluyen, no sólo, los sectores del pensamiento crítico en América Latina, sino que también la derecha teórica latinoamericana y sus intelectuales orgánicos como señala Roitman (2001, p. 121-122). El sociólogo chileno explica de manera contundente cómo sectores de la derecha asumieron positivamente los golpes militares en tanto movimientos en defensa de la democracia del peligro que suponía la toma del poder de sectores subalternos y populares. Con el desarrollo de las dictaduras sufrieron el desplazamiento y “la pérdida de protagonismo económico, social y político de la burguesía intervencionista también arrastró a los sectores medios, base social y electoral de sus postulados políticos” (Ídem). Esto los llevó a buscar en la revalorización de la democracia una forma de recuperar los lugares de poder que habían perdido y distanciarse de los gobiernos militares.

La democracia sin adjetivos, como procedimiento de elección de élites o como sinónimo de gobernabilidad fue la construcción teórica de los sectores que se distanciaron de los gobiernos militares, que en un principio habían apoyado. Esto hizo que se incorporaran al



debate en torno a la democracia en sintonía con el pensamiento crítico. Es decir, el tema era común; diferían en sus contenidos. A su vez, con la finalidad de terminar con las dictaduras, sectores del pensamiento crítico latinoamericano que acusaron recibido del impacto de la crisis del marxismo, abandonaron posiciones críticas y confluyeron con sectores conservadores y neoliberales en la construcción de una teoría de la democracia vacía de todo contenido económico, social, político y cultural. Como, señala Roitman, esto produjo una ruptura al interior del pensamiento crítico y permitió que converjan en un mismo discurso sectores que fueron contrarios a las dictaduras y sectores que por momento las habían apoyado.

Esta situación determinó la discusión en torno a la democracia: por un lado, quienes entendían la democracia como un fin en sí misma, como la forma de organización política que permite el final de las dictaduras y se erige como forma de organización política que reestablece una forma de orden y paz social. Y la reducen a una forma procedimental-jurídica que garantiza las libertades individuales, con una forma de participación social en las elecciones, vaciándola de contenido social, político, económico y cultural. Para esta forma de pensar la democracia:

Cualquier alternativa política construida sobre la base de demandas sociales, redistribución del ingreso y beneficios económicos, será considerada como una propuesta residual de la izquierda totalitaria sin capacidad para valorar suficientemente los beneficios de una práctica democrática, por ello causante de una posible desestabilización del orden democrático (Ibíd., p. 124).

Por otro lado, estarán los sectores del pensamiento crítico que no abandonaron una manera de pensar la democracia. Democracia no sólo como respuesta a las dictaduras existentes, sino entendida como forma de organización política que posibilite la transformación de las sociedades en los que respecta a la desigualdad social, política y económica. Pero que, sobre todo, no abandonan el vínculo entre democracia y socialismo y la crítica al capitalismo. Para quienes se inscriben en esta manera de pensar, sostiene Yamandú Acosta, una democracia sin adjetivos, reduce a la misma a una

(...) forma de gobierno que descansa en el cumplimiento de condiciones formales y procedimentales propias de una institucionalidad jurídico-política en la que la perspectiva instituyente no debe trascender las reglas y lógicas de lo instituido y especialmente el espíritu de las mismas (Acosta, 2010, p. 39-40)

El espíritu al que hace referencia Yamandú, tiene que ver con la “acumulación del capital” (Ibíd., p. 36). Ésta es la cuestión de fondo en las discusiones en torno a la democracia y que divide las aguas, legitimando a unos y condenando o demonizando a otros. “Los que defienden este “espíritu” pueden violar la constitución sin violarla. Los que se oponen a este “espíritu” violan la constitución, aunque no la violen”.⁶ Legitima a quienes sostienen el espíritu de las mismas a tal punto que se transforman en la medida para la democracia y por tanto les está permitido “estar más allá” o por encima de las instituciones que dicen defender. Ante esta referencia, es inevitable pensar en procesos en torno a la democracia en Argentina y otros países de América Latina que se dieron en los últimos años y en la actualidad. Procesos

⁶ Hinkelammert, F. (1981), *Las armas ideológicas de la muerte*, San José de Costa Rica: DEI, p. 65. Citado por (Acosta, 2010, p. 36)



donde sectores conservadores, liberales y defensores de las instituciones de la democracia, ante una amenaza o indicio de transformación del espíritu que sostiene las reglas de las instituciones no dudan en ignorar, desestimar, desconocer o violar la regla en orden a destruir o deslegitimar todo movimiento, fuerza o proceso con el propósito de defender o restablecer el orden funcional al espíritu (del capital).

Llegados a este punto, nos interesa sostener dos cuestiones respecto del trabajo que se presenta. En primer lugar, las reflexiones de Aricó en torno a la democracia se distancian totalmente de una comprensión de la misma en la que ésta sólo sea una salida a los tiempos oscuros de la dictadura, en orden a sostener “cierta estabilidad del orden democrático”. El cordobés afirma que no se puede alcanzar la paz o la tranquilidad si se postergan a futuro las transformaciones y las demandas económico-sociales. En sintonía con esta afirmación, también hay que señalar una distancia respecto del diagnóstico de Guillermo O’Donnell (1995, p. 170), al afirmar que los análisis en torno a la democracia fueron de corte netamente politicista. Ni las reflexiones de Aricó, como tampoco las de Lechner, Hinkelammert, pueden ser encuadradas dentro de lo que plantea el politólogo.

En segundo lugar, se hizo mención a una discusión, que presenta directamente Guillermo Ricca, sobre las lecturas o los análisis de la democracia en Aricó enfocados en sostener la idea de una democracia sin atributos, sin adjetivos. Al respecto y recuperando la idea anterior -de que la democracia fue la respuesta que asumió no solamente el pensamiento crítico en América Latina- cabe señalar que, posteriormente se construye una manera de trabajar el concepto de democracia en esta década con una finalidad muy particular: “se trata de invertir el proceso de análisis de la democracia situando como eje su sentido procedimental, alejando la democracia de una crítica sustantiva y desvinculándola de las formas de la dominación política de las clases dominantes” (Roitman Rosenmann, 2001, p.115). En este punto es donde se asientan las críticas y las discusiones en torno a las lecturas actuales de una década que debe ser interpretada desde el presente y deben disputar con otras formas de leer, que no son ingenuas o desinteresadas. Esta es la razón por la cual Ricca asume el desafío de evidenciar y disputar con otras lecturas de la obra de Aricó. Lecturas que se presentan como legítimas, pero con la intención de imponer una única manera de pensar la democracia.

Se trata de poder pensar de otra manera

Hay una idea que no sé si podré reflejarla con claridad. Tiene que ver con la posibilidad de pensar de otra manera la democracia. Una de las cuestiones que puedo afirmar con fuerza es que la idea de *democracia social avanzada* en el pensamiento de Aricó implica una forma de *pensar de otra manera*. Pensar de otra manera aquello que casi obstinadamente se buscar imponer: que la democracia no puede pensarse más allá de los límites que le impone el capitalismo.

Galende sostiene que la política en los ochenta era sinónimo de reforma institucional. Ése era el valor más fuerte que se le confería a la recuperación democrática. Ahora, las demandas económico-sociales de las grandes mayorías, deberían ser postergadas en orden a sostener la gobernabilidad ¿Qué implica sostener la gobernabilidad? Aceptar, casi con resignación, que con la finalidad de sostener la democracia como algo superador del horror de los años previos, la misma sea comprendida como el conjunto de reglas que garantizan la paz social, pero que no puede resolver las demandas económico-sociales de las mayorías empobrecidas. A su vez, lo que se pone en cuestión es que la pugna por sostener la gobernabilidad no toca las reglas de la economía política impuestas por la forma de organización del capitalismo.



La idea del trabajo parte de que en la actualidad la democracia es el tema de discusión política. Pero parece que no puede pensarse la democracia más allá de los límites que estipula cierta tradición liberal en la cual el desarrollo de la democracia no altera en lo más mínimo las estructuras del capitalismo actual. Por momentos tiendo a pensar que cierta tensión utópica con un mundo más justo, más humanamente vivible es comprendido como un riesgo para las posibilidades actuales de la democracia. Entonces, si bien hay cierta sintonía con lo que sucedía en los inicios de los ochenta en argentina y los debates en torno a la democracia; en la actualidad los límites dentro de los cuales se la puede pensar están encorsetados por el sostenimiento de formas que imponen ciertas reglas de juego. Y que desestiman el conflicto en pos de “tirar todos para un mismo lado” y posterga siempre a futuro la solución de las demandas de las grandes mayorías excluidas. Tanto es la fuerza de dicha forma que, por momentos, existe la sensación de que ni siquiera puede pensarse de otra manera.

Pensar la democracia implica un trabajo en la teoría y en la práctica realmente transformadora de la sociedad. Allí radica, a mi entender, la intensidad de la democracia como *democracia social avanzada* que propone Aricó. Que no resigna el trabajo en y sobre Marx y de la tradición de izquierda en lo que refiere a su crítica al capitalismo. Y ello para poner en cuestión cierta continuidad esencialista entre democracia y capitalismo. Dicho de otra manera, *democracia social avanzada* implica un trabajo en la teoría de pensar la misma incorporando la crítica a la forma económico política hegemónica, propia de la tradición de Marx. Y que dicha crítica se traduzca en una práctica realmente transformadora de la sociedad. Es esa necesidad de transformación social de una realidad encauzada en un proceso constante de autodestrucción, como lo denomina Aricó, la que se torna insoportable. Por eso la necesidad de pensar más allá de lo que pareciera ser una democracia anémica totalmente débil. Pensar más allá de una democracia apuntalada sólo en su formalidad. Como dice Horacio González (2010), un *pellejo vacío* sin capacidad de acción para hacerse cargo de la transformación social.

Bibliografía:

- AAVV. (1973). *Hacia una filosofía de la liberación latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Bonum.
- Acosta, Y. (2010) “Pensamiento crítico, sujeto y democracia en América Latina”. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 15, núm. 51, 15-43.
- Ansaldi, W. (2008). *La democracia en América Latina. Un barco a la deriva*. Buenos Aires: FCE.
- Aricó, J. (1985). Prólogo, en, Labastida Martín del Campo, J. *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México: Siglo XXI.
- Aricó, J. (1984). *Presentación*, en Schmitt, C. *El concepto de lo político*. Buenos Aires: Gandhi S.A. Folios Ediciones.
- Aricó, J. (1986). Una oportunidad de ponernos al día. *La Ciudad Futura*, N° 2.
- Aricó, J. (1992). El difícil camino de la reforma democrática. En Adrianzén, A. *Lo popular en América Latina ¿Una visión en crisis?* Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- Cerutti Guldberg, H. (2000). *Filosofar desde nuestra América, ensayo problematizador de su modus operandi*. México-DF: Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM.
- Cortés, M. (2015) *Un nuevo marxismo para América Latina: José Aricó: traductor, editor, intelectual*. Buenos Aires: Siglo XXI.



- Galende, F. (2009). “Los 80 de Alfonsín. Un recuerdo crítico resumido” *Pensamiento de los confines*, N° 23-24.
- González, H. (2010). La razón golpista. Recuperado 20 de agosto de 2023, de: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-159368-2010-12-27.html>.
- Hinkelammert, F. (1990). *Democracia y totalitarismo*, (Acosta, 2010) San José-Costa Rica: DEI.
- Labastida Martín del Campo, J. (1985). *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México: Siglo XXI.
- *La ciudad futura*. (1986) N° 1, Bs. As.ç
- Lechner, N. (1986). De la revolución a la democracia. *La Ciudad Futura* N° 2, p. 33-35.
- Mouffe, C. (2014). *Agonística: pensar el mundo políticamente*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (1995). Democracia y exclusión. *Ágora. Cuadernos de estudios Políticos*, núm. 2.
- Pavón, H. (2012) *Los intelectuales y la política en la argentina. El combate por las ideas 1983-2012*, Debate, Bs. As.
- Ricca, G. (2016). *Nada por perdido: política en José María Aricó: un ensayo de lectura*. Rio Cuarto: UniRio Editora.
- Ricca, G. (2015). Alcanzar el lugar de la decisión. Democracia, decisión y poder constituyente en Argentina. *El laberinto de arena*, vol. 3 N° 5, 27-55.
- Roitman, Rosenmann, M. (2001) *Las razones de la democracia en América Latina*. Madrid: Ediciones Sequitur.
- Rozichner, L. (2015). *Escritos políticos*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional.



Las formas del neoliberalismo, el problema de la subjetividad política y la democracia.

Dr. Óscar P. Pacheco

(Docente e investigador FFyH UCC).

MESA REDONDA: Título: DEMOCRACIA, SUJETOS Y SUBJETIVIDADES EN AMÉRICA LATINA: TENSIONES Y CONTRADICCIONES.

Nuestra intervención pretende indagar el vínculo que podemos establecer entre las formas de la subjetivación política y los procesos de democracia/democratización. En este sentido nuestro texto se inscribe en el registro de la filosofía política latinoamericana, la cual la entendemos como el esfuerzo de “pensar la realidad, crítica y creativamente desde nuestras tradiciones históricas, para su transformación” (Cerutti-Guldberg, 2000). Los mejores aportes en filosofía política crítica en Latinoamérica se han elaborado estableciendo firmes lazos con las ciencias sociales críticas latinoamericanas. Nos apropiamos de los trabajos de Norbert Lechner y su intuición en donde la subjetividad constituye “el substrato cognitivo-afectivo de los procesos políticos”. Tal sustrato cognitivo-afectivo establece complejas tramas interpretativas con las formas de distribución de los excedentes materiales, con los procesos de identificación social en donde se juega el lugar y rol social, en un sentido parecido a la partición de lo sensible (Rancière) y con los diversos estados de ánimos, sentimientos y emociones que acompañan dicho fenómeno. Nos interrogamos acerca de estas complejas tramas, sin pretender ser exhaustivos aunque apostando por una teoría del sujeto.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



En la elaboración de las instancias preliminares de una teoría del sujeto, se debería evitar las apuestas esencialistas y sus planteos de sujetos pre-constituídos; pero también las que reducen la subjetivación a la descripción de dispositivos y estrategias de poder. Para estas lecturas preliminares utilizamos algunos aportes recientes de filosofía política latinoamericana (Castro-Gomez, Dussel, Laclau) como asimismo la tradición liberacionista crítica reflejada en las obras de Cerutti-Guldberg, Osvaldo Ardiles y Gustavo Ortiz.

Todo trabajo intelectual esta atravesados por las condiciones materiales de producción, en nuestro caso nos interpela las diversas configuraciones políticas en Argentina y sus procesos de subjetivación; en particular en Córdoba y su expresión autodenominada “cordobesismo”. Este es el “caso” que nos interesa pensar como lo más próximo, en la trama de sujetos históricos, configuración de subjetividades políticas y las formas de la democracia realmente existentes

El neoliberalismo se expresa de varias formas, aunque podemos identificar un “aire de familia”. Planteamos como hipótesis que una característica común es la de obturar los procesos de democratización. Vamos a comentar dos trabajos referidos al neoliberalismo. Uno, escrito en Chile en 1981 y el otro en Inglaterra en 2016. Uno se titula “El proyecto neoconservador y la democracia”, el otro “El nuevo liberalismo”. Uno escrito por Norbert Lechner, el otro por William Davies.

En paralelo identificamos un desplazamiento de significados en la discusión actual; de derechos sociales a situaciones de privilegios y, asimismo el fin de la justicia social, por constituirse en una forma “atávica” y errónea de comprender la justicia distributiva. Desconcierto y desazón, frustración y revancha, rabia y violencia como respuesta a aquellos que causan el fracaso social. Tal podría ser una expresión del “substrato cognitivo-afectivo” que legitima una radicalización de una derecha neoliberal legitimada por el voto y la aceptación colectiva de las mayorías. En este sentido asumimos como tarea la necesidad de periodizar y caracterizar las expresiones neoliberales y sus producciones de subjetividad legitimante. Frente a este panorama consideramos oportuno y pertinente volver a situar históricamente las formas neoliberales en la región y en particular en Argentina, qué tipo de democracia permiten y posibilitan situándonos en el registro del “sustrato cognitivo-afectivo”.

Podríamos pensar en algunos ciclos con mayores elementos “neoliberales” que otros ciclos, en donde estos elementos parecen disminuirse, aunque no desaparecen. Quizás el punto más fuerte de aire de familia, es la captura del Estado para la defensa del capitalismo corporativo que despoja/saquea los bienes materiales comunes (pensemos que la Ley Bases era adjudicada por las corporaciones). Pensemos la dictadura, los 90 y el gobierno de la Alianza, el macrismo. En estos ciclos, que no debemos sustraer las experiencias kirchneristas o el duhalismo, se vinculan un declive del sistema educativo público, el deterioro del salario y para un sector cada vez mayor, su fin como estrategia de inclusión social, el avance del narcotráfico en las instituciones de lo social, de lo político y de la seguridad. Otro rasgo común de las experiencias neoliberales es la apropiación de lo común y de lo público, por lo privado individual. Por tanto, se debe “desregular” todo espacio público y común, para la apropiación privada.

Estos puntos serán desarrollados en la ponencia de una forma más extensa para finalizar con un agregado en torno a la cuestión de la teoría del sujeto y la subjetividad/subjetivación. Una pregunta que puede orientar la reflexión es; ¿si la subjetividad es producción desde los procesos históricos de subjetivación, desde qué lugar se puede habilitar un proceso que exceda y se sustraiga a la producción y posibilite un proceso de democratización/liberación?



¿Democracia sin justicia social?

Octavio Marino PEDONI
Universidad Católica de Córdoba

MESA REDONDA: Título: DEMOCRACIA, SUJETOS Y SUBJETIVIDADES EN AMÉRICA LATINA: TENSIONES Y CONTRADICCIONES

Resumen

La democracia, en más de una ocasión, ha surgido como una respuesta inevitable ante las circunstancias cambiantes de las sociedades latinoamericanas y ha planteado, con distintos matices, múltiples re-comienzos en las historias de éstas. Por ello, no se podría hablar de democracia como un concepto monolítico. Aunque pueda resultar contradictorio, también, la democracia ha sido expresión de procesos de dominación e imposiciones autoritarias impulsadas por diferentes elites latinoamericanas. Porque cuando la democracia resultó un paso inevitable, dichas elites buscaron construirla como una herramienta de exclusión legal, por ejemplo, de indios, pobres, obreros, entre otros, según el espíritu de época vigente en el momento.

Desde la concepción de la democracia en América Latina como herramienta de orden para resolver contradicciones insalvables y diferencias irreductibles entre sujetos diversos, es posible indagar: ¿qué sucede cuando ese orden responde únicamente a los gustos, deseos e intereses de un grupo limitado de sujetos? ¿Qué sucede con aquellos que no encuentran representación para sus necesidades o que perciben la democracia como una imposición? Esto lleva a cuestionar si la representación en la democracia es genuina o meramente ficticia, y si la democracia puede ser utilizada como una forma legal y justificada de discriminación.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



Para abordar esta crítica recurrimos a la obra *La Revolución India* de Fausto Reinaga. En el análisis de dicha texto encontramos como la relación entre democracia y justicia social no siempre es insoslayable. Como consecuencia, consideramos, que la idea de justicia social implica denunciar la imposición de modelos de desarrollo basados en desigualdades socioeconómicas, raciales y medioambientales, sostenido por los movimientos de mercados internacionales y beneficiando a élites económicas en detrimento de mayorías sociales. En el caso de Reinaga, hace foco en el caso de los sujetos indios. Por último, la búsqueda de esta ponencia reside en preguntar: ¿cómo garantizar la participación significativa y la representación real de las mayorías sociales de nuestras sociedades en los procesos de toma de decisiones?

Introducción

En este artículo consideramos que “democracia”, en América Latina, no ha sido un concepto monolítico; porque ha sido una respuesta a las circunstancias cambiantes de la región. En ese horizonte, exploraremos la relación entre democracia y *justicia social*, desde la obra *La Revolución India* (1970) del pensador *quechuaymara* Fausto Reinaga (1906-1994), cuestionando si la democracia puede existir sin una verdadera *justicia social*. Esto para visualizar cómo las estructuras democráticas pueden perpetuar desigualdades socioeconómicas y raciales. Lo cual evidencia las limitaciones de la democracia liberal occidental en contextos latinoamericanos. El problema que se plantea es si la democracia, tal como ha sido implementada en América Latina, puede considerarse genuina o si es una forma legal de discriminación. La hipótesis sugiere que la democracia, sin *justicia social*, es insuficiente y puede ser utilizada como una herramienta de dominación. Por esto, tendremos como objetivos proponer una reconfiguración de la democracia que incluya una verdadera representación y participación de las mayorías sociales.

El contexto histórico de *La Revolución India* (1970) era el de un proceso de militarización del Estado boliviano (Dunkerley, 2003 [1987]). En 1964, el militar René Barrientos había derrocado al presidente constitucional Víctor Paz Estenssoro. A pesar de los intentos de mantener una fachada de democracia electoral, el régimen de Barrientos y sus sucesores mantuvieron un control férreo sobre las instituciones políticas, reprimiendo cualquier forma de oposición, especialmente por parte de sindicatos y movimientos sociales críticos. La intervención directa de los militares en la política se justificaba bajo el pretexto de salvaguardar la estabilidad nacional frente a las amenazas internas y externas, lo que debilitó la institucionalidad democrática. Además, la influencia de las potencias extranjeras, especialmente de Estados Unidos de América del Norte, también jugó su papel en este contexto, al respaldar regímenes que garantizaban la estabilidad y la protección de sus intereses en Bolivia. Así, la sucesión de golpes y contragolpes durante estos años (1964-1970) reflejaría una profunda crisis de legitimidad en el sistema político boliviano. Luego, vendría la dictadura del militar Hugo Banzer (1971-1978).

En ese contexto, Fausto Reinaga realiza una crítica a la democracia liberal occidental, no solo denunciando las formas históricas de exclusión que este sistema político ha perpetuado en América Latina, sino planteando una propuesta: la necesidad de “democratizar la democracia” (Ticona Condori, 2016: 88; Cruz, 2021: 3). Esta idea no se limita a una reforma institucional o normativa, sino que busca una transformación estructural y filosófica que reconozca las realidades de los sujetos *indios*. Reinaga observa que la democracia, tal como ha sido implementada en la región, no ha cumplido con su promesa emancipadora. En lugar de ser un mecanismo de inclusión y participación, ha



funcionado

como una herramienta de dominación para las élites *blanco-mestizas*. Por tanto, *democratizar la democracia* implicaría repensar los fundamentos de la *democracia* desde una perspectiva que incorpore las voces silenciadas, particularmente, la de los sujetos *indios*.

La crítica de Reinaga a la democracia parte de su rechazo al eurocentrismo o al *norteamericanismo*, que ha moldeado las estructuras estético-políticas en América Latina: el dilema queda planteado así: “‘indianizarse o norteamericanizarse’. ¡O indios o gringos!” (Reinaga, 2014 [1964]: 195). Para Reinaga, la imposición de la democracia liberal occidental fue una extensión de las lógicas coloniales que subordinaron a los sujetos *indios* a los intereses de las élites *blanco-mestizas*. En este marco, *democratizar la democracia* implicaría descolonizar sus fundamentos y prácticas, reconociendo que este sistema estético-político actual no puede responder a las necesidades de las mayorías sociales si sigue basándose en los principios y valores impuestos por los colonizadores (antiguos y modernos).

Reinaga también identifica la *exclusión racial* (Reinaga, 2014 [1970]: 55, 122) como un elemento estructural de la democracia liberal occidental. La marginación de los sujetos *indios* no ha sido un accidente, sino una característica inherente a la construcción de las repúblicas en América Latina, que se ha basado en la idea de la superioridad racial de las élites *blanco-mestizas*. Por ello, *democratizar la democracia*, desde esta perspectiva, implicaría un proceso de *justicia racial* (Reinaga, 2014 [1970]: 57); este proceso no podría lograrse a través de la asimilación de los sujetos *indios* en un sistema diseñado para mantenerlos subordinados, sino que requeriría una transformación de las relaciones de poder y una reparación de las injusticias históricas.

La noción de *justicia social* es una pieza importante en la crítica de Reinaga a la democracia. Porque una democracia *verdadera* no puede limitarse a garantizar derechos políticos formales sin considerar las desigualdades que han caracterizado a las sociedades latinoamericanas. Como consecuencia, *democratizar la democracia* implicaría, por tanto, un proyecto de *justicia social* que redistribuya no solo el poder político, sino también los recursos económicos y culturales. Esta *justicia social*, en la visión de Reinaga, es inseparable de la *justicia racial*.

Democratizar la democracia, en el pensamiento de Reinaga, sería un llamado a transformar la relación entre el Estado y los sujetos *indios*, particularmente. La democracia liberal occidental ha funcionado como una herramienta de poder para legitimar el control del Estado sobre las mayorías oprimidas. Desde el pensamiento de Fausto Reinaga, el Estado debería ser repensado desde una perspectiva en la que los sujetos *indios* no sean objetos de gobierno, sino sujetos estético-políticos plenos que participan en la toma de decisiones.

¿Democracia o Democracias?

La democracia en América Latina no puede ser entendida como un concepto monolítico (Ramaglia, 2024). Desde la *Historia de las Ideas Latinoamericanas*, se puede plantear que los marcos históricos y culturales han dado lugar a “formas” diversas de organización estético-política, lo que implica que la democracia ha tenido manifestaciones variadas y contradictorias históricamente en la región (Roig, 2009 [1981]: 247-276; 2002: 157-170). A lo largo de su historia, las élites latinoamericanas han utilizado el concepto de *democra-*



cia para consolidar estructuras de poder, manteniendo relaciones de dominación y exclusión de ciertos grupos sociales, particularmente de los sujetos *indios* y las clases más desfavorecidas.

El carácter heterogéneo de la democracia en América Latina se ve reflejado en el hecho de que las experiencias democráticas en el continente no han sido homogéneas ni lineales (Roig, 2002: 162). Cada experiencia de democracia, como proyecto estético-político, no surgió de una abstracción universal, sino de las realidades específicas de los países latinoamericanos. Por lo que, la democracia en estos contextos ha sido moldeada por las influencias coloniales, por las luchas de poder y por las dinámicas de exclusión que han caracterizado las relaciones entre las élites y los demás sectores sociales.

La diversidad de sujetos en América Latina ha planteado limitaciones al ideal democrático liberal occidental. La democracia, en su forma clásica, ha fracasado en representar adecuadamente a los sujetos *indios* y a los sectores marginados. Esto se debe a que la implementación de modelos democráticos en la región ha estado marcada por un intento de homogeneización, que no respeta la diversidad de los sujetos comprendidos por aquellos. La imposición de estructuras democráticas que no toman en cuenta la historicidad de las repúblicas latinoamericanas ha generado formas de exclusión, lo que ha llevado a que la democracia sea vista por muchos como una imposición más que como un sistema legítimo de representación (Roig, 2009).

La idea de democracia en América Latina, también, ha sido instrumentalizada para mantener el control sobre las masas. Las élites *blanco-mestizas*, en su deseo de preservar sus privilegios, han utilizado la democracia como una forma de legitimación del orden establecido. Pensaron que “si no se pudo evitar la democracia, había que construirla de tal modo que se pudiera excluir legalmente, con el recurso de la fuerza de ser necesario, a los indeseables integrantes de poblaciones indígenas americanas o hispano indígenas” (Roig, 2009: 199). Esto crea una tensión entre los ideales democráticos de *igualdad* y *participación* y la realidad de una democracia que excluye a la mayoría de la población de los procesos de toma de decisiones. En este sentido, se podría plantear una crítica al concepto de *representación* en las democracias latinoamericanas, sugiriendo que esta suele ser más ficticia que real, dado que las decisiones políticas terminan por responder principalmente a los intereses de las elites. Entonces, hipotéticamente, “si la democracia representativa ha llegado a su fin es porque nunca fue otra cosa que una mera sustitución. Los electores no son ‘representados’, sino ‘sustituidos’” (Roig, 2009: 206).

En relación a lo anterior, la noción de democracia en América Latina debería ser reconfigurada para ser verdaderamente inclusiva y representativa. Porque habría que preguntarse: “¿no será que la sociedad civil muestra heterogeneidades en relación con las diversas labores, tareas y trabajos a los que debemos entregarnos? ¿La sociedad [...] es de una homogeneidad tal que, inevitablemente, ha de concluir siendo representada en parlamentos únicos?” (Roig, 2009: 209). Esta reconfiguración implicaría un reconocimiento de la diversidad de sujetos políticos y una transformación de las estructuras de poder que permita generar una verdadera representación política en sociedades profundamente estratificadas.

La democracia en América Latina, desde las perspectivas de Fausto Reinaga, puede ser vista como una imposición autoritaria que reproduce las estructuras de dominación heredadas del colonialismo (Macusaya Cruz, 2012: 50). En Reinaga se puede leer que la implementación de la democracia liberal occidental en la región no fue producto de un consenso entre los sujetos, sino una decisión impuesta por las élites *blanco-mestizas*. Estas



élites adaptaron los principios democráticos a sus intereses, usando la democracia como un instrumento de control. En lugar de fomentar una verdadera inclusión, las élites restringieron la participación política de grandes sectores de la población, particularmente de los sujetos *indios*. Dice Reinaga que “después de la fundación de la República, tanto la democracia del liberalismo positivista del siglo XIX, como el ‘marx-leninismo’ boliviano de nuestro tiempo no pararon mientes ni quisieron ver la entraña real del indio” (Reinaga, 2014[1970]: 77).

Para Fausto Reinaga, la imposición de un sistema democrático liberal occidental no solo implica una cuestión política, sino también un asunto económico. Dice Reinaga: “Las ideas democrático-burguesas venidas de Europa, flotan como las nubes, sobre una realidad económica de explotación feudal-esclavista del indio” (1970 [2014]: 158). Aunque desde 1952, en Bolivia, el voto calificado dio paso al voto universal, la realidad de los sujetos *indios* no cambió sustancialmente. Sobre ello, Fausto Reinaga expresa que “los poderes del Estado boliviano, concretamente, el Ejecutivo y el Legislativo, son elegidos por el voto indio. [...] Y sin embargo, Ejecutivo y Legislativo aplastan al indio, igual que las ruedas del camión al sapo” (1970 [2014]: 305). Como consecuencia, Reinaga denuncia que, bajo el manto de la democracia, se oculta una continuidad de las estructuras coloniales que perpetúan la opresión de los sujetos *indios*. Esto en tanto la participación, mediante el voto, de estos sujetos a la democracia sirve para legitimar un orden y no modificarlo o hacerlo más inclusivo.

La democracia, como modelo estético-político en América Latina, no ha sido neutra, sino que ha servido a los intereses de las clases dominantes. Porque la democracia ha sido concedida con límites, aunque los sujetos pueden votar, no pueden hacerlo sobre cualquier tema. En asuntos económicos, generalmente, las decisiones están vedadas para la mayoría social. Dice el filósofo argentino Arturo Roig (1922-2012), citando al economista norteamericano Joseph Stiglitz,

Después de venderle la democracia, le dicen que las decisiones fundamentales relativas a política macroeconómica (y especialmente la monetaria) son demasiado importantes para dejarlas libradas a los procesos políticos democráticos. No se puede confiar en el pueblo, le dicen, porque es muy probable que lo engañen los dirigentes populistas (Roig, 2009: 205).

La idea de democracia ha sido distorsionada y manipulada para legitimar un orden social que beneficia a una minoría y excluye a las mayorías sociales. Este uso de la democracia como una herramienta de dominación refuerza la idea de que, en su versión histórica, el sistema ha sido diseñado para evitar cambios reales en las estructuras de poder. Porque las elites latinoamericanas siempre tuvieron miedo que la democracia “en manos” de la mayoría social adoptara “formas ‘exageradas’” (Roig, 2002: 165).

Democracia y Justicia Social

La democracia en América Latina tendría un problema de *forma*, como dijimos en párrafos precedentes, y con ello dificultades de representación. En relación a esto, podemos leer *La Revolución India* de Fausto Reinaga: “En la política actual (1970), la raza india participa del poder, pero en una proporción inversa a la magnitud y volumen de su fuerza. De cuatro millones de indios (campesinos) los que en realidad usufructúan el poder no alcanzan a cien personas” (1970 [2014]: 308). Desde esta situación, podríamos decir que, uno de los problemas sería la *forma institucional* de la democracia, esa que aun reproduce mode-



los de orden heredados del colonialismo. Ante esto, Fausto Reinaga se pregunta si “¿debemos todavía hacer una nación al estilo de Francia, Inglaterra o Estados Unidos? ¿Y por qué? ¿Y para qué?” (1970 [2014]: 170). Bajo esos modelos, en el caso boliviano, Reinaga subraya *cómo* el sistema político ha mantenido a los sujetos *indios* al margen de la toma de decisiones, al menos hasta 1970, utilizando las instituciones democráticas como un instrumento para perpetuar desigualdades históricas. Este uso de las instituciones refleja una democracia que, aunque formalmente participativa, es en realidad una herramienta de opresión; en donde los sujetos *indios* estarían al servicio (*pongueaje político*) de los intereses políticos de los sujetos *blanco-mestizos*. Sobre esto, dice Reinaga:

El voto indio en manos del cholaje blanco mestizo es un instrumento de opresión del indio. Gracias a su propio voto el indio se ha convertido en “pongo político”. El “pongueaje” político del indio es el sostén de los partidos político (1970 [2014]: 309).

Por otro lado, la *forma normativa* de la democracia en América Latina evidencia una contradicción entre las normas establecidas y las prácticas sociales que deberían regirse por ellas. Reinaga denuncia que, aunque la constitución y las leyes democráticas proclaman la igualdad de todos los sujetos, en la práctica se imponen mecanismos que restringen el acceso de los sujetos *indios* a derechos fundamentales. Esto se observa en la exclusión política de los sujetos *indios*, quienes son reconocidos formalmente como ciudadanos, pero son privados de una representación política genuina.

Según los fundadores de la república [Bolivia], los indios eran “ciudadanos” para pagar la “contribución indígenal”, “ciudadanos” para pagar impuestos y para nada más. Pagada la “contribución indígenal” dejaban de ser “ciudadanos” de la República. Volvían a ser indios siervos, indios esclavos (1970 [2014]: 286).

La tensión entre las normas y la realidad social genera una situación en la que la democracia se convierte en un marco normativo que legitima la exclusión y la desigualdad. En cuanto a la *forma discursiva* de la democracia, también, juega un papel en la exclusión de las mayorías. Según Fausto Reinaga, el discurso dominante presenta la democracia como un ideal universal y civilizatorio, pero este discurso es utilizado para justificar el orden impuesto por las élites: “Se olvidan de Bolivia y defienden la cultura occidental, sin ‘compartir los atributos temporales de eso que se llama civilización del occidente’” (Reinaga, 1970 [2014]: 38). Como consecuencia, al enmarcar la democracia como una conquista de la modernidad occidental, se invisibilizan las demandas y necesidades de los sujetos *indios*, cuya concepción de la vida política no se alinea con los modelos liberales de representación. Esta imposición discursiva refuerza la aceptación del orden democrático como incuestionable, pese a que en su aplicación concreta margina a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Otra forma de la democracia, a tener en cuenta, es la *histórica*, que se vincula con la memoria y las expectativas de los sujetos latinoamericanos, es igualmente problemática. En ese marco, los sujetos *indios* encuentran limitadas sus posibilidades para llevar adelante una transformación real de las circunstancias que los oprimen en tanto *indios*, incluso, en democracia. Aunque algunos podrían encontrar esto paradójico, Reinaga dice

Pues el cholaje boliviano tiene una larga tradición y larga experiencia en la conquista y dominación del indio. Cuando el Inca Manco II luchaba por expulsar de América al español y ponía sitio a



Cuzco, su hermano Paullu, convertido en perro de caza de los blancos conquistadores conducía masas de indios por el camino de la traición y luchaba contra el Inca y rompía el cerco del Cuzco español. [...] Los “dirigentes campesinos” de Bolivia, hechos a imagen y semejanza de Víctor Paz Estenssoro, Juan Lechín y General Barrientos, cuidan celosamente que los indios aymaras y quechuas depositen en las urnas el color de la papeleta de sufragio que ha salido del Palacio de Gobierno (1970 [2014]: 305).

Las élites, al consolidar su poder a través de la democracia, han mantenido un orden social que responde a sus propios intereses y que no refleja las aspiraciones de los sujetos *indios*. Las proyecciones de la democracia, lejos de ser una herramienta de liberación, han sido utilizadas para fortalecer un sistema de dominación que ha perdurado a lo largo de los siglos. Sin embargo, Fausto Reinaga en 1970 ya veía que quizás eso podía cambiar, porque

El que vota puede elegir y ser elegido. Si elegido es un indio aymara, el indio aymara será el Presidente de Bolivia; y si el elegido es un quechua, el indio quechua será el Presidente de Bolivia. La persona que sufragas, la persona que vota tiene derecho a *organizar su partido*: puede *organizar su partido político* (1970 [2014]: 306).

Por último, la *forma social* de la democracia en América Latina también revela una tensión entre la diversidad de las sociedades y el orden homogéneo que las élites buscan imponer.

Para Reinaga, la democracia, tal como se ha implementado en la región, no tiene en cuenta la pluralidad que representan los sujetos *indios*.

Tenemos el caso de 1968, en que el cholaje blanco mestizo le dice al indio que ya no es “pongo” sino “ciudadano libre...” Que ya no es indio, es “campesino”; [...] Hemos visto que al indio se lo bautiza y se lo disfraza de una y otra cosa según los tiempos y según los regímenes, con objeto: a) de que pague impuestos y b) que se mantenga en su condición de bestia-esclava (1970 [2014]: 51).

En lugar de ser un sistema que promueva la participación activa de todos los sectores, la democracia ha sido diseñada para imponer un orden único, un orden *occidental*, que favorece a las élites *blanco-mestizas*. Esta imposición, basada en un modelo que no respeta la diversidad, refuerza la exclusión de las mayorías y convierte la democracia en un sistema autoritario disfrazado de legitimidad democrática. En este contexto, la democracia se convierte en una herramienta de discriminación legalmente justificada, donde los intereses de los sectores mayoritarios sociales son sistemáticamente ignorados. Lo cual ha resultado, según describe Reinaga, que sujetos *indios* sin recursos hayan formado en torno a las grandes ciudades “cinturones de [...] ‘poblaciones marginales’, que son los cuarteles de los miles y miles de desocupados” (2014 [1971]: 448-449 n.34).

En el pensamiento de Fausto Reinaga, la relación entre democracia y *justicia social* es compleja y está vinculada a la historia de exclusión de los sujetos *indios* en Bolivia y América Latina. Para Reinaga, la democracia en su forma occidental no ha logrado ni puede lograr *justicia social* mientras existan prácticas racistas, que instrumentalicen sujetos en beneficio de los intereses de élites y perpetúen desigualdades socioeconómicas. En su obra *La Revolución India*, Reinaga plantea que la *justicia social* debería trascender el reco-



nocimiento formal de derechos individuales y abordar las estructuras de poder que mantienen a las mayorías *indias* en una situación de marginalidad.

El indio no lucha por el salario, que nunca conoció; ni por la *justicia social*, que ni siquiera imagina. El indio lucha por la justicia racial, por la libertad de su raza; raza esclavizada desde que el occidente puso su pezuña en las tierras del Tawantinsuyu (1970 [2014]: 57).

La democracia, tal como ha sido implementada, no ha tenido la capacidad de integrar a los sujetos *indios* en tanto sujetos estético-políticos activos, sino que los ha relegado a una posición subordinada dentro del sistema político.

La *justicia social*, en la visión de Reinaga, implica una transformación estructural que elimine las desigualdades socioeconómicas, raciales y medioambientales que perpetúan la exclusión de los sectores mayoritarios, particularmente los sujetos *indios*. Por eso habla de *justicia racial*, que iría un paso más allá del reformismo implicado por la *justicia social* y propondría, Reinaga, prácticas revolucionarias. Él argumenta que una verdadera justicia no tendría que limitarse a una igualdad formal ante la ley, sino que debería implicar un cambio en las relaciones de poder y en las estructuras socio-económicas que favorecen a una minoría *blanco-mestiza*. En este sentido, la *justicia racial* tendería a una redistribución del poder y los recursos, así como una efectiva representación en la toma de decisiones de los sujetos *indios*. Esto de modo de modificar la situación planteada por Fausto Reinaga: “La Bolivia mestiza, creyendo que sólo ella es la nación, que sólo ella es la república, se ha atribuido la personería de la Bolivia india. El Estado boliviano, inconsultamente, sin derecho ha asumido la representación de cuatro millones de indios” (2014 [1971]: 479).

Reinaga también critica la concepción liberal de la democracia, que en su opinión está basada en una noción individualista de la ciudadanía que ignora las realidades colectivas de los sujetos *indios*.

El liberalismo manda suprimir la esclavitud, pero en Bolivia se la sostiene y se defiende la esclavitud del indio; el liberalismo no admite el latifundio, por ser un resabio feudal; pero en este país, los latifundistas son precisamente los liberales; por tanto, a sangre y fuego conservan el latifundio; el liberalismo es ateo y proclama la libertad de cultos, sin embargo en Bolivia son católicos (2014 [1971]: 315).

Desde el pensamiento de Fausto Reinaga, consideramos que la *justicia social* no puede alcanzarse a través de un sistema que privilegia los derechos individuales a expensas de los derechos colectivos. Por ello, los sujetos *indios* no son meros individuos dentro de una democracia liberal occidental, sino sujetos con intereses propios y una historia de lucha contra la opresión colonial (en sus distintas expresiones). Por lo tanto, la *justicia social* debería incluir el reconocimiento de los derechos colectivos de los sujetos *indios*, incluyendo su derecho a la autodeterminación y a gobernarse de acuerdo con sus propios valores y principios.

La *justicia racial*, desde una perspectiva crítico-histórica favorable a los sujetos *indios*, debe entenderse como un proceso de revertir las consecuencias de siglos de prácticas deshumanizantes. Para Reinaga, las políticas y estructuras coloniales que han relegado a los sujetos *indios* a la pobreza y la exclusión no pueden ser simplemente reformadas dentro del marco de la democracia liberal occidental; deben ser transformadas radicalmente. Fausto Reinaga pregunta: “¿Queremos nacionalismo? ¿Queremos socialismo? ¿Queremos comunismo? Pues, vamos a lo nuestro. ¿Para qué seguir trayendo Europa, que nos ha causado



solamente males?” (2014 [1971]: 484). Ante esto, la respuesta de Reinaga es el *indianismo*: “Tomemos lo nuestro y vamos con lo nuestro” (2014 [1971]: 484). El *indianismo* es “es una de las ideologías que reinterpretan y asumen el término indio como categoría política, que nombra a los sujetos racializados, pero que se rebela contra la dominación racial-cultural-económica” (Cruz, 2018: 15). Por esto, “el indianismo se propuso denunciar y enfrentar la opresión racializada de los indios, reivindicando el derecho de estos a la igualdad y, puesto que eran mayoría, al poder”; en otras palabras, “convertir la mayoría social”, que representaban los sujetos indios, “en mayoría política” (Portugal Mollinedo y Macusaya Cruz, 2017: 11, 25).

Desde el pensamiento de Fausto Reinaga, una verdadera *justicia social* implicaría la participación activa de los sujetos *indios* en los procesos políticos, no como sujetos pasivos que reciben derechos otorgados por el Estado, sino como actores plenos capaces de construir formas de gobierno validas para todos. Esto significaría que la democracia debería ser repensada desde una perspectiva *indianista*, de modo de criticar las prácticas de exclusión justificadas desde conceptos como “libertad, democracia, ciudadanía, justicia y derechos humanos, principios fundantes de la modernidad, [que] han servido para sustentar e invisibilizar la dramática explotación y dominación de los” sujetos *indios* y, también, de los sujetos “negros” (Mamani Ramírez, 2006: 39). Por todo esto, la *justicia social*, subrayamos, no puede lograrse a través de un sistema que simplemente busque asimilar sujetos *diversos* en un marco democrático occidental, sino que debería implicar la creación de un nuevo sistema que se base, también, en los valores y prácticas estético-políticas de los sujetos *indios*. Como consecuencia, Reinaga impulsaría un “democratización de la democracia” (Ticona Condori, 2016: 88).

Concluyendo: reconfigurando democracia

La reconfiguración de la noción de democracia en América Latina desde la obra de Fausto Reinaga debería partir de una crítica al eurocentrismo-*norteamericanismo* y a la imposición de sistemas políticos occidentales que han ignorado las realidades históricas de los sujetos *indios*, particularmente. Para Reinaga, la democracia liberal occidental, que se ha adoptado en gran parte de América Latina, no solo se ha mostrado insuficiencias para resolver los problemas estructurales de la región, sino que también es una herramienta de exclusión política y dominación racial. La democracia, en su versión occidental, no siempre ha respondido de la mejor forma posible a las necesidades de los sujetos *indios*.

Habría que empezar pensando en abandonar (o recordar criticar) la idea de que la democracia es un concepto universal, aplicable de manera homogénea a todas las sociedades. Desde Reinaga, la democracia, tal como ha sido implementada en América Latina, está profundamente vinculada a las estructuras coloniales y postcoloniales que perpetúan el poder de las élites *blanco-mestizas*. La reconfiguración debe, por tanto, implicar una *descolonización* de la democracia, reconociendo que los modelos democráticos occidentales no son neutrales, sino que llevan consigo una carga connotativa histórica de opresión.

Desde Reinaga, también, habría que insistir en que la democracia debería ser entendida no solo como un sistema de representación política, sino como un proceso de transformación social que conduzca a la *justicia social y racial*. Porque la democracia no tendría que limitarse a elecciones periódicas o a la participación formal en las instituciones del Estado. Debería ser un sistema que aborde las desigualdades estructurales, socioeconómicas y raciales que marcan a las repúblicas latinoamericanas. Esto implica que, la democracia debería estar ligada a una redistribución equitativa de los recursos y, también, a la restitución de recursos y derechos a los sujetos *indios*.



Un tema central de esta reconfiguración sería pensar en *cómo* mantener vigente la crítica al modelo de república basado en la homogeneización estético-política y racial. Desde el pensamiento de Fausto Reinaga, se puede plantear una crítica a cómo las democracias latinoamericanas han tratado de integrar a los sujetos *indios* en distintos proyectos de nación que han intentado borrar sus identidades y desestimar sus intereses particulares. Por ello, consideramos que la democracia en América Latina tendría que reconocer la diversidad de sujetos de la región, permitiendo que los sujetos *indios* y otros grupos históricamente excluidos puedan participar de manera efectiva de los procesos de toma de decisiones.

La reconfiguración de la democracia desde el pensamiento de Fausto Reinaga debería basarse en un proyecto de liberación que reconozca la historia de resistencia india contra el colonialismo, la *Epopéya India* (Reinaga 2014 [1970]: 191-244). Por ende, la democracia en América Latina no tendría que ser entendida simplemente como una serie de procedimientos políticos, sino como un proceso continuo de lucha por una justicia histórica. Esto implica que la democracia debería estar vinculada a la reparación de las injusticias pasadas, incluyendo la restitución de territorios y derechos a los sujetos *indios*, y al reconocimiento de sus aportes en la construcción de una nueva sociedad más equitativa y plural.

Referencias bibliográficas

- Cruz, G. (2013). *Los senderos de Fausto Reinaga. Filosofía de un pensamiento Indio*. La Paz: CIDES-UMSA/Plural.
- Cruz, G. (comp.) (2018). *Sujetos políticos indígenas: indigenismo, mestizaje y colonialismo*. Buenos Aires: TeseoPress.
- Cruz, G. (2021). El tiempo de la crítica a La Revolución India: Desplazamientos a los 50 años de su primera edición. *Estudios de Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, 23.
- «<https://mail.qellqasqa.com.ar/ojs/index.php/estudios/article/view/496>»
- Dunkerley, J. (2003 [1987]). *Rebelión en las venas. La lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Plural.
- Macusaya Cruz, C. (2012). El indianismo de Fausto Reinaga. *La Migraña, revista de análisis político*, 5, 48-53.
- Mamani Ramirez, P. (2006). “Dominación étnica, de clase y territorialización del poder indígena en Bolivia”. En Raquel Gutiérrez y Fabiola Escárzaga (coords.), *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, v. II (pp. 35-53). México: Casa Juan Pablos et. al.
- Portugal Mollinedo, P., y C., Macusaya Cruz (2017). *El indianismo katarista. Una mirada crítica*. La Paz: FES.
- Ramaglia, D. (2024). Paradigmas actuales de la democracia. *Erasmus*, 26.
- «<https://qellqasqa.com.ar/ojs/index.php/erasmus/article/view/740>»
- Reinaga, F. (2014 [1964]). “El indio y el cholaje boliviano”. *Obras completas*, T.2, V.4. (pp.49-226). La Paz: VEPB/III-CAB.
- Reinaga, F. (2014 [1970]). “La Revolución India”. En *Obras completas*, T.2, V.5. (pp.15-334). La Paz: VEPB/III-CAB.
- Reinaga, F. (2014 [1971]). “Tesis India”. En *Obras completas*, T.2, V.5. (pp.411-509). La Paz: VEPB/III-CAB.



- Roig, A. (2009 [1981]). *Teoría crítica del pensamiento latinoamericano*. Buenos Aires: Una Ventana.
- Roig, A. (2002). *Ética del poder y moralidad de la protesta*. Mendoza: EDIUNC.
- Roig, A. (2009). Democracia y utopía. *Agora Philosophica*, 10 (19-20).
- «<https://agoraphilosophica.com/Agora19-20/agora19-20-roig.pdf>»
- Ticona Condori, R. (2016). *El pensamiento indianista de Fausto Reinaga. Un análisis desde la teoría política*. Tesis de licenciatura en filosofía. La Paz: UMSA.
- «<http://repositorio.umsa.bo/xmlui/handle/123456789/10886>».



La deconstrucción del “malestar en/de/por la Soberanía” y su papel en una crítica de la democracia representativa

Oscar Pérez Portales.

Resumen

En el presente trabajo se valora la perspectiva deconstructiva del mal en/de/por la soberanía, en la obra de Jaques Derrida, y su importancia para una crítica anti-idolátrica de la democracia. Parte del estudio crítico de dos tradiciones de fundamentación contemporánea de la democracia representativa. El examen de la propuesta de *democracia deliberativa* de Habermas y de la concepción de *radicalización de la democracia* de Ernesto Laclau, las cuales permiten evidenciar la reproducción del proceso de formalización de la democracia. Ambas critican al paradigma del conflicto material de clases de origen marxista y responden con una comprensión comunicativa que parte de la centralidad del lenguaje y el discurso como práctica subjetiva consensual. A partir de la reducción del proceso subjetivo a la anterioridad preminente del discurso, la democracia deja de comprender las condiciones materiales de reproducción del sujeto corporal. Marco ante el cual valoramos el papel de la crítica al *malestar de la soberanía* presente en la obra de Jaques Derrida. El pensamiento derridiano en torno al *malestar de soberanía* critica la reducción de la diferencia desde una constelación categorial y metódica que implica el reconocimiento del conflicto irreductible que representa la emergencia contingencial del otro. La espectralidad como intuición comprensiva permite la afirmación de la responsabilidad ética, como base de toda posición gnoseológica, que pretenda dar condición de posibilidad a un discurso verdadero. Posición que resguarda la posibilidad transformadora del ejercicio de la soberanía a partir de develar sus procesos de represión subjetiva. Esta constelación categorial es sustantiva a una crítica de la reducción de la democracia en tanto ejercicio soberano.

Palabras llaves: Soberanía, Democracia, Neoliberalismo, Derrida, Espectralidad.

Introducción

El presente artículo se centra en una valoración de la crítica al *malestar de la soberanía* presente en la obra de Jaques Derrida, *El soberano bien. O el malestar de soberanía*, decorrente de la conferencia pronunciada en 2003. Tal búsqueda se orienta, más que a una hermenéutica del problema en el pensamiento derridiano, a fundamentar desde su aporte deconstructivo, una crítica a la comprensión y práctica idolátrica de la *democracia representativa*. Tal construcción idolátrica se caracteriza por una dislocación formalizada de la *democracia representativa* al margen del ejercicio de soberanía del que hace parte.

Tal motivación parte de diagnosticar el quiebre del orden consensual de la *democracia representativa* como modelo contemporáneo de ejercicio de la soberanía. Sus síntomas económicos, ecológicos, sociales, migratorios y culturales son inúmeros. El panorama político no permite la duda, la emergencia de líderes políticos y movimientos sociales claramente opuestos a los postulados de la globalización económica y la concertación democrática no son



anomalías sino, regla. La referida crisis demuestra el rechazo del modelo tardo-capitalista a los límites del orden democrático representativo. Dentro de este marco la *democracia representativa* termina siendo un mitema consensual, dispositivo de control de la potencia de lo político.

No obstante, ante las incontables evidencias de quiebre, dentro de ciertos ámbitos, teóricos, mediáticos y políticos, resulta más fácil la aceptación del holocausto: migratorio, cultural, ecológico y social, que pensar una alternativa a este. Es en este sentido que identificamos que la *democracia representativa* se instituye como un sistema totémico, objeto de idolatría. En tanto, cualquier crítica a su ordenamiento jurídico e institucional, a partir de las condiciones materiales de posibilidad de su ejercicio soberano, es negado desde los ámbitos teóricos, políticos, mediáticos y culturales. Se instituye así en una imagen formal que sustituye los contenidos y contradicciones materiales del proceso social que debería significar y regular como ordenamiento del ejercicio soberano.

Intentar la comprensión de este proceso necesita un arsenal crítico que permita su apertura a la visualización y resolución de los conflictos materiales, laborales, comunicativos, psicosociales y de habitud, que caracterizan a la soberanía en tanto ejercicios de dominio y regulación de las poblaciones y los territorios. Este diagnóstico inicial precisa situar el papel que, en este proceso de reducción de la *democracia representativa*, tiene la masificación como dispositivo de poder/saber, de una comprensión teórica formalizada de esta como ejercicio de soberanía.

Analizamos precisamente como parte del Pensamiento Crítico niega el papel de la soberanía en su formulación de la *democracia representativa*. A tal efecto nos centraremos en la valoración de la propuesta de *democracia deliberativa* de Habermas. Y en otro horizonte teórico, analizamos la comprensión discursiva y post-estructural de Ernesto Laclau en cuanto a la *radicalización de la democracia*. Ambos referentes, de innegable impronta contemporánea, parten de una crítica al paradigma del conflicto material de clases de origen marxista rechazan cualquier instancia epistémica de superación del modelo democrático representativo. Asimismo, responden con una comprensión comunicativa que parte de la centralidad del lenguaje y el discurso como práctica subjetiva consensual. En este esquema la *democracia representativa* representa un espacio de resolución de los conflictos políticos en un juego intercambiable de posiciones comunicativas.

A partir de la reducción del proceso subjetivo a la anterioridad preminente del discurso, la democracia deja de comprender las condiciones materiales de reproducción del sujeto corporal. La formulación expuesta reduce las dinámicas de trabajo, de confrontación de intereses ideológicos y políticos, lo que supone un déficit para la evaluación de las condiciones de posibilidad del sistema normativo e institucional, indispensable a la reducción democrática del conflicto.

El análisis de este pensamiento nos permite identificar como uno de sus déficits, frente a la crisis de la *democracia representativa*, la inoperancia de su modelo formal para atender el dislocamiento entre esta y la soberanía como conflicto irreductible. Argumentamos en este sentido como el pensamiento señalado reduce racional, consensual e institucionalmente los procesos conflictivos de la soberanía. Desarrollamos la hipótesis de que esta racionalización impide comprender la emergencia de las excepcionalidades políticas características del contexto de crisis de la *democracia representativa*. Frente a este marco comprensivo valoramos el papel de la crítica al *malestar de la soberanía* presente en la obra de Jaque Derrida, como un punto de apoyo para una crítica no determinista o fundacionista de la democracia representativa.

En este análisis se entiende la soberanía como el conjunto de técnicas, medios y normas de administración de la vida y de gestión del poder sobre esta (ROMANDINI, 2010, p.14). El



juicio deconstructivo de la *soberanía* es valioso al reconocerla el como espacio de un conflicto entorno a la gestión de la producción de subjetividad. Es decir, antes de valorar elementos ideológicos o institucionales, para una crítica de la *democracia representativa*, hoy es indispensable la respuesta al modelo de soberanía desde el cual ha sido formalizada. No es esta una demanda epistémica sino práctica, habida cuenta de que la crisis institucional y axiológica de la *democracia representativa*, tiene por centro su incapacidad de atender las demandas del ejercicio soberano que supone. En tal sentido la intuición deconstructiva, propia del pensador francés, posee una potencia crítica ante los modelos reductivos del conflicto propia de la *democracia representativa* liberal en crisis.

Dentro de la inmensa reflexión derridiana y su impronta filosófica nos circunscribimos al análisis de la Conferencia *El soberano bien. O el malestar de soberanía* pronunciada en 2003. En esta se aporta una pulsión ética y demanda epistémica desde la deconstrucción, que lleva a someter a crítica los sintagmas desde los cuales la soberanía es racionalizada y formalizada. Se instituye así una comprensión que fundamenta todo ejercicio soberano como conflictivo sobre la base de la reducción, formalización y negación de la diferencia. Se comprende la realidad material, corporal, desde la que se ejerce la soberanía, asume el reconocimiento del conflicto irreductible que representa la emergencia contingencial del otro. Desde esta base Derrida critica la bestialidad del poder soberano con base en una *logohomoteología* que niega la condición animal del ser humano.

A partir de esta base sustentaremos una crítica a la reducción formalizada de la *democracia representativa* en los términos del pensamiento crítico valorado. La crítica derridiana posibilita fundamentar un proceso de apertura con el objetivo de que el sistema institucional y axiológico de la *democracia representativa* tenga condición de posibilidad de resolver las exclusiones que devienen de su ejercicio soberano.

1 Hegemonía neoliberal y crisis de la *democracia representativa* como ejercicio soberano

El estudio de las contradicciones actuales de la democracia como ejercicio soberano, nos depara con diversas dinámicas ligadas a la producción, desgaste y reconfiguración de la hegemonía neoliberal. La complejidad de su abordaje deviene de la intersección de disímiles procesos históricos que la han caracterizado en los últimos quince años. Se debe diferenciar, por una parte, las consecuencias estructurales propias de la implantación del modelo neoliberal y por otra, las limitaciones y consecuencias contradictorias de las experiencias alter-neoliberales, caracterizadas por re-politizar la distribución de riqueza y la satisfacción de necesidades materiales.

A pesar de la variedad contextual de estas últimas, se distinguieron por la confianza en la centralidad del modelo representativo de la democracia liberal, así como, en su dependencia de los medios económicos de control mercantil (LAVAL; DARDOT, 2009, p.89). Precisamente tal subordinación de la acción política dio al traste con la incapacidad de transformar las relaciones de trabajo, hábitat y comunicación que sustentan la hegemonía neoliberal. Al cabo de dos décadas, el neoliberalismo *aún estaba allí*. La emergencia de una ola neoconservadora y el cierre del ciclo de crecimiento económico revirtieron en corto tiempo, a nivel práctico e ideológico las transformaciones de la etapa anterior. Tal cierre de las alternativas tuvo por base la emergencia de una sociedad civil articulada que exigía la ampliación de los derechos políticos materialmente realizados a partir de la transformación de las condiciones sociales de producción de la vida.

Al contrario de este horizonte, las experiencias alter-neoliberales supusieron que el orden *democrático representativo* podría dar cuenta de las contradicciones provocadas por su incapacidad de regular las matrices fiscales, las dinámicas de precarización del empleo y el en-



deudamiento creciente resultado del consumo (CANCINO; CHRISTENSEN, 2010, p.5). No obstante, en este contexto las medidas redistributivas, por su administración desde incentivos al consumo, generaron nuevas contradicciones en las dinámicas individuales y familiares de conciliación del trabajo. Así los cambios en la ascensión social no se instituyeron como espacios articuladores de un nuevo ejercicio soberano derivado de la construcción de comunidad. No emergió de la redistribución de la renta una experiencia solidaria que impugnara el dominio mercantil de la reproducción de la cotidianidad. Como consecuencia la limitación del ejercicio soberano a los marcos de la *democracia representativa* y su estructura consensual comunicativa, trajo aparejada la desmovilización de los movimientos sociales, golpeados por la incapacidad de construir un espacio público que reconociese y atendiese los conflictos políticos.

Una respuesta de tal envergadura a esta *demandas de la demanda* supondría la redefinición de los marcos de reducción institucional de los regímenes democráticos advenidos de las dictaduras. Para responder a la potencia constituyente que las propias medidas alter-neoliberales producen, los regímenes democráticos son desafiados a controlar las dinámicas productivas y simbólicas del ejercicio de la soberanía. Institucionalmente ello implica la transformación de los medios de intermediación representativa, legitimación de las cúpulas políticas y de formación de las elites burocráticas. Transformación que incluye así mismo, la democratización de los sistemas judiciales y mediáticos en tanto medios corporativos de mediación, represión de demandas y regulación conductual.

Este diagnóstico no representa solo la crisis de los referidos procesos de cambio, fundamentalmente implica una disyunción profunda entre la *democracia representativa* y la biopolítica neoliberal. A pesar de la hegemonía del modelo neoliberal, dada la inexistencia de una alternativa sólida, el modelo se encuentra enfermo de éxito. La ampliación del mercado frente a los espacios políticos de deliberación ha dado al traste con la incapacidad de los medios de gobernanza administrativa de resolver las contradicciones sociales que este provoca.

Delante de estos desafíos los gobiernos e instancias institucionales se encuentran en una *jaula de acero* al no poder controlar las políticas monetarias, crediticias o fiscales en favor de resolver los conflictos por el hábitat, el empleo o la salubridad. Como consecuencia de este limite la potencia constituyente, que en un primer giro potenció alternativas progresistas, encuentra en el escenario actual otro espacio de desarrollo. Esto es, la emergencia de movimientos de ultraderecha, nacionalistas, de actitudes y propuestas xenófobas y fuerte rechazo de la política como ejercicio colectivo, global y ético. La fuerza constituyente de estos procesos descansa en la estratificación social, económica, política y de reconocimiento con la que la globalización ha dinamitado los espacios de ascensión y movilidad social. El eje de contradicción entre una vida precaria cada vez más individualizada e instituciones menos potentes frente a los procesos soberanos, constituye una fuerte basa para la apatía frente a las elites políticas y las instituciones democráticas.

En este contexto la precarización del empleo, a partir de los procesos de informalización, deslocalización, *uberización* y capitalización individual, socaba las prácticas y espacios de deliberación que supone la *democracia representativa*. La pérdida de sociabilidad indispensable para la comunidad democrática no puede desvincularse además de la degradación de los sistemas educativos y la volatilidad comunicativa. La instrumentalización de la educación y la explosión del psiquismo provocada por la comunicación producen barreras estructurales ante las cuales, las dinámicas de asertividad verídica y las axiologías “humanistas”, indispensables a la concertación democrática consensuada, sufren un desgaste importante.

El cuadro descrito no es un resultado accidental, ni la desviación del curso originario del programa neoliberal, ni las condiciones bio-políticas de su reproducción, pueden llevarnos a negar los intereses y acciones específicas que lo han desarrollado. Por el contrario, los sínto-



mas de la actual crisis de legitimidad de las instituciones y axiologías democrático-representativas, es resultado directo de las terapias de choque sobre las cuales se erigieron los modelos de transición política y sus sistemas representativos anti-totalitarios para la reducción del conflicto al conceso (SIKKINK; WALLING, 2008, p.22).

Esta reducción trajo consigo la desatención de las exclusiones que el propio sistema produce y que hoy alimentan las expectativas sociales ante posturas políticas radicales. Esto es, discursos que prometen la ampliación, por reducción de derechos, del orden democrático para que asuma la resolución del conflicto soberano de administración de la vida material. A esa radicalidad le son indiferentes las axiologías humanistas, los procedimientos normativos y los marcos ideológicos. En tanto, la propia resiliencia de las poblaciones frente a la precarización neoliberal, aporta una autonomía relativa del espacio público. En su base se encuentran las consecuencias de los medios bio-políticos de introyección de las contradicciones del consumo y la ascensión social restringida. Esa gramática bio-política debilita las identidades de clases que tensionan la relación trabajo-capital y desdibuja los relatos ideológicos que ha caracterizado el conflicto político.

Los elementos analizados evidencian el dislocamiento entre la *democracia representativa* y el ejercicio de la soberanía. Un hiato que reside en la incapacidad de la formalización de la primera de dar cuenta de las contradicciones generadas por la hegemonía neoliberal en el ejercicio soberano. Dentro de este escenario práctico debemos tener en cuenta, que el desarrollo del modelo neoliberal y su impacto en los sistemas *democráticos representativos*, es indisociable de la producción de esta como un dispositivo de saber específico. Precisamente en la segunda mitad del siglo XX adviene un pensamiento teórico que insiste en reducir y disociar la relación entre democracia y soberanía. La reducción procedimental de las relaciones de poder, la negación del conflicto como instancia de límite y la distopía consensual son algunos de los horizontes reguladores de este pensamiento.

Tal plexo teórico opera desde dispositivos de saber epistémicos, antropológicos, psicológicos y comunicativos de regulación de las prácticas y discursos políticos. No solo al dirigir el horizonte de acción política sino, los marcos de decodificación legitimante de la sociedad a partir de medios jurídicos, educativos, mediáticos e informacionales. En el objetivo de vaciar los espacios deliberativos del conflicto político estos modelos proyectan una formalización radical de las instancias deliberativas. A partir de una antropología política que subvierte la existencia material de los procesos de reproducción del sujeto y por ello, del ejercicio soberano que es la democracia.

Este pensamiento tiene un éxito paradójico, establece un marco epistémico que no admite la transposición del régimen de reproducción del capital desde una criminalización epistémica de cualquier intento de proyección hipotética al respecto. Así este pensamiento crítico asume la defensa de la democracia a partir de la hipostasis de categorías como intereses o lucha de clases. Mas ese éxito regulador es su límite. La secularización del conflicto político en una lógica instrumental, ha dejado fuera de la democracia a la soberanía. En medio de su portentoso éxito observamos ahora su incapacidad de dar cuenta de los procesos que niegan y que dan al traste con la existencia de los medios racionalizadores que supone.

Es por ello que más allá de cualquier bien ideológico, sostener la pertinencia de la *democracia representativa* como forma de ejercicio político institucional, pasa por la apertura de sus marcos axiológicos, institucionales y prácticos. Ello con el objetivo de que sea centro de resolución de las contradicciones que este comporta como sistema de administración de la vida. A esa encrucijada teórico práctica le resulta esencial un fundamento teórico de la *democracia representativa* que permita situar las condiciones de posibilidad materiales de la reproducción del consenso y la legitimidad. Resulta posible alcanzar este objetivo desde una crítica a la formalización comunicativa e institucional. En tanto esta cierra cualquier posibili-



dad de sobrepasar las herencias reductivas del ejercicio democrático representativo. Es decir, el análisis de la *democracia representativa* debe dar cuenta de su irreductible relación con la soberanía. Al logro de este objetivo sería indispensable la crítica al oxímoron en el que se basa, esto es, pretende la socialización universal del ejercicio soberano al tiempo que sostiene la reducción de sus condiciones materiales de ejercicio. La democracia en este registro sería un mal en/de/por la soberanía, no un sistema de ordenación consensuada del conflicto.

2 Racionalización de la *democracia representativa* negación del conflicto soberano

El análisis previo de la crisis de la *democracia representativa* ha tenido el objetivo de situar los desafíos que enfrenta el pensamiento racionalizador desde el cual ha sido definida. Por lo tanto, a una ampliación crítica del ejercicio soberano de la democracia le resulta indispensable el análisis crítico del pensamiento filosófico racionalizador que le ha dado sentido. Este se caracteriza por la desmaterialización de los procesos ontológicos, así como por la particularización de sus instancias de realización subjetiva. Resulta significativo que, ante los cambios analizados, también parte del Pensamiento Crítico vea sin sustento los supuestos epistémicos desde los cuales fundamenta la racionalización de los órdenes democráticos.

Uno de los análisis dominantes en la contemporaneidad es precisamente el modelo de *democracia deliberativa* de Habermas (1988). La complejidad de su estructura categorial, la fortaleza de su revisión del pensamiento moderno y contemporáneo, así como la pertinencia del enfoque comunicativo para sustituir las fundamentaciones ontológicas materiales, están entre los elementos que arguyen su importancia filosófica. En medio de las críticas de las onto-teologías modernas Habermas defiende una salida peculiar. La Modernidad no está en crisis, por el contrario, nunca se ha realizado (HABERMAS, 1993, p.352). Más allá de sus críticas a los límites mercantiles de la democracia liberal, ello supone una actitud romántico pesimista que implica la insuperabilidad del modelo ontológico capitalista (LOWY; SAYRE, 1993, p. 54). La reivindicación del *desencantamiento del mundo* resulta en una progresiva negación de los elementos, pulsionales, míticos y resistentes de conformación de la subjetividad.

Esta propuesta retro-moderna entiende que los parámetros de reducción racional, basados en la veracidad gnoseológica, la eficiencia medio-fin y la legitimidad institucional, promueven la expresión del ser humano en una estructura dialógica y consensual de comunicación (HABERMAS, 2012, p.127). Ello no comprende el determinismo material que condiciona las relaciones de poder y desde el cual, se niegan el consenso y la racionalidad comunicativa. Y es que precisamente Habermas parte de criticar a Marx por suponer las relaciones de producción como una materialidad social. En cambio, en la lógica deliberativa las relaciones sociales se constituyen a partir de bases discursivas y el conflicto resultado de la ruptura de las bases de intercambio comunicativo. Tal interpretación comunicativa de la producción de subjetividad reproduce el tautologismo epistémico moderno, al suponer que la imposibilidad de establecer una lógica consensuada de comunicación es consecuencia de la ausencia de un instrumental racional, del incumplimiento o desvío de la norma.

Sobre la base de estas concepciones Habermas fundamenta que una democracia deliberativa, basada en una ética comunicativa de mínimos, resultaría en la *inclusión* del *otro* dentro de un ejercicio soberano consensual. Es claro que tal tesis tiene que dar cuenta de los procesos contemporáneos de exclusión creciente, para tanto Habermas crítica de la subordinación liberal de la deliberación político-institucional al orden mercantil. Tendencia que determina la necesaria restitución del *bien común* como base de realización del derecho (HABERMAS, 2012, p.270). La propuesta deliberativa fundamenta como necesaria una comunidad comunicativa en la que la existencia de medios institucionales y normativos de regulación de la acción soberana sería condición de posibilidad para un ejercicio público del poder:



En la perspectiva liberal, el proceso democrático se realiza exclusivamente en la forma de compromisos de intereses. Y las reglas de la formación del compromiso, que deben asegurar la equidad de los resultados, y que pasan por el derecho igual y general al voto, por la composición representativa de las corporaciones parlamentarias, por el modo de decisión, por el orden de los negocios, etc., son fundamentales, en última instancia, son derechos fundamentales liberales. Al paso que la interpretación republicana ve la formación de la voluntad democrática realizándose en la forma de un auto entendimiento ético-político, en que el contenido de la deliberación debe tener el respaldo de un consenso entre los sujetos privados, y ser ejercido por las vías culturales; (...). Es decir, la teoría del discurso asimila elementos de ambos lados, integrándolos en el concepto de un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisión. Ese procedimiento democrático establece un nexo intenso entre consideraciones pragmáticas, compromisos, discursos de auto-entendimiento y discursos de justicia fundamentando la suposición de que es posible llegar a resultados racionales equitativos (HABERMAS, 1997, p.191).

Uno de los elementos defendidos por Habermas es el carácter normativo de esta propuesta, que evita emitir juicio sobre los contenidos materiales del ejercicio soberano. Son comprensibles entonces las limitaciones de la fundamentación de la democracia deliberativa para exponer la contingencia del conflicto político que implica la democracia. De ese modo se niega el carácter epistémico a sus condiciones materiales de posibilidad, está pensada para un modelo en el cual las normas del consenso, así como sus instituciones de validación, sean respetadas (HABERMAS, 1997, p.192). Para Habermas de lo que se trata es de poder garantizar que los valores en los que la soberanía como ejercicio popular comunitario se ejerce, son realmente resultado de la aceptación de todos. Ello solo se logra a partir de su reducción a la normatividad pragmática de los argumentos discursivos. Esto es, la soberanía popular depende de que los argumentos sean expuestos en su proceso de validación, el único sostén del poder y su legitimación. No podría entonces explicar las condiciones de imposibilidad de este sistema en espacios de contradicción alienante, ni comprender las dinámicas disruptivas que emergen de una alteridad que se niega. La *inclusión del otro* se produce como parte del mismo sistema institucional y normativo que lo racionaliza y excluye.

La materialidad del horror que supone la reducción consensual de la gobernabilidad ha quedado fuera. Por ello esta comprensión normativa se ve limitada ante un escenario de re-emergencia de conflictos materiales, culturales, sociales, de trabajo, que han sido excluidos como “substancializaciones” de contenido no normativo. Habermas confía en poder gestionar la relación entre publicidad y administración política sin una participación directa de la población, tal y como sucede con la gestión económica regulada por el mercado. Esta aceptación del mercado como espacio racional, extrapolada al análisis de la democracia pervierte la crítica a los efectos de la excepcionalidad de los órdenes económicos financieros frente a los medios normativos e institucionales de la democracia representativa. Este fenómeno es la base desde la cual este pensamiento muestra su incapacidad para explicar los procesos de deslegitimación de las instituciones y axiologías democráticas, dada su incapacidad de gestionar los procesos de producción de subjetividad.

3 Democracia representativa y formalización desde la contingencialidad discursiva

Los déficits de una comprensión formalizadora de la democracia no se reducen al campo de una racionalización retro-moderna. Dentro de la herencia post-estructural encontramos también la centralidad normativa de esta y su reducción discursiva como ejercicio soberano. Continuaremos el análisis de este síntoma desde el estudio de unos de los referentes contemporáneos de este campo: *La Teoría de la Hegemonía* propia de la obra de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. La impronta de esta propuesta está sólidamente situada en su concepción



contingencial del ejercicio del poder soberano. La teoría que la sostiene intenta superar la concepción tropológica del sujeto consustancial a la constitución de clase del marxismo. La obra de Laclau supone que la concepción clasista del marxismo determina *ex antes*, desde los intereses de clases, la emergencia y reproducción de las prácticas subjetivas. Su teorización tiene el mérito de identificar los límites comprensivos y prácticos de una antropología substancial que limita el papel del sujeto político a una regularidad histórica y económica (LACLAU; MOUFFE, 1985, p.82).

A pesar de la valía de esta propuesta, la limitada crítica a la comprensión marxista de las clases y sus intereses, conlleva a la negación del sujeto como instancia epistémica. En su objetivo de resolver el determinismo marxista se fundamenta el carácter inmanente del discurso como una normatividad que no solo niega el estatus material de dicho proceso sino, que supone la confianza en la existencia de un orden anterior al proceso de subjetivación. Supone la existencia de una topología sostenida en el antagonismo discursivo (BUTLER, 2003, p. 19). El antagonismo discursivo es colocado aquí como una normatividad topológica que todo intercambio de identidades está limitado por el reconocimiento de la diferencia. La noción constructivista en la que tal apriorismo se sostiene desconoce las condiciones de posibilidad desde las cuales se establece un intercambio discursivo no determinado necesariamente a un reconocimiento de la *diferencia* (BADIOU, 2007, p. 25).

Al no tener instancia material de límite, tal como podrían ser los intereses de clase, la Hegemonía deriva así en un juego de intercambio y tensión contingente de discursos y posiciones discursivas. Esta tiene como escenario la *democracia representativa* en tanto sistema de intercambio consensual de ordenación del ejercicio soberano. La deconstrucción como perspectiva de análisis le permite a Laclau situar el carácter irreductible de la contingencia de dicho ejercicio como conflicto subjetivo. Al tiempo que la no existencia de un principio o centro de identidad permite establecer la *democracia* como juego de tensión entre posibilidad y orden. Mas ello no niega, por su carácter indecible, los procesos de alteridad o su status de responsabilidad ética al contrario de lo que critican Laclau y Mouffe (NORVAL, 2007, p. 95).

Es comprensible entonces que en este modelo la espectralidad como dimensión emergente, exterior, espacial, discursiva y temporalmente, disruptiva, ha sido reducida por la negación de su estatus de conflicto ético. Ello no reconoce el centro del discurso derridiano, que al tiempo que niega el estatus de principio a una instancia óptica que define una identidad a la que debe ser reducida el otro, asume como irreductible su emergencia. La responsabilidad es así una categoría ética, en el mismo momento que cumple su estatus gnoseológico, permite entender que el reconocimiento del *otro* es la condición de posibilidad de lo real, de su estudio y expresión discursiva. La reyección de la espectralidad se fundamenta en el objetivo lógico racionalizador de Laclau que supone la democracia como espacio fundamental de emergencia del conflicto hegemónico.

Esa suposición de un espacio donde se realiza el juego discursivo de posiciones no es conmutable con la idea de una espectralidad que deviene en contradicción y conflicto material. Sin la espectralidad, como dimensión que nos señala la emergencia de los conflictos materiales que la racionalización hegemónica niega, no se puede atender el acontecimiento. La justicia es en ese marco el esfuerzo de transformación constitutiva para el reconocimiento de la emergencia del otro (BISET, 2008, p.113).

Así podemos aquilatar que, si para la espectralidad al conflicto le son constitutivas la alienación o reducción del otro como locus; para la teoría de la hegemonía que tiene la demanda como llave del agonismo le son indiferentes las causas de la insatisfacción (LACLAU, 2005, p.123). Es más, Laclau demerita su carácter material. Esta recusa es la base de uno de los déficits de las propuestas *populistas* antepuestas a la crisis neoliberal: su limitación de la acción política a los marcos institucionales de mediación de la sociedad civil. La satisfacción de



demandas no implicó un cuestionamiento de los procesos de alienación que las generaban. Por el contrario, la negación del sujeto en cuanto instancia epistémica de límite, fundamenta la centralidad del sistema formal de representación política como medio de solución del antagonismo discursivo (VERGALITO, 2007, p.6).

La noción de democracia radical de Laclau supone la existencia del orden formal como medio de solución del antagonismo y no como parte de este. La hiper-discursividad condiciona la necesaria existencia de un espacio para el juego antagónico, supone la existencia de la democracia como espacio de articulación. Mientras que la crítica al sujeto/clase invisibiliza los límites desde los cuales existe condición de posibilidad para las *formaciones discursivas*. Resulta ello problemático para un marco analítico de los procesos de disrupción generados por la antropología neoliberal en los valores, hábitos y relaciones asociativas de la sociedad civil, que hemos analizado en el presente trabajo.

3. Espectralidad y mal en/de/por la soberanía para una crítica de la democracia representativa

Como hemos podido valorar las formulaciones contemporáneas analizadas reproducen la dislocación entre *democracia representativa* y las contradicciones materiales del ejercicio soberano que supone. Esto es, se fundamentan en una reducción formalizadora y consensual del ejercicio de la soberanía. Formulación que entra en crisis en la actualidad, al no ser capaz de atender los procesos excepcionales que se erigen hoy como retos a las estructuras de legitimación de la *democracia representativa*.

A la superación de tal déficit resulta indispensable un análisis de la soberanía desde un referente que reconozca su carácter de notable conflicto material, sobre el que se desarrolla la *democracia representativa*. Es frente a tal desafío que concebimos como perspectiva útil, la demanda ética de la deconstrucción, desde la cual se someten a sospecha las categorías que sustentan las construcciones binarias y formalizadoras de la soberanía. Valoraremos para ello los elementos centrales de la indagación que expone Jaque Derrida en su conferencia “*El soberano bien. O el malestar de soberanía*” (DERRIDA, 2004). Precizando exponer la intuición y tensión *espectral* como demanda no solo ética sino como condición epistémica radical para dar cuenta de los procesos contradictorios que la democracia describe en la actualidad. No resulta ocioso señalar que los dos referentes teóricos analizados con anterioridad tienen una postura crítica y de distancia hacia la cuestión espectral en el pensamiento de Derrida.

Como es característico de la reflexión filosófica de Derrida en la indagación en torno a la soberanía ningún término o imagen es gratuita. Este es el caso del subtítulo: “*être en mal de*” donde, de inicio, la soberanía se explica como un estado de dolencia que enuncia su no cosicidad. Por el contrario, fundamenta que tal proceso se desarrolla en cuerpos de los que se adueña, no es nunca un dominio institucional abstracto. Así mismo, la soberanía es situada espacialmente, es un *estar*, dimensión temporal que no se trata de *ser* en término de una identidad. Un estado temporal cuyo carácter de padecimiento nos enuncia un estado performativo de crisis, contradicción y conflicto. Desde esa referencia Derrida propone una tesis política central, la soberanía como práctica o ejercicio de compartir lo incompatible, pues supone la división de un elemento indivisible:

Y si yo tuviese que proponer aquí una tesis política, no sería la de la oposición de la soberanía y de la no soberanía, como la oposición del bien y el mal o del bien que es un mal, al mal que desea el bien, mas una política otra del compartir la soberanía, a saber, del compartir lo incompatible y la división de lo indivisible (DERRIDA, 2004, p. 16).



Supera así cualquier fundamentación moral o ideológica de negación de la soberanía o de su reducción institucional y normativa desde dos sentidos contrapuestos. De una parte, reconoce la soberanía como un poder más allá de todo poder, definida como *posibilidad* y como potencia política. Por otra, se encuentra la tensión de cómo articular este poder omnipresente de forma en que sea compartido, sabiendo que su estatus inmutable es el de una unidad. En esta idea la asunción de la soberanía no afirma la existencia de un sistema determinado de ordenación del poder. Ni su propuesta asume que pueda haber un modelo de resolución de su tensión, por el contrario, el *estado de dolencia* es irreductible. La contradicción de su potencia es anterior y tiene base en una disputa ancestral del poder entre potencia y acto.

Desde esta perspectiva podemos desentrañar la imposibilidad de la tesis de los regímenes de racionalización del poder democrático representativo. A partir de esta base la *democracia representativa* es un ordenamiento institucional de la soberanía, el cual se sustenta en la axiología de un *bien soberano* que promete la resolución sistémica del conflicto de la soberanía. Afirmación mesiánico-asintótica de una idolatría normativa, a partir de la cual la *democracia representativa* niega la violencia y el conflicto como condición de una futura resolución de las contradicciones materiales en las que se sostiene.

La deconstrucción del ejercicio soberano, precisa un horizonte de límite situado en las condiciones de posibilidad de un sujeto corporal. Pues el ejercicio soberano implica consustancialmente la represión de sujetos, discursos y prácticas específicas, origen de su mal-estar. En esa disyuntiva o se sigue a Maquiavelo y se reconoce el poder del soberano como conservación del poder por encima de intereses mayoritarios, renuncia total al *bien común* que llevaría a una pragmática thanática de la administración de la muerte. O por el contrario, se afirma la posibilidad de una construcción utópica, siempre abierta a la entrada disruptiva de la alteridad, a partir de la transformación constante de los órdenes de legitimación. Cualquier alternativa contraria es siempre del orden de la primera.

Ante ese desafío, es útil preguntarse desde dónde situar entonces una crítica a la arkhê que ha racionalizado la soberanía y por ende producido la alienación subjetiva señalada. En esa búsqueda de herramientas que permitan la apertura del pensamiento a esta realidad negada, Derrida sitúa los pilares de su reflexión en un dato antiguo de la soberanía: la socialidad. La idea aristotélica del *zoom politikon*, que supone la socialidad como base de lo político, se cuestiona desde la dupla *bestia y soberano*. La deconstrucción aparece por momentos como un hálito ético que tuerce las interpretaciones pragmáticas de cada sintaxis (AYBAR, 2014, p.15). Ese ejercicio inicial es solo el comienzo para la búsqueda de las *espectralidades* que esta dupla, *bestia y soberano*, encierra en su racionalización (DERRIDA, 1993).

Esas espectralidades como contenidos reprimidos, son excepciones frente a la racionalidad que las decodifica en la occidentalidad. La reflexión *sobre la bestia y el soberano*, resultará en la crítica a las instituciones, discursos y normas de ordenación de lo político como aparatos que han negado la realidad animal del ser humano (SOUZA, 2018, p.38). A paso de lobo, ese gran tema es abordado desde la crítica a la pragmática de los términos de la frase. De un lado, qué sería animal y del otro, cómo entender la politicidad. Ambos términos deben someterse a una indagación de la alteridad que niegan y desde la cual sirven de base al ejercicio de la soberanía. Advierte de inicio Derrida (2004, p.18):

La bestia no es exactamente el animal, el viviente. Por lo menos una de las líneas de fuerza o una de las connotaciones silenciosas, mas insistentes, que la propia letra me parece imponer, hasta a mi inconsciente, hasta al inconsciente del título “la bestia y el soberano”, es sin dudas la diferencia sexual marcada en la gramática francesa de los artículos definidos, la, el (femenino, masculino), como si, anticipadamente, allí nombrásemos un cierto par,



un cierto casamiento (...) entre dos sexos que desde el título, en una cierta lengua, la francesa, se hacen una escena.

Desde ese cuestionamiento Derrida indaga en el mito moderno de la soberanía desde dos comprensiones de la dupla *bestia-soberano*. Primeramente, el análisis del apotegma *hombre lobo del hombre*, referencia la concepción cainística donde el poder se funda en el dominio de otro que ha sido separado como exterioridad. Modelo ancestral donde el otro es enemigo y la soberanía se ejerce desde su control y vencimiento (POLANYI, 2001, p.75). El soberano es soberano para el ejercicio de la violencia que civiliza la bestialidad de lo diferente. Así, la idea del contrato, su sistema deliberativo y de ejercicio del poder, en su corporeidad institucional, queda ya maculada por aquella violencia inicial.

Esta perspectiva crítica anterior es fundamental a una desidolatrización del ejercicio democrático representativo. En tanto fundamenta que no tiene condición de posibilidad una estructura de derechos o ejercicio institucional fuera de esa determinación conflictiva. Referencia que permite entender los límites del apriorismo consensual y dialógico desde el cual el pensamiento racionalizador estudiado fundamenta la *democracia representativa*. Esta reproduce una relación binaria entre *soberanía y bien común*, a partir de una invisibilización de las prácticas disciplinares, judiciales, represoras, policiales, de los órdenes consensuales democráticos. Por ello su formulación de derecho es débil ante la emergencia de prácticas de torturas, desapariciones extrajudiciales, limitación de derechos y guerras democratizadoras emergidas dentro de los propios órdenes institucionales democráticos.

Precisamente por ello siguiendo la línea de análisis de Derrida, no cabe como respuesta a la crisis de los sistemas institucionales de ordenamiento de la soberanía con la racionalización moral a la usanza de Rousseau. Derrida deconstruye también esta segunda decodificación moderna de la dupla *bestia-soberano*. Este argumenta una naturaleza *logohomoteológica* donde valores superiores regulan la pulsión del ser humano corporal. El relato distópico de una naturaleza humana voraz, que legitima el uso de la violencia en la figura del *Leviatan*, da base a la construcción de una mitología idolátrica del poder. Rousseau busca una contestación basado en el carácter solidario y dirigido al bien del *ser humano*.

A la animalización del poder, en el sentido de la *bestialización* del mismo, donde no hay posibilidad de un poder fraterno, se antepone una soberanía desde la responsabilidad. Al mismo tiempo es la base de una sacralización institucional y normativa que excluye sujetos específicos (DE LA SERNA, 2011, p.101). Es esta confianza en un sistema de valores superiores de carácter natural en lo humano una de las bases de la idolatría institucional que ha devenido en el sistema representacional democrático actual. Tal confianza es identificable en el pensamiento contemporáneo analizado lo que implica de forma no declarada una reducción de la soberanía a un estatus de racionalización consensual. Valora Derrida (2004, p. 5):

Aquí donde hablamos de la bestia y el soberano, tendremos a la vista una analogía entre dos interpretaciones corrientes, (corrientes, por eso problemáticas, sospechosas, a interrogar), entre estas especies de animalidad o de ser vivo ... y por otra, una soberanía la mayoría de las veces representada como humana o divina, antro-po-teológica...

La anteposición logo-céntrica de la soberanía a la bestialidad, reconoce su racionalización y por ende legitimación fetichista, su construcción mítica como espacio no violento, o violencia estetizada, eficiente y legítima. Al margen de la violencia de la bestia y del animal excluido de la razón, el poder de esa violencia es el *poder bueno* que se soporta en la negación y ocultamiento de su carácter animal. Así, las más grandes atrocidades de la soberanía humana



racional, no encuentran analogía en el mundo animal y tampoco son reconocidas como bestialidades.

Podríamos avanzar hasta concluir que esta negación per-formativa es una de las esencias de la reducción de la soberanía a un sistema racional exterior a la vida corporal humana. Ante ello la crítica deconstructiva nos sitúa frente al dato de que, si la racionalidad es un atributo lingüístico humano (Habermas-Laclau), lo es en virtud de la negación o reducción de su base animal, corporal, necesitada, pulsional. Con lo cual el uso racional del poder en tanto ejercicio soberano es en fin de cuentas el uso de los medios externos, aparatos institucionales del poder. Esta confrontación animalidad-humanidad se define en la anteposición de la ley sobre el *ser humano animal*. No resulta casual que la conversión en *animal* del *diferente* sea una de las primeras acciones para la reducción de los derechos de los seres *humanos*.

En la valoración derridiana de estos dos paradigmas soberanos, no se trata de anteponer el *bien* al *mal*, o definir un *bien que genera el mal por las distorsiones prácticas*. Desde el cuestionamiento de la propia construcción pragmática de: el *hombre lobo del hombre* enuncia que esta debe ser una búsqueda más radical. En ella, la arqueología de las bases genealógicas desde las cuales todo ejercicio soberano es una violencia y por ello conflicto subjetivo, parte de la propia concepción de *hombre* y *animal* que se entrelazan en el sintagma *zoom politikom*. La reflexión deconstructiva enuncia en esa búsqueda a la soberanía como un ejercicio de administración u organización socializada de la vida corporal. No se trata de una referencia ideológica determinada, si no del *factum* de la vida como determinante de la soberanía. La vida es siempre una excepcionalidad para el ejercicio soberano que solo existe en la medida que reduce lo exterior así mismo. Al mismo tiempo la vida se instaure como límite, en tanto principio de juicio y de inclusión de la alteridad.

Frente a ella la *bestialidad* se distingue solo desde una referencia, la *devoración*, en tanto eliminación, consumo, sacrificio, gasto administrado de la vida en función del ejercicio, de la existencia, del poder. Desde esta referencia es que podemos valorar la distinción entre *bestia* y *animal*, la *bestia* es la animalidad volcada a la *devoración* del *otro*, a la negación del principio de vida de aquel. Lo que permite preservar el principio de que toda soberanía es siempre un ejercicio sobre sujetos corporales, animales humanos, donde el ejercicio devorador de esa vida corporal caracteriza una práctica bestial del poder.

Este ejercido desde el paradigma del Leviatan que suspende la vida o desde la idolatría normativa que sitúa el orden legal como máxima que niega la pulsión del sujeto corporal. Sustento para una crítica del procesualismo característico de la defensa de la democracia representativa, que supone la reducción de los procesos materiales de reproducción subjetiva a las normativas e instituciones vigentes. Un modelo discursivo de resolución de la *diferencia* debe partir de esta propuesta radical: encontrar el cuerpo desde el que se puede hablar. La lengua, la garganta, la animalidad que el propio consenso comunicativo como interrelación socializante niega como condición del lenguaje. Sin esa referencia el *consenso comunicativo* y el *antagonismo como juego discursivo* son estrategias irracionales que, al negar sus *condiciones de posibilidad*, quedan sin herramientas de comprensión de los procesos de resistencia que la soberanía genera. Estas se desarrollan como excepciones disruptivas. Valora Derrida:

El estar fuera de la ley puede sin dudas, por un lado, y es la figura de la soberanía, tomar la forma del ser por encima de la ley, y por lo tanto la forma de la Ley misma, del origen de las leyes, de garante de las leyes, como si la ley, con una L mayúscula, la condición de la ley, estuviese antes, por cima y por lo tanto por fuera de la ley, exterioridad, visión heterogénea a la ley; pero el ser fuera de la ley puede también, por una parte, y es la figura de lo que



entendemos más a menudo por *animalidad* o la *bestialidad*, sitúa el lugar donde la ley no aparece, o donde ella no es respetada o donde ella se hace violar (2004, p.62).

La exploración de la excepcionalidad es otro aporte a una crítica de la *democracia representativa* como ejercicio soberano, a partir de una proposición compleja de los múltiples significados de esta. Si la soberanía es posible como poder sobre cuerpos y prácticas de vida exteriores a sí mismo, la vida será siempre excepcional al poder soberano. Solo que esta excepcionalidad es irreductible en tanto condición de posibilidad de la soberanía.

La inclusión del otro como rostro de esa excepcionalidad corporal será condición de sustentación del poder soberano. Al mismo tiempo si la reflexión en torno a la ley y el orden democrático formal no reconoce la excepcionalidad de los procesos materiales que impiden su realización, entonces tampoco existe la condición de posibilidad de su sustento. Estos procesos nos señalan la necesaria transformación de los órdenes de legitimidad, eficiencia y veracidad para garantizar la producción de la vida. Ello supone la interdicción de los órdenes legales actuales y su ampliación para satisfacer el consumo material y espiritual básico, la reproducción del habitat, así como los medios de instrucción para la inserción en dinámicas socializadas de resolución de conflictos.

Al mismo tiempo supone la reproducción de una interacción informacional y comunicativa no alienante, sin las cuales la socialización mediática no supone una articulación deliberativa del espacio público (BASTIEN; WOJCIK, 2018, p.128). No se trata de una *ética de máximos*, por el contrario, constituyen las condiciones de posibilidad básicas a la existencia del poder soberano regulado desde la *democracia representativa*. Ante esta excepcionalidad se erige el carácter instituido y temporal de la soberanía como orden político. Señala Derrida (2004, p.60):

(...) mas esta absoluta soberanía es, lo veremos también, todo menos natural; ella es el producto de un artificio mecánico, es un producto del hombre, un artefacto, y es porque su animalidades esta de un monstruo como animal protésico y artificial, como un producto de laboratorio; y al mismo tiempo, diría abandonando el género del comentario para pasar al de la interpretación, es decir siguiendo la consecuencia de lo que dice Hobbes más allá de su propia intención explicita: si la soberanía, como animal artificial, como monstruosidad protésica, protestatal, como Léviathan, es un artefacto humano, él es histórico y en tanto que histórico sometido a la transformación infinita, él es a la vez precario, mortal y perfectible...

Este carácter histórico del ejercicio soberano nos sitúa en su dimensión de conflicto subjetivo. Esta perspectiva asume que las alternativas de reformulación o reducción al orden democrático formal tendrán que asumir la oposición de los poderes excepcionales. En esa dimensión la perspectiva de clase no asumiría una concepción tropológica de un sujeto identitario, mas tampoco puede ser negada, pues es parte del conflicto por la administración de la vida. Desde ella se recupera el carácter de conflicto vital del ejercicio soberano de la *democracia representativa* al analizar la excepcionalidad de una soberanía antagónica a la posibilidad de la vida del otro. Este sería el estatus de una excepcionalidad *bestial* de la soberanía, un ejercicio antepuesto a la condición de posibilidad de la propia soberanía.

No es simplemente el estar fuera de la ley la única forma de *soberanía bestial* o base del *mal estar en/por/de la soberanía*. La confianza en el imperio normativo, al situar la ley como anterioridad genética, como base legitimante de la propia vida, es también una *bestialidad soberana*. Así la *bestialidad excepcional* de la *soberanía* puede emerger del propio orden democrático. A partir de esa referencia podría criticarse la *democracia representativa* actual,



en tanto ejercicio legítimo del poder dentro de la ley, donde su ejercicio institucionalizado y jerarquizado, interior, termina siendo el empoderamiento del *criminal*, la *bestia* que viola ley (BISET, 2012, p 247).

Desde este bucle significativo de la soberanía, tras el rastro de la excepcionalidad, podemos burlar las aporías de la democracia contemporánea, en sus dialógicos conceptos legítimos. Basados estos en la superioridad del estándar institucional, de la reducción por concurrencia electoral del conflicto y sobre todo su *mitema* de reducción de los intereses al ejercicio normativo de la igualdad. Situando la ley como excepcionalidad *bestial* violadora del principio material que la presupone, la vida del otro, podemos asegurar una referencia ética sin la cual no se comprende su crisis.

Es así como el rastro de la excepcionalidad nos puede sugerir un camino, la rectificación del carácter devorador de la propia ley, del sistema democrático representativo; está en el cumplimiento de la ley en, o desde, o para, los espacios, sujetos, prácticas, donde esta es violada o negada. Hacerla valer allí donde es negada supone la reducción del poder excepcional del *soberano bestia*. Esto es, el cúmulo de derechos democráticos formalmente reconocidos en normativas constitucionales, realizados y materializados en los sujetos a los que se les niega por la excepcionalidad bestial del soberano. Es evidente que este desafío implicaría una transformación de las condiciones de subjetivación dominante. Anteponiendo la vida como principio de juicio y límite a la ley que sostiene la *bestialización* de los procesos de administración de la vida, la ley del valor.

Ello supone una referencia no economicista, ni sustancial, de crítica al orden de reproducción del capital sin la cual la democracia queda vacía y a expensas de espectralidades excepcionales que no reconocen su sistema de legitimación y axiologías de consenso. No es este un postulado ideológico específico, identitario, por el contrario, es un conflicto subjetivo que hoy abarca la garantía de las condiciones ambientales que posibilitan la vida. Podríamos siguiendo la lógica de la ética de mínimos decir que salvar la crisis de la democracia representativa incluye la ampliación de su ejercicio soberano para la reducción de las excepciones bestiales del *capitalismo tardío*.

Consideraciones Finales

El análisis deconstructivo presente en la obra de Jaque Derrida en torno a la soberanía aporta una constelación categorial para la crítica de la *democracia representativa*. La intuición y demanda ética de la deconstrucción operan sobre el ejercicio soberano y sus formalizaciones institucionales, sitúan así las bases para la tensión continua de sus axiologías legítimas. El ejercicio soberano aparece como un conflicto irreductible de reducción y negación del otro.

Este supone por lo tanto procesos continuos de reconocimiento de las exclusiones que provoca. En lo cual se incluyen las normas, instituciones, racionalizaciones desde las cuales se normaliza su ejercicio de violencia. Así mismo, la crítica derridiana a la dupla bestia-soberano, desde el tratamiento a la animalidad, posibilita la identificación de los contenidos de negación, reducción de la condición material de los procesos materiales y corporales de devoración o administración que la soberanía comporta al margen de sus normas de racionalización o axiologías legítimas.

Desde esta perspectiva crítica de la soberanía se dispone de un referencial categorial de análisis de la democracia representativa como sistema de reducción de la soberanía a un *ejercicio bestial* de la soberanía. Nos sitúa una base epistémica de análisis de los déficits de las concepciones formalizadoras de esta como ejercicio soberano. Es así que la estructura institucional y axiológica de tipo comunicativo y consensual, propia del pensamiento contemporáneo analizado, tiene por base una represión y negación del conflicto material sobre el cual se



instituye. Asidero desde el cual es posible evidenciar que tal herencia teórica no contempla las condiciones materiales de reproducción de los sujetos corporales que tal ejercicio administra y devora. Condición que determina su incapacidad para atender las excepcionalidades anti-consensuales y anti-deliberativas que la irreductible violencia del ejercicio soberano de la *democracia representativa* implica.

Esta base crítica permite situar que la crisis de la *democracia representativa* tiene en su reformulación como ejercicio soberano condición indispensable. Ello a partir de la tensión y reformulación de los marcos de racionalización institucional y axiológica para la inclusión de los sujetos, discursos, prácticas subjetivas que niega. Por otra parte, sitúa la posibilidad de su ampliación para la reducción de las excepcionalidades que limitan su ejercicio público igualitario. Ello al situar una referencia contingencial y material, de limite, la vida corporal del animal humano y sus condiciones de reproducción. Al mismo tiempo la indagación deconstructiva nos sitúa este como ejercicio de conflicto irreductible que permite así su construcción como ejercicio crítico del poder establecido, abierto a la potencia de su capacidad soberana en función de la vida del otro desde la *responsabilidad*.

Bibliografía

AYBAR, Raphael. De la actitud teórica a la sensibilidad animal. La cuestión de la alteridad en Levinas y Derrida. *Estudios de Filosofía*, v. 12, p. 11-35, 2014.

BADIOU, Alain; GAUCHET, Marcel. *Que faire? Dialogue sur le communisme, le capitalisme e l'avenir d la démocratie*. Philo éditons, 2014.

BALCARCE, Gabriela. La democracia por venir en la filosofía derrideana: entre la soberanía y la incondicionalidad. *arete*, Lima , v. 27, n. 1, p. 29-44, 2015.

BASTIEN, Frédérick; WOJCIK, Stéphanie. Inégalités démocratiques et numériques dans la participation en ligne aux campagnes électorales. *Politique et Sociétés*, v. 37, n. 2, 2018.

BISET, Emmanuel. Dimensiones políticas de la deconstrucción. Un análisis político de la discusión de Jacques Derrida con la fenomenología y el estructuralismo. *TÓPICOS. Revista de Filosofía de Santa Fe*, n.18, 2009.

BISET, Emmanuel. Tanatopolítica. *Nombres (Córdoba)*, n. 26, 2012.

BORÓN, Atilio. *Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina*. Notas para una discusión. *Tareas*, n.126, 2007.

BUTLER, Judith. Re escenificación de lo universal hegemonía y límites del formalismo. En: Butler, Judith; Ernesto Laclau y Slavoj Zizek, *Contingencia, hegemonía, universalidad*. Buenos Aires: Diálogos Contemporáneos en la Izquierda, 2003.

CANCINO, Hugo; CHRISTENSEN, Steen Fryba. *América Latina en tiempos de globalización y crisis*. Sociedad y Discurso, n. 18, 2010.

CARRERA, P. Estratagemas de la posverdad. *Revista Latina de Comunicación Social*, n. 73, p. 1469 a 1482, 2018.

CORTINA, Adela. *Ética de la empresa. Claves para una nueva cultura empresarial*. Madrid: Trotta, 1994.



DE MORAES ALFONSIN, Betânia, et al. As manifestações de junho de 2013, o processo de construção dos direitos de cidadania no Brasil e o direito à cidade. *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 1, p. 71-90, 2015.

DERRIDA, Jacques. *Spectres de Marx: l'état de la dette, le travail du deuil et la nouvelle internationale*. Paris: Galilée, 1993.

DERRIDA, Jacques. *Vadios: dois ensaios sobre a razão*. Coordenação, tradução e notas de Fernanda Bernardo. Coimbra: Palimage, 2003.

DERRIDA, Jaque. *O soberano bem ou mal estar de soberania*. Trad. Fernanda Bernardo. Palimage Editores, 2004.

DO AMARAL, Augusto Jobim. Polícia e democracia: O tempo que resta das jornadas de junho de 2013. *Sistema Penal & Violência*, 6.2: 174-195.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Économie et politique des thèses de Thomas Piketty. *Actuel Marx*, 2015, 1: 186-204.

DUSSEL, Enrique. Ética de la Liberación. *Ante el desafío de Apel, Taylor y Vattimo con respuesta inédita de K.-O. Apel*. México; Universidad Autónoma del estado de México, 1998.

FOUCAULT, Michel. *A hermenêutica do sujeito*. Trd. Alves, Márcio; Tannus, Salma. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes Ltda, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *El discurso filosófico de la modernidad*. Madrid: Taurus, 1993.

HABERMAS, Jürgen. Facticidad y validez. *Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso, traducción de Manuel Jiménez Redondo*. Madrid: Trotta, 1998.

HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. Trad. George Sperber e Paulo Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo: racionalização da ação e racionalização social*. Trad. Paulo A. Soethe. Revisão de Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

HINKELAMMERT, Franz J. *La fe de Abraham y el Edipo Occidental*. 2ed. San José: DEI, 2000.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. *Hegemonía y estrategia socialista*. 1ed. 1985. Siglo XXI, Madrid, 1987.

LACLAU, Ernesto. *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel, 1996.

LACLAU, Ernesto. *La razón populista*. Trad. Soledad Laclau. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. *La nouvelle raison du monde*. París, Éditions La Découverte, 2009.

LOWY, Michael; SAYRE, Robert. *Romantismo e Política*. Tra. Eloisa de Araújo Oliveira. RJ: Paz e Terra, 1993.



MADARASZ, Norman. Democracia, Igualdade e Sujeito de Direitos. *Revista Polis e Psique*, v. 2, n. 2.2012.

MADARASZ, Norman Roland. The Forgetting of the Penetrable Body: Simone de Beauvoir, Silence, Omission in Jacques Derrida. *Veritas (Porto Alegre)*, v. 62, n.3, 2017.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2013.

MATTHEWS, Roger. Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica. *Política criminal*, v. 6, n. 12, 2011.

NORVAL, Aletta J. Hegemony after deconstruction: the consequences of undecidability. *Journal of Political Ideologies*, v. 9, n. 2, p. 139-157, 2004.

PEREIRA, Daniel. KEN, Nilton. Uma alternativa ao neoliberalismo. Uma entrevista com Pierre Dardot e Christian Laval. *Revista Tempo Social, revista de sociologia da USP*, v. 27, 2015.

PIKETTY, Thomas. *L'économie des inégalités*. La Découverte, 2010.

POLANYI, Karl. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press, 2001.

ROMANDINI, Fabián Javier Ludueña. *La comunidad de los espectros I. Antropotecnia*. Miño y Dávila editores, 2010.

SANAHUJA, José Antonio. Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, v. 28, n. 1, 2019.

SÁNCHEZ-BAYÓN, ANTONIO. Revitalizaciones religiosas postmodernas en América y sus riesgos para la democracia y los derechos humanos. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado-Iustel*, n. 11, 2006.

SIKKINK, Kathryn; WALLING, Carrie Booth. La cascada de justicia y el impacto de los juicios de derechos humanos en América Latina. *Cuadernos del CLAEH*, v. 31, 2008.

SOUZA, Ricardo Timm de. *Ética do escrever: Kafka, Derrida e a literatura como crítica da violência*. 1ª ed. Porto Alegre: ZOUK, 2018.

VALLE, Fabio Moraga. Ayotzinapa: la crisis del estado mexicano. *La revista está abierta para recibir nuevos contrapuntos que enriquezcan los debates*, 2015.

VERGALITO, Esteban. Postestructuralismo y sujeto: reflexionando desde Laclau. *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, 2007.

ZIZEK, Slavoj. ¿Lucha de clase o posmodernismo? ¡Si, por favor! En: Butler, Judith: Ernesto Laclau y Slavoj Zizek, *Contingencia, hegemonía, universalidad*. Buenos Aires: Diálogos Contemporáneos en la Izquierda, 2003.

ZYGMUNT, Bauman. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.



Conflicto y contingencia: reflexiones en torno a la construcción de una tradición de discurso trágico sobre lo político

Julia Angelina Picatto
Lic. en Ciencia Política
picattojulia@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral

Resumen

En la presente investigación nos sumergiremos en el pensamiento posfundacionalista (Marchart, 2009) para indagar dos conceptos fundamentales sobre lo político: el conflicto y la contingencia.

Para ello estudiaremos cómo estas categorías nacieron al mismo tiempo que la experiencia democrática surgió en occidente, con las tragedias griegas. Así pues, analizaremos el modo en que las tragedias griegas inauguraron una tradición de discurso trágico sobre lo político.

De esta manera, se indagarán en determinadas obras teatrales de la Atenas Clásica ciertos elementos constitutivos de una ontología de lo político que durante siglos ha sido solapada.

La novedad del presente análisis reside en el hecho de que se realizará una lectura novedosa del posfundacionalismo a través de su entrecruzamiento con el género discursivo trágico, entendido este último como estrategia epistemológica y narrativa (Rinesi, 2011). Ello nos posibilitará correr nos de un análisis de los *heideggerianos de izquierda* mediado por el derecho, la teoría lacaniana del psicoanálisis o el deconstruccionismo, como generalmente encontramos en muchos estudios sobre teoría política. El actual proyecto propone, en cambio, volver a las tragedias griegas para pensar esta idea conflictiva y contingente de lo político, que parece reflotar en la contemporaneidad.

Introducción

¿Por qué tragedia? ¿Por qué volver al siglo V a.C.? ¿Qué elementos se encuentran allí presentes que pueden ser útiles a la hora de reflexionar sobre lo político en nuestros días? ¿Cómo enriquecer la teoría política a partir de ciertos elementos que nos brinda el arte? ¿Es posible rastrear huellas trágicas en el pensamiento posfundacionalista?

A lo largo de los últimos años, estos interrogantes han recorrido mis caminos investigativos, guiados por una incesante búsqueda para expandir las líneas de análisis actuales de la teoría política. Particularmente, estas y otras preguntas formaron parte de la *mise en place* de mi trabajo final de carrera con el cual obtuve el título de Licenciada en Ciencia Política.

A partir de numerosas lecturas y relecturas de los clásicos, pero así también de autores que en nuestros días se encuentran innovando en la materia, es posible evidenciar que la tragedia —entendida como género discursivo pero así también como dispositivo político y social de la



democracia griega— se posiciona como una herramienta heurística de fundamental relevancia para pensar la *cosa pública* desde una mirada conflictiva y contingente.

Así pues, a diferencia de los análisis que circunscriben la política al arte de la negociación, de la mera deliberación, de los procedimientos, del accionar racional, el foco estará puesto en vislumbrar las diferentes relaciones que se tejen en el interior de la arena pública, a partir de dos categorías: el conflicto y la contingencia. A través de un análisis hermenéutico, mi Trabajo Final de Carrera intentó reconocer las distintas capas de significaciones del *corpus* seleccionado para estudiar cómo estas dos nociones son constitutivas de lo político, por lo que negarlas y apelar únicamente a la búsqueda de consenso y predictibilidad implicaría no reconocer las lógicas de su funcionamiento.

En este trabajo nos distanciamos de aquellas investigaciones que ponen énfasis en las instituciones, como las responsables de gestionar y administrar la política. En este sentido, nos alejamos de aquellas perspectivas que resaltan la relevancia de los acuerdos y uniones ligadas con el consenso social, para construir una política sin adversario (Mouffe, 2016) en donde se puedan reconciliar distintos intereses sociales. En esta oportunidad no daremos respuesta a qué tan útiles o no son las instituciones, sino que —a diferencia de lo que dicta la ciencia política *mainstream*— construiremos un camino de investigación distinto vehiculado por una tradición de discurso trágica sobre lo político.

Para llevar a cabo este tipo de análisis, los trabajos de Eduardo Rinesi serán utilizados como puntapié inicial para pensar posibles respuestas a los interrogantes anteriormente planteados. Si bien sus estudios se encuentran enfocados en la tragedia isabelina, el autor nos brinda coordenadas para pensar nuestros objetivos de análisis porque demuestra de manera clara y precisa cómo el género trágico es pertinente para entender la política, por distintos motivos. Señalaremos, en esta oportunidad, tres cuestiones (2021) que él considera fundamental: la relación de la tragedia con el conflicto, el carácter frágil y precario de la vida de los hombres y las consecuencias no previstas de la acción.

Con respecto al primer punto, veremos que la relación que se teje entre conflicto y tragedia es uno de los ejes centrales de nuestro análisis. El conflicto es constitutivo de la política (Lefort, 1981) como así también de las obras trágicas, en las cuales siempre se desarrolla una problemática que atraviesa contundentemente la trama secuencial.

Aquí podemos realizar una vinculación con Hauser (1983) quien explica que como ningún otro género la tragedia supo visualizar inmediata y libremente los íntimos antagonismos de la estructura social de la democracia ateniense, los problemas que acechaban a la sociedad y la forma en que se distribuía el poder. Las tragedias pueden considerarse un ejemplo para entender la relevancia de las disputas que se generan entre los ciudadanos, las cuales, dada su estructura e importancia, pueden llegar a convertirse en litigios públicos. El género trágico, entonces, es un modo de lidiar con el conflicto, con la dimensión de contradicción y antagonismo que presentan siempre las vidas de los hombres y las relaciones entre ellos, y es precisamente esa cuestión de conflicto uno de los grandes problemas, uno de los núcleos fundamentales de lo político.

El segundo punto por el cual Rinesi considera que la tragedia es útil para pensar lo político está ligado con el carácter precario y frágil que tiene la vida de las personas. Aquí podemos realizar una vinculación con los postulados de Nussbaum (2003) quien explica que en el corazón de la tragedia yace la dificultad de encontrar la felicidad por medio de la acción, porque el bien humano, es frágil e implica contar con el azar. El destino trágico, así, hace esclavos a



los personajes de un devenir inesperado, lo cual demuestra la condición constitutivamente frágil y precaria de la vida colectiva e individual. Según la autora, los versos trágicos se convierten en una reflexión sobre la imposibilidad de encontrar una estrategia práctica que asegure al ser humano la felicidad y el acierto en la vida. Porque, como enseña siempre toda tragedia, la vida humana discurre en el filo de la fortuna y exige en todo momento flexibilidad mental y capacidad de aceptación de corrientes y vientos imprevistos, que hasta pueden llegar a convertirse en recursos favorables. En la misma línea, Terry Eagleton (2003) advierte que la tragedia nos muestra lo perecedero, lo limitado y frágil del ser humano y nos recuerda que somos actuados, por lo que tenemos poco espacio de maniobra. Entonces, la tragedia puede ser una manera de hacer las paces con nuestra finitud y fragilidad.

Finalmente, el tercer punto que nos presenta Rinesi por el cual la tragedia es útil para pensar la política, tiene que ver con las consecuencias no deseadas de la acción. Según el autor, el sentido subjetivo de lo que hacemos muchas veces no coincide con el objetivo de nuestras acciones, desde una perspectiva weberiana. Y justamente este argumento es el que nos servirá para remarcar el punto de vista con el que retomaremos la idea de contingencia en la investigación.

De esta manera, a partir de las anteriores premisas desarrolladas, el presente análisis será estructurado de la siguiente manera:

En primer lugar, se presentará una esquemática descripción acerca de dos caminos que pueden tomarse a la hora de pensar cuestiones sobre lo político: el camino de la tradición de discurso canónica y el de la tradición de discurso trágica o alternativa. Aquí explicaremos por qué nuestra investigación se enmarca en el segundo sendero.

En segundo lugar, se introducirán algunos aspectos relevantes del teatro griego del siglo V a.C. para contextualizar el marco en el cual se desarrolla la tragedia. Aquí resaltaremos tres sentidos por los cuales el teatro se erigió como un espacio fundamental vinculado con lo político en aquella época: el arquitectónico, el religioso y el educativo.

En tercer lugar, se estudiará la noción de conflicto y su relevancia para pensar lo político. Se trazarán vinculaciones y también diferencias entre aquello que nos presenta la tragedia griega —en particular Antígona de Sófocles— y el andamiaje teórico de autores posfundacionalistas tales como Mouffe, Laclau y Rancière.

Finalmente, se indagará el lugar de la contingencia en la tragedia griega a través de un registro de lectura centrado en el héroe. Luego se contrastarán ciertas ideas trabajadas a partir de la lectura de Edipo Rey de Sófocles con algunos de los postulados analizados desde el posfundacionalismo vinculados a la materia.

1. La tradición de discurso trágica sobre lo político

Para comenzar, es menester resaltar que la tragedia no sólo será entendida como un recurso poético sino también como un recurso teórico muy valioso, puesto que ha inaugurado lo que denominamos, una *tradición de discurso trágica sobre lo político*, alternativa a la comúnmente estudiada.

Para entender esta noción, de modo esquemático sugerimos identificar principalmente dos tradiciones occidentales que encuentran su surgimiento en la Atenas Clásica y que pueden



ayudarnos a problematizar cuestiones sobre lo político a lo largo de todos los tiempos. Por un lado, la tradición de discurso canónica, inaugurada por Platón, que subraya la necesidad de que la *pólis* se estructure de forma armónica. Por otro lado, la tradición trágica, vehiculizada por los poetas trágicos. Esta última fue inaugurada por los poetas griegos —educadores del pueblo, por definición sabios, *sophós*— quienes producían saberes fundamentales para la democracia que se estaba gestando en la Atenas del siglo V a.C. A través del arte, estos pensadores éticos crearon obras consagradas con gran seriedad por la comunidad, que adquirieron enorme peso durante las fiestas Dionisias.

Si especificamos cada una de estas tradiciones podemos detallar que la tradición trágica refiere el género discursivo trágico teatral; que comienza en la antigüedad, cuando se supera la épica, la epopeya y la poesía lírica (en la Grecia Clásica) y que luego evoluciona en la tragedia moderna. Dentro de esta tradición, que es la que utilizaremos para estructurar el presente análisis, se insertan las obras de los poetas trágicos del siglo V a.C. tales como Sófocles, Eurípides y Esquilo. En sus escritos se encuentran interrogantes ligados con la cuestión del poder, la contraposición de intereses, el conflicto, las desdichas y la búsqueda de la mejor forma de vida en comunidad. De esta manera, los poetas griegos tomaron ciertos elementos de la realidad de la época para construir ficciones autorreferenciales, mediante las cuales mostraron al público determinadas temáticas ligadas con lo político. En este sentido, no podemos decir que la tragedia fuese un espejo de la realidad de aquel entonces pero sí podemos establecer que en sus cantos yacían temáticas fundamentales relacionadas con su función paidética en la arena pública. Temáticas que, incluso en nuestros días, siguen vigentes.

Por su parte, la tradición que se volvería canónica en la teoría política occidental sería la inaugurada por Platón, la cual parte de premisas distintas a la trágica. Este filósofo nos ofrece un sendero para reflexionar acerca de la mejor forma de definir el significado de la virtud y la justicia, para entender dónde se encuentra la verdadera sabiduría. Según Platón, todo el mundo de la experiencia es inestable, imperfecto, por lo que dirigir la mente hacia las Ideas o las Formas —auténticas y verdaderas realidades— es la manera correcta de producir el verdadero conocimiento (Finley, 1966). De allí su vinculación con las ciencias exactas como las matemáticas y la geometría. En cambio, los poetas, en vez de indagar en el plano de las ideas, mostraban la cruda y conflictiva realidad con la que todo hombre se podía chocar, una en donde lo justo o lo injusto dependía de muchos factores contingentes, producto de un contexto que excedía las intenciones con las que actuaban los hombres.

Como antecedente a la clasificación de estos dos tipos caminos investigativos que se pueden seguir para pensar lo político es pertinente mencionar los postulados de Graciarena (1967) quien asevera que existen dos tipos de teorías: la que entiende a la sociedad como integrada, armónica y consensual, y aquella que la explica como coactiva y conflictiva. En el primer caso, la unidad se debe a un orden moral consensuado, de allí la importancia de los aspectos normativos y formales de la sociedad. La idea de equilibrio se asocia con los acuerdos básicos sobre los valores compartidos que subyacen en el interior de la sociedad. El Estado justamente vendría a actuar como árbitro de los conflictos al defender este consenso moral unitario que impera en la sociedad. En cambio, la sociedad entendida como un sistema de fuerzas en desequilibrio y conflicto permanente implica pensar que en su interior existe una amalgama de intereses contrapuestos. El Estado, puesto del lado de las clases dominantes, fuerza la unidad de la sociedad, lo cual deriva en un compromiso inestable más que en una integración armónica. Aquí el poder y el cambio social son cuestiones fundamentales a analizar. Y es dentro de este paradigma vinculado con la teoría del conflicto en donde consideramos que podemos enmarcar nuestro análisis.



2. El nacimiento del teatro griego y de la democracia: dimensiones y sentidos

Ahora bien, si afirmamos que la tragedia inaugura una tradición de discurso alternativa a la comúnmente estudiada, y que este aspecto es el que nos será útil para vincularlo con los postulados posfundacionalistas, no podemos dejar de lado el contexto en donde se desarrolló la tragedia griega. Como dijimos el teatro puede entenderse como género discursivo, pero así también como dispositivo político y social de la democracia griega. En este sentido, el teatro ateniense no puede ser separado de lo político, dado que el nacimiento de la democracia es indisoluble con el de la tragedia. El teatro —institución política, social y cultural de la época— fue uno de los principales espacios en donde se desarrolló la nueva *areté* cívica democrática imperante que permitió erosionar, a través de ciertas rupturas, pero también perpetuando ciertas continuidades, los elementos residuales del antiguo régimen aristocrático. Entonces, uno de los principales espacios en donde se desarrolló este nuevo espíritu democrático, este nuevo *régimen* pero también nueva *forma de vida* (Klimis, 2019) de la comunidad, fue el teatro.

Consideramos que esta confluencia de sentidos yuxtapuestos entre el nacimiento de la tragedia y el nacimiento de la democracia puede estudiarse a partir de diversas dimensiones fundamentales del teatro, dentro de las cuales, en esta oportunidad resaltaremos tres: la arquitectónica, la religiosa y la educativa. Dimensiones que, nuevamente, sólo analíticamente pueden pensarse separadas, pues en realidad se entrecruzan y se refuerzan.

2.1 El teatro como espacio arquitectónico inclusivo

Como espacio arquitectónico, construido al pie de la *acrópolis*, el teatro de Dionisio fue una unidad muy cercana a los edificios principales como el *partenón*, el *erecteion* y el *ágora*, lo que revela su importancia para la vida en comunidad. En este sentido, “su efecto presupone un fuerte sentido comunal, una profunda nivelación de estratos sociales relativamente amplios y en su forma auténtica sólo puede presentarse como experiencia de un gran contingente de personas” (Hauser, 1983: 112), en contraposición con la épica y la epopeya, reservadas a los banquetes aristocráticos, al seno privado.

El *theatron* de Atenas, así, se posicionó como el lugar del interés común, alejado de los asuntos privados. Por este motivo, la dimensión arquitectónica del teatro es una característica que echa luz sobre cómo en la época comenzaron a primar las prácticas abiertas, debatidas por los ciudadanos en espacios abiertos a plena luz del día, a diferencia de los procedimientos políticos secretos de corte aristocrático.

Decimos entonces, que el teatro surgió en el mismo espacio urbano y siguiendo las mismas normas institucionales que las asambleas o los tribunales populares, como espectáculo abierto a todos los ciudadanos. Se trató de un amplio edificio en donde podían llegar a ingresar, de manera gratuita, aproximadamente entre quince y veinte mil espectadores.

A pesar de que a ojos de la modernidad la condición de ciudadanía de aquel entonces podría sonar un tanto restringida, el teatro en algunas instancias supo transgredir los límites impuestos y tuvo un carácter incluso más igualitario que el resto de los espacios democráticos. En este sentido, en ocasiones recibió a personas que no eran consideradas ciudadanos en aquella época. Si bien son escasos los antecedentes, podemos establecer ciertos parámetros siguiendo



la investigación de Máximo Briosó Sánchez (2003) sobre quiénes asistían al teatro. Por un lado, la barrera económica —eficaz en otros ámbitos como la enseñanza escolar— no tenía importancia en lo que respecta a la asistencia al teatro ya que los espectáculos terminaron siendo gratuitos, enmarcados en las festividades de la ciudad. Por otro lado, el carácter abierto del Estado ático y el gran aforo del teatro hacía posible que metecos y forasteros de paso en la ciudad probablemente hayan podido disfrutar de los espectáculos teatrales. Con respecto a menores, se entiende que no había restricciones de edad para ingresar al teatro, aún más, hay citas que evidencian la presencia en el teatro de niños y jóvenes (como en *Las Nubes*, de Aristófanes). Si pensamos en los esclavos, Briosó Sánchez explica que con seguridad muy pocos habrían asistido en concepto de compañía de sus amos. Con respecto a las mujeres, a diferencia de Roma, en Atenas no asistían con normalidad en todas las ocasiones, sino más bien esporádicamente. De la misma manera, tampoco había actrices interpretando los papeles de mujeres en las obras, sino que sólo había actores. Por este motivo, si bien no se tiene constancia de ley alguna que prohibiera la presencia femenina, no debemos perder de vista el lugar que ocupaba la mujer en la Atenas del siglo V a.C., reservado al *oikos*. Entonces podemos establecer que las mujeres no estaban presentes o representaban una muy escasa minoría entre el resto del público, conforme a su invisibilidad en la arena pública política, en el *ágora*.

Este ejemplo del variado contingente de personas que asistían al teatro puede ayudarnos entender que las circunstancias en Atenas hicieron que el *demos* se posicione como un concepto incluyente (Laura Sacho Rocher, 2009). Esta idea de inclusión reside en que la mayoría de los hombres, independientemente del estrato social al que pertenecían, podían comenzar a tomar riendas sobre los asuntos públicos de la ciudad estado. Así, todos juntos, a través del debate, la palabra meditada, la argumentación (otra vez, el *logos*) formaron el engranaje que luego dio forma a la experiencia comunitaria democrática en Atenas. De esta manera es posible afirmar que el teatro se desarrolló dentro de un régimen en el que “se trató de realizar la nueva *areté* considerando a todos los ciudadanos libres del estado ateniense como descendientes de la stirpe Ática y haciéndoles miembros conscientes de la sociedad estatal” (Jaeger: 2001, 43)

2.2 El teatro griego y su dimensión religiosa-política

El teatro griego, debido a sus orígenes, no puede comprenderse de manera autónoma a lo político, pero tampoco a lo religioso. Recordemos que en Atenas existía una religión civil, que no se vinculaba al seno privado, sino que era más bien entendida en comunidad, lo cual demuestra la existencia de un vínculo entre lo político, lo religioso y el fenómeno teatral. La utilidad y funcionalidad que se le otorga a la religión, entonces, se debe a que ha posibilitado gestar la disciplina suficiente y los lazos necesarios para lograr una unión entre los ciudadanos. Además de la puesta en escena, en el interior de las tragedias lo religioso se encuentra claramente presente a través de los oráculos, las profecías y los dioses.

Este punto de vinculación entre el teatro, la religión y la democracia puede estudiarse a través de diferentes cuestiones. En primer lugar, a partir del análisis de los orígenes del teatro, los cuales se remontan a los festivales Dionisios en los que se honraba al “dios de la alteridad bajo cuya tutela los atenienses desarrollaban miméticamente la experiencia teatral de volverse otro” (Julián Gallego, 2018: 179). En este sentido es fundamental comprender las obras trágicas considerando la complejísima maquinaria simbólica e institucional de las Grandes Dionisias (Klimis, 2013).



En segundo lugar, otro aspecto interesante a resaltar vinculado con el costado religioso es el lugar del coro. Sus huellas pueden reconocerse en su origen ritual y agrario, que se vincula también con la idea de acción agonal. Así pues, el coro puede estudiarse en conexión con el *agón*, con el debate y la contraposición de posturas entre los personajes. Se trata de un elemento que surge en los ritos y tiene carácter parateatral, sea en cultos agrarios o cultos de los héroes (Rodríguez Adrados, 1962). A su vez el coro es considerado un personaje colectivo, ya que estaba compuesto por un grupo de ciudadanos, que se diferenciaban del personaje trágico, actor profesional. El coro, de esta manera, representa a la ciudad, porque las voces que lo componían dejaban en evidencia las opiniones de los ciudadanos, que podían variar durante el transcurso de la tragedia. Estas variaciones en las historias también representan los cambios de humor que se podían llegar a producir en el espectador (Vernant, 1987)

En tercer lugar, es menester resaltar otra cuestión vinculada con lo religioso: el papel del mito. Este elemento de la épica se reconfigura en este nuevo espacio público, dado que, siguiendo la precisa y contundente afirmación de Walter Nestle, “la tragedia nace cuando el griego empieza a ver el mito con la mirada del ciudadano” (Ames: 2016, 31). Podemos decir entonces que, si bien las tragedias no son mitos, el mito griego se encuentra en la base de los relatos. En tanto que género artístico, la tragedia evolucionó como una forma poética basándose en la tradición épica, pero complejizando sus temas, adaptando los relatos míticos a una nueva relación: aquella formada por los actores y el coro. Si bien el mito se encuentra presente tanto en la tragedia como en la épica, en la tragedia las significaciones son diferentes y novedosas ya que el *mythos* se entrelaza con la acción, la representación directa en donde el público, a través del drama, visualiza distintos personajes que actúan de distintas formas en la escena.

2.3 El teatro como espacio educativo

Otro punto fundamental a resaltar dentro de las características primordiales del teatro en el siglo V a.C. es su aspecto educativo. En primer lugar, la tragedia es una institución cívica y educadora (Rodríguez Adrados, 1985) ya que a partir de estas obras los ciudadanos atenienes tomaron conciencia de su condición humana y comenzaron a entender las consecuencias de su accionar en el ámbito público.

De esta manera, se llevó a cabo una educación ciudadana centrada en la influencia paidética sobre el interlocutor a través de las obras, en las cuales se ponían en escena los deberes ciudadanos para con el *ágora*. Esto se realizaba mediante el *logos*, lo cual demuestra, a su vez, cómo la expresión oral y el carácter argumentativo que se configura en las tragedias toma un papel fundamental. Mediante ciertos elementos como la máxima, el mito y la comparación, el ciudadano comenzó a aprender las lecciones y los modelos de acción pertinentes.

En segundo lugar, podemos establecer que el héroe trágico tiene un papel educativo fundamental: ya no es como el héroe épico que no comete errores, sino que se trata de un héroe medio, que se equivoca, que es figura de un modelo de educación en sentido negativo: el héroe trágico muestra aquello que los ciudadanos no deben hacer. Ello demuestra cómo la educación que brindaba la tragedia griega se ligó con el autocontrol en los excesos (*hybris*). En este punto podemos decir que la tragedia educaba el pensamiento griego al implantar la virtud de la prudencia, de la moderación, de *sofrosyne*. Así pues, las tragedias mostraban que las



consecuencias negativas que inundaban la vida del héroe eran resultado en gran parte de su falta de prudencia, de su falta de saber entendido como matriz cognoscitiva, de sus errores por *hybris*, de la *hamartía*. Por lo tanto, se les enseñaba a los ciudadanos cómo debían ser virtuosos para prevenir situaciones futuras que podrían devenir en trágicas. Esto se encuentra íntimamente vinculado con el tipo de trama de la tragedia griega, tal como explica Aristóteles en la *Poética*. A diferencia de la épica, en cuyos poemas su elemento fundamental era la hazaña de algún héroe, en la tragedia lo fundamental es la caída del héroe, el cambio de la dicha a la desdicha, en otras palabras, la peripecia. Este momento de cambio de buena a mala fortuna, de desgracia, hace que el héroe sea entendido como el cazador cazado (Vernant y Vidal Nacquet, 1972). Además, como señala Rodríguez Adrados (1972) en el género artístico trágico es característico el tema del error que muchas veces se representa con la *hybris*, que demuestra las limitaciones de la acción humana y el sufrimiento por el cual tiene que transitar el héroe.

3. El lugar del conflicto en la tradición de discurso trágica sobre lo político

Uno de los componentes fundamentales que se encuentra en el interior de la tragedia y que nos resulta útil a la hora de rastrear una tradición de discurso alternativa a la comúnmente estudiada, es el conflicto. El teatro trágico, desde Sófocles a Shakespeare, ha mostrado al conflicto como inevitable y refractario a cualquier forma de negociación (Rinesi, 2011). En las obras trágicas el conflicto atraviesa la trama secuencial, estructura el desarrollo de los personajes y se establece como un elemento que está siempre presente en la vida de los hombres y en las relaciones que se tejen entre ellos.

Si rastreamos la genealogía del conflicto en su vinculación con lo político encontramos a los trágicos como pioneros, puesto que fueron los primeros en reconocer que el conflicto es un elemento constitutivo de lo político, inevitable e irresoluble; y así lo demuestran en sus obras.

Este componente recorre y estructura las principales problemáticas que surgen entre los hombres, ligadas con su accionar en el ámbito público y con el desarrollo de su vida en comunidad. En otras palabras, el conflicto es materia, corazón, elemento constitutivo y núcleo irreductible de lo político. De allí la relevancia de la lógica del pensamiento trágico para pensar los conflictos: si hubiese un solo lugar en donde residiera la verdad, el bien o la justicia, entonces no existiría la tragedia, ni tampoco la política (Rinesi, 2011)

No hay política a pesar de, sino justamente porque existe el conflicto. Se trata de un elemento sustancial que atraviesa los vínculos que se tejen en el interior de la arena pública. Y es precisamente gracias a este elemento que han surgido grandes preguntas sobre lo político, problematizadas por célebres pensadores, desde Sófocles, pasando por Maquiavelo y Marx, y llegando a Laclau. Consideramos que allí se encuentra el núcleo fundamental de lo político y debemos volver a él para tener un análisis más profundo del *ágora* en nuestros días y entender muchos de los fenómenos que nos rodean.

3.1 La inexistencia de una jerarquía de valores y la consecuente imposibilidad de que exista una solución predeterminada



El primer punto a resaltar para analizar dentro de este apartado tiene que ver con la *stásis* trágica, la cual nos muestra la imposibilidad de que exista una solución objetiva predeterminada cada vez que se pone en escena una situación conflictiva. Este problema se presenta por la propia ontología de la tragedia y no por un motivo propio a adjudicar a los sujetos.

Aquí podemos remontarnos a la tragedia de Antígona, la cual está estructurada por un conflicto central principal que se desata entre los dos personajes principales vinculado con los ritos fúnebres. Ante la muerte de sus hermanos en batalla, Antígona —considerando a la ley de los dioses, la ley divina— manifiesta que ambos sean enterrados. Sin embargo, Creonte, el gobernante, cree que Polinices era un traidor de la patria, por lo tanto, siguiendo la ley de la ciudad, decide que no sea enterrado. A partir de este núcleo conflictual es que la historia de Antígona comienza su desarrollo.

Si observamos este conflicto y la manera en que se desenvuelve, vemos que no se trata de que Creonte o Antígona fuesen malvados, sino que el propio contexto en el cual se desenvuelven estos personajes no facilita una solución precisa a los conflictos. Y es por ello que la historia, con el transcurrir, deviene trágica. En este sentido, frente a la muerte de Polinices, se presentan dos caminos distintos: uno propuesto por Creonte, quien defendía la ley humana, y otro postulado por Antígona, quien quería seguir las leyes de los dioses. Ello demuestra la existencia de distintas interpretaciones sobre cómo proceder en aquella situación, dada la imposibilidad de que los valores se ordenen jerárquicamente y, por lo tanto, que se llegue a una solución objetiva para mermar este conflicto. Precisamente el conflicto que surge entre estas dos formas de entender un mismo suceso da lugar a la reflexión sobre el *deidón*, sobre dos dimensiones que pueden aparecer en las personas. Y, como nos muestra el coro de la obra, este complejo dilema hace que los espectadores no sepan con cuál de los dos personajes identificarse.

El segundo punto a resaltar se vincula con la idea de que la carencia de una solución predeterminada se encuentra ligada con la inexistencia de un sólo espacio en donde resida la verdad porque, como veremos, no hay un orden que se le pueda dar a los valores para determinar, unificar y dividir completamente lo verdadero de lo falso, lo correcto de lo incorrecto, lo justo de lo injusto. La tragedia, así, nos hace entender cómo en la arena pública existen una pluralidad de valores que entran en conflicto y la elección por uno de ellos es un acto que se ejerce cuando se trata de resolverlo (Berlin, 2003). Este hecho lleva aparejado un sacrificio, puesto que los valores no son reductibles entre sí y muchas veces pueden resultar inconmensurables (Lariguet, 2006). De esta manera, “si, como yo creo, éstos son múltiples y todos ellos no son en principio compatibles entre sí, la posibilidad de conflicto y tragedia no puede ser nunca eliminada por completo de la vida humana, personal o social” (Berlin, 2003: 277)

Incluso el mismo Berlin (1998) utiliza el ejemplo de Antígona para analizar el vínculo entre pluralismo de valores, conflicto y tragedia; y así explicar cómo el conflicto involucra una elección trágica que lleva aparejada una pérdida irreparable. A su vez, explicita cómo los valores que se enfrentan en un conflicto son igualmente válidos, ya que en todos los casos las razones por las cuales se persiguen esos valores son lícitas en distintos sentidos. Precisamente, en estos diferentes significados e interpretaciones es en donde reside el conflicto. Podemos hablar entonces de una “tragedia de valores” (Rinesi, 2011: 95) dado que no existe ningún criterio concreto y objetivo para evaluar el sistema de valores enfrentados. Por este motivo es que la decisión del personaje se convierte en trágica; dado que excede el razonamiento práctico al tratarse de una decisión existencial. De esta manera, la tragedia nos muestra cómo la indecibilidad se hace presente cada vez que los ciudadanos interactúan en el *ágora*: a priori



nadie es bueno o malo, nada es verdadero o falso. Y este punto precisamente es vehiculado por las tragedias.

3.2 Dilema y decisión trágica

Llegado a este punto, nuestra intención es dejar en claro que una decisión se convierte en trágica cuando excede el razonamiento práctico, constituyéndose en una decisión existencial. Antígona es una tragedia paradigmática para analizar esta idea por la manera en que los personajes estructuran la cuestión del dilema, dado que no encuentran una respuesta concreta correcta sino, como vimos, una multiplicidad de valores y opiniones, igualmente válidas, por las cuales deben tomar una decisión. En este sentido, “la tragedia es un razonamiento que nos habla de personas de carne y hueso, no de pequeños dioses, constituidas por la complejidad y la duda” (Fernandez Llebrez, 2001: 52)

Si retomamos el caso de Antígona ocurre que, al enterarse de que uno de sus hermanos no iba a ser sepultado, en el interior de su corazón comienzan a surgir interrogantes con respecto a quién debía obedecer: si a los dioses o al gobernante. Aquí Antígona toma firmemente una decisión, acorde a sus ideales, a pesar de que esto le provoque un riesgo profundo en su vida. Vemos que se trata de situaciones límites, en donde el protagonista cree estar tomando la decisión correcta a pesar de que sea arriesgada, pero en realidad no sabe hacia dónde lo llevará finalmente (Díaz Tejera, 1989). Así, la tragedia coloca a los personajes en una situación conflictiva en la cual se tiene que necesariamente tomar una decisión, pese a lo desafortunado que esto resulte. El propio dilema trágico, con las connotaciones desfavorables que provoca en los sujetos, es lo que, sin embargo, los moviliza a actuar. Este dilema es el que se vuelve elección y así permite que la obra siga el curso de su desarrollo. Como vemos, esta acción ambivalente y arriesgada configura la acción del protagonista como trágica. De ello resulta, en vinculación con la idea de contingencia que estudiaremos, que la no elección también sea una forma de decidir. Siempre se elige y al elegir, se trae el futuro al presente, creando uno nuevo que podría haber sido de otra manera.

Como contrapunto de la decisión trágica podemos mencionar el caso de Aristóteles, quien entiende, a diferencia de los trágicos, que las decisiones se toman a partir de la prudencia (*phronēsis*). Para ello, en la *Ética Nicomáquea* (1985) explica su concepción de la elección, siendo ella un juicio reflexivo, alejado del mero deseo y la opinión, dado que se encuentra delimitado por la deliberación previa. Lo que convierte a una decisión en trágica, en cambio, es que excede el razonamiento práctico, se trata de una decisión existencial. Pero también podemos distinguir el caso de la tragedia del pensamiento de Platón: Sócrates se muestra ante dilemas e interrogantes con el objetivo de encontrar respuestas concretas verdaderas, que demuestren la esencia de las cosas. En el caso del héroe trágico, siempre habrá un dilema irresoluto que deviene en tragedia. Este dilema, se encausa en un *agón* que deja en evidencia cómo siempre el conflicto y el riesgo está en juego en la vida de los hombres

3.3 El conflicto en el pensamiento posfundacionalista

Ahora bien... ¿de qué forma esta huella trágica que venimos analizando se puede vislumbrar en la teoría política contemporánea? ¿Cómo se materializa la tradición de discurso alternativa en el pensamiento posfundacionalista siglos después? ¿De qué manera autores como Mouffe,



Rancière y Laclau entienden el conflicto? Para responder estos interrogantes ensayaremos entablar un diálogo entre ciertos autores posfundacionalistas para encontrar similitudes y diferencias con los versos que nos ofrece Sófocles y así rastrear las huellas trágicas del pensamiento posfundacional. El conflicto, como elemento primordial de lo político, es a su vez entendido como la dimensión constitutiva y como la condición de posibilidad e imposibilidad del orden social. Esto podemos verlo en diferentes autores.

En primer lugar, por ejemplo, podemos presentar el caso de Ernesto Laclau (1990), quien explica que el antagonismo hace alusión originariamente a la división equivalencial de un campo discursivo (que siguiendo la tradición saussuriana es concebido inicialmente como un sistema de diferencias) dividido en dos. Cada uno de ellos es resultado de la condensación de las diferencias en una cadena equivalencial y anula su contenido diferencial y positivo. De esta manera, lo único que mantiene unida a esa cadena es su afuera negativo, lo amenazador, aquello que, en definitiva, no es. Así, la noción de antagonismo guarda estrecha relación con la de exterior constitutivo. Este último es el que bloquea la identidad de mi interior, aunque, sin embargo, el que posibilita que se constituya como tal. En otras palabras, la negación no proviene del interior de la propia identidad, sino que viene, en su sentido más radical, del exterior. Dado que las identidades son entendidas como elementos que adquieren su función, significación o lugar a partir de sus posiciones diferenciales, no existen elementos que se puedan definir a partir de sí mismos, por su positividad, sino a partir de las relaciones que mantienen con otros.

Dicho esto, podemos comprobar que la base del antagonismo puede guardar una cierta relación con el concepto de *stásis*. El antagonismo del que nos habla Laclau supone la inexistencia de un piso en común en donde las partes puedan discutir y llegar a acuerdos, al igual que en el caso de la *stásis*. Así, lo político se encuentra íntimamente atravesado por los antagonismos, por la *stásis*, por conflictos desordenados entre partes inestables. Y precisamente estos conflictos son imposibles de erradicar de lo político. Como nos demuestra la tragedia de Antígona, dos fuerzas irreductibles y antagónicas se niegan mutuamente, y a su vez se definen a partir de lo que no son: Antígona no cree ser injusta como ella considera que es Creonte y a su vez el gobernante no considera ser injusto como él cree que es Antígona. Y entre ellos no existe un piso en común para llegar a algún acuerdo. La *stásis* refiere a una discordia que fractura a la sociedad, y en ese sentido:

“Ese principio de contrariedad antagónica y terminal sitúa al enfrentamiento de ambos agentes hacia la ineluctable extinción recíproca. He ahí, quizá, la condición de fatalidad que impone la *stásis* a la comunidad, cuyo conflicto se afirma en tal radicalidad e intensidad que el desenlace no puede ser otro que la muerte común: lo común de la muerte que deviene en la muerte de lo común.” (Arancibia Carrizo, 2021:45)

Este antagonismo que se traza entre los personajes se encuentra íntimamente relacionado con la inexistencia de una jerarquía de valores para determinar con exactitud qué es lo bueno y qué es lo malo, lo cual demuestra, a su vez, la imposibilidad de que se solucione el problema de una manera predeterminada.

Finalmente, no podemos dejar de mencionar el concepto de *stásis* de Nicole Loraux para rastrear los antecedentes de la noción de antagonismo en Laclau. Según la autora, la *stásis* refiere a la yuxtaposición interna de un movimiento estático, por lo que siempre es *kinêsis stasimos*: movimiento en reposo (Marchart, 2018). Esta coincidencia de determinaciones opuestas que identifica Loraux en el término *stásis* (esto es, que constituye y amenaza con socavar, a su vez, la comunidad) hace que el término se posicione como un precedente para Laclau, ya



que “nonetheless, some aspects of this war could suggest that a protoLaclauian variant of antagonism did indeed exist in ancient Greece” (Marchart, 2018:79) en donde la *stásis* adopta una forma terrorífica de maldición (Loraux, 2006)

En segundo lugar, otra perspectiva interesante a mencionar dentro del pensamiento posfundacionalista y por la cual la tragedia puede considerarse un antecedente, es la de Chantal Mouffe. En su propuesta agonista ella resalta la necesidad de establecer un piso común entre las partes antagónicas para que el conflicto en el ámbito público pueda ser vehiculizado de una forma efectiva, idea quizás más bien vinculada con el concepto de *agón*. En principio, a efectos de esclarecer la idea de pluralismo agonista (Marchart, 2009) la autora plantea una distinción entre lo político y la política. Mouffe (2007) profundiza la importancia del establecimiento de las diferencias para la creación de identidades, y explica que toda identidad es relacional y existe gracias a la afirmación de una diferencia: un “nosotros” diferenciado de un “ellos”, esto es, una relación de adversarios. Por este motivo siempre puede estar presente la noción de antagonismo, como plantea Schmitt. Sin embargo, la autora propone darle una vuelta de tuerca a este concepto: si bien está la posibilidad de que la relación entre un “nosotros” y un “ellos” devenga en una relación antagónica de “amigo” vs “enemigo” (en donde se amenaza la existencia del otro) también puede ocurrir que esta relación de oposición sea compatible con la democracia pluralista, cuando se establece como agonista. En esta última se reconoce la legitimidad del oponente, su pertenencia a la misma asociación política, porque comparten un espacio simbólico común. Así pues, el espíritu trágico del conflicto — elemento siempre presente e intrínseco de lo político— sobre el cual teoriza Mouffe, es necesario al momento de reflexionar sobre la necesidad de su domesticación. Cuando los conflictos no se resuelven y siguen el curso de los acontecimientos, como ocurre en Antígona, se genera un desenlace trágico, plagado de violencia. Sin embargo, a través de la transformación del antagonismo en agonismo es que se puede domesticar al conflicto para la supervivencia de la democracia, para no caer en la desdicha de Antígona, presa y mártir de sus convicciones, a causa de un conflicto proveniente de un antagonismo irreparable. Al mirar esa posibilidad, siempre presente y conflictiva, es que debemos entender lo político. Para Mouffe, lejos de amenazar la democracia, la confrontación entre un “nosotros” y un “ellos” entendida de forma agonística reconoce y legitima el conflicto, y no lo suprime de manera autoritaria (Mouffe, 2007)

Entonces, el conflicto es un elemento ineludible y a su vez es la condición para el ejercicio de los derechos democráticos. Por este motivo, cuando se domestica no rompe la asociación política. Sin embargo, cuando no existen canales mediante los cuales el conflicto pueda adoptar una forma agonista, tiende a adoptar un modo antagónico. Es por ello que Mouffe propone una sublimación momentánea del antagonismo en la política, aunque ello no signifique que este se sustituya en lo político. El antagonismo, de esta forma, nunca se elimina y la tarea de la democracia justamente está en transformar el antagonismo en agonismo, en lidiar con este conflicto que se desarrolla entre adversarios o enemigos amistosos que comparten un espacio simbólico común pero que tienen distintas formas de pensarlo y de querer organizarlo. La diferencia que podemos encontrar con Antígona, en este caso, es que cuando se habla de agonismo en Mouffe ya no hay un problema de jerarquía de valores como en los trágicos, sino que existen distintos significados que diferencian una parte de la otra, pero se establece un piso común de discusión en el cual el otro es reconocido, a diferencia de los trágicos. Además, la tragedia de Antígona nos muestra que la única solución posible frente a la *stásis* desatada era la muerte, dada la inexistencia de un mundo común de significados entre los protagonistas. Desde este lugar, podemos analizar las intenciones de Mouffe de querer domi-



nar esta *stásis* para que los conflictos, necesarios en el núcleo de toda *pólis*, no generen una fractura en la comunidad.

En tercer lugar, el marco teórico que nos propone Jacques Rancière también es relevante para pensar lo político vinculado a esta idea conflictiva. Como en las tragedias, el autor se aleja de una mirada platónica de una comunidad armoniosa compuesta por diferentes partes que hacen al todo. En realidad, para Rancière siempre existe una parte, que, sin dejar de serlo, se percibe como todo, y esta cuestión es sumamente conflictiva (Laclau, 2005). Además, la idea de que los ciudadanos se encuentran atravesados por una armonía geométrica y una igualdad aritmética es puesta en cuestionamiento a través del *demos*, el cual, al tiempo de ser la parte exige también ser el todo (Laclau, 2005).

Ello deja en evidencia que la filosofía política se funda en la incongruencia de sus términos (Rancière, 1995) dado que es imposible la existencia de un orden perfecto, de un bien común materializado en el Estado sin conflictos. Además, la política, para Rancière, es entendida como un dispositivo que puede aparecer en cualquier espacio de lo social (Muñoz, 2006). Tras la aparición de la política, la comunidad existe como comunidad del conflicto y los sujetos se definen precisamente en el proceso de anunciarse en ese conflicto. Así pues, la política es el resultado de una situación paradójica en la cual una parte de la comunidad que no está autorizada a hablar usurpa la palabra para demostrar que se la han negado y así determina el escenario común a partir de este litigio (María Antonia Muñoz, 2006).

Y aquí, como vimos, el caso de Antígona se torna interesante como antecedente para pensar aquella voz de la que no los tienen. No olvidemos el papel que la mujer ocupaba en la época, reservado al *oikos* y las numerosas interpretaciones que se hicieron de este personaje a lo largo de la historia sobre cómo ella representa la ética de la familia. Sin embargo, a pesar de todos los inconvenientes que le suceden, la muchacha hace oír sus reclamos en la esfera pública, siendo que su voz no era escuchada comúnmente por el orden dominante. Así, Antígona irrumpe en el *ágora* y se enfrenta a los ideales establecidos por el gobernante. Entonces, esta tragedia nos muestra que la democracia —en consonancia con los argumentos de Rancière— produce una ruptura con el orden consensual a través de un conflicto que reconfigura la igualdad (Anrup y Gomes Barbosa Nogueira, 2022). El papel de Antígona nos puede servir como ejemplo para entender cómo Rancière define la política como el espacio en donde la dominación es interrumpida por la institución de una parte de los que no la tenían. Precisamente la política es la aparición de una voz en donde antes había solo ruido o silencio. Además, el ejemplo de Antígona puede ayudarnos a reflexionar sobre el concepto de la desidentificación del sujeto en su rol dado cuando aparece el conflicto, según Rancière. Para el autor, los sujetos de la política no son como los actores sociales, que vinculan sus identidades con la del grupo. No son representados directamente, sino que, por el contrario, se encuentran mediados por una torsión (Santoyo, 2002) que produce una subjetivación. Y a partir de ello se puede identificar un momento de resistencia frente a las determinaciones de lugar, nombre y función dados por la policía. Aquí el caso de Antígona es útil porque nos demuestra cómo la muchacha, para adquirir su lugar, se desincorpora de los anclajes identitarios que le daban un sentido negativo en sus funciones de ser, hacer y decir (es una mujer, no ciudadana, cuyo papel estaba reservado al seno privado, que va en contra del *nomos* en ámbito público cuando interviene en los entierros de sus hermanos, lo cual era un actividad comunal del *ágora*). Y en esta desidentificación se produce una crítica al papel que se le ha dado.

Si continuamos con el análisis de Rancière, el sujeto desarrolla una multiplicidad de funciones que son desconocidas para el orden policía, por lo tanto, lo desafían, a través de sus de-



mandas y conflictos. Estos no se traducen en un *ethos* colectivo, sino que refieren a una síntesis de vocablos que representan experiencias sensibles articuladas en sujetos concretos (Santoyo, 2002). Así podemos identificar a Antígona como ejemplo para entender el sujeto de la emancipación del que nos habla Rancière. En este sentido, la muchacha busca la igualdad con respecto al resto de los ciudadanos de Tebas, al expresar públicamente su opinión vinculada con el entierro de sus hermanos. Y así es que surge el conflicto, dado que se busca la igualdad sobre las bases de un estado de cosas desigual. En este sentido, “[...] paradójicamente, la comunidad de los excluidos es el afuera constitutivo de la política, debido a que la política existe, no cuando se manifiesta una oposición binaria: ricos y pobres, burgueses y proletarios, sino cuando la suma de las partes nunca es igual al todo.” (Delgado Parra, 2008: 33)

Entonces, estas ideas nos llevan a realizar una relectura sobre el papel de la mujer en el caso de Antígona. Si pensamos su rol en clave a una lectura en términos de Rancière, se puede evidenciar que se trata de una mujer que se visibiliza al momento de producir ruido en el espacio público. Cuando allí hace audible su voz, se desidentifica con el rol dado de la mujer, reservado al *oikos*. A pesar de que su intervención se hace a partir de principios que a priori pueden entenderse como pertenecientes a la vida doméstica (dado que quiere seguir la ley de los dioses) podemos destacar su intervención en la arena pública cuando cuestiona una costumbre sobre los ritos fúnebres y las decisiones del gobernante.

4. Reflexiones en torno a la contingencia en la tradición de discurso trágica sobre lo político

La segunda dimensión que constituye esta tradición de discurso alternativa es la contingencia. Ahora bien... ¿Qué entendemos por contingencia? ¿Por qué es importante estudiar este concepto? ¿Cómo la tragedia nos ayuda a comprender esta idea? ¿Qué vinculación, similitudes y diferencias guarda la contingencia en la tragedia griega con aquella concepción esgrimida por el posfundacionalismo?

Tal como vimos en el apartado anterior, la dificultad de tomar decisiones —dada la inexistencia de una jerarquía de valores y, por lo tanto, la imposibilidad de que nos topemos con soluciones determinadas— se encuentra íntimamente vinculada con la contingencia del mundo que nos rodea. Profundizar el análisis de este concepto se torna relevante para comprender cómo en lo político existen cuestiones que exceden las capacidades de control de los agentes que muchas veces definen el curso de los acontecimientos. Así pues, las tragedias son útiles en la reflexión de esta materia ya que dejan en evidencia cómo, en ocasiones, las acciones de los personajes traen aparejadas consecuencias imprevistas que provocan el devenir trágico de la historia. La tragedia, entonces, nos ayuda a pensar los límites difusos que existen entre la previsibilidad y la imprevisibilidad, dado que los seres humanos siempre se chocan con las consecuencias no previstas de sus acciones (Rinesi, 2011). La escisión, la inadecuación o hiato que se produce entre el conocimiento y la acción —en otras palabras, el desajuste que se produce entre nuestro saber y el espacio en el que tenemos que actuar— estructura al mundo trágico y a su vez a lo político (Rinesi, 2011).

Llegado este punto es necesario aclarar el registro de lectura que utilizaremos para comprender la relevancia de la contingencia en vinculación al accionar del héroe. Ello nos permitirá encontrar rupturas y continuidades con el pensamiento posfundacionalista. En este sentido, captamos dos tipos de registros que se pueden llevar a cabo a partir de la lectura de estas dos tragedias de Sófocles. En primer lugar, el registro de lectura centrado en los dioses, según el



cual la tragedia echa luz sobre la fatalidad que trae aparejada la existencia de los seres mundanos. Aquí lo trágico se traduce en la imposibilidad de los héroes de evadir su destino. En este caso, el análisis no estaría centrado en la contingencia del mundo de los hombres sino más bien en el conocimiento divino y las decisiones que los dioses toman sobre los humanos, las cuales se pueden entrever por medio de los oráculos. En segundo lugar, tenemos el registro de lectura centrado en el héroe, en el cual podemos ver que su vida se encuentra a los pies del reino de la contingencia, pues nunca hay una certeza absoluta sobre las consecuencias de las decisiones que toma. Y es este último registro de lectura el que utilizaremos para analizar la categoría de contingencia en nuestro trabajo, centrándonos en la relevancia del error, de los problemas de interpretación y de la falta de conocimiento del héroe. Esto nos permitirá entender el accionar de los personajes a lo largo de las obras y los resultados no previstos que surgen a raíz de sus decisiones.

Entonces, en la actual investigación nos desafiamos a retomar la relevancia de la contingencia, ya que, si bien encontramos ciertos antecedentes en la materia, creemos que dentro de la teoría política también muchas veces este componente ha sido olvidado. Así pues, esta perspectiva que resalta la importancia de la contingencia ya podemos encontrarla presente en la concepción del príncipe de Maquiavelo o en Shakespeare, según la cual lo político es entendido desde una base que define a los sujetos como aquellos que actúan en una arena sobre la cual no se sabe todo, sobre lo que “no sabe, ni siquiera, lo que debería saber para que su acción resultara exitosa” (Rinesi, 2011: 79).

A pesar de que encontramos estos antecedentes, creemos que en términos generales ésta ha sido suprimida en gran parte de la teoría política, en tanto elemento primordial para pensar lo político. Por este motivo proponemos trabajar la tensión contingencia/devenir cognoscible en el ámbito de lo político. Así, acudiremos a la tragedia griega (y en este apartado, a Edipo Rey de Sófocles en particular) dado los elementos que allí se encuentran que ayudan a la construcción de una tradición de discurso alternativa a la comúnmente estudiada.

Si retomamos la noción de antagonismo, podemos agregar que, si el otro amenaza mi existencia, ello demuestra mi radical contingencia. Así pues, lo que la contingencia implica es la imposibilidad de fijar con precisión (esto es, en vinculación con una totalidad necesaria) tanto las relaciones como las identidades. Por lo tanto, para el posfundacionalismo la contingencia no significa un conjunto sumamente externo y aleatorio de relaciones entre identidades. La contingencia, como veremos, introduce el elemento de radical indecidibilidad en la estructura de toda objetividad. Creemos que por tratarse de lo no planeado, lo fortuito, se entiende desde la base de un infundado temor, dado que el propio *status* científico de la ciencia política moderna y contemporánea se ha edificado en contra de la incorporación de este concepto.

4.1 Efectos no deseados de la acción

Para abordar la contingencia en vinculación con el género discursivo trágico, recordemos la tragedia de Edipo Rey, en la cual el protagonista emprende un camino investigativo para averiguar quién había sido el asesino del rey antecesor de Tebas y así librar al pueblo de las pestes que lo acechaban. La historia transcurre y Edipo termina atrapado en el peor de los escenarios: descubre que él había sido el asesino que estaba buscando, se había acostado con su madre y había matado a su padre.

En esta tragedia podemos descifrar ciertas pistas para pensar lo político, como, por ejemplo, el hecho de que muchas veces nos encontramos con efectos no deseados, producto de las



propias acciones de los hombres. Además, el género trágico nos muestra que existen fuerzas que no podemos controlar y que incluso pueden llegar a determinar el sentido de nuestras acciones. Recordemos que los griegos no contaron con la rigidez propia de la voluntad divina, de la tranquilidad de un dogma sagrado y religioso. Al contrario, si bien creían en los dioses y sus poderes, estos no le brindaban ninguna seguridad, sino que “en la propia existencia y de la propia existencia, el hombre griego conformaba su vida, si bien con fe en los dioses y en su poder, ante el que intentaba autoafirmarse, en la medida de lo posible, si le era adverso, o al que intentaba aferrarse, si le era propicio. Más la seguridad se mostraba como raya en el agua” (Tejera, 1989: 37)

Justamente la tragedia griega muestra la “absoluta desproporción entre el poder omnímodo de los dioses y la impotencia absoluta de los hombres, meros juguetes de los designios inescrutables de los primeros” (Rinesi, 2021: 36), es decir, el poder de los dioses y la impotencia radical de los humanos, la desproporción entre la frágil existencia individual y colectiva, frente a las fuerzas que los dominan. En este sentido, “La consideración que se tenga sobre el destino se torna en algo capital para comprender y diferenciar un pensamiento trágico de otro que no lo sea. Para el razonar omnipotente, el destino es algo que podemos controlar y dominar de manera absoluta y plena. Sin embargo, para el razonar trágico el destino nos lo encontramos a lo largo de nuestra vida e interactuamos con él. Como dice Edipo: «¿Adónde se me irá volando, en un arrebató, mi voz? ¡Ay, destino! ¿Adónde te has marchado?» En este sentido, la idea de fate que tiene la tragedia se emparenta bastante con la concepción maquiaveliana de fortuna” (Fernandez Llébraz, 2001: 49-50).

A pesar de que consideramos fundamental el papel que tenía el accionar de los dioses a la hora definir el destino de los hombres en la tragedia griega, en este análisis partiremos de un lugar distinto. Un lugar vehiculizado por un registro de lectura centrado en el héroe, en el cual la contingencia que inunda el camino a transitar de los hombres está influenciada por los resultados no previstos del accionar humano. Así, podemos considerar la tragedia como un género discursivo que nos enseña cómo muchas veces las causas y consecuencias de las acciones de los hombres exceden su capacidad de control. Si bien el destino trágico no está en sus manos, ello no implica que carezcan de responsabilidad alguna. Precisamente, los momentos de elección —lo que en el apartado anterior estudiamos como decisión trágica— son los que determinan el curso de los acontecimientos en las obras. Aquí nos parece oportuno introducir el tercer punto fundamental que propone Rinesi en su libro ¡Qué cosa la cosa pública! (2021) sobre los motivos por los cuales la tragedia es útil para pensar la política: las consecuencias no deseadas de la acción. Según el autor, el sentido subjetivo de lo que hacemos muchas veces no coincide con el objetivo de nuestras acciones, en un sentido weberiano. Y justamente este argumento es el que recuperamos de la tradición de discurso trágica. En reiteradas ocasiones, y como le ocurre a Edipo, siendo fieles a los sentidos y objetivos de nuestro accionar, terminamos teniendo resultados diferentes a los esperados. Queriendo hacer una cosa, terminamos haciendo otra. Y consideramos, en el caso de la tragedia, que ello es producto, por un lado, del propio azar, del destino, pero también de las propias decisiones que va tomando el héroe a lo largo de su camino. Es una combinación entre ambos factores que desencadenan el fenómeno trágico.

Esto podemos verlo en las intenciones que tiene Edipo. Cuando actúa, sus acciones no se corresponden con los resultados que él esperaba: al querer descubrir la verdad para librar al pueblo de todos sus males, termina imbricado en una situación personal en la que se da cuenta que él es el propio asesino que estaba buscando. Para los griegos, este hecho sería explicado por el destino trágico. Sin embargo, desde una mirada moderna nosotros podríamos tomar



este ejemplo para explicar cómo el curso de las acciones determina los desenlaces de las historias.

4.2 Contingencia en el posfundacionalismo: la imposibilidad de una clausura plena de lo social y de un fundamento último

Cuando los autores posfundacionalistas refieren a la contingencia no sólo afirman que los acontecimientos podrían haberse dado de otra manera, sino que las condiciones de ser, de posibilidad de las cosas, son al mismo tiempo, las condiciones de su imposibilidad (Yabrowski, 2013). Justamente este es el momento de lo político al cual se refiere Lefort, quien lo entiende como el momento ontológico que da forma a una sociedad. Cuando se configura como tal, esta sociedad deviene imposible como totalidad plenamente realizada (Yabrowski, 2013). La contingencia, por lo tanto, no se entiende como un conjunto de relaciones aleatorias entre identidades sino precisamente como la imposibilidad de fijar con precisión tanto las relaciones como las identidades. Estas últimas, por lo tanto, no pueden definirse de antemano y dependen de una exterioridad que las interpela y las imposibilita.

Aquí podemos vislumbrar en la tragedia de Edipo, desde una mirada actual, un ejemplo para comprender las condiciones de posibilidad e imposibilidad. Que Edipo resuelva el acertijo de la esfinge puede sugerirnos la posibilidad de su fortuna, dado que de esta forma accede a su cargo político y obtiene su reconocimiento social. Sin embargo, esto provoca, al mismo tiempo, la imposibilidad de evitar su desdicha en el propio devenir. En otros términos, la causa de su triunfo es, a su vez, la de su desgracia: no sólo que los acontecimientos pudieran haberse desarrollado de otra manera, sino que la posibilidad de que la historia de Edipo se desarrolle de esa forma da lugar a su imposibilidad: al evitar las profecías, al querer desviarse de su destino, termina imbricado en una situación en la cual él es el propio asesino que estaba buscando.

Otro punto mediante el cual podemos analizar la imposibilidad de una clausura plena de lo social y de un fundamento último son las propuestas que Mouffe y Laclau (2004) realizan con respecto al aspecto relacional que se esconde detrás de todo significado.

Estos autores se diferencian del estructuralismo saussureano dado que entienden que los discursos —como así también las sociedades— nunca pueden ser sistemas cerrados, por lo que nunca se agotan las posibilidades de significados, y así, siempre está presente la posibilidad de que los significantes sean independientes de un significado en particular. A su vez, la construcción de todo objeto se hace a partir de las diferencias que establecen con otras unidades de sentidos en el contexto de una estructura que nunca es completa ni cerrada, lo cual posibilita que la significación e identidad sea precaria, provisoria y contingente. Esto provoca que no se pueda dar un cierre definitivo o último (González, 2018) a la vez que demuestra el carácter conflictivo de la dinámica comunicativa

Vemos así cómo la imposibilidad de que exista un fundamento último de lo social se encuentra plenamente ligado con la necesidad de que, sin embargo, los significantes deban ser saciados con determinados significados precisos, en un momento y espacio dado. Según Marchart (2009) el presupuesto de que la contingencia asume un carácter necesario se debe a que se trata de algo que no puede ser definitivo, porque intenta serlo y la condición para que no lo sea es que lo intente. Por este motivo Laclau y Mouffe (2004) entienden que la contingencia suprime la relación interior/exterior, precisamente porque la contingencia no tiene una relación de exterioridad, sino que inunda el ámbito de la necesidad. Entonces, la necesidad se



determina, según estos autores, como esfuerzo parcial por limitar la contingencia (Perelló, 2017). Así, la línea que separa lo contingente de lo necesario, se desdibuja, sin embargo, esa línea —es decir la diferencia entre lo necesario y lo contingente— es necesaria y no contingente. En otras palabras, si las condiciones de existencia de cualquier identidad son contingentes respecto al sistema, lo son necesariamente (Marchart, 2009). Por ejemplo, categorías como la de signifiante vacío no responden a una determinación causal necesaria, aunque tampoco a una arbitraria. Justamente la relación entre la necesidad y la imposibilidad estructural es lo que Laclau entiende por contingencia. Entonces, para Laclau, el cierre de lo social, ese intento de universalización que todo orden hegemónico pretende, es siempre un cierre imposible, puesto que lo universal no tiene ni un cuerpo ni un contenido necesario (Laclau, 200) sino que se trata de un particular que en un momento y tiempo determinado pasa a ser dominante.

4.3 La concepción de la historia: una ruptura con la teleología marxista

Otra cuestión a resaltar es que la necesidad de la contingencia en el posfundacionalismo sirve para entender que la sociedad no se encuentra sometida ni depende del curso histórico de los acontecimientos, punto que marca una ruptura con el aspecto teleológico del marxismo, más allá de que sí se rescate la dimensión emancipatoria. Si bien los autores posfundacionalistas retoman la relevancia del conflicto y la lucha por el poder desde una tradición marxista, no piensan a la historia como progresiva y secuencial. Para estos autores, la historia no sigue una linealidad ni va hacia algún lugar preestablecido, ni marca una resolución determinada. En otras palabras, entender históricamente las sociedades implica reducirla a las condiciones contingentes de su emergencia. La historia, así, estaría permeada por la inexistencia de secuencias determinadas, y ello puede verse, por ejemplo, en las diferentes formas en que cada sociedad resuelve la emancipación según Laclau y Mouffe (2004).

Para comprender esta idea deberíamos distanciarnos de la concepción de la historia como universal. En este sentido, la tradición del pensamiento occidental estuvo siempre determinada por una situación escatológica, de Isaías a Marx, de San Agustín a Hegel, de Joachim a Schelling. Todos estos pensadores han resaltado una visión del fin último, del *telos*, y de un objetivo final, que suministra un esquema de orden y significación progresivo para superar el miedo de los antiguos a la fatalidad y a la fortuna (Löwith, 2013). Aquí es donde Löwith reconoce la universalidad de la historia, la cual no depende simplemente de la creencia de un Dios universal, sino en la unidad de la historia del mundo que se dirige a su fin último. A través de la tragedia comprobamos que determinados hechos no son consecuencia predecible y directa de otros, y que la historia está plagada de incertidumbres provocadas por la inexistencia de una solución predeterminada ante los conflictos. Esta ruptura que se produce con la secuencialidad de una historia teleológica es fundamental para entender la noción de temporalidad en la teoría política, y en particular, en la tradición de discurso trágica sobre lo político.

Sin embargo, más allá de la contingencia histórica que subyace en el interior del seno de los postulados posfundacionalista, otra cuestión que no debemos dejar de mencionar es que existen diferencias con la concepción que nos presenta la tragedia griega. Una de estas diferencias que podemos establecer es que, en la tragedia, son las fallas del héroe, sus errores y sus malas interpretaciones aquello que provoca los resultados no previstos sobre su accionar. En cambio, el pensamiento posfundacionalista nos muestra que existen interpretaciones plurales sobre los sucesos, por lo cual podríamos identificar la falla ya no en el sujeto sino en los significantes, en la materia. Así pues, lo político se instaura como el momento en donde se trata



de darle una pequeña solidez endeble, siempre imposible, al curso de los acontecimientos. En el juego de lo político, en la disputa política, es en donde se terminan de resolver los acontecimientos que definen el devenir de las sociedades, y no, por ejemplo, a través del conocimiento de la ciencia o de un dogma sagrado.

Conclusiones

En síntesis, en la presente investigación se trataron de presentar brevemente algunas coordenadas para rastrear la génesis de una tradición de discurso político alternativa a la comúnmente estudiada, alejada de la idea de armonía y de un orden fundado por un plano exterior. En cambio, el actual proyecto retoma mi Trabajo Final de Carrera, el cual me permitió volver a las tragedias griegas para pensar esta idea conflictiva y contingente de lo político, que parece reflotar en la contemporaneidad. En este análisis las manifestaciones artísticas jugaron un rol fundamental porque nos permitieron estudiar premisas del pensamiento posfundacionalista a la luz de ciertas ideas vinculadas con el teatro. Particularmente, con las tragedias Edipo Rey y Antígona de Sófocles. Ello nos permitió incorporar nuevas líneas de análisis a las tradicionalmente conocidas y llegar a una comprensión más amplia, abarcativa y contundente sobre las temáticas que estructuran a la comunidad y particularmente al espacio público. En este punto afirmamos que, al llegar a tocar fibras y conmover a las personas, las manifestaciones artísticas se colocan como soportes únicos de gran valor para responder interrogantes ligados a lo político.

Cabe mencionar que, sin embargo, comprendemos las limitaciones de nuestro análisis, ya que los teóricos políticos posfundacionalistas analizan las sociedades modernas y contemporáneas. Las tragedias están enmarcadas en otro contexto, pero por ello no podemos dejar de denotar que hay cuestiones atemporales como el conflicto y la contingencia, que se encuentran en el núcleo esencial de lo político en todas las sociedades. Estas nociones constituyen el corazón de una ontología de lo político, por lo que recuperarlas nos parece válido para enriquecer las líneas de análisis de la teoría política e incluso, para comprender muchos de los fenómenos de nuestros días.

A partir de la lectura de Antígona trazamos diferencias y similitudes entre el horizonte que nos presenta la tragedia griega y el posfundacionalismo. Estas rupturas y continuidades se pudieron detectar mediante dos puntos principales: por un lado, la inexistencia de una jerarquía de valores y, por lo tanto, la consecuente imposibilidad de que exista una solución pre-determinada; y por el otro, el dilema y la decisión trágica. Aquí pudimos comprobar que la tragedia nos muestra que en ningún caso se llega a una solución final que elimine los conflictos en su totalidad, tal cual ocurre con las categorías nodales de ciertos autores posfundacionalistas, como en el caso del antagonismo (Laclau), el agonismo (Mouffe) o el desacuerdo (Rancière). Precisamente la tragedia se posiciona como un elemento heurístico de gran relevancia porque nos brinda nuevos disparadores para pensar cómo los conflictos atraviesan los vínculos que se tejen en la arena pública y es gracias a ellos —y no a pesar de ellos— que se pueden pensar las lógicas de funcionamiento de lo político. Negar los conflictos, hacer como si no existieran, bajo una mítica figura de paz y consenso social, nos impide observar las bases sobre las que se estructura lo político y nos imposibilita domesticarlo. En este caso Sófocles, a diferencia de Esquilo, nos enseñó que los intereses entre una y otra parte no se pueden conciliar en su totalidad, ya que el conflicto está siempre latente. Y justamente por la forma



en que Sófocles teje diversas situaciones marcadas por intereses contrapuestos es que este dramaturgo nos fue útil para entender lo político en clave conflictiva.

Finalmente, presentamos cómo la contingencia ha sido suprimida por una gran cantidad de pensadores de la teoría política, puesto que se trata de un componente que no podemos manipular y muchas veces excede nuestras capacidades de control. Por el contrario, en este apartado hemos podido evidenciar que en realidad la contingencia es fundamental para pensar lo político, por eso la trabajamos en tensión con la idea del devenir cognoscible. Para ello, además, desvinculamos la contingencia de la categoría de azar y destino trágico, y así encontramos diferencias y similitudes entre los elementos que Sófocles nos presenta en Edipo Rey (sobre las consecuencias no deseadas de la acción, a través de un registro de lectura centrado en el héroe y no en los dioses) y aquellos estudiados por Laclau, Mouffe y Lefort (sobre la imposibilidad necesaria de establecer un fundamento último de lo social). Si bien consideramos que existen numerosos análisis orientados a estudiar el papel del destino trágico en la tragedia griega y el accionar de los dioses; aquí hicimos hincapié en otro punto: el accionar del héroe. Y este foco de análisis es el que nos permitió distanciarnos de la idea de destino trágico para centrarnos en la de contingencia, noción que hicimos viajar en el tiempo para comprender las huellas trágicas del pensamiento posfundacionalista. En este último caso pudimos constatar la relevancia de la imposibilidad de que exista una clausura plena de lo social y fundamento último, en vinculación con la condición de su necesidad. Además, este análisis nos permitió trazar rupturas respecto a la concepción de la historia y la teleología marxista.

Bibliografía

- Arancibia Carrizo, J.P (2020): “La stásis y la tragedia de la democracia” – Hybris, revista de filosofía – Vol. 11 nro.1 - Vol.11 N° 1 - pp. 79-111 - ISSN 0718-8382.
- Arancibia Carrizo, J.P (2021): “La Maldición de Edipo: «stásis» y «pólemos» en la Tragedia Griega” Concepción, vol.28 nro.2 - ISSN 0717-8832
- Arbuét Osuna, C. (2017): “Traducir, el arte de escuchar”. El Hilo De La Fabula, nro. 16, pp.185–197. Disponible al 24/05/2024 en <https://doi.org/10.14409/hf.v0i16.629>
- Aristóteles (1988): *La política*. Madrid: Gredos
- Aristóteles (1989): *Poética*. México: Editores Mexicanos Unidos.
- Berlin, I (2003): “Dos conceptos de libertad”, en *Cuatro ensayos sobre la libertad*. (Trad. Julio Bayon) Madrid: Alianza.
- Brioso Sánchez, M. (2003): “El público del teatro griego antiguo”. Teatro: revista de estudios teatrales, Vol.19, pp.9-55.
- Calvino, I. (1992): *Por qué leer los clásicos*. México: Tusquets editores.
- Choi, D (2011): “Rancière, para una filosofía de la emancipación estética” prólogo de *El destino de las imágenes*, de Jacques Rancière (2011c, p. 13). Buenos Aires: Pro-meteo.



- De Dios, J.M.L (2007): “Introducción” en *Sófocles: Áyax, Las Traquinias, Antígona y Edipo Rey*, 1era. Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alianza Editorial.
- De tienda, L (2011): *El modelo de racionalidad de Martha Nussbaum: emociones, capacidades y justicia* (tesis doctoral) directora: Adela Cortina – Valencia- disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/71030811.pdf>
- Díaz Tejera, E. (1989): “Dilema trágico” en *Ayer y hoy de la tragedia. Manifestaciones histórico-literarias de lo trágico*. Sevilla: Alfar
- Eagleton, T. (2003): *Sweet Violence: The Idea of the Tragic*. Oxford, Blackwell Publishing
- Fernández-Llebrez, F. (2001). “Pensamiento trágico y ciudadanía compleja: crítica a la razón omnipotente”. *Foro Interno, Anuario de Teoría Política*. Vol1 nro 1, pp.39-64. Madrid.
- Finley, M.I. (1973): *Los griegos de la Antigüedad*. (Trad. J. García de la Mora). Barcelona: Labor.
- Finley, M.I. (1983): *El legado de Grecia. Una nueva valoración*. Barcelona: Crítica
- Gallego, J. (2003): *La democracia en tiempos de tragedia. Asamblea ateniense y subjetividad política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Gallego, J. (2017): *La pólis griega: Orígenes, estructuras, enfoques*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.
- Gallego, J. (2018): “Un teatro para la ciudadanía democrática ateniense: leyendo las obras dramáticas en clave política” *Revista Nearco*, Vol. 10, nro. 2 – ISSN 1982-8713. Núcleo de Estudios da Antigüedades -NEA Universidad do Estado do Rio de Janeiro.
- Gambaro, G. (2011): “Antígona furiosa” en Griselda Gambaro: *Teatro 3* .Buenos Aires: Ediciones la Flor.
- Gambetti, Z. (2015) : “Au-delà de la violence institutionnelle et insurrectionnelle : Balibar, Arendt et l’agon”, *Rue Descartes*, Vol. 2, nro.85-86, pp. 203-210.
- Graciarena, J. (1967): *Poder y Clases Sociales en el desarrollo de América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Grave, C. (2007): “El conflicto trágico en la estética de Hegel” *Ideas y Valores*. Vol. 56. Nro. 133. Pp 57-78. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Grüner, E. (2002): “La tragedia, o el fundamento perdido de lo político. Teoría y Filosofía Política” en *La recuperación de los clásicos en el debate latinoamericano*. (Atilio A. Boron. Álvaro de Vita - Compiladores) ISBN 950-9231-73-8. Buenos Aires, CLACSO
- Hauser, Arnold (1983): *Historia Social del Arte y la Literatura*, Volumen I, 18º edición. Barcelona: Editorial Labor.



- Klimis, S. (2013) : “Les Grandes Dionysies d’Athènes : un imaginaire démocratique en performance”. *Klesis*, Revue philosophique. 28 : 2013 – Imagination et performance 8 Sophie Klimis. pp.8-22. [Les Grandes Dionysies d’Athènes](#)
- Klimis, S. (2019). “L’harmonie discordante : un schème pour penser radicalement l’institution de la démocratie”. *Raisons politiques*, 2019/3 N° 75. pp. 95-109. <https://doi.org/10.3917/rai.075.0095>.
- Klimis, S. (2019): “Democrazia come forma di vita versus democrazia come istituzione: una falsa antinomia. In a cura di Emanuele Profumi e Alfonso M. Iacono”, *Ripensare la politica. Immagini del possibile e dell’alterità*, Pise, Edizioni ETS, p. 213-226.
- Laclau, E. (1996): *Emancipación y Diferencia*. Barcelona: Ariel.
- Laclau, E. (2000): *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Ediciones nueva visión. Buenos Aires. 2da Edición
- Laclau, E. (2005): *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.
- Laclau, E. (2014). *Los fundamentos retóricos de la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de la Cultura Económica.
- Lefort, C. (1981): *¿Permanece lo teológico-político?* Buenos Aires: Hachette.
- Lefort, C. (1990): *La invención democrática*, Buenos Aires: Nueva Visión.
- Lefort, C. (2004) *La incertidumbre democrática*. Ensayos sobre lo político.
- Lizárraga C.; Milia M. (2008): *El mundo antiguo grecorromano. Una guía para su abordaje*. T2: Mundo griego. Santa Fe: Ediciones UNL.
- Loraux, N. (2004): *Las experiencias de Tiresias (Lo masculino y lo femenino en el mundo griego)*. Acantilado. Barcelona.
- Loraux, Nicole (2008): *La guerra Civil en Atenas: La política entre la sombra y la Utopía*. Madrid: Ediciones Akal.
- Loraux, Nicole (2012): *La invención de Atenas: Historia de la oración fúnebre en la "ciudad clásica"*. Buenos Aires/Madrid: Katz editores
- Löwith, Karl (2013): *El sentido de la historia*. Madrid: Ediciones Aguilar.
- Maquiavelo, N. (2009): *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maquiavelo, N. (2015): *El príncipe*. Buenos Aires: Colihue.
- Marchart, O. (2009): *El pensamiento político posfundacional: la diferencia entre Nancy, Lefort, Badiou y Laclau*. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.



- Marchat, O. (2018) : *Thinking Antagonism. Political Ontology after Laclau*. Edinburgh : Edinburgh University Press Ltd.
- Marx, K. (1975): *El capital. Volúmen I*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Marx, K. (2003): *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. Madrid: Fundación Federico Engels.
- Marx, K. (2008): *Contribución a la crítica de la economía política*. Buenos Aires: Siglo XXI Ediciones.
- Mouffe, C. (1999): *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Paidós: Buenos Aires.
- Mouffe, C. (2007): *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires: FCE.
- Mouffe, C. (2016) *La paradoja democrática: El peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Nussbaum, M. (1997): *Justicia poética: la imaginación literaria y la vida pública*, Barcelona: Editorial Andrés Bello.
- Nussbaum, M. (2003): *La fragilidad del bien. Fortuna y ética en la tragedia y la filosofía griega*. Madrid: Machado Libros.
- Nussbaum, M. (2005): *Conocimiento del amor: ensayos sobre filosofía y literatura*, Madrid: Machado Libros.
- Nussbaum, M. (2008): *Paisajes del pensamiento: la inteligencia de las emociones*, Barcelona: Paidós Ibérica.
- Oro Tapia, L.R.O (2010): *Max Weber: la política y los políticos. Una mirada desde la periferia*. Santiago: RIL editores.
- Orsi, R. (2007): *El saber del error: filosofía y tragedia en Sófocles*. Madrid: Plaza Valdés editores
- Perelló, G. A. (2017): “Causa, necesidad y contingencia, algunas implicaciones políticas” IX Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología XXIV. Facultad de Psicología - Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Pérez Lambás, F. (2018): *Los elementos rituales en las tragedias de Sófocles. Tipología y función a partir de los prólogos*. Amsterdam: Adolf Hakkert Publisher.
- Picatto, J. (2020): “Huellas de la política en la tragedia griega: el caso de Edipo Rey” (en línea) artículo web, Revista Polítikon (ISSN-2591-6394). Disponible en: <https://www.revistapolitikon.com.ar/huellas-de-la-politica-en-la-tragedia-griega-elcaso-de-ed-ipo-rey/>
- Picatto, J. (2021): “Arte y política: la tragedia griega en la cosmovisión democrática ateniense del siglo V a.C.” - 5tas Jornadas de Ciencia Política del Litoral - Ediciones



UNL (ISBN 978-987-692-286-9) pp. 457-470. Disponible en:
https://www.fhuc.unl.edu.ar/institucional/wp-content/uploads/sites/3/2018/08/5-Jornadas-de-Ciencia-Politica-del-Litoral_ebook.pdf

- Picatto, J. (2022): “Construcción de la democracia: una lectura en clave al teatro trágico” XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política – ALACIP - Disponible en: <https://alacip.org/cong22/97-picatto-22.pdf>
- Picatto, J. (2024): *Arte y política: huellas trágicas en el pensamiento posfundacionista* [tesis de grado no publicada] Universidad Nacional del Litoral. Director: Gastón Souroujon. Co-director: Esteban Kaipf.
- Pocock, J. (1985). *Virtue, commerce and history*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rancière, J. (1996): *El desacuerdo. Política y Filosofía*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Rancière, J. (2002): *La división de lo sensible. Estética y Política*, Salamanca: Consorcio Salamanca.
- Rancière, J. (2006): *El odio a la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Rancière, J. (2007) *En los bordes de lo político*. Buenos Aires: La Cebra.
- Retamozo, M. (2010). “Sobre el Antagonismo: Una aproximación a la teoría del conflicto social en el posmarxismo” VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible al 25/05/2024 en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5215/ev.5215.pdf
- Rinesi, E (2011): *Política y tragedia: Hamlet, entre Maquiavelo y Hobbes*. Segunda edición. Buenos Aires: Colihue.
- Rinesi, E. (2015): “Notas sobre la tragedia y el mundo de los hombres”. *Anacronismo e Irrupción*. ISSN 2250-4982 – Vol. 5 N° 8 pp. 271-296.
- Rinesi, E. (2021): *¡Qué cosa la cosa pública! Apuntes shakespearianos para una república popular*. Buenos Aires: Ubu Ediciones.
- Rodríguez Adrados, F. (1962): “El héroe trágico y el filósofo platónico”. Cuadernos de la Fundación Pastor. Nro. 6, Madrid: Taurus.
- Rodríguez Adrados, F. (1966): “Estudios sobre la tragedia griega. Sófocles y el panorama ideológico de su época”, Cuadernos de la Fundación Pastor. nro 13, pp.77- 104.
- Rodríguez Adrados, F. (1972): *Fiesta, Comedia y Tragedia*, Barcelona: Planeta.
- Rodríguez Adrados, F. (1985). *La democracia ateniense*. Madrid: Alianza Editorial
- Santoyo, L. (2002): “Sujeto de la política, sujeto de la igualdad. A propósito de Rancière”. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Coyoacán, México D.F., c.p. 04510



- Scheler, M. (2003): "Sobre el fenómeno de lo trágico" en *Gramática de los Sentimientos*. Barcelona: Crítica.
- Schmitt, C. (1998). *Teología Política. Cuatro ensayos sobre soberanía*. (Traducción de Francisco Javier Conde) Buenos Aires: Struhart & Cía.
- Schmitt, C. (2001): *El concepto de lo político*. México: FCE.
- Sófocles (2007): *Áyax, Las Traquinias, Antígona y Edipo Rey*, 1era. Edición. (Trad:José M. Lucas de Dios). Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Souroujon, G. (2012): "Desmitificando el mito político" en M. Yannuzzi (Comp.) *Creencias y política*, Rosario: Ed. Laborde.
- Souroujon, G. (2013) ; "Mito político, rito y utopía: límites conceptuales y zonas grises" Fragmentos de Filosofía; Vol. 11 nro. 1; pp. 121-142 . Universidad de Sevilla. Secretariado de Publicaciones.
- Souroujon, G. (2015): "Philia sin eros. La comunidad de amigos como una crítica a la sociedad liberal" Fragmentos de filosofía. Nro. 13. pp.1-18. ISSN 1132-3329
- Steiner, G. (1987): *Antígonas. Una poética y una filosofía de la lectura*. Barcelona: Gedisea.
- Steiner, G. (2011): *La muerte de la tragedia*. México: FCE.
- Vernant, J.P (1989): *El hombre griego*. Madrid: Ed. Alianza.
- Vernant, J.P y Vidal-Naquet, P. (1987) "Ambigüedad e inversión. Sobre la estructura enigmática del Edipo Rey" en *Mito y tragedia en la Grecia antigua*, Madrid, T.I. Vernant, J.P. y Vidal Nacquet P.(1972): *Mito y tragedia en la Grecia antigua*, (Trad. de Mauro Armiño) Madrid: Editorial Taurus.
- Vernant, J.-P. y Vidal-Naquet, P. (1972). *Mythe et tragédie en Grèce ancienne I*. Paris: Maspero.
- Vernant, J.-P. y Vidal-Naquet, P. (1986). *Mythe et tragédie en Grèce ancienne II*. Paris: La Découverte.
- Weber, M. (1944): *Economía y Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Weber, M. (1991): *Ciencia y Política*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Weber, M. (2007). *La política como profesión* (Abellán García Trad.) Madrid: Biblioteca Nueva.
- Williams, R. (2014) *Tragedia Moderna*, Buenos Aires: Edhasa. Yabrowski, N. (2013). "El paradigma posfundacional interpelado: Política, democracia e institucionalización para pensar Suramérica hoy" Revista De Filosofía Y Teoría Política. ISSN 2314-2553. Disponible al 24/05/2024 en https://www.rfytp.fahce.unlp.edu.ar/article/view/RfYTPn44a04/pdf_4



- Zambrano, M. (1967): *La tumba de Antígona*. Barcelona: Anthropos.
- Zambrano, María (1996): *Filosofía y Poesía*. México: FCE



“Javier Milei: entre el realismo capitalista y el cesarismo regresivo”

Lautaro Rodríguez Bonavía

lautarorodriguezbonavia29@hotmail.com

(Universidad Nacional de Rosario, Argentina)

Resumen

Desde la asunción de Javier Milei como máximo mandatario de la República Argentina, hace ya más de 6 meses, fueron múltiples los acontecimientos que se han estado desenvolviendo en el país. En este contexto, resulta muy importante realizar un análisis aún más exhaustivo en lo que respecta a los elementos que componen la práctica de gobierno de la administración actual; ya que son varios los puntos que escapan a los conocimientos producidos por la Teoría Política Contemporánea.

Uno de estos puntos es la relación discurso-praxis de gobierno de Javier Milei en clave de dos posturas duales: la falta de alternativas a las medidas de ajuste neoliberales de un lado, y la necesidad de imponer “orden” o “mano dura” en la sociedad civil del otro, con el fin de “disciplinar” o “educar” a los ciudadanos y poner fin a la indisciplina generada por “100 años de gobiernos populistas”

Con esta cuestión planteada, el presente trabajo buscará describir estas dos miradas presentes en el discurso y práctica de gobierno de Javier Milei, a la vez que -en base a la teoría presentada- brindar un análisis del caso específico de la actual administración política de la Argentina y sus características.

Palabras clave: relación – realismo capitalista – cesarismo regresivo – neoliberalismo

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

Desde la asunción de Javier Gerardo Milei como máximo mandatario de la República Argentina, hace ya más de 6 meses, fueron múltiples los acontecimientos que se han estado desenvolviendo en el país en diversas aristas: fuertes enfrentamientos entre el poder ejecutivo nacional y los partidos políticos de oposición, paros generales multitudinarios; represiones a mansalva de protestantes a lo largo y ancho de todo el país y; lo que para muchos supone el punto fundamental, la fuerte disputa entre dos modelos de país completamente distintos: por un lado, un modelo que -sin generar demasiadas controversias- podemos calificar como “neoliberal”, signado por la defensa del mercado como actor encargado de la redistribución del excedente de producción en la economía en términos discursivos y a su vez, la promoción de medidas que tienden a la retirada del Estado tanto en la distribución de recursos como en la



asistencia a los sectores trabajadores. Y por el otro lado, un modelo de país basado en el opuesto inverso, a saber: uno consistente en la apología del Estado como actor soberano fundamental en la distribución del excedente productivo en la economía en lo discursivo y, en lo práctico, la implementación de políticas públicas destinadas a generar un piso mínimo de oportunidades para que todos los sectores sociales tengan la posibilidad de incidir en la conformación del Producto nacional por medio de los salarios.

En este contexto, resulta muy importante realizar un análisis aún más exhaustivo en lo que respecta a los elementos que componen la relación entre el discurso y la práctica de gobierno propia del actual presidente de la nación; ya que son varios los puntos que escapan a los conocimientos que se vienen produciendo desde distintas corrientes de la Teoría Política actual.

Uno de estos puntos que requieren mayor análisis es la relación entre discurso y práctica de gobierno de Javier Milei en clave de dos posturas duales, aparentemente -aunque no necesaria ni esencialmente- antagónicas: por un lado, la mirada de falta de alternativas viables, que no sean la implementación de políticas neoliberales de mercado, y reducción del Estado, para que la Argentina pueda salir de la crisis político-económica que atraviesa desde administraciones previas -como las de Mauricio Macri y Alberto Fernández-; y por otro lado, la de la necesidad por parte del poder ejecutivo -con Javier Milei a la cabeza- de obrar como una suerte de “árbitro” y “poner orden” (o “mano dura”, en palabras de los seguidores del actual régimen de gobierno) en la sociedad civil, a fin de “disciplinar” o “educar” a los ciudadanos y poner fin a la indisciplina generada por “100 años de gobiernos populistas” donde “se premia el robo”.

Con esta cuestión planteada, el presente trabajo buscará describir estas dos miradas presentes en el discurso y práctica de gobierno de Javier Milei, a la vez que -en base a la teoría presentada- brindar un análisis del caso específico de la actual administración política de la Argentina y sus características.

El Realismo Capitalista y el Cesarismo Regresivo

Entre los años 1926 y 1935, en un mundo de entreguerras marcado -entre otros aspectos por la crisis económica producida por la estrepitosa caída de precios en el mercado de valores de la Bolsa de Wall Street, y por el ascenso de regímenes totalitarios en Europa, como lo fueron el Nacionalsocialismo alemán o el Fascismo italiano- el pensador Antonio Gramsci, escribió -tras ser encarcelado por régimen fascista de Benito Mussolini- sus célebres “Cuadernos de la Cárcel”, un conjunto de ensayos de diversas temáticas en donde se pone en cuestión un cambio fundamental -en referencia a la visión de Carlos Marx- en la estrategia que la clase proletaria debe adoptar en los países occidentales, de capitalismo fuertemente consolidados y con altas tasas de industrialización, para poder hacerse con el poder del Estado -controlado por la clase burguesa- y, con ello, encaminar el proceso hacia el dominio de la clase obrera, a través de la abolición de la propiedad privada y con ella del Estado como aparato represivo, del dinero y las clases sociales. Este cambio de estrategia se expresa en el paso de la guerra frontal de movimientos -signada por la toma directa del poder del Estado por las armas, vía revolución proletaria- a la “guerra de posiciones” (o “de trincheras”), bajo la cual -en lugar de recurrir a una revolución armada que tome el Estado- es necesario primero ocupar las “trincheras” o espacios que rodean a ese Estado burgués -el sistema educativo, los sindicatos, etc.- para, de este modo, poder “rodearlo” y con esto asediado. De este



modo, el conflicto entre la clase obrera y la clase burguesa dominante es siempre constante, con idas y vueltas; avances y retrocesos por la clase obrera.

La naturaleza del conflicto es tal que, en múltiples ocasiones, se llega a un “empate catastrófico” de la lucha de clases por el cual las fuerzas en lucha se equilibran de modo que la lucha acaba con la destrucción de una clase y la imposición de su adversario. No obstante, el producto de la lucha entre las fuerzas de la clase proletaria y la clase burguesa no siempre acaba con la imposición de una de las dos (A sobre B o B sobre A) en base a la destrucción de su oponente, sino que, como bien él afirma: “puede suceder [...] que ni A ni B venzan, sino que se agoten recíprocamente y una tercera fuerza C intervenga desde fuera sometiendo lo que queda de A y B” (Gramsci; 1975: 65). Esta última situación es a lo que Gramsci llama un “Cesarismo”; es decir, una situación de “solución” de la lucha de clases, marcada por la aparición de un tercer actor que aparenta estar “por fuera” de dicha lucha de clases y que, una vez interviene, actúa como “árbitro” o “tercero imparcial”, brindando beneficios a la clase dominante o a la dominada. De ahí, Gramsci distinguirá dos tipos de cesarismos -dependiendo a qué clase beneficie. Por un lado, el Cesarismo “progresivo” (o progresista), que será aquel que conceda mayores posibilidades a la clase dominada en su lucha por el control del poder del Estado; y por el otro lado el “Cesarismo Regresivo” (o reaccionario) que será aquel actor “árbitro” que actúe concediendo beneficios a la clase dominante -la burguesa en este caso- y tomando acciones para el restablecimiento de la hegemonía de dicha clase dominante -generalmente a través del empleo de la violencia legítima del Estado para reprimir focos de conflicto en detrimento de las clases obreras.

Entre 74 y 80 años posterior a que Gramsci escribiera sus “Cuadernos de la Cárcel”; otro autor europeo escribiría una obra revolucionaria para entender la lucha de clases y la naturaleza del sistema capitalista -aunque en un contexto distinto al de Gramsci en tanto la Unión Soviética ya había caído y el sistema capitalista en su variante más financiera especulativa reinaba sin oposición alguna. Este autor sería el británico Mark Fisher, escritor y crítico cultural, quien en su obra “Realismo Capitalista: ¿No hay alternativa?”, desarrollaría el otro concepto fundamental a abordar.

En este libro, Fisher parte de la famosa cita atribuida tanto a Frederic Jameson como a Slavoj Žižek que reza que: “es más fácil imaginar el fin del mundo que el fin del capitalismo”; esta frase -de gran carga simbólica y filosófica- conlleva a entender que existe una imposibilidad de siquiera imaginar o crear una idea abstracta de un posible orden o sistema político, económico, social y cultural posterior al Capitalismo que nos encontramos transitando (y específicamente al Capitalismo de tipo Neoliberal basado en la valorización financiera como *modus operandi*) más que el propio fin del mundo o apocalipsis. Es decir, que la única forma de salir del capitalismo es con el fin de la humanidad como la conocemos. Es en esta línea de pensamiento que Fisher definirá su concepto central de “Realismo Capitalista” como: “la idea muy difundida de que el capitalismo no solo es el único sistema económico viable, sino que es imposible incluso imaginarle una alternativa” (Fisher; 2009: 22). Esta idea, de acuerdo con Fisher, tiene un claro origen a finales de la década de 1970 y principios de 1980 con la llegada al gobierno británico de la primera ministra Margaret Thatcher y la implementación de las primeras políticas neoliberales que, de acuerdo con Araceli Ibarra Bellón se adoptaron con el fin único de “disminuir la inflación” (Ibarra Bellón, 1991: 9-10) acarreada tras años de políticas keynesianas adoptadas por la administración del Partido Laborista. Siguiendo el esquema diagramado por intelectuales de la talla de Friedrich Hayek, las políticas económicas de Thatcher se expresaron en la progresiva transferencia de los recursos del sector público británico al sector privado -con especial énfasis en las grandes multinacionales y firma oligopólicas del Reino Unido- bajo la idea de que la reducción del Estado -y sus gas-



tos ineficientes- a la par del fomento de mejores condiciones para la producción de bienes y servicios e inversiones por los grandes actores privados conllevarían a un crecimiento del Producto que, a la largo, “derramaría” de las clases sociales más altas hacia los sectores más necesitados de la sociedad -siendo esto lo que luego se conocería como la “Teoría del Efecto Derrame”.

Si bien Fisher afirma que estas políticas fueron importantes para la construcción de la imagen del Realismo Capitalista, dedica aún más relevancia a dos frases extraídas del discurso de Margaret Thatcher que son: por un lado, la frase que reza: “There is no alternative” (No hay alternativa) y por el otro la que afirma que: “There is no such thing as society, there are individual men and women, and there are families” (“No hay tal cosa como la sociedad. Hay hombres y mujeres y hay familias”). Para Fisher estas famosas frases en su conjunto son el núcleo central del Realismo Capitalista en tanto no solo plantean la inexistencia de alternativas viables posibles al régimen neoliberal basado en la retirada del Estado de la intervención en la economía, el mercado como amo y señor de la redistribución del excedente productivo y la transferencia de recursos al sector privado, sino que, a su vez, establecen la disolución de toda agencia colectiva posible que pudiese ayudar a pensar una alternativa a las políticas económicas neoliberal de mercado.

Con todo lo anterior dicho, quedan explicitadas las dos grandes ideas que remiten a la cuestión de este trabajo: por un lado, la de “no haber alternativas” a la implementación de políticas neoliberales de mercado y valorización financiera -como bien lo son las privatizaciones de empresas del Estado, la apertura indiscriminada a las importaciones de bienes y servicios y la drástica reducción de las competencias del Estado como ente regulador de la redistribución del excedente productivo, y por otro lado, la idea de la necesidad del Estado de actuar -en un rol “arbitral” imparcial- imponiendo medidas represivas frente al “desorden” o los “disturbios” que pudiesen generar los sectores que se puedan identificar como disidentes a la lógica discursiva y práctica del Realismo Capitalista

El Realismo Capitalista y el Cesarismo Regresivo en la política de Javier Milei

Si bien los dos grandes conceptos previamente exployados, en un principio, podrían parecer distanciados o, en otros términos, antagónicos el uno del otro -dado que el primero implica una implementación “resignada” o “sin oposición posible” de ciertas políticas y el segundo a un rol activo en clave de reprimir y acallar toda disidencia- los mismos se encuentran estrechamente ligados entre sí, siendo equivalentes a las dos caras de una misma moneda. De acuerdo con el propio Fisher, la faz puramente represiva y reaccionaria frente al avance de los sectores proletarios -presente en el Cesarismo Regresivo gramsciano- no es ajeno sino parte del mismo núcleo duro que le da forma al Realismo Capitalista; a tal punto de que: “los campos de concentración y las cadenas de café coexisten perfectamente” (Fisher, 2009: 22). En una conferencia internacional llevada a cabo en 2016 titulada “All of this is temporary” (Todo esto es temporal), Mark Fisher explicita esta imbricación entre estas dos ideas que aquí se exponen: el Realismo Capitalista de un lado y el Cesarismo Regresivo gramsciano del otro. Para Fisher, la unión se da en tanto no basta con que el Estado lleve a cabo la implementación de políticas neoliberales bajo la idea de “no alternativas” y desenvuelva en un rol pasivo donde “resigne” su accionar posibilitando la primacía del mercado como ente a cargo de la redistribución, sino que al contrario, necesita siempre actuar en un rol arbitral o “tutelar” para asegurarse de que no solo las políticas neoliberales pero también la idea fundamental de la inexistencia de alternativas puedan subsistir frente a las disidencias que aparezcan desde diversos sectores. Para Fisher, siempre existe el riesgo de que -si el Estado toma



un rol meramente “pasivo ante la sociedad- puedan surgir asociaciones, congregaciones o “agencias colectivas” que pongan en duda la primacía de las políticas neoliberales -y más aún del individualismo exacerbado al cual las mismas conllevan- y les disputen el poder a los sectores dominantes en posesión del aparato estatal. Por ende, la imbricación Realismo Capitalista-Cesarismo Regresivo gramsciano se expresa en la necesidad de que el Estado tome un rol claramente activo en forma simultánea promoviendo las políticas económicas neoliberales de mercado -bajo la idea de “no haber otra alternativa”- y reprimiendo decididamente toda forma o posibilidad de protesta o de asociación colectiva que se oponga al régimen neoliberal.

En este sentido, la política llevada a cabo por Javier Milei -tanto en materia económica como de seguridad- representa el ejemplo más claro posible de la estrecha relación entre Realismo Capitalista y Cesarismo Regresivo. Tan explícita es esta relación en la política del actual presidente de la Nación que ya en su discurso de asunción, el día 10 de diciembre de 2023, una de las conclusiones que se extrajeron del análisis del mandatario nacional a la situación económica del país era que, al más puro estilo de Margaret Thatcher: “no hay alternativa al ajuste y no hay alternativa al shock”. Con esta frase, inauguraría todo el entramado político y económico que hasta el día de hoy mantiene el gobierno nacional.

En lo referente al Realismo Capitalista, la administración Milei -amparándose en el paraguas de la “pesada herencia” de “100 años de gobiernos populistas”- ha enarbolado desde un inicio las banderas del ajuste fiscal a fondo y de la retirada del Estado de la economía a fin de garantizar que “la mano invisible del mercado” sea quien en forma racional distribuya el excedente de la producción económica, basándose en la ley de oferta y demanda; afirmando que de seguirse implementando medidas que fomenten la industrialización y redistribución dirigidas por el Estado, se llegaría a un temido período hiperinflacionario o a un nuevo “2001” -pese a que, históricamente, fuesen las propias políticas neoliberales las que desembocaron en ambos sucesos. Con esto presente, la administración Milei -con el Decreto 70/2023 y la llamada “Ley de Bases y Puntos de Partidos para la libertad de los argentinos” como estandartes fundamentales- se ha abocado a la masiva reestructuración del Estado y el esquema productivo y tributario nacional, siguiendo al pie de la letra no solo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, sino de lo que en la década de 1980 Margaret Thatcher tuvo en su mente para su gestión como ministra, a saber: privatizaciones masivas de empresas públicas (destacando entre Aerolíneas Argentinas y Correo Argentino), reducción impositiva a las grandes industrias e incentivos económicos para la llegada de grandes capitales extranjeros -como se puede apreciar con el “Régimen de Incentivo a las Grandes Inversiones” o RIGI-, eliminación de todas las barreras arancelarias a las importaciones, revocación de las retenciones a las exportaciones y reducción del gasto público -principalmente en prestaciones como la salud y educación pública; a la par de una política de “sinceramiento de precios” expresada en una gran devaluación de la moneda y la dolarización de las tarifas a servicios como la luz, el agua y el gas (complementada con la quita de subsidios tarifarios). Todo esto, de acuerdo con la visión del presidente, generaría las condiciones para un incremento en la oferta agregada -es decir en la producción de bienes y servicios por las grandes multinacionales- que acarrearía a un crecimiento del PBI, el cual tarde o temprano sería “derramado” hacia los sectores trabajadores, siguiendo la Teoría del efecto Derrame.

Sin embargo, el presidente Milei fue consciente de que no bastaría con solo aplicar estas políticas económicas -asignándole un rol “pasivo” al Estado- pues, lejos de tener aceptación unánime, las políticas neoliberales resultan sumamente resistidos por diversos sectores presentes en el Congreso de la Nación y, lo que resulta más importante, en gran parte de la sociedad civil argentina, recordando la experiencia tanto de la última dictadura cívico-militar



como la “década menemista” y sus fatídicos efectos en el “Argentinazo” del 2001. Por ello, otra cuestión nodal de la administración Milei sería el cómo llevar a cabo el paquete de medidas neoliberales de la “Ley de Bases” y, a la vez, neutralizar a la oposición -monitoreando e imposibilitando siquiera cualquier posibilidad de pensar en oponerse al régimen.

Para hacer frente a esta cuestión se remitiría a la otra cara de la moneda del régimen neoliberal: la idea del Cesarismo Regresivo gramsciano que haga frente y erradique cualquier asociación colectiva opositora a las políticas de mercado. Producto de esta necesidad se determinó darle al Estado un rol decidido y activo en la imposición -incluso a través de la violencia del aparato burocrático estatal- de las políticas neoliberales como una suerte de “árbitro” que -de acuerdo con la visión del mandatario liberal-libertario- pretende superar los conflictos existentes entre los trabajadores y los sectores dominantes (grandes firmas oligopólicas, multinacionales y pequeñas familias que concentran la mayoría de las riquezas del Estado), emergiendo como un “tercero imparcial” en apariencia aunque, sin duda, favoreciendo al sector dominante empresarial y, por ende, cortando de cuajo el avance de los trabajadores en su puja por mejores condiciones salariales.

En primer lugar, la política de corte “cesarista regresiva” en la administración de Milei se aprecia en su tratamiento de la cuestión de los “piquetes” y protestas sociales. Con la sanción de la Resolución 943/2023 y el empleo del “Protocolo para el mantenimiento del Orden Público ante el corte de vías de circulación” -mejor conocido como “Protocolo Anti-Piquetes”-, el cual prohíbe las manifestaciones que “corten las calles” y apela a la represión policial ante los mismos bajo el lema de: “el que corta no cobra”, el gobierno nacional a cargo de Javier Milei buscó reprimir toda posibilidad de protesta contra la implementación de las políticas neoliberales y, con ello, allanar el camino para la restitución de los beneficios para los sectores dominantes de la economía nacional en detrimento de los trabajadores.

En segundo lugar, esta estrategia del gobierno de imposibilitar la asociación colectiva que se oponga a la imposición del paquete de medidas neoliberales de ajuste también es posible identificarse, aunque en forma menos explícita, en la llamada “campaña contra el adoctrinamiento en las universidades” como respuesta a la multitudinaria marcha universitaria del 23 de abril del presente año. A través de esta campaña -orquestada por partidarios tanto de La Libertad Avanza como por aliados regionales en las provincias- se busca perseguir a toda posible formación colectiva de la oposición por medio de un señalamiento de toda posición disidente presente en las universidades nacionales -v.gr. en Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Rosario- tanto por parte de docentes como de diferentes agrupaciones universitarias (agrupadas bajo el rótulo de “zurdos” o “progres”) a fin de, por un lado, desprestigiar la labor docente y la calidad de la educación universitaria; permitiendo esto justificar las políticas de ajuste en la educación pública -siendo el ejemplo más claro la negativa del gobierno a abrir las negociaciones paritarias docentes o lo que en un inicio fue la cuestión de la no actualización del presupuesto universitario- y por otro lado lograr cesar la expresión de voces disidentes al gobierno nacional y sus políticas dentro de los establecimientos educativos universitarios, facilitando así que las medidas neoliberales se establezcan sin encontrar ningún tipo de oposición -por la preocupación y hasta miedo de docentes y militantes a ser denunciados por “adoctrinar” o “bajar línea” a los estudiantes.

Conclusión

A raíz de todo lo expuesto, es posible corroborar que en la política llevada a cabo por el presidente Javier Milei, desde su asunción y juramento en diciembre del año pasado hasta



el presente, se enmarca en lo que podemos apreciar como una imbricación estrecha entre Realismo Capitalista, entendiendo este como la idea de la falta de alternativas a la implementación de políticas neoliberales de mercado -basadas en el ajuste fiscal y la valorización financiera- o de idear siquiera alternativas imaginarias a las mismas, y Cesarismo Regresivo en sentido gramsciano, que alude a las políticas activas por parte del Estado en un rol “arbitral”, aparentemente “ajeno” al conflicto entre sectores dominantes y sectores trabajadores, pero que participa en forma activa restituyendo los beneficios de los primeros a la vez que monitoreando a los segundos y reprimiendo cualquier posibilidad de asociación colectiva o expresión colectiva que genera oposiciones claras a la lógica del Realismo Capitalista. En el plano del gobierno de Javier Milei estas dos lógicas se expresan simultáneamente en el paquete de medidas de ajuste a las cuales “no hay alternativa”, según el mandatario nacional, y en el Protocolo “Anti-Piquetes” junto con la campaña contra el adoctrinamiento en las universidades.

De este modo, como conclusión a este trabajo, se aprecia cómo la administración Milei discursivamente opera en forma pendular, alternando entre la defensa férrea del ajuste como “la única solución” a la “pesada herencia de 100 años de populismo” y la propuesta de la “mano dura” y la deslegitimación de las protestas y oposiciones al programa neoliberal de gobierno. Sin embargo, en términos prácticos no hay tal movimiento pendular, sino que todo es parte de un mismo régimen y, por consiguiente, de un mismo plan de gobernanza. Mientras con una mano, el presidente acusa a la actual oposición partidaria de la situación actual y ordena el ajuste de “motosierra” sobre los sectores más vulnerables, con la otra mano baja la guillotina que decapita toda oposición formada o por formarse; allanando el camino para el establecimiento definitivo de la hegemonía neoliberal en la Argentina.

Restará corroborar, a medida que el gobierno de Javier Milei se desenvuelva con el paso del tiempo, si la estrategia de doble shock represivo (tanto económica como no-económicamente) sigue manteniendo el lugar tan preponderante que posee al día de hoy y, más aún, si esta política de shock constante es efectivamente capaz de perdurar en el tiempo y, en caso afirmativo, por cuánto tiempo más.

Por el lado de la postura que se adoptará bajo este ensayo, puede considerarse que la política de shock efectuada por la administración de Javier Milei persistirá como estrategia fundamental de gobierno durante el resto del mandato del líder de La Libertad Avanza y, de no ocurrir hechos imprevistos o acontecimiento extraordinarios, no se dará una reconsideración en esta política.

Principalmente, esto debido a que la política de shock -como se ha permitido entrever a lo largo de este trabajo- constituye, cuanto menos, la matriz nuclear y el punto central que hacen a la administración de Javier Milei, así como también parte de lo que contribuyó a su victoria electoral en los comicios del pasado 2023.

Bibliografía Consultada:

Decreto 70 de 2023 [con fuerza de ley]. Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina. 20 de diciembre de 2023. D.O. No. 70/2023.

Fisher, M. (2009). *Capitalist Realism: Is There No Alternative?* London: Zero Books

Fisher, M. (3 de marzo de 2016). *Capitalism & Consciousness*. [Discurso Principal]. All of this is temporary Conference. London, United Kingdom. Recuperado de <https://youtu.be/deZgzw0YHQI?si=n2B-Zwmi96c42UV5>



Gramsci, A. (1975). *Cuadernos de la Cárcel, Tomo V* (5). Puebla: Ediciones Era.

Ibarra Bellón, A. (1991). Privatización y Economía Neoliberal en la Inglaterra de Thatcher. *Carta Económica Regional*, año 3 núm. 17. <https://doi.org/10.32870/cer.v0i17.7305>

Ley 27742 de 2024. Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos. 28 de junio de 2024. D.O. No. 27742.

Resolución 943 de 2023 [Ministerio de Seguridad]. Por la cual se establecen los parámetros y reglamentos del Protocolo para el Mantenimiento del Orden Público ante el corte de vías de circulación. 14 de diciembre de 2023.



La crítica de Taylor a Foucault: el lugar de la verdad en la crítica moral y política

Mauro J. Saiz
maurojsaiz@gmail.com
Universidad Católica Argentina
Área de Teoría y Filosofía Política

Resumen: En este trabajo se busca recuperar la crítica de Charles Taylor a la concepción foucaultiana del poder-verdad. A pesar del reconocimiento del filósofo canadiense de los valiosos aportes de Foucault, acusa una serie de incoherencias en su posición teórico-política. A partir de esto, nos concentraremos en las posibilidades que cada uno de estos sistemas de pensamiento ofrece para la evaluación y comparación de posiciones morales y políticas, prácticas sociales, estructuras y formas de vida. La tesis fundamental a defender será que la teoría de Taylor ofrece un marco teórico más productivo para conceptualizar y llevar adelante un debate y comparación entre posiciones morales y políticas alternativas, así como una auto-comprensión más adecuada por parte de los actores involucrados, y esto, en buena medida, se debe a su comprensión específica de la categoría de verdad en los planos epistemológico y moral.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

I. Introducción

Charles Taylor y Michel Foucault son dos de los más reconocidos intelectuales y filósofos de la segunda mitad del siglo XX. Ambos hacen gala de una vasta producción, una amplia cobertura de temas y fenómenos de interés, así como un atractivo enfoque difícil de encasillar disciplinariamente, con elementos de filosofía, historia, antropología, ética, psicología y política, entre otras dimensiones. Más significativamente para mis presentes propósitos, ambos han concedido a la cuestión de la identidad y la subjetividad moderna un objeto central de sus respectivos análisis. Curiosamente, a pesar de estas y varias coincidencias más profundas — como algunos de sus lectores han reconocido (Connolly 1985, 367)—, así como algunas marcadas oposiciones, prácticamente no ha habido diálogo entre sus obras, al menos de manera explícita y articulada.

La instancia más clara que encontramos de una referencia cruzada entre ellos tuvo lugar entre los años 1984 y 1985 en las páginas de la revista *Political Theory*. Allí, Taylor publicó un primer artículo crítico de la obra de Foucault. A éste siguió, al año siguiente, una réplica de William Connolly, intérprete y seguidor de la propuesta foucaultiana, acompañada en el mismo número de una respuesta de Taylor. Si bien no se trata de un intercambio directo entre los dos autores principales de este estudio (ya que Foucault había fallecido recientemente al momento de dichas publicaciones), estos trabajos constituyen el tratamiento más extenso que



Taylor ofrece de las ideas del intelectual francés. En el resto de sus obras importantes, publicadas en su mayoría años o décadas más tarde, el filósofo canadiense menciona sólo ocasionalmente a Foucault (Taylor 1991, 60; 1994, 70; 1999, 115; 2007, 373), generalmente para ilustrar una posición filosófica más general de la que desea diferenciarse, y englobándolo con otros autores afines. En todo caso, su postura crítica no parece sufrir variaciones relevantes respecto de los argumentos volcados en aquellos primeros artículos. Por su parte, Foucault prácticamente nunca aborda explícitamente a Taylor en sus obras, mayormente volcadas a estudios históricos (en el sentido y uso peculiar que este autor daba a la historia).

Más allá de esta relativa escasez de fuentes primarias, podríamos esperar encontrar múltiples trabajos de investigación que subsiguientemente hubieran retomado aquel diálogo y contraste. Sin embargo, también aquí hallamos una literatura secundaria notablemente limitada. Existe un puñado de artículos, empezando por los de Connolly (1985; 1993; Shapiro 1986; Patton 1989; Fillion 1995), que buscan neutralizar las críticas tayloreas, defendiendo y explicando la posición foucaultiana —aunque no todos ellos coinciden en su lectura y en la estrategia argumental—. Todos ellos giran en torno a los planteos de iniciales de Taylor en los artículos previamente mencionados, incorporando su propuesta más amplia después de la publicación de *Sources of the Self*, en 1989.

Dejando de lado aquella polémica, apenas algunos trabajos más recientes han intentado realizar una comparación constructiva entre ambos pensadores. A los efectos del aspecto que me interesa desarrollar en este trabajo, cabe mencionar un estimulante artículo de Allison Weir (2009), donde se busca complementar sus perspectivas para lograr una imagen más completa de lo que la identidad moderna es y puede llegar a ser como proyecto ético social. Asimismo, una tesis doctoral presentada por Gordon Carkner (2006) recoge las ideas de Foucault acerca de la libertad y las integra con la concepción moral de Taylor y de un conjunto de teólogos para lograr una noción más completa y satisfactoria.

Como resulta evidente, existe una cantidad ingente de estudios, comentarios, extensiones y aplicaciones de las obras de nuestros dos intelectuales. Con todo, parece claro que el diálogo y discusión entre ellos constituye un vacío teórico difícil de explicar. El presente trabajo pretende ser una pequeña contribución a remediar esta carencia.

Desde luego, una comparación a gran escala entre dos intelectuales de semejante envergadura exigiría un espacio muchísimo mayor del que aquí dispongo. En cambio, en las páginas que siguen me concentraré en analizar las críticas originales de Taylor a las que ya me referí más arriba, así como los argumentos esgrimidos por los autores identificados con la posición foucaultiana. Este ejercicio, a casi cuatro décadas de distancia y contando con un enorme desarrollo posterior de la obra del canadiense puede adquirir un cariz diferente y ofrecer respuestas novedosas. La hipótesis principal que intentaré defender es que, sin desconocer otras aristas importantes de la discusión, el conflicto de fondo entre sus sistemas de pensamiento radica en los presupuestos ontológicos (algo poco controvertido) y que Taylor ofrece una concepción de la comparabilidad de culturas o modos de vida que resulta atractiva —aunque no definitivamente vindicada— frente a la relativa pobreza de herramientas de Foucault a tales efectos.

II. Las críticas de Taylor a Foucault y sus raíces

Parece razonable abordar en primer lugar las críticas que explícitamente formula Taylor en “Foucault on freedom and truth” (1985a). Simplificando un tanto el desarrollo, la afirmación principal podría enunciarse diciendo que Foucault, a pesar de sus grandes contribuciones en orden a desenmascarar las relaciones entre regímenes de poder y de verdad, no reconoce suficientemente la relación fundamental existente entre los dos bienes de la libertad y la verdad.



El propio autor esquematiza sus argumentos en tres líneas de análisis; en cada una de ellas parece existir una preferencia implícita por una posición sobre otra, pero ésta no puede ser articulada debido a su convicción nietzscheana de negación de cualquier verdad externa a un sistema de poder, lo cual lo conduce a la incoherencia.

La primera dimensión donde esto se puede apreciar es en la idea de poder sin sujeto. El autor acepta de buena gana que el poder no lo ejerce exclusivamente un individuo sobre otro, de manera unidireccional, sino que hay una cierta multidireccionalidad y una circularidad entre contextos micro y macro. No obstante, la idea de que puedan existir estrategias del poder completamente desvinculadas de las acciones motivadas y los propósitos de los agentes humanos le resulta incoherente, y es un error que atribuye a las corrientes estructuralistas francesas de donde Foucault se nutre.

Un segundo aspecto consiste en que, para Taylor, no tiene sentido hablar de poder, con su contracara de resistencia y liberación, si se desecha la noción de verdad. Si se desenmascaran las imágenes falsas o distorsivas que el poder impone, la verdad resulta subversiva y liberadora; pero, para que esto sea así, debe ser tenida por genuinamente verdadera.

Finalmente, Taylor no cree que sea necesario recaer en la posición nietzscheana relativista que sostiene la inconmensurabilidad de cualquier modo de vida, dado que todos ellos son diferentes imposiciones arbitrarias de poder. Él, por el contrario, considera que es posible realizar evaluaciones de ganancia/pérdida entre dos formas de vida, aunque cuando seamos capaces de reconocer tanto ganancias como pérdidas en el pasaje de una a otra.

Tanto Connolly —probablemente el más agudo entre los interlocutores que participan en esta discusión— como otros académicos que fueron añadiendo nuevos aportes al debate coinciden en algunas respuestas recurrentes. En primer lugar, suelen marcar las coincidencias implícitas entre ambos pensadores: su perspectiva histórica, el rechazo a la epistemología naturalista moderna, el cuestionamiento del sujeto como instancia última y universal de decisión y moralidad, la idea de que existe un fondo prediscursivo nunca plenamente articulable en el discurso humano (Connolly 1985, 367; Fillion 1995, 663). Por otro lado, formulan la acusación de que Taylor está distorsionando los propósitos y la naturaleza de la obra foucaultiana al pretender que esté planteando una teoría completa de la verdad o una ontología universalista del ser humano (Connolly 1985, 372-373; Shapiro 1986, 320-323; Patton 1989, 274-276; Fillion 1995). Normalmente este argumento conduce a invertir el peso de la prueba: es Taylor quien, por asumir injustificadamente su marco ontológico y moral realista, encuentra incoherencia en Foucault, sin advertir (u ocultando intencionalmente) la frágil posición en la cual la genealogía foucaultiana lo deja. Ésta está diseñada precisamente para dejar al descubierto cómo dicha concepción realista moral y cualquier noción de verdad no son más que el producto de un régimen de poder-verdad-subjetividad, históricamente variable, arbitrario e infundado.

Interesantemente, tanto en los textos que estamos analizando como en otras muchas publicaciones dedicadas al pensamiento de Foucault (Bernauer y Mahon 1994; Simons 2016) se afirma, simultáneamente, que de hecho en su obra sí se puede hallar una concepción ética positiva. Algunos la derivan directamente desde la actitud y tarea genealógica: reconocer que la verdad es siempre efecto del poder (no sólo cuando se la oculta) implica ya una actitud política hacia ella (Allen 1991, 434-439); esa crítica genealógica amplía la libertad no al revelar algo más auténtico y verdadero, sino al habilitar nuevas formas de subjetividad (Patton 1989, 264-266); al revelar la trascendentalización de lo contingente, se deja al descubierto la violencia de cualquier sistema de normalización y nos abre a una actitud más tolerante con otras posibilidades e identidades (Connolly 1993). Otros ponen el acento sobre la idea de una ética basada en las prácticas del cuidado o cultivo de yo, que Foucault comienza a formular en sus últimas obras (Foucault 2008a; 2008b) y deja subdesarrollada a su muerte. Mientras



que algunos ven este último paso como un necesario complemento a su primera etapa, genealógica, otros simplemente encuentran una explicitación de impulsos éticos ya contenidos desde el principio. En todo caso, debemos reconocer que, aunque no es contradictorio afirmar simultáneamente que Foucault no pretende establecer una teoría de la verdad o del bien en su trabajo y que de éste se desprende sin embargo una noción de verdad, libertad y una postura ética, existe al menos alguna tensión en cuanto a qué tan satisfactoriamente puedan cumplirse ambos objetivos sin obstaculizarse recíprocamente.

Lo que todos los comentaristas hasta aquí mencionados dejan en claro es que, en gran medida, la oposición entre Taylor y Foucault deriva de sus respectivas ontologías y epistemologías. Este parece ser el punto fundamental de desacuerdo, del cual brotan todas las diferencias en cuanto a qué constituye una identidad, la necesidad (o no) de una definición del bien, el lugar de la libertad, las características propias del ser humano y la realidad/verdad de los juicios morales.

En una primera síntesis, por fuerza excesivamente simplista, se podría caracterizar sus posiciones de la siguiente manera. Taylor considera que todos los seres humanos inevitablemente construimos nuestra identidad sobre una expresión auténtica de nuestros horizontes morales, a partir de “evaluaciones fuertes” que tomamos como expresivas de algo real, verdadero, más allá de nuestra propia voluntad. Foucault, en la estela nietzscheana, descarta cualquier posibilidad de expresar un valor moral como algo “verdadero”, más allá de las dinámicas de poder social; su actitud ética consistirá en hacer de la propia vida “una obra de arte”, a través de pequeñas transgresiones y resistencias, abriendo la posibilidad a formas de subjetividad hasta ahora imposibles, inconcebibles o excluidas por el régimen de subjetivación existente (que las rechaza como depravadas, criminales y/o anormales).

Si lo dicho hasta aquí es suficientemente evidente, el siguiente paso es mucho más problemático. ¿Hay alguna forma de resolver o al menos abordar racionalmente esta oposición? Podría suponerse que constatar que las diferencias señaladas entre ambos pensadores son consecuencias o corolarios de sus concepciones filosóficas fundamentales no tiene, por sí mismo, otro efecto que clausurar el debate, dejándolo irresuelto. Efectivamente, así parece haber sucedido en el intercambio que vengo considerando: varios de los autores citados reprochaban a Taylor que su propia teoría de la verdad o del bien no estaba más fundamentada o demostrada que la foucaultiana que buscaba atacar —esto, adicionalmente, explica la aridez posterior de la reflexión comparativa entre ellos y los contados intentos de hacerlo que reseñaba en la primera sección—.

Es aquí donde creo que vale la pena volverse hacia el punto que señalara al inicio: la posibilidad de comparación entre modos de vida, articulaciones de nuestras fuentes morales, tradiciones culturales, etc. Recordemos que esta era una de las debilidades que Taylor le achacaba a la obra foucaultiana. Si él pudiera dar alguna respuesta más convincente a este punto, esto resultaría sumamente revelador, ya que no se trata simplemente de la capacidad de una teoría o sistema filosófico para juzgar otras posturas y prácticas, externas a sí misma, sino que el mismo procedimiento debería ser capaz de mediar en los conflictos entre esa misma teoría y otras, rivales. Dicho en otras palabras, si Taylor acusa a Foucault de resignar la posibilidad de comparación entre formas de vida, ¿puede ayudarnos a comparar su propia teoría con la de su adversario?

III. Realismo moral y comparación

Para poder abordar el problema de la comparación histórica, cultural y moral se hace imprescindible, primero, profundizar un poco más en la peculiar concepción tayloreana. Importa



notar aquí que en la época de los primeros intercambios discutidos en las secciones precedentes, la postura de Taylor se encontraba articulada de manera fragmentaria en una serie de artículos (algunos de ellos con certeza muy ricos teóricamente) y no completamente sistematizada. El canadiense ya ofrece una exposición más detallada en la primera sección de *Sources of the Self*, a la cual remiten muchos de sus objetores citados previamente. Así y todo, la imagen recién se completaría con trabajos muy posteriores, especialmente *Retrieving Realism* (2015, en coautoría con Hubert Dreyfus) y *The Language Animal* (2016). A continuación ensayaré una apretada exposición de los principales aspectos de dicha concepción, en cuanto sean relevantes a mis presentes propósitos.

He indicado en más de una ocasión que Taylor es un realista ontológico y moral (y así lo entienden también sus críticos foucaultianos). No obstante, se trata de un realismo *sui generis*, ciertamente distinto del que se le puede atribuir a corrientes científicas o naturalistas, pero también del realismo esencialista de la tradición clásica. En su obra con Dreyfus, da en llamar a esta posición “realismo robusto y plural” (Dreyfus y Taylor 2015, 159-160). Éste admite que pueden existir diferentes caracterizaciones de la realidad, mutuamente incompatibles y simultáneamente válidas; por ejemplo, es lo que sucede entre una descripción científico-natural del mundo físico y su interpretación estética o simbólica. Un templo puede ser explicado en términos arquitectónicos, a partir de los materiales con los que está construido, la relación de fuerzas que lo sostiene, etc., pero también como un lugar sagrado de culto y de contacto con lo trascendente, o uno especialmente bello y que contiene un determinado mensaje artístico. Ninguna de las descripciones es falsa, pero tampoco podría ser expresada en los términos y en el registro conceptual de las otras.

Ahora bien, si dejamos de lado el realismo epistemológico respecto del mundo natural para concentrarnos en los significados y prácticas humanas, sobre todo morales, Taylor considera desde muy temprano en su trayectoria intelectual que es ineludible para todos los seres humanos intentar articular valores que entendemos como verdaderos. Esto está estrechamente asociado a su famoso concepto de “evaluación fuerte” y al rasgo inherente a todo agente humano de orientarse en un horizonte moral en relación al cual constituye su identidad. El punto crucial aquí es que los valores y bienes a los que nos referimos cuando evaluamos o cuando definimos nuestra identidad claramente no son objetos naturales externos. Solamente podemos aproximarnos a ellos en la medida que los expresemos, los articulemos lingüísticamente y, en este sentido, nuestra expresión los constituye. Pero esto no es idéntico a afirmar que voluntaria o discrecionalmente construimos nuestro mundo moral. Al contrario, nuestra articulación o expresión se entiende como haciendo presente algo que captamos más allá de nosotros mismos, algo real independientemente de mi decisión o acción. Se trata de una operación compleja, por la cual nosotros nos definimos a nosotros mismos al tiempo que buscamos sintonizar con algún aspecto del mundo de una manera más armónica o plena y esto, para completar la imagen, siempre es una empresa colectiva, en constante interacción y afectación recíproca.

Aunque esta apretada síntesis del realismo epistemológico y moral, así como la antropología filosófica de Taylor puede darnos una imagen más completa del sistema que el filósofo desea (pr)oponer frente al escepticismo neonietzscheano de Foucault, todavía no resuelve el problema más acuciante. Quizá tenemos ahora una enunciación más clara de su teoría de la verdad y del bien, ¿pero nos ha ofrecido buenas razones para preferirla a la actitud genealógica? Es preciso considerar, entonces, cómo puede llevarse adelante una comparación entre dos descripciones o evaluaciones morales, o, en un plano más general, entre dos modos de vida (personales y comunitarios).

En la primera sección de *Sources of the Self*, el autor propone lo que denomina “principio BA” (por *best account*; Taylor 1989, 56-58), según el cual una explicación de cualquier



realidad humana deberá incorporar los términos a los cuales los agentes no pueden sino apelar para dar cuenta de sus acciones y dar sentido a sus vidas. Dicha regla está principalmente enunciada contra la epistemología naturalista, que buscaría explicar la conducta humana a partir de factores causales independientes de las interpretaciones y significados humanos, pero debe notarse que también se opone al no-realismo moral (como el nietzscheano/foucaultiano) en la medida que una interpretación de la conducta puede ser percibida por el agente como más fielmente expresiva de su experiencia vivida y, por lo tanto, más verdadera o auténtica que otras.

En sus trabajos posteriores, el filósofo no vuelve a utilizar la terminología del principio BA, pero lo que ya se puede apreciar en esta primera formulación (y que se mantendrá constante en toda la evolución subsiguiente) es que existe la posibilidad de comparar posibles interpretaciones de la realidad humana y de la evaluación moral, que estas interpretaciones alternativas son percibidas como superiores o inferiores (más o menos verdaderas, más o menos distorsivas) y que el criterio de la superioridad o inferioridad epistemológica no es la referencia a un método, sino la comparación misma en clave hermenéutica: sé que una interpretación es (más) verdadera precisamente porque la he comparado con una que lo era menos y logro percibir la ganancia en claridad y en autocomprensión.

En trabajos más tardíos, Taylor toma de Gadamer la noción de “fusión de horizontes” para explicar cómo puede darse una comparación a gran escala, entre tradiciones culturales distintas y, en principio, inconmensurables. Aunque no dispongo aquí del espacio para exponer en detalle este proceso complejo (Saiz 2020, cap. 7), importa destacar que se mantienen en lo fundamental algunos rasgos que veíamos ya en la formulación más simplificada del principio BA. Para cualquier intento de comparación entre culturas o sistemas morales será necesario buscar comprender al otro en sus propios términos, esto es, realizar un ejercicio hermenéutico de articulación de valores y significados que no pueden ser descritos desde afuera, en términos de un observador imparcial, pero que tampoco pueden reducirse a mera arbitrariedad o voluntad de poder, como podría leerlo un nietzscheano. En la medida que la otra persona o comunidad entiende estar expresando algo real sobre el mundo moral, esta afirmación debe tomarse en serio como.

Sólo una vez que uno haya logrado incorporar el horizonte moral del otro al propio, ampliando sus fronteras para lograr una imagen más completa y rica, podrá identificar en qué medida estas diferentes perspectivas logran explicar satisfactoriamente la experiencia moral vivida. Perfectamente puede llegarse a la conclusión de que la visión alternativa propuesta por la otra cultura o modo de vida resulta inaceptable o errónea; que la propia articulación del bien (quizá enriquecida por el encuentro) es preferible y expresa algo valioso sobre nuestro mundo moral que se perdería de vista en la formulación alternativa. Desde luego, también puede darse la situación inversa, donde uno descubra una articulación nueva y más rica que la propia, que permite ver y expresar bienes hasta ahora relegados. Lo fundamental aquí es que es el mismo ejercicio de comprensión y comparación el que me da la pauta para considerar mi expresión resultante como (más) verdadera. Esto no sería “demostrable” de manera absoluta e impersonal, pero tampoco sería posible ganar esta confianza en la verdad de mi visión moral si a priori estableciera escépticamente la imposibilidad de valorar cualquier juicio (moral o de otro tipo) como verdadero. Allí es donde descansa la más radical objeción tayloreana al esquema foucaultiano.

IV. Conclusiones



En el curso de estas páginas he intentado recapitular la acotada discusión que se dio entre Charles Taylor y Michel Foucault o, para ser más precisos, entre sus respectivos sistemas filosóficos y prácticas intelectuales, sus adherentes y detractores. Hemos visto cómo, sin excesiva dificultad, era posible rastrear las razones últimas de dicha tensión en los presupuestos ontológicos y epistemológicos de cada autor. Con un ánimo más polémico, he intentado mostrar que la teoría madura de Taylor, desarrollada a lo largo de varios años de trabajo, con posterioridad a la discusión original, ofrece una imagen más completa y defendible de su realismo moral y, de modo especialmente significativo, aporta algunas indicaciones y pautas (aunque no un “método” en sentido estricto) para la comparación y evaluación moral.

¿Logra esta caracterización derrotar las críticas y objeciones de los partidarios de la perspectiva de Foucault? ¿Permite demostrar la superioridad racional de la postura de Taylor? En un sentido, no. Puede decirse que no logra demostrar en términos aceptables para la actitud neonietzscheana que una concepción realista moral sea verdadera. Paradójicamente, sólo en la medida que aceptemos el procedimiento y realicemos el ejercicio de comparación contaremos con buenas razones para confiar en la mayor verdad y potencial epistémico y moral de un sistema por sobre otro.

No cabe duda de que puede afirmarse que esta es una limitación de la propuesta de Taylor, pero no cabría decir que se trata de un defecto, por cuanto ambos autores estarían de acuerdo en que sería imposible ningún tipo de demostración universal, impersonal y definitiva en materia moral (o más generalmente, ontológica). En este sentido, comparten su antifundacionalismo y ninguno podría esperar ni reclamar al otro una fundamentación última e indiscutible.

Así, queda abierta la discusión entre realistas morales y neonietzscheanos, pero la propuesta tayloreana al menos ofrece una guía tentativa, una experiencia intelectual y moral que puede llegar a convencer de su potencial epistemológico, si no a todo el mundo, al menos a quienes la vivencien.

Referencias

- Allen, Barry. 1991. “Government in Foucault”. *Canadian Journal of Philosophy* 21 (4): 421-440.
- Bernauer, James y Michael Mahon. 1994. “The ethics of Michel Foucault”. En *The Cambridge Companion to Foucault*, editado por Gary Gutting, págs. 141-158. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carkner, Gordon. 2006. “A Critical Examination of Michel Foucault’s Concept of Moral Self-Constitution in Dialogue with Charles Taylor”. Tesis doctoral presentada en la Universidad de Gales.
- Connolly, William. 1985. “Taylor, Foucault, and otherness”. *Political Theory* 13 (3): 365-376.
- . 1993. “Beyond Good and Evil”. *Political Theory* 21 (3): 365-389.
- Dreyfus, Hubert y Charles Taylor. 2015. *Retrieving Realism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Fillion, Réal. 1995. “Foucault contra Taylor: Whose Sources? Which Self?” *Dialogue* 34 (4): 663-674.
- Foucault Michel. 2008a. *Historia de la sexualidad II. El uso de los placeres*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- . 2008b. *Historia de la sexualidad III. La inquietud de sí*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kitchen, Gary. 1999. “Charles Taylor. The malaise of modernity and the moral sources of the self”. *Philosophy & Social Criticism* 25 (3): 29-55.



- Laitinen, Arto. 2008. *Strong Evaluation without Moral Sources. On Charles Taylor's Philosophical Anthropology and Ethics*. New York: Walter de Gruyter.
- Meijer, Michiel. 2018. *Charles Taylor's Doctrine of Strong Evaluation. Ethics and Ontology in a Scientific Age*. London: Rowman and Littlefield.
- Oksala, Johanna. 2005. *Foucault on Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Patton, Paul. 1989. "Taylor and Foucault on Power and Freedom". *Political Studies* 37: 260-276.
- Saiz, Mauro. 2020. *El diálogo entre tradiciones y culturas. El pensamiento de A. MacIntyre y C. Taylor*. Buenos Aires: Teseo.
- Shapiro, Michael. 1986. "Charles Taylor's Moral Subject". *Political Theory* 14 (2): 311-324.
- Simons, Jon. 2016. *Foucault and the Political*. Londres: Routledge.
- Taylor, Charles. 1985a. "Foucault on freedom and truth". En *Philosophy and the Human Sciences. Philosophical Papers 2*, págs. 152-184. Cambridge: Cambridge University Press.
- . 1985b. "Connolly, Foucault, and Truth". *Political Theory* 13 (3): 377-385.
- . 1989. *Sources of the Self*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1991. *The Ethics of Authenticity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 1994. "The Politics of Recognition". En *Multiculturalism*, editado por A. Gutmann, págs. 25-74. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . 1999. *A Catholic Modernity?* Oxford: Oxford University Press.
- . 2007. *A Secular Age*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . 2016. *The Language Animal. The Full Shape of the Human Linguistic Capacity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Taylor, Dianna (ed.). 2014. *Michel Foucault. Key Concepts*. Nueva York: Routledge.
- Weir, Allison. 2009. "Who are we? Modern identities between Taylor and Foucault". *Philosophy & Social Criticism* 35 (5): 533-553.



Más Allá de los Esquemas: La Performatividad y la Subversión de la Identidad

Lic. Thiago Sánchez Urlacher
Universidad Austral
tsanchezurlacher@mail.austral.edu.ar

RESUMEN

“La deconstrucción de la identidad no es la deconstrucción de la política; más bien instaaura como política los términos mismos con los que se estructura la identidad” (Judith Butler, 1999, p.288)

El presente trabajo titulado "Más Allá de los Esquemas: La Performatividad y la Subversión de la Identidad" analiza las posibilidades de formular una política feminista que amplíe la representación hacia sujetos excluidos por las normativas y estructuras de dominación contemporáneas.

Basado en las teorías de Judith Butler, el trabajo investiga cómo los efectos performativos del género y la precariedad están interrelacionados, y cómo estos conceptos pueden limitar las opciones de género sin especificar cuáles deben realizarse. A través de un análisis crítico, se examina la dinámica entre la performatividad, la iterabilidad y la precariedad, y plantea que, aunque la performatividad del género es un fenómeno repetitivo que refuerza las normas existentes, también existe la posibilidad de concebir una política feminista que supere las exclusiones inherentes al sistema binario de género.

El trabajo se fundamenta en un marco teórico que incluye contribuciones de pensadores como Derrida, Foucault, y Althusser, y ofrece una reflexión sobre cómo las lógicas de inclusión y exclusión operan en el ámbito de la representación política y la construcción de la identidad.

Palabras clave: Feminismo, Representación política, Género, Judith Butler.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo busca explorar las posibilidades de desarrollar una política feminista que amplíe la representación a sujetos excluidos por las normativas y las formas de dominación contemporáneas, con el fin de superar los efectos performativos del género y promover una igualdad más inclusiva. A través del análisis de las críticas de Judith Butler sobre la noción de sexo-género, se examinan cómo operan los efectos performativos del género y la relación de la performatividad con la precariedad, especialmente en aquellos que no encajan en las normas de género establecidas. Partiendo de la teoría de Butler y su enfoque sobre la performatividad del género, se expone cómo la reiteración de las normas de género dificulta la apertura de nuevas posibilidades sin definir qué formas deben ser aceptadas. Este análisis se desarrolla en



el marco de la dialéctica entre legitimidad e iterabilidad, que plantea la coexistencia de instituciones que oprimen y la necesidad de un Otro excluido que sustente el sistema social.

La obra de Butler ha adquirido gran relevancia en las últimas décadas, especialmente por su influencia en la teoría de género y los estudios culturales, al cuestionar las estructuras de poder y las jerarquías de género. Esto ha resonado en la lucha por los derechos de las minorías y la igualdad de género, invitando a una reflexión interdisciplinaria sobre cómo se construyen y perpetúan las identidades de género en la sociedad.

Este trabajo busca abordar la complejidad que surge al cuestionar los roles de género y los mecanismos de exclusión en el sistema democrático liberal. La propuesta de Butler se analiza en conjunto con las teorías de Robert A. Dahl y Pablo Riberi, considerando la relación entre la performatividad del género y las limitaciones de las políticas de representación contemporáneas.

Las teorías de Butler, especialmente su enfoque radical sobre el género, ofrecen un marco para analizar los desafíos que enfrentan las sociedades actuales en términos de representación política y reconocimiento de identidades no normativas. Con esta investigación, se espera contribuir a un entendimiento más profundo de la reconfiguración de las normas de género y de los desafíos que enfrentan las sociedades contemporáneas en la búsqueda de una igualdad efectiva.

ESTADO DEL ARTE

La literatura sobre movimientos feministas es diversa, con múltiples corrientes y autoras que aportan perspectivas variadas. La teoría queer, surgida en los 90 en Estados Unidos con autoras como Teresa de Lauretis, Eve Kosofsky Sedgwick, Gayle Rubin y Judith Butler, sigue siendo relevante. Este análisis se centra en obras que reflejan su desarrollo teórico, relevante para el enfoque político de la investigación.

Teresa De Lauretis (1989) introduce en “La tecnología del género” conceptos antiesencialistas, donde el género es un efecto producido en el cuerpo. Esto anticipa la «condición performativa del género» de Butler y su idea del «espacio no representado», que se relaciona con la precariedad de quienes no encajan en las normas de género.

Kimberlé Williams Crenshaw (1991) presenta la «interseccionalidad», explicando cómo raza y género interactúan, destacando la importancia de coaliciones y políticas colectivas de resistencia. Judith Butler propone redefinir el sujeto del feminismo a partir de la unidad de aquellos en situaciones precarias, alineándose con la interseccionalidad.

Chantal Mouffe (1992) en “Feminismo, ciudadanía y política democrática radical” critica el esencialismo y defiende una política democrática articulando diversas luchas, proponiendo “establecer una cadena de equivalencias entre las diferentes luchas democráticas” (p. 7). Sin embargo, esto entra en conflicto con el objetivo de Butler de ampliar las posibilidades del género sin definirlas.

Paul B. Preciado, en “Teoría queer: Notas para una política de lo anormal o contra-histórica de la sexualidad” (2012-2013), reflexiona sobre el término “queer” como signo de resistencia y analiza la sexopolítica como un agente de control sobre la vida y la normalización de las identidades sexuales. Su trabajo muestra la vigencia de los principios de la teoría queer en nuevos contextos.



Angela Y. Davis y otras autoras (2022), en "¡Es ahora! Feminismos abolicionistas del sistema carcelario", recurren al concepto de interseccionalidad para construir un movimiento de liberación más amplio, colaborando con otras causas.

Mara Viveros Vigoya (2023), en "Interseccionalidad, giro decolonial y comunitario", profundiza en las raíces históricas de la interseccionalidad, siguiendo la línea de Crenshaw y su conexión con opresiones sistémicas.

Este recorrido evidencia la relevancia continua de las teorías de la década de los 90, como la teoría queer y la interseccionalidad, que siguen influyendo en las discusiones actuales sobre género, sexualidad y poder, proponiendo formas de resistencia en un mundo en constante cambio.

MARCO TEÓRICO

El marco teórico de este trabajo se fundamenta en las contribuciones de seis destacados pensadores cuyas ideas y teorías han dejado una huella significativa en diversos campos de estudio. Jacques Derrida (1930-2004), Michel Foucault (1926-1984), Louis Althusser (1918-1990), Robert A. Dahl (1915-2014), Judith Butler y Pablo Riberi son autores cuyas teorías han generado un impacto considerable en la comprensión crítica de temas relevantes para esta investigación. Sus conceptos y enfoques serán empleados como herramientas fundamentales para abordar teóricamente el problema de investigación, proporcionando una base sólida para el análisis y la interpretación de los fenómenos relacionados con el «feminismo queer» y la «representación política» entre otros. Las ideas de estos autores ofrecen perspectivas, consideradas innovadoras para su época, sobre el poder, la identidad, la construcción social del género, la democracia, la agencia política, los mecanismos de exclusión e inclusión en el ámbito político, entre otros. Serán utilizadas de manera crítica y reflexiva para aportar las contribuciones pertinentes, en línea con los objetivos planteados en esta investigación, con el fin de ofrecer una comprensión más profunda y contextualizada de las dinámicas que entrelazan el feminismo queer, la representación política y la democracia.

La autora fundamental que motiva, en última instancia, la elaboración de este trabajo final de grado es Judith Butler, como se ha mencionado en secciones previas. Sus obras "El género en disputa", el artículo "Contingent Foundations: Feminism and the Question of 'Postmodernism'" y "Performatividad, precariedad y políticas sexuales", contienen una amplia gama de conceptos que han sido fundamentales tanto para el problema de investigación como para servir como punto de partida en la construcción de una síntesis teórica.

Para Butler, el género es considerado como una construcción cultural. La misma expresa que "la hipótesis de un sistema binario de géneros sostiene de manera implícita la idea de una relación mimética entre géneros y sexual, en la cual el género refleja al sexo o, de lo contrario, está limitado por él" (Butler, 1990, p. 54). Por lo tanto, al buscar explicar una política feminista que amplíe el campo de representación hacia sujetos excluidos, no podemos teorizar al género como algo idéntico al sexo. No solo debemos entender el género como una construcción cultural, sino también como el medio discursivo que da forma y establece la noción de «naturaleza sexuada» o «sexo natural» como algo anterior al discurso, una «sustancia» aparentemente políticamente neutra sobre la cual la cultura ejerce su influencia.



Butler argumenta que “los límites del análisis discursivo del género aceptan las configuraciones imaginables y realizables del género dentro de la cultura y las hacen suyas” (Butler, 1990, p. 58). Esto indica que al emplear un enfoque centrado en el discurso para comprender el género, se reconocen y se adoptan las múltiples formas en que se concibe, representa y vive el género en una sociedad o cultura específica. Lo crucial de esta perspectiva radica en la conclusión posterior de Butler, donde afirma que “no quiere decir que todas las posibilidades de género estén abiertas, sino que los límites del análisis revelan los límites de una experiencia discursivamente determinada” (Butler, 1990, p. 59). Lo que se identifica aquí es un doble nivel que establece un campo imaginable del género: por un lado, las limitaciones del análisis que restringen la experiencia, y por otro, un discurso cultural hegemónico basado y creado por las estructuras binarias. Esta noción ayuda a explicar la importancia política y el propósito de desafiar tanto las estructuras binarias como los discursos culturales dominantes, buscando una apertura hacia nuevas experiencias, lo que permitiría ampliar el campo imaginable del género.

Butler se inspiró en la interpretación que Jacques Derrida hizo de “Ante la Ley” de Franz Kafka (1883-1924) para desarrollar la noción de la condición performativa del género. Esta inspiración la llevó a sostener que “la anticipación de una revelación fidedigna del significado es el medio a través del cual esa autoridad se instala: la anticipación configura su objeto” (Butler, 1999, p. 17). En resumen, se establece como la «expectativa» de que tu comportamiento reproduzca fielmente y con precisión aquello que la ley, en este caso el significado del género, espera revelar: la identidad esperada según la norma que determina el significado del género.

Butler añade que “es posible que tengamos una expectativa similar en lo concerniente al género, de que actúe una esencia interior que pueda ponerse al descubierto, una expectativa que acaba produciendo el fenómeno mismo que anticipa” (Butler, 1999, p. 17). Esto nos lleva a considerar al género como una «esencia interior» que «actúa», a través de actos de repetición iterables insertos en prácticas sociales, donde la «expectativa» produce el fenómeno, el género. Concluye diciendo que “lo que hemos tomado como un rasgo «interno» de nosotros mismos es algo que anticipamos y producimos, a través de ciertos actos corporales, un efecto alucinatorio de gestos naturalizados” (Butler, 1999, p. 17).

Como mencionamos previamente, la autoridad se consolida a través de la repetición. La naturaleza performativa del género se manifiesta en la reiteración de actos corporales y culturales que fortalecen y perpetúan el poder inicialmente establecido. Butler emplea el concepto de iterabilidad para referirse a esta repetición, considerándola como una teoría de la capacidad de acción. En otras palabras, la performatividad no se limita únicamente a la repetición de actos, sino que también abarca la habilidad de las personas para llevar a cabo estas acciones y expresiones. El poder desempeña un papel fundamental al determinar qué comportamientos son aceptados y reconocidos como parte de una identidad de género, y además influye en quiénes tienen la capacidad de desafiar o subvertir esas normas establecidas.

En una entrevista con Antoine Spire, Jacques Derrida define la iterabilidad como “el surgimiento de lo otro (itara en sánscrito) en la reiteración” (Derrida, 2000, p.1). En última instancia, esta noción de iterabilidad nos permite comprender que la condición performativa del género da lugar a géneros que resultan ininteligibles dentro de estos actos repetitivos. Este



planteamiento constituye un punto de partida para la elaboración de la hipótesis propuesta en este trabajo final de grado, que busca argumentar que la condición performativa del género y la noción de iterabilidad limitan la expansión del género sin determinar sus posibilidades.

Butler, al abordar el sexo, el género y el deseo como consecuencias de una configuración específica del poder, emplea un enfoque de indagación que Michel Foucault denominó «genealogía». Este enfoque busca examinar los motivos políticos subyacentes en la atribución de origen y fundamento a las categorías de identidad, las cuales emergen como productos de instituciones, prácticas y razonamientos provenientes de diversas fuentes. Entre estas instituciones, destaca Butler, se encuentran el falogocentrismo y la heterosexualidad obligatoria. Además, agrega:

Se entienden como regímenes de poder/discurso que habitualmente contestan de maneras distintas a las grandes preguntas del discurso de género. ¿Cómo construye el lenguaje las categorías del sexo? ¿Se opone lo femenino a la representación dentro del lenguaje? ¿Se considera que el lenguaje es falogocéntrico? ¿cómo crea el lenguaje en sí la construcción ficticia de sexo que sostiene estos diversos regímenes de poder? (Butler, 1990, p. 39)

Influenciada por teóricos como Michel Foucault, Butler posee una concepción compleja del poder, alejada de la noción «convencional» que lo entiende como algo poseído por individuos o grupos y ejercido directamente sobre otros. Ella destaca que el poder es un fenómeno que se genera y se reproduce constantemente a través de prácticas sociales y discursivas. Butler le atribuye al poder una función productiva y jurídica, señalando, por ejemplo, que "el poder jurídico «produce» irremediabilmente lo que solo afirma representar" (Butler, 1990, p. 48). Por ende, esta dualidad en la función del poder permite que la ley produzca y, posteriormente, oculte "la noción de un «un sujeto anterior a la ley»" (Butler, 1990, p. 48), legitimando así la hegemonía reguladora de esa misma ley y estableciendo un «velo» que se considera intrínseco y preexistente a cualquier intervención.

El poder es productivo, pero nunca cesa de serlo; no existe una instancia en la que finalice su acción productiva-significativa. Según Butler, el sujeto es algo que nunca termina de constituirse a sí mismo; no hay un punto culminante del «Yo»; ante todo, es algo que puede ser resignificado constantemente.

Como Foucault, Butler no concibe el poder únicamente como algo negativo, sino reconocer que "lo que hace que el poder persista, que se lo acepte, es que no pesa solo como una fuerza que dice que no, sino que, de hecho, atraviesa, produce cosas, induce placer, forma saber, produce discurso" (Foucault, 1976, p. 29). El argumento sobre la resignificación del sujeto y el propósito de su deconstrucción adquieren mayor coherencia y solidez cuando comprendemos esta capacidad productiva y la concepción positiva del poder.

En este contexto, la identidad no se considera inherente o intrínseca al individuo, sino que se forma en interacción con las estructuras sociales, institucionales y discursivas. La configuración de la identidad individual emerge a través de prácticas y dinámicas de poder que influyen en aspectos diversos y cambiantes. Estas relaciones de poder no solamente impactan en nuestra percepción de nosotros mismos, sino que también determinan nuestras relaciones con los demás y con el entorno en el que nos desenvolvemos. Foucault articula esta idea al afirmar:



Con el efecto de la constitución de una identidad. Mi hipótesis es que el individuo no es el dato sobre el cual se ejerce y se abate el poder. El individuo, con sus características, su identidad, en su fijación a sí mismo, es el producto de una relación de poder que se ejerce sobre cuerpos, multiplicidades, movimientos, deseos, fuerzas. (Foucault, 1976, p. 205)

Resulta interesante y pertinente profundizar este análisis a través de la conceptualización de Louis Althusser sobre la ideología y la constitución de sujetos. Althusser define la ideología como “una «representación» de la relación imaginaria entre los individuos y sus condiciones reales de existencia” (Althusser, 1970, p. 131). Esto significa que la ideología se entiende como una «representación» simbólica que media la relación entre los individuos y sus condiciones materiales de existencia. Esta representación no refleja objetivamente la realidad, sino que es una construcción imaginaria que configura nuestra percepción del entorno. Althusser argumenta que la ideología, al ser un conjunto de ideas y valores, requiere la noción de un sujeto para perpetuar sus propias ideas y valores. Aunque la categoría del sujeto es esencial para cualquier ideología, Althusser aclara que no todas las ideologías se ocupan de constituir a los individuos como sujetos. No obstante, destaca que la función primordial de cualquier ideología es «constituir» a los individuos como sujetos afines a sus principios. Este proceso implica transformar a los individuos reales en sujetos que adopten y reproduzcan los valores específicos de esa ideología, siendo este proceso fundamental para la perpetuación de la ideología en la sociedad. En definitiva, la cultura hegemónica dominante, a través de la ideología (ideología de género), constituye, produce y reproduce al sujeto. Así, encontramos una relación dialógica entre la performatividad y la ideología, ya que ambos son conceptos que permiten y explican la construcción de los sujetos.

Es crucial realizar una conceptualización profunda de la política democrática y los sistemas de representación política contemporáneos, los cuales son objeto de crítica por parte de Judith Butler, particularmente enfocada en el sistema liberal estadounidense. Es importante destacar que aunque Butler se enmarca en un contexto sociopolítico específico, sus críticas tienen una relevancia que va más allá de este ámbito y son aplicables a otras sociedades. La postura crítica de Judith Butler se dirige abiertamente hacia el sistema democrático liberal y las políticas de identidad liberales, ya que considera que estos sistemas son los responsables de generar y perpetuar los principales dilemas relacionados con el género, la identidad y la exclusión.

El propósito de este trabajo no radica en la definición o caracterización de los sistemas democráticos liberales, ni en proponer nuevos enfoques conceptuales a la luz de los paradigmas feministas. En su lugar, se utilizará la definición proporcionada por Robert A. Dahl acerca de la democracia liberal (en adelante poliarquía). Dahl describe la poliarquía como:

un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto. (Dahl, 1989, p. 266)

Una de las interrogantes centrales que surge es la siguiente: ¿qué aspectos políticos planteados por Butler pueden relacionarse con los análisis propuestos por Dahl? Principalmente, se destacan problemas como la exclusión, el pluralismo subcultural, la participación política y los sistemas de representación política.



A continuación, se esbozan de forma concisa cinco premisas relacionadas con la conceptualización de Dahl. Estas premisas servirán como base para el desarrollo posterior.

1. La exclusión impide el reconocimiento, la protección y la efectivización de los intereses de aquellos que son excluidos.

2. La pregunta por “¿Qué personas tienen derecho legítimo a ser incluidas en el demos?” (Dahl, 1989, p. 146), es fuertemente cuestionada por las premisas «butlerianas».

3. La premisas sobre la importancia de la expansión de la ciudadanía, la inclusión de nuevos sujetos políticos, se ve fuertemente cuestionada con la precarización de sujetos con género ininteligible.

4. La sociedad caracterizada por Dahl como moderna, dinámica y pluralista (MDP) no contempla los problemas de la exclusión producto de la exclusión de los sistemas sexo-género.

5. La reducción de la participación política en los sistemas de la poliarquía se ve fuertemente castigada hacia los sujetos precarizados.

La noción de representación política, en este contexto, es abordada con mayor profundidad por el Dr. Pablo Riberi, quien la define como “el mecanismo institucional que permite designar y/o traer presente a “ausencias”; a identidades significativas que en la manifestación pública de una autoridad en situación de representación pueden legítimamente decidir por otros” (Riberi, 2014, p. 55). Una comprensión esencial del funcionamiento de la representación política reside en sus dos clasificaciones fundamentales: la representación por autorización y la representación por asimilación. Riberi subraya la importancia de identificar el centro de imputación y el tipo de representación predominante. Frente a las críticas planteadas por Butler, es crucial reconocer la doble imputación en la representación política, es decir, comprender constantemente el papel tanto de la asimilación como de la autoridad. Si bien cada sistema político configura su representación de manera única, esto no descarta la consideración de ambas clasificaciones al realizar un análisis. Las perspectivas «butlerianas» enfocan la atención en la asimilación y la identidad, al mismo tiempo que critican y redefinen la autoridad. Esta aproximación ofrece un punto de partida especialmente relevante para comprender la relación identitaria entre el representante y el representado. Considerando las particularidades de la identidad, los intereses, deseos y valores de ambos polos de la representación, se examina su ruptura a través de nuevas interpretaciones identitarias.

Es importante considerar que para Butler, los sistemas que presuponen un punto de partida predefinido en el sujeto (un sujeto no moldeado culturalmente sino visto como natural), en realidad esconden la idea de que los sujetos no se constituyen de manera inclusiva, sino a través de procesos de exclusión. En secciones posteriores se abordará este tema en relación con la representación política.

En el planteamiento de Butler en su obra ‘Performatividad, precariedad y políticas sexuales’, se contempla la posibilidad de unificar el movimiento feminista mediante la creación de una cadena de significantes. En esta propuesta, el significante vacío que engloba a todos es el concepto de «vida precaria». Esta noción busca superar la representación universal de la «Mujer» como sujeto único en el feminismo, proponiendo un enfoque más inclusivo y contextualizado en torno a las diversas realidades y condiciones de vulnerabilidad que enfrentan las personas. La idea de precariedad viene a poner en lupa que existen «no-sujetos» cuyas “vidas no están cualificadas como reconocibles, legibles o dignas de despertar un sentimien-



to” (Butler, 2009, p.335), situación que sufren las personas que no viven su género inteligentemente.

En este sentido, también se funda el cuestionamiento de Butler acerca de quién es el sujeto de representación del feminismo. Teniendo en cuenta el funcionamiento de la representación dentro de un contexto político, donde el sujeto representado se convierte igualmente en objeto de la política, Butler nos alerta sobre el hecho de que el sujeto denominado como «Mujer» acaba siendo moldeado por la misma estructura que busca emanciparse.

PRESENTACIÓN DE RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Entre Expectativas y Subversiones: Un Enfoque Crítico Sobre La Performatividad De Género

Abordar la performatividad en sí mismo es un acto muy complejo. En ningún lugar de las obras de Butler se esboza una teoría sobre la performatividad, lo que produce una gran incógnita en cuanto a la producción y la posibilidad remota de una superación concreta de los campos de posibilidad del género. No hay aquí intención alguna de esbozar una producción teórica que busque cumplir con estos requisitos, pero sí una que permita adentrarse en el concepto y establecer diálogos que nos conduzca a explorar su relación con la representación política.

Como se ha mencionado previamente, al abordar la performatividad, resulta crucial considerar dos conceptos subyacentes: la «repetición» y la «expectativa». Este doble acto, en el cual un Otro establece expectativas respecto a nuestro comportamiento con relación al género (una explicación normativa del género¹) y la repetición de actos corporales integrados en prácticas sociales, constituyen, en última instancia, lo que engloba la performatividad. Es por ello por lo que afirmamos que el género es esencialmente performativo. Porque actuamos de forma tal que consolidamos la expectativa ligada a nuestro género, en otras palabras, nadie es un género desde el comienzo, sino que a través de actos corporales ligados a ciertas prácticas sociales consolidamos y reproducimos las expectativas que nos han sido establecidos por el Otro.

Es fundamental destacar que lo performativo no implica un acto unilateral en ningún momento; más bien, es una condición que requiere de una bidireccionalidad entre un «Yo» y un «Otro». En este contexto, la dinámica de la performatividad implica una reciprocidad activa en la que ambas partes, el «Yo» y el «Otro», participan activamente en la reproducción y mantenimiento de expectativas relacionadas con el comportamiento de género.

En esta interacción, la expectativa no se limita únicamente a ser impuesta por el «Otro» al «Yo». Más bien, es un proceso complejo donde el «Otro» y el «Yo» se influyen mutuamente. La dinámica bidireccional se manifiesta cuando el «Otro» transmite al «Yo» ciertas expectativas, reproduciéndose en sus acciones y comportamientos. En este sentido, la performatividad opera como un ciclo continuo en el que las expectativas se intercambian y refuerzan de manera constante entre ambas partes, contribuyendo a la construcción, reproducción y consolidación de las normas de género en el contexto social.

Esta bidireccionalidad es esencial cuando nos referimos a la iterabilidad. Aunque asociamos la iterabilidad con el surgimiento de lo otro en la reiteración, es crucial destacar que este proceso siempre implica una remisión constante. La mera posibilidad de repetición conlleva in-



herentemente la necesidad de remitir a algo; en este caso, el «Yo» debe iterar frente al «Otro» para reproducir los actos corporales que le permiten cumplir con la expectativa asociada al género.

Al profundizar en el concepto de iterabilidad, nos encontramos con la idea de que la repetición de actos no es un simple eco del pasado, sino un fenómeno activo que, al mismo tiempo, contribuye a la configuración del futuro. En este proceso, el «Yo» no solo se limita a repetir comportamientos previos, sino que también participa en la co-construcción de las expectativas de género junto con el «Otro». Ambas partes, de manera iterativa, influyen en la definición y redefinición de las normas de género a lo largo del tiempo, generando así un continuo dinámico en la producción y reproducción de las identidades de género. De esta manera, la iterabilidad se manifiesta como un proceso activo y evolutivo en el que la relación bidireccional entre el «Yo» y el «Otro» se convierte en un elemento fundamental para la construcción y reconfiguración constante de las representaciones de género.

No debe confundirse este dinamismo inherente a la reconfiguración de las expectativas sociales con la amplitud del campo de posibilidades del género. Lo que define nuestros sistemas de identidad no es tanto su dinámica, sino más bien su marcada estaticidad en relación con un sistema binario que, en la construcción y mantenimiento de su legitimidad, tiende a limitar cualquier posibilidad de expansión en el ámbito de las opciones de género. Este contexto está impregnado de una arraigada estructura dualista que ha perpetrado una visión restrictiva del género. Esta concepción binaria ha tendido a oprimir y limitar la diversidad de expresiones de identidad de género, restringiendo el amplio espectro de posibilidades que verdaderamente existen. La rigidez de este sistema binario ha impactado significativamente la capacidad de la sociedad para reconocer y validar las múltiples formas en que las personas experimentan y expresan su identidad de género. Reconocer la dinámica intrínseca de la identidad de género y desvincularla de las limitaciones impuestas por un sistema estático es esencial para abrir el campo de posibilidades y permitir una expresión auténtica y diversa de las identidades de género.

Esta estaticidad que caracteriza a la identidad de género no es más que el reflejo de conceptos estabilizadores arraigados en una construcción esencialista en relación con el sexo y el género. La fijación en una visión binaria de estas categorías, que ha sido históricamente predominante, ha contribuido a la cristalización de normas rígidas y a la consolidación de un sistema dualista que limita la diversidad de expresiones identitarias. La concepción esencialista de la identidad de género se fundamenta en la idea de que hay atributos innatos e inalterables asociados a las categorías de masculinidad y feminidad. Resulta interesante la refutación realizada por Butler, donde expresa:

Originalmente con el propósito de dar respuesta a la afirmación de que «biología es destino», esa diferenciación sirve al argumento de que, con independencia de la manejabilidad biológica que tenga aparentemente el sexo, el género se construye culturalmente [...]. Si el género es los significados culturales que acepta el cuerpo sexuado, entonces no puede afirmarse que un género únicamente sea producto de un sexo. Llevada hasta límite lógico, la distinción sexo/género muestra una discontinuidad radical entre cuerpos sexuados y géneros culturalmente contruidos. (1990, p. 54)



Esto plantea la idea fundamental de que, a pesar de la presunta influencia biológica del sexo, el género es esencialmente una construcción cultural. Queda por responder una incógnita que surgirá más adelante: ¿Cuáles son los efectos resultantes al enfrentarnos a la coexistencia de un sistema binario, predominantemente estático en cuanto a la identidad de género, y un concepto de género que se percibe como una construcción cultural más dinámica?

Un enfoque estático en el sistema de identidad establece roles y expectativas rígidas basadas en la anatomía biológica, dicho enfoque ha perpetuado una visión limitada y excluyente del género. Desvincularse de esta estaticidad implica desafiar y deconstruir los fundamentos esencialistas que han guiado la comprensión tradicional del género. La apertura a la multiplicidad de expresiones de género, reconociendo la fluidez y diversidad de las identidades, requiere superar las limitaciones impuestas por un sistema dualista.

Todo esto resulta una explicación en el marco de una inteligibilidad dada, es decir, “los géneros ... que de alguna manera instauran y mantienen relaciones de coherencia y continuidad entre sexo, género, práctica sexual y deseo” (Butler, 1990, p. 72). Ahora bien, el gran problema que nos encontramos a la hora de teorizar sobre la identidad de género, explicar sus relaciones, sus dinámicas y demás, es pensar cómo todo eso actúa en géneros que no poseen una inteligibilidad dada (explicación descriptiva del género). Butler los define como “seres con género «incoherente» o «discontinuo» que aparentemente son personas pero que no se corresponden con las normas de género culturalmente inteligibles mediante las cuales se definen las personas” (1990, p. 72).

Uno debe preguntarse: ¿Cómo puede haber espacio, dentro de un campo de inteligibilidad limitada, para géneros ininteligibles? Si bien pueden existir diversas razones para la desafección de una persona del sistema binario, todas ellas son legítimas en su validez. Se produce una ruptura en cuanto a las lógicas performativas de la identidad. Los géneros subversivos, aquellos que carecen de una inteligibilidad predefinida y cuestionan la estabilidad y naturalidad del binarismo de género, son el producto mismo de la performatividad de género y surgen de la iteración entre el Yo y el Otro. En la repetición de actos corporales se crea el espacio para el surgimiento de un género no inteligible, lo que Derrida denomina como “el surgimiento de lo otro en la reiteración”.

La reproducción misma del género binario es el catalizador que propicia la emergencia de la ininteligibilidad. Lo ininteligible allana el camino hacia lo ininteligible. Cabe destacar que este surgimiento no confiere inteligibilidad alguna a lo subversivo; de hecho, la subversión se manifiesta precisamente en el espacio no otorgado en la validez de su existencia y en su legitimidad. Este fenómeno subraya, como se mencionó previamente, la estrecha asociación entre la inteligibilidad y el sistema establecido de sexo-género, es decir, el binarismo de género.

La subversión de género plantea más interrogantes que respuestas. Nuevamente, Butler no formula una teoría explícita sobre la subversión, pero sí proporciona los mecanismos para conceptualizar y evaluarla. La subversión se erige como una fuerza antagónica al poder jurídico y productivo inherente al binarismo de género, contrapuesta a la dual funcionalidad del poder. Lo subversivo no reniega del poder ni del sistema que lo engendra; afirmamos que lo ininteligible refuerza el poder al conferirle significado. Este significado constituye la razón misma de la existencia de lo subversivo; sin la producción performativa del binarismo de género, dicho género ininteligible no emergería. Es cierto que la performatividad no se limita



al ámbito de los géneros masculino y femenino; el género subversivo en sí mismo sigue siendo performativo y, en su reproducción y consolidación, también puede generar otros géneros, igualmente ininteligibles que el precedente.

En este contexto, surge la interrogante de si es posible concebir una política feminista que trascienda los efectos performativos del género. La respuesta inicial parece inconclusa. Si entendemos la performatividad como la interacción dual entre repetición y expectativa que consolida y reproduce un determinado tipo de género, la respuesta podría ser negativa. No obstante al considerar la performatividad también como un mecanismo de consolidación y reproducción del binarismo de género, enfocado en la exclusión de aquellos que no se ajustan a la inteligibilidad esperada, la superación no residiría en lo performativo del género en sí, sino en las formas de exclusión que este genera.

Es plausible concebir una política feminista que supere los efectos excluyentes establecidos por el sistema binario sexo-género. La performatividad, siendo condición sine qua non del género, no se presenta como una limitación insalvable para la formulación de una política feminista de estas características.

Previamente nos preguntamos qué efectos produce tener un sistema sexo-género estático y un concepto de género más dinámico, derivado de construcciones culturales. El efecto observable es la demanda de reconocimiento e inclusión de los géneros subversivos en el ámbito público (demos). Lo que podemos analizar es lo siguiente: lo subversivo, lo aparentemente ininteligible, exige al poder el reconocimiento de su existencia, marcando así la transición de lo ininteligible a lo inteligible. Es esencial recordar que el poder produce solo lo que pretende representar. Al reconocer lo ininteligible, se abriría indudablemente el camino hacia una redefinición performativa del género, una expansión tangible y legítima del espectro de posibilidades en el ámbito de género.

Resulta sumamente intrigante este último punto. ¿Cómo definimos la amplitud del campo de posibilidades del género? Al reflexionar al respecto, la mera existencia de los géneros subversivos implica ya una expansión de dicho campo. Estas posibilidades, aunque ininteligibles para el sistema sexo-género, son innegablemente reales en la experiencia cotidiana de la persona. Por otro lado, existe la opción de evaluar la amplitud del campo de posibilidades del género en términos de un reconocimiento efectivo por parte del sistema sexo-género.

La primera perspectiva se relaciona intrínsecamente con la experiencia de vida individual, constituyendo, de este modo, un factor que limita la amplitud del propio campo de posibilidades. Judith Butler, al abordar la presencia de géneros subversivos que desafían las normas tradicionales, reconoce que este desafío no implica una apertura total de todas las opciones de género (Butler, 1990, p. 59). Los límites del análisis revelan que las posibilidades de género están contextualmente determinadas por discursos específicos. En otras palabras, la comprensión y aceptación de ciertas identidades de género se ven influidas por el discurso social y cultural predominante. La experiencia de género de un individuo no se desenvuelve en un vacío, sino que está moldeada por las estructuras discursivas y sociales que dictan qué identidades de género son reconocidas y aceptadas en un momento y lugar dados. En última instancia, al aludir a la amplitud del campo de posibilidades de género, nos estamos refiriendo a un segundo aspecto en el cual se observa un sistema sexo-género que, de manera política, jurídica y discursiva, impone limitaciones a las opciones de género.



El conflicto suscitado entre el paradigma del binarismo de género y las iniciativas destinadas a ampliar el espectro de identidades de género ha conllevado a una significativa crisis de representación en diversas esferas sociales. La norma ha sido una representación restringida a las dicotomías de género, excluyendo sistemáticamente experiencias y voces que no se ajustan a esta estructura preconcebida. La narrativa binaria, al perpetuar estereotipos (performatividad) y marginar a aquellos que desafían estas categorías preestablecidas (precariedad), ha generado un vacío de representación en aquellos que no poseen una inteligibilidad dada. En el ámbito político, el conflicto entre el binarismo de género y la expansión de las posibilidades de género ha generado tensiones en la legislación, los derechos civiles y la inclusión. Las políticas basadas en una comprensión rígida del género excluyen a menudo y perpetúan la invisibilidad de las personas con identidades no binarias, lo que contribuye a una crisis de representación en la esfera política. La exclusión de las personas con identidades de género no conformes en las políticas gubernamentales socava la representación democrática al limitar la participación y la voz de una parte de la ciudadanía. Esta falta de representación conlleva a políticas y legislaciones que no abordan de manera efectiva las necesidades diversas de la población, perpetuando así la discriminación y la marginalización.

Procederemos a realizar un análisis más exhaustivo de este último aspecto al evaluar la relación entre la representación por asimilación y los inconvenientes que surgen a raíz de esta nueva conceptualización de la identidad de género. En otras palabras, abordaremos esta cuestión al proveer otra forma de comprender la relación entre el representante y representado, partiendo del entendimiento de la ruptura generada por la desafección entre los intereses, deseos y objetivos de ambas partes.

Explicamos anteriormente la dinámica entre el poder y lo subversivo, donde este último refuerza el poder que lo produce. No obstante, lo subversivo también exhibe una dimensión «proactiva» al exigir al poder su reconocimiento efectivo y su validación dentro del sistema sexo-género. Este proceso no solo impacta en la esfera de la identidad de género, sino que también influye significativamente en la representación política de las personas con género ininteligible. Aunque se examinará con mayor profundidad más adelante, es crucial resaltar que la búsqueda de reconocimiento e inclusión desempeña un doble papel en el desarrollo de una política feminista.

Por un lado, esta búsqueda impulsa una reevaluación de las estructuras de poder preexistentes, desafiando las normas y jerarquías establecidas por el sistema sexo-género. Por otro lado, la lucha por el reconocimiento y la inclusión se manifiesta como un componente esencial en la construcción de una política feminista más inclusiva y equitativa. Este doble papel evidencia la complejidad y la interconexión entre la esfera de la identidad de género y la esfera política, destacando la necesidad de abordar ambas dimensiones de manera integral para promover un cambio transformador en la sociedad.

La situación de precariedad a la que son sometidos estas personas con géneros ininteligibles, nos plantea el desafío y una urgencia sin igual. Butler define a la precariedad como: un pequeño número de condicionantes en los que se ven concebidos los seres vivos. Cualquier elemento vivo puede ser suprimido por voluntad por accidente y su pervivencia no está garantizada de forma alguna. Como consecuencia, las instituciones sociales y políticas están parcialmente diseñadas para minimizar condiciones de precariedad (...). La idea de “precarie-



dad” determina aquello que políticamente induce una condición en la que cierta parte de las poblaciones sufren de la carencia de redes de soporte social y económico, quedando marginalmente expuestas al daño, la violencia y la muerte. (Butler, 2009, p. 322)

Nos encontramos ante una coyuntura en la cual nos enfrentamos a un sistema sexo-género que opera como productor performativo del género binario. Este sistema, al adherirse a las normas predefinidas y expectativas culturales y discursivas, resulta excluyente y plantea una amenaza para la existencia de aquellos géneros subversivos que escapan a la inteligibilidad del sistema cultural y discursivo predominante

En suma, la reflexión sobre la performatividad de género nos sumerge en la complejidad de las interacciones entre identidad, poder y expectativas sociales. La bidireccionalidad entre el "Yo" y el "Otro" en la iterabilidad revela la dinámica activa en la construcción y reconfiguración constante de las representaciones de género. Sin embargo, este dinamismo se enfrenta a la estática identidad de género impuesta por un sistema binario arraigado en conceptos esencialistas.

La subversión de género, al desafiar las expectativas normativas, destaca la necesidad de reconocimiento e inclusión en el ámbito público. Este llamado a la visibilidad no solo cuestiona las estructuras de poder establecidas, sino que también impulsa la construcción de una política feminista que trascienda las limitaciones de un sistema dualista. La amplitud del campo de posibilidades del género, marcada por la existencia de géneros subversivos, plantea la pregunta crucial sobre cómo conciliar la diversidad de expresiones de género con un sistema binario prevalente. La respuesta a este desafío radica en desvincular la identidad de género de las restricciones impuestas por una visión estática y esencialista, abriendo así espacio para una expresión auténtica y variada de las identidades de género en la sociedad.

Reflexiones sobre la Construcción de la Identidad

La exploración de las dinámicas que configuran la identidad de género implica un análisis detallado de la intersección entre la ideología de género, la performatividad y la precariedad. Hemos aludido de manera concisa a la significativa función «proactiva» de los géneros subversivos, que se manifiesta en su incansable búsqueda de reconocimiento e inclusión. En esencia, esta iniciativa representa una transición crucial desde una situación de precariedad, a la cual ningún individuo debería ser sometido, simplemente por expresar una identidad que difiere de aquellas consideradas «aceptables» por el sistema normativo imperante.

Este proceso no solo apunta a la validación de las identidades de género no conformes, sino que también aborda la injusticia inherente a la precariedad a la que son sometidos aquellos individuos que desafían las normas preestablecidas. La búsqueda de reconocimiento y la inclusión, por ende, se erige como un acto de resistencia contra la marginalización y el peligro existencial al cual son expuestos los géneros subversivos dentro de la dinámica del sistema normativo. Sin lugar a dudas el deseo de reconocimiento es algo que no puede ser saciado en su totalidad, este deseo de búsqueda de validación y reconocimiento es constante y evoluciona a medida que las circunstancias y las experiencias individuales se modifican (Butler, 2009, p. 325).

La vinculación entre las relaciones del poder y la situación de precariedad experimentada por los sujetos precarizados trasciende el análisis centrado en la performatividad e iterabilidad.



Esta conexión se desglosa en dos variables fundamentales, las cuales requieren un examen detallado e individualizado: por un lado, la influencia de la ideología de género, y por el otro, la representación política como mecanismo institucional facultado para la modificación legislativa destinada a generar transformaciones jurídicas y políticas respecto a las condiciones de la comunidad política.

En primer lugar, la ideología de género desempeña un papel crucial al actuar como un vector que media al sujeto con su situación de precariedad. Este fenómeno encuentra su explicación en las reflexiones de Althusser, quien, al esbozar su teorización sobre la ideología en su dimensión «imaginaria» (1970, p. 131), delineó cómo esta se materializa a través de las prácticas, en este caso, performativas de los sujetos, independiente de la inteligibilidad de género. Conforme a este, “cada ideología existe siempre en un aparato y en su o sus prácticas” (Althusser, 1970, p. 135).

La ideología de género no solo se presenta como un concepto abstracto, sino que se materializa de manera concreta en las acciones y comportamientos cotidianos, convirtiéndose en un componente intrínseco de la experiencia de los sujetos. Su influencia trasciende las percepciones individuales, ejerciendo un impacto tangible en la construcción de identidades y en la perpetuación de condiciones precarias. Este fenómeno nos permite comprender la estrecha relación entre la ideología de género y la condición performativa del género.

En este sentido, la ideología de género opera en una bidireccionalidad íntimamente ligada a las condiciones de intangibilidad del género. Es esencial destacar que, de acuerdo con Althusser, la materialidad de la ideología se manifiesta a través de “actos insertos en prácticas” (1970, p. 137), coincidiendo con la conceptualización propuesta por Judith Butler de la performatividad como actos corporales insertos en prácticas sociales. Así, la conexión entre la ideología de género y la condición performativa del género se establece como un mecanismo que permea a través de los aparatos ideológicos, generando una inteligibilidad específica construida y reproducida mediante actos corporales performativos e iterables. Siguiendo la conceptualización de Louis Althusser, los aparatos ideológicos del Estado, que incluyen a la familia, la educación, la religión, los aparatos jurídicos, políticos, informativos y culturales (1970, p. 116), desempeñan un papel fundamental en la reproducción y consolidación de la ideología de género.

Cuando Teresa de Lauretis aborda el concepto de «tecnologías de género»; “en tanto representación o auto-representación”, siendo esta “el producto de variadas tecnologías sociales - como el cine- y de discursos institucionalizados, de epistemologías y de prácticas críticas, tanto como de la vida cotidiana” (1989, p. 8), se refiere a cómo las instituciones, prácticas y discursos desempeñan el papel de tecnologías de género no operando de manera aislada, sino que se entrelazan con los aparatos, institucionales e ideológicos del Estado. Este entrelazamiento proporciona herramientas específicas para la construcción y reproducción de las normas de género. Las tecnologías de género amplían la comprensión de cómo se lleva a cabo la inteligibilidad específica en la sociedad. Estas tecnologías no solo refuerzan las normas de género en ámbitos institucionales, sino que también influyen en las prácticas performativas a nivel individual. Por ejemplo, los medios de comunicación, como un aparato ideológico del Estado, pueden contribuir a la creación y perpetuación de representación estereotipadas de género (ideología de género) que impactan directamente en la construcción de identidades



(performatividad e iterabilidad). Al integrar la conceptualización de las tecnologías de género de Teresa de Laurentis, se enriquece la comprensión de cómo, junto con la ideología de género y la performatividad, operan de manera conjunta y compleja en la conformación de identidades de género.

Estos aparatos no solo transmiten conocimientos y valores, sino que también contribuyen a la formación de sujetos ideológicamente alineados con la estructura socio-política existente. En el caso específico de la ideología de género, estos aparatos ideológicos no sólo actúan como vehículos de transmisión, sino que se convierten en escenarios donde se materializan y refuerzan las normas de género imperantes.

La conexión entre la ideología de género y la performatividad del género, entonces, adquiere una dimensión más compleja al considerar la interacción entre los individuos y estos aparatos ideológicos del Estado. La iterabilidad de la performatividad se entrelaza con la repetición de normas de género en contextos institucionales, contribuyendo a la construcción de una inteligibilidad específica que se adapta y se reproduce en la sociedad. En última instancia, este enfoque ampliado resalta la importancia de analizar la relación entre la ideología de género y la performatividad del género no sólo en términos conceptuales, sino también como un proceso que se materializa y se refuerza a través de los distintos aparatos ideológicos del Estado. La comprensión de cómo estas instituciones contribuyen a la formación de identidades de género proporciona una visión más completa de la complejidad de las dinámicas sociales en juego.

Es fundamental reconocer que el binarismo de género no posee la misma condición «imaginaria» y «material» que aquellos géneros aparentemente ininteligibles para el sistema sexo-género. A pesar de que ambos puedan tener una ideología de género particular, no podemos equipararlas. Sin embargo, considero que es posible abordar esta diferencia desde una perspectiva materialista de la ideología, especialmente en el caso de aquellos individuos que se encuentran en situación de precariedad. La mediación entre el individuo y sus condiciones reales de existencia se lleva a cabo en ambos casos a través de la ideología, pero la bidireccionalidad de la iterabilidad, sus efectos en la normatividad social, y la construcción, reproducción y consolidación del género, así como los efectos excluyentes de la performatividad derivada del binarismo de género, afectan de manera distinta a la materialidad subyacente del individuo en situación de precariedad en comparación con aquel que vive el género de manera inteligible. Es crucial comprender estas diferencias para abordar de manera efectiva las complejas intersecciones entre la ideología de género y las condiciones de precariedad.

La concepción althusseriana de la ideología, entendida como un conjunto de ideas y valores, revela que esta requiere una noción de un sujeto para perpetuar sus propias premisas. Aunque la categoría la categoría del sujeto se erige como un elemento esencial para cualquier ideología, Althusser precisa que no todas se ocupan de constituir a los individuos como sujetos, “sino sólo en tanto toda ideología tiene la función (que la define) de “constituir” en sujetos a los individuos concretos” (1970, p. 139). Este proceso implica la transformación de individuos reales en sujetos que adopten y reproduzcan los valores específicos de esa ideología, siendo esencial para la continuidad de la ideología en la sociedad. En este sentido, la cultura hegemónica dominante, a través de la ideología, en particular la ideología de género, desempeña un papel fundamental en la construcción, producción y reproducción del sujeto.



La relación dialógica entre la performatividad y la ideología se revela como un aspecto crucial para entender la construcción de los sujetos. Tanto la performatividad como la ideología son conceptos que permiten y explican cómo se lleva a cabo este proceso de construcción. La repetición de actos que contribuyen a la creación y afirmación de identidades de género no solo es una expresión individual, sino que también está intrínsecamente ligada a las normas sociales y culturales que configuran la identidad de género.

En este sentido, la ideología de género opera como un marco conceptual que moldea y guía las prácticas performativas de los individuos. Esta, al influir en prácticas performativas, contribuye a la creación de sujetos que encarnan y reproducen las normas y valores específicos de esta ideología. Esta relación dialógica entre performatividad e ideología subraya la complejidad inherente a la construcción de los sujetos en la sociedad contemporánea. Reconocer la intersección entre la performatividad y la ideología, especialmente en el contexto de la ideología de género, nos permite comprender de manera más completa y matizada cómo se configuran y reproducen las identidades, y cómo estas dinámicas afectan a los individuos, especialmente a aquellos en situaciones de precariedad. En última instancia, este análisis puede contribuir a la comprensión crítica de las relaciones de poder y su impacto en la formación de sujetos en nuestra sociedad.

La comprensión de la naturaleza constructiva y productiva del poder, en línea con las perspectivas de Foucault y Butler, se entrelaza de manera significativa con el análisis sobre la ideología de género y la precariedad. Al reconocer que el poder no solo prohíbe, sino que también atraviesa, produce e induce placer, se abre una ventana conceptual para entender cómo las dinámicas de poder influyen en la configuración de identidades. En el contexto de la ideología de género, el poder no solo se manifiesta como una fuerza restrictiva que impone normas y roles, sino que también actúa como un agente formativo que contribuye a la construcción y perpetuación de identidades de género. La ideología de género, al estar imbuida de poder, no solo influye en las percepciones individuales sobre el género, sino que también tiene el potencial de producir y reproducir prácticas, discursos y estructuras sociales que refuerzan sus preceptos específicos.

Al considerar la relación entre la ideología de género y la precariedad, la noción de poder como productor de identidades adquiere una dimensión adicional. La precariedad, como situación de vulnerabilidad social, económica y política, se entiende como una construcción social que también está impregnada de dinámicas de poder. En este contexto, la identidad de aquellos que experimentan la precariedad se ve moldeada por las relaciones de poder que determinan sus condiciones de existencia. Es pertinente efectuar una distinción en relación con este último aspecto. En cierta medida, podemos interpretar la conexión entre el poder y la precariedad, considerando que esta última opera de manera análoga a la noción de «escapatoria», según lo expresado por Foucault:

Siempre hay algo en el cuerpo social, en las clases, en los grupos, en los individuos mismos, que escapa de algún modo a las relaciones de poder, algo que no es la materia prima más o menos dócil o reacia, sino el movimiento centrífugo, la energía inversa, la escapatoria. (Foucault, 1977, p. 53)

En otras palabras, la precariedad, surgida de una falta de inteligibilidad en relación con el género del individuo, puede ser concebida como un espacio por fuera de las dinámicas de



poder predominantes. Este planteamiento se sustenta en la idea de que, al teorizar sobre la identidad de género, el poder y la performatividad como instancias generadoras de una identidad de género específica, lo que queda fuera de esta construcción identitaria sería aquello que no resulta inteligible. No obstante, la performatividad, al ser un fenómeno iterable, impide contemplar completamente esta posibilidad. Como señalamos anteriormente, la subversión surge como consecuencia de la performatividad del binarismo de género, el cual, a su vez, es moldeado por la ideología de género y el poder.

La precariedad, al manifestarse como resultado de una ininteligibilidad dada en el ámbito del género, se erige como un espacio que escapa a las construcciones identitarias generadas por las fuerzas de poder. Esta ininteligibilidad implica una falta de adecuación a las normas y expectativas impuestas por la ideología de género, y, por ende, posiciona al individuo en una situación periférica respecto a las relaciones de poder establecidas. No obstante, la iterabilidad de la performatividad, al insistir en la repetición de actos sociales y culturales, genera una paradoja. Si bien la precariedad se presenta como un espacio exterior al poder normativo, la misma iterabilidad impide la completa escapatoria de las influencias de la ideología de género y del poder. En otras palabras, aunque la precariedad pueda ser conceptualizada como una zona de resistencia fuera de los límites normativos del poder, la persistencia de la iterabilidad impide una total desvinculación de las estructuras normativas establecidas.

Este análisis subraya la complejidad de las relaciones entre poder, precariedad y performatividad, destacando la tensión inherente entre la posibilidad de resistencia y la persistencia de las fuerzas normativas. La comprensión de estas dinámicas contribuye a una visión más completa de cómo se configuran las identidades de género en contextos de precariedad. La deconstrucción propuesta por Butler, en este sentido, no solo implica cuestionar las normas de género preexistentes, sino también examinar críticamente cómo las dinámicas de poder, incluidas aquellas relacionadas con la precariedad, influyen en la construcción y resignificación constante de la identidad. Este enfoque permite una comprensión más completa de cómo las fuerzas ideológicas y precarias interactúan para dar forma a las experiencias individuales y colectivas.

La comprensión de la subversión del género se enriquece al considerarla no simplemente como una posición de resistencia al poder, sino como una forma de disidencia cuya identidad se encuentra intrínsecamente ligada a los efectos derivados de la producción performativa del género. Este enfoque permite desplazarse más allá de una narrativa de confrontación directa con las estructuras de poder preexistentes y adentrarse en una comprensión más matizada de la relación entre la identidad de género, la performatividad y la subversión.

Ésta, concebida como disidencia, implica una ruptura consciente con las normas tradicionales y las expectativas de género, pero no necesariamente desde una posición de antagonismo directo. Más bien, se trata de un acto de desobediencia simbólica, cultural y discursiva que desafía las construcciones normativas de género a través de la multiplicidad de expresiones y experiencias de identidad. En este sentido, la subversión se convierte en una manifestación de la autonomía individual para construir y expresar la identidad de género de manera auténtica y resistente a la homogeneidad impuesta por la sociedad.

La formación de la identidad se desenvuelve a través de diversas modalidades de producción, cada una de las cuales hemos explorado detalladamente. La ideología de género, al establecer



un sistema arraigado de creencias y valores, desempeña un papel fundamental en la construcción de identidades al imponer normas y roles específicos que delinean la comprensión colectiva del género. Esta influencia ideológica actúa como un marco normativo que incide directamente en la concepción y expresión de la identidad de género en el seno de la sociedad. Simultáneamente, la condición performativa del género, según la teoría de Judith Butler, arroja luz sobre cómo los actos repetitivos, validados socialmente, contribuyen a la creación y reproducción de identidades de género. La repetición de prácticas performativas genera una suerte de escenario cultural donde las representaciones de género se sedimentan y se vuelven parte integral de la identidad individual y colectiva. Los aparatos ideológicos del Estado, tal como los conceptualizó Louis Althusser, operan como instituciones que no sólo reflejan, sino que también configuran y perpetúan la ideología predominante, incluyendo la referente al género. Estas instituciones, como la familia, la educación y los medios de comunicación, desempeñan un papel significativo en la reproducción y consolidación de las normas de género, influyendo directamente en la formación de identidades de género.

La intersección de estas dimensiones nos proporciona un panorama integral de las formas de producción, reproducción, consolidación y cuestionamiento de la identidad de género en las sociedades contemporáneas. Revela cómo las creencias arraigadas, las prácticas performativas y las instituciones estatales convergen y se entrelazan para moldear la comprensión social del género, al tiempo que destaca la complejidad y dinámica en la construcción de identidades de género en el contexto actual.

7 Desafíos y Perspectivas en la Representación Política: Un Enfoque Crítico desde la Identidad de Género

Hablar de representación política en sí mismo abre un panorama más complejo. La ciencia política ha provisto numerosos trabajos en torno a esta temática. No es menester de este apartado proveer de una nueva consideración teórica de lo que se entiende por representación política ni tampoco exaltar una elaboración conceptual sobre el funcionamiento de los sistemas democráticos liberales que abundan en la presente época. Si nos proponemos, entre otras cosas, explicar la relación entre la exclusión y la asimilación como eje de reclamo para la reformulación de los sistemas de representación política en el marco de las poliarquías contemporáneas. Para ello, propondremos un diálogo entre Robert A. Dahl, Judith Butler y Pablo Ribery que nos permitirá onda en consideraciones conceptuales en torno a la democracia, la participación política, la representación, la identidad y el género. Nótese que estos dos últimos puntos fueron tratados en profundidad en las secciones anteriores, por lo que no serán desarrollados en profundidad de nuevo.

Anteriormente, delineamos la definición ofrecida por Robert A. Dahl sobre la poliarquía y señalamos los elementos de su teoría que consideramos apropiados para entablar un diálogo con los planteamientos de Judith Butler. Dahl, fundamenta la poliarquía como un régimen político que se distingue por dos amplias características, una de las cuales prevalece en cuanto a la importancia para nuestro análisis y es la extensión de la ciudadanía. Entre los aspectos destacados que conectan la poliarquía con la teoría butleriana se encuentran los problemas inherentes a la exclusión, el reconocimiento de la diversidad subcultural, la dinámica participativa en la esfera política y la estructura de representación política.



Existen diversos aspectos cruciales para abordar en relación con la poliarquía. En primer lugar, resulta pertinente destacar que, según Dahl, “en la práctica tal vez no existan jamás un proceso democrático perfecto y un gobierno democrático perfecto: no son sino ideas de las posibilidades humanas con las que puede compararse la realidad” (Dahl, 1989, p. 134). Este planteamiento sugiere que las críticas y observaciones en torno a los procesos democráticos y políticos se desenvuelven en dos niveles: uno utópico, donde se idealizan los estándares democráticos, y otro pragmático, donde se utilizan como herramientas para comparar y contrastar realidades con el fin de forjar una síntesis que otorgue sentido a ambas dimensiones. En este sentido, la noción de perfección democrática se erige como un faro de guía, una aspiración constante hacia la plenitud de los ideales democráticos, aunque su consecución total pueda ser un horizonte inalcanzable. No obstante, este ideal cumple una función esencial al proporcionar un marco conceptual para evaluar las deficiencias de los sistemas políticos existentes. La brecha entre la realidad y la perfección democrática sirve como catalizador para la reflexión crítica y la identificación de áreas de mejora en la gobernabilidad y la participación ciudadana.

Sobre esta última me gustaría arrancar el análisis, la «participación efectiva» como criterio de un proceso democrático. Dahl expresa;

En todo el proceso de adopción de decisiones obligatorias, los ciudadanos deben contar con oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final. Deben tener oportunidades apropiadas y equitativas para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra. (1989, p. 135).

Esta noción resalta la necesidad de una participación ciudadana activa y significativa en la toma de decisiones políticas. No obstante, al explorar la participación efectiva en el contexto de los Estados modernos, surge una complejidad inherente a las limitaciones geográficas y demográficas en comparación con las antiguas ciudades-Estados. Mientras que en las antiguas ciudades-Estados era posible una participación más directa debido a su tamaño reducido, en los Estados modernos, la participación efectiva se ve desafiada por la escala más amplia y la diversidad de la población. La extensión territorial y la cantidad de habitantes pueden dificultar la creación de oportunidades equitativas para que todos los ciudadanos participen de manera activa en los procesos políticos.

La limitación de la participación se agudiza al considerar el componente crucial de la identidad, específicamente la inteligibilidad de género. Las construcciones culturales arraigadas y las expectativas normativas que rodean el género actúan como barreras sustanciales para la participación equitativa en los procesos democráticos. Este fenómeno se agrava aún más por el hecho de que algunas identidades de género pueden encontrarse en la periferia de la aceptación social, sin recibir el pleno reconocimiento o valoración que merecen en el ámbito público.

La precarización, en sus diversas manifestaciones, se traduce en una falta de representación de una amplia gama de identidades de género en los espacios democráticos. Este vacío de representación no sólo niega a ciertos individuos el derecho fundamental de participar plenamente en la toma de decisiones políticas, sino que también impacta de manera significativa en la calidad y autenticidad del sistema democrático en su conjunto. La falta de reconoci-



miento y valorización de diversas identidades de género perpetúa desigualdades sistémicas y excluye perspectivas valiosas en la formulación de políticas y la implementación de decisiones gubernamentales. La discriminación y la falta de representación pueden resultar en políticas públicas que no reflejen las necesidades y preocupaciones de todos los sectores de la sociedad, contribuyendo así a la perpetuación de inequidades sistémicas.

Es imperativo reconocer que la inteligibilidad de género no solo es una cuestión individual, sino también una construcción social arraigada en normas y percepciones colectivas. La participación equitativa en los procesos democráticos requiere desafiar y reformar estas normas, así como crear un espacio inclusivo que celebre y respalde diversas identidades de género. Esto implica no sólo la eliminación de obstáculos formales, sino también la promoción de una cultura política que abrace la diversidad y la igualdad de género.

En segundo lugar, cuando nos sumergimos en el análisis de la exclusión en el marco de la poliarquía, resulta imperativo dirigir nuestra atención desde la mera ciudadanía hacia la ejecución efectiva de los derechos inherentes a los ciudadanos. Nos enfocamos particularmente en los derechos que son sistemáticamente negados a individuos debido a la ininteligibilidad de género. En el abordaje de la inclusión, Robert A. Dahl plantea una interrogante esencial que reverbera en la reflexión sobre la poliarquía: "¿Quiénes tienen el derecho legítimo de ser incorporados en el demos?" (Dahl, 1989, p. 146). Dahl destaca la inclusión como una característica primordial de la poliarquía, subrayando que cualquier menoscabo en este aspecto conlleva inevitablemente a un deterioro en la calidad del sistema democrático. Desde una perspectiva contrastante, la exclusión emerge como un obstáculo significativo que socava el reconocimiento, la salvaguarda y la materialización de los intereses de aquellos que son sistemáticamente apartados del tejido democrático. En este sentido, la exclusión no solo impide el pleno ejercicio de derechos ciudadanos, sino que también obstaculiza el flujo vital de reconocimiento y protección hacia aquellos cuyas voces son marginadas.

En última instancia, el análisis de la exclusión en el contexto de la poliarquía no solo debe contemplar la ciudadanía como una categoría estática, sino que debe trascender hacia la garantía de la participación plena y equitativa de todos los individuos, independientemente de su identidad de género. La inclusión, según Dahl, no solo constituye un principio cardinal, sino que se erige como un pilar fundamental para la preservación y prosperidad de un sistema democrático vibrante y resiliente.

Judith Butler denuncia que estas minorías son sometidas a una vida de precariedad, cuya vida "no están calificadas como reconocibles, legibles o dignas de despertar sentimiento" (2009, p. 335). Si bien, la inclusión en los sistemas políticos ha experimentado transformaciones a lo largo de la historia, Dahl señala que:

La experiencia ha demostrado que cualquier grupo de adultos excluidos del demos (p. ej., mujeres, labradores y artesanos, personas sin propiedades inmuebles, minorías raciales) queda letalmente debilitado en lo tocante a la defensa de sus intereses; y es poco probable que un demos excluyente proteja los intereses de aquellos a quienes ha excluido. (1989, p. 156)

Los escritos de Butler nos proporcionan una comprensión más profunda de por qué estos sujetos sufren constantemente discriminación, violencia física, emocional, psicológica, por su sexualidad y/o género. Es decir la precariedad y el problema de la incursión en las poliarquías están íntimamente relacionados, lo que nos trae a la pregunta fundamental: ¿las personas en



situación de precariedad son parte del demos? Si no lo son, ¿es el género un condicionante que limita su inclusión? Ciertamente no podemos concluir que estos sujetos son considerados partes del demos, ya que no acceden a los mismos beneficios ni a la protección del estado que el resto de los ciudadanos. La constante discriminación y abandono del sistema político-económico profundizan el desarraigo de estos sujetos del demos.

Sin embargo, es innegable que ha habido avances en las últimas décadas en el reconocimiento de estos derechos y en el progreso hacia la igualdad de oportunidades, aunque estas medidas no son suficientes. La categorización de Dahl sobre la inclusión y su rol en la poliarquía, junto con las alertas y denuncias de Butler sobre las condiciones de vida, las normas de género, su carácter performativo, y el abandono sistemático del estado, profundizan el problema de las poliarquías contemporáneas. Un sistema poliárquico que haga caso omiso o que, aun reconociendo la existencia del sujeto, no profundice en políticas públicas para modificar el papel del Estado frente a las vidas precarizadas, es un sistema que continuará su declive y acentuará sus fragmentaciones internas.

Dahl caracteriza a la sociedad propensa a la poliarquía como "moderna, dinámica y pluralista" (1989, p. 301), haciendo hincapié en su desarrollo social, crecimiento económico y diversidad de grupos y organizaciones. Sin embargo, esta percepción tiende a pasar por alto la realidad de aquellos que, debido a su identidad de género, no son considerados como parte integral del demos. Esta exclusión conlleva a que estos individuos no experimenten un entorno socioeconómico que pueda ser descrito como moderno, dinámico y pluralista.

Como señalamos anteriormente, la condición de precariedad a la que se ven sometidos estos sujetos sociales los expone a situaciones de daño, violencia e incluso la muerte. En esencia, el sistema sexo-género, al ser estático y poco flexible, actúa como una barrera significativa que impide que aquellos con identidades de género no convencionales se desenvuelvan plenamente en una sociedad que se autodefine como moderna, dinámica y pluralista.

El desafío crucial, por lo tanto, reside en la búsqueda de estrategias efectivas para incluir a estos individuos marginados en el demos y garantizar que gocen de los beneficios y derechos que las sociedades contemporáneas ofrecen. Esto implica una revisión profunda de las estructuras políticas, sociales y económicas que perpetúan la exclusión, así como la promulgación de políticas públicas que aborden activamente las inequidades de género. En última instancia, el objetivo es transformar la poliarquía de ser simplemente "moderna, dinámica y pluralista" en una entidad que sea verdaderamente inclusiva y equitativa para todos, independientemente de su identidad de género. Esto no solo implica una revisión de las políticas y estructuras existentes, sino también un compromiso profundo con la construcción de una sociedad que reconozca y celebre la diversidad en todas sus formas.

En este complejo entramado, la representación política emerge como un elemento crucial para el análisis. La definición de Pablo Riberi, que la conceptualiza como "el mecanismo institucional que permite designar y/o traer presente a "ausencias"; a identidades significativas que en la manifestación pública de una autoridad en situación de representación pueden legítimamente decidir por otros" (Riberi, 2014, p. 55), destaca la importancia de la representación como un medio para dar visibilidad y voz a aquellos que han sido históricamente excluidos. En consecuencia, la representación política no solo se convierte en un medio para corregir las desigualdades sistemáticas, sino también en una herramienta para cambiar la na-



rrativa subyacente que perpetúa la exclusión. Solo a través de una representación política verdaderamente inclusiva y comprometida se puede aspirar a transformar las dinámicas subyacentes que perpetúan la marginalización y avanzar hacia una poliarquía que refleje auténticamente la diversidad y la igualdad de oportunidades para todos.

Pablo Riberi refiere a dos clasificaciones que se destacan a la hora de hablar sobre la representación política; la representación por asimilación y la representación por autorización. La representación por asimilación:

Hace pensar en un universo compuesto por sustancias singulares; sustancias que son identificables tanto por su individualidad como por su pertenencia a un género de referencia, también predeterminado. En este primer marco, representante y representado conforman una relación sustancial, férrea, que permite traspolar como fundamento lógico de imputación los efectos de los actos de representación del segundo hacia el primero. (2014, p. 170)

Por otro lado la representación por autorización, “lleva a pensar que la representación política no es otra cosa que la consecuencia directa de un previo y diferenciado proceso político convencional de creación de títulos políticos para decidir por otros” (Riberi, 2014, p. 170). Ciertamente la que resulta más pertinente para nuestro análisis es centrarnos en el primer tipo de representación política, sin embargo, ambos tipos se encuentran presentes en los sistemas contemporáneos, la distinción radica en que tenemos sistemas que priman una sobre la otra. Como veremos a continuación, la teoría butleriana, si bien pone el foco en la primera por sobre la segunda, formula una crítica de tal magnitud que nos lleva a afirmar que intrínsecamente se requiere la reforma de la «autoridad» y de los procesos de «asimilación» en términos de representación política.

La reforma de la autoridad encuentra su fundamento en las reflexiones expuestas acerca de la producción de la identidad. La exigencia de inclusión y la aspiración a una apertura indefinida del género constituyen, en esencia, una lucha por reconfigurar las relaciones de poder y la autoridad dentro de los sistemas liberales. La crítica de Butler hacia los sistemas liberales se basa en su promoción de la heterosexualidad obligatoria y el binarismo de género, prácticas que excluyen y ponen en peligro la vida de aquellos cuyas identidades de género no se ajustan a los parámetros convencionales.

Una política feminista que aspire a superar los efectos performativos del género se ve compelida a cuestionar y reformar las relaciones de poder existentes, proponiendo nuevas dinámicas y enfoques. En términos ideológicos, esto implica la imposición de una nueva perspectiva de género, centrada en la apertura del campo de posibilidades de género y en la superación de los actuales mecanismos de exclusión. Como se discutió anteriormente, este proceso demanda una reconfiguración integral en los aparatos ideológicos del Estado.

Esta necesidad de transformación se refleja en las nuevas conceptualizaciones acerca de la familia, las críticas a las instituciones religiosas, los enfoques educativos en las escuelas y las objeciones a los medios de comunicación, especialmente aquellos que perpetúan visiones predeterminadas de corporalidad y sexualidad. Este cambio de paradigma busca no solo desafiar las estructuras normativas preexistentes, sino también promover la aceptación y el respeto hacia una diversidad de identidades de género. En este sentido, la reforma de la autoridad se convierte en un componente esencial para construir sociedades más inclusivas y equitativas.



Esta situación, por supuesto, también genera notables efectos en términos «asimilativos» entre representante y representado. Son diversas las razones que explican las desafectaciones en los sistemas de representación política y las consiguientes crisis que afectan a nuestras democracias. En mi perspectiva, los debates en torno a la identidad abren un nuevo frente de batalla en este sentido, ya que, principalmente, aquellos individuos cuyas identidades no se ven reflejadas en el sistema político tienden a experimentar una falta de representación. Lo que debería constituir una "relación sustancial y férrea" entre representante y representado se convierte, en cambio, en la carencia de un vínculo que coloca al "representado" en una posición de vulnerabilidad.

Como se mencionó al analizar la participación política en las poliarquías, cuando estos individuos quedan a merced del sistema socioeconómico, también se produce una pérdida en términos de representatividad en el sistema político. Si la participación política ya es inherentemente menor en las poliarquías, y además se suma la falta de representación que experimentan los sujetos de identidad disidente, indudablemente se encuentran en desventaja en la lucha por su supervivencia. En esta situación, carecen de defensores que aboguen por sus intereses y de un Estado que les facilite el acceso a los sistemas de protección socioeconómica, permitiéndoles salir de su situación de precariedad.

En esta línea, Riberi sostiene que “de la mano de la multiplicación de identidades, al haberse desatado crecientes y diversificadas demandas sobre una miscelánea de creencias, deseos e intereses en expansión, las crisis vienen cabalgando sobre una inaccesible malla de desencantos subterráneos” (2014, p. 182). Por esta razón, considero que no se debe subestimar la importancia de la lucha por la inclusión y los procesos de construcción de identidades de género. Desestimar estas luchas impide a las instituciones del Estado, así como a quienes las lideran, comprender los problemas subyacentes que generan desafección en los sistemas políticos contemporáneos.

El reconocimiento y la valoración de estas luchas son esenciales para fomentar una comprensión más profunda de las demandas de una sociedad en constante cambio y evolución. Ignorar o minimizar estos procesos impide una percepción clara de los desencantos subyacentes que afectan a la población.

La subestimación de estas luchas limita la capacidad de las instituciones y sus líderes para mejorar la conexión entre el pueblo y los representantes. Asimismo, obstaculiza la formulación de políticas públicas que, conscientes de estas problemáticas, puedan contribuir significativamente a mejorar el acceso a los derechos fundamentales en nuestras sociedades. En este contexto, abogar por la inclusión y comprender la complejidad de la construcción de identidades de género se presenta como un paso crucial para fortalecer la legitimidad de las instituciones, promover una representación más auténtica y abordar eficazmente los desafíos contemporáneos que enfrentan nuestras sociedades.

En este contexto, sostengo que es plausible la formulación de dos enfoques para comprender la representación política, enmarcados dentro de la dialéctica entre la legitimidad e iterabilidad. La segunda perspectiva, la cual hemos examinado previamente, se caracteriza como un diálogo profundo entre la diferencia y la repetición. Es decir, se centra tanto en la individualidad como en el surgimiento del otro a través de la reiteración, estableciendo una estrecha conexión con la condición performativa del género. Por otro lado, la legitimidad concebida



como representación se erige como un producto diferencial de fuerza para los individuos. Este enfoque, comúnmente asociado con la noción de representación por asimilación, busca la igualdad de acceso a las instituciones del Estado y la capacidad de influir en la toma de decisiones a través de sus representantes, prescindiendo de consideraciones específicas de género.

En primer lugar, podemos entender el sistema de representación política como un sistema cerrado y estable. En este, la identidad de género se erige a través de un sistema sexo-género binario y de heterosexualidad obligatoria. Donde el campo de posibilidades del género es limitado y estable, las lógicas iterables son cerradas y excluyentes, es decir que se produce amplitudes en el campo de posibilidades de género, pero estas poseen una carácter no inteligible en cuanto a la perspectiva de una continuidad aparente entre el sexo, género y el deseo. Este sistema de representación política, arraigado en un paradigma cerrado y estable, impone una estructura rígida en la concepción de la identidad de género. Aquí, la dualidad sexo-género binaria y la imposición de la heterosexualidad obligatoria actúan como pilares fundamentales. Bajo esta perspectiva, el espectro de posibilidades de género se ve significativamente restringido, limitando las expresiones y experiencias que caen fuera de los confines de esta dicotomía. En este contexto, las lógicas iterables, que en teoría podrían ofrecer amplitud en el campo de posibilidades de género, se ven coartadas y asfixiadas. Aunque se podría argumentar que existe alguna apertura en la teoría, en la práctica, las restricciones impuestas por el sistema cerrado limitan la inteligibilidad de cualquier expresión que desafíe las normas preestablecidas de la conexión aparente entre el sexo, género y el deseo.

La estabilidad del sistema se traduce en la exclusión de aquellos cuya identidad de género no se alinea con las expectativas tradicionales. La continuidad aparente entre el sexo biológico asignado al nacer, el género asumido y las preferencias sexuales convencionales crea barreras que dificultan la aceptación y el reconocimiento de las identidades no conformes. En este marco cerrado, la diversidad de expresiones de género queda relegada a los márgenes, y aquellos que no se ajustan a la norma enfrentan discriminación y marginalización. La falta de flexibilidad y apertura en el sistema de representación política impide la plena participación de individuos con identidades de género diversas, perpetuando así un ciclo de exclusión y desigualdad.

La necesidad de abrir el campo de posibilidades de género, desafiando la rigidez del sistema binario y la heterosexualidad obligatoria, se presenta como un imperativo para una representación política genuinamente inclusiva. La exploración y aceptación de identidades no conformes deben incorporarse en la esfera política, promoviendo una comprensión más amplia y respetuosa de la diversidad humana en todas sus manifestaciones.

En segundo lugar, cabe considerar la posibilidad de entender al sistema de representación política como abierto y dinámico. Bajo esta perspectiva, se propone una reconfiguración de las estructuras políticas tradicionales, abandonando la rigidez del sistema cerrado en favor de una flexibilidad que refleje la complejidad de las identidades de género.

En un sistema abierto y dinámico, se desafían las nociones preestablecidas de la dualidad sexo-género binaria y la heterosexualidad obligatoria. Este enfoque busca ampliar el campo de posibilidades de género, reconociendo y celebrando la diversidad de expresiones que escapan de los límites impuestos por un sistema más estático. La fluidez y la variabilidad en la



identidad de género se consideran no sólo legítimas, sino esenciales para una representación política auténtica.

En este contexto, las lógicas iterables encuentran un espacio más propicio para su desarrollo. La amplitud en el campo de posibilidades de género se vuelve más inteligible, permitiendo la coexistencia de identidades diversas sin imponer restricciones basadas en conceptos rígidos de conexión entre el sexo biológico, el género y el deseo. La apertura y dinamismo de este sistema no solo abren las puertas a una mayor inclusión, sino que también desafían las normas que históricamente han marginado a aquellos que no se ajustan a los estándares tradicionales de identidad de género. La representación política, en este marco, se convierte en un espacio donde se busca activamente reflejar y respetar la riqueza de la diversidad humana, promoviendo la igualdad de oportunidades y la participación plena para todos.

Este enfoque también implica una adaptabilidad constante a medida que evolucionan las comprensiones culturales y sociales sobre la identidad de género. El sistema político abierto y dinámico reconoce que las concepciones de género son fluidas y cambiantes, y por lo tanto, busca ajustarse a estas transformaciones para garantizar una representación auténtica y actualizada.

En resumen, la dialéctica entre legitimidad e iterabilidad nos brinda la capacidad de discernir un sistema de representación que aborda las luchas en términos de exclusión. Sin embargo, resulta evidente que este sistema no puede eliminar de manera definitiva ni la condición performativa del género, ni la noción de iterabilidad, ni tampoco la producción de la identidad y de los sujetos mediante mecanismos culturales, discursivos e ideológicos. Esta dialéctica, lejos de suprimir, destaca la permanente tensión entre la producción de la identidad; siempre habrá géneros considerados «subversivos», y siempre existirá un otro excluido de alguna forma, tal como expresó Chantal Mouffe, “uno tiene que reconocer que una comunidad política completamente inclusiva nunca podrá existir. Siempre habrá algún “afuera constitutivo”, un exterior a la comunidad que es la condición misma de su existencia” (1992, p. 17). Pero esto no quiere decir que no se pueda construir democráticamente un sistema dinámico que intente eliminar las barreras de exclusión.

En definitiva, no hay una síntesis homogeneizadora, así como probablemente nunca exista la democracia perfecta, tampoco lo será la sociedad de la inclusión. Lo que tenemos es una nueva forma de racionalización no definitiva. La posibilidad de abrir nuestra racionalidad más allá de un binarismo incrustado en lógicas naturalistas y esencialistas y proveer un sistema democrático pluralista que pregone por la protección del individuo. Que la identidad de género no sea la razón por la cual un sujeto deba ser sometido a situaciones de violencia, marginalidad y abuso por parte del sistema político, económico, social y cultural.

CONCLUSIÓN

A lo largo de este trabajo, se ha explorado la intersección entre la performatividad de género, la iterabilidad, las dinámicas del binarismo, las lógicas de poder e ideología en la producción del género, y la búsqueda de una representación más inclusiva para una política feminista. El enfoque inicial era comprender cómo formular una política feminista que extienda la representación hacia sujetos excluidos por las normas contemporáneas, superando los efectos performativos del género y promoviendo una igualdad efectiva.



Primero, se analizó la performatividad del género, mostrando cómo las expectativas sociales configuran la identidad a través de la repetición de actos corporales, con una constante interacción entre el «Yo» y el «Otro», ambos contribuyendo a la reproducción de normas de género. La reflexión también abordó los géneros subversivos que desafían la normatividad binaria, planteando la pregunta sobre la posibilidad de una política feminista que trascienda las exclusiones del sistema binario.

Se examinó la relación entre performatividad y exclusión, sugiriendo que la solución no radica solo en lo performativo, sino en transformar las estructuras que generan exclusión. Así, se esbozó una política feminista que modifique dichas estructuras, reconociendo que la performatividad, aunque central para entender el género, no es un obstáculo insuperable para una política más equitativa.

La discusión se amplió al ámbito de la representación, señalando que las tensiones entre el binarismo y la ampliación de posibilidades generan una crisis, especialmente en el ámbito político. Las políticas que sostienen visiones rígidas del binarismo tienden a excluir y perpetuar la invisibilidad de identidades no conformes, afectando la representación justa.

La hipótesis planteada era que, aunque la performatividad y las lógicas subversivas pueden desafiar las normas binarias, su iteración no garantiza automáticamente una apertura ilimitada de posibilidades de género sin especificar cuáles deben materializarse. Esta hipótesis se confirma con las reflexiones desarrolladas, mostrando que la subversión, aunque crucial para cuestionar el binarismo, no implica una apertura total. La interacción entre el individuo y las expectativas sociales determina qué identidades son reconocidas y aceptadas, estando condicionada por discursos y estructuras sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Althusser, L. (2008). La filosofía como arma de la revolución. Siglo XXI.

Butler, J. (1992). Contingent Foundations: Feminism and the Question of "Postmodernism". IS MUNI. Retrieved November 17, 2023, from <https://is.muni.cz/el/fss/podzim2008/SOC402/um/1239861/BUTLER.pdf>

Butler, J. (2009, 8 21). Performatividad, precariedad y políticas sexuales. Revista de Antropología Iberoamericana, 4(3), 321-336. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62312914003>

Butler, J. (2018). El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad. Paidós.

Carranza, p. (n.d.). Derrida - EL OTRO ES SECRETO PORQUE ES OTRO | PDF | Martin Heidegger | Edmund Husserl. Scribd. Retrieved November 27, 2023, from <https://es.scribd.com/document/525483079/Derrida-EL-OTRO-ES-SECRETO-PORQUE-ES-OTRO>

Crenshaw, Kimberlé W. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. Stanford Law Review, 43 (6), pp. 1.241-1.299. Traducido por: Raquel (Lucas) Platero y Javier Sáez

Dahl, R. A. (1993). La democracia y sus críticos (L. Wolfson, Trans.). Paidós.

de Lauretis, T. (1987). Technologies of Gender: Essays on Theory, Film, and Fiction. Indiana University Press.



- Foucault, M. (2019). *Microfísica del poder* (H. Pons, Trans.). Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Gadamer, H.-G. (1997). *Verdad y método* (A. Agud Aparicio, Trans.; Vol. 1). Sígueme.
- Mouffe, C. (1992, mayo 21). *Feminismo, ciudadanía y política democrática radical*. JSTOR. Retrieved February 3, 2024, from <https://www.jstor.org/stable/42624105>
- Preciado, P. B. (2013). *Teoría Queer: Notas para una política de lo anormal o contra-historia de la sexualidad*. *Revista Observaciones Filosóficas*. Retrieved February 3, 2024, from <https://www.observacionesfilosoficas.net/queer-teoria.htm>
- Riberi, P. (2014). *Teoría de la representación política: crisis y desafíos del estado contemporáneo*. Rubinzal-Culzoni.
- Viveros Vigoya, M. (2023). *Genealogías, institucionalización y la cuestión del sujeto en la interseccionalidad*. *Interseccionalidad, giro decolonial y comunitario*, 37 a 55. <https://www.clacso.org/interseccionalidad-giro-decolonial-y-comunitario/>



Demandas, heterogeneidad y formas de lo común. Reflexiones en torno a procesos de (des)identificación política.

Marilina Truccone

maritruccone@gmail.com

CCONFINES (CONICET Y UNVM)

Abstract

En el presente trabajo traemos a colación la especificidad de la discusión sobre el populismo para reflexionar sobre la ciudadanía. Así, parafraseamos la pregunta sobre *qué hace el populismo a los derechos* (Barros y Barros, 2023), para trasladarla a *qué hace el populismo a la ciudadanía*. En reflexiones recientes, Panizza (2023) genera un recorrido en torno a la relación entre populismo y la democracia, estableciendo como elemento clave al sujeto ciudadano. En tal sentido, el autor sugiere que la puesta en escena de los procesos identitarios en clave ciudadana aporta a la construcción de un espacio (público), que enmarca democráticamente el reconocimiento a la diferencia y al conflicto. A la vez, que asegura la supervivencia de dichas reglas de juego democráticas. Así, se reconoce que el populismo es un elemento constitutivo a las sociedades modernas, en tanto mecanismo que le da lugar de representación socio-política a sectores marginalizados.

De esta manera, se aúna en la noción de heterogeneidad como forma de explicar elementos que parecen quedar por fuera de la representación simbólica por parte de experiencias políticas, pero que constituyen a lo comunitario. La doble acepción otorgada al concepto, en tanto contiene un sentido de resto y, a su vez, que opera como constante recuerdo de una otredad radical, representa un nuevo punto de partida para la reflexión sobre lo comunitario. Por lo cual, nos proponemos indagar en la noción de heterogeneidad en la constitución de los escenarios comunitarios de representación sociopolítica.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024



Introducción

En el presente trabajo traemos a colación la especificidad de la discusión sobre el populismo para reflexionar sobre la ciudadanía. Así, parafraseamos la pregunta sobre *qué le hace el populismo a los derechos* (Barros y Barros, 2023), para trasladarla a *qué le hace el populismo a la ciudadanía*. En reflexiones recientes, Panizza (2023) genera un recorrido en torno a la relación entre populismo y la democracia, estableciendo como elemento clave al sujeto ciudadano. En tal sentido, el autor sugiere que la puesta en escena de los procesos identitarios en clave ciudadana aportan a la construcción de un espacio (público), que enmarca democráticamente el reconocimiento a la diferencia y al conflicto. A la vez, que asegura la supervivencia de dichas reglas de juego democráticas. Así, se reconoce que el populismo es un elemento constitutivo a las sociedades modernas, en tanto mecanismo que le da lugar de representación socio-política a sectores marginalizados.

De esta manera, se aúna en la noción de heterogeneidad como forma de explicar elementos que parecen quedar por fuera de la representación simbólica por parte de experiencias políticas, pero que constituyen a lo comunitario. La doble acepción otorgada al concepto, en tanto contiene un sentido de resto y, a su vez, que opera como constante recuerdo de una otredad radical, representa un nuevo punto de partida para la reflexión sobre lo comunitario. Por lo cual, nos proponemos indagar en la noción de heterogeneidad en la constitución de los escenarios comunitarios de representación sociopolítica.

Reflexiones sobre la ciudadanía y lo común

Como parte de nuestras coordenadas conceptuales, rastreamos la especificidad de la discusión sobre el populismo para reflexionar sobre la ciudadanía. Así, parafraseamos la pregunta sobre *qué le hace el populismo a los derechos*, para trasladarla a *qué le hace el populismo a la ciudadanía*. En trabajos anteriores se ha puesto de manifiesto la posibilidad de recuperar tanto la versión liberal como republicana de la ciudadanía planteada por Mouffe, como una instanciación pendular que refiere a los momentos privados y públicos de los ciudadanos sujetos. Por lo cual, se hace hincapié en la constitución identitaria de la ciudadanía (Truccone, 2019). Significativamente, para Mouffe, la ciudadanía constituye el punto en que dichas posiciones de sujeto se ponen en juego para la constitución de lo comunitario. Más aún, la ciudadanía constituye el nudo identitario por excelencia que atraviesa a las y los sujetos (Mouffe, 1992; 1999).

A modo de continuación de estas reflexiones, hacemos lugar a lo señalado por Roniger (2005), en tanto hace lugar a la pregunta si el populismo genera un tipo específico de ciudadanía. En esta dirección, el autor propone tres aspectos para responder a esta pregunta. En primer lugar, señala el tipo de estrategias de representación y participación que habilitan las experiencias políticas populistas. En tanto la ciudadanía se define por la relación entre derechos y obligaciones y los modos de equilibrar los distintos intereses, el populismo recalibra las estrategias de representación y participación desde una participación activa del pueblo en política, a partir de la generación de antagonismos y reforzando constructos como la justicia social, la voluntad popular comunitaria, etc. De ahí que se enfatiza en la participación en un movimiento político que canalice una “política de la antipolítica” (Roniger, 2005: 5).

El segundo aspecto que refiere el autor se centra en la interconexión entre el acceso al mercado, la pertenencia política y las identidades públicas. Por tanto, Roniger especifica que, más allá de cualquier tipo de orden económico, el Estado abandona todo tipo de neutralidad en la configuración de los contornos de la ciudadanía. Por lo que, en el tránsito de impulsar un orden más inclusivo, se enfatiza en el aspecto de la redistribución de los recursos nacionales.



Finalmente, el tercer aspecto recuperado por el autor, que refuerza las implicancias del populismo en torno a la ciudadanía, refiere a la función performativa de la ciudadanía, la cual deviene del contenido emotivo de los populismos. Allí reside la consideración de que los populismos generan cierto aspecto vivencial/de experiencia de la ciudadanía a partir del orden de los afectos y emocionales no neutrales (tanto desde la empatía como del odio). Por ello, la participación activa se canaliza a través de la regulación y de liderazgos estatales.

En definitiva, para Roniger, la especificidad que reside en la ciudadanía en el marco de las experiencias populistas implica una fase necesaria de relación con el pueblo. En este punto, el autor reconoce que los populismos generan estrategias tendientes a la autonomía de la sociedad civil, desde la regulación estatal de los liderazgos. En este marco, hay un reconocimiento al lugar del pueblo y la constitución de demandas que son necesarias para que dicha regulación estatal siga siendo eficaz. Estas últimas apreciaciones consideramos que son significativas para traer al ruedo sobre *cómo opera el populismo en la ciudadanía*, en tanto se identifican ciertas interlocuciones necesarias, de intermediación con el pueblo.

En reflexiones recientes sobre las consideraciones del populismo en Laclau y Mouffe, Panizza (2023) genera un recorrido en torno a la relación entre populismo y la democracia, estableciendo como elemento clave al sujeto ciudadano. En tal sentido, el autor sugiere que la propuesta de Mouffe, sobre la reconversión del enemigo como adversario en el escenario democrático, no recapitula en torno a la figura del ciudadano como actor constitutivo de la democracia. Por tanto,

“Solo si se considera a la ciudadanía como una supraidentidad de las encarnaciones parciales y contenciosas del pueblo soberano, la compleja y a menudo problemática relación entre el pueblo y sus adversarios no deviene en un conflicto entre enemigos y se puede establecer un espacio agonista de reconocimiento mutuo y de negociaciones, así como también de conflicto y contestación” (Panizza, 2023: 219).

De esta manera, la puesta en escena de los procesos identitarios en clave ciudadana aporta a la construcción de un espacio (público), que enmarca democráticamente el reconocimiento a la diferencia y al conflicto. A la vez, que asegura la supervivencia de dichas reglas de juego democráticas. Así, Panizza reconoce que el populismo es un elemento constitutivo a las sociedades modernas, en tanto mecanismo que le da lugar de representación socio-política a sectores marginalizados. Por lo tanto, en la tensión populismo-democracia, la ciudadanía sigue emergiendo como elemento articulador de dichas tensiones.

Ahora bien, estas discusiones actuales sobre la ciudadanía y el populismo no condensan ciertos problemas actuales que refieren a cómo se compone lo comunitario y aquellas expresiones marginales de la representación socio-política. Por tanto, redundante la problematización sobre cómo tiene injerencia expresiones en los bordes de la representación política y que pueden llegar a torcer, de alguna manera, la dinámica de representación de lo común a una comunidad y, en definitiva, de lo que es susceptible de articulación ciudadana. A continuación, abordaremos la cuestión de la heterogeneidad para reflexionar sobre la composición de lo común y sus posibles delimitaciones.

La heterogeneidad y la delimitación de lo comunitario

En segundo lugar se recapitula en la noción de heterogeneidad como forma de explicar estos elementos que se ponen en juego en el escenario de lo social. En este punto, recuperamos lo afirmado por Laclau (2005):

“Mientras que el antagonismo aún presupone alguna clase de inscripción discursiva, el tipo de exterioridad al que nos estamos refiriendo ahora presupone no solo una exterioridad a algo dentro de un espacio de representación, sino respecto del espacio de representación como tal. Este tipo de exterioridad es lo que vamos a denominar heterogeneidad social. La heterogeneidad, concebida de esta manera, no significa diferencia; dos



entidades, para ser diferentes, necesitan un espacio dentro del cual esa diferencia sea representable, mientras que lo que ahora estamos denominando heterogéneo presupone la ausencia de ese espacio común” (155)

De esta manera, la figura de la heterogeneidad facilita la comprensión sobre aquellas peticiones que quedan por fuera del universo de lo simbolizable de los procesos y experiencias políticas.

Por ello, hay tres parámetros para analizar la heterogeneidad. Señala Laclau (2005): “En primer lugar, como la frontera antagónica involucra, como hemos visto, un otro heterogéneo que es dialécticamente irrecuperable, siempre habrá una materialidad del significante que resista la absorción conceptual.” (168). Luego, “En segundo lugar, en nuestro diagrama, la heterogeneidad también está presente en el particularismo de las demandas equivalenciales —un particularismo que, como sabemos, no puede ser eliminado porque es el fundamento mismo de la relación equivalencial—. En tercer lugar, como hemos visto, el particularismo (la heterogeneidad) es también lo que impide a algunas demandas incorporarse a la cadena equivalencial.” (168). Por tanto, las fronteras antagónicas son también parte de la articulación contingente del escenario social.

Por su parte, Groppo (2010) recupera dos usos de la noción de heterogeneidad en Laclau:

“un uso antidialéctico, anti-hegeliano de heterogeneidad como 'resto', y un uso del término como sinónimo de exterioridad o distancia, lo que podríamos llamar un uso anti-comunitario y antirepresentacionalista del mismo. Analizaremos ambos usos, entre los que hay una evidente conexión, puesto que el primero supone el segundo: el 'resto' hace imposible el despliegue de una homogeneidad (primer uso) y la distancia o exterioridad abre la posibilidad de su articulación (segundo uso)” (p. 66).

De esta manera, es interesante esta doble acepción otorgada al concepto. En tanto lo heterogéneo contiene un sentido de resto, de situaciones o elementos que son desplazados, marginalizados. A su vez, la heterogeneidad opera como constante recuerdo de una otredad radical, que incide en la frontera del universo simbolizable. Y que ni siquiera es parte constitutiva de una relación antagónica, es parte de un afuera irrepresentado, pero que es susceptible de ser articulado.

En este punto, retomamos la pregunta de Barros y Groppo (2010) respecto de la heterogeneidad: ¿qué características asume aquello que debe ser empujado a esos bordes de lo común? Inmediatamente los autores responden que es justamente el residuo, lo imposible de domesticar que acecha en forma turbulenta la vida comunitaria y que se constituye como lo heterogéneo.

De este modo, la reflexión sobre lo heterogéneo desde los trabajos poslaclauianos se encuentran habitados por dos aspectos a destacar:

a) la política como espejo de lo social está en crisis. La política no es mas reflexiva de lo social, los intereses no son expresión de una subjetividad preconstituída fuera de la política como tal, esquema este donde la política solo puede ocupar el rol de una ficción de segundo orden o una mitificación de una realidad pre-política. Y b) la discusión sobre la homogeneidad y equivalencia entre lo racional y la realidad. La mediación dialéctica que postula como autoevidente y estable la relación entre racionalidad y realidad es puesta en cuestión. La relación política/sociedad y la relación entre racionalidad/realidad enfrentan la emergencia de lo heterogéneo (Barros y Groppo, 2010, p. 10)



El saldo analítico que emerge respecto de la heterogeneidad se sustenta en que hay un desfase continuo entre la dinámica política y lo social y, en forma anudada, hay un desfase respecto de la homogeneidad supuesta entre lo racional y la realidad. Por lo tanto, la heterogeneidad constituye el próximo punto analítico para reflexionar en torno a los (posibles) componentes de lo comunitario. Y, en términos correlativos, sobre los límites de quienes son considerados ciudadanos.

En esta dirección, hay una consideración de Aboy Carlés (2010) sobre lo heterogéneo como resto, como un residuo de significación que al resaltar su carácter de innominado, de algo que no se encuentra nombrado, se introduce como heterogeneidad al sistema simbólico. De allí que es preciso capitular con los adentros y afueras, para dar plena cuenta de la imposibilidad de clausura de toda significación. Es decir, que la heterogeneidad no actúa como un campo paralelo que trata de ingresar al campo simbólico de lo representable, sino que atraviesa dicho campo imposibilitando su fijación.

Ahora bien, trasladamos nuestras reflexiones hacia el argumento que plantea Barros (2010) respecto de que

“la particularidad del populismo está dada por el momento en el que aquello que carece de ubicación diferencial dentro del orden simbólico es arrancado de su exterioridad y aprehendido como una demanda insatisfecha pasible de ser articulada equivalencialmente. Al mismo tiempo, esta radical inclusión genera un conflicto sobre el carácter común de la comunidad. A medida que aparece, esa ruptura conflictiva demuestra la inexistencia de la comunidad” (p. 123)

De este modo, la cuestión de la heterogeneidad implica una posible articulación como demanda insatisfecha. Más aún, la inclusión de lo heterogéneo rompe con la idea de comunidad, tal cual se afirma con cierta naturalidad en torno a las experiencias políticas. Por lo tanto, es una ausencia presente, como señala el autor, en tanto supone una exterioridad del campo de representación, pero que a la vez, actúa como un suplemento de lo común para poder ser representado (Barros, 2010). Desde este punto, se despejan dos consecuencias señaladas por Barros (2010):

“Aquí ya podemos percibir dos consecuencias que se siguen de nuestro argumento sobre el populismo como radical inclusión y puesta en duda de lo común de la comunidad. Por un lado, al estar siempre presente como posibilidad lógica es un espectro, por el otro su espectralidad es una amenaza constante a cualquier posibilidad de institucionalización plena” (p. 124)

De esta manera, rastreamos un hilo que recorre la especificidad de la articulación populista como radical inclusión y puesta en duda de lo común, el elemento de lo heterogéneo como espectralidad que ronda la imposibilidad de institucionalización plena de las experiencias políticas y la configuración de lo común que se implica en los procesos de ciudadanización. Para dar cuenta de una reflexión conceptual profunda, recuperamos la síntesis que realiza Barros en la consideración sobre lo heterogéneo:

“1. Lo heterogéneo nunca es pura exterioridad. Lo excluido, tal como lo presentamos aquí, nunca puede carecer totalmente de ubicación simbólica. No podríamos siquiera hablar de algo que está completamente excluido. Sin embargo, las demandas que analizamos, sujetas a articulaciones populistas, tienen un origen. En algún momento, surgen como demandas insatisfechas a ser tenidas en cuenta por la comunidad y pasan a ser parte de lo común de la comunidad. Esto significa que ninguna demanda es completamente nueva y que todas ellas siempre presentan trazos de una previa estructuralidad que les da significado” (Barros, 2010, p. 125)



Asimismo considera que:

“2. Lo excluido tiene representación simbólica. Como bien explica Georges Bataille, la desintegración de la homogeneidad, que para nosotros nunca es total como indica la referencia a una relativa estructuralidad siempre presente, comienza cuando los elementos disociados se unen a "las formaciones heterogéneas que ya existen" en un estado sea difuso u organizado” (Barros, p. 125)

Además,

“3. La irrupción de lo excluido en los términos planteados aquí implica entonces una distorsión de la distribución de "las ocupaciones, las funciones y los lugares" (Ranciere 1996: 51). Es decir, el populismo se refiere a un modo de arrancamiento de esos lugares; modo que genera una nueva representación del campo de la experiencia. Vale nuevamente la aclaración de que la novedad de esas representaciones no es totalmente nueva. Este arrancamiento no crea demandas de la nada, sino que transforma a las identidades definidas en el orden institucional vigente, las arranca del lugar evidente que les otorga la constitución de la comunidad” (Barros, 2010, p. 126)

Finalmente, hacemos lugar al recorrido que hace Barros sobre las articulaciones populistas, resaltando en ello, la cuestión de la heterogeneidad:

“En este trabajo defendimos entonces la idea que plantea que el populismo es un momento en que se pone en juego la inclusión radical de una heterogeneidad social respecto del espacio común de representación que supone toda práctica hegemónica. Esto nos llevó a discutir dos temas, el problema de la naturaleza de lo excluido y el problema de la integración de aquello que hasta ese momento estaba excluido. Aquí sólo analizamos el primero de ellos. En relación a él, concluimos que dos características marcarían entonces la especificidad del populismo: radical inclusión de una heterogeneidad social y puesta en duda del espacio común de representación que da forma a lo social. De estas dos características se desprenderá el carácter específico de una articulación sobredeterminada de forma populista” (Barros, 2010, p. 129)

En definitiva, la heterogeneidad marca la radical inclusión de elementos por fuera de lo simbolizable y, a la vez, pone en duda la constitución de lo común como algo dado. A continuación se profundizarán estas reflexiones respecto de los niveles de heterogeneidad para pensar la construcción de lo comunitario.

Niveles de heterogeneidad en la construcción de lo comunitario

Respecto de la discusión conceptual sobre la heterogeneidad es interesante señalar lo trabajado por Barros en relación a distintos niveles que parten de la irrepresentabilidad de un signifiante dentro del sistema de significación (Barros, 2018).

De este modo, señala el autor retomando a Laclau, tres niveles de heterogeneidad:

“Un primer nivel dado por la frontera antagónica que constituye una cadena de equivalencia. Es decir, que existe una heterogeneidad entre la cadena y algo externo a ella que al mismo tiempo niega su plenitud y es condición de su existencia. Llamaré, a este nivel, el nivel de la exterioridad constitutiva. Un segundo nivel de heterogeneidad que reside en el resto de particularidad persistente entre las propias diferencias articuladas en una cadena equivalencial determinada. Este sería el nivel de la diferencia. Un tercer ni-



vel que supondría una heterogeneidad radical integrada por elementos que no son diferencias en tanto no comparten un espacio de representación simbólica. El nivel de la no-diferencia.” (Barros, 2018, p. 28)

Así, se observan tres tipos de heterogeneidad que refiere, en primer lugar, a la división antagónica que atraviesa a todo proceso de identificación. En segundo término, refiere a la heterogeneidad de cierta particularidad existente frente a diferencias articuladas. Y, por último, refiere a la heterogeneidad radical compuesta de elementos que no se encuentran en un espacio común de representación simbólica.

Es interesante, frente a esta recuperación, la identificación que hace Barros (2018) de otro nivel de heterogeneidad que no se observa claramente, y se constituye entre las diferencias articuladas y el momento hegemónico que articula una cadena de equivalencias. Por ello, se comienza a pensar que existe cierto grado de heterogeneidad entre los elementos que constituyen una cadena equivalencial en torno a determinado significante - como el de justicia social o de peronista en el marco de la experiencia política del peronismo- por lo que “Este nivel, central para el análisis de cualquier identificación, es el nivel de la heterogeneidad en el momento equivalencial” (Barros, 2018, p. 29). Por lo tanto, bajo estas consideraciones, el autor señala un elemento significativo en la reflexión sobre los populismos en América Latina, los cuales van a ser tan plurales como tantas diferencias articulan en su seno. En todo caso, el argumento lleva a considerar que las diferencias articuladas no dejan nunca de serlo, por lo cual se deja de lado la consideración de que las masas populistas siguen un liderazgo coartando su carácter diferencial (Barros, 2018).

Es importante señalar que cada nivel de heterogeneidad posee una dinámica diferente. Particularmente en este nivel de la heterogeneidad en el momento equivalencial, señala Barros (2018), se juega el tipo de unidad que va a tener la articulación política. Justamente es el nivel “En él se juega la relación entre diferencias articuladas y momento articulante y se constituye como el espacio en el que se gestionará el ajuste entre la sobredeterminación hegemónica y el juego plural de las diferencias” (Barros, 2018, p. 29). En este sentido, el señalamiento de este nivel de heterogeneidad se implica en el momento de sobredeterminación hegemónica del populismo y la pluralidad de diferencias que inciden en dicha sobredeterminación. Por lo que, siguiendo a Barros (2018), “Hay que mirar a las formas de representación posibles en esa dinámica y repensar si ellas se agotan estrictamente en la equivalencia y la diferencia.” (p. 29). Todas estas consideraciones nos llevan a la reflexión sobre cómo en momentos de articulación populista, se pueden observar elementos diferenciales que tensionan a dicha articulación. Constituyendo de este modo, un nuevo tipo de heterogeneidad que recorre una cadena de articulación hegemónica y diferencias que van marcando la pluralidad en dicho contexto de sobredeterminación.

Como corolario de este apartado nos interesa recuperar, a modo de ejemplo, una dinámica de heterogeneidad en donde se puede observar un elemento diferencial en el marco de una articulación populista. Así, retomamos la experiencia política del primer peronismo, más precisamente en el proceso de escritura de cartas que hombres y mujeres le escribían a Juan y Eva Perón, a fin de darle a conocer diversos pedidos que hacían a la mejora de su entorno cotidiano. En este punto, para poner en consideración lo aquí reflexionado, traemos a modo de ejemplo extractos de una carta que hace alusión a la dinámica productiva agraria en la provincia de La Rioja. Ahora bien, la disponibilidad de tierras, del recurso hídrico y también la capacidad crediticia nos hacen pensar en las particularidades del agro riojano. Arrancando



entonces con el análisis de esta carta de agricultores de Chilecito, dirigida a Perón con fecha 17 de julio de 1951 podemos leer:

“Los agricultores de Chilecito, reunidos en asamblea promovida por la filial de este distrito de la “Federación Agraria Argentina”, hemos acordado dirigirnos a V.E. por medio de la presente nota para solicitarle que, con motivo de la preparación del Segundo Plan de gobierno, sea incluido en el mismo el sistema de obras hidráulicas consideradas de necesidad para la región desde hacen muchos años y cuya demora en realizarse explica nuestro retraso económico y social, frente al progreso del país. Chilecito es, sin duda, y a pesar de ello, uno de los departamentos de La Rioja que ha evolucionado favorablemente en forma más acentuada. Su riqueza principal la proporciona el cultivo de la viña pues, sin descuidar de otras prácticas agrícolas, somos viticultores por excelencia. Pequeñas parcelas, trabajadas por lo general directamente por sus propietarios, constituyen la base de nuestra economía. Esas parcelas están normalmente comprendidas dentro de una superficie mayor que no es posible cultivar en su totalidad por falta de agua para su irrigación.

Puede propiamente decirse que integramos una colectividad agrícola de minifundarios para sortear en parte los inconvenientes de este sistema, sometemos la tierra cultivada a explotaciones intensivas – como la de la viña – buscando de tal manera resultados económicos satisfactorios en unidades parcelarias que de por sí no siempre constituyen una unidad económica familiar. Todos y cada uno de nosotros queremos substituir los viejos métodos de plantación, riego y conducción de tales cultivos, por sistemas racionales, modernos y económicos, que una vez solucionado el problema de fondo – cual es el del agua – podríamos extender a la superficie total de nuestros fundos. (AGN, ST, Legajo 498. Inic. 1610)

En esta carta hay una apreciación del derecho a la tierra ya conseguido (Reynares, 2018). Teniendo en cuenta que la bodega de mayor importancia en Chilecito es una Cooperativa pública, puede entenderse así el estado de situación de estos productores, que tienen un grado de organización.

En el texto se hace referencia a derechos que tienen, como por ejemplo, los créditos bancarios. Aun así, expresan la limitación a la que se enfrentan:

Contamos para ello con nuestra capacidad personal de trabajo y con el apoyo del crédito oficial, inteligentemente distribuido por el Banco de la Nación Argentina, pero nuestro propósito de desarrollar ampliamente el programa de labores que nos hemos trazado, tropieza con la apuntada limitación, con las alternativas de caudal e intermitencias del servicio de riego, que dan a este una habitual característica de inseguridad. Esta es, Excmo. Señor Presidente, la razón que anima esta presentación de los agricultores de CHILECITO, ante VE.

Nosotros entendemos, lo ha dicho en reiteradas oportunidades VE y lo establece con toda justicia la Constitución Argentina, que la propiedad debe cumplir una función social. Ese principio solamente podemos observarlo explotando ordenadamente nuestras tierras conformes al interés colectivo. La única explotación posible entre nosotros, es la agricultura. Donde no existen cultivos, la tierra permanece ociosa y no produce beneficios a la sociedad. En cambio, donde practicamos la viticultura y otras explotaciones de carácter económico, estamos cumpliendo una función social, exigible en mayor grado porque, juntamente con la propiedad de la tierra, aprovechamos un servicio de riego que el Estado nos proporciona como medio de trabajo. Sin embargo, invirtiendo los



términos de la proposición insistimos que para demandar del propietario agricultor el cumplimiento de esa función social que está condicionada irremisiblemente a la posibilidad de usar un derecho de agua, es indispensable que el caudal de esta sea entregado en la totalidad de su erogación, regularmente, dentro de márgenes de tolerancia limitados y económicamente aceptables. Conforme a este enunciado, es juicioso advertir que el agricultor no puede responder por la racionalidad de sus trabajos, conforme al interés general e individual, si el Estado no concurre, con criterio social y agronómico, a asegurar la entrega del agua que ha sido asignada para la irrigación de la tierra. (AGN, ST, Legajo 498. Inic. 1610)”

En esta instancia, retomando la función social de la propiedad, los minifundarios concatenan a esa función la posibilidad de mejorar las condiciones de su actividad productiva. Entonces, estos agricultores no solo emiten la necesidad de agua, sino que también se arriesgan (e insisten) en invertir la proposición de Perón: es necesario el derecho al agua para que la agricultura en La Rioja tenga una función social y contribuya al bien común de la Nueva Argentina. A partir de esto, los remitentes expresan que, anudada a la función social de la producción, se encuentra la racionalidad demandada por el Estado. Estos agricultores observan y adhieren a la lógica de que es necesario trabajar la tierra y que esta no permanezca ociosa, trayendo a colación de manera explícita esta reformulación sobre la definición del latifundio enunciada por Perón. Ahora bien, el punto emergente es que estos minifundarios no pueden hacerse eco de esta racionalidad, no pueden responder racionalmente a ese indicativo de Perón, porque justamente el reparto del agua no es equitativo y no se hace efectivo por la existencia de un sistema de riego antiguo, que obedece a prácticas y costumbres de distribución de agua directamente relacionadas a la presencia del latifundio. De ahí, se infiere que la ociosidad de la tierra es consecuencia del formato injusto de reparto del cupo de agua.

Así, los minifundarios generan un contexto de posibilidades que los habilita a escribir que la función social de la agricultura se encuentra condicionada a la disponibilidad de agua. De ahí, el pedido de expropiación del latifundio y, consecuentemente, la expropiación de los cupos de riego.

En el extracto, se articulan tres elementos que evidencian la conflictividad agrícola: el loteo del latifundio, la distribución de los títulos de agua y la posibilidad de acceso al crédito. Para la recomposición social es necesaria la finalización del latifundio, y de allí, se desprenden sucesivas soluciones a la injusticia mencionada: la titularidad de la tierra para los trabajadores, la repartición equitativa de los turnos de agua y la posibilidad de ser sujetos de créditos, para los habitantes del norte riojano. Entonces, en la carta se articulan estos pedidos que se constituyen como elementos por fuera de la justicia social peronista y que se configuran como momentos que tensionan los derechos instituidos.

En tal sentido, se encuentran funcionando como elementos heterogéneos que se expresan en el marco de una cadena articulada populista que constituyó el peronismo, más precisamente en torno al significante de la función social de la propiedad. Por lo cual, hay algo que empuja dicha significación sobre la función social de la tierra hacia otros elementos que reflejan la realidad de otra manera. En este caso, la expropiación de los turnos de agua y la forma de tenencia de la tierra constituyen elementos heterogéneos que, desde ciertos bordes de la cadena articuladora, desafían inclusive a las palabras del líder del movimiento. Más aún, se genera todo un movimiento identificatorio que no solo pone en cuestión el orden dado, sino que también fuerza a una nueva delimitación de lo común.

Reflexiones finales

En el presente trabajo abrevamos en la categoría de heterogeneidad para reflexionar en torno a los procesos de delimitación de lo comunitario, en el marco de articulaciones hegemónicas populistas y su incidencia en los procesos de (des)identificación política. Más aún, partimos



del cuestionamiento sobre *qué hace el populismo a la ciudadanía*, para comenzar a inquirir en reflexiones respecto de la delimitación de lo comunitario. Por tanto consideramos que la ciudadanía es un punto de partida, que permite incidir en las dinámicas de interacción de la diferencia y el conflicto en un orden democrático. Como tal, consideramos que las reflexiones sobre la ciudadanía y más precisamente, sobre la delimitación de lo comunitario, necesitan profundizar en el elemento de la heterogeneidad para la consideración en que se va formando lo comunitario.

De esta manera, lo heterogéneo bajo la idea de un resto que fuerza los límites de lo común es una primera imagen que nos llega para desterrar la idea de que estos restos están por fuera del universo simbólico, sino que inciden en esos adentro y afuera de la constitución de lo social. Seguidamente, resulta interesante el planteo de la heterogeneidad como un elemento significativo del populismo, en tanto se observa como radical inclusión y puesta en duda de lo común de la comunidad. En definitiva, hacemos hincapié en el hilo que recorre la especificidad de la articulación populista como radical inclusión y puesta en duda de lo común, el elemento de lo heterogéneo como espectralidad que ronda la imposibilidad de institucionalización plena de las experiencias políticas y la configuración de lo común que se implica en los procesos de ciudadanización.

Por último consideramos significativo pensar en niveles de heterogeneidad para profundizar la reflexión sobre las dinámicas emergentes en torno a los distintos elementos heterogéneos. Más aún, resulta interesante el elemento de heterogeneidad de la diferencia plural en el marco de cadenas articuladoras hegemónicas para visualizar en determinadas experiencias políticas –como el peronismo–, los elementos circulantes que tensionaron la significación de constructos, tales como la justicia social o la función social de la propiedad desde la enunciación de hombres y mujeres que habitaron los diversos territorios de nuestro país. La cuestión a enfatizar es que en los petitorios emergen elementos que parecen quedar por fuera de las discursividades de los gobiernos peronistas. Y, en algunos puntos, toman fuerza de inscripción subjetiva, reiterándose dichos elementos que señalan ese exceso, aquello que parece no tener representación simbólica, pero que se enuncia en el marco de una articulación populista. En todo caso, lo comunitario posee un límite que se manifiesta en estos elementos emergentes que se reiteran y parecen no tener un momento de articulación. Asimismo, el contexto de la ruralidad activa y desencadena nuevos elementos, susceptibles de ser articulados discursivamente, y que pueden ser comprendidos en el escenario provincial riojano, como una particularidad específica que el territorio provincial/local le aporta a la experiencia política del peronismo. Si bien el peronismo fue habilitando sucesivos debates en torno a las formas de tenencia de la tierra, en las provincias dichos debates adquirieron particularidades contextuales que enriquecen al análisis sobre la ruralidad y las formas de delimitar lo comunitario en clave situada

Bibliografía

- Aboy Carlés (2010). Las paradojas de la heterogeneidad. *Studia Politicae*, 20, p. 97-104. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/531>
- Barros S. (2010). Terminando con la normalidad comunitaria. Las paradojas de la heterogeneidad. *Studia Politicae*, 20, p. 121-132. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/531>
- Barros S. y Groppo A. (2010). Editorial. *Studia Politicae*, 20, p. 7-11. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/531>
- Barros S. (2018). Polarización y pluralismo en la teoría de la hegemonía de Ernesto Laclau. *Latinoamérica*, 67, pp. 5-38
- Barros M. y Barros S. (2023). ¿Qué hace el populismo con los derechos? La reconfiguración de derechos en el caso argentino.. *Studia Politicae*, 60, 221-247. <https://doi.org/10.22529/>



- Groppa (2010). Heterogeneidad y política en Bataille y Laclau. *Studia Politicae*, 20, p. 59-73. <https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/531>
- Laclau E. (2005). La Razón Populista. FCE, Argentina.
- MOUFFE C.(1992). “Citizenship and political identity”. En *The identity in question*, Octubre, Vol. 61, Verano 1992, pp. 28-32.
- (1999). El retorno de lo político.Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical.Paidós.Buenos Aires.
- Roniger (2005),
- Panizza (2023). El retorno del ciudadano: el populismo y las democracias radical y agonista en los escritos de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. (2024). *Studia Politicae*, 60, 203-220. <https://doi.org/10.22529/>
- Truccone, M. (2019). Ciudadanía e identidad política:: reflexiones desde la conflictividad social. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 4(7), 116–128. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i7.16>
- Archivo General de la Nación, Secretaría Técnica, Legajo 498. Iniciativa 1610.



Elites políticas: radicalización, polarización política y democracia

Fátima Welchen

(fatimawelchen@gmail.com)

Facultad de humanidades y ciencias - Universidad Nacional del Litoral

Resumen

Desde las primeras décadas del siglo XXI, el fenómeno de la polarización adquirió un rol central en el discurso público, político y académico (Mason, 2015; Kessler, Vommaro y Assusa, 2023; PNUD, 2023). Argentina, la región y las sociedades occidentales se encuentran marcadas por interrogantes, cuestionamientos y debates sobre la problemática de la polarización, sus causas y consecuencias. Esta ponencia tiene como objetivo el examen teórico-conceptual de la relación entre las elites políticas, la radicalización y la polarización política. Se busca argumentar, en primer lugar, la importancia de las elites políticas. En segundo lugar, examinar qué se entiende por radicalización de las elites y sus efectos en el campo político (Pérez-Liñán, 2016, 2017, 2018). En tercer lugar, interrogarnos sobre la polarización política, el conflicto, sus conceptualizaciones y desafíos (Schedler, 2023). En cuarto lugar, observar la democracia, sus cambios, desafíos o crisis frente a la polarización política y la radicalización (Levitsky y Ziblatt, 2018; Przeworski, 2010, 2022). Por lo que respecta a un análisis teórico-conceptual, se expondrán perspectivas que presenten respuestas a dichos interrogantes.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

Desde las primeras décadas del siglo XXI, el fenómeno de la polarización adquirió un rol central en el discurso público y político (Mason, 2015; Kessler, Vommaro y Assusa, 2023; PNUD, 2023). La política y lo político de Argentina, la región y las sociedades occidentales se encuentra notablemente marcada por interrogantes, cuestionamientos y debates sobre la problemática de la polarización, sus causas y consecuencias. Este interés se tradujo en un aumento en la cantidad de investigaciones (Díaz y Danet, 2022; Schedler, 2023; Schuliaquer, et al. 2023) e instituciones, tales como la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), que presentan problematizaciones novedosas en el área de interés. En este contexto, instituciones internacionales no-gubernamentales como, por ejemplo, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), observan procesos de “crecimiento de la polarización” en la región que constituyen desafíos para las democracias de América Latina y



el Caribe, así como también, vuelven difícil generar consensos en temas estratégicos de políticas públicas (Batthyány, 2023).

En el ámbito académico, desde hace escasos años, la polarización se consolidó como un concepto central en el Democracy Report 2022 del Varieties of Democracy Institute (Papada, et al. 2023) y, en términos generales, se erigió como un elemento fundamental en gran parte de la investigación académica en el campo de la política. A pesar de que su esencia, las tendencias que presenta en la realidad empírica, sus causas y consecuencias siguen siendo objeto de debate, la polarización política parece estar reflejando el incierto espíritu democrático actual. A su vez, se llevaron a cabo investigaciones centradas en la conexión entre polarización y radicalización, específicamente en lo que respecta al nivel de las élites políticas (Poole y Rosenthal, 1984; Abramowitz, 2010; Fiorina, 2016; Pérez-Liñán, 2016; Levitsky y Ziblatt, 2018). Estos abordajes aportaron al campo disciplinar estudios sobre cómo el comportamiento de las elites políticas permea e influye en la ciudadanía y sus actitudes.

Este escrito tiene como objetivo el examen teórico-conceptual de la relación entre las elites políticas, la radicalización y la polarización política. Se busca argumentar en primer lugar, la importancia de las elites políticas. En segundo lugar, examinar qué se entiende por radicalización de las elites y sus efectos en el campo político. En tercer lugar, interrogarnos sobre la polarización política, el conflicto, sus conceptualizaciones y desafíos. En cuarto lugar, observar la democracia, sus cambios, desafíos o crisis frente a la polarización política y la radicalización. Por lo que respecta a un análisis teórico-conceptual, se expondrán perspectivas que presenten respuestas a dichos interrogantes.

En una aproximación, la hipótesis parte de la consideración de que las elites políticas juegan un papel predominante como actores frente a grupos sociales y ciudadanía en general. Tal como sostiene Pérez-Liñán (2016), la capacidad de acción de los líderes políticos y su capacidad de agencia son aspectos fundamentales para reflexionar sobre la democracia. Además, se observa – en rasgos generales - cómo el campo de la derecha argentina se radicalizó y mientras que la izquierda no lo hace o no logra hacerlo, y la polarización política requiere y adquiere una mayor complejidad.

En primer lugar, para el análisis utilizaremos la conceptualización de polarización política propuesta por Schedler (2023). El autor la describe como una instancia de conflicto democrático extraordinario en el que la intolerancia política y la ruptura de la confianza conducen a percibir a los adversarios como enemigos democráticos. La mirada integral que despliega le permite aproximarse a “lo estrictamente político” de la polarización y, con ello, realizar abordajes y diagnósticos que partan de una base común. En segundo lugar, se combinará con la conceptualización sobre actores radicales de Pérez-Liñán (2016). En tercer lugar, se elaborará un texto de trama argumentativa con una función informativa, en el cual se expondrán ideas, perspectivas y enfoques.

El elefante en la habitación: elites políticas y su importancia

El interrogante sobre las élites políticas ha estado, desde sus inicios, en conflicto con las ideologías revolucionarias de los siglos XVIII y XIX. En el contexto de la Revolución Francesa, esta noción se tensionaba con la idea de que la democracia implicaba una transferencia del poder desde la aristocracia al pueblo. Por lo tanto, la pregunta por las elites



políticas es también una pregunta por la forma y el contenido de la democracia. No obstante, las revoluciones burguesas aceleraron un progresivo aumento de las atribuciones de los Estados centrales y de las prerrogativas de los gobiernos frente a los ciudadanos (Vommaro y Gené, 2018). A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, teóricos elitistas como Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto, seguidos por Robert Michels y Max Weber, señalaron que la concentración de los medios de administración se acentuaba en los partidos de masas y en los regímenes socialistas estatales, lo que incrementaba el poder de las minorías gobernantes.

Uno de los autores más destacados en la conceptualización de las elites políticas en la ciencia política es Mosca (1984) que escribe en el marco de la ampliación del sufragio y los cambios cuantitativos y cualitativos que atraviesa la democracia. Mosca (1984) sostiene que existen dos categorías de individuos: los que gobiernan – la clase política - y los que son gobernados. La primera, menos numerosa, lleva a cabo todas las actividades políticas, tiene el control total del poder y disfruta de sus beneficios. Mientras tanto, la segunda, más numerosa, es dirigida y supervisada por la primera. Es importante distinguir entre reconocer que el poder suele estar en manos de una minoría y asumir que el dominio de esa minoría sobre la mayoría se establece mediante un sometimiento brutal. Por el contrario, cada clase política fundamenta su autoridad al apelar a valores supremos compartidos por el grupo, una especie de "fórmula política". La democracia, como fórmula política moderna, establece un mito fundacional para los regímenes modernos que enfrentan inestabilidad debido a la propia inestabilidad de las masas. Aunque las estructuras organizativas de la vida política proporcionan cierta estabilidad, estas continúan experimentando crisis constantes con la irrupción del nuevo sujeto político.

Sin embargo, a partir de la segunda posguerra, se produjo un consenso en cuanto a la forma democrática liberal y representativa que cambió las perspectivas de estudio de la propia democracia y de sus actores. El liberalismo y la democracia representan dos corrientes teóricas distintas: el liberalismo es una corriente moderna y la democracia tiene raíces antiguas. A lo largo del siglo XX, con la participación regular y sistemática de las masas en la política, la dinámica entre ambas tradiciones ha experimentado cambios significativos. En efecto, en los inicios del siglo XX, la democracia o el principio de igualdad predominaban sobre el liberalismo. En el afán de dejar atrás los fenómenos totalitarios se abrió paso a una integración – teórica y empírica - entre liberalismo y democracia. Así, por ejemplo, de acuerdo con Schumpeter (1996), la democracia no debe ser concebida ni como un tipo de sociedad ni como una forma de legitimación, sino que, se debe entender como un régimen de gobierno. Según el autor, la democracia consiste en un método político estructurado alrededor de un sistema institucional en el cual los individuos obtienen el poder de decisión a través de una competencia organizada por el voto del pueblo.

En cada Estado, existe – inevitablemente - una minoría de individuos con influencia en la gestión de los asuntos públicos, a quienes la mayoría confía esa responsabilidad. En la realidad, resulta difícil concebir un mundo organizado de manera diferente en el cual todos participen de manera equitativa en la dirección de los asuntos políticos. Aquí es el punto sobre el cual coinciden autores de diversas épocas y con perspectivas muy diferentes, por ejemplo, Hamilton, Madison y Jay (2001 [1788]), Lippmann (1956), Mosca (1984), Weber (1992) y Schumpeter (1996). Michels (1984), Mosca (1984) y Pareto (1979) consideraron la distinción entre mayorías y minorías como un principio operativo en todo tiempo y lugar. El concepto de circulación de las élites formulado por Pareto (1979) implica la posibilidad de renovación de quienes conforman esta minoría sin que ello conlleve una ruptura de tal



división fundante. En las democracias, el rol de los ciudadanos termina con la elección de los líderes, las elites o la clase política, por lo que son sumamente importantes para el desarrollo de las democracias así como también sus maquinarias de acceso al poder: los partidos políticos.

Además, las elites políticas son fabricantes de voluntades y de opinión pública en general, juegan un papel importante en la configuración social y ciudadana. En este sentido, las elites “fabrican voluntades” según Schumpeter (1996). El autor critica la visión idealizada de la democracia, que sostiene que el pueblo tiene una voluntad clara, general y perceptible sobre los asuntos políticos y que los representantes pueden leerla y ejecutarla. El proceso de fabricación de voluntad consiste en que las élites políticas no sólo se presentan como opciones ante el electorado, sino que influyen en cómo el público percibe esas opciones, qué problemas considera importantes y cómo deben interpretarse las soluciones. De esta manera, las preferencias de los ciudadanos no son necesariamente autónomas o “genuinas”, sino que se construyen mediante la influencia de las élites. Desde otra perspectiva, se puede observar cómo las elites políticas son importantes formadoras de opinión pública. Hetherington (2001) estudiando el partidismo masivo resurgente y el papel de la polarización de élite en Estados Unidos sostiene que podemos entender mejor la aprobación presidencial observando el comportamiento de las élites. El consenso entre las élites generalmente predice mayores índices de aprobación, y la división significa una menor aprobación. Además, sostienen que la opinión pública a nivel masivo – al menos en Estados Unidos - tiende a moverse “glacialmente” y cuando lo hace suele responder a cambios en el entorno de información proporcionado por las élites. La metáfora de la cámara de resonancia propuesta por Key (1966, como se citó en Hetherington, 2001) indica también que el comportamiento de la élite determinará los términos en los que las masas conceptualizan la política. Si los líderes políticos emiten señales centradas en el partido o en problemas específicos, la respuesta del público será igualmente orientada hacia el partido o el problema correspondiente. Sin tales señales, es improbable que el público adopte una posición clara al respecto. Más allá de los debates en torno a la opinión pública y aquellos sobre la posibilidad de trasladar los análisis norteamericanos a otras latitudes, lo que nos interesa es reconocer la importancia insoslayable de las elites políticas para comprender múltiples aspectos del comportamiento público y político. Según lo expuesto por Freidenberg (2006) en una indagación sobre la inestabilidad del sistema de partidos ecuatoriano, “la experiencia muestra que la voluntad política y el estilo de liderazgo pueden hacer la diferencia entre un sistema políticamente estable y otro de naturaleza inestable” (p.270).

Finalmente, tal como sostiene Pérez-Liñán (2016) “afirmar que los actores políticos tienen responsabilidad en la construcción de la democracia resulta un cliché, pero la literatura más influyente en ciencia política (...) no es particularmente consistente con esta afirmación” (p.28). Así, la importancia crucial de los líderes políticos y sus diversas responsabilidades en las democracias contemporáneas nos llevan a preguntarnos sobre las consecuencias de sus acciones o inacciones, en particular, sobre la radicalización.

Radicalización: jugar sobre la línea

Entre las diversas conceptualizaciones sobre la radicalización política se encuentran, por ejemplo, aquellas que la entienden como el incremento en la credibilidad que se otorga a las propias convicciones, ya sea que estas se ubiquen en los extremos o en el centro del espectro ideológico, sin importar su posición (Sunstein, 2017, como se citó en Almagro Holgado,



2019). Así se concibe como un “razonamiento impermeable”. Otros estudios como el de Díaz y Danet (2022) emplean la conocida caracterización de Mudde (2021) para quien “radical” son aquellos que aceptan la esencia de la democracia liberal pero se oponen a algunos de sus elementos como el imperio de la ley o los derechos de las minorías, es decir, su agenda socava algunos de los valores de las democracias liberales, sobre todo los sostenidos por Dahl (1971) de oposición y debate público. Sin embargo, tal como mencionamos anteriormente, la definición de radicalización política de Pérez-Liñán (2016, 2017, 2018) nos resulta útil ya que por radicalización entiende una táctica discursiva que, aunque suele situarse en los extremos del espectro político, se caracteriza por actores que no se encuentran dispuestos a negociar o esperar para instalar sus preferencias y objetivos. En este sentido, los actores expresan impaciencia para alcanzar sus objetivos o intransigencia para protegerlos. Esta perspectiva se combina con una fuerte responsabilización de las elites partidarias frente a su capacidad de agencia, su rol y las consecuencias de sus acciones o inacciones. En primer lugar, los líderes radicalizados – según Pérez-Liñán (2017) - no reconocen límites y muestran una actitud intolerante hacia el cuestionamiento de sus proyectos y políticas. En consecuencia, la estrategia intolerante brinda cierta “confianza” a los votantes que perciben una amenaza existencial en un contexto de crisis; por lo tanto, para ellos, la espera no es una opción viable. En segundo lugar, la perspectiva resalta que la supervivencia de la democracia depende de las normas y los valores de los actores políticos. La erosión democrática en los casos que estudió compartió un denominador común: la adopción de un discurso radicalizado por parte del presidente y su círculo gobernante.

Problematizar “la grieta”

El actual discurso académico sobre la polarización política revela que la temática es reciente en la disciplina y adquirió una densidad de discusiones. Pero, sobre todo se observa la inexistencia de una posición unánime entre autores sobre el asunto. En principio, la discrepancia de planteamientos representa un obstáculo para el abordaje de la polarización. Si bien, gran parte de la literatura concuerda en los problemas y consecuencias de la polarización, en ocasiones, sus adjetivaciones (afectiva, ideológica, temáticas, entre otras) y conceptualizaciones conviven de manera incómoda. En suma, la novedad y contemporaneidad del fenómeno de la polarización política, así como de sus estudios, exige un trabajo de indagación cauteloso y prudente.

Más allá de la previa consideración, los debates actuales en términos de polarización se encuentran enmarcados en la tradición inaugurada por Sartori (2005). El autor sostiene que existe un sistema de partidos de pluralismo polarizado si se presentan partidos antidemocráticos, especialmente fascistas o comunistas, que poseen un impacto deslegitimador del régimen. En un sistema de partidos de pluralismo polarizado se destaca la existencia de oposiciones bilaterales con el centro métrico del sistema ocupado que desalienta la competencia centripeta. Además, señala que la polarización se definió por un “conflicto real” sobre los “fundamentos” de la política. No obstante, en consonancia con Schedler (2023), entendemos que los desarrollos posteriores se alejaron de dicha concepción inaugural. Gran parte de la ciencia política, en especial norteamericana, se separó del concepto de polarización asociado al conflicto político para estudiar – estadísticamente – configuraciones agregadas de atributos individuales. En otras palabras, el análisis de “cluster” sobre configuraciones actitudinales desasoció la polarización y conflicto. Por este motivo, el autor busca reintroducir los análisis del conflicto a la polarización y nos induce a preguntarnos: ¿Es posible desasociar el conflicto de la vida en común? ¿El fenómeno político de la polarización



deviene de lo que los individuos piensan u opinan? ¿Las opiniones latentes o privadas de los individuos pueden traducirse en un conflicto manifiesto político y público? ¿La política y lo político no contribuyen a crear ciertas visiones de mundo? ¿Es posible la eliminación, solución o superación de la polarización? ¿En qué medida ésta es perjudicial?

En primer lugar, según autores como Maquiavelo (2010), Hobbes (2003), Marx, Weber, Schmitt, Mouffe, así como toda la “realpolitik”, la política y lo político implican necesariamente conflicto y existen conflictos irreductibles. Concebir la sociedad como un sistema de fuerzas en constante desequilibrio y conflicto implica reconocer la existencia de una diversidad de intereses contrapuestos en su interior. No obstante, desde Platón (2018) hasta el contractualismo – por ejemplo - se argumenta la necesidad del hombre de vivir “juntos”, en comunidad. Así, Lipset (1959) entiende que la democracia requiere para su subsistencia de un conflicto moderado, es decir, supone inevitablemente conflicto, pero esta debe contenerlo. Dichos conflictos son encauzados por instituciones, procedimientos, reglas, rutinas y relaciones de poder (formales e informales) que evitan caer en el estado de guerra (Hobbes, 2003) y permiten la vida en conjunto.

En segundo lugar, resultaría “normal” que, por ejemplo, grupos y actores se encuentren en – profundo – desacuerdo sobre diferentes tópicos. Esto podría pensarse como propio de las democracias liberales, pluralistas y modernas. Como mencionamos arriba, la polarización entendida como distancia entre opiniones individuales, agregados de opiniones o conflictos intergrupales es inevitable e inherente a la vida en común. Este tipo de polarización haría referencia una distancia, separación y alejamiento en la sociedad. Sin embargo, si se entiende la polarización política – tal como sostiene Schedler (2023) – como un conflicto político, público, nacional, persistente, no violento, bipolar, unidimensional, entre comunidades imaginadas y extraordinario, constituye un fenómeno diferente, más complejo de abordar y no tan común de encontrar.

En tercer lugar, respecto a sus efectos existen diferentes perspectivas, algunos la consideran positiva en algunos aspectos (Barreda Díez y Ruiz Rodríguez, 2020), y otros que la ven como perjudicial (Levitsky y Ziblatt, 2018; Waisbord, 2020; Przeworski, 2022). Sin embargo, cabe destacar, que los abordajes utilizan marcos teóricos diferentes por lo que sus interpretaciones sobre los efectos también lo son. No obstante, predomina el consenso sobre los efectos negativos y los problemas que trae aparejada la polarización: actualmente existe un diagnóstico sobre una crisis global de la democracia ya que se describe la prevalencia de la confrontación sobre la cooperación, la moderación y el compromiso; imposibilidad de llegar a acuerdos; cambios radicales, estancamiento y fracaso en las políticas; erosión de la confianza ciudadana en el gobierno o en las instituciones públicas; disminución de la satisfacción democrática y el apoyo al sistema democrático; caída en la legitimidad de las elecciones y apoyos crecientes a la violencia política, etc.

Tal como mencionamos al inicio utilizaremos la categoría de polarización política esgrimida por Schedler (2023) el cual expone que ésta refiere a aquellas instancias de conflicto democrático extraordinario en el que la intolerancia política y la ruptura de la confianza conducen a percibir a los adversarios como enemigos democráticos. Su conceptualización nos parece conveniente ya que busca construir una mirada integral que le permita aproximarse a “lo estrictamente político” de la polarización y, con ello, realizar abordajes y diagnósticos que partan de una base común. Su enfoque resulta de utilidad ya que nos admite la problematización en conjunto las dimensiones de radicalización política, conflicto político



y democracia, retomando la continuidad de interrogantes en torno al consenso, el conflicto, la distancia partidaria y la polarización como tal, entre otros. Así observar, por ejemplo, las situaciones conflictuales, divisiones fuertes en las opiniones individuales o divergencias entre grupos sociales y preguntarnos si nos encontramos efectivamente ante un fenómeno de polarización política.

Finalmente, desde la perspectiva de Schedler (2023) se reposiciona el importante lugar que juegan las elites políticas en la polarización política. Se llevaron a cabo investigaciones centradas en la conexión entre polarización y radicalización, específicamente en lo que respecta al nivel de las élites políticas (Poole y Rosenthal, 1984; Hetherington, 2001; Abramowitz, 2010; Fiorina, 2016; Pérez-Liñán, 2016; Levitsky y Ziblatt, 2018). Estas aproximaciones aportaron al campo disciplinar estudios sobre cómo el comportamiento de las elites políticas permean e influyen en la ciudadanía y sus actitudes. Además, como sostiene Schedler (2023), el conflicto al que hace referencia la polarización es un conflicto público y político. En este sentido, las opiniones individuales y subjetivas que las miradas estructurales y sociológicas sobre la polarización rescatan hacen referencia a una visión social de la polarización y no una visión – estrictamente – política. Por último, la dimensión democrática que resalta el autor es la que termina explicando la naturaleza de la polarización política como la ruptura de la confianza democrática básica y presunción-descripción de los adversarios como enemigos democráticos. En particular, esas presunciones, desconfianzas y acusaciones deben ser tomadas como relevantes para clasificar la polarización política cuando son expuestas por miembros de las elites políticas (ya sean oficialismo, oposición, jefes de partidos políticos, miembros destacados, etc.) por los motivos previamente mencionados.

Elites políticas argentinas: algunos interrogantes

Las perspectivas sobre elites políticas, radicalización y polarización política nos inducen a preguntarnos, problematizar y dejar algunas hipótesis: ¿las elites políticas argentinas se encuentran radicalizadas o polarizadas? ¿Es lo mismo? ¿Puede llamarse polarización asimétrica? En una aproximación general, percibimos que las elites políticas de derechas en Argentina se radicalizan mientras que los sectores de izquierdas no lo hacen.

En primer lugar, es importante resaltar que utilizamos las categorías de izquierda y derecha entendidas como posiciones en un campo político, posiciones que no son fijas y detenidas en un campo homogéneo, sino relativas que proponen pensarse, medirse e influirse mutuamente. Partimos de pensarlas como familias emparentadas y tradiciones políticas (Pocock, 1990), que se encuentran en determinado lugar y momento, tienen en común rechazar (derechas) (Bobbio, 1995) o promover (izquierdas) la igualdad y la inclusión en cualquier forma.

En segundo lugar, es conveniente tomar en consideración que los cambios en los sistemas tradicionales de partidos políticos europeos, que menciona por ejemplo Przeworski (2022), en América Latina adquieren características propias. Los sistemas partidarios nunca se han consolidado a la manera europea. No obstante, lo que aquí nos interesa resaltar es que en América Latina – a diferencia de Europa - con frecuencia derechas políticas radicales y ultraderechas se confunden, sus divergencias son más bien de grados y matices que de proyectos antagónicos (Rodríguez Araujo, 2004). En la misma línea, Morresi (2020) observa la convergencia de las derechas neoliberal y nacionalpopulistas, el “fusionismo” y la “porosidad” que caracterizan al campo de la derecha contemporánea. Por lo tanto, las



fronteras entre las derechas mainstream, radicales y ultraderechas - para utilizar las categorías de Mudde (2021) - son porosas y endebles, comparten agenda y programas, discursos y acciones (Semán, 2023; Bohoslavsky, et al. 2021).

En tercer lugar, en términos empíricos, el partido Propuesta Republicana (PRO) habilitó debates, tomó agendas y cooptó dirigentes de La Libertad Avanza (LLA) en sus primeros años generando así una interacción cooperativa que produce un resultado conjunto mayor que la suma de sus partes individuales. Así, una parte del PRO, incluido el ex presidente Mauricio Macri, se radicaliza y se acerca a LLA. Tal como sostiene Semán (2023), el movimiento del expresidente propició la convergencia estratégica en torno a un programa ambicioso y agresivo de posturas libertarias. De hecho, el sector más centrista del PRO cayó en las últimas elecciones. Así, la fórmula de Patricia Bullrich y Luis Petri que participaron como representantes de Juntos por el Cambio (JxC) en las elecciones generales del año 2023, anunciaron su apoyo a LLA 48 horas después de su derrota frente a Javier Milei en la primera vuelta. Este fenómeno no solo se produce en las elites políticas sino también en las bases militantes, por ejemplo, Vázquez (2023) observa la presencia de jóvenes referentes de espacios del JxC en las actividades políticas organizadas por LLA. Por el contrario, el sector que podemos considerar de izquierdas en la Argentina, junto con el peronismo tienen una dinámica de inclusión o exclusión, pero no de cooperación. Por ejemplo, si veíamos como el PRO y parte de JxC habilitaba y legitimaba la presencia de algo a su derecha, con la izquierda no peronista y el peronismo la dinámica es la contraria. Además, la visión clasista de la izquierda argentina encuentra límites en su construcción político-electoral y, cuando logra hacerlo, es dentro del peronismo en el cual debe aceptar acuerdos más centristas y hasta de centro-derecha.

Desde principios de siglo, las voces progresistas en temas educativos, culturales, sobre el rol del Estado fueron dominantes por la “oficialización del punto de vista de grupos militantes” (Semán, 2023:37). En este sentido, podemos decir que hasta la pandemia del COVID las elites políticas progresistas se encontraban radicalizadas con poco arraigo en la sociedad. Sin embargo, actualmente, podemos observar la presencia de una derecha que se fue radicalizando y una izquierda – englobando sectores de izquierdas y peronistas – que no se radicalizó. Por el contrario, a medida que los sectores de derechas se movieron ideológicamente más hacia la derecha, los sectores de izquierdas la siguieron. No obstante, la relación entre radicalización y polarización política no es de exclusión, por el contrario, a grandes rasgos podemos visualizar la presencia de una derecha radicalizada que actúa en cooperación con la derecha mainstream y, también la presencia de polarización.

En Argentina, el conflicto por la “resolución 125” en el año 2008 redefinió un campo político polarizado (Obradovich, 2021), en este se enfrentaron Cristina Fernández de Kirchner, presidenta de la Nación, y los diversos sectores agrarios (Svampa, 2019). Disímiles perspectivas analíticas han proporcionado claves para entender el conflicto, ya que sus implicaciones llevaron a una transformación reciente en las posturas de gran parte de la ciudadanía, en los comportamientos electorales y en la configuración de los espacios partidarios. A grandes rasgos, se puede afirmar que se crearon, en términos de Schedler (2023), comunidades imaginadas que generaron un conflicto extraordinario público y político. El conflicto marcó un punto de inflexión en el cual la politización y la polarización experimentaron un cambio significativo, manifestándose social y políticamente en la formación de bloques que adoptan posturas extremas e incondicionales de oposición mutua. La crisis posibilitó la convergencia de sectores que se encontraban en disonancia con el



kirchnerismo que levantaban las banderas del republicanismo y la libertad. Posteriormente, se dieron avances de sectores “progresistas”, de izquierda o de centro-izquierda como por ejemplo la Ley de Matrimonio Igualitario, Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, Ley de Educación Sexual Integral o Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo, entre otros. Si bien en términos de Schedler (2023) no serían estrictamente casos de polarización política “puros” ya que no cumplen los requisitos antes mencionados, se dieron avances desde la izquierda en diversos puntos y contribuyeron a mayores desacuerdos y conflictos que dividieron fuertemente el campo político afectiva (Iyengar y Westwood, 2015; Waisbord, 2018; Iyengar, S. et al. 2019; Aruguete y Calvo, 2020) e ideológicamente (Poole y Rosenthal, 1984; Freidenberg, 2006).

En consecuencia, la noción de polarización asimétrica no nos parece adecuada para el caso argentino. Por un lado, dicha noción refiere a conflictos entre actores principales y pequeños grupos que los desafían. En un contexto de polarización asimétrica, uno de los extremos ideológicos se vuelve más extremo que el otro. Abramowitz y Webster (2016) – por ejemplo – exploran cómo la polarización partidista asimétrica ha afectado la política estadounidense. Sin embargo, resulta difícilmente aplicable al caso argentino en el cual, tal como describimos arriba, existieron procesos de avance en agendas desde sectores de izquierdas y de derechas. De acuerdo con Semán (2023): “ni el progresismo había avanzado tanto, ni la derecha estaba tan en soledad como para que su militancia fuese un grito en el desierto” (p.38). Además, si bien existe un líder polarizador con un partido personal no confrontan un campo fragmentado de organizaciones políticas y sociales antagónicas.

De la “tibieza” como vicio a la “tibieza” como virtud democrática

El criterio polarizador para Sartori (2005) fue la presencia de partidos antidemocráticos. Sin embargo, actualmente existen pocas expresiones que se auto-atribuyan el carácter de antidemocráticas, por el contrario, la mayoría de ellas levantan las banderas de la democracia. Por lo tanto, la ruptura de la confianza básica, la percepción y descripción de los adversarios como enemigos democráticos, según sostiene Schedler (2023), puede conducir al paso histórico de enemigos democráticos declarados (como en gran parte del siglo XX) a enemigos designados. Esa desconfianza con respecto al adversario como contendiente legítimo, ¿puede llevar a una desconfianza de las mismas reglas de juego democráticas?

Volviendo a los interrogantes planteados anteriormente, la polarización política implica la intolerancia y la desconfianza frente al carácter democrático del adversario, por lo que el conflicto democrático se rompe y se elimina el reconocimiento mutuo de los adversarios convertidos en enemigos. Así, se convierte la política en una lucha existencial. En base a estas descripciones, se adjetivó a la polarización en términos afectivos (Iyengar y Westwood, 2015; Waisbord, 2018; Iyengar, S. et al. 2019; Aruguete y Calvo, 2020). Sin embargo, tal como mostró Schedler (2023) para pensar la polarización y los problemas que trae aparejada no alcanza la dimensión ideológica y la dimensión social, no son ellas por sí mismas las que producen esos problemas. Solo sucede al momento que se introduce la dimensión política y la democrática en el cual esos desacuerdos, distanciamientos y conflictos, en principio privados, se trasladan al campo político y público. Aquí emerge la intolerancia democrática y la desconfianza del carácter democrático del adversario, aquello que Mouffe (1993) denominó como el paso de un conflicto agonista a uno antagonista. El adversario se convierte en enemigo y, como todo enemigo busca la destrucción. Ese enemigo es percibido como anti democrático y, por lo tanto, si llega a ganar elecciones se desconfía no solo del adversario,



convertido en enemigo, sino también de las propias reglas democráticas básicas que le permitieron hacerlo.

En este sentido, partiendo de una concepción minimalista y “electoralista” de la democracia, Przeworsky (2022) la describe como un arreglo político en el que la gente escoge sus gobiernos a través de elecciones y tiene posibilidades de remover a quienes están en el gobierno. No se refiere a la democracia en sentido clásico, como la entendían los griegos, y tampoco se refiere al gobierno del pueblo por el pueblo sino aquello que se acerca más en sociedades modernas y complejas. Przeworski (2022) resalta que las elecciones no resuelven ni concluyen los conflictos, y subraya la necesidad de cumplir varios supuestos para que este método de procesar los conflictos resulte eficaz. En sintonía, Levitsky y Ziblatt (2018) afirman que las democracias contemporáneas se erosionan lentamente, no ya mediante golpes de Estado en los cuales era claramente observable el corte de la vida democrática. Por el contrario, los autores muestran a lo largo de su obra como “las democracias pueden fracasar a manos no ya de generales, sino de líderes electos, de presidentes o primeros ministros que subvierten el proceso mismo que los condujo al poder” (p. 9). Así, sostienen que más allá de los mecanismos formales (elecciones periódicas, equilibrio y división de poderes, etc.) las reglas no escritas de la democracia tales como la tolerancia mutua, la consideración del adversario como un jugador legítimo y la moderación política son fundamentales para el mantenimiento de la democracia.

Al momento que en una sociedad están presentes la radicalización de las elites políticas y una polarización apremiante, la política pasa de ser una construcción que requiere negociación, consenso y acuerdos y se convierte en un juego de suma cero en la cual toda pérdida es de un carácter catastrófico, insoportable e injusto. En una política que se piensa como juego de reparto cualquier negociación, acuerdo o consenso alcanzado por los líderes es considerado una traición y una tibieza de su parte por no defender los propios ideales hasta lo último. El énfasis en la autenticidad y la incorrección política plantea riesgos para los acuerdos democráticos informales que son el sostén invisible de la democracia liberal como régimen (Levitsky y Ziblatt, 2018). En este sentido, la esfera pública liberal, que histórica e idealmente se ha construido sobre el debate razonado, la crítica y el respeto mutuo, se ve transformada por el traslado de comportamientos propios de la esfera privada, exacerbados por las redes sociales. Lo que antes se guardaba para la intimidad —el descaro, la impulsividad, la falta de consideración por el otro— se normalizó en la comunicación pública y política. Tal como ilustra un artículo de opinión reciente:

La gran frase “es la economía, estúpido”, utilizada más de una vez para entender los vericuetos de la política, tiene en este país su reversión: “es la hipocresía, estúpido”. Y es la que, quizás, mejor puede explicar la paciencia hacia este proyecto [gobierno de Javier Milei], cuya gestión en materia económica deja muchísimo que desear. Porque lo que parece inexplicable en asuntos de números tal vez se entienda con claridad en términos emocionales. Nadie aguanta una sensación de engaño más una sociedad harta del doble discurso que le carga al peronismo ese pecado. (Álvarez, 18/09/24)

De manera similar, Dubet (2020) observa cómo las redes sociales cambiaron la forma de comunicarse. La expansión de internet brindó a todos la posibilidad de expresarse, lo que puede considerarse un avance democrático al reducir la distancia entre quienes históricamente han tenido voz y quienes no. Esta democratización del discurso permite que cualquier individuo pueda reaccionar, compartir su opinión y testimoniar sobre sus



experiencias personales, lo que, en teoría, enriquece el debate público. El acceso masivo a las plataformas digitales ha facilitado una metamorfosis en el trazado de las fronteras entre lo íntimo, lo privado y lo público. Al democratizarse la palabra, las experiencias se individualizan y los sentimientos, como la ira y el resentimiento, que antes estaban confinados al ámbito privado, ahora irrumpen en la esfera pública. Esta privatización e inmediatez de la crítica implica que no solo se denuncian grandes transformaciones estructurales —como las acciones de políticos, élites o corporaciones— sino también a personas cercanas o figuras cotidianas, como el jefe, el amigo, el vecino o incluso a otros usuarios de redes. En internet, y sobre todo en las redes sociales como “X”, el discurso tiende a carecer de filtros, a menudo manifestándose sin autocensura o sin la civilidad que caracteriza, o al menos caracterizó, a los intercambios en la esfera pública liberal tradicional. Según Wodak (2020), esto ha generado lo que ella llama una "era de la posvergüenza", en la cual se normalizan expresiones que antes habrían sido socialmente inaceptables. Este fenómeno pone en peligro no solo los acuerdos democráticos informales, que dependen del respeto y la deliberación, sino también el propio tejido social.

Así, se dejó de valorar la capacidad de autocontrol y diplomacia que permite a los actores políticos interactuar en un marco de respeto y previsibilidad para que la virtud sea la autenticidad. Al final, esta demanda por autenticidad, que busca una expresión sin filtros y sin formalismos, tiende a simplificar la complejidad inherente a la política democrática. Como bien advierte Lefort (1989) y Przeworski (2016), vivir en democracia implica aceptar la incertidumbre y la impredecibilidad de las significaciones. Las expectativas depositadas en la democracia generalmente colisionan con la democracia real, tal vez una virtud de la democracia sea dejarnos inconformes. Sin embargo, el miedo a esa incertidumbre y la búsqueda de certezas fijas abre la puerta a fenómenos que erosionan la diversidad de perspectivas y las luchas interpretativas que son esenciales para la democracia.

Si, además, existe radicalización de las elites que expresan impaciencia e intransigencia las propias instituciones políticas se vuelven incómodas y son una traba para sus programas y “jugar off-side” comienza ser una opción viable. Además, tal como menciona Levitsky y Ziblatt (2018), las reglas formales son importantes y, también, son fáciles de detectar sus incumplimientos. Por el contrario, las reglas, normas y acuerdos informales de la política como el decoro, la moderación y la autocontención funcionan como límites tácitos que los actores respetan y poseen una gran relevancia en el buen funcionamiento democrático e impiden que “no todo valga”.

Esos acuerdos deben ser respetados principalmente por las elites políticas ya que son ellas las que tienen mayor influencia sobre los ciudadanos. Sin embargo, es importante reconocer que estos actores están motivados por representar a la opinión pública, lo que a veces dificulta su capacidad para oponerse a ella. La defensa de los valores democráticos y republicanos debe ser una responsabilidad compartida entre los líderes políticos moderados y los ciudadanos. El capital democrático de Argentina ha sido fundamental, como se evidenció en numerosas ocasiones desde 1983. En este sentido, la encuesta de Latinobarómetro 2023 arroja que Argentina ocupa el segundo lugar en América Latina con el 61.6%, detrás de Uruguay con 69,4%, en la respuesta a si la democracia es preferible a otra forma de gobierno. A grandes rasgos nos parece indicar que la democracia argentina comparativamente con Latinoamérica no se encuentra cuestionada. No obstante, el descrédito hacia el Estado, sus funciones, los partidos, la justicia, etc. presentan índices altos. En este sentido escribía O'Donnell (2008): “Lo estatal, en América latina y en la Argentina, tiene una gran deuda en lograr un carácter



propiamente público, en el sentido de estar auténticamente al servicio de la ciudadanía, cumpliendo lo que dice ser como servidor de aquélla. Tenemos democracias políticas pero nos falta un Estado verdaderamente democrático” (sd). De este modo, entendemos que la problemática sobre el Estado y sus funciones es un tema relevante de agenda política y pública. Cabe lugar a preguntarnos: ¿podría la falta de eficacia del Estado, junto con las promesas no cumplidas y la calidad de los líderes políticos, minar la confianza en la democracia como régimen de gobierno?

Finalmente, si los valores de diálogo, moderación, decoro, tolerancia y respeto ya no son prioritarios para el electorado o si la demanda social por ellos ha disminuido, será crucial que sean los propios líderes quienes restauren y promuevan esos principios en el debate público. De otro modo, será difícil para los dirigentes moderados encontrar respaldo en el futuro o incluso mantener su propio compromiso con dichos valores.

Reflexiones finales

Este trabajo se orientó hacia una combinación de enfoque conceptual y una observación exploratoria de fenómenos contemporáneos. Por consiguiente, asume un cariz de cuestionamiento e indagación en torno a las potenciales líneas de investigación futura. En primer lugar, se procuró destacar la relevancia que tienen las élites políticas en las democracias actuales. Sus funciones, su calidad, su capacidad, su influencia en la opinión pública, sus acciones e inacciones afectan considerablemente las actitudes ciudadanas y sus percepciones sobre la democracia. Retomamos, autores como Mosca (1984), Schumpeter (1996) y Hetherington (2001) que destacan la importancia de las elites, subrayando su papel en la formación de políticas, la dirección del gobierno y la configuración de la opinión pública. Sin embargo, la desatención académica y de crítica pública a las elites políticas corrió el foco hacia la ciudadanía en diversos análisis sobre la radicalización y la polarización política. La responsabilidad de estos actores políticos en la construcción democrática plantea interrogantes y emerge como un tema central en la comprensión y el fortalecimiento de los sistemas democráticos.

En segundo lugar, se exploraron las conceptualizaciones esgrimidas por Pérez-Liñán (2016) y Schedler (2023) en contraposición a otras posturas de análisis. Ambos autores y sus análisis nos parecen importantes ya que posicionan a los líderes políticos en un lugar central para los procesos que llevan a la radicalización y a la polarización política. Además, abordan los fenómenos desde una perspectiva política. Aunque reconocemos la importancia de los análisis sociológicos para comprender la complejidad de los fenómenos sociales, no obstante, el énfasis en las dimensiones democráticas y políticas aporta una perspectiva adicional a fenómenos ya ampliamente estudiados. En este sentido, enmarcamos la polarización en una tradición de discurso (Wolin, 2001) inaugurada por Sartori (2005) y observamos como la polarización política entendida bajo las características que presenta Schedler (2023) nos permite continuar reflexionando sobre su aparición o no en diferentes lugares, sus efectos y consecuencias.

En tercer lugar, se realizaron algunas aproximaciones sobre el escenario contemporáneo argentino. A grandes rasgos, describimos la presencia simultánea de radicalización y procesos de polarización política – que no son constantes. La presencia de una derecha radicalizada no anula la polarización política, aunque sean conceptos diferenciados. Por el



contrario, es válido preguntarnos si el crecimiento de las derechas radicalizadas no fue habilitado o posibilitado por fenómenos de polarización y rupturas previas.

Finalmente, nos interrogamos sobre la democracia - como régimen de gobierno – y su vitalidad frente a la convivencia con la polarización política y la radicalización. Describimos como las reglas informales del juego democrático son relevantes para la sobrevivencia de la democracia. Sin embargo, no quedan muchos interrogantes sobre estos temas. En primer lugar, existe relación entre la educación democrática y la polarización. En segundo lugar, sostuvimos al pasar como las elites políticas eran formadoras de opinión pública, en este sentido los medios de comunicación son protagonistas de la polarización o son escenario de ella. En tercer lugar, preguntarnos sobre la participación política, la apatía y la desafección cívica como fenómenos que contribuyen o desgastan nuestras democracias. En cuarto lugar, la política entendida como juego de reparto o de suma cero parece ser la norma en la democracia contemporánea. La emergencia de fenómenos populistas y movimientos de derecha radical nos incita a cuestionarnos si la democracia liberal, surgida en la segunda posguerra, se reconfigura o está llegando a su fin.

Bibliografía

- Abramowitz, A. I. (2010). *The disappearing center: Engaged citizens, polarization, and American de Haven*. Yale University Press New Haven & London.
- Abramowitz, A. I., & Webster, S. (2016). The rise of negative partisanship and the nationalization of US elections in the 21st century. *Electoral Studies*, 41, 12-22.
- Almagro Holgado, M. (2019). La polarización política: polarización expresiva o en actitudes. IV Congreso de Posgraduados de la SLMFCE. *Revista de la Sociedad de Lógica, Metodología y Filosofía de la Ciencia en España*.
- Aruguete, N., & Calvo, E. (2020). Coronavirus en Argentina: Polarización partidaria, encuadres mediáticos y temor al riesgo. *Revista Saap*, 14(2), 280-310.
- Batthyány, K (2023, 6 de septiembre). La polarización política es un desafío para las democracias en América Latina y el Caribe. En CLACSO.org <https://www.clacso.org/la-polarizacion-politica-es-un-desafio-para-las-democracias-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Bobbio, N. (1995) *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Taurus pensamiento.
- Bohoslavsky E., Echeverría O., Vicente M. (2021). *Las derechas argentinas en el siglo XX. De la era de las masas a la Guerra Fría*. 2021. UNICEN.
- Dahl, R. (1971). *La poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos
- Díaz, L. J. R., & Danet, A. (2022). De lo ideológico a lo afectivo. *Lecturas actuales sobre la participación y la polarización juvenil ante el auge de la derecha radical*. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 17, 177-200.
- Díez, M. B., & Rodríguez, L. M. R. (2020). Polarización ideológica y satisfacción con la democracia en América Latina: un vínculo polémico. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (78), 5-28.
- Fiorina, M. (2016). Has the American public polarized? A Hoover Institution easy on Contemporary American politics. Hoover Institution, Series núm. 2.
- Freidenberg, F. (2006). Izquierda vs. derecha Polarización ideológica y competencia en el sistema de partidos ecuatoriano. *Política y gobierno*, 237-278.
- Freidemberg, F. y Levitsky, S. (2007) Organización informal de los partidos en América Latina, *Desarrollo Económico*, Vol. 46, nro. 184.



- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2001 [1788]). *El Federalista*. El Federalista 2ª ed. FCE
- Hetherington, M. J. (2001). Resurgent mass partisanship: The role of elite polarization. *American political science review*, 95(3), 619-631.
- Hobbes, T. (2003). *Leviatán*. Losada.
- Iyengar, S., & Westwood, S. J. (2015). Fear and loathing across party lines: New evidence on group polarization. *American journal of political science*, 59(3), 690-707.
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., & Westwood, S. J. (2019). The origins and consequences of affective polarization in the United States. *Annual review of political science*, 22, 129-146.
- Kessler, G., Vommaro, G. y Assusa, G. (2023) *El proceso de polarización en América Latina. Entre la secularización y el conflicto distributivo*. Working Paper No. 53, 2023. San Pablo, Brasil.
- Lippmann, W. (1956). *The Public Philosophy*. Mentor.
- Lipset, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy¹. *American political science review*, 53(1), 69-105.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (Eds.). (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives* (Vol. 7). Free Press.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias* (Vol. 1). Ariel.
- Maquiavelo, N. (2010). *El Príncipe*. Edimat Libros S.A.
- Mason, L. (2015). “I disrespectfully agree”: The differential effects of partisan sorting on social and issue polarization. *American journal of political science*, 59(1), 128-145.
- Michels, R. (1984): *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Selección. Ed. Amorrortu, Bs. As.
- Morresi, S. (2020). *Convergencias inesperadas de las derechas políticas*. En *Los nuevos rostros de la derecha en América Latina Desafíos conceptuales y estudios de caso*. Ediciones UNL.
- Mosca, G. (1984). *La clase política*. FCE.
- Mudde, C. (2021) *La ultraderecha hoy*. Paidós.
- Obradovich, G. (2021). Los inicios de la polarización política y social en Argentina. *Repensando el conflicto agrario de 2008*. *Postdata*, 26(2), 321-344.
- O'Donnell, G. (2008). *Hacia un Estado de y para la democracia*. En *Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*.
- Papada, E., Altman, D., Angiolillo, F., Gastaldi, L., Köhler, T., Lundstedt, M., ... & Lindberg, S. I. (2023). *Defiance in the Face of Autocratization*. *Democracy Report 2023*. Democracy Report.
- Pareto, V. (1979). *The Rise and the Fall of the Elites*. Nueva York: Arno Press.
- Pérez-Liñán, A. (2016). *Democracia, Radicalización, y Agencia Política en América Latina*. En *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 11-30, jan.-abr. 2016.
- Pérez-Liñán, A. (2017). ¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo xxi? *Revista Nueva Sociedad* No 267, enero-febrero de 2017, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>.
- Pérez-Liñán, A. (2018). ¿Puede sobrevivir nuestra democracia?: liderazgo y agencia política en América Latina (Vol. 30). INE, Instituto Nacional Electoral.
- Platón (2018). *República: versión corregida*. Eudeba.
- PNUD (2023, 28 de febrero). “Conmigo o en mi contra”: La intensificación de la polarización política en América Latina y el Caribe. En <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/conmigo-o-en-mi-contra-la-intensificacion-de-la-polarizacion-politica-en-america-latina-y-el-caribe>



- Pocock, J.G.A. (1990). The concept of a language and the metier d'historien: some considerations on practice. En PADGEN, A. The Languages of Political Theory in Early-Modern Europe, Cambridge University Press: Cambridge
- Poole, K.T., & Rosenthal, H. (1984). The Polarization of American Politics. The Journal of Politics, 46, 1061 - 1079.
- Przeworski, A. (2022). Las crisis de la democracia ¿adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización? Siglo XXI Editores.
- Rodriguez Araujo, O. (2004) Derechas y Ultraderechas en el mundo. Siglo XXI.
- Sartori, G. (2005). Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis. Segunda edición ampliada. Alianza Editorial.
- Schedler, A. (2023). Rethinking Political Polarization. Political Science Quarterly, qqad038.
- Schmitt, C. (1984). El Concepto de lo “político”. Folios ediciones.
- Schuliaquer, Beltramelli, Álvarez, Barreto, Aruguete y Calvo (2023). Polarización en el país de los consensos. Política y redes sociales en Uruguay. Montevideo: Friedrich-Ebert-Stiftung, Representación en Uruguay
- Schumpeter, J. (1996). Capitalismo, Socialismo y Democracia. Ed. Folios, Vol. II.
- Semán, P. (2023). Está entre nosotros: ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir? Siglo XXI Editores.
- Svampa, M. (2019). Posprogresismos, polarización y democracia en Argentina y Brasil. Revista Nueva Sociedad N.o, 282.
- Vommaro, G., & Gené, M. (2018). Las élites políticas en el Sur. Un estado de la cuestión de los estudios sobre Argentina, Brasil y Chile. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Waisbord, S. (2018). Truth is what happens to news: On journalism, fake news, and post-truth. Journalism studies, 19(13), 1866-1878.
- Waisbord, S. (2020). ¿Es válido atribuir la polarización política a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas y polarización afectiva. Revista Saap, 14(2), 248-279.
- Weber, M. (1992). Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Ed. FCE, Bs. As.



Derecho como Justicia: La Hermenéutica Analógica y los Derechos Humanos

Magalí A. R. Zyska
magalizyska@gmail.com
Universidad Católica Argentina (UCA)
Área de Teoría y Filosofía Política

Abstract:

Este artículo explora la esencia del derecho a través de un enfoque iusfilosófico, destacando su carácter análogo y multifacético. Basado en la perspectiva de Mauricio Beuchot, el trabajo examina cómo la analogía ofrece una comprensión más rica del derecho y su utilización desde distintas perspectivas iusnaturalistas. A través de este análisis se revaloriza la metafísica en el debate jurídico contemporáneo, equilibrando las interpretaciones fragmentadas actuales. El enfoque hermenéutico de Beuchot no solo rescata la naturaleza compleja del derecho, sino que proporciona un marco robusto para abordar las relaciones humanas y la justicia, enriqueciendo la comprensión de las costumbres y los derechos subjetivos.

Palabras claves: Analogía, iusnaturalismo, Mauricio Beuchot, Derechos Humanos, Derechos Subjetivos.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

El derecho y la analogía

Dentro del estudio del derecho y, sobre todo, desde la iusfilosofía se ha abordado la problemática de su definición sosteniendo que “derecho” hace referencia a una pluralidad de realidades. En primer lugar, podemos tratar de definirlo nominalmente, es decir, advirtiendo la etimología latina y griega clásicas que nos podrían acercar un poco más a una respuesta argumentativamente coherente. Sin embargo, la cuestión que nos interesa en el presente trabajo es su causa formal –entendida dentro del esquema causal aristotélico donde la forma obedece a la esencia del objeto–.

¿Cuál es, entonces, esta esencia del derecho? ¿Es el derecho “lo que le corresponde a cada uno”, los derechos subjetivos, la jurisprudencia y conocimiento del juez, el ordenamiento social o la justicia? Posiblemente, el término puede englobar parcialmente cada realidad mencionada sin reducirse completamente a ninguna de ellas. Esta propiedad que acabamos de advertir es característica de los conceptos análogos, aquellos que pueden predicarse de realidades distintas entre sí, aunque similares en algún punto.

La analogía (haciéndole honor a su significado) tiene diversas formas. Entre ellas, las más aludidas son la analogía de atribución y la de proporcionalidad. La primera consiste en que el sentido de un término es aplicado a un analogado principal y, luego, de manera menos propia, a una serie de distintos analogados secundarios, creando una especie de escalera o jerarquía.



Estos últimos se parecen al primero, pero no en su totalidad. Este enfoque nos permitirá — como veremos en las próximas secciones— realizar comparaciones y valoraciones para determinar la certeza y verdad de las interpretaciones. Por otro lado, se encuentra la analogía de proporcionalidad: el término se les atribuye a distintas realidades según una razón o proporción de semejanza y usualmente consta de cuatro términos. Se llama así, ya que lo que se compara en este caso no son realidades en sí mismas, sino las relaciones que existen. Por ejemplo: el sol es a la tierra lo que una lámpara es a la habitación. En este caso es la relación estructural entre dos elementos lo que nos enseña la similitud existente entre dos términos distintos: es la propiedad de “iluminar” lo que nos permite comparar y entender el parecido entre el sol y la lámpara.

Una importante tradición en la historia y la filosofía jurídica occidental ha sostenido que la esencia fundamental del derecho radica en su justicia y, por lo tanto, en su capacidad para materializar lo justo en las sociedades. La naturaleza ontológica del derecho implica —y debe necesariamente implicar— su carácter ético. Si no fuera así, estaríamos reduciendo el derecho a una sola dimensión o negando cualquier vínculo entre la justicia y lo jurídico (Massini 2005). No obstante, esta vinculación puede entenderse de dos maneras: ya sea como una ética intrínseca (como en el caso de los iusnaturalismos ontológicos) o a través de su relación con la normatividad en la que se manifiesta históricamente el derecho (como en los iusnaturalismos e iuspositivismos deontológicos).

Podemos encontrar la idea de “lo justo” como principal analogado del derecho en Aristóteles y Santo Tomás de Aquino específicamente. En lo que respecta al Estagirita, podemos decir que distingue entre la justicia como *dikaiosyne* y lo justo como *to dikaion*. En esa distinción lo justo no sería otra cosa que el objeto de la justicia siendo el primero la causa final y lo segundo la causa formal.

En tanto que formal (al igual que todo concepto o definición), la justicia, como hemos comprobado, es susceptible de ser definida, de tal modo que, para el Estagirita, vendrá a ser igualdad proporcional. Lo justo, en tanto que causa final, será por relación a la justicia, la igualdad proporcional ejercida. Finalmente, la ley, en tanto que manifestación de la virtud de lo justo en la política, será la igualdad proporcional expresada. (Quintana 2013, 18)

La relación entre los conceptos que parecen derivados de la palabra “justicia” a la cual se refiere la cita es analógica, ya que, siguiendo la lógica de la proporcionalidad que describimos anteriormente, los términos se irán adecuando más o menos a la causa final. Si “derecho subjetivo”, “jurisprudencia” u otros vocablos nos remiten al derecho, será por la aproximación que estos tengan con la noción de “lo justo”, ya que todos se relacionan con la justicia. De ello podemos derivar que no existe algo jurídico fuera de lo justo, en cuanto el derecho es entendido como justicia.

En resumen, la justicia y lo justo están intrínsecamente relacionados porque la justicia es la disposición a actuar conforme a lo justo. La justicia como virtud guía las acciones hacia lo justo y lo justo es el resultado práctico de aplicar la justicia. Aristóteles ve la justicia como una virtud que se realiza plenamente en la práctica a través de acciones justas.

Santo Tomás de Aquino, en esta misma línea, aplicaría la analogía para la explicación de la noción de derecho:

[E]s frecuente que los nombres se desvíen de su primera acepción, para designar otras cosas, como el nombre de 'medicina' se asignó, en un principio, para designar el remedio que se aplica al enfermo para curarlo. Luego pasó a significar el arte por el que se hacía esto. Así también sucede con el nombre de 'derecho', que se asignó primero para significar la misma cosa justa. Pero, después, derivó hacia el arte con el que se discierne qué es justo; y, ulteriormente, a designar el lugar en el



que se otorga el derecho; así, por ejemplo, se dice que alguien comparece ante el derecho; finalmente, también se denomina derecho a la sentencia que es pronunciada por aquel a cuyo oficio pertenece hacer justicia, incluso a pesar de que lo que decida sea inicuo. (Suma Teológica, II-II, q. 57, a. 1, ad 1)

Antes de que la noción de *ius* se deslice hacia el concepto de ley, dentro de la primera escolástica “lo justo” que se menciona en la cita tomaba la forma de la *res iusta* en el vocabulario tomista, convirtiendo el vocablo latino a algo muy similar a su par griego. Cabe destacar que no hay un acuerdo fijo sobre el significado de aquella “cosa justa” y varios teóricos —que se mencionarán más abajo— han alcanzado conclusiones disímiles. No obstante, esto no quita que se utilice la misma metodología analógica y se entienda la derivación de significado desde un analogado principal y la proporcionalidad de las significaciones. En palabras de Soaje Ramos (1982), la “caza de la definición” no tiene que dirigirse necesariamente a una sola definición.

Grandes exponentes del iusnaturalismo utilizaron la noción de la analogía y han conferido contenido material a aquellas aproximaciones a lo que consideran como “la cosa justa”. Por ejemplo, el analogado primario del derecho —es decir, lo dado y lo constituido como derecho y por consiguiente sus derivaciones en todos los ámbitos de la vida humana— fue en su momento entendido por Francisco Suarez (con la neoescolástica) como el derecho subjetivo, o sea la relación jurídica. Luego, el *ius sive iustum* del Aquinate tomó diversos rumbos, pudiendo ser definido como: cosas materiales (Michel Villey), relaciones (Bagnullo) o facultades (Urduz) (Massini Correias 2005).

Contrariamente, Kalinowski, autor polaco, muchas veces en marcada oposición a los autores anteriormente mencionados respecto de la interpretación de *ius* del Aquinate, lo entiende como la conducta jurídica: “Aristóteles y Santo Tomás piensan no en una cosa, en un objeto considerado en sí mismo sin referencia a un agente y a su comportamiento respecto de otro, sino en la acción por la cual el hombre que la realiza entra en una relación determinada con otro hombre” (Kalinowski 1973, 335). En este punto lo crucial es no separar al derecho del orden de la praxis.

De esta manera podemos advertir que, entre algunos de los exponentes más citados del iusnaturalismo, la noción de analogía aparece como una gran guía metodológica para el entendimiento del concepto del derecho y la delimitación de los campos que abarca. El método en cuestión implica que el filósofo de la praxis (en este caso el filósofo del derecho) no debe adscribir pura y exclusivamente a la univocidad de los vocablos. La noción unívoca solo podría tener lugar cuando las diversas realidades a estudiar coinciden en la totalidad de sus rasgos característicos. Pero, como se ha expresado desde el comienzo, las realidades a las que hace referencia el derecho son disímiles y todas se asemejan como al mismo tiempo se alejan del concepto principal. Este último será el marco de referencia para la confrontación con la praxis específica a analizar: a mayor proximidad con el concepto “ideal”, habrá mayor posibilidad de sostener que la realidad estudiada se da en la realidad según su significado focalizado.

Analogía en la hermenéutica: la propuesta de Beuchot

La analogía se ha utilizado en la filosofía jurídica y ha probado ser muy útil en las ciencias sociales, como las ciencias políticas o la sociología, así como en la filosofía misma. Contemporáneamente, Mauricio Beuchot, filósofo mexicano y estudioso de la filosofía medieval, ha aplicado el concepto a la metodología hermenéutica, dado así paso a la hermenéutica analógica. Su objetivo principal es poder brindar una “tercera vía” o punto de equilibrio entre los “equivocismos” y “univocismos”. Con estos términos se refiere, por un lado, a aquellas posturas más bien relativistas, contingentes (críticas y posmodernas subjetivistas) que amplían el



abanico de métodos y respuestas varias al punto de que no existen mejores o peores vías, sino simplemente opciones; y, por otra parte, a aquellas deterministas o epistémicamente encerradas en un único método y respuesta válida (positivismos y científicismos).

En contraste con ambas posturas, la hermenéutica analógica del mexicano nos provee de una episteme o forma de conocimiento distinta a la noción de “método”, entendido en sentido positivista. En cambio, muestra cómo el estatus de las ciencias humanas y sociales es de tipo más bien hermenéutico. La principal misión es lograr que no haya interpretaciones únicas y tampoco relativistas, sino una cantidad variada de interpretaciones, pero correctamente jerarquizadas que pueden ser controladas con arreglo al texto, autor, etc. En esta búsqueda, Beuchot suele mostrar una ligera inclinación por el equivocismo, ya que no se renuncia a las diferencias y se es consciente de la diversidad, no obstante lo cual se puede lograr identificar una semejanza o realizar una universalización limitada (Beuchot 2015). No solo eso: nos impele a encontrar formas intermedias e integradoras de la interpretación, ya que hay que hallar formas que no descuiden las partes más oscuras y nebulosas de los textos (reconociendo la variedad de lecturas para formar la jerarquía), y hacer justicia a los elementos en juego dentro del texto.

¿Cómo pueden estos elementos lingüísticos hacer pie en la ciencia de la interpretación? Principalmente analizando la realidad como un texto y dilucidando la mejor (o más adecuada) interpretación. Gracias a la analogía se comprende que no hay un significado único para un término, sino varios que le pueden corresponder de manera válida, aunque no indiscriminadamente. De esta manera, un texto tendrá varias interpretaciones comparables entre sí, ya que jerárquicamente se respeta un nivel de validez (como en la analogía de atribución). Esto resulta crucial debido a que nos permite alejarnos de aquellos enunciados que sostienen la igual validez de todas las interpretaciones. Estas, por más “democráticas” que pretendan sonar, no hacen más que desvalorizar automáticamente toda interpretación. La diversidad irrestricta se pierde en ella misma.

Por último, ¿cómo consensuamos todas estas jerarquías y nociones proporcionales de las que se habló? Aquí entra de nuevo la analogía investida de prudencia. La argumentación es un paso crucial para justificar y validar las distintas interpretaciones e ideas esgrimidas, pero el filósofo mexicano arguye que la lógica que sostiene una estructura discursiva racional o razonable necesariamente conlleva un aspecto prudencial. A nuestro entender, Beuchot afirma esto porque considera la prudencia como “una racionalidad contextual, una racionalidad analógica” (Beuchot 2016). Lo que puede ser proporcionado para uno puede no serlo para otro y por ello la virtud de la prudencia ayuda a encontrar el término medio entre las decisiones, acciones e ideas. El autor rescata la noción de “prudencia” como herramienta esencial en la aplicación de la analogía, ya que lo comprende en su sentido aristotélico, como la virtud cardinal más importante. Es aquella que nos enseña “el punto medio” entre los excesos y defectos, las proporciones justas —precisamente el nombre griego de la proporción es analogía—. Siguiendo esta lógica, Beuchot sostendrá que, en el derecho, las leyes no son previas a la teoría ni a la interpretación, sino que las primeras suponen a las últimas. La comunidad legal ayuda a esclarecerlas junto al contacto con la realidad, con los hechos jurídicos. La analogía busca la correspondencia sin quedarse meramente en la interpretación e interpreta sin pretender realizar una deducción lógico-matemática de una norma abstracta (Beuchot 2016).

Aplicación a la iusfilosofía

La mayoría de los escritos del filósofo mexicano versan sobre la aplicación de la hermenéutica analógica en el entendimiento y resolución de conflictos, ya sean interculturales o de cualquier índole epistemológica. No obstante, ya a fines del siglo XX comenzó a analizar la importancia de los derechos humanos y su argumentación filosófica como aquel “suelo común”



sobre el cual los acuerdos analógicos se deberían llevar a cabo. Estos serían el punto a universalizar para el establecimiento de analogados principales y aproximaciones interpretativas. Pero, para ello, primero debían ser fundamentados filosóficamente, lo que hizo que su tarea se enfoque en su defensa filosófica y la búsqueda de una ontología basada en la dignidad de la persona humana como común denominador. Posteriormente ha entrado en los debates entre positivistas e iusnaturalistas, participando de diferentes congresos, publicando libros colectivos y exposiciones donde esta última postura, a través de la analogía, pudiese adaptarse a las exigencias del nuevo mundo sin perder su esencia, para postularse como la corriente más adecuada para fundamentar a los derechos humanos.

Desde el comienzo el autor define que “los iusnaturalismos se distinguen en el tipo de derecho que promueven y el tipo de naturalidad que le adjudican” (Beuchot 1995, 6). En lo que concierne al término “derecho”, distingue un iusnaturalismo antiguo y uno moderno, en donde el antiguo apelaría a la ley natural, refiriéndose a un derecho objetivo (sobre relaciones o cosas justas) basado en las inclinaciones de la naturaleza humana. En tanto, el moderno se refiere a un derecho subjetivo (de las personas) y termina en un derecho natural. Esta última postura – a la cual el autor adhiere– es explicada a través de la gestación de la concepción del derecho subjetivo y la historia de la noción de derecho natural. Podemos decir que destaca especialmente en ella a Francisco de Vitoria, Domingo de Soto y, más adelante, a Bartolomé de las Casas. Dicha mención es coherente con toda la línea de trabajo que ha llevado a cabo el dominico en su larga carrera. Además, su inclinación por la neoescolástica también puede verse en aquellos trabajos más bien culturales y los referidos a la política latinoamericana (Beuchot 1985; 1993 y 2019).

Por otro lado, en cuanto la concepción de “naturalidad” también distinguirá entre las versiones antigua y moderna. La primera hace referencia a las necesidades o inclinaciones de la naturaleza humana, mientras que la segunda habla de un incierto “estado natural del hombre” (el ejemplo más directo son los contractualismos). En este punto el autor no tomará la versión moderna, sino la antigua. Así, Beuchot termina con un iusnaturalismo donde la noción tradicional de naturaleza humana, proyectada en sus inclinaciones, indica los derechos subjetivos naturales. Estos últimos serían nuestros actuales “derechos humanos”.

De esta manera, Beuchot aborda el barco de aquellos que ven el primer analogado del derecho no como “lo justo”, sino como los derechos subjetivos (derechos humanos). Así quiere situarse en el iusnaturalismo clásico, pero de forma actual; es decir, buscar la conexión entre la naturaleza humana clásica y el subjetivismo individual que comenzará poco a poco desde Guillermo de Ockham, pasando por los estudiosos salamantinos, el renacimiento humanista y su posterior desarrollo bajo las concepciones liberales modernas. Ve con simpatía el iusnaturalismo “nuevo” o “moral”, utilizando a su vez elementos de la pragmática. Sin embargo, es destacable que evita caer en la pendiente resbaladiza que implica el subjetivismo, donde la ética comienza a transformarse en percepciones individuales inconmensurables y le otorga un estatus ontológico a la fundamentación.

Más, como veremos, entiendo la naturaleza humana de manera analógica e icónica, es decir, la entiendo -aplicando aquí el pragmatismo al tomismo- de una manera más dinámica (aristotélica) e icónica (peirceana); no como algo totalmente fijo y que debe aplicarse sin discernimientos, sino como algo universal atento a los individuos, que toma muy en cuenta las circunstancias para su aplicación, que es muy serio con lo particular al aplicar la ley natural o derecho natural que brota de la naturaleza humana. Por eso, en un iusnaturalismo analógico e icónico, la aplicación diferenciada del derecho o la ley a los individuos es fundamental, y requiere de la prudencia y la epiqueya. (Beuchot 2002, 22)



En el mismo libro de donde fue tomada la cita anterior afirma que es en la persona, un sujeto analógico, en quien se combina la individualidad y subjetividad con el bien común. El fundamento metafísico de los derechos humanos entonces es la naturaleza humana. Aquellos fueron preconizados como derechos naturales, señalando que con arreglo a dicha naturaleza se puede encontrar el bien de los hombres y de acuerdo con ella se establecen derechos y deberes.

En otros escritos, el autor suele hacer alusión al concepto de dignidad humana (Beuchot 2000a) como el andamiaje jurídico, axiológico y político de los derechos humanos, pero sin alejarse de la noción de naturaleza humana antes defendida. En dicho trabajo también afirma que la concepción moderna del ciudadano, como el sujeto de derechos reconoció por el estado liberal clásico, es la concreción de dicha dignidad en su versión iusnaturalista. Asimismo, en una entrevista ha afirmado:

Un buen ejemplo de ello es la escuela de los derechos humanos entendidos como derechos morales (Moral Rights), como la de Rawls, Dworkin, Carlos S. Nino y Eusebio Fernández. Yo siento simpatía por esa escuela, y a veces no veo diferencia con el iusnaturalismo. Creo que tiene supuestos y trasfondos o entretelas iusnaturalistas, aunque me lo han negado siempre los sostenedores de esa teoría. (Conde Gaxiola 2007, 13-14)

Algo llamativo que cabe resaltar es cómo el carácter analógico es identificado por Beuchot en muchos otros autores y situaciones. Es decir, la analogía en su caso no es simplemente aquel método que permite dilucidar la justicia, injusticia o los derechos humanos, sino un estilo de pensamiento en donde todo y todos son producto de las relaciones de proporcionalidad y atribución. La herramienta lingüística de la analogía sería tal vez la única que mantiene ceñida a la literatura a un mundo enmarcado y existente, ya que siempre requerirá de una correspondencia. Esta última cita podría mostrar a Beuchot como un autor que trata de encontrar una alternativa ante el hombre que se pierde a sí mismo y necesita un mínimo para alcanzar consensos y relaciones desde puntos menos móviles o “deconstruibles” (Guzmán Toro 2012). Su iusnaturalismo será uno conectado con la historia, donde los derechos naturales se ven como abstracciones y existen indiscutiblemente, pero no siempre son aplicados, descubiertos o conocidos (De la Torre 2001).

En trabajos más recientes el filósofo mexicano ha usado también la noción de “ley natural” en referencia a los derechos humanos, no con ánimos de romper la distinción anterior, sino que posicionando la perspectiva iusnaturalista de los derechos naturales como la más aceptada en estos días. Además, ha propuesto cambiar las categorías y hacer alusión a un derecho universal en lugar de natural (Beuchot 2011, 32) sin abandonar sus tintes clásicos.

Crítica a Beuchot por su uso de la analogía

Las primeras críticas que se pueden formular a la postura de Beuchot desde la propia hermenéutica podrían derivarse de su tratamiento de los derechos subjetivos como el primer analogado, ya que al hacerlo el iusnaturalismo podría caer en (o volver a abrirle la puerta a) los subjetivismos propios de la modernidad, que se vieron exacerbados en la posmodernidad. Esto provocaría una nueva pérdida de estabilidad en pos de una apertura y diversidad más bien infértil. Incluso, este punto podría rastrearse en la inclinación que Beuchot tiene por la equivocidad al presentar su hermenéutica analógica.

Sin embargo, nuestro autor señala que, al sostener lo anterior, pretende resaltar que nuestro conocimiento es limitado, poseemos una inteligencia frágil y la razón es finita. A su vez, afirma que la escolástica ponía a la analogía como un tipo de equivocidad, separando la accidental y la sistemática (casual y deliberada, respectivamente). La sistemática se puede controlar cognoscitivamente; esta es, en definitiva, la analogía (Beuchot 2000b, 119). En otra obra



(Beuchot 2007) señala nuevamente que la hermenéutica analógica no es simplista: no solo se coloca en el medio de dos extremos. Ese punto es inexistente, siempre se tiene que balancear más a un lado o a otro para no caer y él decide inclinarla hacia la equivocidad.

En las mismas líneas (pp. 16-17) también agrega que este tema es y debe ser trabajado por la filosofía mexicana. Es preciso que haya más discusiones así, que promuevan el pensamiento de lo nuestro y la aplicación a nuestros problemas nacionales, que es en lo que consiste siempre el hacer filosofía mexicana, la cual tanto discutimos y buscamos. ¿Por qué nos interesa esta última aclaración? Porque podemos deducir (sin pretensión de originalidad, ya que el filósofo mismo lo ha dicho abiertamente) que esta concepción de la hermenéutica y su derivación en los derechos naturales como fundamento del iusnaturalismo tienen raíces en aquel sincretismo propio de los pueblos latinoamericanos, particularmente de México. Es en aquel fruto surgido (y que solo podría haber surgido) de la neoescolástica española y su repercusión en la situación del gobierno de “Las Indias” que se puede hallar la raíz de su decisión y preferencia parcial por lo equívoco.

Grondin (2008) ha expresado la crítica antedicha, reclamando que la analogía debiera tender principalmente hacia el univocismo. Un univocismo –como podría catalogarse al iusnaturalismo objetivo– busca ser claro (condición mínima), corresponderse con su objeto y poder establecerlo como tal (dando pruebas o argumentos). Esta determinación siempre luego podrá ser invalidada o mejorada con argumentos y pruebas más contundentes. En sus palabras:

Si hay otras interpretaciones, es que hay otras perspectivas, esto es, otros ángulos posibles y legítimos (...) Pero decir que hay muchos ángulos no es decir que hay un feliz “equivocismo” que la hermenéutica debería favorecer porque la interpretación “univocista” quedaría demasiado “rígida”, con su idea de una sola interpretación válida para toda la eternidad (Grondin 2008, 529).

Si lo trasladamos al iusnaturalismo objetivista, podríamos decir que “lo justo” es una idea univocista y nosotros lo tratamos como tal. Ello no impide que su determinación y definiciones se vean traducidas a múltiples univocismos simultánea o progresivamente, buscando acercarse cada vez más al analogado principal. Si la hermeneútica analógica tendiese, como sostiene Grondin, al univocismo, tal vez su iusnaturalismo también virara hacia esta otra perspectiva.

Aquí es preciso hacer una acotación acerca de las dos posturas recién presentadas. Si nosotros entendemos al univocismo como efectivamente su nombre lo indica, como “única vía” –el mejor ejemplo es el positivismo excluyente, que confiere exclusiva legitimidad al método científico– no habría lugar para la crítica de Grondin, ya que, cómo él lo plantea, su univocismo pareciese no ser del todo... univocista en el método (aunque quizá sí en el resultado final). Por otro lado, el equivocismo, en su significado lato, nos remitiría a posiciones críticas del derecho, con autores como Derrida o Vattimo, quienes eliminan incluso cualquier posibilidad de metafísica. En ese punto sí se da rienda suelta al subjetivismo.

Por todo esto, entendemos que, a los efectos prácticos de resolver cualquier dilema o simplemente litigar, las posiciones “univocistas relajadas” como la de Grondin serán preferibles, ya que al final del día el juez debe dar un veredicto y elegir una única definición para el caso. Sin embargo, consideramos que la postura analógica nos aportaría la prudencia necesaria para reconocer que, por más de que el juez deba tomar una decisión, esto solo se debe a la realidad misma que demanda un accionar, pero no anula la validez de las otras perspectivas al declararlas perdedoras en el caso concreto. Estas siguen en pie y puede que algún día, en otro contexto, sean más adecuadas que la anterior.

El inconveniente en la postura de Beuchot en todo caso sería llamar “equivocidad” a lo que él está defendiendo, ya que no es una equivocidad en sí misma (no es un Vattimo o un Derrida). Creo entender que, a lo que el autor mexicano se refiere – y Charles Taylor (2015) ha con-



ceptualizado con bastante claridad – es a la posibilidad de existencia de varios inconmensurables en un mismo objeto al mismo tiempo. La lluvia puede ser simultáneamente sentido de diversión para un niño que pretende jugar en los charcos, un problema y un peligro para alguien que no tiene hogar y no puede resguardarse, un milagro para alguien que posee cultivos bajo una terrible sequía y rezaba cada noche por lluvia. De esta manera, “lo justo” para Beuchot sería “lo justo en cada situación particular” sin implicar equivocidad.

Pasando a una crítica diferente –aunque en consonancia con lo que ya veníamos explicando–, podría objetarse la conexión que Beuchot traza entre derechos subjetivos y derechos humanos. En esta concepción, el derecho, como ya dijimos, no sería ya la misma cosa justa, sino la ventaja que tiene el individuo sobre la *res iusta*. Villey (2019 (1980)) llega a dos conclusiones en esta línea: por un lado, este tipo de derecho puede ser leído en tono individualista y personalista en donde el deber social se transforma en la libertad atribuida al individuo; por el otro, si cada derecho es producto del poder individual, implicaría el menoscabo del derecho de otra persona. Ante la exigencia de un derecho se contraponen el campo de acción de otro sujeto.

A este razonamiento Saldaña (1996) agrega que, al no ser ya el derecho la cosa justa sino el poder del individuo, podríamos tranquilamente llegar a su grado extremo en donde el hombre es la causa y medida del derecho. Esto sin dudas llevaría a un relativismo jurídico con grandes consecuencias para los derechos humanos. Si se llegase a romper el consenso realizado por la acción y voluntad humana que tiene por fruto hoy en día los derechos humanos, estos dejarían de existir o podrían transformarse radicalmente.

Palabras finales

En conclusión, la esencia del derecho ha sido una cuestión profundamente debatida dentro de la iusfilosofía, destacando su carácter análogo y multifacético. La definición nominal del derecho nos ofrece una perspectiva etimológica, pero es la causa formal, en el sentido aristotélico, la que nos permite adentrarnos en su verdadera naturaleza. Este análisis nos revela que el derecho, lejos de ser una noción unívoca, es una realidad compleja que puede abarcar diversos aspectos como la justicia, los derechos subjetivos, la jurisprudencia, el orden social y en el ámbito de la teoría sigue la incansable pregunta por su definición.

Este trabajo se apoyó principalmente en la perspectiva de Mauricio Beuchot, quien sostiene que esta pluralidad se entiende mejor mediante la analogía, especialmente en las formas de atribución y proporcionalidad. Queríamos destacar que posiblemente su mejor contribución a la discusión sea su revalorización de la metafísica y cómo la incorpora al debate contemporáneo. En la actualidad aflora lo particular, fragmentado y dividido, pero el filósofo mexicano recalca lo universal en cada particular. A pesar de las críticas que su enfoque puede recibir por su inclinación hacia el equivocismo, Beuchot defiende la utilidad de la analogía como una herramienta prudencial que ayuda a equilibrar y contextualizar las interpretaciones. Este enfoque no solo enriquece la comprensión del derecho, sino que también proporciona un marco epistemológico robusto para abordar la complejidad de las relaciones humanas y la justicia.

Todavía más: no nos interesa solamente el rescate de la metafísica, sino el cariz hermenéutico que le aporta a toda la cuestión jurídica. Creemos que este tipo de lenguaje resulta más rico y significativo que los empleados por las líneas analíticas y puede alumbrar mejor las costumbres humanas y nuestro entendimiento del derecho. Aun si no adherimos a su opción en favor de los derechos subjetivos, podemos celebrar su impronta de entrar hermenéuticamente en cada debate para reontologizar y salvaguardar la naturaleza humana.



Referencias

- Beuchot, Mauricio. 1985. La lógica mexicana en el Siglo de Oro. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas
- Beuchot, M. (1993). El fundamento de los derechos humanos en Bartolome de las Casas. Areté, 5(1-2), 4-13. <https://doi.org/10.18800/arete.199301-02.001>
- Beuchot, Mauricio y Saldaá Javier. 2000a. Derechos Humanos y Naturaleza Humana. México: UNAM
- Beuchot, Mauricio. 2000b. Tratado de hermenéutica analógica. Ciudad de México: Ítaca.
- Beuchot, Mauricio. 2002. Los Derechos Humanos y su Fundamentación Filosófica. México: Universidad Iberoamericana
- Beuchot, Mauricio. 2007. La hermenéutica como herramienta en la investigación social. San Luis. Potosí: Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí-Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- Beuchot, Mauricio. 2011. La ley natural como fundamentación filosófica de los derechos humanos Hermenéutica analógica y ontología. *Veritas* 25: pp. 27-37.
- Beuchot, Mauricio. 2015. “Elementos esenciales de una hermenéutica analógica”. *Diánoia* 60 (74): 127 – 145.
- Beuchot, Mauricio. 2016. Hechos e interpretaciones: hacia una hermenéutica analógica. México: Fondo de Cultura Económica.
- Beuchot, Mauricio. 2019. “Bartolomé de las Casas”. En Juan A. Ortega y Medina y Rosa Camelo (coord.) *Historiografía mexicana. Volumen II. La creación de una imagen propia. La tradición española Tomo 1: Historiografía civil.* pp: 267-280. México: Instituto de Investigaciones Históricas.
- Conde Gaxiola, Napoleón. 2007. HERMENÉUTICA ANALÓGICA, FILOSOFÍA Y DERECHOS HUMANOS: Entrevista a Mauricio Beuchot. *Andamios* 3(6): pp. 241-254.
- Conde Gaxiola, Napoleón. 2004. MAURICIO BEUCHOT Y LA FILOSOFÍA ANALÍTICA. SU TOMISMO ANALÍTICO. *Estudios Filosóficos* 53: pp. 379-390.
- De Aquino, Tomás. 2001. *Suma Teológica*. 4a ed. Trad. Por Martorell Capó, Jose. Madrid: BAC
- De la Torre, Jesús A. 2001. Derechos humanos desde el iusnaturalismo histórico analógico. Porrúa: México.
- Grondin, Jean. “El camino analógico de Mauricio Beuchot” *Estudios Filosóficos* 57: pp. 521-531
- Guzmán Toro, Fernando. 2012. Mauricio Beuchot, hermenéutica y derechos humanos. *Razón y Palabra*, 81: pp. ISSN-e 1605-4806.
- Kaliniwski, George. 1973. *Introducción a la lógica jurídica*. Trad. Por J.A. Casaubon. EUDEBA: Buenos Aires.
- Quintana, Eduardo M. 2013. “Notas sobre el Derecho en el Iusnaturalismo”. EDUCA: Buenos Aires.
- Massini Correias, Carlos. I. 2005. *Filosofía del Derecho: el Derecho, los Derechos Humanos y el Derecho Natural*. LexisNexis: Buenos Aires:
- Soaje Ramos, G. 1982. “Diferentes concepciones del derecho natural”. *Ethos*, 10-11.
- Saldaña, J. 1996. Críticas en torno del derecho subjetivo como concepto de los derechos humanos (primera parte). *Boletín Mexicano De Derecho Comparado*, 1(86). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1996.86.3438>
- Taylor, Charles y Hubert Dreyfus. 2015. *Retrieving Realism*. Harvard University Press: Massachusetts
- Villey, Michel. 2019 (1980). *El derecho y los derechos del hombre*. Trad. Óscar Corres. Marcial Pons: Madrid



Área temática: Estado, administración y políticas públicas.

Título de la Mesa Redonda: “Presentación de proyectos elaborados por estudiantes de la Cátedra de Programación y Evaluación de Proyectos de la Facultad de Ciencia Política y RRH - UNR.”

Flor Abella - mflorabella@yahoo.com.ar – UNR

Jean Escobar - escobar.jean@gmail.com - UNR

Gonzalo Martorell - gmartorell@gmail.com – UNR

Victoria Russeller - mvictoriarusseller@gmail.com – UNR

Candelaria Maguregui - magureguicandelaria@gmail.com- UNR

Ariadna Albornoz - ariadnaxlbornoz@gmail.com - UNR

Julia Jorge - jorgekellerjulia@gmail.com-UNR- UNR

Valeria Mariana Pereyra - valeriamarianapereyra@gmail.com - UNR

Caren Tepp - carentepp@ciudadfutura.com.ar - UNR

Julieta Levalle - julieta.levalle98@gmail.com- UNR



Resumen: La mesa redonda expondrá los proyectos elaborados por estudiantes de la Cátedra de Programación y Evaluación de Proyectos de la Facultad de Ciencia Política y RRH - UNR en el marco de su trabajo final. La propuesta buscará que estos/as puedan exponer sus trabajos para continuar fortaleciendo la formulación de proyectos como posible espacio de inserción profesional en ámbitos públicos y privados. De esta manera, se expondrán proyectos de intervención vinculados a distintas situaciones problemáticas como la participación ciudadana y el uso de datos abiertos, la gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos y la separación de residuos en origen dando cuenta de la metodología de Formulación de proyectos como herramienta para la elaboración de diagnósticos y la elaboración de intervenciones integrales, innovadoras y participativas, como así también la implementación de herramientas de monitoreo y evaluación.

En primer lugar, “Rosario datos, Rosario participa. Segundo Plan de Digitalización y Participación Ciudadana (2024 - 2028)” Victoria Rüsseler propone profundizar la articulación entre datos abiertos y participación ciudadana, incluyendo la mirada de la misma en el proceso de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas en la ciudad de Rosario.

En segundo lugar, las estudiantes Ariadna Albornoz, Julia Jorge y Candelaria Maduregui, idearon una serie de acciones integrales que contemplan la sensibilización y concientización de la población sobre la importancia de una adecuada gestión de RAEE y el diseño de un sistema de recolección regular y programado de los RAEE, promoviendo la participación de la comunidad educativa.

Por último, Valeria, Caren y Julieta abordaron la gestión de residuos sólidos urbanos en la zona urbana de Nuevo Alberdi formulando un proyecto que busca dar una respuesta integral a la problemática a partir de la creación de una cooperativa de Recuperadores Urbanos y una campaña de difusión y sensibilización en educación ambiental.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



1- Introducción

La Cátedra de Programación y Evaluación de Proyectos de la Facultad de Ciencia Política y RRH forma parte del quinto año de la terminalidad de Administración Pública y se propone introducir a los/as futuros/as administradores/as públicos en la generación, implementación y evaluación de proyectos de desarrollo socio-económico y científico-tecnológicos. En este sentido, la formación la planteamos como introductoria y generalista, de acuerdo al plan de la carrera y reconociendo que los dominios técnicos específicos son producto de la habilidad generada en la práctica, en la capacitación especializada continua y en la necesidad institucional establecida a través de la relación laboral.

Desde la cátedra entendemos a los proyectos como la unidad mínima de planificación: “es la unidad más operativa dentro del proceso de planificación y constituye el eslabón final de ese proceso (...) orientado a la producción de bienes o servicios” (Pichardo, 1997, pág. 37). Es el eslabon más concreto de la jerarquía de niveles de planificación: planes-programas-proyectos.

Por otra parte, los proyectos contienen fases que se ven reflejadas en lo que entendemos como ciclo del proyecto. La primera fase del proyecto propiamente dicha es la identificación de la idea o diagnóstico. Esta fase consiste en el reconocimiento de un problema de desarrollo como campo de actuación posible, problema que se corresponde con las necesidades particulares de una población particular.

Posteriormente, las ideas de proyecto son desarrolladas hasta el nivel de detalle suficiente para poder concretar planes operativos que puedan ser evaluados frente a los criterios de viabilidad, con un grado de confianza suficiente como para tomar la decisión de su implementación o no.

Es importante mencionar que, desde la cátedra propiciamos que la formulación de los proyectos de intervención se enmarque dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y contengan ciertos criterios para su diseño: participación de los/as destinatarios/as, perspectiva de género y discapacidad, protección del medio ambiente, capacidades institucionales y de gestión, viabilidad económica y financiera, entre otros.

Los proyectos que a continuación se presentan han sido formulados bajo la metodología de proyectos y abordan problemáticas actuales de nuestra ciudad proponiendo distintas estrategias de intervención.

2- Los proyectos de los/as estudiantes de la cátedra: Participación Ciudadana y Datos, Gestión sustentable de residuos y RAEE.

2. 1- Rosario datos, Rosario participa. Segundo Plan de Digitalización y Participación Ciudadana (2024 - 2028)

“Rosario datos, Rosario participa. Segundo Plan de Digitalización y Participación Ciudadana (2024 - 2028)” es un proyecto de intervención que se propone profundizar la articulación entre datos abiertos y participación ciudadana, incluyendo la mirada de la misma en el proceso de toma de decisiones y el diseño de políticas públicas en la ciudad de Rosario.



El siglo XXI es el siglo de la revolución de los datos. La disrupción tecnológica es exponencial, porque la velocidad en que se producen las transformaciones es creciente, y la creación de datos también lo es. El volumen de datos en el mundo está aumentando de manera inédita. La digitalización, la apertura de datos y las instancias de participación son sólo un paso en el gran trabajo que supone la co-creación de políticas públicas basadas en datos y en la puesta en valor de la inteligencia colaborativa, tal como lo establece el objetivo 16 del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

En este sentido, no puede pensarse la incorporación de datos en las decisiones de gobierno separada de la participación ciudadana, porque se trata al fin y al cabo de la destinataria de las políticas. Esto conlleva, por un lado, a repensar las instancias de participación ciudadana, cómo promover la participación en el diseño de las políticas en las distintas áreas de gobierno. Por otro lado, hay que reconocer la importancia de fortalecer el rol activo de ciudadanos y ciudadanas en la toma de decisiones, en lugar de simplemente validar proyectos previamente definidos. Los gobiernos, junto a la sociedad civil, deben trabajar conjuntamente para analizar y gestionar los datos disponibles, con el fin de garantizar que todas las personas tengan igualdad de posibilidad de contribuir al diseño e implementación de políticas públicas.



2.2.1. La situación problemática de la participación ciudadana y Datos en nuestra ciudad

En el marco de la implementación del Plan de Digitalización (2020 - 2024) en la ciudad de Rosario se han dado grandes avances en la generación, gestión e incorporación de datos en la toma de decisiones. Junto a esto, con el portal Rosario Datos y la puesta en marcha del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de la ciudad de Rosario, se ha avanzado en la apertura de datos y la transparencia. Los datos que se abren a la ciudadanía son generados por las distintas secretarías del Municipio. Sin embargo, la transparencia de la información pública puede manifestarse en formas de relación ciudadana con los gobiernos que no impliquen necesariamente participación en su sentido estricto (Oszlak, 2013). En este sentido, aún es baja la articulación de la apertura de datos con la participación ciudadana.

Los datos generados requieren mayor desagregación, ya que no puede especificarse el contexto propio de cada barrio de la ciudad. La limitada gestión y abordaje de los datos conlleva a un desaprovechamiento de los mismos, con una reducida incorporación, sujeta a la decisión de los equipos técnicos de cada secretaría. Además del hecho de que se encuentran en un formato de difícil comprensión para la ciudadanía. La dificultad de profundizar el principio estratégico del Plan de Digitalización (2019 - 2024) de un gobierno basado en datos pone en evidencia la desarticulación del proceso de incorporación de datos en la toma de decisiones a partir de los datos generados y publicados en Rosario Datos con respecto a la mirada y la participación ciudadana en el Municipio de Rosario.

Las instancias de participación son reducidas y se limitan a las propuestas por la Secretaría de Modernización y Cercanía. La Coordinación General de Participación Ciudadana cuenta con sólo 30 personas para la puesta en marcha de las instancias y la realización de informes que luego ponen a disposición de las secretarías, sin poder realizar un seguimiento y fortalecer la articulación de la participación con cada secretaría. Por todo lo mencionado, no puede hablarse de una transversalización de la participación ciudadana en el Municipio de Rosario.

2.2.2 “Segundo Plan de digitalización y Participación Ciudadana (2024 - 2028) como estrategia de intervención

La propuesta de intervención consiste en la puesta en marcha del “**Segundo Plan de digitalización y Participación Ciudadana (2024 - 2028)**” para continuar y profundizar el proceso iniciado con el Plan de Digitalización (2020 - 2024) para la digitalización y modernización del Estado, con la gestión, procesamiento e incorporación de datos en la toma de decisiones.

En este sentido, se plantea como objetivo general: Promover la participación ciudadana e incorporar su mirada en el proceso de toma de decisiones basado en datos del portal Rosario Datos en el Municipio de Rosario para el diseño e implementación de las políticas públicas. A partir de los objetivos planteados se desarrollan tres ejes que constituyen la estrategia de intervención para revertir la problemática considerada una vez finalizado el proyecto. Estos son:

1. Constitución del equipo de trabajo.
2. Trabajo integrado de la Secretaría de Modernización y Cercanía.
3. Diseño del Segundo Plan de Digitalización y Participación Ciudadana del Municipio de Rosario.
4. Nuevos mecanismos de comunicación transversal.

De esta manera, el Diseño del Segundo Plan de Digitalización y Participación Ciudadana del Municipio de Rosario se desarrollará en los siguientes momentos:



- iv) *Primer momento: Definición de los principios estratégicos*
- v) *Segundo momento: Definición de los principios de acción*
- vi) *Tercer momento: Definición de resultados esperados*
- vii) *Cuarto momento: Revisión y ajustes*

Cabe destacar que este plan contará con principios estratégicos y de acción para su elaboración:

TABLA N°1 PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS			
Ciudadanía Digital	Gobierno basado en datos y evidencias	Gobierno Abierto y Co-creación de políticas	Portal Colaborativo de Datos

Fuente: Elaboración propia

TABLA N°2 PRINCIPIOS DE ACCIÓN			
Ciudadanía Digital	Gobierno basado en datos y evidencias	Gobierno Abierto y Co-creación de políticas	Portal Colaborativo de Datos

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, los nuevos mecanismos de comunicación transversal que plantea la estrategia de intervención son:

- iv) *Primer momento: Mecanismos de comunicación del Municipio de Rosario*
- v) *Segundo momento: Mecanismos de comunicación en redes sociales*
- vi) *Tercer momento: Mecanismos de comunicación en espacios municipales*
- vii) *Cuarto momento: Mecanismos de comunicación en instituciones académicas*
- viii) *Quinto momento: Redacción del diseño de la estrategia de comunicación*

Es importante mencionar que, para llevar adelante esta estrategia se convocará a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la temática.

Fundación Apertura	JCI
Polilab	OAJNU Rosario
Acción Colectiva	CILSA Rosario
Observatorio Legislativo Local	Fundación Nueva Generación Argentina

La comunicación del proyecto se realizará fundamentalmente por las redes sociales del municipio que se enlistan a continuación:

- Facebook
- Twitter
- Instagram
- Youtube
- Tik Tok
- Whatsapp

Por último, se realizó un mapeo de espacios municipales y académicas donde era factible llevar adelante el eje de comunicación.



TABLA N°4
MAPEO DE ESPACIOS MUNICIPALES Y DE LA CIUDAD PARA COMUNICAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Gobierno	Deporte	Salud	Desarrollo Humano	Cercanía	Cultura
Escuela Superior de Administración (ESAM) Monumento Nacional a la Bandera	Clubes (391) Polideportivos (14)	Hospitales (5) Centros de Salud (50) Institutos (3)	Centros cuidar (37) Centros de emprendedores y Parque Huerta (16) Organizaciones sociales (1.350)	Vecinales (98)	Bibliotecas (12) Centros Culturales (6) Escuelas, Museos y Observatorios (15)

Fuente: Elaboración propia

TABLA N°5
MAPEO DE INSTITUCIONES ACADÉMICAS PARA LA COMUNICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Universidades	Centros de estudios e institutos	Centros de Investigación	
UNR	Innova	CONICET	
UCEL	Polilab	CEFOBI	CURDIUR
UCA	Centros de Estudios Interdisciplinarios UNR	CIFASIS	IBR
US21	Observatorio Urbano	IDICER	IECH
UAI	Centros de Estudios Superiores	IFIR	IFISE
UGR	IESERH	IICAR	IPROBYQ
UA	IK	IQUIR	IRICE
UTN	IB	ISHIR	
IUNIR	TEC		
UCSF	CIT		



Fuente: Elaboración propia

2.2.3 Reflexiones finales

Este proyecto, en el marco de la asignatura Programación y Evaluación de Proyectos surge de la convicción de que hay mucho que hacer desde la Ciencia Política con el objetivo de consolidar un nuevo paradigma que institucionalice el vínculo gobierno - ciudadanía desde la tecnología, y particularmente, a través del uso de datos en la toma de decisiones. Solo así, fortaleciendo la inclusión de la ciudadanía a través de la tecnología, con herramientas que potencien su rol activo en la sociedad, el avance exponencial de la tecnología se transformará en oportunidades para mejorar el proceso de diseño e implementación de políticas públicas y el impacto de las mismas. Y la elaboración de este proyecto me permitió reafirmar esta idea y consolidar mi formación profesional con enfoque en datos

2. 2.- Reciclaje 4.0. Estrategia integral de gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) en la ciudad de Rosario, Santa Fe.

Los residuos electrónicos son uno de los principales desechos producidos por el hombre en este corto siglo XXI. Según el Observatorio Mundial de Residuos Electrónicos, se estima que en Argentina se generan 465 mil toneladas de residuos electrónicos por año. Alrededor del 60% se descarta en rellenos sanitarios o basurales, el resto se acumula en oficinas o depósitos constituyéndose como un foco de contaminación y sólo el 5% ingresa en circuitos de gestión de residuos (Forti, et al, 2020).

Según una nota publicada en el diario La Capital (2022) en la ciudad de Rosario, en el año 2021 se produjeron 20,83 toneladas de residuos tecnológicos y para Mayo del 2022, última fecha para la que hay referencias, ya se habían juntado alrededor de 12 toneladas. Además, un trabajo realizado por estudiantes de grado de la Facultad de Química e Ingeniería de la Universidad Católica Argentina de Rosario, titulado "Gestión de la Recolección de Residuos Informáticos en la ciudad de Rosario" (Majul et al., 2021). De acuerdo con el informe, a nivel local desde hace unos años se experimenta una **“tendencia de crecimiento de basura informática que se recepciona en los centros de distritos”** (p. XX): **en el 2016 se recolectaron 7.612 aparatos electrónicos, mientras que en el 2017 fueron 9.072** (los cuales representan 40,5 toneladas de residuos), lo que se traduce en un aumento del 17% de RAEE.

Tabla N°6: Población por distrito y su producción de RAEE de la Rosario, Santa Fe.

Población por Distrito	Habitantes	Área (Km ²)	Porcentaje Área (%)	Kg RAEE / Año (Hab.*1,41)	KG RAEE / Mes
Centro	253.499	20,66	11,56	357.433,59	29.786,1325
Norte	143.070	34,88	19,52	201.728,70	16.810,7250
Noroeste	178.157	43,82	24,52	251.201,37	20.933,4475
Oeste	138.825	40,42	22,62	195.749,25	16.311,93,75
Sudoeste	120.299	20,13	11,27	169.621,59	14.135,1325
Sur	151.776	18,78	10,51	214.004,16	17.833,6800
TOTAL	985.626	178,69	100,00	1.389.732,66	115.811,0550

Fuente: Majul y otros.

Se observa que **el Distrito Centro**, el cual cuenta con un mayor caudal de habitantes, **es el distrito que más RAEE produce**. Le siguen el Distrito Noroeste, el Distrito Sur, el Distrito Norte, el Distrito Oeste y por último, el Sudoeste siendo el que menos cantidad de RAEE produce en todo el territorio rosarino.



Esta situación reconoce varios **nudos problemáticos** siendo uno de los más significativos el bajo nivel de concientización de la población respecto a un manejo adecuado de los RAEE, produciendo obstáculos significativos para una gestión de los mismos que resulte amigable con el medio ambiente en la Ciudad de Rosario.

En cuanto a **acciones educativas de prevención** que estén orientadas a evitar la generación de futuros residuos fomentando un consumo responsable y brindar la información necesaria a los vecinos de la ciudad, se detecta una carencia de implementación por parte del municipio. Asimismo, existe un gran nivel de desinformación ciudadana sobre el potencial contaminante de la mala disposición de los equipos y la oportunidad que el reciclado y/o la reutilización de los mismos supone.

Esto, a su vez, afecta varios **puntos críticos** de la llamada cadena de gestión de RAEE:

En relación a la **recolección**, la Municipalidad de Rosario ofrece días y horarios específicos para la recepción de RAEEs. La misma se realiza de lunes a viernes de 9 a 15 hs. en Lavalle 3569; los últimos viernes de cada mes, en los Centros Municipales de Distrito de 8.30 a 12.30 hs, así como el último sábado de cada mes en Montevideo 2852 de 10 a 16 hs. Esta programación se percibe como limitada, ya que solo se disponen dos días al mes, en franjas horarias restringidas, para la recepción en distintos puntos de la ciudad. Mientras que, durante la semana, solo hay un centro habilitado cuya locación geográfica no parece ser cercana a muchos barrios de la ciudad.

También se reconocen aquellas campañas de recolección organizadas por el municipio o instituciones. Sin embargo, suelen ser esporádicas y limitarse a la recolección de aparatos informáticos y pequeños electrodomésticos, lo que deja a una amplia gama de RAEE sin muchas opciones conocidas de descarte.

Sumado a estas limitaciones intrínsecas, la **escasa difusión de estos espacios y eventos** contribuye significativamente a que muchos ciudadanos no estén al tanto de estas oportunidades de descarte adecuado de residuos electrónicos y eléctricos. Esto resulta en acciones de disposición inapropiadas, como el abandono en vertederos o la quema informal, lo que podría ocasionar serios impactos ambientales y de salud pública.

Ello repercute directamente en el **tratamiento de los RAEE**. Dado que **no se cuenta con infraestructura necesaria para su gestión a nivel municipal**, los materiales que son recolectados mes a mes a través de las jornadas de recepción que realiza la secretaría de Ambiente y Espacio Público, a través de la Dirección General de Residuos, son entregados a emprendimientos que trabajan de manera articulada con el municipio y que se encargan de reutilizarlos y valorizarlos.

En la ciudad de Rosario, la **única planta de gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE)** pertenece a la Asociación Civil Nodo Tau. La misma se dedica preferencialmente a la refuncionalización, donde ocho jóvenes trabajan y se capacitan para gestionar el emprendimiento a futuro, en el marco del programa provincial Santa Fe Más (anteriormente “Nueva Oportunidad”). Se reciben parte de los residuos de la ciudad de Rosario y sus alrededores. **El proceso de tratamiento se adapta al volumen disponible de RAEE, careciendo de una periodicidad determinada debido a las dificultades para reunir la cantidad necesaria.** Es destacable que la planta no acepta residuos de particulares (Entrevista realizada a Carolina Gentiletti, integrante de Nodo Tau).



En el sector social, entre las Asociaciones Civiles y ONG 's que se identificaron, la **Asociación civil Nodo Tau** parece ser la más distinguida en la materia. Dedicada a la promoción del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en grupos y organizaciones sociales, ha incorporado experiencia en la gestión de RAEE y colabora con el gobierno municipal desde 2012 con asesoramiento y capacitación. En efecto, el convenio *Comunidades Digitales* firmado con la Municipalidad de Rosario junto al Polo Tecnológico, articula el trabajo entre las instituciones para el equipamiento, capacitación y formación de jóvenes en diferentes puntos de acceso tecnológico en el que Nodo Tau se encarga de acondicionar el equipamiento digital para instalarlo en los espacios, realizar su mantenimiento y las capacitaciones sobre su uso.

Con respecto a su posicionamiento, la Asociación Civil Nodo Tau parte de la visión de la Economía Circular, haciendo énfasis en la reutilización de equipos con el objetivo de poder dotarlos de una segunda vida útil y de poder recuperar materias primas para su retorno a los circuitos productivos, evitando de esta forma la extracción de los ambientes naturales y su consecuente gasto energético y de contaminación. En relación a esto, en su sitio web y en diversos medios de comunicación hacen énfasis en que la única solución que puede ser efectiva, es a través del trabajo conjunto entre la industria, los gobiernos y las organizaciones internacionales.

Dentro de las iniciativas de Economía Social y Solidaria encontramos el caso de la **Cooperativa Luchadores 1.º de Mayo**, mediante la cual tres personas prestan sus servicios, a través de un convenio de trabajo con el municipio de Rosario. Esta cooperativa y el **emprendimiento “Reciclando Futuro”** tienen a su cargo la clasificación de los residuos informáticos provenientes de las jornadas de recepción que realiza la secretaría de Ambiente y Espacio Público, a través de la Dirección General de Residuos.

En el ámbito de las empresas del sector privado de gestión de RAEE, según un informe de la OIT (2020), en la provincia de Santa Fe, solo existen dos empresas autorizadas para el tratamiento de los RAEE: **Pelco S.A. y Ecotech S.R.L.**

Surge, asimismo, la existencia de un **sector informal** significativo en el campo del procesamiento de chatarra proveniente de RAEE. Según el informe de la OIT (2020), este sector podría estar gestionando hasta 50% del total de la chatarra que se genera a partir del procesamiento de RAEE, aunque no es posible obtener datos certeros del volumen de chatarra o de trabajadores que podrían estar involucrados. Sin embargo, se trata de unidades informales que poseen vehículos y una capacidad logística importante. Aunque los mismos hacen un trabajo muy importante en la recuperación de residuos sólidos urbanos, la cantidad de RAEE que gestionan es mínima (OIT, 2020: 50).

Los **costos relacionados a la recolección y tratamiento de los RAEE** son otro de los aspectos críticos. Los sitios habilitados por la municipalidad solo aceptan aquellos aparatos descartados por vecinos particulares, mientras que las empresas deben continuar contratando un servicio particular que evite la contaminación ambiental. Por ello, ante el elevado costo de contratar algún sistema de recolección o tratamiento, las pequeñas empresas y comercios suelen acopiar.

2.2.2. La estrategia de intervención



La estrategia de intervención desarrollada busca dar una solución integral a la problemática identificada a partir de la generación y el escaso tratamiento de residuos eléctricos y electrónicos en la ciudad de Rosario. Para ello, se desarrollarán tres ejes de intervención:

- a. Educación y sensibilización ciudadana sobre gestión responsable de residuos electrónicos y eléctricos
- b. Diseño de campañas trimestrales de recolección en las escuelas
- c. Mejorar la articulación en la cadena de gestión de raee

1. EJE DE INTERVENCIÓN N°1: EDUCACIÓN Y SENSIBILIZACIÓN CIUDADANA SOBRE GESTIÓN RESPONSABLE DE RESIDUOS ELECTRONICOS Y ELECTRICOS

SUB EJE: PROGRAMAS EDUCATIVOS EN ESCUELAS: El objetivo es desarrollar programas educativos en escuelas del distrito Centro que promuevan un cambio en la cultura de gestión de RAEE. Estos programas se llevarán a cabo mediante la organización de charlas, talleres interactivos y proyectos educativos relacionados con la gestión de RAEE.

SUB EJE: CAMPAÑAS DE CONCIENTIZACION : el objetivo promover y difundir la importancia del reciclaje y la gestión responsable de los (RAEE). A través de una campaña de concientización intensa con una duración de 4 meses, en simultáneo con las campañas trimestrales de recolección en las escuelas, se busca concientizar a la población sobre la necesidad de adoptar prácticas responsables en el manejo de los dispositivos electrónicos y fomentar la reutilización, reciclaje y reducción del consumo excesivo a través de distintas actividades.

2. EJE DE INTERVENCIÓN N°2: CAMPAÑAS TRIMESTRALES DE RECOLECCIÓN EN LAS ESCUELAS

El presente eje busca abordar esta problemática a partir de la organización de campañas trimestrales de recolección en las escuelas.

Planificación de las campañas: Se planificaron tres campañas trimestrales al año. Esta periodicidad permitirá mantener una recolección regular y constante de los RAEE en las escuelas, evitando acumulaciones y garantizando un flujo adecuado de dispositivos hacia la planta de gestión de RAEE.

Se prevé, asimismo, una instancia de capacitación del personal escolar que será responsabilidad de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público, en colaboración con expertos en gestión de residuos electrónicos. Se realizarán talleres presenciales o virtuales para los directivos, docentes y personal no docente, con el objetivo de enseñarles los procedimientos de recolección y clasificación de los RAEE, y concientizar sobre la importancia del reciclaje.

Organización de la logística de la recolección: Para la recolección de los equipos se ubicarán contenedores en áreas de fácil acceso y alta circulación dentro de las escuelas, como entradas principales, patios, pasillos o zonas comunes. También se considerarán puntos de recolección adicionales en lugares específicos de cada escuela, como laboratorios de informática, bibliotecas o áreas administrativas. Los mismos serán de tamaño adecuado para permitir la recolección de diversos dispositivos electrónicos, contarán con tapas y cierres seguros para evitar la manipulación no autorizada o el acceso a componentes peligrosos. Asimismo, incluirán etiquetas o carteles informativos que expliquen qué tipo de dispositivos se pueden depositar y la importancia del reciclaje.



3. EJE DE INTERVENCIÓN N°3: MEJORAR LA ARTICULACIÓN EN LA CADENA DE GESTIÓN DE RAEE

El presente eje se enfoca en mejorar la coordinación y colaboración entre diferentes actores involucrados en la gestión de RAEE. El objetivo es fortalecer la cadena de gestión de estos residuos mediante el establecimiento de alianzas estratégicas y la optimización de la logística de recolección. Para ello, se prevén realizar las siguientes acciones:

Establecer convenios de colaboración: Para mejorar la gestión de los RAEE, se busca establecer una colaboración más estrecha entre la planta de gestión de RAEE, en este caso representada por la Asociación Civil Nodo Tau, y el municipio. Esta colaboración se concretará mediante reuniones y acuerdos formales que definan las responsabilidades y roles de cada parte en la gestión de los residuos electrónicos. Es fundamental que ambas entidades trabajen en conjunto para garantizar un enfoque integral y coordinado en la recolección y tratamiento de los RAEE. Para ello, se establecerán canales de comunicación directa y regular, asegurando la fluidez en la coordinación de acciones conjuntas

Implementar un sistema de recolección regular y programada: Una parte fundamental de este eje de intervención consiste en establecer un calendario de recolección periódica de los RAEE, que esté sincronizado con las campañas trimestrales de recolección en las escuelas. La implementación de un sistema de recolección regular y programada garantizará una gestión más eficiente de los residuos electrónicos, evitando su acumulación y minimizando el impacto ambiental. La definición de fechas específicas para la recolección facilitará la participación de la comunidad y contribuirá a la concientización sobre la importancia de desechar adecuadamente los dispositivos electrónicos.

Optimizar la logística del transporte: Para maximizar la cantidad de RAEE recogidos en cada viaje y reducir los costos y emisiones asociadas al transporte, será necesario diseñar rutas y horarios eficientes para la recolección de los residuos electrónicos. Esta tarea estará a cargo de especialistas en logística, quienes planificarán las rutas de recolección de manera estratégica, teniendo en cuenta la ubicación de los puntos de recolección, la densidad poblacional y otros factores relevantes. La optimización de la logística contribuirá a una gestión más sustentable y efectiva de los RAEE.

2.2.3 Reflexiones sobre el aporte de la materia

La experiencia de cursar y rendir la asignatura Programación y Evaluación de Proyectos resultó altamente satisfactoria. A lo largo de este recorrido académico, la cátedra nos proporcionó herramientas teóricas y prácticas fundamentales para analizar de manera exhaustiva una problemática específica y para desarrollar una estrategia adecuada para abordarla. En este sentido, nos permitió no solo comprender mejor los aspectos esenciales de la programación y evaluación de proyectos, sino también aplicar y poner en práctica los conocimientos adquiridos a la formulación de un proyecto. Este aprendizaje contribuyó significativamente a nuestra formación profesional, preparándonos para enfrentar de forma estructurada y efectiva los desafíos que encontraremos en el campo laboral.

2.3- “Nuevo Alberdi SEPARA, RECICLA Y CUIDA”. Gestión sustentable de residuos con inclusión social en la zona urbana del barrio Nuevo Alberdi Oeste.

En la ciudad de Rosario se generan más de 800 toneladas de residuos diarios, y el porcentaje que se recupera para ser reciclado no llega al 10% por lo tanto, la mayor parte de



los residuos domiciliarios terminan en el relleno sanitario de la localidad de Ricardone, con el alto impacto ambiental que provoca.

Analizada la situación en términos territoriales, se agrava en aquellos sectores que no cuentan con los servicios básicos garantizados, donde el tratamiento de los residuos que allí se generan es prácticamente nulo, o en su defecto deficitario o insuficiente. Dan cuenta de ello la propagación de microbasurales a cielo abierto en los espacios públicos; la presencia de desechos en zanjas y cunetas, la quema domiciliaria por parte de los mismos vecinos, entre otras.

En este contexto se circunscribe, el barrio Nuevo Alberdi Oeste (NAO), un barrio legado de la ciudad de Rosario, ubicado en el cuadrante noroeste de la ciudad con dos áreas claramente diferenciadas, una más consolidada, “urbana”, de mayor estructura demográfica e institucionalización y otra más dispersa, “rural” sin trazado urbano, con calles de tierra y donde predominan actividades de granja y cría de animales.

Mapa N°1: Visualización gral de Rosario con la localización del Barrio Nuevo Alberdi Oeste.



Fuente: Elaboración propia

Mapa N°2: Delimitación de la zona Rural y la zona Urbana en NOA.



Fuente: Elaboración propia.

El barrio, se caracteriza principalmente por un nivel socioeconómico de bajos ingresos, una masa de trabajadores informales, desempleados y con una notoria precariedad laboral. Tiene una población de 6.040 habitantes, de los cuales un 84% reside en la zona urbana y el 16% restante en zona rural. Según el censo realizado en el barrio a principios del año 2021, se registraron 1.789 viviendas (1.482 en zona urbana y 307 en zona rural) y 1.936 familias (1.605 en zona urbana y 331 en zona rural). La presencia de organizaciones estatales y de la sociedad civil son insuficientes para dar respuestas a un barrio con más de 6.000 habitantes.

Mapa 3: Presencia de instituciones estatales y no estatales.



Fuente: Elaboración propia.

La marginalidad del barrio se acentúa, por su escasa conectividad con la ciudad, cuenta con una sola línea de colectivos, que carece de recorridos internos. Algunas calles cuentan



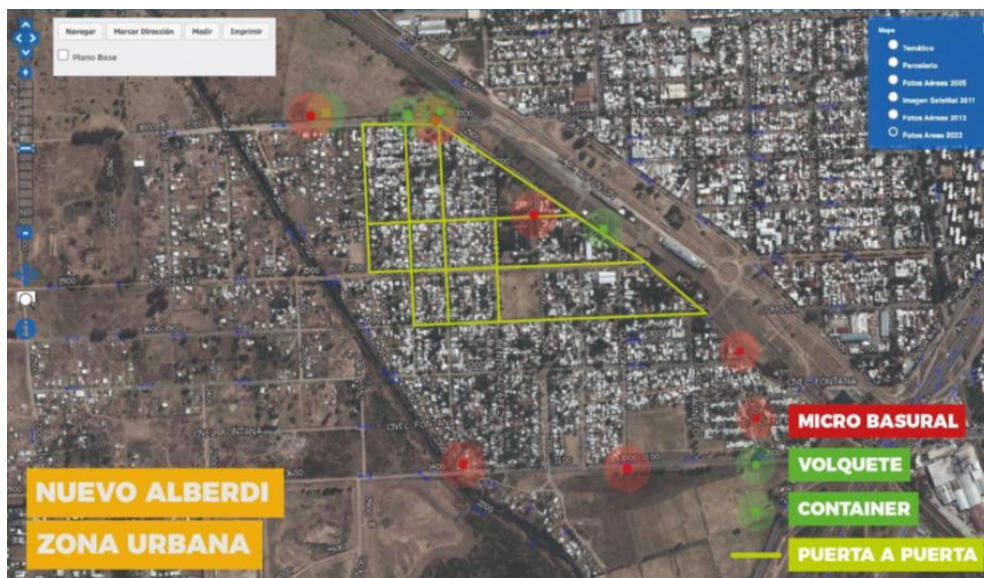
con carpeta asfáltica, ninguna con cordón cuneta. Hay muchos pasillos internos cuyo ancho oscila entre los 3 / 6 metros.

En cuanto a la recolección de residuos, el servicio se brinda a través de la empresa LimpAR una vez al día a las 6.30 am, pero el recorrido solo se extiende a lo largo de 8 manzanas, el resto del área se encuentra excluida del circuito de recolección.

El camión recolector no puede ingresar, sobre otras calles, por el cableado eléctrico bajo y, por otro lado, la normativa del pliego para el servicio de recolección, no contempla la prestación de servicio en este tipo de tejido urbano. Como consecuencia de lo anterior es notoria la presencia de microbasurales tanto en el interior del barrio como así también localizados al borde del canal Ibarlucea, con el riesgo que implica en épocas de lluvia por el anegamiento de la zona circumscripta entre el canal Ibarlucea y el arroyo Ludueña. Existen al menos 6 microbasurales permanentes a cielo abierto, los cuales son retirados por la municipalidad sin una periodicidad fija.

A diferencia de otros sectores de la ciudad, en este barrio no se verifica la presencia de contenedores para el reciclaje o separación de residuos, que permitan su tratamiento y recuperación, así como tampoco se implementan los programas de educación ambiental con los que cuenta el Municipio de Rosario. Es decir, no hay campañas activas en pos de generar algún tipo de política que gestione el tratamiento diferencial de residuos, con un abordaje para la separación en origen. Tampoco existen políticas para incorporar a los residentes del barrio al circuito de recolección y recuperación de residuos con una apuesta hacia la economía circular.

Mapa N°4: Localización de basurales y actual servicio de recolección de residuos en NAO.



Fuente: Elaboración propia.

Foto 1: Microbasural de Benito Álvarez y Vieytes. Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Foto 2: Contenedores Grandoli y Servellera.



Fuente: Elaboración propia

Foto 3. Basural inmediaciones Centro de Salud



Fuente: Elaboración propia

2. 3.1- Nuevo Alberdi Separa, Recicla y Cuida: la estrategia de intervención del proyecto.

La estrategia busca dar una respuesta integral al problema de la generación de residuos sólidos urbanos en la zona urbana del barrio Nuevo Alberdi Oeste (NAO) y al inadecuado servicio de recolección existente. Para ello, el mismo estará sustentado en 3 ejes de acción:

1-Conformación de la Unidad Ejecutora del proyecto Nuevo Alberdi Separa, Recicla y Cuida:

La unidad ejecutora, se encargará del diseño, planificación, implementación y seguimiento de las estrategias de intervención previstas en el proyecto, garantizando la puesta en marcha y evaluación del mismo. Además, tendrán que coordinar con otras áreas estatales y empresas prestatarias para el servicio de transporte de los residuos desechables a disposición final y de los reciclables secos a las plantas de tratamiento; como así también realizar los convenios con huertas comunitarias del barrio para la recepción del material orgánico, entre otras tareas que surjan de la gestión.

El equipo estará conformado por 1 Coordinador/a General de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público, 1 Coordinador/a de Promoción Ambiental de la Dirección de Educación Ambiental, 1 Coordinador/a de Cooperativas de la Dirección de Cooperativas y Mutuales de la Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat, 1 Coordinador/a territorial del Distrito Norte dependiente de la Secretaría de Cercanía y Gestión Ciudadana, y 1 Coordinador/a Administrativo/a dependiente de la Dirección de Compras y Suministros.



2- Creación de 1 (una) cooperativa de Recuperadores Urbanos (RU) que estará a cargo del nuevo sistema de recolección domiciliaria:

La estrategia de intervención, prevé la creación de 1 (una) cooperativa de Recuperadores Urbanos (RU), conformada por al menos 20 (veinte) 25 vecinos y vecinas del barrio NAO, quienes participarán de un proceso de formación y capacitación, para llevar adelante la prestación del nuevo servicio de promoción ambiental y recolección diferenciada puerta a puerta.

El nuevo servicio, cubrirá las 44 manzanas del barrio, y en cada vivienda, se colocará un dispositivo con 3 ganchos para diferenciar el tipo de material de descarte: Materiales recuperables para reciclaje (Plástico, papel, vidrios, etc.), desechos orgánicos para compostaje y restos de desechos para disposición final. Los/las recuperadores/as urbanos, retirarán diariamente con un carro manual compuesto por tres recipientes que le permitirán hacer el traslado de los residuos con separación diferenciada desde los hogares hasta los puntos o postas de recepción dentro del barrio.

Para el caso de Nuevo Alberdi Oeste se prevén 8 puntos o postas de recepción de materiales:

Un (1) Centro verde ubicado en las intersecciones de calle Bouchard y Suarez: Allí se dispondrá de un container adaptado que funcionará, de lunes a sábado, como centro de sensibilización y difusión. Asimismo, será el punto de acopio de todos los materiales reciclables que se recuperen en el barrio. Además, será la sede administrativa de la cooperativa.

Dos (dos) puntos de recepción de materiales orgánicos para su posterior compostaje: La huerta comunitaria ubicada sobre calle Suárez y Matheu y el Parque Huerta Municipal de calle Baigorria y Benito Álvarez

Cinco (5) espacios con sistema de contenerización para la disposición final de los restantes desechos. Los mismos estarán emplazados en las arterias principales del barrio para garantizar la recolección diaria a través de los camiones recolectores de la empresa LimpAR,

3- Campaña de difusión y sensibilización en educación ambiental:

La educación ambiental en todo el barrio se llevará a cabo a través de los y las RU que actuarán como promotores ambientales de manera permanente bajo el servicio puerta a puerta, quienes irán enseñando a los vecinos y vecinas cómo diferenciar los residuos para generar la separación en origen, despejando sus dudas y logrando mayor adhesión de hogares al nuevo sistema.

2. 3.2- Reflexiones finales

El desarrollo de este trabajo, nos ha brindado la posibilidad de utilizar las herramientas teóricas y prácticas abarcadas en el programa de la materia, para analizar una situación concreta, y diseñar un proyecto de política pública, que intervenga sobre una problemática real, que acontece sobre nuestro objeto de estudio, en este caso el barrio Nuevo Alberdi Oeste de la ciudad de Rosario. Partiendo desde un abordaje que involucre a los distintos actores sociales, para una intervención interdisciplinaria desde el estado municipal.

4- A modo de cierre



Los proyectos aquí presentados son una selección de los distintos documentos de proyectos elaborados por los/as estudiantes de la materia a partir de las distintas herramientas que les acercamos a lo largo de las clases dando cuenta del aporte que pueda realizar la Ciencia Política en distintas temáticas que afectan a la población.

En este sentido, los proyectos identifican problemas que se encuentran en la agenda de temas de nuestra ciudad dando cuenta de las principales causalidades y efectos a las que pudieron referenciar y pensar en una estrategia de intervención que en todos los casos son innovadoras, integrales y con coherencia interna.

En el caso de **Rosario datos, Rosario participa. Segundo Plan de Digitalización y Participación Ciudadana (2024 - 2028)** Victoria ha formulado un proyecto en donde pone en relación dos dimensiones de análisis y reflexión clave para el desempeño de los Estados y las administraciones públicas de hoy en la llamada “Era Exponencial”: Participación Ciudadana y uso de datos. Además, ofrece un proyecto de intervención pertinente y con una estrategia acorde al diagnóstico realizado.

Por su parte, la intervención que aborda la gestión de los residuos electrónicos y eléctricos aborda un problema ligado al cambio climático y formula una estrategia de modo integral ya que apunta no sólo a la gestión sino a la prevención de la generación de este tipo de residuos lo que conlleva a aminorar los efectos que perjudican al medio ambiente.

Para finalizar, Caren, Valeria y Julieta trabajan sobre una problemática que no es nueva pero sí que continua en la agenda local como es la gestión de residuos en el Barrio Nuevo Alberdi. A partir de un diagnóstico exhaustivo proponen una estrategia de intervención innovadora poniendo de protagonistas a los/as vecinos/as del barrio.

Como cátedra, tenemos el desafío de continuar como taller electivo en el nuevo plan de estudios de la carrera con el compromiso de seguir estimulando a que quienes opten por nuestro taller lo hagan con criterios en el diseño de los proyectos como la incorporación de la perspectiva de género, la disminución del cambio climático y el mejoramiento de las condiciones de vida en nuestra ciudad.

4- Bibliografía

4.1 Textos, publicaciones académicas y libros.

AAVV. Manual sobre utilidades del big data para bienes públicos. Gobierna América Latina. Escuela de Política y Alto Gobierno. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. (2017).

Bayon, María C. (2005): Las huellas de los noventa en la sociedad argentina. Trayectorias, identidades e incertidumbres desde la inestabilidad laboral. Revista Mexicana de Sociología, Universidad Nacional Autónoma de México.

Boehm, B. (2005): Buscando hacer ciencia social. La antropología y la ecología cultural. Relaciones. Estudios de historia y sociedad, 26(102).

Carta Iberoamericana de la Gestión Pública en América Latina.



CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS, 2015): Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno. Buenos Aires. Disponible en : <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/Derecho-a-la-tierra-y-a-la-vivienda.pdf>

CEPAL (2014). Un mundo que cuenta. Movilización de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible Disponible en : <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37889/1/UnMundoqueCuenta.pdf>

Círculo de Políticas Ambientales, (2021): Análisis del proyecto de modificación de la Ordenanza 8335/08 de “Basura Cero” Rosario, Santa Fe.

Gallo, Ricardo (2017). Manual para el diseño, evaluación y gestión de proyectos. Edit. Pueblos del Sur, Rosario.

Goldberg, Laura, Tenti Fanfani, Emilio. (1993): Estructura Social y Pobreza en la Argentina: el escenario de los ‘90. Buenos Aires. AR; CIEPP

Gutiérrez Alicia (2013): La vieja “nueva pobreza” en Argentina: redes y capital social en un universo heterogéneo. CONICET. Universidad Nacional de Córdoba

Maldovan, J.B. (2011): “La asociatividad como estrategia de acción colectiva: el caso de las cooperativas de cartoneros en Buenos Aires”, Revista Otra Economía Vol. V, N° 9 (pp. 139-151).

Naciones Unidas. Big data para el desarrollo sostenible. Disponible en: https://www.un.org/es/pdf/big_data_for_sdgs_single_page_web_ES.pdf

Naciones Unidas. Objetivos y metas de desarrollo sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

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

Oszlak, Oscar (2020) . El Estado en la era exponencial Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf

Oszlak, Oscar. Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC Septiembre de 2013. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>

Panero, Camila (2023) Tesina: “Análisis de implementación de los Proyectos de Integración Socio Urbana en los barrios “El Cañaveral” y “Nuevo Alberdi” de la ciudad de Rosario” UNR, Facultad de Ciencia Política y RRH.

Saidón, Mariana (2020): Explicar la innovación en políticas públicas. La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en municipios argentinos. Ed. Teseo 49

Svampa, Maristella (2005): "La sociedad excluyente: La Argentina bajo el signo del neoliberalismo". Ed. Taurus.

Tello Espinoza, Pilar. Campani, D.Sarafian, D.(2018): Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. AIDIS.

Torrado, Susana (1992): Estructura Social Argentina: 1945-1983. Ediciones de la Flor.



Youker (1979): Alternativas de organización en administración de proyectos.

4. 2 Normativa legal

4.2.1 Legislación nacional

Constitución Nacional de la República Argentina

Decreto reglamentario 779/22 Reglamentación de la Ley N° 25.916.

Ley nacional N° 25.916/2004 Gestión de Residuos Domiciliarios.

Ley Nacional N.º 27.453/2018 Ley de Integración Socio Urbana de Barrios Populares

Ley nacional N° 25.675/2002 Ley General del Ambiente.

Ley N° 27.592/2020 Ley Yolanda.

Ley N° 27.621/2021 Ley de Educación ambiental integral.

Resolución N° 642/2021 Programa Nacional de Recuperación, Reciclado y Servicios Ambientales “Argentina Recicla”.

Ley Nacional N°20.337 Régimen de cooperativas.

14.2.2 Legislación provincial

Decreto reglamentario N°1351/13 Reglamentación de la Ley 13055/2009.

Ley N°13055/2009 Ley de Basura Cero.

Resolución N° 0128/2004 “Normas técnicas” para el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos. 50

4.2.3 Legislación municipal

Decreto N°3114/2012 Contratación del Servicio de Higiene Urbana y Gestión de Residuos de Rosario.

Decreto 62.205/2022 Prórroga del Servicio de Higiene Urbana y Gestión de Residuos de Rosario.

Decreto 65.021/2023 Prórroga del Servicio de tratamiento de Residuos domiciliarios de la ciudad de Rosario.

Ordenanza 7600/2003 Marco general de regulación de Residuos

Ordenanza N° 8335/2008 “Basura Cero”.

Ordenanza N° 10144/2020. Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental Canales Ibarlucea y Salvat.

Ordenanza N° 10231/2021. Plan Especial Urbano Ambiental Canales Ibarlucea y Salvat.

Ordenanza N° 10.355/2022 Sistema de Reciclado con Inclusión Social.

4.3 Informes



Consejo Nacional de Políticas Sociales (2023): Informe de País. Agenda 2030
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_pais_baja.pdf

Francisco Suárez (2007). Recuperadores Urbanos de Residuos (cartoneros), inclusión social y sustentabilidad. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Fundación AVINA y otros (2014): “Gestión de residuos con contratación de recicladores”. Gestión de residuos con contratación de recicladores.

Gobierno de Santa Fe, Ministerio de Educación (2006): Serie de publicaciones periódicas indicadores educativos: Analfabetismo.
<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/73125/355104/file/analfabetismo>

Instituto de Gestión de Ciudades (2021): “Proyecto Ejecutivo General Nuevo Alberdi Oeste y Zona Rural. INFORME FINAL. TOMO I.” 51

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros (2022): Guía para la Implementación de la Gestión Integral e Inclusiva de Residuos.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/guia_para_la_implementacion_giirsu_24_feb_2022.pdf

4.4 Páginas WEB:

<https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
<https://participa.rosario.gob.ar/pages/plangobiernoabiortorosario?format=html&locale=es>
<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto>
<https://latinno.net/es/case/1150/>
<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/236970#:~:text=En%20este%20sentido%2C%20la%20Direcci%C3%B3n,d%C3%ADa%20m%C3%A1s%20transparentes%2C%20accesibles%20y>
<https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>
<https://www.rosario.gob.ar/inicio/sites/default/files/2022-03/Plan%20de%20digitalizaci%C3%B3n.pdf>
<https://participa.rosario.gob.ar/?locale=es>
https://participa.rosario.gob.ar/uploads/decidim/attachment/file/1729/INFORME_FINAL_2022.pdf
<https://expedientes.concejorosario.gov.ar/Proyecto?84030,2>
<https://expedientes.concejorosario.gov.ar/Proyecto?197079,2>

Banco Mundial (2018). “Los desechos: un análisis actualizado del futuro de la gestión de los desechos sólidos.” <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2018/09/20/what-a-waste-an-updated-look-into-the-future-of-solid-waste-management#:~:text=%E2%80%9CSin%20gesti%C3%B3n%20de%20los%20desechos,pobres%20como%20ricos%20por%20igual%E2%80%9D>

Datos Abiertos Rosario: <https://datos.rosario.gob.ar/>

Infomapa. Relevamiento de barrios populares en Rosario.
<https://infomapa.rosario.gov.ar/emapamapa.htm>

Instituto de Gestión de Ciudades (2021). “¿Será que esta vez, será?”. Sitio web:
<https://www.igc.org.ar/nuevoalberdi/>



Instituto de Gestión de Ciudades (2021). “¿Será que esta vez, será?”. Síntesis ejecutiva: https://elaboratorio21.igc.org.ar/PDF/Presentacion_UNA.pdf

Instituto de Gestión de Ciudades (2021). “¿Será que esta vez, será?”. Informe Nuevo Alberdi: https://www.youtube.com/watch?v=ITLv_ne3-0k

Ministerio de Desarrollo Social de Nación. “RENABAP | Observatorio de Barrios Populares”. <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/0a127285-4dd0-43b2-b7b2-98390bfd567f/page/klATC>

Municipalidad de Rosario. Programas de Cuidado y Educación Ambiental.

<https://www.rosario.gob.ar/inicio/educacion-ambiental>

Municipalidad de Rosario. Manual de Residuos 2021: https://www.rosario.gob.ar/inicio/sites/default/files/2021-10/Manual_Residuos_2021__0.pdf

PNUD Argentina: “Los ODS en Acción”. <https://www.undp.org/es/argentina/objetivos-de-desarrollo-sostenible-52>

Portal Oficial del Estado Argentino. Anexos de la Guía para la implementación de la GIIRSU. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/argentinarecicla/anexos>

Portal Oficial del Estado Argentino. Anexo Programa de Promotoras ambientales

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/anexo_6._programa_promotoras_ambientales.pdf

Portal Oficial del Estado Argentino. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. Material de capacitación y cursos abiertos: <https://www.argentina.gob.ar/inaes/oferta-cursos>

Sánchez, C. (2020). Citas APA. Normas APA (7ma edición). <https://normas-apa.org/citas/>

4.5 Fuentes primarias:

Acevedo, Ayelén y Escobar, José María: Entrevista realizada el 19 de abril de 2024 en el barrio Nuevo Alberdi Oeste de la ciudad de Rosario. Entrevistadoras: Levalle, Julieta; Pereyra, Valeria; Tepp, Caren. (In person)

De Michele, Cecilia: Coordinadora de asesoramiento técnico de la secretaría de ambiente y espacio público. Entrevista realizada el 27 de Junio de 2024 en la Secretaria de Ambiente y Espacio Público de la Municipalidad de Rosario. Entrevistadoras: Levalle, Julieta; Pereyra, Valeria. (In person)

Moreno, Alexis: Subdirector de Higiene Urbana de la Municipalidad de Rosario. Entrevista realizada el 27 de junio de 2024. Entrevistadoras: Levalle, Julieta; Pereyra, Valeria. (In person)

4.6 Notas periodísticas:

INFOBAE (2017). “Día Mundial del Reciclaje: dos millones de personas en América Latina buscan su sustento en el reciclaje inclusivo.” <https://www.infobae.com/america/soluciones/2021/05/17/dia-mundial-del-reciclaje-dos-millones-de-personas-en-america-latina-buscan-su-sustento-en-el-reciclaje-inclusivo/>

Hiba, Jorgelina, (17 Dic, 2021). “Un barrio de Rosario se convirtió en una innovadora experiencia socio urbana tras más de diez años de conflicto por la tierra.” Infobae



<https://www.infobae.com/america/soluciones/2021/12/17/un-barrio-de-rosario-se-convirtio-en-una-innovadora-experiencia-sociourbana-tras-mas-de-diez-anos-de-conflicto-por-la-tierra/> 53

REDACCIÓN. Periodismo Humano (2022): “ATR: el programa de reciclaje del Barrio Mugica”. <https://www.redaccion.com.ar/atr-el-programa-de-reciclaje-del-barrio-mugica/>

Rosario 3 (2024): “Contenedores naranja desbordados y basura no diferenciada: mitos y verdades del sistema de separación y reciclaje.” <https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Contenedores-naranja-desbordados-y-basura-no-diferenciada-mitos-y-verdades-del-sistema-de-separacion-y-reciclaje->

Suma POLÍTICA (2021). “En Nuevo Alberdi quedaron atrás los duros años de conflicto y ya piensan en “un barrio ícono de la Argentina””. <https://sumapolitica.com.ar/en-nuevo-alberdi-quedaron-atras-los-duros-anos-de-conflicto-y-ya-piensen-en-un-barrio-icono-de-la-argentina/>

Telefé Noticias (2016): "Delivery basura": ¿cómo funciona la recolección en la Villa 31?. Informe. <https://noticias.mitelefe.com/actualidad/delivery-basura-como-functiona-la-recoleccion-en-la-villa-31-54>

5- Anexos

ANEXO N°1: Planilla de Seguimiento de RU. Familias adheridas a Nuevo Alberdi Separa, Recicla y Cuida.

RECUPERADOR/A:		
FAMILIA:		
CANT. INTEGRANTES:		
DOMICILIO:		
N° MANZANA		
SEPARA RECICLABLES	SI	NO
SEPARA ORGÁNICOS	SI	NO
DISPOSICIÓN FINAL	SI	NO
HORARIO	Mañana	Tarde
Observaciones		

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO N°2: Propuesta de reuniones para la conformación y formalización de la cooperativa (Actividad N° 4)



1	Reunión de Presentación: Presentación del equipo de la UE, los objetivos y el plan de trabajo. Presentación por parte de quienes fueron seleccionado/as para formar parte de la cooperativa. Puesta en común de expectativas, dudas, preguntas.
2	¿Qué es una cooperativa? Identidad, valores y principios cooperativos. Formas de funcionamiento cooperativo y diferencias con otras formas de organización del trabajo.
3	Tipos de cooperativas. Invitación a cooperativas existentes para que los futuros cooperativistas puedan conocer otras experiencias, hacer preguntas, intercambiar aprendizajes (invitación a cooperativas de reciclaje, de servicios, de obras que presten servicios a la Municipalidad de Rosario).
4	Características de las cooperativas de trabajo: ¿Cómo se conforma una cooperativa? Procedimientos, requisitos. Derechos y obligaciones de quienes integran una cooperativa. Los libros sociales.
5	Organización interna del funcionamiento de una cooperativa: ¿Cómo se organizan las cooperativas? Asamblea, Consejo de Administración y Sindicatura. Autoridades, funciones y responsabilidades.
6	Taller para la redacción del estatuto y definición del Objeto Social.
7	Primera Asamblea de la cooperativa de RU para aprobar estatuto, definir autoridades.
8	Encuentro para culminar de cumplimentar las formalidades necesarias para la inscripción en INAES y otras gestiones que se consideren necesarias.

ANEXO N°3: Propuesta de encuentros para la capacitación y formación ambiental (Actividad N° 5)



1	Promoción Ambiental. Problemáticas Ambientales. ¿Cómo se relacionan los residuos con el cambio climático, la contaminación y la salud ambiental?. Conceptos básicos sobre el ambiente. Las 3 R: Reducir, Reusar y Reciclar.
2	¿Qué es un residuo? Composición de los residuos en Rosario: ¿Cuántos y qué tipo de residuos generamos?. Basura Cero ¿Qué es?. ¿Cómo se gestionan los residuos en mi ciudad, y en mi barrio? Tratamiento de residuos en Argentina. Conceptos básicos para conocer cómo funciona hoy el sistema.
3	Introducción al sistema GIRSU. Etapas: 1. La Promoción Ambiental. 2. La Separación de Origen. 3. La Recolección Diferenciada. 4. El Transporte a la planta de reciclaje y Tratamiento. 5. El retorno a la industria como materia prima.
4	Promotore/as Ambientales. Sistema de reciclado con inclusión social. Pasos hacia un modelo de co-gestión de los residuos. Diseño de campaña de promoción ambiental. Herramientas de comunicación, sensibilización y difusión.
5	Compartiendo saberes y experiencias: Charla a cargo de promotores ambientales de la organización MTE (Movimiento de Trabajadores Excluidos) Rosario.
6	Separación en Origen de los residuos sólidos urbanos. La separación en origen de los materiales reciclables como estrategia fundamental. Beneficios sociales y ambientales. Modelos de gestión diferenciada de los residuos sólidos urbanos. Ejemplos y experiencias.
7	Corrientes de residuos sólidos urbanos domiciliarios: 1. Secos reciclables: papel, cartón, plásticos (tipos), vidrio, metales ferrosos y no ferrosos. 2. Húmedos compostables: residuos de cocina, restos de frutas y verduras, te, café, cáscara de huevo, hojas, pasto. 3. Resto: restos de cocina cárnicos, heces de animales, cigarrillos, reciclables secos contaminados, y todo otro residuo que no se encuentre en las 2 corrientes anteriores. Otras corrientes urbanas: Neumáticos fuera de uso (NFU), Residuos de construcción y demolición (RCD), Poda, Fitosanitarios, Aceite Vegetal Usado (AVU), Residuos de Aparatos Electrónicos y Eléctricos (RAEE).
8	Taller práctico a cargo de la organización Taller Ecologista: Materiales reciclables y no reciclables: ¿Cómo reconocerlos? Tipos y clasificación de materiales reciclables. ¿De dónde vienen los materiales reciclables, cuánto tiempo tardan en degradarse?
9	Taller práctico a cargo de recuperadores urbanos de la organización MTE Rosario: Construyendo las rutas de recolección dentro del barrio. Charla y ejercicios en territorio.
10	Fracción orgánica de los residuos sólidos urbanos. Restos orgánicos: ¿Qué son? como puedo distinguirlos? ¿Qué se puede hacer con los restos orgánicos?
11	Taller práctico en el Parque Huerta Norte: ¿Qué es el compostaje? ¿cómo funciona? ¿Qué función cumple? ¿Para qué sirve? ¿Por qué es importante compostar? ¿Qué restos compostar y cuáles no? ¿por qué?

12	Hacia una Gestión Integral e Inclusiva de los Residuos Sólidos Urbanos con perspectiva de Género: Las desigualdades de género en el sector. La brecha de ingresos en los barrios populares y su impacto en las mujeres. Formas y tipos de violencia por motivos de género. Propuesta de detección y acompañamiento. Recursero.
13	Economía circular y procesos de reciclado: Las plantas de tratamiento de reciclables. Acercamiento a las actividades que ejecutan las unidades productivas dedicadas a la recuperación de materiales reciclables. Charla a cargo de trabajadores/as de la cooperativa "Luchadores 1° de mayo", dedicada a la clasificación y comercialización de residuos reciclables.
14	Seguridad e Higiene en los sistemas locales de reciclado y recolección domiciliar puerta a puerta: Riegos, definición. Tipos y medidas de prevención y seguridad. Indicaciones acerca de qué hacer frente a determinadas situaciones.
15	Normativas relacionadas al tratamiento de residuos. Modelos y convenios del sistema de co- gestión de los residuos entre municipios y cooperativas.
16	Jornada de cierre: Taller participativo sobre lo aprendido a lo largo de las actividades N° 4 y N° 5. Se recogen los insumos del primer encuentro de RU y se construye colectivamente un mapa de expectativas, desafíos y proyecciones. Uso de la herramienta FODA.



Distorsión y realidad: el liberalismo de Alberdi en el Estado de Milei.

Francisca Appendino - UNR
appendinofran@gmail.com

Mesa Grupo de Estudios Arqueológicos sobre Pensamiento Latinoamericano.
Simposio CIGE

Resumen

Para Juan Bautista Alberdi, el Estado debía ser un instrumento de protección de los derechos individuales frente al despotismo. Sin embargo, este artículo destaca cómo el gobierno argentino reinterpreta aspectos de su pensamiento, en ocasiones justificando acciones políticas que parecen contradecir sus principios; para ello, se analizarán las declaraciones gubernamentales que sostienen discursivamente dicho accionar.

Este trabajo explora la influencia y reinterpretación del pensamiento de Alberdi en el contexto actual del gobierno argentino, centrándose en su legado liberal y en cómo sus ideas son utilizadas en la aplicación de la política contemporánea. A través de un análisis de las obras de Alberdi, *La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual* (1880) y *El crimen de la guerra* (1895, publicado póstumamente), se examinan los conceptos de poder público y neutralidad en la relación entre Estado y libertad.

De esta manera, se propone una reflexión crítica sobre cómo la obra de Alberdi continúa siendo relevante, pero también es vulnerable a interpretaciones selectivas que podrían distorsionar su propósito original.

Con el propósito de iniciar una indagación que deje abierta la posibilidad de futuras exploraciones, este trabajo busca presentar algunos de los lineamientos conceptuales en torno al pensamiento de una de las figuras intelectuales de nuestro país, Juan Bautista Alberdi, de modo que nos permita reflexionar sobre su influencia en el rol que ocupa el Estado en el presente.

Su legado en cada momento de la historia de nuestro país es notable, y se manifiesta hoy en día en acciones o en omisiones implementadas en el Estado; las mismas, son defendidas en discursos gubernamentales que se encuentran inspirados en argumentos alberdianos, asociando su figura a la idea de “volver a hacer grande a la Argentina” evocando los ideales de progreso y libertad de aquella época. Ejemplo de ello, es el caso de la aprobación de la Ley n° 27.742, titulada “Ley de bases y puntos de partida para la libertad de los Argentinos” enviada al Congreso por el poder Ejecutivo.

En palabras del Presidente de la Nación:

La hemos llamado Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos, en alusión a Juan Bautista Alberdi, el autor intelectual, de nuestra primera Constitución. Con sus ideas como faro, se llevó adelante el proyecto de país que - entre fines del siglo 19 y principios del siglo 20 - hizo, de la Argentina, el país más rico del mundo.



Esta ley brinda el Ejecutivo las facultades necesarias para actuar, frente a esta situación de emergencia y evitar la catástrofe económica, además de impulsar reformas profundas, en materia comercial, impositiva, productiva, social, de seguridad, educativa y en todos los órdenes del gobierno. (Milei, 2023)

Pero, lo que se dice muchas veces es la superficie de la cuestión, habrá que rasgar un poco para saber que Alberdi, no pensaba únicamente lo que hoy se retoma y predica inclusive en aquellas obras que fueron producidas en su época más “liberal”. Su pensamiento va más allá de interpretaciones simplistas en torno a implicancias económicas, revelando una profunda preocupación por el bienestar colectivo y el lugar que ocupa el Estado en ello.

En este sentido, me pregunto ¿en qué medida las ideas de Juan Bautista Alberdi se ven reflejadas en las acciones del gobierno de Javier Milei?. Para generar un acercamiento a esta cuestión, es imprescindible examinar los discursos del presidente donde encontraremos los argumentos que vinculan dicho accionar con las ideas del influyente pensador argentino.

El presente artículo inicia con una breve reseña biográfica que le permita al lector situar sus obras en el contexto intelectual y político de época para comprender mejor los fundamentos de su pensamiento. Posteriormente, teniendo en consideración dos de sus obras “La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual” y “El crimen de la guerra”, se abordarán los conceptos de poder público y neutralidad, analizando cómo resurgen en los debates contemporáneos. Finalmente se plantea una reflexión crítica sobre cómo el pensamiento de Alberdi es utilizado y, en algunos casos, distorsionado en el contexto político actual, justificando prácticas que incluso podrían contradecir su visión del Estado.

Juan Bautista Alberdi, nació en San Miguel de Tucumán un 29 de agosto de 1810, fue un apasionado de las leyes, de la política, pero también de la música. Desde muy joven, a la edad de 25 años comenzó a involucrarse en el debate intelectual y político de aquel entonces, destacándose como intelectual partícipe junto a Domingo Faustino Sarmiento y Esteban Echeverría, entre otros, de la *generación del 37*.

Inspirados por ideas liberales, abogaban por abandonar los mecanismos del sistema gobierno monárquico heredados de la conquista española, y por continuar el legado de la revolución de mayo.

En este sentido, el trabajo biográfico de Francisco Laborde (2014) menciona que la *generación del 37* quería reorganizar el país bajo una forma democrática, asustados por la experiencia de los plebiscitos de Rosas, bajo un régimen institucional serio, que respetara los derechos de los ciudadanos. Además, menciona que en lo que respecta a la praxis política, tras la caída de su gran opositor Juan Manuel de Rosas, desempeñó importantes tareas en el ámbito de la diplomacia internacional. Fue ministro plenipotenciario en Inglaterra, Francia, España y Roma, además de representar a Argentina como embajador ante la Santa Sede, manteniendo relaciones a nivel diplomático con el papa. Posteriormente, su compromiso político estuvo en la esfera nacional, ejerciendo como diputado por la provincia de Tucumán.

Desde su lugar, situado en Latinoamérica, contribuyó a enriquecer el pensamiento de la tradición liberal, influenciado tanto por las ideas de Adam Smith en el ámbito del liberalismo económico pero también de John Locke en el liberalismo político.

Por otro lado, forjó gran parte las bases legales de nuestro país, su obra más influyente “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina” de 1852, fue de gran inspiración para la Constitución Nacional de 1853.

Algunos investigadores, como Felipe Pigna, contemplan en Alberdi una evolución ideológica, que comienza con Bases como el reflejo de la aparición de un joven con ideas



progresistas y con una gran iniciativa de desarrollar un Estado moderno, sin embargo, en el transcurso del tiempo fue madurando junto a él un escepticismo en torno a sus primeras ideas, alejándose cada vez más de los liberales, incluso, el historiador sostiene que es poco citado por sus posiciones políticas posteriores a la publicación de Bases, por su clara oposición a la guerra del Paraguay, lo que se evidencia en su obra “El crimen de la Guerra” escrita en 1870. En su artículo llamado los “Liberales” Argentinos retoma una reflexión de Alberdi durante los gobiernos de Mitre, Sarmiento y Avellaneda:

Los liberales argentinos son amantes platónicos de una deidad que no han visto ni conocen. Ser libre, para ellos, no consiste en gobernarse a sí mismos sino en gobernar a los otros. La posesión del gobierno: he ahí toda su libertad. El monopolio del gobierno: he ahí todo su liberalismo. El liberalismo como hábito de respetar el disentiimiento de los otros es algo que no cabe en la cabeza de un liberal argentino. El disidente es enemigo; la disidencia de opinión es guerra, hostilidad, que autoriza la represión y la muerte. (Pigna, 2016)

Esta división puede ser una herramienta útil para ordenar el análisis, y es sin duda un aspecto que merece consideración, no obstante, podría volverse una limitación, en tanto que sus ideas podrían encasillarse en una u otra postura, más o menos liberal, perdiéndose los grises que aparecen en cada una de sus obras más allá del tiempo en el que fueron escritas. Como es el caso del ensayo “La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual”, que sería pronunciado en un discurso en el acto de graduación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires, el 24 de mayo de 1880; teniendo en consideración únicamente la fecha, podríamos pensar en un texto alejado del liberalismo, sin embargo, no es así.

Entre la libertad y la suma del poder público.

El título de su ensayo “La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual” del año 1880 dice mucho por sí mismo, y refleja una preocupación central que ha resonado a lo largo de la historia. Esta idea suele ser una que frecuentemente se retoma en la actualidad para cuestionar el desempeño intervencionista del Estado de las últimas décadas: si el intervencionismo es necesario ante un contexto de crisis, se propone evaluar si estas acciones restringen de cierto modo la libertad, al limitar la autonomía individual y por lo tanto, impactan negativamente en el bienestar de las personas.

Si solo nos enfocamos en el título podríamos pensar que su escrito no nos manifestaría mucho más que una visión de la idea de libertad negativa, una libertad individual en el sentido de ausencia de impedimentos por parte del Estado, una libertad de permitir actuar.

Y no hay más medio de conseguir que el Gobierno deje o no llegue a ser omnipotente sobre los individuos de que el Estado se compone, sino haciendo que el Estado mismo deje de ser ilimitado en su poder respecto del individuo, factor elemental de su pueblo. (Alberdi, 1880, p.2)



No obstante, al adentrarnos en su obra, se evidencia un trabajo enmarcado en una visión más amplia del gobierno en la sociedad, proponiendo no sólo límites al poder estatal, sino también analizando las funciones del gobernante, revelando aspectos especialmente interesantes y vigentes de su pensamiento.

La visión negativa no es la única forma de ver la libertad, además del enfoque centrado en la ausencia de impedimentos externos, en la relación Estado-individuo, existen visiones que subrayan la necesidad de disponer de condiciones necesarias para realmente ejercerla.

Según Entin (2021) la misma idea de libertad es un concepto ambiguo, abstracto y genérico y dicha ambigüedad que se manifiesta hoy, también se manifestaba en aquella coyuntura histórica “El concepto concentra las expectativas de bandos y facciones en disputa durante el período de construcción y organización de la nación” (Entin, 2021, p. 77).

En aquel entonces, el rosismo sostenía la libertad y el orden cómo dos caras de una misma moneda, argumentando que la verdadera libertad no podía existir sin un marco de orden que garantizara la estabilidad social, en un contexto de lucha entre facciones por la consolidación del Estado. Cuestionaban fuertemente a quienes vinculaban las garantías individuales a lo que consideraban falsas ideas de libertad, iniciándose un debate ideológico que reflejaba tensiones entre distintas visiones en torno al orden y progreso del Estado.

En este sentido, Alberdi ve un peligro para la libertad: la omnipotencia del gobierno en el que el Estado se personifica mediante la suma del poder público en nombre del orden. Esta concentración del poder, podría llevar a la instauración del mal del despotismo tiránico, tal como había sucedido durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas en la provincia de Buenos Aires en 1835.

Pero ¿qué implica esto realmente? la acumulación sin límites del gobierno en el Estado, conlleva el riesgo de pérdidas de libertades individuales.

Ciertamente, un aspecto que merece especial atención es el papel de la ley en esta situación.

Sin duda que las Constituciones que regularon después la conducta del Gobierno de la República calificaron de crimen legislativo el acto de dar poderes extraordinarios y omnímodos a sus gobernantes; pero esa magnífica disposición no impidió que la suma de todos los poderes y fuerzas económicas del país quedasen de hecho a la discreción del Gobierno, que puede usar de él por mil medios indirectos. (Alberdi, 1880, p.3)

Si bien manifiesta la necesidad de ir más allá de lo que la ley prohíbe, destaca cómo las mismas constituciones han calificado el otorgamiento de poderes extraordinarios y omnímodos a sus gobernantes como un crimen legislativo. Es decir, hay un reconocimiento claro de los peligros que implica la concentración del poder en la constitución, lo cual, no es una cuestión meramente formal o por lo menos no debería serlo, ya que en la realidad el respeto a la ley no es suficiente para limitar dicha concentración.

La suma del poder público genera la concentración del poder, atentando contra la típica división de poderes que ha sido arduamente trabajada en la gran obra “El espíritu de las leyes”, este principio de separación, establece un sistema de frenos y contrapesos que limitan los poderes del Estado, dispersándose en distintas ramas de gobierno: el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial. (Montesquieu, 1748).

En la actualidad las fronteras que delimitan las atribuciones de estos poderes, se desdibujan, en parte, por los mecanismos institucionales que evidencian vacíos de la propia constitución, lo que alimenta, por momentos, a la concentración del poder en alguna rama del gobierno. Un



claro ejemplo de ello, es el hecho de que el poder ejecutivo despliega acciones de labor legislativa.

Es cierto que en nuestra Constitución Nacional tenemos varios artículos que funcionan como contrapesos, entre ellos: el artículo n° 76 que prohíbe la delegación de facultades del Congreso en el Poder Ejecutivo, excepto en materias determinadas y dentro de los parámetros que el congreso establezca; el artículo n° 99 que limita bajo pena de nulidad absoluta emitir disposiciones de carácter legislativo; el artículo n° 83 que establece un mecanismo sobre el poder de veto presidencial. Aun así, la Constitución sigue siendo insuficiente para impedir la suma del poder público aún en los asuntos que ella busca restringir.

En palabras del Presidente de la Nación en la inauguración n° 142 período de sesiones ordinarias:

Avanzaremos, ya sea a través de proyecto de ley, de decretos o modificando regulaciones, en el proceso de regulación económica más ambiciosa de nuestra historia, porque si no cambiamos este modelo económico de raíz, Argentina no tiene futuro. (Milei, 2024)

Estas declaraciones, al igual que otras, junto con distintas acciones llevadas a cabo por el gobierno, como el veto a distintas leyes, siendo el caso más reciente el veto a la ley de financiamiento universitario aprobada por una gran mayoría en ambas cámaras, constituyen evidencia clara de las tensiones actuales entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.

Lo que Alberdi denunciaba en su tiempo sigue ocurriendo hoy en día, pero además, su figura es distorsionada para justificar las acciones que él mismo cuestionaba.

En el discurso de presentación de la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, el presidente declaró “El espíritu de la ley es volver a ser un país libre, con un Estado limitado” (Milei, 2023).

A pesar de ello, en el primer artículo de la misma ley, se introducen facultades delegadas al poder ejecutivo en los términos del artículo n° 76 de la Constitución Nacional.

Es curioso que en nombre de lograr un Estado limitado y un país libre, se aplique una medida que tiende a la concentración del poder y promueva la omnipotencia del gobierno.

La neutralidad como actitud de libertad ante el mundo en guerra.

En 1870 Alberdi escribe “El crimen de la guerra”, que será publicado algunos años después de su muerte. En este escrito, reflexiona en profundidad sobre la naturaleza de los conflictos bélicos y reconoce a la guerra como una devastación a gran escala, donde las fuerzas destructivas alteran el orden social global.

El reconocimiento de las naciones del derecho a hacer la guerra, posibilita que crímenes comúnmente considerados terribles como el homicidio, se conviertan en actos legítimos. ¿Por qué la decisión de una nación de ir a la guerra, se considera más legítima del hecho que un individuo cometa el mismo acto?, a priori podríamos pensar que la voluntad de varios hombres de la nación en común, es en cierto modo lo que le adjudica legitimidad. Sin embargo, la guerra para Alberdi es resultado del crimen cometido por el soberano, un crimen injusto, porque en el contexto de la guerra cada soberano termina siendo juez parcial del conflicto en el que él mismo participa, en general por motivo de completarse



territorialmente, y este motivo, es uno realmente difícil delimitar, ¿la completitud es interés del soberano o es del interés del pueblo de la nación?

La idea de completitud, tanto en los hombres como en el Estado es profundamente subjetiva, lo que en un momento se percibe como suficiente, puede en otro momento, dejar de serlo, convirtiéndose en el inicio de la búsqueda por el conflicto, es decir, el sentir de incompletitud, vuelve inestable, frágiles y arbitrarias las relaciones entre Estados.

En realidad, el motivo de guerra no es otro para Alberdi que el interés de ocupar y poseer el poder, como expresión del goce que brinda el ensanchamiento de nuestra acción, colectiva o individual en el mundo, esta búsqueda es la que produce el conflicto, mientras existan intereses que resulten opuestos, existirá el conflicto; naciones enteras buscando satisfacer aspiraciones insaciables.

En una guerra, se ponen en juego dos roles: el agresor y defensor, es decir, uno iniciará el acto criminal y el otro se defenderá. Sin embargo, Alberdi (1895) menciona que el acto de defensa se convierte en un crimen cuando su empleo excede la necesidad estricta de preservar la propia existencia para volverse un acto desmedido. He aquí el problema, no se puede aspirar a medir la correspondencia proporcional del acto, ya que, es el mismo soberano implicado en el conflicto, quién actúa como juez.

La guerra deja de ser guerra si no es el duelo de dos litigantes armados que se hacen justicia mutua por la fuerza de su espada. La espada de la guerra es la espada de la parte litigante, es decir, parcial y necesariamente injusta. (Alberdi, 1895, p. 28)

Ante esta situación que lo acompleja, Alberdi propone la neutralidad como principio fundamental para evitar la repetición de los crímenes de la guerra. Los neutrales, son la mayoría de los Estados del mundo, en palabras del autor “forman el tercer estado del género humano, y ejercen o tienen la soberanía moral del mundo” (Alberdi, 1895, p.123).

La neutralidad se concibe en esta obra como una posición activa y consciente ante la guerra, una concepción muy distinta de la indiferencia entendida como una situación de no inclinación, que permite el enfrentamiento y es cómplice del delito.

Generalizar la neutralidad, es localizar la guerra, es decir, aislarla en su monstruosidad escandalosa, y reducirla poco a poco a avergonzarse de ella misma en presencia del mundo digno y tranquilo, que la contempla horrorizado desde el terreno honroso del derecho universal. (Alberdi, 1895, p.131)

Significa una clara desaprobación y condena de la violencia incluso por el mismo interés del Estado que no se ve directamente involucrado en la disputa; aunque una nación no forme parte de los beligerantes, se ve afectada por las consecuencias, percibiendo los efectos negativos en términos materiales y morales. Todos los Estados que sufren los efectos colaterales de la guerra, tienen el derecho de intervenir en la misma, no para ser partícipes y continuar el conflicto, sino para aliviar y remediar las consecuencias.

Para que la neutralidad sea un instrumento realmente efectivo para alcanzar la paz, y que esta deje de ser una idea meramente utópica, es indispensable que todas las naciones del mundo logren un acuerdo y se organicen en base al mismo. La neutralidad, concebida como una política común y concertada, para Alberdi podía transformarse en una poderosa herramienta para prevenir conflictos y limitar las intervenciones que ponen en peligro la estabilidad global.



En este sentido, me parece importante analizar, las decisiones que el gobierno ha tomado en relación a esta cuestión en un contexto mundial atravesado por conflictos de gran escala la guerra entre Rusia y Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022, y la invasión israelí de Gaza que comenzó el 7 de octubre del año pasado.

Como lo planteaba Alberdi estos conflictos no solo han impactado en las naciones directamente involucradas. Han influido en la dinámica geopolítica global poniendo a prueba la capacidad de los Estados para involucrarse o no en estas cuestiones.

Evidentemente, la postura política del gobierno fue una de implicación; sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto esta postura se corresponde con un verdadero compromiso por la paz, siguiendo el camino de la neutralidad organizada planteada por Alberdi o si en cambio, las acciones se corresponden con una intención que genera un efecto contrario, contradiciendo los principios genuinos de la neutralidad.

En palabras del Presidente de la Nación en referencia al rol de las naciones unidas en la actualidad:

Una organización que había sido pensada – esencialmente - como un escudo para proteger el Reino de los Hombres se transformó en un Leviatán de múltiples tentáculos, que pretende decidir no sólo qué debe hacer cada Estado-Nación, sino también cómo deben vivir todos los ciudadanos del mundo. (Milei, 2024)

Esta afirmación es, en esencia, contraria a la visión de Alberdi (1895) quien consideraba fundamental la existencia de una autoridad común para resolver conflictos internacionales. Para alcanzar una neutralidad activa, creía necesario contar con una entidad con la capacidad de coordinar los esfuerzos de los distintos Estados y promover la colaboración entre ellos. Una forma de manifestar un esfuerzo entre los Estados es el derecho internacional, que seguiría siendo sólo una expresión vacía mientras no existiera un autoridad capaz de darle fuerza y convertirlo en una ley activa y efectiva.

También, era consciente de los riesgos que esto podría desencadenar, entre ellos, la posibilidad de despotismo, que para él representaba un mal inherente, pero un mal que podría surgir de cualquier forma de autoridad. No obstante, la probabilidad de despotismo no minimizaba la urgencia de establecer una estructura organizacional a nivel mundial, ya que los riesgos asociados con la falta de una autoridad común no eran suficientes como para justificar el abandono de lo que él consideraba una necesidad vital. Porque de hecho para Alberdi el mundo debía ser gobernado por la regla, por los que no están implicados en el conflicto, no por la excepción de quienes la hacen, porque esa tercera entidad que se forma, es el mundo entero menos dos o tres.

Si por el temor de ver disminuida la independencia de los estados, se resiste a la institución de una autoridad común del mundo para todos ellos, la guerra y la violencia tendrán que ser la ley permanente de la humanidad, porque a falta de juez común, cada estado tendrá que hacerse justicia a sí mismo, lo que vale decir injusticia a su enemigo débil. Y para evitar el despotismo inofensivo de todos, cada uno estará expuesto al despotismo terrible de cada uno. (Alberdi, 1895, p.129)

Lo fascinante de esta propuesta, es que de la misma manera que ocurre con el desarrollo de los gobiernos nacionales, la autoridad mundial no aparecería de manera repentina, impuesta,



y externa, por el contrario, sería el resultado natural de la evolución de la sociedad, por su propia condición de naturaleza orgánica, fruto de una creciente conciencia compartida y de la civilización.

La misma categoría de “pueblo-mundo” refleja esta idea, porque cada individuo es al mismo tiempo, miembro de su nación, y parte de algo más amplio; los Estados se constituyen por los individuos que los componen, y a su vez, esos Estados pueden formar una comunidad mundial.

Así la idea de “patria”, lejos de ser excluyente, no se opone a la concepción del “pueblo-mundo”, más bien, encuentra en ella una expansión natural y necesaria; tal como la individualidad de cada persona puede coexistir dentro del marco de la conformación del Estado, los pueblos pueden preservar su singularidad mientras forman, juntos, una comunidad global orientada hacia el progreso y la paz. Es decir, la noción de patria no implica necesariamente la renuncia a un sentido de unidad global; más bien, reconoce que cada pueblo puede preservar su identidad particular al tiempo que contribuye a un proyecto común de la humanidad.

Una nación que no está constituida en Estado, es decir, un pueblo que vive sin autoridades comunes, representa el mundo de Hobbes, la guerra de todos contra todos. Cada hombre es su propio juez y el juez de su adversario. (Alberdi, 1895, p.143)

En la postura del gobierno actual, si bien hay un cuestionamiento en torno a cómo se despliega el accionar de la Organización de Naciones Unidas, no hay indiferencia con respecto a lo que sucede a escala global, este punto lo podríamos reconocer como en común a las ideas de Alberdi.

Sin embargo, permítanme dudar de las formas en las que el gobierno se ha involucrado en estos asuntos tan delicados.

Y como en estos tiempos lo que sucede en un país impacta rápidamente en otros, creemos que todos los pueblos deben vivir libres de la tiranía y la opresión, ya sea que tome forma de opresión política, de esclavitud económica o de fanatismo religioso. Esa idea fundamental no debe quedarse en meras palabras; tiene que ser apoyada en los hechos, diplomáticamente, económicamente y materialmente, a través de la fuerza conjunta de todos los países, que defendemos la libertad. (Milei, 2024)

A partir de este día, sepan que, la República Argentina, va a abandonar la posición de neutralidad histórica que nos caracterizó y va a estar a la vanguardia de la lucha en defensa de la libertad. Porque - como decía Thomas Paine - "aquellos que desean cosechar las bendiciones de la libertad deben - como hombres - soportar la fatiga de defenderla". (Milei, 2024)

Las declaraciones del presidente, junto con dichos del vocero presidencial como por ejemplo “Argentina respalda enfáticamente al Estado de Israel en la defensa de su soberanía” (Adorni, 2024), así como también los comunicados oficiales, lejos de contribuir a la paz han generado una percepción de conflicto.



Siendo un ejemplo de ello lo sucedido este año cuando en el Congreso Judio Mundial donde se mencionó, entre otras cuestiones: “El terrorismo iraní es un asunto de interés nacional que afecta de forma directa a la vida de los argentinos” (Milei, 2024). En el marco de 30 años del atentado a la AMIA, días posteriores a las declaraciones del presidente, Irán en una nota de los canales de difusión gubernamentales, amenazó al gobierno argentino con hacerle “lamentar su enemistad”.

Este tipo de declaraciones, en lugar de calmar las tensiones, parecen incrementar la polarización y el riesgo de confrontación.

No olvidemos que el lugar que se le da a los neutrales en la obra de Alberdi, además de no provocar el conflicto ya que si no serían considerados agresores, su rol es el de ser jueces naturales de los Estados beligerantes, en parte porque no están involucrados en el conflicto y porque esta misma condición los hace ser imparciales y por lo tanto son los únicos que pueden impartir la justicia en la guerra.

Consideraciones finales sobre la libertad y el conflicto en el presente político.

A lo largo de este análisis, se ha evidenciado un uso selectivo y parcial de la obra de Juan Bautista Alberdi, generando un enfoque re-interpretativo que distorsiona profundamente su concepción de la idea de libertad y el lugar que ocupa el Estado en relación a la misma.

Para Alberdi, la libertad no era una idea abstracta ni una herramienta para un discurso político oportunista; se vinculaba de manera intrínseca al respeto inalienable por los derechos individuales y a la conformación de un Estado cuyo poder debía servir como un medio para garantizar, proteger y, expandir esos derechos, pero siempre dentro de un marco de paz y de construcción del bien común.

Sin embargo, en el contexto actual la obra de Alberdi ha sido instrumentalizada, reinterpretada y, en muchos casos, distorsionada para legitimar prácticas políticas que, lejos de salvaguardar la libertad, han resultado en un accionar estatal que genera conflictos.

Esta situación se manifiesta en dos planos críticos:

Por un lado en la esfera interna, en el plano nacional, donde la retórica de la libertad parece chocar con una realidad de políticas que pueden afectar los derechos y la estabilidad social a partir de las atribuciones del poder ejecutivo que desafía y en ocasiones debilita la autonomía del poder legislativo, impulsando una concentración de poder que poco tiene que ver con el liberalismo alberdiano. Alberdi (1880) advertía sobre los peligros de la "suma del poder público" y la posible deriva hacia el despotismo en la época de Rosas y hoy su nombre y sus ideas se invocan, paradójicamente, para avalar decisiones que, en lugar de limitar el poder estatal, tienden a concentrarlo en manos del ejecutivo. Esta concentración repercute en una erosión de los mecanismos de pesos y contrapesos que deberían sostenerse en la república democrática Argentina, generando un conflicto constante entre los poderes del Estado y entre el Estado y la sociedad civil.

Por otro lado, en la esfera externa, en el plano internacional, donde el discurso gubernamental compromete al país involucrándose en conflictos globales generando tensiones en las relaciones exteriores y todo lo que ello puede implicar en términos simbólicos, como la pérdida de imagen de un Estado que solía posicionarse históricamente en términos de neutralidad, para estar ahora bajo el ala de Israel y Estados Unidos, pero también exponiendo al país a conflictos económicos y comerciales. La neutralidad, en Alberdi juega un papel fundamental ético, inspirado en el cristianismo, promoviendo la paz como valor y considerando a esta última como una condición imprescindible para la verdadera libertad.



La razón porque sólo son libres los humildes, es que la humildad, como la libertad, es el respeto del hombre al hombre; es la libertad del uno, que se inclina respetuosa ante la libertad de su semejante; es la libertad de cada uno erigida en majestad ante la libertad del otro. No tiene otro secreto ese amor respetuoso por la paz, que distingue a los pueblos libres. El hombre libre, por su naturaleza moral, se acerca del cordero más que del león: es manso y paciente por su naturaleza esencial, y esa mansedumbre es el signo y el resorte de la libertad, porque es ejercida por el hombre respecto del hombre. Todo pueblo en que el hombre es violento, es pueblo esclavo. (Alberdi, 1895, p.30)

En definitiva, se ha demostrado que esta interpretación actual de la obra de Alberdi que no sólo desdibuja sus valores fundacionales, sino que, además, justifica un tipo de accionar estatal que pone en jaque las relaciones entre pilares esenciales de su pensamiento, comprometiendo la esencia de la libertad tal como la concibió el autor alejándose de la promoción de los derechos individuales y el bienestar social y generando por el contrario, conflicto.

Referencias

Adorni, M. (2024, 14 de abril). *Argentina respalda enfáticamente al Estado de Israel en la defensa de su soberanía*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-respalda-enfaticamente-al-estado-de-israel-en-la-defensa-de-su-soberania>

Alberdi, J. (1880). *La omnipotencia del Estado es la negación de la libertad individual*. <https://www.casi.com.ar/sites/default/files/Alberdi%20La%20omnipotencia%20del%20Estado%20es%20la%20negaci%C3%B3n%20de%20la%20libertad%20individual.pdf>

Alberdi, J. (1895). *El crimen de la guerra*. Fundación CADAL. <https://www.cadal.org/libros/pdf/El-Crimen-de-la-Guerra.pdf>

Boletín Oficial de la República Argentina. (2024, 8 de julio). *LEY DE BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA LA LIBERTAD DE LOS ARGENTINOS*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/310189/20240708>

Congreso de la Nación Argentina. (1853, 1 de mayo). *CONSTITUCIÓN NACIONAL*. <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>

Entin, G. (2021). Libertad. En N. Goldman (Ed.), *Lenguaje y política: conceptos claves en el Río de la Plata II: 1780-1870*. Prometeo Libros.

Laborde, F. (2014). *BIOGRAFÍA DE JUAN BAUTISTA ALBERDI*. Fundación Ignacio Larramendi. https://www.larramendi.es/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=1000613

Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina. (sf). *Juan Bautista Alberdi*. <https://apym.hc.trozo.ar/biografias/192>

Milei, J. (2023, 30 de diciembre). *Mensaje de fin de año del Presidente de la Nación, Javier Milei, al pueblo argentino*. Casa Rosada.



<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50267-mensaje-de-fin-de-ano-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-al-pueblo-argentino>

Milei, J. (2024, 1 de marzo). *Palabras del Presidente de la Nación, Javier Milei, al inaugurar el 142 período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa*. Casa Rosada <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50380-el-pr-inaugura-el-142-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>

Milei, J. (2024, 1 de julio). *El Presidente Javier Milei disertó en el Congreso Judío Mundial*. Argentina.gob.ar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/milei-el-terrorismo-irani-es-un-asunto-de-interes-nacional-que-afecta-de-forma-directa-la>

Milei, J. (2024, 24 de septiembre). *Palabras del Presidente de la Nación Javier Milei, en el debate general, del 79 Período de Sesiones, de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos*. Casa rosada. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50676-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-debate-general-del-79-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-nueva-york-estados-unidos>

Montesquieu. (1748). *El espíritu de las leyes*. <https://www.prd.org.mx/libros/documentos/libros/espiritu-leyes.pdf>

Pigna, F. (2016). *Los “Liberales” Argentinos*.



Mesa Redonda: "Gestión por procesos. Desafíos del rol de la gestión administrativa en la UNR"

—

Autoras:
Mg. Cintia A. Aragón
Esp. Romina Córdoba Moreno
Grupo de Estudios en Gestión de la Calidad, Evaluación y Mejora Continua- GECEM
Instituto de Investigaciones FCPOLIT
Universidad Nacional de Rosario
cinsororite@gmail.com
rominacordobamoreno@gmail.com

Resumen:

La gestión por procesos es una herramienta fundamental para mejorar el funcionamiento de las organizaciones en clave de una mirada puesta en las necesidades de lxs usuarixs. En esta oportunidad, nos proponemos mirar aquellos procesos que implican prestaciones de servicios y que hacen al desarrollo estratégico de una organización.

En este trabajo, presentamos una propuesta para implementar una gestión por procesos que comprende dos momentos principales: 1) *Diagnóstico y Planificación Estratégica* 2) *Evaluación y Seguimiento -Mejora Continua*.

Una gestión por procesos, garantiza trabajos reflexivos, formativos y participativos, que impelen el desarrollo de aptitudes y competencias personales y profesionales tales como: resolución de problemas, capacidad para la toma de decisiones, desarrollo de actividades con base metodológica de reflexión, capacidad de autocrítica, lo que posibilita reconocer las fortalezas así como también las debilidades en pos de tomar acciones para tratarlas; lo que asegura un alto impacto en la satisfacción de las partes interesadas, en relación a la potenciación de los procesos de cambio, que comunican un mensaje claro de eficacia, eficiencia y transparencia en la gestión de los procesos, de los servicios que brindandamos como gestorxs administrativxs.

Gestión por Procesos

La gestión por procesos es una herramienta, un tipo de concepción de pensamiento del trabajo que nos permite diseñar estrategias de mejora en relación a los procesos de gestión que desempeñamos en la cotidianeidad, nos permite repensar y rediseñar las prácticas a través de la autoevaluación o autoestudio del que hacer.

Los antecedentes de la gestión por procesos datan desde finales del siglo XX. Su evolución histórica guarda una estrecha relación con el pensamiento administrativo y la teoría organizacional en su búsqueda permanente de lograr los objetivos de una organización de la forma más eficaz posible. Complementariamente, también está estrechamente relacionada con el desarrollo de conceptos de la calidad, la cual a medida que fue evolucionando en función a las necesidades cambiantes de las organizaciones (desde la autoinspección, las versiones de ISO y el sistema de calidad total), también lo fue haciendo la gestión por procesos. (INAP, 2006, pág. 3)



A continuación, se presentan algunos hitos importantes en la evolución de la gestión por procesos:

1. Enfoque en la eficiencia: Frederick Taylor y la gestión científica (1911)
2. Enfoque en la calidad: Movimiento por la Calidad (1920s-1950s)
3. Enfoque en la gestión de procesos: Business Process Re-engineering (BPR) (1990s)
4. Enfoque en la gestión de procesos como capacidad organizacional: Gestión de Procesos de Negocio (BPM) (2000s)
5. Avances tecnológicos y digitalización (2010s-presente) (INAP, 2022)

A qué llamamos Gestión por Procesos

“Es la herramienta de gestión que permite planificar, organizar, dirigir y fiscalizar” (INAP, 2022, pág. 9) las actividades de trabajo de manera transversal y secuencial a las diferentes unidades de la organización, para contribuir con el propósito de satisfacer las necesidades, derechos y expectativas de las personas, así como el logro de los objetivos institucionales. En este marco, los procesos se gestionan como un sistema definido por la red de procesos, sus bienes y servicios y sus interrelaciones, creando así un mejor entendimiento de lo que aporta valor a la organización. El enfoque de procesos es una forma de ver totalidades, por lo tanto, la visión sistémica será siempre el concepto de fondo. Esto significa que se considera a la organización como un sistema integrado por procesos interconectados, en lugar de verlos como entidades aisladas. De esta manera, la gestión por procesos permite una visión holística y una comprensión más profunda de cómo las diferentes áreas de la organización interactúan y contribuyen al logro de los objetivos. Esto a su vez, permite identificar oportunidades de mejora, optimizar los procesos para aumentar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios ofrecidos. Halliburton, E. (2022)

Cómo Implementar una Gestión por Procesos

La gestión por procesos que proponemos como grupo de estudios está pensada y confeccionada en dos momentos principales: 1) *Diagnóstico y Planificación Estratégica* 2) *Evaluación y Seguimiento -Mejora Continua*.

Diagnóstico y Planificación Estratégica

Formación de Equipos de Trabajo

En la actualidad, la gestión de procesos es crucial para el éxito de cualquier organización. Sin embargo, es común que se enfrenten desafíos en su implementación. Por lo tanto, es necesario adoptar un enfoque colaborativo y de calidad para superar estos obstáculos. En esta exposición, presentaremos una propuesta para fortalecer la gestión de procesos a través de la formación de equipos de trabajo y la capacitación en gestión de la calidad.

La propuesta consiste en formar equipos de trabajo compuestos por personas que voluntariamente deseen formarse como asesors o gestors administrativs. Ests gestors, recibirán capacitación en:

- Gestión de la Calidad
- Relevamiento y diagnóstico de procesos
- Diseño de procesos
- Relevamiento, análisis, ajuste de procesos
- Confección de mapa de procesos
- Procedimientos, descripción de procedimientos, detectar tipo de procedimiento a implementar. (redactado o dibujado)
- Identificación de mediciones de desempeño de procesos



- Medición y construcción de indicadores,
- Criterios para establecer frecuencia de análisis
- Confección e interpretación de cuadros comparativos históricos de resultados de indicadores
- Diseño de objetivos asociados a los indicadores
- Determinación de las acciones oportunas

Determinación de Recursos

Para implementar una gestión por procesos efectiva, es esencial determinar los recursos necesarios. A continuación, se presentan los recursos tecnológicos, humanos y temporo-espaciales que se requieren:

Recursos tecnológicos:

- Computadoras con acceso a internet
- Software de gestión de procesos (por ejemplo, Business Process Management - BPM)
- Herramientas de automatización de procesos (por ejemplo, Process Automation - RPA)
- Sistemas de información y bases de datos

Talento de Personas:

- Personal capacitado en gestión de procesos
- Expertxs en análisis de procesos y diseño de procesos
- Líderes que apoyen y promuevan la gestión por procesos
- Personal de soporte técnico y mantenimiento

Recursos temporo-espaciales:

- Lugar y tiempo para capacitación y formación del personal
- Espacio físico y virtual para la implementación de los procesos
- Tiempo y recursos para la planificación, ejecución y monitoreo de los procesos

Es importante destacar que la determinación de recursos dependerá del tamaño y complejidad de la organización, así como de los objetivos específicos que se desean lograr con la implementación de la gestión por procesos.

Identificación del Proceso

Es fundamental identificar los procesos que requieren de intervención inmediata. Esta identificación se lleva a cabo a través de un análisis detallado de los procesos existentes en la organización. Las personas formadas como asesorxs o gestorxs debe trabajar en estrecha colaboración con lxs hacedorxs de los procesos para determinar cuáles son los procesos que requieren atención prioritaria.

Este proceso de identificación se puede llevar a cabo a través de varios métodos, incluyendo:

- Análisis de datos y estadísticas



- Encuestas y entrevistas con los hacedores de los procesos
- Observación directa de los procesos
- Revisión de documentos y registros

Una vez que se han identificado los procesos que requieren intervención, el gestor debe priorizarlos basándose en factores como:

- Impacto en la organización
- Urgencia
- Recursos disponibles
- Beneficios esperados

Es importante destacar que la identificación y priorización de los procesos es un proceso continuo que requiere revisión y actualización regular.

Relevamiento y Diagnóstico del Proceso

El relevamiento comienza entrevistando a los hacedores del proceso, los gestores preguntan el cómo del proceso, los pasos de realización, recolectan información del cómo llevan adelante las diferentes tareas, consultan si hay documentación que respalda los procedimientos que están siendo relevados, en el caso que hubiera, leyendo toda la documentación respaldatoria de ese proceso, ordenanzas, instructivos, resoluciones, reglamentaciones. Con esta información se confecciona un mapa del proceso (representación gráfica de la secuencia e interacción de las áreas que intervienen en ese proceso, identificando entradas y salidas del mismo) para **analizar y cuestionar**, es decir, una vez confeccionado el mapa de procesos, se analizan y cuestionan los datos recabados. Algunos ajustes pueden ser inmediatos, como la eliminación de una firma, otras veces, debe ser planificado. (los pasos que agregan valor, los que no, los pases entre oficinas o áreas, firmas innecesarias). Luego del análisis de la información, se procede a ajustar/rediseñar y ajustar el mapa de procesos si fuera necesario.

Complementariamente, se confecciona una *ficha de datos* para la caracterización del proceso, las que resultan de un insumo importante para la reingeniería del mismo. Esta ficha de datos permite recopilar información detallada sobre cada proceso, incluyendo:

- Descripción del proceso
- Objetivos y alcance
- Entradas y salidas
- Actividades y tareas
- Recursos y materiales necesarios
- Indicadores de desempeño
- Riesgos y oportunidades de mejora

La información recopilada se utiliza para analizar y comprender los procesos actuales, identificar oportunidades de mejora y diseñar procesos más eficientes y efectivos. Además, la ficha de datos sirve como base para la creación de manuales de procedimientos que garantizan la estandarización y la calidad de los procesos. (INAP, 2022)

Se requiere determinar necesidad de respaldo procedimental, y tipo de documento más conveniente: ordenanza/resolución/procedimiento/instructivo/flujoograma. Los *Flujogra-*



mas, se utilizan para representar las actividades de manera gráfica e interrelacionadas, posibilitan la interpretación de las actividades en su conjunto, debido a que permiten una percepción visual del flujo y la secuencia de las mismas. A la hora de elaborar los diagramas es importante tomar en cuenta lo siguiente: Incluir los diferentes actores que intervienen ¿Quién lo hace? ¿Qué es lo que hace? Refleja el proceso “tal como es”. A través de bloques se obtiene la representación gráfica de la secuencia e interacción. Los *Manuales de procedimientos*, tienen como objetivo estandarizar en un documento descriptivo y detallado, las acciones que se realizan en un proceso, tiene un carácter instructivo e informativo y debe garantizar la comprensión por todos los involucrados en el proceso y facilitar la adaptación para el desarrollo de funciones, en el caso de futuras incorporaciones de personal. Debe además estar ajustado al cumplimiento normativo.

Medición de Desempeño del Proceso:

El último paso en la gestión de procesos es determinar cómo medir el desempeño de los procesos. Esto implica decidir qué aspectos medir, como errores, tiempos o satisfacción, y cómo medirlos. Para medir el desempeño, se pueden utilizar varias fuentes de datos, como:

- Sistemas de información
- Registros manuales
- Encuestas

Es importante determinar quién será responsable de recopilar y analizar los datos, como un equipo de informática, estadística o una persona designada en la oficina. La frecuencia de análisis también es crucial, ya que permitirá identificar tendencias y patrones en el desempeño de los procesos. A partir de estas mediciones, se pueden desarrollar indicadores que permitan evaluar el desempeño de los procesos de manera efectiva. Estos indicadores pueden incluir:

- Tiempo de ciclo
- Tasa de error
- Satisfacción del usuario

La medición del desempeño es un proceso continuo que requiere revisión y ajuste regular. Al medir y analizar el desempeño de los procesos, podemos identificar oportunidades de mejora e implementar cambios para aumentar la eficiencia y la efectividad, es un paso crítico en la gestión de procesos y puede tener un impacto significativo en la mejora de la calidad y la productividad.

Evaluación y Seguimiento

En esta etapa, se busca evaluar y seguir el desempeño de los procesos para identificar oportunidades de mejora continua. Para lograr esto, se utilizan dos herramientas fundamentales como:

1. Indicadores de desempeño de procesos: Los indicadores se analizan en conjunto, los equipos de gestores y personal afectado al proceso medido. Esto permite determinar objetivos asociados y establecer metas para mejorar el desempeño.
2. Análisis de datos: Se recopilan y analizan datos relevantes para evaluar el desempeño de los procesos. Esto incluye datos cuantitativos y cualitativos, como tiempos de ciclo, tasas de error, satisfacción del cliente, entre otros.



A través de la evaluación y seguimiento, se pueden identificar áreas de mejora e implementar cambios para optimizar los procesos. Esto puede incluir la redefinición de objetivos, el ajuste de indicadores, la reasignación de recursos, entre otros. La evaluación y seguimiento son etapas críticas en la gestión de procesos. Al utilizar indicadores de desempeño y análisis de datos, se pueden identificar oportunidades de mejora e implementar cambios para aumentar la eficiencia y la efectividad.

Otra herramienta que se puede utilizar es la implementación de auditorías internas. La auditoría requiere de: formación técnica (cómo evaluar un documento, cómo entrevistar, cómo escribir un informe, identificación de hallazgos) y también desarrollo de aptitudes como objetividad, capacidad de escucha, capacidad de expresión oral y escrita, etc.

Tres etapas de la auditoría:

- Preparación de la auditoría: estudio de documentación que aplica al proceso a auditar, se prepara una lista de verificación.
- Entrevista, se verifica en el campo como operan, como trabajan los hacedores del proceso para constatar si cumplen con toda la documentación y veo in situ, las planillas, por ejemplo.
- Informe, se vuelca la identificación de los hallazgos: **fortaleza** (además de cumplimiento, valor agregado), **observación** (situación dudosa que eventualmente se puede convertir en una no conformidad: genera acción preventiva); **no conformidad** (discrepancia entre lo documental y lo que están haciendo o entre relatos de cómo realizan la acción), **oportunidad de mejora** (recomendaciones de lxs auditorxs).

Mejora Continua

La gestión por procesos busca la mejora continua a través de la evaluación y seguimiento de los procesos. Los resultados de los indicadores de desempeño de procesos y los informes de posibles auditorías internas que proveen información objetiva que permite a lxs asesorxs o gestorxs y a lxs responsables de los procesos identificar acciones correctivas y/o acciones de mejora.

Estas acciones se orientan a abordar las causas raíces de los problemas y no solo sus síntomas. Se busca implementar soluciones sostenibles y medibles que mejoren el desempeño de los procesos.

La mejora continua se logra a través de un enfoque sistemático y estructurado que incluye:

- Análisis de datos y resultados de indicadores
- Identificación de oportunidades de mejora
- Priorización de acciones correctivas y de mejora
- Implementación de soluciones
- Seguimiento y evaluación de resultados

La mejora continua es un aspecto crítico en la gestión por procesos. Al utilizar un enfoque sistemático y estructurado, se pueden identificar y abordar las oportunidades de mejora de manera efectiva.



Conclusiones

Como consideraciones finales, queremos traer una enseñanza en palabras de quien fue pionera en la Universidad Nacional de Rosario, de todo lo relativo a gestión de la calidad, evaluación y mejora continua, cuando pensemos en una gestión por procesos:

“Relevo, leo toda la documentación, dibujo y empiezo a cuestionar, de aquí se deduce planificar un reajuste, vuelvo a dibujar, determinando, si se necesita respaldo documental o no, para luego, comunicar” (Fabiana León, 2023).

La implementación de una gestión por procesos, se corresponde a una buena práctica, factible de aplicar a otros procesos, es un modo de trabajo consciente. Ayuda a detectar debilidades, a pensar cómo trabajar para eliminar causas posibles de error, como poder mejorar, tomar medidas preventivas ante los cambios, ejemplo: cambio de un sistema a otro.

En base a las evidencias, resultado del análisis de informes, evaluaciones, resultados de indicadores, entrevistas, podemos decir que, la implementación de una gestión por procesos demuestra que se puede mejorar la propia práctica, mediante el análisis periódico del contexto interno/externo y con dos herramientas fundamentales que aportan información objetiva: *indicadores definidos* y *auditorías internas periódicas*. Todas estas fuentes de información permiten tomar decisiones para aplicar acciones correctivas/de mejoras orientadas y estratégicas (según situación de contexto/recursos necesarios/formación del personal), que fomentan la mejora continua.

Estas acciones pueden abarcar, desde el ajuste de una documentación, la generación de un nuevo documento, la eliminación de un pase, la eliminación de una firma, la gestión de algún recurso específico, todas estas acciones, fomentan la mejora continua.

La implementación de una gestión por procesos es una práctica que puede ser aplicada a otros procesos y es fundamental para mejorar la eficiencia y la efectividad de los procesos. Es importante recordar que la mejora continua es un proceso que requiere de un enfoque sistemático y estructurado y de la participación y compromiso de todas las personas que integran la organización.

Bibliografía

Álvarez, A. B. (2000). Cambio organizacional y cambio en los paradigmas de la administración. En *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, N° 48, pp. 11-34.

Ardoino, J., Chayer, H. y Herrera, J. (2016). Gestión por procesos y por resultados en la administración pública: una experiencia exitosa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo Editorial Consejo.

Castiñeira, P. (2019) “Empresas y Empleados con Resistencia al Cambio” de: <https://ri.unsam.edu.ar/bitstream/handle/123456789/843/TFPP%20EEYN%202019%20CP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C., y De Anchorena, B. (Comp.) “Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío”. CABA. Flacso, Argentina, 2018.
[ELITES Y CAPTURA DEL ESTADO](#)

Gordienko, J. P. (2017) “Estrategias para sortear la resistencia al cambio cuando se instrumenta un nuevo sistema de inventario”



https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/utdt/11155/MBA_2017_Gordienko%20Niell.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Halliburton, E. (2006). Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en Administración Pública. Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública, Oficina Nacional de Innovación de Gestión, Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión. [Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública](#)

Instituto Andaluz de Tecnología. (2009). “Guía para una gestión basada en procesos”. Andalucía: Instituto Andaluz de Tecnología.

INAP. Curso de formación: Gestión por procesos con enfoque en gestión del cambio y gestión del riesgo. Argentina. Año 2022.

Iraheta Corrales, V. M., (2016). Elementos para una discusión sobre gestión por procesos en la administración pública. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 - 11 nov. 2016.

Jaime, F. M., Dufour, G, Alessandro, M., Amaya, P. “Introducción al análisis de políticas públicas”. Instituto de C. Sociales y Administración. UNAJ. Edit. UNAJ. Buenos Aires, 2013. <https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas2013.pdf>

Ley N° 19.549 Ley de Procedimientos Administrativos y sus modificatorias.

Normas de gestión de calidad. IRAM ISO 9001. IRAM 34.501.

Norma ISO 31000:2018 Directrices de Gestión del Riesgo.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4, 1981.

Sotelo Maciel, A. J. (2014). Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo, Congreso Internacional del CLAD.



¿Máquina de Crecimiento, Régimen, Empresarialismo o Gobernanza Urbana? En busca de elementos de análisis para nuestro medio.

José María Aused

josemariaaused@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario.

Resumen

La idea de esta ponencia es hacer un repaso sobre algunas categorías analíticas de la gestión de políticas públicas urbanas (surgidas todas sobre finales de la década de 1980 y principios de 1990 en el hemisferio norte) y examinar que elementos podríamos considerar a futuro para utilizarlas en nuestro medio latinoamericano o argentino.

Máquina de crecimiento y Régimen Urbano son categorías norteamericanas vinculadas a aproximaciones de poder urbano, en las que se hace foco sobre los actores, intereses y alianzas en búsqueda del crecimiento económico de la ciudad y/o en el reconocimiento arreglos colaborativos entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Gobernanza Urbana se constituye en un modelo más integral que incorpora el análisis del poder dentro y sobre las redes o prácticas de gobernanza (actores, tipo de redes, distribución y ejercicio del poder), de los factores de configuración y condicionamientos a los que está sujeta la gobernanza urbana (dimensión económico-estructural y dimensión político-institucional) y de los aspectos sustanciales de las políticas urbanas (orientación política y resultados). Empresarialismo urbano surge como una crítica a la gobernanza, planteando a esta última solo como una expresión de competencia entre ciudades por atraer inversiones internacionales en un contexto de globalización creciente.

Palabras clave: Régimen Urbano Máquina de Crecimiento Gobernanza Urbana Empresarialismo Urbano

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Introducción

Este trabajo surge un poco de casualidad ya que nos encontramos con estas categorías analíticas en la búsqueda de un marco teórico para la tesis doctoral, que tiene como objetivo investigar acerca de las políticas urbanas y habitacionales implementadas en localidades del área metropolitana de Rosario en las últimas décadas. En nuestro país, la ciencia política se muestra un poco alejada o directamente no interesada por el amplio espectro de “lo urbano”, al mismo tiempo, los estudios que abordan “lo urbano” son llevados adelante predominantemente por estudiosos o investigadores que provienen de diversas disciplinas como el urbanismo (mayormente arquitectos), la geografía, la economía, la sociología o la antropología, por lo que no se focalizan demasiado en cuestiones estrictamente vinculadas a la politología, como por ejemplo la distribución del poder dentro de la ciudad, el rol del estado o las instituciones no estatales o agentes que mas peso tienen a la hora de decidir sobre el futuro de las mismas.

En los estudios de políticas públicas se hace siempre referencia a la confusión que se genera algunas veces con el concepto política al ser traducido al inglés, ya que en nuestro idioma puede hacer referencia tanto a la política en términos de gobierno, de distribución de poder o toma de decisiones, como así también a las políticas públicas que se implementan para intervenir sobre una cuestión o problema. Para los anglosajones, una cosa son las politics, en referencia al primer sentido, y otra las policies, en referencia al último sentido. En relación a esto, Lujan Menazzi (2022) aclara que cuando nos referimos a las urban politics (poder urbano), nos estamos refiriendo a la toma de decisiones, en quien gobierna, que actores intervienen, que alianzas se forman, como compiten entre sí, a que acuerdos llegan en las orientaciones políticas para la ciudad. La politóloga colombiana Ana Victoria Vázquez Cárdenas (2013), resalta que los enfoques de política urbana estudian que actores participan en las decisiones y cómo se toman las mismas, y los estudios sobre las políticas públicas urbanas se enfocan más en los aspectos institucionales y materiales de las políticas públicas relativas a las ciudades y sus resultados e impactos concretos en las mismas.

Una categoría de análisis del poder urbano nos permite para analizar cómo funciona el poder urbano o poder local y como se traduce esto en políticas públicas urbanas que se implementen en diferentes campos de “lo urbano”, como, por ejemplo, espacios públicos, vivienda, movilidad o gestión de los residuos. Las cuatro categorías que seleccionamos para este trabajo fueron acuñadas y son utilizadas en el hemisferio norte, en contextos muy diferentes a los que vivimos en América latina o Argentina, aclarando que no intentaremos forzar un traslado de las mismas a nuestros contextos sino solo revisar elementos que nos puedan ayudar a entender las lógicas de la política urbana por estos lares, por lo que quizás la investigación no nos otorgue ninguna certeza con respecto a que categoría es la mejor para dicha tarea o tal vez resulte, siendo muy pretensiosos, una nueva categoría que reúna lo mejor de todas estas.

Primeros antecedentes de estudios de política urbana

Los estudios de política urbana surgen, casualmente o no, en el mismo lugar y en el mismo momento en que se consolida la ciencia política como disciplina autónoma y los estudios de



políticas públicas en general comienzan a ganar fuerza debido a que ciertas áreas de intervención pública se hacen cada vez más urgentes y complejas de resolver.

En las dos décadas inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial, la literatura del poder urbano o el análisis político urbano norteamericano, tal como lo denomina Santiago Leyva Botero (2012), tenía una visión muy localista y comunitaria acerca de cómo se tomaban las decisiones de políticas urbanas, muchas veces relacionando estas políticas más con el nivel de gobierno que se encarga de tomar las decisiones, asociando lo urbano a lo municipal que con el objeto de intervención en sí, que sería el espacio urbano. Por un lado, los elitistas, representados fundamentalmente por Floyd Hunter (1953) con su estudio de caso sobre la ciudad de Atlanta, en la cual identifica a los actores que forman parte de la élite del poder, ya que se reconocen mutuamente y participan asiduamente en comités y juntas, tales como directores de compañías, banqueros, profesionales, funcionarios de gobierno, etc. Por otro lado, la perspectiva pluralista, representada por Robert Dahl (1961), que ante la pregunta ¿quién gobierna la ciudad? desecha la idea de un poder urbano acaparado por una élite, más bien “priorizando la exploración de la interacción permanente entre partidos, grupos de interés y votantes, en medio de un Estado que aparecía como el facilitador neutral de las decisiones finales y de los procesos de negociación” (Leyva Botero, 2012).

A partir de la década de 1970, los análisis del poder urbano dejan de lado estas dos visiones localistas para pasar a una predominancia de la perspectiva de la economía política de corte marxista, que tiene en Manuel Castells como uno de sus principales referentes. En su obra *La Cuestión Urbana* (1974), Castells reafirma sus críticas a la visión autonomista de la política local de los elitistas y pluralistas, y otorga preponderancia a la estructura económica y social (tanto interna como externa a la ciudad) como elementos determinantes de las relaciones entre actores que disputan el poder urbano. Pero también, a partir de estos años surge con fuerza en los estudios de políticas públicas en general, y en los estudios de políticas urbanas en particular, el enfoque de la elección racional que, por ejemplo, Paul Peterson (1981) traduce en una política urbana limitada por la economía de mercado nacional y la competencia inter local, que obliga a los actores locales a tomar decisiones que maximicen su posición competitiva, sus empleos, y sus intereses económicos.

Ya en las últimas décadas del siglo XX, en coincidencia con la crisis del estado de bienestar y el proceso de globalización, los estados locales comenzaron a ganar protagonismo a la hora de encauzar el crecimiento o desarrollo de las ciudades o nacientes áreas metropolitanas. En este nuevo contexto, se complejiza el análisis y surgen nuevas categorías teóricas que sirvan para el análisis del poder urbano.

Máquina de crecimiento

Buscando un modelo para conceptualizar cómo se componen las alianzas que lideran o intentan encauzar el desarrollo de las ciudades norteamericanas, que tenga en cuenta los condicionamientos externos a la dinámica urbana local, o sea, tanto el conflicto de clase y



facciones de intereses como los mercados como sistemas de coordinación dominantes en el capitalismo que limitan las decisiones locales (Leyva Botero, 2012), Harvey Molotov acuña la categoría de *Máquina de Crecimiento*, para referirse a dos cuestiones fundamentales:

- Por un lado, al suelo urbano como un bien transable en el mercado, que permite obtener riqueza y poder, por lo que empieza a llamar la atención de actores locales muy acaudalados,
- Por otro lado, el crecimiento como esencia política y económica sobre la que las elites locales tienen que ponerse de acuerdo, para que funcione esa máquina (Molotch, 1976).

En esta búsqueda, examina *quiénes* son las personas y organizaciones con interés en determinados lugares y la *forma en que tales intereses afectan al territorio*.

En un texto publicado junto a John Logan (Molotch y Logan, 1987), ambos autores sostienen que, para algunos, el suelo urbano tiene un “valor de cambio” y, para otros, un “valor de uso”, y que el Estado interviene en varios niveles en la distribución de los valores de uso y de intercambio. Estos autores introducen en su análisis un elemento fundamental que va a transformarse en décadas subsiguientes en el centro de la disputa de los actores que tienen injerencia en el crecimiento y desarrollo de las ciudades: el suelo urbano. En contraste con la retórica de valores de uso que generalmente marca el discurso del gobierno, las políticas implementadas muchas veces promueven el crecimiento y el aumento de las rentas y rara vez fomentan los valores de uso. Los empresarios locales, por su parte, ven el suelo como un potencial valor de cambio, por lo que buscan constantemente aumentar el valor de su zona atrayendo inversiones hacia ella, pero sin tomar en cuenta el efecto que esto pueda tener en los residentes urbanos, para los cuales el valor de uso es lo más importante ya que se relaciona directamente con su calidad de vida (Molotch y Logan, 1987).

Para los autores que acuñaron este concepto, las ciudades se organizan como empresas dedicadas al incremento de los niveles de renta agregados a través de la intensificación del uso del suelo, conformando alianzas en búsqueda del crecimiento económico y en las cuales los rentistas (que priorizan el valor de cambio del suelo) obtienen la mayor ganancia y tienen un rol preponderante en las decisiones. El crecimiento pasa a ser algo omnipresente en el discurso, en la vida local, en el sistema político, en la agenda de desarrollo y en la cultura. A pesar de que el crecimiento es generalmente presentado como algo positivo para todos los residentes, en realidad las ventajas y desventajas del crecimiento se reparten en forma muy desigual (Molotch y Logan, 1987).

Régimen Urbano

También en Estados Unidos de América y sobre fines de la década de 1980, comienza a acuñarse un nuevo instrumento analítico que se va a denominar Régimen Urbano (en inglés abreviado URA, Urban Regime Analysis). Otra vez la ciudad de Atlanta como estudio de caso. Clarence Stone (1989) analiza la evolución de esta ciudad a través de la cooperación



entre el poder económico de la clase blanca y el poder político de la clase media negra, desde mediados de la década de 1940 hasta ese momento. En palabras de este autor:

“un régimen urbano está plasmado en acuerdos informales a través de los cuales el sector público y los intereses privados funcionan juntos con el fin de diseñar e implementar decisiones de gobernabilidad (...) que tiene que ver con la capacidad de manejar conflictos y aportar soluciones” (Stone, 1989).

La urbanista catalana Antònia Casellas (2006) sostiene que el URA ofrece una nueva perspectiva sobre el poder (urbano), ya que este es el motor de producción social, un mecanismo que permite a diferentes intereses poner en común sus recursos para alcanzar resultados específicos. En el marco de este modelo de análisis, se diferencian cuatro tipos de poder:

- 1) Sistémico: deriva del lugar privilegiado del que gozan ciertos agentes dentro de un sistema socioeconómico dominante.
- 2) De mando o control social: requiere la movilización de recursos (información, finanzas, prestigio, conocimiento) para alcanzar una posición de dominio sobre otros intereses.
- 3) De coalición: negociar con agentes que comparten objetivos similares y tienen recursos complementarios.
- 4) De producción social: necesidad de liderazgo en una sociedad compleja y la capacidad de ciertos intereses en coalición de producir este liderazgo, de generar un poder intencional y activo (Casellas, 2006)

Casellas (2006), citando a Stone (2001), identifica cuatro elementos fundamentales para que exista un Régimen Urbano:

- Agenda: propuestas de acción concretas por medio de las cuales se gana y se mantienen diferentes niveles de apoyo
- Coalición: grupo informal pero relativamente estable de agentes públicos y privados.
- Cooperación: relaciones de solidaridad, lealtad, confianza y soporte mutuo en lugar de hacerlo a través de jerarquía o negociación.
- Movilización de recursos: materiales (medios económicos) y no materiales (conocimiento, experiencia, capacidad organizativa, conexiones informales, nivel y capacidad de participación)

Mario Bassols Ricárdez (2021) sostiene que en el modelo planteado por Stone (1989) el foco de atención se centra en el proceso interno de *arreglos informales* que pone a funcionar la maquinaria de gobierno, con vistas a su permanencia en el largo plazo, intentando responder al interrogante de cómo es posible lograr la sustentabilidad política del gobierno urbano.



El modelo de análisis del Régimen Urbano le otorga fundamental importancia a la *institucionalidad* (más allá de la informalidad de la misma), a los objetivos en conjunto y a la capacidad de generar coaliciones a largo plazo. No hay que centrarse en discutir la organización del poder sobre los recursos, sino la capacidad para movilizar recursos en coaliciones (Stone, 1989)

Gobernanza Urbana

El término inglés *governance* puede ser traducido al español como gobernanza y también como gobernabilidad. Este último se instala en el debate teórico a principios de la década de 1970 en coincidencia con la incipiente erosión de los estados de bienestar surgidos de la posguerra mundial y la fragmentación y diversidad de demandas sociales. Se plantea un debilitamiento de los sistemas democráticos y la necesidad de fortalecerlos, de generar capacidades para gobernar dentro un régimen democrático y en economías de libre mercado. Las reformas políticas y económicas de principios de la década de 1980 tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido reafirmaron la preocupación que había surgido la década anterior y bajo el mismo paradigma neoliberal se comienza a acuñar un nuevo concepto que al español se traduce como *gobernanza*, a partir del cual se asume que los gobiernos deben impulsar procedimientos que posibiliten la interacción horizontal entre el ámbito público, el privado y los actores sociales, en el contexto más amplio de una institucionalidad que permita avanzar sobre grandes acuerdos sociales (Brower Beltramin, 2015). Es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2007).

A partir de la década de 1990, el concepto de *gobernanza* comenzó a ser pensado desde otro punto de vista, no tan en desacuerdo con los preceptos del neoliberalismo en general, pero sí respecto al rol del Estado en particular. Según Martha Bayón Sosa (2018), este enfoque propone una nueva perspectiva en la que el Estado ejecute funciones que le permitan actuar con eficacia y calidad en lo económico y lo político, orientando y regulando las interacciones económicas y sociales, pero sin intervenir directamente. Poniendo en tela de juicio la idea de un mercado competitivo y auto regulado, y en el marco del proceso de globalización y transnacionalización de la economía, la gobernanza institucionalista argumenta a favor del control y la regulación por parte del Estado, su gestión como medio para preservar los derechos de propiedad y libertad. Las instituciones constituyen un pilar de la vida económica, las cuales articulan los diferentes componentes de la vida social y se convierten en soluciones eficientes a los problemas de organización en un entorno competitivo (Bayón Sosa, 2018: 5). El acento estaría puesto en la dinámica de funcionamiento de las redes de influencia recíproca que configuran de manera efectiva los procesos de elaboración y formulación de políticas, en donde el centro del análisis ya no lo ocupa el estado sino el marco institucional (reglas y normas) que regula sus interacciones con otros actores.

A comienzos del siglo XXI, al hablar de gobernanza, Ismael Blanco y Ricard Gomá (2006) parten de la base de aceptar que ya no nos movemos en el marco de la vieja sociedad industrial de pos guerra sino que nos encontramos en una nueva sociedad postindustrial con



algunas características o procesos sociales que hacen entrar en crisis las formas tradicionales de gobierno.

Estos autores definen a la gobernanza a partir de tres grandes proposiciones:

- Reconocimiento, aceptación e integración de la complejidad como un elemento intrínseco del proceso político
- Participación de actores diversos en el marco de redes plurales (sin centro jerárquico y con interacciones sostenidas).
- Nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, la adopción de nuevas funciones y la utilización de nuevos instrumentos de gestión (Blanco y Gomá, 2006)

La gobernanza urbana constituye una aplicación del enfoque genérico de la gobernanza, pero circunscrito al estudio de las políticas públicas urbanas. La misma hace referencia al nivel local de gobierno, a lo que transcurre en las ciudades, donde, tal como venimos describiendo más arriba, la ampliación de la agenda, la diversificación de actores y la creciente complejización de las estructuras de gestión dan lugar a la multiplicación de experiencias de gestión en red y políticas públicas participativas.

El concepto de gobernanza, reformulado a partir del siglo XXI como una forma alternativa de estructurar el poder y el gobierno en las actuales sociedades atravesadas por la incertidumbre y la complejidad, de una forma más transversal y desjerarquizada, tiene su versión local o urbana, que pone el foco en la articulación e interacción de actores públicos y privados interdependientes involucrados en las políticas públicas urbanas, en los arreglos institucionales emergentes para la formulación e implementación de las políticas públicas relativas a las ciudades (Vázquez Cárdenas, 2013).

Empresarialismo Urbano

Esta categoría fue acuñada por el geógrafo inglés David Harvey sobre fines de la década de 1980. Recordemos ante todo el rol que le asigna Harvey a la urbanización dentro del sistema capitalista y que consiste en la absorción de excedentes de capital, a una escala geográfica cada vez mayor y a costa de un proceso de *destrucción creativa* que implica la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad, derecho que queda en manos de una pequeña elite política y económica con capacidad para configurar la ciudad a su modo y conveniencia (Harvey, 2013). En este marco, en los países capitalistas avanzados se produce el paso de un enfoque *gestor* (proveedor de bienes y servicios públicos) por parte de los gobiernos urbanos a formas de acción emprendedoras o empresariales.

Este nuevo empresarialismo urbano se apalanca en tres afirmaciones generales:

- Alianza sector público – sector privado, para atraer fuentes de financiación externa, inversiones directas o nuevas fuentes de empleo.



- Actividad empresarial, de ejecución y diseño especulativo, en contraste con el desarrollo racionalmente planeado y coordinado.
- Priorizar la economía política del lugar, no del territorio (Harvey, 2007).

Harvey (2007), distingue cuatro opciones de empresarialismo que se han desarrollado en sistemas urbanos del mundo capitalista avanzado (estas opciones no son mutuamente excluyentes y pueden coexistir en una ciudad):

- La explotación de ventajas para la producción de mercancías y servicios. Estas ventajas pueden derivar de la base de recursos (como por ejemplo en petróleo en Texas en la década de 1970); de la ubicación geográfica, que facilita el acceso a determinados mercados; o de inversiones públicas y privadas en infraestructuras físicas y sociales que fortalecen la base económica regional.
- La mejora de la posición competitiva relativa a la división espacial del consumo, con la intención de atraer consumidores a través de inversiones que promuevan innovación cultural, mejora física del entorno urbano, atracciones comerciales y para el ocio, el espectáculo y la exhibición.
- La lucha para atraer funciones claves de control y de mando en las altas finanzas, el gobierno o la recopilación y el procesado de información, a través de inversiones en transporte, comunicaciones, espacios de oficinas altamente equipadas con tecnologías de punta y provistas de amplia gama de servicios de apoyo.
- La competencia por la captación y redistribución de excedentes de las administraciones centrales que, en muchos casos, contribuyen al sostén de la prosperidad urbana (salud, educación).

A partir de la crisis urbana que comienza a vislumbrarse en la década de 1970 en las ciudades del norte global, se deja pensar a la ciudad en términos de unidad, de organicidad, lo que genera la necesidad de pensar estrategias más focalizadas para cada espacio de la urbe, lo que incluye nuevos conceptos como renovación urbana, proyectos urbanos, planes especiales y gentrificación, que van a empezar a ser parte del lenguaje cotidiano de urbanistas y académicos. En este contexto, Beatriz Cuenya y Manuela Corral (2011) aseguran que el empresarialismo constituye uno de los ejes reconocibles de las políticas de regeneración urbana motorizadas a través de grandes proyectos que crean fragmentos exclusivos de la ciudad.

Contexto, orientación política y expectativas

En el caso de la categoría *máquina de crecimiento*, tal como señalamos más arriba, surgió en un contexto de crisis del estado de bienestar y de consolidación de la corriente neoliberal en Estados Unidos y otras latitudes.

También, debemos tener en cuenta las características de la estructura social norteamericana en donde los actores privados o empresariales, tal como veníamos viendo en las teorizaciones



que se hicieron desde la década de 1940, tienen más peso en las decisiones que en otros países. La década del 1970 también fue un contexto propicio para la consolidación de un enfoque marxista sobre las políticas urbanas, ya que comienza a verse el suelo urbano como el nuevo elemento de disputa de clases en medio de un contexto de globalización mundial y transnacionalización del capital.

En este sentido, las *máquinas de crecimiento* no son una categoría del todo optimista para los autores que la trabajan ya que lo ven más bien como la consolidación de un modelo de desarrollo que va en contra de los intereses de todos los ciudadanos, en el que el valor de cambio del suelo se pone por encima del valor de uso del mismo, con las consecuencias negativas que esto trae para los que habitan las ciudades. Las máquinas de crecimiento podrían ser un obstáculo para reformas sociales y económicas más progresistas, ya que este tipo de coalición de intereses urbanos está muy ligada a la especulación en el mercado inmobiliario y la valorización del suelo, en la que propietarios, inversionistas, instituciones financieras y corredores de bienes raíces crean una imagen de futuro prometedor y modernización de las ciudades, que funge como elemento cohesionador hacia adelante y otorgan sentido a las reformas del presente.

En el caso de la categoría *Régimen Urbano*, las condiciones que hicieron que este concepto se pusiera en escena, tiene que ver con un estudio de caso que ya había sido tomado por otros autores que analizaron la política urbana en EEUU y es la ciudad de Atlanta. Ya había antecedentes de análisis de una forma de proceder a la hora de la toma de decisiones de políticas, quizás más determinadas por la comunidad local pero esta vez el modelo de régimen urbano pone el foco en nuevas institucionalizaciones, en los elementos exógenos que condicionan, en los objetivos a largo plazo y en la producción social que se genera a partir de la coalición, dejando de lado un poco elementos más estructurales y locales.

En relación al contenido político y sus usos, esta categoría parece adaptarse bien a lo que las corrientes dominantes de su época requieren de la teoría, ya que se piensa la misma como un esquema de análisis en el marco de las reformas que el nuevo capitalismo requiere a la hora de gestionar políticas urbanas. Recordemos que, en EEUU, los sectores corporativos o privados tienen bastante más injerencia que el Estado en las decisiones públicas, o más bien, es una tradición de varias décadas, que se formen subsistemas de políticas, lobbies o “triángulos de hierro” donde se decide sobre problemas públicos. El *Régimen Urbano* sirve para resolver los fallos de comando del Estado y de coordinación del mercado, a través de la acción conjunta. Esta categoría se presenta como una posibilidad de entender un esquema de gobierno que se base en la colaboración mutua donde se intercambian recursos en un largo periodo de tiempo, teniendo en cuenta la posibilidad que existan cambios o reacomodamientos en el caso que haya desacuerdos, a pesar que la palabra régimen parece indicar todo lo contrario.

En el caso de la categoría gobernanza, su surgimiento está ligado a la pregunta sobre cómo legitimar o gobernar a partir de la crisis de los estados de bienestar y cómo superar cierto debilitamiento de la democracia en medio de la imposición de la economía de mercado en la



mayoría de los territorios del mundo. La introducción de actores privados y de la sociedad civil a un esquema de decisiones horizontales parece un intento de distribuir responsabilidades frente a nuevos desafíos que se plantean y que necesitan legitimar con grandes acuerdos sociales. En términos específicos de la gobernanza urbana, es una categoría que traslada a lo local y a las políticas urbanas esta relegitimación del neoliberalismo en las ciudades, tal como vimos al analizar el surgimiento de las máquinas de crecimiento. Sin embargo, también tiene antecedentes en los estudios de redes de política, que provienen del estudio de las políticas públicas de décadas anteriores. En relación a las representaciones o rumbos a las que colaboran a dar sentido, parece en este caso menos visible ya que parece la gobernanza urbana en la actualidad un concepto menos cargado de sentido político o ideológico como los otros dos que analizamos más arriba.

¿Elementos para nuestro medio?

Luego de toda esta descripción y análisis de las categorías llega el momento de considerar su uso o no en nuestro medio, o al menos considerar algunos elementos de las mismas que podrían ser tenidos en cuenta para nuestro trabajo en relación a las políticas urbanas y habitacionales implementadas en América Latina, en Argentina o específicamente en el área metropolitana de Rosario.

La politóloga colombiana Ana Vázquez Cárdenas “importa” la categoría *gobernanza urbana* acuñada originalmente en el norte global y la adapta a la realidad de su país y su ciudad (Medellín) logrando un modelo híbrido de análisis que contenga elementos que permitan analizar al mismo tiempo el poder urbano y los elementos estructurales, formales o institucionales que condicionan o favorecen las políticas públicas urbanas como un proceso.

Vázquez Cárdenas (2014) propone un modelo de gobernanza urbana más integral que incorpora el análisis del poder dentro y sobre las redes o prácticas de gobernanza (actores, tipo de redes, distribución y ejercicio del poder), de los factores de configuración y condicionamientos a los que está sujeta la gobernanza urbana (dimensión económico-estructural y dimensión político-institucional) y de los aspectos sustanciales de las políticas urbanas (orientación política y resultados). Este modelo oscila entre una visión estructural y una visión de los agentes (o actores), que no defienda ni una visión estado-céntrica pero tampoco socio-céntrica y que se defina más bien por las dimensiones que se prioricen a la hora de realizar el análisis, teniendo como base el estudio de la gobernanza en términos de análisis de redes de actores.

En el caso de estudio que toma Vázquez Cárdenas (2014), que es la ciudad de Medellín, llega a la conclusión que la implementación de políticas urbanas no tuvo el éxito esperado, sino que los contextos locales y nacionales influyeron negativamente elementos estructurales como la pobreza, la desigualdad social y la violencia imperantes en la ciudad colombiana hasta principios del siglo veinte.



Otro antecedente es el de Beatriz Cuenya y Manuela Corral (2011) que utilizan la categoría de empresarialismo urbano para analizar los grandes proyectos urbanos (elemento importante dentro de las nuevas corrientes analíticas del urbanismo) como el de Puerto Madero en la ciudad de Buenos Aires, del que rescatan la recuperación de un sector de la ciudad que estaba prácticamente abandonado y la participación de la inversión privada para llevar adelante dicha empresa. En relación a los puntos débiles de este experimento de *empresarialismo urbano* criollo se destaca la no recuperación de plusvalías urbanas por parte del estado y la cesión bastante generosa a manos privadas de un sector estratégico en cercanías del Río de la Plata, teniendo en cuenta el poco acceso de la ciudad a la costa y el déficit de espacios públicos que padece en relación a la cantidad de habitantes y personas que circular diariamente por la misma. También en la ciudad autónoma de Buenos Aires, Mercedes Di Virgilio y Tomas Guevara (2014) repasan estrategias de *empresarialismo urbano* y su consecuente gentrificación en distintas áreas de la ciudad, desatando conflictos urbanos en torno a la apropiación y el uso del espacio.

Conclusiones

La idea de este trabajo era hacer una primera aproximación acerca de algunas categorías o modelos de análisis de políticas urbanas que surgieron en las últimas décadas en el mundo del urbanismo o de las políticas urbanas, e indagar acerca de elementos que podrían ser utilizados en nuestro medio latinoamericano o argentino para estudiar políticas implementadas.

Tanto Máquinas de Crecimiento, como Régimen Urbano, Gobernanza Urbana o Empresarialismo Urbano pueden ser alternativas para analizar el poder urbano que le da sustento a las políticas que se implementan en las ciudades en las que habitamos. Siempre se debe tener en cuenta las dificultades a la hora del “viaje” de estas categorías de un contexto histórico y espacial concreto hacia otro y las dificultades en su “traducción” en otras latitudes. Este es un primer paso en la tarea y, tal vez, la base para encontrar otras categorías más autóctonas que puedan dar cuenta más fidedignamente sobre los elementos y dinámicas que operan en las políticas urbanas locales.

A través de los ejemplos de análisis tanto en Medellín como en Buenos Aires con alguna de estas herramientas teóricas pudimos comprobar de forma provisoria que no siempre el traslado de las categorías resulta conveniente ya que algunos factores vinculados al contexto local o nacional pueden influir más que las mismas características de las alianzas entre actores que se generan a la hora de llevar adelante una política urbana.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 39, pp. 5-32 Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela.



- Bassols Ricárdez, M (2021). *Régimen Urbano: de la ruta inicial a sus bifurcaciones*. Revista POLIS. México, vol. 17, núm. 2, pp. 39-68.
- Bayón Sosa, M. L. (2018). El neo-institucionalismo y el Banco Mundial: gobernabilidad y gobernanza.
- Blanco, I. y Gomà, R. (2006). *Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma*. Politika: Revista de Ciencias Sociales, 2, pp. 11-27.
- Brower Beltramin, J. (2015). *Aportes epistemológicos para la comprensión de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza*. En Revista Venezolana de Gerencia. Universidad Nacional de Zulia. Año 20. N° 72.
- Casellas, A. (2006). *Aproximaciones teóricas para el análisis de la transformación urbana. Urban regime analysis en el contexto europeo*, Documents d'Anàlisi Geogràfica: Núm. 46.
 - Castells, M. (1974). *La cuestión urbana*. Madrid. Siglo XXI editores.
 - Cuenya, B. y Corral, M. (2011). *Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires*. EURE, vol. 37, núm. 111, pp. 25-45. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile
- Dahl, R. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Di Virgilio, M. y Guevara, T. (2014). *Gentrificación liderada por el Estado y empresarialismo urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Revista Estudios Sociales Contemporáneos (11), 12-23.
- Harvey, D. (2007). *De la gestión al empresarialismo: la transformación de la gobernanza en el capitalismo tardío*. En D. Harvey (Ed.). Espacios del capital. Madrid: Akal.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Buenos Aires. Ediciones Akal.
- Hunter, F (1953). *Community power structure: A study of decision makers*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Leyva Botero, S (2012). *El giro político-cultural en los estudios del poder urbano*. Revista Co-herencia 9(16), 215-246. ISSN: 1794-5887.
- Logan, J. R. y Molotch, H. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: University of California
- Menazzi, Luján (2022). *Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis*. Revista Perspectivas de Políticas Públicas vol. 11 No 22: 479-501
- Molotch, H. (1976). *The City As a Growth Machine*. American Journal of Sociology 82. pp. 309-330.
- Monedero, J. C. (2012). *El programa de máximos del neoliberalismo: el Informe a la Trilateral de 1975*. Universidad Complutense de Madrid
- Peterson, P. (1981). *City limits*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Stone, C. (1989). *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*. Kansas: Press of Kansas, Lawrence.



- Stone, C. (2001). *The Atlanta Experience Re-Examined: The Link between Agenda and Regime Change*. International Journal of Urban and Regional Research, 25 (1), p. 20-34.
- Vásquez Cárdenas, A. V. (2013). *Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana*. Estudios Políticos, 42, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 218-241.
- Vásquez Cárdenas, A. V. (2014). *Gobernanza y meta-gobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Ciencia Política y de Derecho Público.



Democracia y Desmanicomialización: historia, política y desafíos actuales.

Tomás Bossi

tomas.bossi.13@gmail.com

Facultad de Psicología UNR.

Resumen:

El presente trabajo rescata las experiencias históricas del movimiento antipsiquiátrico en nuestro país y cómo las mismas repercutieron en la forma de pensar, planificar y ejecutar políticas en salud mental. Entendiendo que la desmanicomialización no es un proceso que finaliza en la destrucción material del manicomio, sino más bien en poner en tensión y desarticular las lógicas manicomiales que se expresan en la institución llevando adelante una transformación de dicho espacio al servicio de los usuarios y trabajadores del campo de la salud mental. En ese sentido el trabajo se propone contextualizar y caracterizar la reconfiguración del campo de la salud mental desde el retorno democrático en 1983 hasta nuestros tiempos signados por la sanción de la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657 y las falencias respecto a su plena implementación. Entonces, como futuros trabajadores del campo de la salud pública, resulta indispensable la formación crítica y la reflexión entre pares para poder vislumbrar las problemáticas de la época y así trabajar sobre los desafíos que la coyuntura nos presenta. Este trabajo recoge los interrogantes necesarios que nos permiten habilitar un porvenir superador en nuestros campos disciplinares.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

El presente trabajo propone una reconstrucción histórica de algunas de las experiencias de desmanicomialización que se dieron en Argentina producto de un contexto histórico social muy particular que atravesó no solo nuestro país sino también el mundo con el movimiento antipsiquiátrico. Las experiencias que retomo se dan a partir de la propuesta de modernización de la salud mental por parte del desarrollismo en los años 50' y sus consiguientes etapas en los 60' y 70' hasta la llegada de la última dictadura militar que viene a poner fin a todo lo que se estaba gestando en materia de salud mental comunitaria. Estas experiencias las pienso como antecedentes cruciales para que pueda darse una reconfiguración del campo de la salud mental con llegada de la recuperación de la democracia en 1983 a cargo de la presidencia de Raúl Alfonsín.

En la etapa de la primavera democrática alfonsinista se dan experiencias importantes que rescato y desarrollo, fundacionales para dicho momento pero también para unas décadas más adelante constituir la Ley Nacional de Salud Mental N° 26.657. Sin dudas la sanción de esta



ley representó un hito histórico para el campo de la salud mental, ley que es heredera de las huellas que aquí intentaré revitalizar. Comencemos entonces a andar ese camino...

Nos ubicamos a mediados del siglo XX, en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, allí en materia de salud se producen cambios significativos a tener en cuenta no solo en Argentina sino en el mundo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recientemente constituida propuso una definición de salud que pretendía ir más allá de la dimensión exclusivamente biológica, la describe como *“un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente ausencia de enfermedad”*. Esta definición fue muy cuestionada con críticas muy bien fundamentadas, pero aun así la misma implicó un gran avance legitimando a gran parte de los psiquiatras, neurólogos, psicoanalistas y psicoterapeutas en un campo que hasta ese momento era estrictamente médico. Podemos decir que habilitó a nuevas profesiones y promovió la constitución de un nuevo campo de referencia, que es el de la Salud Mental (De Lellis, 2018). La inauguración de este campo como tal también la vemos en hechos significativos como fue en 1948 el que iba a ser el “Tercer Congreso de Higiene Mental”, que en ese entonces cambia su denominación por “III Congreso Internacional de Salud Mental”. Vemos así como este viejo paradigma de la “Higiene Mental” comienza en este contexto a ser desplazado por la “Salud Mental”, campo que se caracteriza por buscar alternativas al manicomio, mediante la prevención y promoción de la salud mental en la comunidad (Carpintero, E; Vainer, A; 2018). Y también por sostener una posición muy crítica respecto a las prácticas e instituciones del higienismo, rechazando los establecimientos asilares, abogando por un tratamiento y un vínculo humanizado y por apostar hacia la creación de instituciones sustitutivas como son los centros de salud mental en la comunidad (De Lellis, 2018). Este contexto de posguerra también trajo aparejado fenómenos tales como que la mitad de las camas de internación en el mundo en ese entonces eran psiquiátricas (Carpintero, E. 2010). Por lo tanto era urgente la necesidad de pensar como disminuir esos tremendos costos. En ese sentido, es que en 1953 la OMS recomendó la transformación en comunidades terapéuticas de todos los hospitales psiquiátricos (Carpintero, E. 2010). Es éste un periodo signado por el desarrollismo norteamericano donde se intenta “modernizar” la salud y puntualmente la salud mental, hacerla más eficiente. Por ende todas las transformaciones del orden manicomial en este contexto estarán determinadas por esa dinámica económica y política.

En Argentina estas ideas desarrollistas son representadas primeramente por el gobierno de facto de la llamada “Revolución Libertadora”, luego por el gobierno constitucional de Arturo Frondizi y finalmente por la dictadura de Juan Carlos Onganía. En este periodo suceden importantes movimientos que configuran y reafirman el campo de la salud mental Argentina. Podemos enumerarlos en cuatro hechos significativos. Primeramente surge en 1959 la Federación Argentina de Psiquiatras, federación que a diferencia de otros países, es absolutamente crítica de la función represiva y normalizadora asignada a su profesión. Desde este espacio se lee y comparten las distintas experiencias que a lo largo y ancho del mundo estaban sucediendo respecto al movimiento de la antipsiquiatría (Stolkiner, 2016).

En segundo lugar, comienzan a crearse las primeras carreras de Psicología en nuestro país, de hecho la primera es la nuestra: Psicología en Rosario, que se crea en 1955 dependiendo de la Universidad Nacional del Litoral (UNL). Esta primera carrera se cierra el mismo año de su creación por parte de la dictadura de la libertadora y se reabre al año siguiente en 1956 (Dafgal, 2012). También en este periodo se crea la de Buenos Aires en 1957, la de La Plata, San Luis y Córdoba en 1958 y la de Tucumán en 1959 (D’agostino, 2016). Con esto queda demostrado que ya no era solamente el psiquiatra el que daba cuenta de la salud mental, también aparecían otros actores, en especial los psicólogos que a pesar de tener prohibida la prác-



tica clínica, por lo cual debían trabajar gratis, comenzaban a ganar importantes espacios dentro de los hospitales y Centros de Salud Mental (Carpintero, 2010).

Como tercer hito histórico, se crea en 1957 el Instituto Nacional de Salud Mental (INSM), éste se crea inspirado en el modelo inglés del “Seguro Nacional de Salud”, mediante un decreto de la dictadura de la libertadora que reemplaza en sus funciones a la antigua Dirección de Establecimientos Neuropsiquiátricos y a la Dirección de Higiene Mental (Carpintero, E; Vainer, A; 2018). Vemos aquí nuevamente la inversión conceptual y paradigmática que funda un campo nuevo.

El INSM es dependiente del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, y tiene funciones específicas: prevenir las enfermedades neuropsiquiátricas, promover la investigación científica, prestar asistencia integral a los enfermos mentales y contribuir a la recuperación y rehabilitación social de los enfermos (Falcone, 2010). La Dirección y la comisión asesora del Instituto se llenó de psiquiatras de tendencias más progresistas y de un carácter pragmático para con los hospitales monovalentes, entre ellos se encontraba Mauricio Goldemberg. Esto fue fundamental para que pueda elaborarse en 1967 el Primer Plan Nacional de Salud Mental, que tomó como modelo el Programa Federal de Psiquiatría Comunitaria y la Ley Kennedy de 1963 de EEUU (Stolkiner, 2016).

Y por último, la creación en 1956 del primer servicio de psicopatología dentro de un hospital genera y por fuera de un hospital psiquiátrico, como fue la experiencia del hospital general policlínico de Lanús que estuvo a cargo de Mauricio Goldemberg (D’agostino, 2016). Experiencia que retomaré en profundidad más adelante.

Algo paradójico de este periodo de reformas en salud mental a nivel mundial es que la mayoría fueron en periodos democráticos, contrario al caso de Argentina. En nuestro país la mayoría de dichas reformas ingresaron como propuestas tecnocráticas de periodos dictatoriales, como ocurrió con la llamada Revolución Libertadora con Lonardi y Aramburu a la cabeza y el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (Stolkiner, 2016). En las distintas experiencias de este periodo que iré retomando se van a ver esas tensiones propias de una práctica crítica para con las instituciones tradicionales del Estado, y más aún si se trata de un Estado dictatorial.

Durante este periodo que he contextualizado suceden de manera simultánea diferentes experiencias desmanicomializantes en el campo de la salud mental. Son experiencias motivadas por el contexto socio-histórico pero con una impronta distinta y singular, propia de los recorridos y la formación de las personas que estuvieron a cargo de las mismas. Estas vienen a desbordar el molde de permeabilidad que los gobiernos dictatoriales permitían, a tal punto que luego la misma dictadura que las habilitó es quien las desmantela y persigue. Queda claro en esa actitud que el ideario tecnocrático y modernizador del desarrollismo no era sino una lectura desde el costo-beneficio de la salud mental. Es consecuente con la idea de externar para liberar camas hospitalarias de pacientes crónicos, desde ese punto de vista la persona resulta un gasto que la institución debe afrontar sin ningún tipo de beneficio económico a cambio.

una de las experiencias más valiosas y que representó un hito en materia de salud mental fue el servicio de psicopatología del policlínico de Lanús a cargo del Doctor Mauricio Goldemberg en 1956, demostrando notables avances terapéuticos y profesionales (Finkelsztein, C; de Braude, M. G; 2008). El Lanús demostró que en un hospital general se pueden internar pacientes que antes eran reclusos en manicomios, la locura a partir del Lanús comienza a tratarse de manera interdisciplinaria con las carreras de psicología y trabajo social. No se alejaba



a los pacientes de sus núcleos familiares de convivencia y se integraba a sus familias en su tratamiento psicoterapéutico (Finkelszteín, C; de Braude, M. G; 2008).

Así como el encierro manicomial comienza a ser puesto en tensión junto con esto también los históricos métodos “terapéuticos” para el tratamiento de la locura. Estos consistían en electroshock, el coma insulínico, el chaleco de fuerza, la inyección de esencia de trementina (comúnmente llamado aguarrás) y el tratamiento con baños de calor (a más de 40° grados). Goldemberg proponía la descentralización de las instituciones hospitalarias, creando consultorios externos, centros de salud y servicios de psiquiatría dentro de los hospitales generales. Este modelo presenta ciertas características como son los tratamientos ambulatorios, en los cuales las personas no perdían contacto con sus familias. El principal criterio era que el paciente pueda reintegrarse rápidamente a la sociedad y al trabajo. Este tipo de internaciones aunque pudieran parecer más costosas que en un hospital psiquiátrico, en realidad resultaban más económicas por la brevedad de la estadía (Carpintero, E; Vainer, A; 2018).

Se proponía el trabajo en equipos interdisciplinarios con psiquiatras, enfermeras, asistentes sociales y psicólogos. Con respecto a los tratamientos, el equipo interdisciplinar llevaba adelante tratamientos biológicos, psicoterapéuticos (individual y de grupo) y sociales. Se utilizan por ejemplo las técnicas interpretativas psicodramáticas de J. L. Moreno con la finalidad de estudiar la modalidad relacional y el clima social entre los internados (Falcone, 2010). A este servicio de interconsulta del Lanús le llamaban “patrulla de caminos” haciendo referencia a una serie de televisión, porque salían del consultorio a conversar con otros colegas como si fueran un escuadrón (Finkelszteín, C; de Braude, M. G.; 2008).

En la experiencia de Lanús Goldemberg comenzó con un equipo mínimo y con el paso de los años llegó a tener una sala de internación para 32 pacientes, 20 consultorios externos y un hospital de día con 30 plazas, lo integraban profesionales con diferente formación distribuidos en doce departamentos. Ejerció la dirección del servicio hasta el año 1972, había comenzado con seis profesionales y cuando dejó había 150 trabajadores a su cargo (Goldemberg, 1992). Fueron muchos años de arduo trabajo a cargo del servicio de Lanús, construyendo así un perfil que adquirió notoriedad a nivel nacional y también constituyó un modelo innovador para Latinoamérica toda (Finkelszteín, C; de Braude, M. G.; 2008).

A raíz de esta larga y exitosa experiencia, el Doctor Goldemberg es convocado en 1967 por la Secretaría de Salud Pública de la Ciudad de Buenos Aires como Jefe del Departamento de Salud Mental para replicar y ampliar la propuesta del Lanús a nivel municipal. Allí desarrolló en el marco del Plan Nacional de Salud Mental, plan del cual forma parte en su diseño y planificación, una experiencia pionera de prevención primaria puesto en marcha a partir del año 1967 hasta el 1976 (De Lellis, 2018). Por su magnitud y alcance, el Plan de Salud Mental puede considerarse el primero en su género, el mismo impulsaba una reformulación global de la atención psiquiátrica, abriendo la problemática de la salud mental a la comunidad e integrando a otros profesionales al tratamiento. De hecho incorporaba al psicoanálisis en la atención pública, creando dispositivos terapéuticos dentro de los Hospital de Día y Comunidades Terapéuticas para prevenir tempranamente y rehabilitar socialmente en el ámbito comunitario a los pacientes crónicos. A partir de la puesta en marcha de dicho Plan se reconvirtieron los hospitales psiquiátricos, se abrieron 13 servicios dentro de los hospitales municipales y se crearon los nuevos Centros de Salud para CABA (Finkelszteín, C; de Braude, M. G; 2008). En 1971, faltando apenas un año para dejar la Jefatura del Lanús, se incorpora al Hospital Italiano. Mientras el Lanús queda a cargo de Valentín Barenblit, Goldemberg desempeña una gran labor hasta el año 1976 dado que con la llegada de la última dictadura cívico militar tuvo que exiliarse de nuestro país (Finkelszteín, C; de Braude, M. G; 2008).



En síntesis el legado del trabajo de Goldemberg sin dudas tiene que ver con la creación de servicios de psicopatología en hospitales generales y la novedosa forma trabajo interdisciplinario. Dándole una importancia fundamental a los consultorios externos y los servicios de psicopatología en hospitales generales para que funcionen como el principal instrumento que garantice una asistencia psiquiátrica integral para todas las personas con padecimiento mental (Vezzetti, 2006).

Otras experiencias por estos años fueron las reconocidas comunidades terapéuticas en nuestro país. La comunidad terapéutica como dispositivo nace en la Inglaterra de posguerra con el psiquiatra Maxwell Jones, quien consideraba que todo lo que hace el paciente en su internación psiquiátrica debe ser terapéutico. En ese sentido la participación de los pacientes en la vida comunitaria es el factor esencial de la resocialización y la asamblea de pacientes, por la cual pasan todas las decisiones, es el dispositivo básico y primero para el funcionamiento de la comunidad terapéutica (Vainer, 2000). Como ya vimos durante la dictadura de Onganía se lleva adelante desde el Instituto Nacional de Salud Mental (INSM) un Plan Nacional de Salud Mental en 1967, en el que explícitamente se promovía incorporar un modelo de Comunidades Terapéuticas dentro de los viejos manicomios con el fin último de externar pacientes. Este modelo fue implementado en varias provincias de nuestro país como experiencia piloto, tal es el caso de Colonia Federal en Entre Ríos a cargo de Raúl Camino y también la del Hospital Esteves de Lomas de Zamora en provincia de Buenos Aires a cargo de Ricardo Grimson (Chiarvetti, 2008). Ambas experiencias inician a finales de los años sesenta y son desmanteladas por la propia dictadura que las impulsa en un comienzo. La de Colonia Federal tiene su fin con la llegada de la dictadura del 1976, en cambio la del Hospital Esteves es violentamente reprimida y desarmada a principios de 1971. Tomo estas dos experiencias como ilustración de lo sucedido con este trabajo que es profundamente desmanicomizante y del cual no se sabe demasiado.

W. R. Grimson era un joven médico psiquiatra que se forma en la experiencia Lanusina con Goldemberg y toma el desafío de ir a crear una comunidad terapéutica al Hospital Esteves. En ese sentido se hace cargo de la dirección en el “Centro Piloto” del hospital Esteves con un equipo interdisciplinario que incluía figuras hoy de renombre como son Lucila Edelman, Miguel Vayo y Alfredo Moffatt.

Raúl Camino también joven psiquiatra es designado por el Coronel Esteves, quien en ese entonces era el interventor del INSM, para llevar adelante la experiencia en Colonia Federal en Entre Ríos. El lugar contaba con edificios abandonados de un cuartel del Ejército de Caballería. Al comenzar Camino se convirtió prácticamente en el único psiquiatra para casi 400 pacientes, hombres y mujeres, provenientes del Moyano, del Borda, y de la propia provincia de Entre Ríos. Se trataba de recuperar la dignidad de pacientes crónicos, hacinados y descartados por el sistema manicomial, eran pacientes crónicos con muchos años de manicomio y poco contacto con el exterior (Vainer, 2000). A diferencia de la experiencia del Estévez, en la que se había conformado un equipo relativamente grande, con reuniones y supervisiones periódicas, Raúl Camino se encuentra en soledad. Tal es así que forma un grupo de enfermeras y asistentes con gente de la zona, teniendo que afrontar los prejuicios y temores de la población local con respecto a la locura.

El funcionamiento particularmente de estas dos experiencias podemos verlo en un documental realizado en 2005 por Ana Cutuli llamado “Comunidad de Locos”. En el que se muestra como las comunidades terapéuticas se organizaban en diferentes grupos de tareas, que tenían trabajos y funciones claras. La principal herramienta de organización pero también profundamente terapéutica, como ya anticipé, es la asamblea entre la comunidad: pacientes, vecinos, personal médico, etc. Donde allí la palabra de los presentes cuenta y vale, y donde se deciden



cuestiones transcendentales no solo para la organización de la comunidad terapéutica sino también en relación al tratamiento de estas personas. Es decir, todo el grupo era parte de ese proceso y discutían entre ellos por ejemplo si había que aumentar la medicación, bajarla o dar de alta a alguien. La comunidad terapéutica también se caracterizó por promover el trabajo entre los pacientes, que estos ayuden a limpiar, cocinar, cosechar, en definitiva a administrar ellos mismos su propia comunidad. Como también realizar festivales musicales para el disfrute de estas personas. Es interesante que para los trabajos que realizaban se les pagaba con un monto determinado de dinero, llamado “peculio”, que el propio paciente que lo ganaba luego lo gastaba en la ciudad en lo que quisiera. En estos actos hay una intensión terapéutica clara de recuperar la autonomía y la dignidad de estas personas (Cutuli, 2005).

Tal es la importancia que tuvieron estas experiencias en el interior del país que cuando los Manonni vienen a visitar la Argentina en 1972, es Oscar Masotta quien dice que lo único que podemos mostrar como experiencia alternativa al manicomio en nuestro país es lo hecho en el Centro Piloto del Hospital Esteves (Vainer, 2009).

La dictadura de Onganía comienza a notar el resultado terapéutico mediante el carácter participativo, crítico y político de estas comunidades y desde entonces las persigue y reprime. Tanto Grimson como Camino fueron tildados de comunistas, de realizar orgías y abusos con los pacientes. Por presión de denuncias anónimas y del obispado de Lomas de Zamora (en el caso del Esteves) se crea una comisión de evaluación para investigar dichas denuncias y cerrar las comunidades definitivamente. En la comunidad del Hospital Esteves se reprimió abruptamente a los pacientes y al personal y son los propios pacientes quienes ayudan al personal a escapar de la policía que venía a apresar y dismantelar dicha experiencia comunitaria (Cutuli, 2005).

De esta forma resulta evidente que los principios de las Comunidades Terapéuticas, como son la democratización, permisibilidad, libertad de comunicación y la instancia terapéutica clave: la asamblea comunitaria, no resultaban compatibles con el autoritarismo del gobierno de facto que en un comienzo las había impulsado (Chiarveti 2008).

Otra experiencia profundamente desmanicomializante que recupero fue la Comunidad Social y Popular “Peña Carlos Gardel” que funcionó entre 1971 y 1974 en el fondo del Hospital Borda de la ciudad de Buenos Aires. Esta peña fue fundada por el psicodramatista y arquitecto argentino Alfredo Carlos Moffatt bajo la supervisión del médico psiquiatra Enrique Pichón Riviere, su creación se da un 11 de diciembre, día del nacimiento de Gardel. Lo que Moffatt y su equipo hicieron fue proponer un lugar dedicado al encuentro de las identidades y expresiones propias de la cultura popular de nuestra patria, como son el tango, el folklore, la religiosidad, lo gaucho, e incluso expresiones políticas como el yrigoyenismo y el peronismo. La peña estaba ubicada en la parte de atrás del viejo manicomio y los asistentes se reunían alrededor de un gran árbol todos los sábados durante la tarde. Moffatt entiende que ese contexto de fiesta popular es un escenario singular, no es ni el hospital ni el hogar y al mismo tiempo es ese territorio difuso lo que hace que todos (médicos, amigos, residentes, internos, etc.) sean iguales, no hay nada que indique quién está internado y quién no (1974).

Una idea que resulta interesante y refleja el espíritu antimanicomial de esta experiencia es acerca de la “redistribución de la locura”, Moffatt en su libro “Psicoterapia del Oprimido” de 1974 dice lo siguiente “*Tal como a la pobreza (o a la riqueza) también a la locura es necesario redistribuirla. Los chivos emisarios no necesitarían existir si cada uno de nosotros asumiera su parte de locura, su delirio chico o grande (...) Defendiendo una redistribución y elaboración de los contenidos irracionales también estamos defendiendo nuestro derecho a*



la creación, a la imaginación y a conocernos nosotros mismos, hacia adentro” (p. 124-125). Durante la peña se cantan canciones que denunciaban de manera encubierta esos malestares y angustias de los internados crónicos del Borda, las letras de estas canciones hablaban por ejemplo del abandono de los pacientes, de la externación, de sentimiento de nostalgia familiar, etc. En ese sentido Moffat dice *“Como ritual de pasaje (para cerrar la peña) se canta entre todos, en círculo, de pie y abrazados, “mi Buenos Aires querido” que lo inicia Carlitos Gardel desde el disco. Es este un momento de emoción tan honda (...) Especialmente al final de la canción cuando se canta:... “mi Buenos Aires querido, cuando yo te vuelva a ver, no habrá más pena ni olvidos”* (p. 130, 1974). La Comunidad Social y Popular “Peña Carlos Gardel” cerró sus puertas el día 9 de marzo de 1974 por orden del gobierno militar por ser considerada un centro de apoyo logístico a la subversión, Moffatt y su equipo se retiran del hospital pero continúan hasta el ‘76 buscando formas alternativas de combatir las lógicas manicomiales.

Con la implantación de la última dictadura cívico-ecclesiástica-militar en 1976 el terror se focalizó sobre los gremios e instituciones y se prohibieron todos los encuentros grupales sin autorización policial. Las experiencias que demostraban que los manicomios eran una decisión política de los psiquiatras tradicionales, se cerraron o funcionaron a puertas cerradas. Como anticipábamos anteriormente la Colonia Federal fue desmantelada, el servicio de Lanús fue atacado, Mauricio Goldemberg fue forzado a exiliarse en Venezuela. Este mismo destino fue el de muchos trabajadores de la Salud Mental, por ejemplo Marta Brea, quien era jefa de equipo de adolescencia del servicio del Lanús, fue desaparecida y Valentín Barembli, quien ocupa el cargo de Goldemberg tras su salida del Lanús, fue detenido y torturado por un tiempo (D’Agostino, 2016).

Comenzaba en esta oscura época un proceso de desfinanciamiento y descentralización de los servicios de salud en general, virando hacia una lógica de mercado. Específicamente en salud mental se desarticulaban las experiencias innovadoras que se venían gestando, se vaciaron las unidades académicas y muchos de sus principales protagonistas como ya dije fueron víctimas de la desaparición o el exilio. Con la amenaza del terror propia de este gobierno dictatorial, es que los servicios de salud mental se replegaron silenciosamente a la atención individual (Stolkiner, 2016).

Alejandro Vainer para caracterizar y contextualizar el campo de la salud mental en este momento, habla de dos clases de desaparecidos. Sin dudas por un lado están las largas y dolorosas listas de trabajadores de Salud Mental y estudiantes que fueron desaparecidos. Pero por otro lado también debemos hablar de “los otros desaparecidos” en el campo de la Salud Mental, estos son las teorías y las prácticas que la maquinaria de la dictadura intentó borrar por completo (Vainer, 2009).

La operación del gobierno sobre nuestras teorías y prácticas de vanguardia tiene efectos hasta el día de hoy, producto de la desacreditación y posterior desaparición de las mismas. Es así que se desvalorizaron todos los abordajes grupales y comunitarios que se venían dando hasta ese entonces, como así también el carácter crítico, reflexivo y social del psicólogo-psicoanalista en tanto trabajador de la salud mental.

Con el retorno de la democracia en nuestro país de la mano del Dr. Raúl Alfonsín se da una reconfiguración del campo de la salud mental. Esta etapa llamada de “transición” signada por la consolidación de la democracia y sus instituciones, considero que muy pocas veces ha sido abordada con la profundidad e importancia que merece. Dado que en este momento se dan una serie de movimientos en el campo de la salud mental impulsados por la voluntad política de un gobierno democrático, progresista y de anclaje popular, que rescatan lo mejor de las



experiencias pasadas de vanguardia y las novedades propias del singular contexto histórico-social. Y que dicha reconfiguración sienta los fundamentos que posteriormente sirven como antecedentes para pensar, planificar y ejecutar políticas públicas en salud en nuestro país. Durante la primavera alfonsinista se reanuda un periodo de desinstitucionalización y desmanicomialización en nuestro país. En esa etapa de transición hay una crítica muy fuerte a la institución manicomial, al manicomio se lo asocia al horror de los campos de concentración del terrorismo de estado (Stolkiner, 2016). De hecho una de las maneras que se utilizaban para explicar públicamente lo que sucedía dentro del manicomio era asociarlas a la idea tan reciente en ese momento del “chupadero”, esa figura era la manera común de llamar a los campos de detención y tortura de la dictadura (Galli, 2018). Crece esta idea de los manicomios como “chupaderos intemporales”, donde una persona que cae en ese encierro no tiene otros que reclamen por su retorno, más bien tienen familiares que no los esperan ni nadie los busca (Galli, 2018). En este mismo sentido es que algunos de los primeros pedidos que llegaron a la Dirección Nacional de Salud Mental eran de familiares de desaparecidos que querían tener acceso a todos los manicomios para poder ir a buscar a sus familiares que creían que podían estar encerrados allí (Galli, 2018).

Ya sobre el final de la dictadura el campo de la salud mental había encontrado una grieta dentro del terror y el silencio abrumador, allí aparece la gran labor que realizaron los equipos psicoasistenciales que entendieron que debían acompañar a los organismos de derechos humanos, brindando asistencia a los afectados directos por la dictadura militar. Se crea en 1982 el Movimiento Solidario en Salud Mental, movimiento que impulsó la atención clínica a familiares de víctimas del terrorismo de estado, como también la docencia y la investigación sobre el tema abordando los efectos psicológicos del terror, la tortura y los efectos colectivos de la represión (Vainer, 2009).

Estos equipos psicoasistenciales, ya con el advenimiento democrático, produjeron teoría y prácticas sobre la atención de los efectos del terrorismo de estado en los sujetos y sobre los efectos generales que éste tuvo en la sociedad toda (Stolkiner, 2016). Son estos equipos un ejemplo de salud mental en tiempos de olvido selectivo y representan para mí una experiencia que pone en jaque a las lógicas manicomiales reforzadas por la dictadura.

Es a partir de 1983, con el gobierno democrático del Dr. Raúl Alfonsín que la Salud Mental pasó a ser categorizada como prioridad dentro del sector salud, se la reconoce como un tema de estado (Lonigro, 2015). Una vez restituido el orden democrático, aun con sus falencias, el presidente Alfonsín le ofrece a Mauricio Goldemberg ser el director de la Dirección Nacional de Salud Mental (DNSM) y realizar un Plan Nacional de Salud Mental para la nueva argentina democrática. En ese gesto Alfonsín reconoce su gran labor en instituciones de salud pública y su ideario reformista de avanzada para con el campo de la salud mental argentino. Goldemberg se niega a aceptar dicha propuesta dado que no podía volver al país después de todo lo acontecido, el médico seguía exiliado en Venezuela tras la desaparición de sus dos hijos y su militancia activa. Más allá de la negativa, Goldemberg le agradece y se pone a disposición del presidente recién asumido, lo ayuda realizando un relevamiento y proponiendo los lineamientos para un Plan Nacional de Salud Mental, y también recomienda a Vicente Galli para el cargo de director de la DNSM quien había sido un fiel aprendiz de la experiencia lanusina (Galli, 1986).

Durante el mandato de Alfonsín, el Dr. Vicente Galli se desempeñó como Director Nacional de Salud Mental y propuso importantes reformas en el campo de la salud mental con un espíritu profundamente desinstitucional y antimanicomial. En esos años, se crearon los llamados Programas Participativos Nacionales, como espacios de transformación institucional que instalaban políticas y prácticas desinstitucionalizadoras (Lonigro, 2015). Faraone describe estas



prácticas y menciona que esta iniciativa posibilitó la creación de propuestas alternativas en los servicios, y una fuerte tendencia a la disminución de las internaciones en los manicomios (2009). En distintos lugares del país se iniciaron experiencias puntuales que modificaron las prácticas cotidianas, principalmente en salas de pacientes crónicos, promoviendo modelos más abiertos en el seno de la institución como asambleas, trabajos grupales, talleres, etcétera. Y también implementando estrategias extramuros como son los trabajos con las familias, la articulación interinstitucional e intersectorial, etcétera (Faraone, et. al; 2009). En 1986, Vicente Galli presentó un documento con nuevas estrategias para el dispositivo de Salud Mental, entre las que se destacaban: la integración de las políticas en Salud Mental con las políticas generales de salud, la integración intersectorial, las acciones de promoción y prevención, el desplazamiento del eje centrado en el modelo Hospital-Enfermedad hacia el modelo Comunidad-Salud, la transformación de los Hospitales Psiquiátricos, el desarrollo de la estrategia de Atención Primaria de la Salud en Salud Mental, entre otros (Chiarvetti, 2008). En el mismo sentido que estas estrategias es que Galli creía que “no se puede cambiar el funcionamiento de un hospital psiquiátrico si no cambia toda la estructura de concepción y de organización de la red de salud mental en conjunto” (p. 5. Chiarvetti, 2008).

En esa época, los únicos efectores propios de la DNSM eran los Hospitales Psiquiátricos Borda, Moyano, Tobar García y las Colonias Montes de Oca y Diamante. Y sólo en seis provincias había organizaciones específicas de Salud Mental dentro de los Ministerios de Salud provinciales. En ese sentido es que Galli reconoce que “la vidriera para una Dirección Nacional que tiene como únicos efectores a los manicomios, son los manicomios” (p. 5, Chiarvetti, 2008). Es por eso que su gestión desarrolló una intensa actividad con las provincias logrando que casi todas las provincias del país tuvieran la organización de una conducción de Salud Mental diferenciada al interior del área de Salud, y que salud mental fuera reconocida como una problemática importante para las políticas provinciales (Lonigro, 2015). Este trabajo de articulación en red con las diversas provincias de nuestro país fue llevado adelante por un intenso trabajo de formación por medio de los reconocidos Seminarios Nacionales de Salud Mental. Estos fueron espacios donde se encontraban referentes y trabajadores de la salud mental de todo el país para formarse en administración de servicios de salud y planificación de políticas de salud mental. Los encuentros se realizaban una o dos veces al mes durante 2 años, de esta manera referentes de todo el país se formaron y aprendieron conjuntamente sobre gestión, planificación y ejecución de políticas públicas en salud mental. Lo interesante de este seminario es que efectivamente tenía un espíritu federal, el centro de reunión era la Escuela de Salud Pública de la ciudad de Córdoba, corriendo el eje de la centralidad porteña (Galli, 2018). Luis Ellerman, referente de Entre Ríos, recuerda esos seminarios y la importancia que tuvo la figura de Galli “*tuvo el mérito de formar una cantidad de gente de distintos lugares del país (...) a raíz de eso, nos fuimos conociendo todos los que estábamos trabajando en el área salud mental en todo el país. Ahí se formó una camada grande, importante, muy federal, con un trabajo conjunto*” (párr.7, Ellerman, 2024).

Este importante trabajo de formación federal también sirvió para implementar el informe llamado “Lineamientos para un Plan Nacional de Salud Mental” diagramado por Goldemberg y que la Dirección Nacional de Salud Mental bajo la conducción de Galli había comenzado a ejecutar en cada rincón del país.

Gracias a este trabajo federal de formación en red es que muchas provincias tuvieron los conocimientos y recursos para llevar adelante grandes experiencias de desmanicomialización que en algunos casos, como Entre Ríos, Santa Fe y Rio Negro, lograron materializarse en leyes provinciales de vanguardia para ese entonces (Chiarvetti, 2008).



Un proyecto significativo de gran valor impulsado por la DNSM fue el “Plan Piloto de Salud Mental y Social La Boca-Barracas” que se desarrolló entre 1984 y 1989 a cargo del Dr. Miguel Vayo. En los fundamentos de su creación se afirmaba la necesidad de agregar a la estructura existente en Salud Mental en la zona de Boca-Barracas un espacio diferente entre la comunidad y los centros de Salud Mental, donde la prevención y la asistencia se resuelvan a nivel comunitario (Vainer, 2006).

Esta experiencia estuvo orientada por la estrategia de Atención Primaria de la Salud, con fuerte inserción y participación de la comunidad. La propuesta buscaba la transformación de la demanda en los servicios tradicionales y consecuentemente reorganizar el ingreso al sistema de salud/salud mental, en definitiva apuntaba a favorecer la accesibilidad de la comunidad al subsector público de salud. En este sentido se eligió para la experiencia piloto el territorio Boca – Barracas primeramente por el conocimiento que tenían los profesionales sobre dicha zona, sin ir más lejos el propio Vayo en ese momento se encontraba viviendo allí. Pero también la elección estuvo condicionada por la alta densidad poblacional, los graves problemas habitacionales y los niveles elevados de consumo problemático de sustancias (Arcieri, Bang, Benetti, et. al. 2014).

Miguel Vayo, como responsable del plan piloto, entendía que los pacientes que se encontraban en los hospitales generales o encerrados en los hospitales psiquiátricos debían estar cerca de su gente porque es mediante su propia comunidad como se podían resolver sus padecimientos psíquicos y sociales (Vayo, 2018).

La organización del plan piloto estaba estructurada en tres niveles de atención. El primer nivel apuntaba a la prevención y promoción de la salud en la comunidad, allí se trabajaba principalmente en las escuelas, en los conventillos, en los inquilinatos y plazas (Arcieri, Bang, Benetti, 2014). Por ejemplo, en las escuelas cuando las clases terminaban el equipo de salud mental llegaba a la institución y recibía a todos los vecinos y vecinas que necesitaban algún tipo de atención (Vayo, 2018). Este primer nivel se propuso que la comunidad identifique y trabaje sobre aquellas situaciones generadoras de malestar para posteriormente poder constituir conjuntamente propuestas de promoción de salud y participación comunitaria. Algunas de estas fueron: talleres de trabajo corporal y juego con niños, grupos de reflexión para mujeres, grupos de apoyo escolar, hasta incluso grupos de atención y acompañamiento ante situaciones de emergencia como desalojos en conventillos, entre otras (Arcieri, Bang, Benetti, et. al. 2014).

En el segundo nivel se ubicaba el llamado “Equipo de Atención en Crisis y Psicosis” que funcionaba en un local donado por comerciante del barrio (Vayo, 2018). Según este equipo, el padecimiento era entendido como producto de dimensiones psíquicas, sociales y políticas, y la crisis fue definida como el fracaso circunstancial en el funcionamiento de un sujeto o un colectivo debido a diversas causas (Arcieri, Bang, Benetti, et. al. 2014). Allí mismo funcionaba una patrulla con gente de la comunidad que ante situaciones de emergencias se acercaban a las casas de sus vecinos y armaban un sistema de contención para los pacientes más perturbados (Vayo, 2018). Algunos de los dispositivos de trabajo que se llevaron adelante fueron: reunión semanal de equipo, psicoterapias de todo tipo (individuales, familiares, de pareja y grupales), grupo de alta de la crisis, medicación y control de medicación, acompañamiento terapéutico y una reunión comunitaria mensual (Arcieri, Bang, Benetti, et. al. 2014).

El tercer nivel de atención consistía en la articulación con las instituciones asistenciales u hospitalarias de la zona, en este caso eran: Hospital Argerich, Borda y Centros de salud de su área cercana. Las veces que hubo que internar a alguien se realizó de manera acompañada por



la propia gente de la comunidad y garantizando su salida al poco tiempo (Galli, 2018). Los equipos de estos niveles de acción eran interdisciplinarios integrados por: psicólogos, médicos, psicopedagogos, asistentes sociales, kinesiólogos, psicólogos sociales, trabajadores y otros (Arcieri, Bang, Benetti, 2014).

Vainer (2006) en referencia al plan piloto boca-barracas asegura que durante el primer año se atendieron 500 demandas comunitarias y 80 situaciones de crisis, y que para el segundo contaban con más de 1.500 demandas comunitarias y 117 situaciones de crisis, casi todas consideradas graves y sin necesidad de realizar ninguna internación psiquiátrica. Experiencias como ésta dan cuenta que la DNSM no solo se enfocó en conseguir transformaciones físicas/estructurales de los grandes manicomios, sino que sobretodo puso el ojo sobre las transformaciones culturales con la comunidad respecto a los estigmas de los padecimientos mentales (Galli, 2018).

Otra de las grandes experiencias impulsadas por la DNSM fueron las reconocidas “Residencias Interdisciplinarias en Salud Mental”, éstas promovían un modelo diferente al de las residencias médicas tradicionales. Fueron instituidas a partir de 1985, el proyecto de las RiSaM consistía en que el residente se formara en equipos interdisciplinarios desde el comienzo y bajo los lineamientos de la Atención Primaria de la Salud, entendiendo siempre que el campo de la Salud Mental es un campo complejo que requiere de equipos que atiendan y dimensionen dicha complejidad (Rodríguez Costa, 2013).

Este innovador modelo fue pensado y sugerido por Galli para implementar en todas las provincias, inspirado en su formación previa con Goldemberg en el Hospital Lanús. Ahora bien, en un país federal como el nuestro, no todas las provincias decidieron adherir a este proyecto nacional sino que solamente lo implementaron aquellas que tenían directores de Salud Mental que acordaban con el proyecto político general (Rodríguez Costa, 2013).

Una característica que da cuenta de su espíritu profundamente revolucionario fue el establecimiento de que las residencias no tenían residencia fija, sino que los residentes rotaban por diferentes efectores (Rodríguez Costa, 2013). En el caso de nuestra provincia, Santa fe, la primera RiSaM fue en el año 1988 con sede en el Hospital Mira y López de la ciudad de Santa Fe y otra con sede en la Colonia Psiquiátrica de Oliveros en la ciudad de Rosario. Desde el año 1988 hasta el año 1999 la Dra. Marité Colovini se desempeña como instructora de residentes, y desarrolla el primer programa que ha tenido la RiSaM (Rodríguez Costa, 2013). Los equipos interdisciplinarios estaban integrados por enfermeros, trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales, médicos y psicólogos. El propio creador del proyecto, Vicente Galli, decía que fueron cuatro camadas (del 1986 al 1989) quienes vivenciaron una residencia utópica, porque era un modelo de residencia donde se residía en un “no lugar”, en un constante movimiento por los distintos efectores (Vainer, 1999).

Las RiSaM en tanto proyecto nacional revolucionario buscaba reivindicar el trabajo de la década del '60 y '70 que se había realizado a partir de la experiencia del Lanús y posteriores experiencias de desinstitucionalización que retomo en este mismo trabajo.

Una de las experiencias más importantes y fundacionales en este periodo, resultado del trabajo articulado con las provincias desde la DNSM a cargo de Galli, fue la de Río Negro. En la provincia de Río Negro el neuropsiquiátrico de la ciudad de Allen fue inaugurado en 1906 como el primer hospital general de la Patagonia, es recién en 1917 que se construye en el mismo lugar un hospital psiquiátrico en un extenso pabellón de una única planta y de más de 2.000 metros cuadrados (Cohen; Natella, 2013). A partir de ese momento el hospital se transformó entonces en el centro de derivación de todas las personas con padecimientos mentales de Río Negro y de la región norte de la Patagonia. Este hospital psiquiátrico contaba con



puertas blindadas, rejas en las ventanas, salas para electroshocks, salas de “contención” con paredes acolchadas, entre otros elementos. El manicomio de Allen, al ser el único en la provincia, se veía siempre desbordado por la cantidad de pacientes que eran derivados de los hospitales generales cercanos, que si bien contaban con servicios de salud mental, solo se dedicaban a diagnosticar y detectar el problema para posteriormente derivarlos a este neuropsiquiátrico (Semprini; Semprini, 2022). Esta limitación en su práctica no tenía que ver con la falta de especialistas, sino con la ausencia de formación para estos especialistas, con la falta de capacitaciones en salud mental pública y comunitaria, como así también la falta de conocimientos para intervenir en situaciones de crisis (Cohen; Natella, 2013).

El neuropsiquiátrico de Allen llegó a hospitalizar alrededor de cien personas, con un número de camas ocupadas que era de entre sesenta y setenta, cifras realmente elevadas en relación a la cantidad de población de la provincia (Cohen; Natella, 2013).

Con la restitución democrática durante el Alfonsinismo y su fuerte política en salud mental es que muchos referentes rionegrinos logran ponerse en contacto con la DNSM y formarse conjuntamente con trabajadores de la salud mental de todos los rincones del país. Tal es así, que para el 1986 se crea el Programa de Salud Mental con sede en el Ministerio de Salud Pública de la provincia, siendo designado como jefe del programa el Doctor Hugo Cohen. Es a partir de ese momento que se propone un modelo que pone en tela de juicio la situación de encierro y aislamiento de las personas con padecimientos mentales, la relación técnica del profesional con el paciente, la hegemonía de la farmacología y las internaciones carentes de una reinserción social y aprendizaje por parte del paciente (Semprini; Semprini, 2022). De lo que se trató entonces fue de cambiar el modelo tradicional de terapéutica de salud mental, que podría definirse como un modelo de asistencia institucional, para sustituirlo por un modelo de salud mental comunitaria, que busca como resultado último la reinserción completa de la persona con padecimiento mental en la sociedad (Cohen; Natella, 1995). Siguiendo a Hugo Cohen y Graciela Natella (1995) podríamos nombrar cuatro ejes de trabajo fundamentales en dicha experiencia para la instauración de este nuevo modelo de salud mental comunitaria. Uno es la descentralización, el hospital psiquiátrico históricamente fue el lugar dedicado al tratamiento de los enfermos mentales, en cambio para este nuevo modelo se trata de que el proceso terapéutico puede desarrollarse desde muy diversos lugares y con múltiples efectores, que trascienden el ámbito del hospital. Se trabaja siempre entendiendo que el hospital no debe perder nunca su rol de referente social para la comunidad, porque descentralizar no quiere decir desjerarquizar la salud pública (Cohen; Natella, 1995).

Otro eje tiene que ver con el trabajo comunitario e interdisciplinario, ya que al dejar de concebir al manicomio como lugar único para la cura del sufriente mental y abrir esa tarea a otros espacios, también se descentraliza la responsabilidad estrictamente médica-sanitaria. Es decir que ahora cada uno de nosotros, desde su lugar, desde su saber y desde su compromiso, puede y debe contribuir a la tarea terapéutica (Cohen; Natella, 1995).

Sin dudas que un eje de trabajo trascendental fue también el mantenimiento de los vínculos del sufriente mental con su medio social. Quiere decir que se trata de privilegiar, dentro de lo posible, el mantenimiento del paciente en crisis dentro de su ámbito normal, en relación con sus familiares, amigos y vecinos. Para poder lograr esto es necesario primeramente realizar un trabajo grupal para concientizar a la comunidad sobre la realidad que vive el paciente y cuál sería la mejor manera de ayudar a esa persona en crisis (Cohen; Natella, 1995).

Y un último eje de trabajo, pero no por eso menos importante, es aquel que remite a la reinserción del sufriente mental en su medio. Se entiende que el acto de “curar”, de lo que se trata es de que la persona pueda volver a estar plenamente ubicado dentro de su medio social habi-



tual. Es decir, que esa misma sociedad que le ha recortado una serie de derechos sea la que lo reconozca como un ciudadano, como sujeto de derechos que puede ejercer una vida plena, que puede desarrollar nuevamente todas sus capacidades, como por ejemplo vivir en familia, tener su hogar y desempeñarse bien en su trabajo. Cuentan los autores que en algunos de estos casos, donde el paciente logra reinsertarse nuevamente en la sociedad con normalidad, esta persona reinsertada también se integra dentro del equipo de salud mental para colaborar en la recuperación de otros sujetos con crisis similares a las suyas (Cohen; Natella, 1995). De acuerdo con las estrategias de trabajo que acabo de detallar es que el equipo de salud mental se propone actividades diversas y concretas para materializar los cambios que se quieren conseguir. Lo fundamental de estas actividades tiene que ver con la atención a las personas con un padecimiento mental y la capacitación de las personas que están a cargo de su atención (Cohen; Natella, 1995). En relación a la capacitación, el equipo realizaba charlas, cartillas y cursos destinados a la formación de todas las personas que se sienten convocadas por esta propuesta de trabajo comunitario en salud mental. Y por el lado de la atención, el equipo de salud mental realizaba un “trabajo de patrulla”, cuando se requería de ayuda terapéutica en lugares donde no existen servicios de salud mental, se presentan las patrullas para la atención del paciente en una situación de crisis. Estas patrullas están conformadas por un pequeño equipo con capacidad para contener al paciente en crisis, a la vez que para brindar a su entorno las pautas necesarias para su comprensión, apoyo y seguimiento (Cohen; Natella, 1995). Ante una crisis subjetiva siempre se prioriza la internación domiciliaria, comprometiéndose a todos los allegados de la persona en crisis a ser parte del proceso terapéutico, prestando cuidado y contención. Estas instancias comunitarias, donde la comunidad (familia, amigos, allegados, conocidos, etc.) se implica y compromete en la recuperación del sufriente mental, son una herramienta necesaria e importante, no solo para la terapéutica sino también para erradicar los estereotipos en torno a la locura en nuestro imaginario social (Cohen; Natella, 1995). Igualmente no se desconocen las internaciones hospitalarias, dado que en algunos casos son necesarias, pero se deben llevar adelante en una sala común de un hospital general y con una corta duración evitando así todo tipo de cronificación del paciente.

Hay algo curioso a destacar de esta experiencia, y es que el término “desmanicomialización” es propiamente argentino, es más precisamente un neologismo rionegrino, de hecho la Ley Provincial de Río Negro se la nombra comúnmente como una ley de desmanicomialización. Previo a esta innovadora invención en el campo de la salud mental se hablaba más bien de “desinstitucionalización”. Es en 1988 que se crea este neologismo por parte de los trabajadores del Programa en Salud Mental y es en ese mismo año que se cierra este único manicomio en la provincia y es reconstituido en un hospital general. En 1989 se inauguró el nuevo hospital de Allen, reconvertido en hospital general, las antiguas salas de psiquiatría, de electroshocks y de contención de pacientes “furiosos” quedaron habilitadas como quirófano, sala de radiología y sala de partos (Cohen; Natella, 2013).

Para realizar este proceso desmanicomializante tan innovador a nivel nacional y regional fue necesario instituir la internación dentro de los hospitales generales, mediante una decisión política que pueda avalar y normativizar esta práctica para así también cortar definitivamente con la vía de ingreso al sistema manicomial. Esto se hizo apuntando a que todos los hospitales generales de la provincia cuenten con un servicio de atención en salud mental. Todo esto mencionado anteriormente fue acompañado por un proceso gradual de externación de todas las personas asiladas en el hospital psiquiátrico de Allen, a través de estrategias de reinserción social y laboral. Solo de esta forma y con un tiempo prudencial el hospital psiquiátrico comenzó a perder todo tipo de protagonismo (Cohen; Natella, 2013). En lo que respecta a los trabajadores, es importante destacar que ninguna de las personas que trabajaban en el hospital



psiquiátrico perdió su trabajo. La mayoría de ellas fueron reubicadas en hospitales generales vecinos, mientras que otras se incluyeron en el servicio de salud mental del nuevo hospital general de la ciudad de Allen (Cohen; Natella, 2013).

Es entonces en 1991 cuando se sanciona la Ley N° 2.440, “Ley de Promoción Sanitaria y Social de las personas que padecen sufrimiento mental”, conocida comúnmente como Ley de desmanicomialización, la cual vino a legitimar una práctica que ya estaba puesta en acción mucho antes de que ésta se sancionara como vimos recién. La Ley promueve un sistema de salud que garantiza el tratamiento y rehabilitación social de las personas de cualquier edad con sufrimiento mental, y prohíbe la habilitación y funcionamiento de manicomios, neuro-psiquiátricos, o cualquier otro equivalente, público o privado, que no se adecue a los principios de la ley (Chiarvetti, 2008).

La ley sancionada en 1991 fue reglamentada en 1992 y toma como antecedente cercano la declaración de Caracas de 1990, realizada en el marco de la Conferencia Regional para la Reestructuración de la Atención Psiquiátrica en América Latina, convocada por la OMS. En esta declaración se plantea la sustitución progresiva de los hospitales psiquiátricos por sistemas basados en la comunidad (Semprini; Semprini, 2022).

Con la Ley 2.440, se dio un marco jurídico en Río Negro a un modelo comunitario de atención para la persona con sufrimiento mental centrado en el tratamiento y rehabilitación social y laboral que rige hasta la actualidad. (Semprini; Semprini, 2022).

El final de la década del '80 y llegada de los '90 estuvo signada por la partida apresurada del alfonsinismo del poder y el advenimiento del gobierno neoliberal de Carlos S. Menem. El menemismo implementó los principios del neoliberalismo derivados del Consenso de Washington de 1989 (Stolkiner, 2016). Los lineamientos para las reformas en salud eran difundidas por el Banco Mundial, lo que recomendaba el Consenso de Washington era la reorientación del gasto público hacia entidades privadas, la privatización de las empresas públicas, entre otras cosas (Lonigro, 2015). La reforma propuesta para el sistema de salud era lograr un mercado de seguros en el cual el acceso dependería de la capacidad económica de cada familia de pagar esos servicios, y para quienes no pueden pagarlo se proponen políticas focalizadas de servicios mínimos que el estado podía contratar en el sector privado (Stolkiner, 2016). En otras palabras, es generar financiamiento al privado con dinero del público.

Estas reformas neoliberales de la salud dieron como resultado un aumento de la demanda de atención en el sector público y de internaciones en instituciones psiquiátricas (Lonigro, 2015). Si bien durante ese período, no hubo una política nacional de salud mental, en algunas provincias se desarrollaron propuestas alternativas al modelo asilar, que promovían un modelo de salud mental comunitario (Tal como vimos con Río Negro, también sucedió en Entre Ríos, San Juan, Santa Fe), así convivían las prácticas más innovadoras tendientes a la desinstitucionalización con las más conservadoras prácticas manicomiales (Lonigro, 2015). En uno de los tantos recortes y achicamientos del Estado, desapareció la Dirección Nacional de Salud Mental perdiendo jerarquía y pasando a ser un mero programa secundario sin posibilidad de acción real. Junto con la desaparición de la DNSM se desarticulan y desfinancian las estrategias de prevención y promoción comunitaria que se venían llevando a cabo como el plan piloto boca-barracas y las RISaM en tanto espacio fundacional de formación de trabajadores del campo de la salud mental. Es recién en el 2009, muchos años después de su desaparición, que la RISaM vuelve a ser objeto de interés. Y es en 2010 que reaparece la “desaparecida” Dirección Nacional de Salud Mental por decreto de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (Rodríguez Costa, 2013).



Luego de la crisis económica, social y política en que culminó este período en el año 2001, tras sucesivos gobiernos débiles, aparecen a partir de 2003 los gobiernos de Néstor Kirchner y posteriormente Cristina Fernández. Este nuevo proyecto político aspiraba a tomar lo mejor de las tradiciones políticas argentinas. Sin irnos tan lejos, recogió del alfonsinismo la defensa ineludible por los derechos humanos y la justicia social. Y en ese sentido le dio al estado un rol rector en la generación y ampliación de políticas sociales con enfoque de derechos. Stolkiner (2016) sostiene que si el nacimiento de las políticas en Salud mental estuvo fuertemente ligado a los estados sociales o de bienestar de la posguerra y a la ampliación del ideario de Derechos Humanos, era este momento histórico en el cual estaban dadas las condiciones para pensar una transformación profunda en el campo.

En 2007 el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) realiza un informe llamado “Vidas Arrasadas” donde se muestra la situación de las personas internadas en las instituciones psiquiátricas de nuestro país. El informe develó que las condiciones de existencia de esas personas eran paupérrimas y que las mismas estaban sumidas en graves violaciones a sus derechos humanos. A raíz del impacto que generó el informe y la puja por los históricos reclamos activos del campo de la salud mental es que se propone crear una Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones desde un enfoque de derechos (Stolkiner, 2016).

Los actores corporativos poderosos que siempre han atentado contra las reformas en el campo de la salud mental seguían más firmes que nunca, más aun viendo el proceso de creación de la ley nacional y las reformas innovadoras que la misma proponía. Estos actores, más la complejidad de nuestro sistema de salud que es fragmentado y segmentado, hacían que la sanción de la ley no sea tarea fácil. Pero como contraparte en el campo de la salud mental también habían aparecido nuevos actores, como son las organizaciones de derechos humanos y las de usuarios y familiares, que resistían y combatían la tradicional puja corporativa. Estos años estuvieron signados por discusiones, debate e intentos de experiencias parciales y de lucha parecían encajar en un momento adecuado para intentar una transformación necesaria (Stolkiner, 2016).

Finalmente la Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones N° 26.657 se sanciona en 2010 y su posterior decreto reglamentario sale en 2013. A pesar de que la Ley 26.657 es la primera normativa nacional en el área de Salud Mental, en Argentina como vimos en este trabajo, existían con anterioridad siete leyes provinciales y una ley correspondiente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, todas apuntan a la protección de los derechos de las personas con sufrimiento mental (Hermosilla; Cataldo, 2012). En su mayoría coinciden en la utilización de la denominación sufrimiento o padecimiento mental, la cual será retomada en la Ley nacional. Sin embargo existen excepciones, como es el caso de la legislación de San Juan que habla de personas con trastornos de salud mental, o el caso de la de Entre Ríos que se denomina Ley de Enfermedades mentales. Un rasgo común a todas es la reglamentación del régimen de internaciones y su concepción como recurso excepcional. Y con respecto a los lugares donde las mismas se realizan, se observan varias posiciones que van desde la prohibición explícita de creación de hospitales monovalentes y otras que van hacia la sustitución de los monovalentes (Hermosilla; Cataldo, 2012). Es importante pensar la relación entre las legislaciones provinciales y la ley nacional tomando siempre como referencia central la organización federal de nuestro país. De esta manera lo que se busca es pensar a la ley nacional como aquella que provee los lineamientos básicos en política sanitaria para asegurar el derecho a la salud para todos los ciudadanos de nuestro territorio nacional. En ese mismo sentido Gorbacz (2013) propone entender a la Ley Nacional 26.657 como una ley “marco” o de “piso mínimo” que, sin afectar autonomías provinciales, orienta y define los límites dentro de los cuales deben desarrollarse las políticas públicas en



salud. Siempre con el objetivo final de garantizar el respeto a los derechos humanos básicos que nuestro país se ha comprometido a respetar a nivel internacional a partir de los tratados a los que suscribe que son de cumplimiento obligatorio para los estados (Gorbacz, 2013).

Las experiencias de desmanicomialización que en el presente trabajo se rescatan, que son aquellas que remiten a las décadas de 1960 y 1970 junto con el proceso de restauración democrática en los años 80, sentaron las bases para la evolución y ampliación de los derechos humanos en el campo de la salud mental en nuestro país. Estas vivencias históricas fueron fundacionales y fundamentales para posteriormente pensar en la creación de la Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones, reflejando un compromiso con la dignidad, la inclusión y el respeto por los derechos de las personas con padecimientos mentales. Entonces la constitución del campo de la salud mental durante el desarrollismo en Argentina y su posterior reconfiguración en el advenimiento democrático, son procesos históricos que mucho tienen que ver con la concreción de un hito histórico tal como es la Ley Nacional de Salud Mental y Adicciones.

Ahora bien, han pasado más de 14 años de la sanción de dicha ley, y como bien sabemos muchos de los objetivos que la misma plantea no están cumplidos, ni muchos de los artículos que la componen se reflejan en la realidad de hoy. Es por eso que si nos vemos en la reflexiva tarea de pesquisar los desafíos actuales a los cuales hoy debemos enfrentarnos, creo que hay una mentira en hablar de “actuales”, porque son los mismos desafíos de hoy los que teníamos al momento de ser sancionada la ley. Así lo evidencian los resultados del Primer Censo Nacional de Personas Internadas por Motivos de Salud Mental realizado en 2019, según el cual aún existen 162 instituciones monovalentes públicas y privadas, y hay 12.351 personas internadas en ellas, con un promedio de tiempo de internación de 8 años, el que se eleva a 12 en el sector público. Del total de personas, 1 de cada 4 lleva entre 11 y 90 años encerrada, y 266 son niñas, niños y adolescentes (Quiroga, 2020). Todo esto ocurre hoy aun cuando explícitamente la ley en su artículo N° 27 prohíbe la creación de nuevos manicomios, neuropsiquiátricos o instituciones de internación monovalentes, públicos y privados, y dispone el cierre de los existentes en la actualidad. Su decreto reglamentario estableció el 2020 como límite para alcanzar esta meta, ya pasaron 4 años del 2020 y 14 desde su sanción y el Estado, desde distintas gestiones, no ha desarrollado políticas públicas estructurales tendientes al cierre definitivo de los hospitales psiquiátricos de nuestro país.

Creo fervientemente que otro de los desafíos que nos permitirá hacerle frente a los anteriormente mencionados, es el de posicionarnos activamente respecto de la plena implementación de la ley. Y esa posición activa, lejos está de ser una posición teórica que otorgue una certeza tranquilizadora, es una posición que implica incomodidad y movimiento. Es entender primeramente que la ley de salud mental no es un objetivo en sí misma. Creo yo que debemos entenderla como un instrumento, que resulta muy útil y fuerte, pero que al fin y al cabo no deja de ser un instrumento y que como tal debe ser puesta en acción. Considero que quienes son, o seremos como es mi caso, trabajadores de la salud mental tenemos que entender que el modelo de salud mental que queremos y defendemos no depende única y exclusivamente de nuestra aptitud o desempeño profesional. Nuestro compromiso con las transformaciones en el campo de la salud mental no se debe agotar nunca en nuestro rol profesional exclusivamente, sino más bien implica una actitud profundamente militante. Nos requiere como ciudadanos activos que busquen poner en pugna a aquellos otros agentes o factores que condicionan e interfieren en el campo de la salud mental. Lo hacen realizando constantes críticas y reformas regresivas con respecto al espíritu de la ley, estos son los grandes laboratorios, la corporación médica hegemónica, los grupos económicos, los dueños de neuropsiquiátricos privados, el imaginario social, el poder judicial, los medios de comunicación, entre otros. Leonardo Gor-



bacz (2013), autor de la actual ley de salud mental, entiende que no debemos caer en una posición relativa al escepticismo, los que comparten el espíritu de la ley pero renuncian a todo intento de modificar la realidad. En términos políticos ser escéptico se traduce en una posición conservadora, es esa posición de quien está satisfecho con el statu-quo y pretende no cambiar nada, o quien aun no estando de acuerdo con lo establecido se cree impotente para cambiar algo.

Hugo Cohen, referente del campo de la salud mental, protagonista incuestionable de la experiencia rionegrina y autor de la Ley Provincial 2.440, expresó que “la desmanicomialización empieza de nuevo cada día, como empieza cada día la vida de las personas” (1995). Es decir que llevar adelante un proceso desmanicomializante, como es la transformación completa del sistema de salud mental hacia un modelo comunitario y participativo, requiere de esfuerzo colectivo, voluntad política, trabajo solidario, coordinación intersectorial, entre tantas otras cosas. Pero sobre todo requiere siempre de un trabajo militante, de un trabajo activo diario para defender y sostener aquello que tanto costó conseguir.

Para ir finalizando, resulta imprescindible poder sentar una posición ético-política respecto a lo que implica “desmanicomializar”. Palabra que titula este trabajo y que como habrán leído en el mismo encierra toda una historia de luchas y practicas por la ampliación de los derechos de las personas con padecimientos mentales. En primera instancia cuando hablamos de desmanicomializar lejos estamos de querer decir únicamente que debemos cerrar los hospitales monovalentes públicos. Si bien estas instituciones totales históricamente han sido un depósito de humanos sometidos a la segregación, el desamparo, la violencia física, psíquica y química, su posible cierre no es sin otros movimientos que acompañen dicho proceso. Estos movimientos refieren a poder implementar internaciones cortas en hospitales generales o centros de salud mental, a restituir los lazos familiares y sociales de las personas, a garantizar condiciones de vida digna, una vivienda, un trabajo, a procurar una atención ambulatoria o domiciliaria, a hacer parte a la persona de su propio tratamiento, entre tantas cosas más. En definitiva tiene que ver con dignificar la atención en salud mental, asegurando que el encierro nunca más sea el único destino posible para las personas con padecimientos mentales.

Finalmente, resta decir que este trabajo es sin dudas un intento de rehistorizar para aportar a la construcción de memoria activa en el campo de la salud mental. No solo porque describe experiencias poco exploradas y estudiadas, por lo menos desde mi recorrido académico en la facultad de Psicología (UNR). Sino también porque resalta el valor de pensar y recuperar experiencias significativas para inscribirlas como deudas pendientes. Alejandro Vainer (2009) decía que las huellas de la memoria tienen dos sentidos, por un lado esas huellas constituyen el núcleo de nuestra identidad y por otro, las huellas son un camino para seguir. Porque sin huellas en cualquier campo o terreno estamos perdidos. Es poner en marcha el ejercicio de visitar la historia para vislumbrar un camino futuro posible. En esta misma línea Eduardo Galeano nos dice “cuando está de veras viva, la memoria no contempla la historia, sino que invita a hacerla” (p. 141, Galeano, 1998). Este trabajo es un intento de recuperar parte de la historia para seguir escribiéndola, más en estos tiempos donde el campo de la salud mental se encuentra tan bastardeado por parte del poder político y puntualmente del presidente de la nación. Resulta urgente seguir bregando por la plena implementación de la ley nacional de salud mental y adicciones, acompañando esta posición desde un lugar activo de militancia que sostenga lo conseguido y persiga incansablemente lo que falta, que no es poco.



Bibliografía:

- De Lellis, M. (2018). El movimiento de Salud Mental: una aproximación histórica y crítica. *Material de Cátedra. Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires*.
- Carpintero, E. & Vainer, A. (2018). Las huellas de la memoria. Psicoanálisis y salud mental en la Argentina de los 60 y 70. *Editorial Topía. Buenos Aires*.
- Carpintero, E. (2010) Argentina del Bicentenario. El poder en el campo de la Salud Mental. *Editorial Topía. Buenos Aires*.
- D'agostino, A. M. E. (2016) Políticas sociales en salud mental y transformaciones del Estado en Argentina (1945-1990). *Acta Psiquiátrica Psicológica de América Latina. Vol. 62 N°2. Buenos Aires*.
- Stolkiner, A. (2016). Un largo camino hasta la Ley Nacional de Salud Mental. *Publicado en Soberanía Sanitaria. Buenos Aires*.
- Falcone, R. (2010). Breve historia de las Instituciones psiquiátricas en Argentina. Del Hospital cerrado al Hospital abierto. *Ficha de Cátedra, UBA. Buenos Aires*.
- Finkelsztejn, C., & de Braude, M. G. (2008). Homenaje al Dr. Mauricio Goldenberg, un innovador de la salud mental. *Rev. Hosp. Ital. B. Aires Vol, 28 (1), 44*.
- Dafgal, A. (2012) Historia de la Psicología en la Argentina (1890-1966). *En CONI-CET_Digital Volumen 21 numero 126*.
- Goldemberg, M. (1992). Relato de mi más querida experiencia docente-asistencial. *En Primeras Jornadas-Encuentro del Servicio de Psicopatología del Policlínico de Lanús, Trabajos pre-publicados*.
- Vezzetti, H. (2006). El desmanicomializador de Lanús. *Publicado en Página 12. Buenos Aires*.
- Chiarvetti, S. (2008). La reforma en salud mental en argentina: una asignatura pendiente. Sobre el artículo: hacia la construcción de una política en salud mental. *Revista Argentina de clínica psicológica, 17(2), 173-182*.
- Cutuli, A. (Directora). (2005). Comunidad de Locos. [Video Online]. Producción: Alejandro Cohen Arazi. Extraído de: <https://www.youtube.com/watch?v=Yr9C00yiDo>
- Vainer, A. (2000). El residente y la comunidad terapéutica. *Publicado en Clepios, revista de residentes de Salud Mental, Número 20. Buenos Aires*.
- Moffatt, A. (1974). Psicoterapia del oprimido. *Editorial Humanitas. Buenos Aires*.
- Stolkiner, A. (2016). Un largo camino hasta la Ley Nacional de Salud Mental. *Publicado en Revista Soberanía Sanitaria*. Extraído de: <https://revistasoberaniasanitaria.com.ar/un-largo-camino-hasta-la-ley-nacional-de-salud-mental/>
- Vainer, A. (2009). Los desaparecidos de la Salud Mental. *Publicado en Revista Topía*. Extraído de: <https://www.topia.com.ar/articulos/los-desaparecidos-de-la-salud-mental>
- Galli, V. (1986) Salud Mental: definiciones y problemas. *Buenos Aires. Dirección Nacional de Salud Mental*.
- Lonigro, S. (2015) Del paradigma manicomial al campo de la Salud Mental. Puntuaciones de su historia política en Argentina. *En Seoane Toimil, I. & Lonigro, S (Comp.), Lazo social y procesos de subjetivación. Reflexiones desde la época*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de la Universidad de La Plata.
- Faraone, S., Valero, A., Bianchi, E., Mantilla, J., & Tamburrino, C. (2009). El proceso de desinstitucionalización en salud mental. Aportes conceptuales para el análisis de las experiencias en Argentina desarrolladas a partir de la apertura democrática (1983). Presentado en XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.aacademica.org/000-062/1502>



- Ellerman, L. (2024). Pioneros de la desmanicomialización, entrevista a Luis Ellerman. Publicado en la Revista Digital N° 2 de IDEP Salud Mental ATE Argentina. Extraído de: <https://idepsalud.org/pioneros-de-la-desmanicomializacion-luis-ellerman-pusimos-el-cuerpo-todo-el-tiempo/>
- Galli, V. (2018). Archivo Oral: Entrevista a Vicente Galli. Archivo Nacional de la Memoria. Secretaria de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del Ministerio de Justicia y Derechos Humano – Presidencia de la Nación.
- Vainer, A. (2006). Desmanicomialización, modelo para armar. Publicado en Clepios, una revista de residentes de Salud Mental. Buenos Aires. Extraído de: <https://www.topia.com.ar/articulos/desmanicomializaci%C3%B3n-modelo-para-armar>
- Arcieri S., Bang C., Benetti C., de Berardis L., Di Pasquo E., Fernandez Romeral J., Pierri C., Riveros B., Rojtenberg C., Varela L., Verdún L. & Yornet, C. (2014). Presentado en Jornada de Salud Pública–Salud Mental “Avances, obstáculos y actores en la implementación de la Ley Nacional de Salud Mental: desafíos para la formación de los profesionales en salud mental” Facultad de Psicología UBA. Extraído de: https://www.psi.uba.ar/academica/carrerasdegrado/psicologia/sitios_catedras/obligatorias/066_salud2/material/publicaciones/bondi_salud.pdf
- Vayo, M. (2018). Archivo Oral: Entrevista a Miguel Vayo. Archivo Nacional de la Memoria. Secretaria de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural del Ministerio de Justicia y Derechos Humano – Presidencia de la Nación.
- Rodríguez Costa, L. (2013). Los fundamentos y extravíos en la historia de la RISaM en el espejo de los fundamentos y extravíos de las políticas en Salud Mental. Publicado por RISAM Heep, dentro del documento "Informe RISaM. Experiencias, problemas y propuestas". Santa Fe. Extraído de: <https://risamheep.com.ar/la-residencia/historia#cita-01>
- Vainer, A. (1999). El cuento de la buena interdisciplina. Revista Clepios, una revista de residentes de salud mental. Buenos Aires. Extraído de: <https://www.topia.com.ar/articulos/el-cuento-de-la-buena-interdisciplina>
- Cohen, H. & Natella, G. (1995). Trabajar en salud mental. La desmanicomialización en Río Negro. Lugar Editorial. Buenos Aires.
- Cohen, H. & Natella, G. (2013). La desmanicomialización: Crónica de la reforma del Sistema de Salud Mental en Río Negro. Lugar Editorial. Buenos Aires.
- Semprini, N., & Semprini, C. (2022). La Política de Salud Mental en Río Negro: ¿solo responsabilidad de la esfera estatal? Tesis de grado. Universidad Nacional del Comahue. Centro Universitario Regional Zona Atlántica.
- Cohen, H., & Natella, G. (2013). Para desmanicomializar. Publicado en Página 12. Buenos Aires, Argentina.
- Hermosilla, A. M., & Cataldo, R. (2012). Ley de salud mental 26.657: antecedentes y perspectivas. *PSIENCIA: Revista Latinoamericana de Ciencia Psicológica*, 4(2), 134-140. Extraído de: <https://www.redalyc.org/pdf/3331/333127382008.pdf>
- Gorbacz, L. (2013). Reflexiones sobre la aplicación de la Ley Nacional de Salud Mental. *Estrategias-Psicoanálisis y Salud Mental*. Extraído de: <file:///C:/Users/Celina/Downloads/larroyo,+Gestor+a+de+la+revista,+07-Reflexiones+sobre+la+aplicaci%C3%B3n.pdf>
- Quiroga, E. (2020). 10 años, 10 deudas. Desafíos actuales para cumplir la Ley Nacional de Salud Mental. Publicado en el programa “Derechos de las personas con discapacidad”. Extraído de la página web: Argentina sin Manicomios.
- Galeano, E. (1998). *Patatas arriba: la escuela del mundo al revés*. Editorial Siglo xxi. Buenos Aires.



Transformaciones en el empleo de la Administración Pública Nacional: hacia una redefinición de la intervención estatal en la sociedad

Rodrigo CARMONA

ICO-UNGS/CONICET

(rcarmona@campus.ungs.edu.ar)

Ricardo A. PAPARÁS

ICO-UNGS

(rpaparas@campus.ungs.edu.ar)

Matías CALVO CRENDE

ICO-UNGS

(mcalvo@campus.ungs.edu.ar)

Resumen

El cambio de gobierno nacional acaecido a finales de 2023 puede asociarse con una creciente desconfianza social hacia la intervención del Estado, del valor de lo público y de su contribución al desarrollo nacional. La nueva gestión del Ejecutivo viene sosteniendo la necesidad de reducir la presencia estatal a su mínima expresión, al entenderlo como una “organización criminal” que limita las libertades y el desarrollo individual. En este sentido, se busca describir las transformaciones en la estructura del empleo dentro del entramado estatal, y sus consecuencias en términos de intervención en la vida social, a partir del análisis de la información sobre la dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades que publica el INDEC en la coyuntura actual. El estudio permite observar una reducción general del aparato burocrático estatal, aunque de forma divergente entre sus Ministerios y otras estructuras. Contrariamente, aquellas instituciones vinculadas a los mecanismos de coerción del Estado aparecen fortalecidas, mientras que las funciones sociales y de infraestructura son desatendidas.

Palabras clave: *Empleo Público, Estado, Burocracia, Administración Pública Nacional.*

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

1. INTRODUCCIÓN: EL EMPLEO PÚBLICO COMO PILAR DEL ESTADO

Suele decirse que el Estado puede ser definido mejor por su “medio específico” que por las “funciones” que cumple. Ese medio específico, en clave weberiana, no es otra cosa que el “monopolio legítimo del uso de la fuerza”: un poder coercitivo, legítimo, propiedad de la única organización capaz de hacer valer sus decisiones sobre sí misma y sobre los demás actores sociales (incluso pero no necesariamente contra su voluntad) en un territorio determinado. Sin embargo, también es interesante analizar las funciones que desarrolla el aparato insti-



tucional del Estado para saber cuáles son las cuestiones socialmente problematizadas en un período determinado. En este sentido, a lo largo de los distintos tiempos históricos las tareas que las instituciones estatales llevan adelante vive en constante mutación, modificándose en los márgenes de su acción, cristalizándose en diversas políticas públicas y estructuras organizacionales.

De esta manera, el Estado, en su formato de “Estado ventanilla”, se caracteriza por procesar demandas sociales y dar respuestas institucionales a partir de sus productos: las políticas públicas. Para llevar adelante dichas políticas públicas, el Estado necesita de la diferenciación del control a través de un conjunto de instituciones públicas que respondan a las cuestiones socialmente problematizadas, uno de los cuatro atributos de estatidad que señala Oszlak (1982). Pero no sólo se trata de que sin trabajadores no hay Estado. Se necesita además una función pública profesionalizada. El Estado necesita de un conjunto de reglas que aseguren la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad (Oszlak, 2001). Se debe tener así una función pública profesionalizada. Se debe contar con la garantía de servidores públicos con una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CLAD, 2003:3).

La función pública debe asegurar derechos, garantías y hacer cumplir obligaciones, que en ocasiones tensionan la relación política-administración: la dicotomía “wilsoniana”. Todo ello hace necesario un arreglo contractual particular para su funcionariado. Por eso es que en la gestión estatal de RR HH se destacan herramientas como la “*estabilidad absoluta*” (De la Fuente, 2001) a los fines de resguardar al trabajador ante el riesgo de ser sancionado o cesantado frente a decisiones despóticas de la clase política y proteger a la sociedad contra el deterioro de la función pública. En definitiva, una función pública profesional, que contribuye a cumplir los objetivos de las diversas organizaciones que conforman el Estado, con capacidad, continuidad y protegida de la arbitrariedad política, constituye la base fundamental para facilitar la estructuración de esas relaciones sociales dentro de las sociedades modernas.

En el marco de estas reflexiones (el conflicto entre administración y política y las distintas cristalizaciones institucionales del Estado en clave histórica), el presente trabajo tiene como objetivo contribuir a la reflexión sobre la intervención del Estado en la vida social a partir del análisis de la evolución del informe “*Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades*” publicado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) durante el período Diciembre 2023-Julio 2024.

En primer lugar, se detalla la metodología utilizada para el estudio. Seguidamente se presentan las características generales del empleo público en los tres niveles de gobierno de nuestro país. En tercer lugar, se analiza la variación de la dotación del personal de la administración pública nacional y las empresas y sociedades del Estado, para luego mostrar los cambios que ello implica en términos de redefinición de funciones. Por último, se esboza un posible escenario próximo y se plantean una serie de consideraciones, recomendaciones y limitaciones involucradas.

2. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS



La entonces Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros estableció a través de las resoluciones 194/2022 y 196/2022 la obligatoriedad de informar mensualmente la dotación de recursos humanos de las jurisdicciones y entidades comprendidas en los incisos a) y c) del artículo 8° de la Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. La normativa incluye las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas organizaciones empresarias en las cuales el Estado nacional tiene participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, como así también a los fondos fiduciarios total o mayoritariamente integrados con bienes o fondos del Estado nacional comprendidos en los incisos b) y d) del mencionado artículo.

Atendiendo estas consideraciones, el INDEC comenzó a publicar el informe “Dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades” en septiembre de 2022, con datos a partir de julio del mismo año y actualización mensual. A partir de enero de 2024, como resultado de las modificaciones en el esquema organizativo del Estado aprobadas por las nuevas autoridades frente al cambio de gobierno nacional, se presentan los datos mensuales adaptados a dicho reordenamiento.

Por otro lado, respecto a la clasificación de las unidades organizativas, el mencionado informe encuadra a las mismas como “*administración centralizada*”, “*administración descentralizada*”, “*administración desconcentrada*”, “*otros entes*” y “*empresas y sociedades del Estado*”.

Tabla 1. Definición conceptual-metodológica de las unidades organizativas

TIPO DE UNIDAD ORGANIZATIVA	DEFINICIÓN CONCEPTUAL-METODOLÓGICA
Centralizada	Unidades organizativas dependientes de la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional para la administración y disposición de su patrimonio
Descentralizada	Unidades organizativas con autonomía funcional, capacidad de disposición de patrimonio propio o personería jurídica propia.
Desconcentrada	Unidades organizativas dotadas de cierto grado de autonomía técnica, funcional o administrativa en razón de su materia o territorio. No cuentan con capacidad de disponer de su patrimonio ni autonomía presupuestaria o personería jurídica. Se encuentran jerárquicamente subordinadas a una unidad organizativa central.
Otros entes	Organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio. No están incluidos en el presupuesto de la administración nacional y su normativa presupuestaria es similar a la de las empresas públicas.
Empresas y sociedades del Estado	Empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).



Respecto al tipo de personal que se informa en dicho informe, se establece la definición de “**dotación**” para señalar como todo el personal que se desempeña en una institución realizando tareas propias de esta o vinculadas a su administración, cualquiera sea su fuente de financiamiento, posea o no con ella una relación laboral directa. Incluye a todo el personal agrupado bajo un convenio colectivo de trabajo general, sectorial o de actividad o empresa, que se desempeñe en carácter permanente o transitorio; al personal fuera de convenio, entendiendo como tal a las autoridades políticas, funcionarios extraescalafonarios, o cuya función no se encuentra alcanzada por un convenio colectivo de trabajo; y otras modalidades de vinculación que no impliquen relación laboral, por ejemplo, locaciones de servicios u obra y contratos realizados bajo entes cooperadores u organismos internacionales de crédito, entre otros (INDEC, 2024).

Es decir, dicho informe da cuenta de la evolución de las formas de empleo atípico para la sociedad salarial, tales como el personal contratado a través de locaciones de obra y de servicios.

Tabla 2. Tipo de dotación

TIPO DE DOTACIÓN	DEFINICIÓN CONCEPTUAL-METODOLÓGICA
Personal en convenio colectivo de trabajo	Incluye la totalidad de las personas encuadradas en un convenio colectivo de trabajo. Todo el personal agrupado bajo un convenio colectivo de trabajo general, sectorial o de actividad o empresa, que se desempeñe en carácter permanente o transitorio.
Personal fuera de convenio	Dotación que no se encuentra encuadrada en un convenio colectivo de trabajo. En esta categoría se incluye a las autoridades, en el caso que las mismas formen parte de la nómina declarada mensualmente en el Formulario N° 931 de la AFIP.
Otros	Comprende otros tipos de vinculación laboral o prestación de servicio no incluidos en las categorías anteriores, y que fueran contratados para realizar una tarea habitual de la entidad informada como pasantía y trabajador eventual, entre otros.

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).

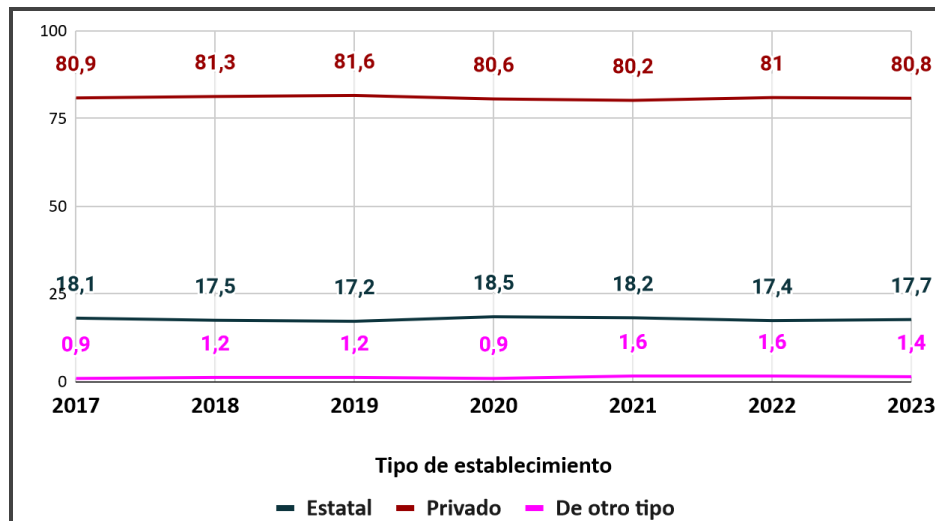
Con motivo de los cambios de la estructura de la administración pública nacional (APN) que aún persisten, y con el recambio y designación de autoridades y en niveles de dirección de mandos medios, la cantidad de entidades no informantes fluctúa mes a mes. Por tanto, gran parte de las entidades que componen el informe presentan valores que han sido imputados.

3. EL MAPA DEL EMPLEO PÚBLICO

En la República Argentina 2 de cada 10 personas trabajan en el Estado; este dato se desprende del análisis de las características de la población ocupada. Por lo que existen 2 trabajadores estatales cada 8 trabajadores privados. Este valor representa un indicador que suele estar por encima del promedio de América Latina y por debajo de varios países desarrollados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como Francia y Canadá (Diéguez y Gasparini, 2016).



Gráfico 1. Caracterización de la población ocupada. Total 31 aglomerados urbanos. IV Trimestre EPH



Fuente: Elaboración propia en base a EPH de INDEC.

La mayoría de esos trabajadores estatales se concentra en los gobiernos subnacionales, es decir, en las provincias y municipios; cerca del 80 % del empleo público es de orden subnacional, siendo de origen provincial más del 60 % del empleo mientras que Nación y municipios ocupan (cada uno de ellos) aproximadamente el 20 % de los puestos de trabajo (Blutman G. et al, 2023). Los gobiernos provinciales son el principal empleador público, en sintonía con el plano normativo constitucional que otorga primacía al gobierno provincial al mandarlo a intervenir en un conjunto no acotado de asuntos públicos.

Por un lado, en términos cuantitativos (con datos que corresponden al año 2021), estamos hablando de casi 3,8 millones de puestos de trabajo: 799.247 a nivel nacional, 720.395 a nivel municipal y 2.329.524 a nivel provincial (Blutman G. et al, 2023).

Por otro lado, en una radiografía cualitativa del empleo público podemos definir que los trabajadores del Estado se dedican a diferentes funciones: 1) Gestión administrativa (32%); 2) Educación (31%); 3) Salud (18%); 4) Defensa y seguridad (13%); 5) Resto del empleo público (7%) (ibid.). Aproximadamente dos tercios de los trabajadores del Estado se dedican a las funciones de educación, salud y defensa y seguridad, que se distribuyen entre los tres niveles de gobierno (local, provincial y nacional) con excepción de la defensa nacional que es una competencia exclusivamente nacional.

4. EL AJUSTE DEL ESTADO: REDUCCIÓN DE LA PLANTA COMO TENDENCIA GENERAL

Desde sus comienzos, es posible apreciar que la dotación total estimada por estructura organizativa del informe analizado presentó durante el mes de Julio de 2024 su mínimo histórico, al totalizar 310.537 personas informadas en las distintas unidades organizativas. Este fenómeno, da cuenta de una reducción en el nivel de empleo público que representa un total de 30.936 bajas informadas desde la asunción del gobierno (diciembre 2023) a la actualidad (julio 2024): una disminución del 9,06% del total de la planta estatal estimada informada.



Tabla 3. Dotación total estimada por estructura organizativa. Noviembre 2023- Julio 2024

UNIDADES ORGANIZATIVAS	nov-23	dic-23	ene-24	feb-24	mar-24	abr-24	may-24	jun-24	jul-24
Administración centralizada	51.556	54.791	50.973	50.690	49.933	46.792	45.906	45.815	44.543
Administración descentralizada	130.953	136.529	134.626	133.931	132.750	129.961	128.317	127.908	126.707
Administración desconcentrada	23.629	24.582	23.109	23.567	24.004	24.018	23.957	23.897	23.713
Otros entes	15.545	15.403	15.297	15.152	15.148	15.077	15.119	15.107	14.797
Empresas y sociedades	110.258	110.168	109.779	109.263	108.291	106.349	102.921	101.388	100.777
Total	343.353	341.473	333.784	332.603	330.126	322.197	316.220	314.115	310.537

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC (2024).

En este sentido, las unidades organizativas que más han sido reducidas en términos absolutos y relativos son aquellas que componen la “administración centralizada”, con un total de 10.258 bajas informadas desde diciembre de 2023 a julio de 2024, con una reducción del 18,7% de su planta laboral.

También redujeron su planta de trabajadores las restantes unidades organizativas. Aunque al contemplar la evolución de la serie para el período 2024 (enero-julio) se puede detectar una observación atípica en el marco del contexto de ajuste general: la administración desconcentrada aumentó su personal. De los 23.713 trabajadores que se desempeñan en la “administración desconcentrada”, 20.205 lo hacen en Defensa (84,79%), 1.931 en Seguridad (8,14%), 1.358 en Economía (5,73%), 148 en Capital Humano (0,62%) y 169 en Justicia (0,71%) (INDEC, 2024).

Esto quiere decir que los Ministerios con presencia más fuerte en la única unidad organizativa que desde el comienzo del año a la actualidad aumentó su dotación de personal son aquellos vinculados al orden interno y las actividades castrenses: las carteras de Defensa y Seguridad.

5. REDEFINICIÓN DE SUS FUNCIONES

El Presidente Javier Milei comenzó su gestión el 10 de Diciembre de 2023 con una estructura organizacional basada en 9 ministerios: 1) Interior; 2) Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; 3) Defensa; 4) Economía; 5) Seguridad; 6) Salud; 7) Justicia; 8) Infraestructura; y 9) Capital Humano. Dos de los mismos, creación de su autoría, Capital Humano e Infraestructura (que luego eliminaría en febrero de 2024).

Luego volvió a realizar modificaciones al marco normativo ministerial. A través del Decreto 585/24 creó durante julio de 2024 el “Ministerio de Desregulación y Transformación del Estado”. Sin embargo, no se presenta dentro del informe analizado visto que la dotación perte-



neciente a dicho ministerio aún continúa informada dentro del ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros por razones operativas en el proceso de individualización de las entidades que lo componen (INDEC, 2024). Por otro lado, a través del DTO 484/2024 el gobierno nacional eliminó el Ministerio del Interior, siendo sus funciones (a los fines del informe de dotación) absorbidas por la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Tabla 4. Composición de la dotación por ministerio y unidad organizativa. Julio 2024

MINISTERIO/ UNIDAD ORGANI- ZATIVA	CENTRALIZADA	DESCENTRALIZADA	OTROS ENTES	DESCONCENTRADA	EMPRESAS Y SOCIEDADES	TOTAL
Presidencia de la Na- ción	1.473 (62,47%)	885 (37,53%)	-	-	-	2.358 (100%)
Jefatura de Gabinete de Ministros	4.894 (6,84%)	38.797 (54,21%)	61 (0,08%)	-	27.819 (38,87%)	71.571 (100%)
Ministerio de Capital Humano	14.596 (43,52%)	17.346 (51,73%)	754 (2,25%)	148 (0,44%)	691 (2,06%)	33.535 (100%)
Ministerio de Defensa	1.082 (4,23%)	1.890 (7,39%)	-	20.107 (78,56%)	2.514 (9,82%)	25.593 (100%)
Ministerio de Econo- mía	9.963 (7,32%)	55.062 (40,45%)	-	1.358 (1%)	69.753 (51,24%)	136.136 (100%)
Ministerio de Justicia	1.313 (74,39%)	283 (16,03%)	-	169 (9,58%)	-	1.765 (100%)
Ministerio de Relacio- nes Exteriores, Co- mercio Internacional y Culto	2.759 (100%)	-	-	-	-	2.759 (100%)
Ministerio de Salud	7.428 (22,39%)	11.763 (35,46%)	13.982 (42,15%)	-	-	33.173 (100%)
Ministerio de Seguri- dad	1.035 (28,38%)	681 (18,67%)	-	1.931 (52,95%)	-	3.647 (100%)
TOTAL	44.543 (14,34%)	126.707 (40,80%)	14.797 (4,76%)	23.713 (7,64%)	100.777 (32,54%)	310.537 (100%)

Nota: Los resultados son redondeados.

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).



Analizando la Tabla 4 y los cambios operados sobre la Ley de Ministerios (DTO 438/92) y sus modificatorias, pueden destacarse (por su dimensionamiento en términos de RR HH empleados en la estructura organizacional del sector público nacional bajo la administración de Javier Milei) tres unidades organizativas: el 1) Ministerio de Capital Humano; el 2) Ministerio de Economía; y la 3) Jefatura de Gabinete de Ministros.

La administración libertaria comenzó su gestión con la creación de un “*super ministerio*”: Capital Humano. Conducido desde el comienzo de la era Milei por Sandra Pettovello, cuenta con aproximadamente 15 mil empleados centralizados (la mayor cantidad de estatales centralizados de todos los ministerios), que cumplen tareas vinculadas a funciones y políticas de carteras ministeriales precedentes como educación; desarrollo social; trabajo; cultura; mujeres, género y diversidad. Sin embargo, Capital Humano presenta una baja firme en su nómina de personal en lo que va del año 2024, al pasar de emplear 39.196 personas (12% del total informado) a 33.535 empleados (11% del total informado) de enero a julio. Una sensible baja en términos absolutos, visto que se desvincularon 5.661 personas.

Por otro lado, se destaca el tamaño relativo y la evolución del personal empleado por el Ministerio de Economía (conducido por Luis Caputo también desde el comienzo de la gestión del presente gobierno) que cuenta hoy con 136.136 trabajadores. “Economía” tomó gran parte de los compromisos y obligaciones del ex Ministerio de Infraestructura y emplea en su mayoría RR HH vinculados a empresas y sociedades del Estado. A comienzo del año, estaba conformado por 81.195 agentes que representaban el 24% (enero 2024) del personal informado del documento frente al 44% que representa en la actualidad (julio 2024) tal como indica la Tabla 5. Su evolución se explica por hacerse cargo de gran parte de las entidades informantes más numerosas pertenecientes antiguamente a Infraestructura (Aerolíneas Argentinas, Operadora Ferroviaria SE, entre otras).

Finalmente, se destaca también el crecimiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros (conducida actualmente por el ex Ministro del Interior Guillermo Francos). Siendo sus principales entidades el “*Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas*” (CONICET) con 26.421 empleados, el Correo Oficial de la República Argentina con 12.781 trabajadores y Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA) con 6.717 colaboradores, esta cartera pasó de tener 38.427 empleados (enero 2024) a 71.571 trabajadores (Julio 2024), lo que representa un salto del 12% al 23% del total de la nómina dando cuenta de la centralización de funciones dentro de esta cartera visto que le fueron asignadas nuevas entidades a su cargo: Administración General de Puertos S.E.; Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AYSA); ARSAT Empresa Argentina de Soluciones Satelitales S.A. (AR-SAT); Correo Oficial de la República Argentina S.A y Corredores Viales S.A.



Tabla 5. Evolución de la dotación por jurisdicción. Enero-Julio 2024

JURISDICCIÓN	ENERO 2024	JULIO 2024
Presidencia de la Nación	2.555 (0,77%)	2.358 (0,76%)
Jefatura de Gabinete de Ministros	38.427 (11,51%)	71.571 (23,05%)
Ministerio de Capital Humano	39.196 (11,74%)	33.535 (10,80%)
Ministerio de Defensa	25.386 (7,61%)	25.593 (8,24%)
Ministerio de Economía	81.195 (24,33%)	136.136 (43,84%)
Ministerio de Infraestructura	90.677 (27,17%)	- -
Ministerio de Justicia	2.443 (0,73%)	1.765 (0,57%)
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	2.902 (0,87%)	2.759 (0,89%)
Ministerio de Salud	34.947 (10,47%)	33.173 (10,68%)
Ministerio de Seguridad	3.875 (1,16%)	3.647 (1,17%)
Ministerio del Interior	12.181 (3,65%)	-
TOTAL	333.784 (100%)	310.537 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).

Asimismo, siguiendo la Tabla 5, es importante destacar que el único Ministerio que creció durante 2024 (en términos absolutos y relativos), en un contexto generalizado de ajuste estructural y sin tomar funciones de otras carteras fue el Ministerio de Defensa.

Esta cartera ministerial se expandió en la mayoría de las unidades organizativas que componen la administración desconcentrada como se puede apreciar en la Tabla 6. Allí resulta significativo el aumento del personal civil en el Estado Mayor General del Ejército Argentino, el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea y el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, quienes ampliaron su planta en un 9,86% (580 personas), 5,61% (308 personas) y un 57,92% (128 personas) respectivamente durante 2024 (enero-julio) en un contexto donde la planta total del informe se redujo para el mismo período un 6,96%.



Tabla 6. Evolución de la dotación del Ministerio de Defensa. Año 2024

UNIDAD ORGANIZATIVA	ENTIDAD INFORMANTE	ENERO 2024 (1)	JULIO 2024 (2)	VA- RIA- CIÓN (2-1)
Centralizada	Administración centralizada	1.092	1.082	-10
Descentralizada	Instituto de Ayuda Financiera para Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF)	569	548	-21
Descentralizada	Instituto Geográfico Nacional (IGN)	295	266	-29
Descentralizada	Servicio Meteorológico Nacional (SMN)	1.148	1.076	-72
Empresas y sociedades	COVIARA	46	39	-7
Empresas y sociedades	Fábrica Argentina de Aviones "Brig. San Martín" S.A. (FADEA)	917	773	-144
Empresas y sociedades	Fabricaciones Militares S.E.	1.474	1.243	-231
Empresas y sociedades	Talleres Navales Dársena Norte S.A.C.I. y N. (TAN-DANOR) ⁽ⁱ⁾	507	459	-48
Desconcentrada	Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas	221	349	128
Desconcentrada	Estado Mayor General de la Armada Argentina	7.741	7.494	-247
Desconcentrada	Estado Mayor General de la Fuerza Aérea	5.494	5.802	308
Desconcentrada	Estado Mayor General del Ejército Argentino	5.882	6.462	580
TOTAL		25.386	25.593	207

(i) Dotación estimada

Fuente: Elaboración propia a partir de INDEC (2024).

La ampliación del Ministerio de Defensa guarda relación con algunos posicionamientos políticos del oficialismo emitidos durante la campaña presidencial. Por ejemplo, la actual vicepresidenta había planteado como objetivo aumentar el gasto público en Defensa hasta alcanzar de manera progresiva un 2% del PBI (CNN, 2024). En la Argentina, el bajo gasto militar

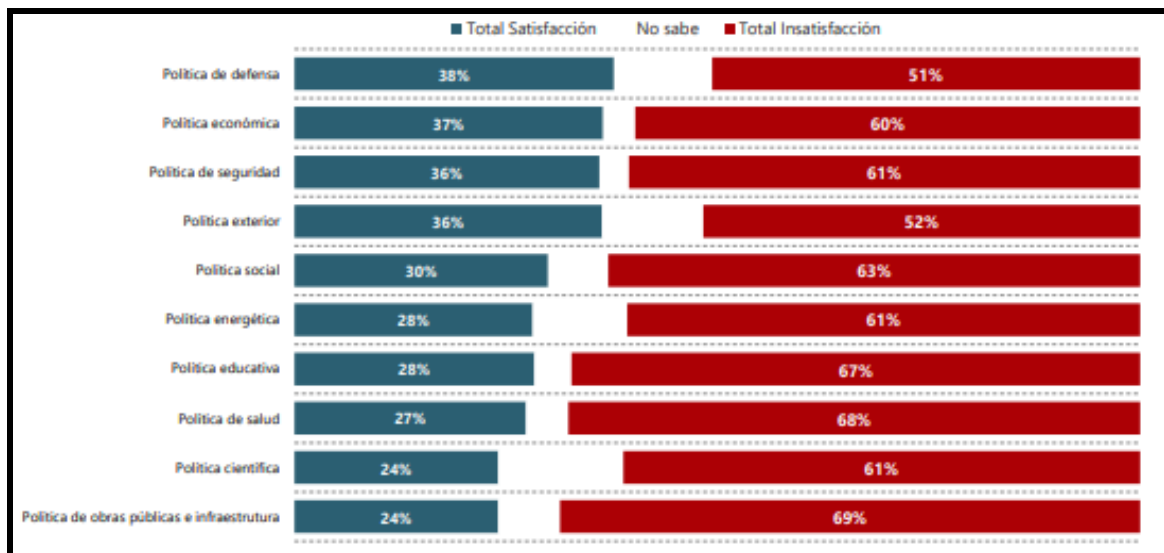


ha sido una constante de las últimas décadas, contrastando con la inversión abultada en esta área en buena parte del Siglo XX: el gasto ha estado por debajo del 1% del PIB desde 2004 y por debajo del 2% desde 1988. Durante los años de la última dictadura militar (1976-1983), cuando además tuvo lugar la Guerra de Malvinas (1982), el gasto en defensa tuvo sus niveles más altos en los tiempos contemporáneos según el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI, 2024).

Sobre la política defensa es interesante compartir una reflexión adicional, a partir de la encuesta de satisfacción política y opinión pública de la Universidad de San Andrés realizada en la sociedad argentina (ESPOP; 2023, 2024).

Sobre un total de 998 casos medidos para septiembre de 2023, de una encuesta de opinión sobre satisfacción con las políticas públicas nacionales, el campo de políticas públicas con mayor insatisfacción era el de la política económica con 88%, seguida de la política de seguridad (87%) y la de defensa (72%). Un año después los resultados cambiaron notoriamente (septiembre 2024). La satisfacción de los encuestados muestra a defensa con un 51% de total insatisfacción (siendo la más baja de todos los campos de política), a partir de 1014 casos, según podemos apreciar en el Gráfico 2. Es decir, a la luz de dicha encuesta la política de defensa del gobierno actual encuentra mayor aceptación a partir de la evidencia empírica generada.

Gráfico 2: Nivel de satisfacción con áreas de política pública del gobierno nacional.



Fuente: ESPOP (2024)

Por otro lado, si bien no manifiestan tendencias definitivas en materia de políticas públicas, la evolución del personal civil del Ministerio de Defensa representa una cuestión significativa en términos de su monitoreo y evolución visto que las intervenciones estatales del actual gobierno, son acompañadas por discursos fuertemente ideológicos sobre el rol del Estado asociado más bien a instituciones estatales vinculadas a funciones más propias de la coerción que del consenso para garantizar el orden social y económico vigente.



6. PRÓXIMOS PASOS

Las reducciones reseñadas en la planta de personal se explican en gran parte por la no renovación de contrataciones efectuadas en el marco del artículo 9º de la Ley N° 25.164 y del Decreto N° 1109/2017. Se trata de vínculos sin estabilidad, de diversa antigüedad, que venían siendo renovados anualmente, pero cuya desvinculación no otorga indemnización ni resarcimiento alguno según la normativa. La administración actual, redujo el lapso para su renovación a tres meses, por lo que las mayores mermas se verificaron a principios de enero, abril y julio.

Ahora bien, es importante señalar que la mayor parte de las personas que se desempeñan en la Administración Pública Nacional, pertenecen a la planta permanente, que goza de estabilidad, por lo que su desvinculación se verifica generalmente por hacer uso del derecho a la jubilación. Ello impone un límite a las políticas de reducción del aparato estatal.

Esta circunstancia no escapó a la pretensión del gobierno de avanzar en una profunda reducción y reestructuración del Estado. A raíz de ello, el Ejecutivo propuso y logró hacer aprobar en el Congreso, a fines de junio, una serie de reformas, entre ellas a la Ley 25.164 Marco de Regulación de Empleo Público Nacional que ataca directamente la garantía de estabilidad, lo que se combina con la delegación al Presidente de facultades en materia de reorganización administrativa y con una avanzada privatizadora de las empresas y sociedades del Estado.

La principal reforma a la ley de empleo público es la modificación del artículo 11, que reglamenta la puesta en disponibilidad del personal de planta permanente por hasta doce meses. Ahora se especifica que durante ese período debe recibir algún tipo de capacitación o desempeñarse en servicios tercerizados. Pasado ese plazo, si el trabajador no logra formalizar una nueva relación de trabajo -en la anterior versión decía “sin que haya sido reubicado”-, es desvinculado y se le paga una indemnización.

Lo fundamental es que se brindan más herramientas al Ejecutivo para facilitar la puesta en disponibilidad, ya que las razones que configuran dicho extremo son: reestructuración de organismos (desde su supresión hasta eliminación de funciones) y exceso en la dotación óptima. Este último y novedoso motivo implica que si la autoridad del órgano fundamenta en un informe que posee más personal del que debería para llevar adelante las tareas habituales, ese “sobrante” automáticamente pasa a disponibilidad.

Con respecto a la primera razón, la atribución para modificar y eliminar organismos y sus funciones, es delegada al Ejecutivo mediante la declaración de emergencia en materia administrativa y la reforma del Estado. Sólo quedan a salvo las universidades nacionales y los Poderes Judicial, Legislativo y el Ministerio Público, más una serie de organismos taxativamente enumerados. Con estas modificaciones, se le otorga una amplia discrecionalidad al poder político para reformar las instituciones públicas y desvincular personal que goza de estabilidad. Si a ello sumamos el apartado de privatizaciones aprobado por el legislativo, la posibilidad de reducir la dotación pasa a alcanzar a las empresas y sociedades del Estado.

En relación a este último aspecto, las empresas afectadas no necesariamente son las más importantes en cuanto a cantidad de personal (Tabla 7). Ello ha sido producto de la intransigencia de los legisladores. La más importante, Operadora Ferroviaria S.E., quedó sujeta a concesión (al igual que Agua y Saneamientos Argentinos S.A. y Corredores Viales S.A.), sin embargo, aquellas que la siguen en el ranking, YPF S.A., Banco de la Nación Argentina S.A., Correo Oficial de la República Argentina S.A. y Aerolíneas Argentinas S.A., lograron ser



excluidas. Luego, las únicas empresas que podrán ser privatizadas en su totalidad son Energía Argentina S.A. e Intercargo S.A.U.

Tabla 7. Principales empresas públicas por cantidad de empleados. Octubre 2023

Empresa pública	Dotación	Sujeta a privatización / concesión
Operadora Ferroviaria S.E	23.880	Concesión
YPF S.A.	23.471	-
Banco de la Nación Argentina S.A.	17.820	-
Correo Oficial de la República Argentina S.A.	17.170	-
Aerolíneas Argentinas S.A.	11.334	-
Aguas y Saneamientos Argentinos S.A.	7.974	Concesión
Belgrano Cargas y Logística S.A.	4.590	-
Corredores Viales S.A.	3.736	Concesión
Nucleoeléctrica Argentina S.A.	3.130	Privatización parcial
Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E	2.472	-

Fuente: Elaboración propia en base a Oficina de Presupuesto del Congreso.

7. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y LIMITACIONES

En clave de **conclusiones**, podemos establecer que desde una concepción del estado mínimo como el mejor estado posible, donde, en el mejor de los casos, se lo presenta como un mal necesario, podemos identificar dos tendencias centrales en relación a la intervención del Estado en la vida social a partir del análisis sobre el empleo público nacional:

- 1) La reducción del aparato institucional del Estado (en términos generales) como tendencia;
- 2) La redefinición de sus funciones (en términos particulares).

Respecto a la **reducción del aparato estatal**, vale sostener con evidencia empírica la teoría explicativa. La dotación total estimada por estructura organizativa presentó durante el mes de julio de 2024 su mínimo histórico al totalizar un total de 310.537 personas informadas en las distintas unidades organizativas, reportando un total de 30.936 bajas informadas desde la asunción de Javier Milei (diciembre '23 - julio '24)

Esta reducción en la dotación ha sido posible principalmente por la no renovación de contratos cuyo vínculo laboral es de carácter temporal. Por otro lado, los nuevos marcos legales que afectan al empleo público, ponen en seria crisis la garantía de estabilidad, mediante el artificio del pase a disponibilidad y posterior desvinculación, que al momento en que se escriben estas líneas, aún no ha sido instrumentado. Los mecanismos esbozados por el Ejecutivo ponen en foco la cantidad y desatienden (intencionalmente o no) la calidad de los RR HH y el sentido de las políticas públicas que involucran. Como resultado, se afecta la eficacia de la



función pública de cara a la ciudadanía a la vez que se dismantelan equipos completos que estaban destinados al cumplimiento de fines socialmente sensibles.

Ello refiere a la **redefinición de las funciones del Estado**, donde es destacable que en un contexto de ajuste estructural, la mayoría de los organismos públicos imputados en el informe siguen despidiendo trabajadores y reduciendo sus nóminas, de manera más significativa en el Ministerio de Capital Humano. Habiendo tomado estructura, funciones y políticas de las carteras ministeriales previas vinculadas a educación, desarrollo social, trabajo, cultura, mujeres, género y diversidad, presenta una baja firme en su nómina, al pasar de 39.196 a 33.535 empleados: una sensible baja en términos absolutos de 5.661 personas (enero '24 - julio '24).

Atendiendo estas consideraciones, es importante destacar que la sociedad argentina todavía demanda un Estado presente en la vida social desde una perspectiva de derechos. Por ejemplo, en el marco del proyecto de investigación “La distribución en disputa: las políticas por la igualdad y sus soportes sociales desde la perspectiva del análisis de clase” del Programa de Investigación Regional Comparada de la Estructura Social Argentina (PIRC -ESA), se realizó una encuesta de 1.500 casos a nivel nacional donde la población encuestada de los centros urbanos sigue demandando una fuerte presencia del Estado en las cuestiones desatendidas por dicho ministerio.

Por ejemplo: el 83% está a favor de aumentar las penas a las empresas que mantienen trabajadores informalmente; el 72% considera que el Estado debe garantizar la jubilación de quienes no hayan realizado aportes suficientes en su vida activa; el 78% está en contra de arancelar la atención en los hospitales públicos; el 86% entiende que el Estado debe garantizar la educación de nivel primario y secundario; el 83,5% está en contra del arancelamiento a las universidades; el 75,3% se pronuncia por garantizar jardines maternos públicos para todos los niños y niñas; el 93% acuerda subsidiar los medicamentos para los adultos mayores y el 82% considera que es obligación del Estado proveer alimentos a los comedores populares (Redacción La Tinta, 2024).

En este sentido, según la ESPOP (2024) a septiembre de 2024 las políticas con mayor grado de insatisfacción entre sus encuestados son las de obras públicas e infraestructura (69%), salud (68%) y educación (67%).

Ahora bien, el otro caso destacado es el del Ministerio de Defensa. El mismo incorporó 207 trabajadores netos civiles en un contexto de ajuste y racionalización de las plantas laborales. Este aumento se expresa con fuerza en el Estado Mayor del Ejército Argentino, el Estado Mayor de la Fuerza Aérea y el Estado Mayor Conjunto de las FF AA quienes ampliaron su planta un 9,86%, un 5,61% y un 57,92% respectivamente, en un contexto de reducción de personal de 6,96% para el mismo período (enero 2024-julio 2024) según indica el informe.

En clave de **recomendaciones**, en materia de poder definir el perfil de las intervenciones estatales del gobierno nacional, es menester monitorear la evolución de los indicadores señalados durante los próximos meses a los fines de poder definir con mayor claridad si representan una tendencia a la primacía de la coerción sobre el consenso en la orientación de la política pública del gobierno nacional o bien un desajuste pasajero entre la salida de una administración de un signo político y el ingreso de una nueva gestión en el gobierno nacional. El análisis de estos aspectos resulta central para considerar el sesgo más específico de las intervenciones y la dirección definitiva que alcance el proceso.



Entre las **limitaciones**, es importante mencionar dos cuestiones en relación a la fuente contemplada. Por un lado, debe destacarse que de las casi 140 entidades informantes del documento algunas de las mismas presentan valores imputados en algunos meses lo que reduce el nivel de confianza de las comparaciones realizadas. Por otro lado, hacer una estimación sobre el perfil de las intervenciones estatales del gobierno nacional a partir del análisis del documento indicado representa un significativo recorte del empleo público nacional, visto que dicho informe de dotación no incorpora personal que resulta significativo en términos cuantitativos en la órbita nacional: el personal docente y no docente de las universidades nacionales y, principalmente, el personal militar y policial de los ministerios de Defensa y Seguridad. Más allá de eso, el documento considerado resulta de interés por permitir un diagnóstico de situación en relación al empleo público en el actual contexto.

BIBLIOGRAFÍA

Banti, L.E. (2009). Un nuevo horizonte para la garantía constitucional de la estabilidad para el empleado público. Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración. “Administración Pública y Cuestión Federal. La red Nación, Provincias y Municipios”. Ciudad de San Juan, 27 a 29 de mayo.

Blutman, G. y Cao, H (coord.) (2023). Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales. 1ra ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/materia_estado_sin_anexos_0.pdf.

Blutman, G.; Estévez, A. ; Iturburu, M. S.; y Cao, H. (2007). Introducción a la administración pública Argentina: nación, provincias, y municipios. Editorial Biblos.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11).

CNN (2024, 16 de Septiembre). "Milei está aumentando el gasto en Defensa de Argentina: ¿por qué y qué dice el proyecto de presupuesto 2025", por Germán Padigner. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2024/09/16/argentina-gasto-defensa-milei-orix/>.

Cormick, H. (2020). Formación de directivos públicos. Ponencia elaborada para II Jornadas Democracia y Desigualdades. GT 18 - Capacidades estatales y democracia: construyendo el Estado para el desarrollo y la democracia. Universidad Nacional de José C. Paz.

De La Fuente, H. (2001). La estabilidad del empleado público: situación del personal contratado. La Ley, D , 911.

Diéguez, G. y Gasparin, J. (2016). El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de Políticas Públicas. Área de Estado y Gobierno.

ESPOP (2023) Encuesta de satisfacción política y opinión pública. Septiembre. Universidad de San Andrés.



ESPOP (2024) Encuesta de satisfacción política y opinión pública. Septiembre. Universidad de San Andrés.

INAP (2023). Informe trimestral de empleo público (ITEP). Número extraordinario - Anual 2022. Instituto Nacional de la Administración Pública, noviembre. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/04/anual_2022_-_numero_extraordinario.pdf.

INDEC (2024). Informe de dotación de personal de la administración pública nacional, empresas y sociedades. Julio 2024. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/dotacion_personal_apn_08_24AADFE6E745.pdf.

Oszlak, O. (1982). La formación del estado argentino : orden, progreso y organización nacional. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros. Red de Gestión Pública y Transparencia, BID. Washington DC.

Oszlak, O. (2003). Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública [en] Arellano, D. et al. Retos de la profesionalización de la función pública. CLAD. Caracas.

Oszlak, O. (2011). El rol del estado: micro, meso y macro, Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.

Ramió Matas, C. (2000). Experiencias de implantación de servicio civil en América Latina: aprendizaje desde algunos modelos consolidados de Europa y Estados Unidos. Mimeo.

Redacción La Tinta (2024, 20 de Mayo). "Una ley sin bases". La tinta: <https://latinta.com.ar/2024/05/20/una-ley-sin-bases/>.

Secretaría de Políticas Universitarias (2023). Síntesis de Información Estadísticas Universitarias 2021-2022. Departamento de Información Universitaria. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sintesis_2021-2022_sistema_universitario_argentino_1.pdf.

SIPRI (2024) Stockholm International Peace Research Institute. Disponible en: <https://milex.sipri.org/sipri>.



Política Pública Paulo Gustavo de Cultura: um desenho para participação cidadã

Profa. Dra. Patrícia R. C. da Cunha
Universidade Federal de Pelotas.
Mestrando Fábio Abbud da Silva
Universidade Federal de Pelotas

Resumo:

A política pública Paulo Gustavo surgiu como uma política emergencial para atender o setor de cultura no período pandêmico da COVID-19. Por pressão do setor profissional o governo federal brasileiro formulou a política, que estabeleceu os eixos centrais, sendo um deles, a participação social para fortalecimento da democracia. A adesão dos municípios à política implicou na formulação de planos que deveriam implicar em participação social. O trabalho examina a participação social na política cultural Paulo Gustavo no município de São Lourenço/RS-Brasil. O objetivo é refletir sobre o aprendizado democrático dos atores políticos provocado por uma política pública com desenho participativo. A metodologia é qualitativa e utiliza ferramentas como revisão bibliográfica e análise documental. Os conceitos centrais são políticas públicas, atores sociais e participação política. Os resultados apontam para um processo pedagógico de atores públicos e sociedade civil promovido por um desenho de políticas públicas participativa no setor de cultura.

Palavras-chaves: Políticas Públicas, Participação Política, Política de Cultura Paulo Gustavo, desenho de política pública, política de aprendizado.

Abstract:

The Paulo Gustavo public policy emerged as an emergency policy to serve the culture sector during the COVID-19 pandemic period. Under pressure from the professional sector, the Brazilian federal government formulated the policy, which established the central axes, one of which was social participation to strengthen democracy. The municipalities' adherence to the policy implied the formulation of action plans that should imply social participation. The work examines social participation in Paulo Gustavo cultural policy in the municipality of São Lourenço/RS-Brazil. The objective is to reflect on the democratic learning of political actors provoked by a public policy with a participatory design. The methodology is qualitative and uses tools such as bibliographic review and document analysis. The central concepts are public policies, social actors and political participation. The results point to a pedagogical process of public actors and civil society promoted by a participatory public policy design in the culture sector.

Key-words: Public Policies, Political Participation, Culture Policy Paulo Gustavo, public policy design, learning policy.



1. INTRODUÇÃO

Desde sua redemocratização, na década de 1980, o Brasil busca desenvolver políticas públicas nacionais que estimulem a participação política, conforme preconizado pela Constituição Cidadã de 1988. Características como o sistema federativo brasileiro, com autonomia para realização de pactos entre municípios, o distrito federal, estados e União, exigem um intenso processo de comunicação, negociação, convencimento e coordenação entre os diversos atores sociais envolvidos na formulação de uma política pública. Em consequência temos altos custos de transação envolvidos (NORTH, 1990) em diferentes níveis de integração, e resultados variados na implementação de políticas públicas no território nacional. O que tem promovido um processo de aprendizado da política (*policy learning*) no desenho de políticas, principalmente, em planos nacionais, que adotem ferramentas para estimular a democracia e participação política junto à promoção e construção de políticas públicas.

A teoria da “governança experimentalista” (SABEL; ZEITLIN, 2008) sobre o aprendizado político (*policy learning*) diz que momentos de crise são propícios para se chegar a soluções e mudanças políticas. A pandemia de Covid-19 foi um momento de crise sanitária mundial, que atingiu particularmente o setor cultural e da economia criativa brasileira, onde o segmento foi um dos primeiros a interromper suas atividades e um dos últimos a retomar. Tal situação promoveu a mobilização de atores sociais na construção de políticas públicas emergências de cultura, como a Paulo Gustavo.

Em decorrência do impacto pandêmico provocado no setor cultural, o Brasil respondeu basicamente com duas políticas emergenciais reguladas pela Lei Aldir Blanc (LAB), Lei nº 14.017/2021, que tratou da liberação de até 3 bilhões de reais para estados, distrito federal e municípios, com recursos oriundos, em sua maioria, do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Ela teve como princípio norteador o respeito à diversidade, à democratização e à universalização do acesso à cultura no país. E a Lei Paulo Gustavo, (Lei Complementar nº 195/ 2022), que previu repasses no montante de R\$ 3,862 bilhões a estados, municípios e ao Distrito Federal para aplicação em ações emergenciais para combater e mitigar os efeitos da pandemia da Covid-19, sobre o setor cultural. Os instrumentos legais referentes estabeleceram 72% dos recursos destinados a ações para o setor audiovisual, e 28% destinados a ações para os demais setores da cultura.

Deve-se levar em conta para o exame das políticas culturais de emergência no Brasil, o contexto sócio-político conturbado que se instaurou desde a ocorrência do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016). Uma vez que, no começo do governo assumido pelo vice-presidente Temer (2016-2019), o Ministério da Cultura foi extinto e na sequência retomado, para no governo Bolsonaro (2018) essa ação se efetivar e suas políticas públicas passaram à responsabilidade da Secretaria Especial da Cultura, primeiro dentro da estrutura administrativa do Ministério da Cidadania e, posteriormente do Ministério do Turismo. Esse processo levou a uma intensa mobilização política do setor de cultura e de economia criativa no país na defesa de políticas públicas de cultura. As disputas ideológicas em torno da produção cultural no país se refletiram de forma direta nas políticas públicas, através das trocas de secretário(a) na pasta, das polêmicas motivadas por ações dos seus comandantes, por exemplo, ataque a comunidade LBGTQIAPN+, propaganda nazista e relativização da ditadura militar. Soma-se a isso, de acordo com os dados levantados pelo Observatório do Itaú Cultural a queda na destinação de investimento público do governo federal.

As disputas em torno das políticas públicas culturais foram muito cerceadas pela obrigatoriedade de isolamento social provocado pela pandemia de Covid-19. A maneira como o setor foi atingido por tal evento levou a um contexto de risco de garantia de direitos culturais



e de existência para muitos agentes culturais. Isso exigiu uma resposta institucional nos diversos níveis de governo no Brasil, dando início a agenda pública de aprovação das Leis que subsidiaram as políticas públicas culturais emergências, a Lei Aldir Blanc e a Lei Paulo Gustavo.

A formulação da Política Cultural Paulo Gustavo (LPG) ocorreu, mesmo após a suspensão do estado de pandemia. Ela manteve o objetivo de mitigar os efeitos da Pandemia da Covid-19. A Lei Complementar 195/2022, que institui a política pública, foi sancionada somente em julho de 2022, após vetos presidenciais e a derrubada dos vetos pelos legisladores. O processo de aprovação da Lei que informa a política pública demonstra a existência de interesses contrários e oposição a essa ação do Estado. A regulamentação da Lei Complementar 195/2022 só ocorreu em maio de 2023, por meio do Decreto 11.525/2023, após a troca de governo no âmbito federal e após a nova regulamentação federal para ações de fomento à cultura (Decreto 11.453/2023). O intenso envolvimento de atores políticos no processo de produção da política pública Paulo Gustavo para o setor cultural e economia criativa, sejam eles públicos e/ou civil, justifica um olhar mais detalhado sobre ela. Em particular seu desdobramento local.

A problematização nesse trabalho volta-se para o processo de *design* político da política cultural Paulo Gustavo e seus desdobramentos no município de São Lourenço/RS-Brasil e a promoção da participação social. Considerando que, a adesão dos municípios à política federal implicou na formulação de planos de ações que deveriam implicar em participação social. O objetivo geral é refletir sobre o aprendizado democrático dos atores políticos provocado por uma política pública com desenho participativo. São Lourenço do Sul é uma cidade com 43.540 habitantes, com PIB per capita de R\$25.869,39, em 2020. Ela é composta por diversidade étnica e cultural caracterizada pela existência de colonização alemã e pomerana, e pela presença de cinco comunidades remanescentes quilombolas.

Nesse sentido, a metodologia adotada para examinar a política pública Paulo Gustavo é qualitativa, e volta-se para o estudo de caso sobre a participação política dos atores sociais envolvidos no desenho da política no município de São Lourenço do Sul, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Foram adotadas técnicas de revisão bibliográfica, e análise documental (FLICK, 2009), sendo essa última aplicada, principalmente, em documentos oficiais relativos a leis municipais, súmulas, decretos, atas e relatórios relativos às políticas públicas de cultura. Os critérios de análise se concentraram nos conteúdos dos documentos visando identificar estratégias adotadas ou estímulos para estratégias dos atores sociais envolvidos.

Esse artigo se estrutura da seguinte forma: além dessa introdução, uma sessão que objetiva trazer os conceitos e teorias sensibilizadores através dos quais são examinados os materiais relativos ao estudo de caso sobre a política pública cultural Paulo Gustavo. Na sequência olha-se para os atores políticos na busca de analisar sua participação na política pública de Cultura Paulo Gustavo em São Lourenço do Sul-Br. Finalmente, a conclusão busca trazer a reflexão sobre o processo de aprendizagem que o *design* político proposto promoveu em relação à Política de Cultura Paulo Gustavo.

2. Participação Política, Políticas Públicas, e Desenho da Política.

A análise de estilos políticos procura detectar, entre outras coisas, o padrão de comportamento político de uma dada sociedade. As pesquisas voltadas à investigação de valores e comportamentos políticos pertencem ao campo de estudo conhecido como Cultura Política. Essa é compreendida como as disposições psicológicas dos indivíduos sobre o sistema político e sobre o papel do cidadão nesse sistema (ALMOND; VERBA, 1963, p. 97). Esse campo de estudos foi inaugurado por Almond e Verba (1963), que estabeleceram três dimensões



de orientação política: a cognitiva, que se caracteriza pelo conhecimento sobre política; a afetiva, que se relaciona aos sentimentos frente à política; e a avaliativa, que diz respeito ao caráter moral sobre a política. Essas dimensões servem de suporte para identificar as combinações distintas de três —tipos puros: a cultura paroquial, a cultura súdita e a cultura participativa. O foco nesse trabalho concentra-se nesse último tipo, que diz respeito ao sentimento de completa inclusão na esfera pública, sendo essa a mais próxima de uma cultura cívica, que é o arranjo mais adequado ao surgimento e à manutenção de um regime democrático. Isso porque as orientações políticas se voltam para a participação efetiva na comunidade. Ela permite, por exemplo, a participação na demanda e avaliação de políticas públicas, entre outras formas de participação política.

Várias teorias democráticas (HABERMAS, 1984; AVRITZER, 1996, BAQUERO,) têm como pressuposto que a maior participação política aumenta as possibilidades de se efetivarem políticas públicas que garantam os direitos de cidadania, menor desigualdade social ou maior qualidade de vida. A herança política autoritária da América Latina tem exigido dessas sociedades medidas de estímulo à construção democrática. Assim, o ideário da participação da sociedade enquanto ator para implementação e gestão de políticas públicas, e também como agente fiscalizador, tem sido apresentado por diversos organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, Organização das Nações Unidas, entre outros, como recomendação para América Latina. A ideia implícita é o combate à corrupção e à cultura política autoritária. Assim, trata-se aqui de um estudo de cultura política que se alia aos estudos sobre políticas públicas, e centra-se na participação política dos atores no desenho de política pública de cultura brasileira.

As abordagens investigativas da Análise de Políticas Públicas têm se mostrado insuficientes para abarcar os diversos aspectos e ações que envolvem o processo de tomada de decisões e formulação de uma política pública. Dessa forma, o Estado brasileiro, através do modelo de políticas públicas adotado, vem estimulando a participação e a interlocução com a sociedade. Por sua vez, a compreensão desse processo pelos atores sociais influencia as práticas políticas em relação ao Estado. Ou seja, o tipo de participação política existente reforça um determinado tipo de cultura política que se reflete na formação da cidadania, nas práticas políticas, e nas interações e percepções sobre os governos, o Estado, o regime, e a política em si.

A participação política diz respeito tanto às ações diretamente ligadas aos processos eleitorais, como votar ou trabalhar para eleger um candidato, conhecidas como formas de participação convencional; como também às participações reivindicatórias, de expressão ou pressão, como greves, ocupações ou abaixo-assinados, conhecidas como formas de participação não convencional. Sob o estímulo para participação política, o Estado brasileiro tem incorporado experiências participativas em suas práticas criando instituições previstas constitucionalmente como o plebiscito, o referendo e os conselhos gestores. Tem também estimulado a participação cidadã em audiências públicas, fóruns de políticas públicas, e em vários municípios ou estados tem instituído o orçamento participativo.

A Análise de Políticas Públicas tem como objetivo gerar conhecimento sobre os processos de formulação, implementação e avaliação, o que após observar os resultados produzidos por um sistema político, tornou-se uma das abordagens tradicionais de investigação da Ciência Política. Em consequência, a adoção de um modelo de análise para a compreensão da relação entre Estado e sociedade vai implicar impactos para o exame das tomadas de decisões. Por sua vez, a escolha de um modelo para análise das tomadas de decisões implica privilegiar determinados ângulos e ações à medida que as políticas públicas podem ser vistas como um processo de disputa ou conflito por recursos escassos.



Dessa maneira, as políticas públicas podem ser definidas, como conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos. As decisões e ações envolvem a atividade política compreendida como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à solução pacífica de conflitos relacionados com bens públicos. (RUA, 1998.P.731).

Pensando sobre os atores sociais e os espaços de participação política, Côrtes (2006), ao sistematizar a literatura sobre foros participativos e governabilidade afirma que é possível classificar o assunto em dois grandes grupos. O primeiro, constituído pela literatura que apresenta uma postura cética frente aos foros participativos favorecerem a democratização da gestão pública ou melhorarem a implementação de políticas. O segundo, composto pelos que ressaltam a democratização da gestão pública provocada pela participação política, porque os gestores públicos estariam induzidos a tomar decisões considerando interesses até o momento excluídos.

Puesto que en países en desarrollo, como Brasil, los contextos democráticos estarían caracterizados por la convivencia entre instituciones típicas de las democracias representativas y el mantenimiento de padrones autoritarios de decisión y de formas clientelísticas de relación entre gobiernos e intereses sociales, la constitución de dichos Foros favorecería una – nueva- buena gobernabilidad. (CÔRTEZ, 2006, p. 17)

Um dos mais conhecidos e utilizados modelos de análise de política pública é o ciclo político-administrativo, que para Howlett, Ramesh e Perl (2013), pode ser realizada a partir da análise dos estágios da montagem da agenda, da formulação de políticas, da tomada de decisão política, da implementação de políticas e da avaliação de políticas. Enquanto forma de organização teórica-metodológica segue essa divisão, mas eles lembram que a realidade nem sempre obedece a essa ordem e possuem dinâmicas que antecipam ou sobrepõem as etapas. Os autores destacam também o conceito de subsistemas político-administrativo como útil para captar a interação entre os atores, instituições e ideias. Definido como composto pelos “atores e instituições que se encontram em cada um dos setores ou nas áreas de problemas; dentro de um sistema político e econômico mais amplo” (Idem, p.92). Indo ao encontro desse entendimento as reflexões de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 59) apontam para a compreensão de que “tanto os atores quanto as instituições e as ideias que eles defendem exercem um papel significativo no sentido de influenciar a evolução e os resultados no processo político-administrativo”.

Nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013) consideram que os subsistemas políticos contribuem para a implementação quando os atores políticos utilizam o conhecimento e valores para dar forma ao programa de implementação das decisões políticas. Porém, o número de atores que se envolve nessa fase do ciclo da política é pequeno, sendo os burocratas, dos mais diversos níveis de governo, os mais importantes deles, pois trazem os conflitos endêmicos intra e interorganizações para primeiro plano da implementação (DYE, 2001 APUD HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013; p. 179).

Isso leva a *policy design* ou desenho da política como implementação, que destaca a abordagem da escolha de instrumentos políticos ou de governo, ou das ferramentas políticas adotadas na resolução de problemas. Ao se voltar para produção científica dos cientistas políticos, Howlett, Ramesh e Perl (2013) com base principalmente nas ideias de Doern (1981) sobre o tema, destacam na literatura que todo instrumento político ou de governo pode ser substituído ou ajustado para desempenhar uma tarefa definida. Cabem aos governos escolher instrumentos menos coercitivos para a tarefa proposta, oferecendo menor resistência social para as ações empreendidas. O desenvolvimento das pesquisas na área destaca que existe uma



estreita ligação entre a formulação, a tomada de decisão e a implementação das políticas públicas. (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013; p 192).

Howlett; Ramesh; Perl, (2013) ao compilar a literatura dedicada ao exame das ferramentas afirma já haver conhecimento sobre elas tanto de caráter substantivo, quanto procedimental, além de seus efeitos e das razões porque são escolhidos. Considerando essa literatura, adota-se aqui essa classificação para análise das ferramentas utilizadas em São Lourenço do Sul na política de cultura PG. Em relação aos instrumentos ou ferramentas que compõem os modelos de análise destaca-se, principalmente, os ensinamentos de Christopher Hood (1986, p.78), para desenvolvimento do “Modelo NATO”, que postula que os governos basicamente enfrentam os problemas políticos com o uso de quatro categorias amplas de recursos ou controles de governo, sendo elas, os instrumentos de informação (Nodalidade), instrumentos de poderes legais (Autoridade), os recursos monetários disponíveis, (Tesouro) e as organizações a sua disposição (Organização).

Quadro 1 - Instrumentos políticos segundo o principal recurso do governo:

Nodalidade	Autoridade	Tesouro	Organização
Coleta e liberação de informação	Regulação de comando e controle	Verbas e empréstimos	Provisão direta de bens e serviços e empresas públicas
Assessoria e exortação	Autorregulação	Taxas de uso	Recurso à família, à comunidade e à organizações voluntárias
Publicidade	Fixação de padrão e regulação delegada	Impostos e dispêndios de impostos	Criação de mercado
Comissões e investigações	Comissões consultivas e consultorias	Criação e financiamento de grupos de interesse	Reorganização governamental

Fonte: Adaptada de Christopher Hood. The tools of government. Chatham, N. Jersey: Chatham House, 1986, p.24-5 apud Howlett, Ramesh e Perl (2013), p.130.

Os atores políticos são os responsáveis pela formulação da política pública, conforme Rodrigues (2010) são aqueles que desenham a política pública e mobilizam os recursos necessários para a sua realização, podendo ser atores individuais ou coletivos, públicos ou privados. No caso estudado, os atores privados são os trabalhadores da cultura e pessoas interessadas no debate cultural. Já os atores públicos são os membros do poder público municipal e pessoas ligadas a instituições, participantes formais nos processos de formulação pesquisado.

Com base nos elementos teóricos aqui expostos pretende-se analisar na sequência o desenho participativo da política de cultura Paulo Gustavo no município de São Lourenço do



Sul/RS-Br, identificando os atores sociais envolvidos e o desenho político dessa política de cultura.

3. Atores e desenho (*design*) da Política de Cultura Paulo Gustavo

A principal referência de políticas públicas de cultura no Brasil é o Plano Nacional da Cultura. Porém, a descontinuidade em sua avaliação e do seu monitoramento, ou até mesmo a descontinuidade das ações pactuadas, como os cortes de gastos em investimentos na cultura, e o abandono parcial das suas metas - das 53 metas somente 22 tiveram desempenho de 50% ou mais em seu alcance (SOARES, 2022) - entre outros motivos, fizeram com que princípios estipulados no Plano, como transversalidade, cooperação, autonomia e descentralização, deixassem de ser priorizados. As ações municipais, no intuito de implementar a política Paulo Gustavo, reforçam justamente esses princípios subestimados.

A Lei Paulo Gustavo, (Lei Complementar nº 195/ 2022), criada para promover socorro ao setor cultural utilizou a descentralização dos recursos como prerrogativa em seus textos. Da mesma maneira, as leis deram certa autonomia para os Estados e Municípios criarem as ferramentas de promoção do socorro ao setor cultural, e dispõe sobre ações emergenciais destinadas a serem adotadas em decorrência dos efeitos econômicos e sociais da pandemia da Covid- 19. Essa autonomia implicou na adesão de forma voluntária dos entes às políticas públicas, e que o repasse de verba fosse direto para os estados e municípios. Dessa forma, na política emergencial de cultura Paulo Gustavo havia um grande espaço para formulação ou reformulação da política nos diversos níveis da política pública. Além disso, a desburocratização da adesão à política e o montante ofertado são formas de atrair a parceria dos municípios para aderir e implementar as políticas propostas. No caso pesquisado, coube ao Município a implementação da política pública, mesmo a União estabelecendo as linhas gerais das políticas emergenciais.

A regulamentação da Lei Paulo Gustavo delimitou que os municípios deveriam destinar recursos para financiar ações que contemplassem o apoio à produção audiovisual, o apoio a espaços de exibição de obras audiovisuais e para apoio a outras ações relativas ao segmento audiovisual, tais como, ações de qualificação, realização de festivais, apoio a cineclubes, etc. No caso da Política Paulo Gustavo os valores para estes três grupos de ações vieram limitados, podendo haver remanejamento somente no caso de não haver projetos contemplados que utilizassem a totalidade de recurso disponível para cada grupo de ação de fomento específica. As ações também eram acompanhadas de obrigações aos municípios, tais como, a adesão aos Sistemas de Cultura, Estadual e Federal respectivamente. Já o montante de recursos previsto para as demais áreas da cultura (ou seja, excluído o setor audiovisual) poderia ser usado, pelos entes, para outros três grupos de ações, em resumo: apoio ao desenvolvimento de atividades de economia criativa; desenvolvimento de espaços artísticos e culturais; e apoio a outras formas de financiamento de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas na internet. A Política Paulo Gustavo também previu a possibilidade de uso de até 5% dos recursos recebidos pelos entes públicos para a operacionalização da política cultural, valor que deveria ser descontado daqueles disponíveis para o audiovisual e/ou para as demais áreas da cultura.

Referente ao estímulo participativo o desenho da política faz parte da constituição da Lei Paulo Gustavo, que previu no seu artigo quarto, nos parágrafos primeiro e segundo:

“Para os fins desta Lei Complementar, o plano de cultura de qualquer ente da Federação beneficiário dos recursos oriundos desta Lei Complementar deverá ter caráter plurianual e ser criado contando com a participação da sociedade civil por meio de consultas públicas, fóruns, conferências ou outros ambientes de consulta, no âmbito dos conselhos estaduais, distrital e municipais de cultura. § 2º Após a adequação



orçamentária de que tratam os arts. 11 e 12 desta Lei Complementar, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover discussão e consulta à comunidade cultural e aos demais atores da sociedade civil sobre parâmetros de regulamentos, editais, chamamentos públicos, prêmios ou quaisquer outras formas de seleção pública relativos aos recursos de que trata esta Lei Complementar, por meio de conselhos de cultura, de fóruns direcionados às diferentes linguagens artísticas, de audiências públicas ou de reuniões técnicas com potenciais interessados em participar de chamamento público, sessões públicas presenciais e consultas públicas, desde que adotadas medidas de transparência e impessoalidade, cujos resultados deverão ser observados na elaboração dos instrumentos de seleção de que trata este parágrafo.” (BRASIL, 2022).

No tocante à promoção da democracia a Lei Paulo Gustavo garantiu para o desenho da política pública o incentivo da participação de grupos sociopolíticos minoritários, conforme artigo 17:

(...) “os Municípios deverão assegurar mecanismos de estímulo à participação e ao protagonismo de mulheres, de negros, de indígenas, de povos tradicionais, inclusive de terreiro e quilombolas, de populações nômades, de pessoas do segmento LGBTQIA+, de pessoas com deficiência e de outras minorias, por meio de cotas, critérios diferenciados de pontuação, editais específicos ou qualquer outro meio de ação afirmativa.” (Idem, ibidem).

O município realizou a adesão para executar a política cultural Paulo Gustavo integralmente, incluindo a utilização de 5% do valor para a operacionalização, devendo este percentual ser descontado das demais metas - podendo ser descontado de uma ou mais metas até o limite de 5% do valor total do repasse. O cadastramento do plano de ação também ocorreu na plataforma Transferegov (novo nome da Plataforma + Brasil) e em menos de um mês após a regulamentação da LPG, o plano foi aprovado pelo Governo Federal. O plano de ação aprovado previa o repasse de R\$ 397.812,06 divididos nas seguintes metas: R\$ 210.760,83 para apoio a produções audiovisuais; R\$ 48.175,04 para apoio as salas de cinema; R\$ 24.186,97 para formação, qualificação e difusão; e R\$ 114.689,22 para apoio às demais áreas da cultura. O plano de ação era genérico, permitindo definições futuras após a continuidade da fase de apreciação e da fase de diálogo.

Para o município aderir à política pública era necessário o cadastro de um plano de ação simplificado, por meio da “Plataforma + Brasil”. Esse foi o primeiro problema a ser resolvido na formulação da política pública no âmbito municipal, de que forma construir um plano de ação. Tal exigência, formulada na política nacional, pressionou o município a traçar um plano de ação que precisou ser formulado pelo município. Para ilustrar o percurso e o órgão pelos quais as políticas públicas devem percorrer desde o governo federal até o município foi elaborado a figura abaixo.

Figura 1 - Organograma do trâmite para adesão com repasse fundo a fundo via Plataforma+Brasil/Transferegov

Fonte: SILVA, F. A. 2024.

Diante desse cenário, municípios como São Lourenço do Sul viram-se pressionados a promover políticas públicas de socorro e fomento à cultura em uma proporção, até então, nunca promovida na cidade. Também, foram compelidos a criar e ativar espaços participativos para escuta e aprovação das ações políticas promovendo a mobilização de atores políticos que estavam desarticulados, em virtude da pandemia, atraindo novos atores políticos e criando novas instituições.



Como alertam Howlett; Ramesh; Perl, (2013. P. 158), o estágio da formulação está aberto a muitos atores, porém só participa dele quem é membro do subsistema específico da política pública, no caso da cultura. Mas, quando chega o momento de decidir, os atores políticos limitam-se aos que têm capacidade ou autoridade para tomar decisões públicas, ou seja, quem ocupa cargos no governo. Isso não quer dizer que os outros atores, estatais ou não, desistam de exercer influência na tomada de decisões, mas esses atores se limitam a ter voz no processo de tomada de decisão. Enquanto isso, os agentes do Estado têm voz e voto. Porém há de se compreender que os tomadores de decisão também estão cercados de restrições relativas à regulação e às estruturas legais, ao orçamento, a pressões de lobby, ao calendário eleitoral, a legitimidade, estímulos e a persuasão diante de cidadãos(ãs) que participam do processo de agenda e formulação da política, assim como, de outros funcionários que devem implementar posteriormente a política, pois durante a formulação deve-se pensar também em sua viabilidade.

Assim, a formulação da política no âmbito federal já impôs algumas decisões sobre o desenho das políticas públicas no nível local. Revelando preferências na adoção de instrumentos ou ferramentas de governo. As ferramentas ou instrumentos políticos “são os meios ou os expedientes reais a que os governos recorrem para implementar políticas”. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013. P. 127). As propostas de tais ferramentas já são pensadas na fase de formulação da política, assim, definem se haverá, ou não, ação diante de uma determinada questão política, e quais as melhores formas de tratar a questão e implementar uma solução para ela.

Como visto (quadro 1), dentre os modelos de análise de políticas públicas de *policy design* o “Modelo Nato” (HOOD, 1986) permite identificar as principais ferramentas utilizadas pelos governos, sendo elas os instrumentos baseados na informação ou nodalidade, instrumentos baseados na autoridade, instrumentos baseados no tesouro e instrumentos políticos baseados na organização.

As ferramentas adotadas no desenho da política Paulo Gustavo no município de São Lourenço do Sul foram bem maiores do que as observadas até o momento em outras políticas emergências de cultura como, por exemplo, a política Aldir Blanc. O que promoveu diferenças significativas no desenho dessas políticas. Um dos motivos claros para isso foi o fim das restrições de mobilidade e convívio social impostos pela pandemia de COVID-19. Outro motivo foi porque essa política pública se inspira mais no princípio da democracia participativa, conforme prevista na formulação da política nacional e materializada na obrigação de promover a participação social no debate sobre a política.

Ao analisar o desenho da política pública emergencial de cultura Paulo Gustavo é possível perceber que os instrumentos políticos baseados no tesouro foram utilizados de diferentes formas conforme o nível de governo. Pelo governo federal para incentivar a adesão dos entes autônomos (municípios) à política pública, se deu na forma de transferência financeira de subsídios aos municípios. Da mesma forma é possível identificar a utilização dessa ferramenta pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul. O momento pandêmico e pós-pandêmico facilitou os acordos em torno da utilização desse instrumento devido o evidente impacto negativo sobre o setor cultural. O uso do subsídio do governo federal para políticas públicas a serem implementadas pelos municípios é uma prática corrente no país, já testada em outras políticas como as de educação, saúde e etc. Soma-se a isso a compreensão de que existe no Brasil uma significativa diferença na capacidade arrecadatória entre a União e os outros entes federados responsáveis pela implementação da política. Tudo isso evidencia a preferência do subsídio enquanto instrumento de governo baseado no tesouro para adesão às propostas de governo e seus princípios.



Já no município em si, os instrumentos baseados no tesouro implicaram, como previsto na formulação da política nacional, a adoção dos instrumentos Editais. A ferramenta criada para operacionalizar a PPG foi os Editais municipais para fomento de projetos, ou seja, um instrumento baseado no tesouro na forma de verba (IDEM, p. 137). Foram construídas duas ferramentas para a política Paulo Gustavo o edital 01/2023 para fomento ao setor audiovisual, lançado em 16/10/2023, e o edital 02/2023 para fomento às demais áreas da cultura, lançado em 23/10/2023.

Foram adotadas em todos os níveis de governo ferramentas das campanhas públicas e de informação associadas à categoria nodalidade ou instrumentos baseados na informação (HOWLETT; RAMESH; PERL. 2013). As divulgações em redes sociais oficiais e documentos oficiais como os editais, que possuem o caráter dubio de ser uma regulação e fonte de informação, é um exemplo desses instrumentos. No nível municipal se acrescentou outras ferramentas desse tipo através das campanhas em rádio local e jornal local, a utilização de busca ativa de agentes culturais cadastrados, através de telefonemas e mensagens de e-mails, as reuniões com o Conselho Municipal de Cultura e Patrimônio Histórico e rodas de conversa com a comunidade, como formas de divulgação das informações relativas à política pública. Houve um dia de divulgação corpo a corpo na feira da economia solidária no centro do município, espaço de comercialização de produtos da cultura alimentar de base comunitária, agroecológica e popular. A Fundação Universidade Federal de Rio Grande (FURG), enquanto parceira na formulação da política, disponibilizou durante três dias em seu campus uma pessoa para orientar e tirar dúvidas dos possíveis proponentes de projetos e foi disponibilizado também contatos de *whatsapp* da Coordenadoria de Cultura e da FURG com a mesma finalidade. Também produziram relatórios que observaram os princípios de publicidade e transparência nos chamamentos públicos como previsto na Lei nº 12.527, de 18/11/ 2011 - Lei de Acesso à Informação.

Em relação aos instrumentos baseados na autoridade a Política Paulo Gustavo no âmbito nacional não exigia a confecção de Lei ou Decreto específico para implantação da política local, contudo, havia um conjunto de outras previsões que se constituíam em ferramentas baseadas na autoridade do tipo de comando e controle, (HOWLETT; RAMESH; PERL. 2013. P.133). Mediante as exigências da política nacional Paulo Gustavo, bem como de exigências para adesão ao Sistema Estadual da Cultura, o órgão gestor das políticas culturais locais mobilizou atores para uma nova diretoria do CMCPH, antes mesmo da regulamentação federal da LPG. Em 2023 foi eleita uma nova diretoria do conselho local. O conselho de cultura se constitui assim em uma ferramenta baseada na autoridade, do tipo procedimental, pois Comitês Consultivos são por vezes regulamentados e mais perenes e, por outras, informais e temporários. Nesse caso, o governo seleciona representantes para participar nesses comitês e eles se investem de poderes especiais no processo político. (IDEM, p. 136-137). Países como o Brasil criam órgãos permanentes, previstos constitucionalmente, que são os Conselhos Gestores Municipais, para aconselhar e fiscalizar, por vezes deliberar, sobre as políticas públicas.

Agrega-se aos instrumentos baseados na autoridade adotados em São Lourenço do Sul o comitê consultivo, que foi representado pela participação ativa do CMCPH. As ferramentas do tipo comissões e inquéritos na Política Paulo Gustavo trouxeram, além das comissões típicas, uma em formato mais inovador que são as rodas de conversa. Elas permitiram uma interação mais direta entre governo e cidadãos, assim como possibilitam maior participação política. Como vimos anteriormente, ainda foi consolidada uma última comissão, tendo em vista que os que fizessem parte da etapa de formulação de editais não poderiam concorrer ao fomento. As reuniões da Comissão de Execução da Lei Paulo Gustavo ocorreram durante setembro e início de outubro, com intuito de formular os editais.



Como previsto no Edital nacional, a ferramenta criada para operacionalizar a PPG foram os Editais municipais para fomento de projetos, ou seja, um instrumento baseado no tesouro na forma de verba (IDEM, p. 137). Foram as ferramentas para a política Paulo Gustavo o edital 01/2023 para fomento ao setor audiovisual foi lançado em 16/10/2023, e o edital 02/2023 para fomento às demais áreas da cultura foi lançado em 23/10/2023, como veremos mais detalhadamente em seguida. A partir das regras estabelecidas no âmbito federal e estadual, os editais se tornaram uma das principais ferramentas de promoção democrática na política de cultura do município, pois fez com que o desenho da política municipal atraísse novos atores políticos para formulação e implementação da política pública como pode ser visto a seguir.

A Comissão de Execução da Lei Paulo Gustavo em São Lourenço do Sul-Br foi nomeada por meio do Decreto Municipal 6299/2023. O Decreto estabeleceu assim os principais atores políticos na atuação junto à política pública, ao nomear a comissão com os seguintes membros: o Coordenador de Cultura, um servidor da Coordenadoria de Cultura, o presidente do CMCPH, uma segunda representante do CMCPH e uma representante da FURG. As reuniões da Comissão ocorreram durante setembro e início de outubro, com intuito do debate que culminaria na produção dos editais a partir dos relatórios das rodas de conversas, demais dados levantados durante a apreciação e a própria LPG.

Descobertas sobre os estilos de implementação e as preferências por instrumentos políticos trazem a ideia de que a implementação política só pode ser compreendida e avaliada substancialmente a partir dos atores políticos presentes nos subsistemas políticos, dos recursos disponíveis para esses atores, da natureza do problema que eles buscam resolver e das ideias que tem para solucionar esses problemas, o que leva a constituição de preferências por instrumentos ou procedimentos que na percepção deles funcionam melhor nesse setor político ou funcionaram em setores semelhantes. (HOWLETT, RAMESH E PERL, 2013, p. 193-194). A utilização, nesta exploração, de desenhos de pesquisa que privilegiam a participação política destacam os atores políticos que compõem o subsistema da política de cultura de São Lourenço do Sul na Política Pública de Cultura Paulo Gustavo, como identificados no quadro abaixo:

Quadro 2: Atores políticos na Política Paulo Gustavo - São Lourenço do Sul

Política Pública	Paulo Gustavo	
Atores	Públicos	Privados
União	Ministério do Turismo; Confederação Nacional dos Municípios. Universidade Federal do Rio Grande (FURG)	
Estado	Secretaria de Estado da Cultura (SEDAC) e Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS)	
	Coordenadoria Municipal de Cultura; Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da LPG (membros do	Conselho Municipal de Cultura e Patrimônio Histórico (membros da sociedade civil); Comissão de Acompanhamento e Fis-



Município	setor público); Câmara Municipal de Vereadores; Conselho dos Dirigentes Municipais da Cultura; Associação dos Municípios da Zona Sul (CODIC - AZONASUL)	calização da LPG (membro do CMCPH); Agentes culturais individuais, coletivos e entidades culturais que participaram das Rodas de Conversa (aproximadamente 100 pessoas); Associação Comercial e Industrial (ACI).
------------------	--	--

Fonte: SILVA, F.A. 2024

Em decorrência do previsto nas diretrizes da política pública de cultura, em São Lourenço do Sul foi criada uma Comissão Municipal de Implantação do Sistema Municipal da Cultura, para auxiliar a política cultural Paulo Gustavo. Ela produziu um levantamento preliminar no intuito de traçar um diagnóstico da realidade local que serviria de base, também, para o Plano Municipal de Cultura. Os dados levantados constituíram os de bancos de dados, como o cadastro de produtores culturais criado no momento da formulação da política cultural Aldir Blanc no município, os cadastros daqueles que pleiteavam o auxílio emergencial cofinanciado pela Secretaria de Estado da Cultura do RS (Sedac), entre outros cadastros. O diagnóstico preliminar apresentou dados sobre o perfil dos atores culturais da cidade tais como, atuação por área da cultura, distribuição geográfica, dados sobre a renda e tempos de atuação. Dessa forma, os decisores públicos envolvidos na política cultural Paulo Gustavo contavam com o acúmulo de um conjunto de informações mais completo e sólido como ponto de partida para formulação de políticas públicas. É possível identificar (Quadro 2) que a participação política dos atores sociais se intensifica e diversifica no nível municipal.

A experiência participativa dos atores sociais no município era muito restrita, mesmo com a política emergencial Aldir Blanc, que se restringiam a eventos já tradicionais e consolidados junto à sociedade local. O parco volume de recursos destinados à área não consolidava uma equipe especializada dedicada à cultura no governo, mas a captação de recursos junto ao governo federal exigiu mais dedicação dos decisores públicos, maior planejamento, e a incorporação de parcelas da sociedade que não costumavam ser ouvidas ou consultadas sobre as políticas públicas de cultura.

A Política de Cultura Paulo Gustavo estimulou a reativação do CMCPH, levou a criação da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização, enquanto setor especializado misto do governo e da sociedade, a mobilização de setores sociais tradicionalmente excluídos, como é o caso de comunidades quilombolas, além da criação de locais que aproximam o Estado da sociedade, como as rodas de conversas, espaços que permitem o debate direto dos problemas do setor, a acesso a maior população à política, uma vez que, promove explicações e revela o que é necessário para atender um edital. A participação dos agentes públicos também se ampliou com a PPG, através da participação da FURG, e da colaboração com a Secretaria de cultura do governo do estado, Sedac. A ampliação da participação, ao multiplicar o número de atores sociais e os interesses envolvidos com a política pública, amplia também a representação social da política construída, o acesso ao Estado e aos bens públicos.

4. Conclusões

Em um processo lento e difícil de construção da democracia, o Brasil vem utilizando as políticas públicas para erguer instituições e promover experiências de participação demo-



crática. Em meio a um processo crescente de desconfiança da população nas instituições políticas, frustrações com o regime existente, ampla desigualdade social, promoção de uma ideologia de costumes conservadores, em torno da família e da religião, e ataques sistemáticos à área da cultura por parte de setores da sociedade a Política Pública Paulo Gustavo (PPG) pode ser vista como uma conquista da sociedade brasileira.

Considerando tudo o que foi exposto na implementação da PPG em São Lourenço do Sul-Br, e seu vínculo direto com o desenho da política pública, é possível afirmar que o maior legado da política emergencial é o processo de aprendizado da política (*policy learning*). Na análise de políticas públicas, a aprendizagem pode ser definida como um processo de atualização de crenças sobre políticas baseadas em experiências vividas ou testemunhadas, análises ou interação (DUNLOP; RADAELLI 2012). O que por si só, torna a experiência vivenciada pelo município de São Lourenço do Sul-Br na implementação da Política de Cultura Paulo Gustavo (PPG), um ganho social. Sua implementação, ao obedecer a um desenho participativo, leva uma nova experiência que permite a população, e os agentes públicos, maior compreensão de uma vivência democrática.

Sem dúvida um dos atores políticos importantes para o desenho da PPG é a burocracia federal que, em meio a um contexto conturbado de reestruturação institucional e política, manteve a clareza dos princípios constitucionais na formulação da política pública. Tal capacidade só pode ser compreendida através do aprendizado de políticas públicas com participação democrática advindo de experiências anteriores, como a confecção de Planos Nacionais de Políticas Públicas.

Mesmo que o Plano Nacional de cultura não possa até o momento ser considerado uma experiência exitosa de aprendizado, outros Planos Nacionais, como o de saúde e educação, servem de inspiração para que a burocracia especializada possa corrigir caminhos e trajetórias na adaptação de políticas que promovam a vivência local de participação política de cidadãos na construção coletiva da ação do Estado. A PPG, devido à situação de emergência sanitária, simplificou os processos de negociação política, reduziu os vetos, e acelerou a formação de coalizões de defesa, se constituindo em uma experiência municipal que serve de base para o aperfeiçoamento do Plano Nacional de Cultura.

A governança que se observa na formulação e implementação da Política de Cultura Paulo Gustavo condiz com as diversas formas de aprendizados categorizados pela literatura de políticas públicas, sendo eles, a aprendizagem instrumental, quando os atores aprendem como melhorar a política; a aprendizagem social, com mudanças de modelos de políticas refletidas também nas ideias políticas socialmente dominantes; e a aprendizagem política, que afeta o poder e o influência, como quando os governos começam a usar a política pública em seu cálculo de reeleição (GILARDI, 2010; ZITO E SCHOUT; 2009).

Para que a aprendizagem seja uma característica das políticas públicas é preciso explorar como organizações complexas e subsistemas políticos aprendem e qual os efeitos desta sobre as políticas. Um dos primeiros que podemos constatar é uma padronização na forma de ação. A adoção de ferramentas comuns, como as identificadas e analisadas pelo “Modelo NATO” em São Lourenço do Sul-Br, permite que uma maior integração nas formas de ação dos diversos componentes do Estado federativo brasileiro ocorra. Isso orienta, também, aqueles que interagem com o Estado, proporcionando maior previsibilidade e compreensão dos mecanismos políticos de acesso às políticas públicas.

Em particular, se relacionado às ferramentas baseadas na organização, o ciclo da política cultural Paulo Gustavo beneficiou-se da recente reorganização do Sistema Municipal de Cultura ampliando a participação e o número dos atores sociais que se envolveram com a política pública de forma direta. Registra-se que a LPG permitiu aos municípios o uso de parte dos recursos repassados para a operacionalização da política pública. Diante desta possibi-



lidade, o município estabeleceu parceria com uma fundação ligada à FURG, e contou com profissionais para capacitar agentes culturais, para atender às dúvidas por eles apresentadas, para ampliar a publicidade da política cultural e, também, para realizar as avaliações dos projetos culturais submetidos aos editais.

Ainda, na perspectiva de instrumentos de autoridade são classificados também os comitês consultivos, e tanto o CMCPH, quanto o Comitê fiscalizador foram adotados no desenho dessa política pública Paulo Gustavo, sendo esse um aspecto importante para promoção da credibilidade das instituições que compõem a política e para *accountability*. Todas as práticas que estimulam a participação política na construção da política pública se tornam experiências de participação efetiva na comunidade, que ao promover a inclusão de interesses até o momento excluídos das ações de gestores públicos podem fortalecer uma cultura cívica nos moldes construídos por Almond e Verba (1989).

5.REFERENCIAS:

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney..The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations [1963]. California: Sage Publications, 1989.

AVRITZER, L. A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática – São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996

BRASIL. Lei Complementar Nº 195, De 8 De Julho De 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp195.htm. Acesso: 30.10.2024.

CÔRTEZ, S. M. V. *Foros Participativos y Gobernabilidad: Uma Sistematización de las contribuciones de la literatura*. In: LUBAMO; COELHO; MELO (COMP.) **Diseño Institucional y Participación Política: experiencias en el Brasil contemporáneo**. 1ª. Ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –CLACSO: Fundação Joaquim Nabuco. El Núcleo de Opinião e Políticas Públicas, 2006.

FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa [recurso eletrônico] / Uwe Flick ; tradução Joice Elias Costa. – 3. ed. – Dados eletrônicos.– Porto Alegre : Artmed, 2009.

GILARDI, F. (2010) ‘Who learns from what in policy diffusion processes?’ American Journal of Political Science 54(3): 650–66.

HABERMAS,J. Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2vols.1984.

HOOD, Christopher. *The tools of Governament*. Chatam, NJ: Chatham 227 House,1986.

HOWLETT, Michael, 1955 - Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora/ Michael Howlett, M. Ramesh, Anthony Perl; Tradução técnica Francisco G. Heidemann. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

NORTH, D. *A transaction cost theory of politics*. JOURNAL OF THEORETICAL POLITICS, 2: 355-367, 1990.



RUA, Ma. das G. As políticas públicas e a juventude dos anos 90, In: CNPD. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas. 1998. Brasília. 2. v.

SABEL, C.F.; ZEITLIN, J. (2008). *Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU*, European Law Journal 14(3): 271–327

SÃO LOURENÇO DO SUL. Lei 4158 de 3 de maio de 2023 (Institui o Plano Municipal de Cultura).

SILVA, Fábio Abbud da. Políticas públicas de cultura: comparação das formulações das políticas Aldir Blanc e Paulo Gustavo em São Lourenço do Sul-RS. Pelotas, 2024. 73 f. TCC (Bacharelado em Ciências Sociais) - Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024. Disponível em: <https://pergamum.ufpel.edu.br/acervo/127396>. Acesso em: 30.10. 2024.

SISTEMA NACIONAL DA CULTURA, Perguntas Frequentes. Portal SNC. Disponível em: <(http://portalsnc.cultura.gov.br/perguntas-frequentes-auxilio-cultura/)> Acesso em: 13 fev. 2024.4

ZITO, A.R. and SCHOUT, A. ‘*Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning*’, *Journal of European Public Policy*. 2009).16(8): 1103–23.



Administración pública, sistemas de salud y democracia

Mara de los Santos

marad5244@gmail.com

Hospital Zonal General de Agudos “Petrona Villegas de Cordero”.

Alejandra Bacelo

alebacelo@hotmail.com

Hospital Zonal General de Agudos “Petrona Villegas de Cordero”.

Gloria Acosta

gbc.acosta@gmail.com

Hospital Zonal General de Agudos “Petrona Villegas de Cordero”.

Resumen:

La administración pública, como espacio donde se controlan y asignan los recursos y donde se planifican y ejecutan las políticas públicas de los distintos gobiernos, es el medio por el cual se materializan los principios de igualdad y universalidad propios del régimen democrático. Este último, precisa de organizaciones que cumplan con los criterios de racionalidad y legalidad y en las que se destaque el uso racional de recursos.

Los principios democráticos se ven reforzados por la administración pública no sólo a partir de un desempeño eficiente, eficaz y profesional, sino también por su capacidad de respuesta a las demandas y prestación de bienes y servicios a los ciudadanos.

Si nos centramos en la salud, un campo específico de política pública, encontramos un sistema fragmentado y segmentado que afecta dichos principios. La segmentación y fragmentación generan efectos negativos sobre la gestión eficiente de recursos y sobre la calidad, equidad y acceso en la atención de los pacientes.

En esta línea, el presente trabajo pretende analizar los aportes de las administraciones de los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada en uno de los campos que históricamente ha jugado un rol central en la democracia del país: la salud.

1 Introducción

La salud es un fin y un medio para el desarrollo, en tanto aporta la energía fundamental en el proceso productivo y determina la capacidad de trabajo de la población. Es así que entre el Estado, la democracia, el desarrollo y la Salud existe una simbiosis donde la población que dispone de los medios de vida indispensables, que se convierte en agente activo en su salud y accede a una adecuada atención sanitaria, puede ingresar al sistema productivo y participar de los procesos democráticos. Procesos por medios de los cuales encauza sus necesidades colectivas y donde se toman las decisiones orientadas al desarrollo de la sociedad. En este sentido, se hace indispensable identificar los factores que potencian o merman el sentido de pertenencia e identificación ciudadana frente a la democracia, sus instituciones y actores.

La efectividad de los servicios de salud así como la economía y eficiencia del empleo de sus recursos, tan demandadas en nuestro actual sistema, se alcanzan en la medida en que logran solucionar los problemas de salud de cada paciente, pero también en la medida en que se



ajustan los programas para impactar en la población y se adaptan los planes de desarrollo según las necesidades de cada región. Por ello, las políticas y servicios de salud deben incorporar un criterio económico, administrativo y también epidemiológico.

Al respecto, Marys Siber señala que, a raíz de que las profundas transformaciones económicas instauradas en nuestro país dejaron avanzar la lógica del mercado como mecanismo de asignación de recursos en el sector salud, se da un creciente interés para que los hospitales públicos funcionen económica y eficientemente. Según su perspectiva, desde el momento en que el hospital se convirtió en un recurso para todos los miembros de la comunidad y no solo para los indigentes y los pobres, la sociedad en su conjunto demanda que se le proporcionen servicios de salud de calidad. Sin embargo, es importante no confundir ni reemplazar los medios por los fines. El hospital público necesita de recursos financieros para funcionar, pero sin priorizar la obtención de los mismos por encima de sus objetivos y su misión. De la misma forma, sin perder de vista la relevancia de mejorar y mantener la capacidad de gestión de estos establecimientos y de la administración pública de la que forma parte, el sistema de salud hoy debe centrarse en eliminar la resignación de la gente ante la imposibilidad de acceder a los servicios que brinda y la sensación generalizada de quedar fuera del sistema.

Actualmente, existen distintos tipos de barreras que se interponen al acceso real de la población a los servicios de salud, entendido como el uso efectivo de los mismos, la disponibilidad y disposición del personal, la calidad y oportunidad de la respuesta y la satisfacción de los pacientes. Las barreras espaciales son las más evidentes, por la dispersión de la población y su lejanía con los centros de salud primarios y de complejidad más elevada.

En este punto, aparece el término de equidad. La salud, su preservación y alcance, es uno de los valores más preciados por todas las sociedades. La salud como derecho se orienta principalmente a la accesibilidad de los servicios en un pie de igualdad para toda la población. Así, se constituye como un asunto de Estado, plasmado desde la reforma constitucional de 1962. Entendido en términos del derecho a la atención sanitaria, se tutela a la salud como derecho fundamental del individuo e interés de la colectividad.

2. Salud como Derecho Humano

El concepto de salud fue cambiando a lo largo del tiempo. Antes del siglo XIX, se entendía como la mera ausencia de enfermedad y se consideraba un asunto privado. A partir de 1946, con la creación de la Organización Mundial de la Salud (en adelante OMS), se reconoce la salud como un derecho humano integral, no limitado a la ausencia de enfermedad, sino como un estado de bienestar físico, mental y social. En este sentido, la Constitución de la OMS también es un hito en el reconocimiento del derecho a la salud a nivel internacional. Establece que todos los seres humanos tienen derecho a disfrutar del máximo nivel de salud, sin distinciones. Además, introduce una definición más amplia de salud, vinculándola con el bienestar general y el entorno de las personas.

A la hora de hablar del derecho a la salud, es importante tener en cuenta uno de los principios básicos de la Constitución de la OMS, el cual determina que *“el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social”*. De este principio deriva el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud, lo que implica que todas las personas y las comunidades deben tener acceso sin discriminación a servicios de salud integrales, adecuados, oportunos, de calidad, seguros, eficaces y



asequibles. Se debe asegurar, al mismo tiempo, que el uso de los servicios no afecten a la situación financiera de los mismos.

En Argentina y en el mundo el derecho a la salud ha pasado de ser una aspiración a un compromiso legal y político, que obliga a los gobiernos a proveer las condiciones necesarias para que todas las personas puedan gozar de una vida saludable. El derecho a la salud tuvo toda una evolución en su contenido y alcance. Por un lado, señala la constitucionalización del derecho a la salud. Actualmente, la salud está consagrada en la Constitución Nacional y se incluye a través de instrumentos internacionales que ratifican y explicitan este derecho.

Algunos instrumentos internacionales que fortalecen el derecho a la salud fueron la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que exigen que los Estados garanticen no solo la salud pública, sino también el acceso a la asistencia médica. También la Convención sobre los Derechos del Niño, que enfatiza el derecho de los niños a gozar de un alto nivel de salud. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también amplía la definición de salud, incorporando no solo el acceso a servicios de salud, sino también factores socioeconómicos que facilitan una vida saludable. Esto incluye aspectos como alimentación adecuada, vivienda, agua potable, condiciones laborales y un entorno saludable, así como acceso a educación e información sobre salud.

De esta forma, se reafirma el deber de los Estados de garantizar este derecho. Específicamente, la Observación General N° 14 del Pacto establece que los Estados tienen la responsabilidad de crear condiciones que permitan a los individuos alcanzar el mejor nivel de salud posible. Esto incluye la asignación adecuada de recursos económicos para la salud, lo que es crucial para el cumplimiento del derecho. Así, se derivan tres niveles de obligaciones: la de respetar, al no interferir con el acceso a la salud; la de proteger, garantizando que terceros no vulneren el derecho a la salud, y la de cumplir, al facilitar (crear condiciones), proporcionar (ofrecer servicios) y promover (informar y educar sobre salud).

Cada uno de estos puntos resalta la complejidad y la interconexión del derecho a la salud con otros derechos y condiciones sociales, subrayando la responsabilidad del Estado en su garantía y promoción.

3. Inequidades en el acceso a la salud

Tal como señala el prólogo de *El derecho a la salud en la Argentina 2017*, “pareciera obvio que si el derecho a la salud se considera desde 1994 un derecho universal, después de dos décadas solo podrían existir mínimas cuestiones de desigualdad. Pero esta conclusión resulta inexacta respecto de lo que ocurre en la realidad.” En consecuencia, es necesario resolver en el campo sanitario la problemática de los determinantes sociales así como la arraigada gestión sanitaria burocrática, “desequilibrada institucionalmente y desordenada operativamente”.

Los determinantes sociales de salud son los factores sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales que impactan en el estado de la salud de las personas y en la calidad de vida. Hacemos referencia principalmente a factores como los niveles de pobreza y exclusión, el desempleo, la educación, el acceso a bienes y servicios esenciales (alimentos, agua potable e instalaciones sanitarias y vivienda), el acceso a la información, los grados de protección social, entre otros. Todos estos factores nos demuestran que “no es posible lograr el pleno goce del derecho a la salud, si se está privando de otros derechos básicos”. Avanzar



hacia el acceso universal a la salud y la cobertura universal demanda políticas e intervenciones que los aborden y fomenten el compromiso de la sociedad, principalmente de los grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad, en la promoción de la salud.

Otras dimensiones determinantes son la fragmentación y segmentación progresiva del sistema de salud, donde coexisten diferentes actores que brindan servicios de salud, sus destinatarios, coberturas y modos de financiamiento, sobre la base de una organización jurídica territorial del país federal donde jugaron un papel de gran relevancia los procesos de retención histórica de responsabilidades en salud por parte de las provincias.

Eliminar o reducir la inequidad en salud tiene como principales desafíos los nuevos patrones epidemiológicos y demográficos que complejizan las realidades de la sociedad y demandan respuestas diferentes e innovadoras de los sistemas y servicios de salud. Otro desafío es la necesidad de superar la exclusión y las barreras al acceso, lograr un uso oportuno de servicios de salud y adoptar políticas integradas e integrales requiere de esfuerzos y acciones estratégicas. Los procesos de democratización de las últimas décadas acentúan dichos esfuerzos, en tanto crece y se estructura la demanda social por el acceso y la cobertura universal de la salud.

En pos de superar estos desafíos, de superar la fragmentación y las inequidades presentes en su sistema de salud, la provincia de Buenos Aires, por ejemplo, avanza en la implementación de un plan de acción, el Plan Quinquenal. Uno de sus ejes se basa en redes de atención y en líneas de cuidado, un modelo basado en estrategias que contribuyen directamente en el acceso a la salud en tanto derecho. A partir del trabajo en red se emplea una lógica horizontal, flexible, abierta y complementaria, donde se construyen entramados que parten de la heterogeneidad y diversidad de los actores que la instrumentan para adaptarse fácilmente a cada contexto y brindar soluciones adecuadas a sus necesidades.

Así surge la red de atención basada en un modelo de cuidados progresivos, concepto según el cual un hospital se organiza en torno a al paciente, para satisfacer sus necesidades a través de un equipo interdisciplinario, en diversos grados de complejidad, en el sitio más adecuado, momento más oportuno y condiciones más apropiadas. Ello implica superar la lógica de pabellones en los establecimientos, donde la estructura orgánico funcional y el edificio se organiza por servicios y pasar a una configuración centrada en niveles de cuidado, de menor a mayor complejidad.

Siguiendo los lineamientos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), el modelo de atención en Cuidados Progresivos propuesto por el Plan Quinquenal se sostiene sobre tres ejes: fortalecer la rectoría y gobernanza del Ministerio de Salud de la Provincia, de manera de centralizar la coordinación los subsistemas de salud; transformar el modelo de atención a la salud tal como lo venimos planteando, e implementar sistemas de información en salud, con capacidad de registrar y hacer un seguimiento de las patologías durante el ciclo o el proceso de atención de cada persona. Así este modelo busca integrar el sistema de salud con el fin de resolver los problemas de fragmentación y segmentación. No solo se centra en el modelo de atención sino que fomenta la coordinación horizontal, el trabajo en red y la estandarización de los procesos por medio del conocimiento compartido entre las instituciones.

4. Problemas del sistema de salud en la Argentina



El sistema de salud es *“un espejo de valores sociales que lo transforman en una dimensión política”*. Para ello, se requiere de acuerdos básicos de fondo sostenidos en el tiempo, tanto de coordinación entre jurisdicciones y actores con diferentes intereses, como de intervención económica, leyes y políticas de promoción y prevención.

Una de las características del sistema de salud argentino es la segmentación, en tanto que el acceso a la salud se manifiesta de una manera donde es posible diferenciar segmentos de la sociedad por sus ingresos económicos y/o condiciones de formalidad laboral. Actualmente, existe un sistema de efectores de salud mixto público donde coexisten tres subsectores: público, dirigido principalmente a la población de menores recursos y sin cobertura, el cual se financia por impuestos generales; el de seguridad social, que solo cubre a los trabajadores formales, que cuenta con su propia red de prestadores y que se financia por contribuciones sobre la nómina salarial y aportes de los empleadores; y el privado, al cual accede población de más altos ingresos, que cuenta con una estructura de proveedores y se financia por seguros privados y pagos directos de bolsillo. Dentro de este sistema, los hospitales públicos forman parte del sector público, aunque también ofrecen servicios de salud a la población cubierta por los demás subsectores. En este punto, se da un vínculo directo con los entes cobertores en el recupero de costos, al facturar por las prestaciones brindadas a sus afiliados. Tal como lo señalamos anteriormente, el actual régimen de Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada brinda esta posibilidad y en torno a ello, además, se fueron configurando estructuras, sectores y procesos administrativos específicos.

Otra de las características de nuestro actual sistema de salud es la fragmentación, término que alude a que al interior de los subsistemas existen numerosas entidades no integradas que brindan las mismas prestaciones elevando, en consecuencia, los costos de transacción. Así, los tres subsistemas se superponen sin integrarse, no se complementan ni articulan sus instituciones, generando falta de equidad en el acceso a la salud e ineficiencia en el uso de los recursos. La fragmentación se acentúa por las condiciones del federalismo, ya que las provincias conservan atribuciones sobre la salud, y por las brechas territoriales o diferencias de oferta entre jurisdicciones. En consecuencia, la posibilidad de las personas a acceder a la salud no solo se ve condicionada por sus niveles de ingresos o de su condición de formalidad laboral sino también de su lugar de nacimiento o residencia.

5. Complejidades en el campo de la Salud en la Argentina

En principio, la salud pública se puede pensar como campo de fuerza y de aplicación de la ciencia. Una práctica social que se plantea como una construcción histórica en tanto que atravesó por diversos y sucesivos movimientos de recomposición de las prácticas sanitarias, las cuales respondieron a los cambios en las relaciones entre el Estado y la sociedad por las necesidades y problemas de salud de cada coyuntura (Testa, 1992). En este sentido, Spinelli (2010) expone que el campo de la salud tiene importantes características: los trabajadores tienen una muy alta autonomía; los procesos de gestión son de los más complejos que presentan las instituciones de la sociedad actual; su objeto, la salud, no se puede definir; y sus organizaciones son *“las más democráticas de la sociedad”*, en palabras de Mintberg. Esta última característica es fundamental para comprender la organización de los hospitales como veremos más adelante.

Spinelli nos propone una aproximación de la salud entendida como campo, como una *“convergencia de actores (a), recursos, problemas e intereses que conforman una red de relaciones, con autonomía relativa, en el que los diferentes agentes luchan por la consolidación, o por la apropiación y el predominio de uno o más capitales (capital*



económico, social o simbólico)”. Las acciones de los agentes, dotados de intereses y capacidades específicas, se canalizan al interior de las estructuras, *“que son estructurantes de los agentes y a su vez estructuradas por ellos”*. El campo de la salud de nuestro país se caracteriza por la complejidad, producto de una serie de factores:

- En cuanto a los recursos económicos se presenta una combinación de la alta concentración de capital económico, problemas de financiamiento y corrupción.
- Respecto del gobierno y el estado, persisten viejas estructuras que obstaculizan los intentos de generar otras institucionalidades y con bajas capacidades de gestión.
- En relación con la fuerza de trabajo, cuenta con un significativo número de profesionales con una gran autonomía y que en sus prácticas generan valor social.

Si nos centramos en el primer punto, el capital económico, se destaca que el nivel del gasto en salud de Argentina no se condice con los indicadores de salud a nivel poblacional, ya que otros países de la región con menores niveles de gasto obtienen mejores indicadores. A su vez, se profundizan las desigualdades e inequidades en el acceso a la salud a partir de la concentración de los agentes privados en las prestaciones de alta rentabilidad y en las poblaciones sanas con poder de pago de seguros médicos. En consecuencia, el estado en todos sus niveles asume el rol de financiador y prestador de las poblaciones sin capacidades de compra de seguros y de las que requieren prestaciones de alto costo o padecen enfermedades o problemas crónicos.

En resumen, al observar el campo de la salud de nuestro país, se encuentra con una extensa oferta asistencial, con un sofisticado desarrollo tecnológico para la prestación de servicios de alta complejidad y una elevada capacidad técnica, pero con un alto nivel de gasto. Sus instituciones se caracterizan por la gran autonomía de los niveles de menor jerarquía, los cuales, por los servicios que brindan, no pueden dejar de funcionar. A su vez, como se trabaja con el dolor, la vida y la muerte de las personas, los trabajadores ponen en juego sus valores e ideologías como parte del proceso de trabajo. Todos estos aspectos son indispensables a la hora de analizar el rol de la salud en la democracia y que escapan de nuestra óptica si solo nos centramos en los problemas del sistema de salud.

En este contexto, además, el Estado tiene la responsabilidad de intervenir en la salud de la población. Es decir, de ofrecer una respuesta organizada a las necesidades de prevención y control de los problemas de salud que afectan a la comunidad. Para ello, debe encauzar sus acciones en pos garantizar el derecho a la salud tal como lo define el marco normativo nacional e internacional, debe planificar medidas efectivas en función de sus recursos disponibles y, principalmente, debe gestionar y ejecutar sus políticas por medio de sus establecimientos: los hospitales públicos.

6. Gestión de los Hospitales Públicos

En tanto organizaciones que gestionan e implementan las políticas y/o programas sociales de salud, es necesario conocer los recursos y elementos de los hospitales públicos, sus objetivos, intereses y estrategias (Orsi, R. y Riqué, J. J,1996). La relevancia de comprender las organizaciones participantes en la implementación de una política pública como la salud deriva de sus dificultades y falencias en las respuestas que ofrece a la sociedad por medio de su intervención

Además, es imposible separar el proceso de implementación con las organizaciones que lo ejecutan y su modelo de gestión. Por lo tanto, para entender los fundamentos de los efectos



de las políticas es necesario conocer sus medios, cómo y de qué manera se ponen en práctica. Según B. Kliksberg (2000), *“llevar adelante políticas requiere hacerlo a través de organizaciones existentes, o a crear. En las organizaciones hay un complejo mundo donde conviven tecnologías, normativas, actitudes culturales, intereses en conflicto, luchas por el poder, etc., que determinan comportamientos organizacionales. (...) Marginalizar la viabilidad institucional y, más allá de ello, la complicada dinámica de los procesos de gestión, puede desbaratar las políticas mejor intencionadas”*.

En este sentido, el interés de la Administración Pública debería radicar en cómo crear, desarrollar y consolidar mejores capacidades estatales de sus organizaciones, con el fin de llevar adelante políticas públicas que defiendan efectivamente los derechos de la ciudadanía. Subestimar el peso de una administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas es ignorar su potencial como generador de valor público y, por lo tanto del impacto directo de las políticas públicas en la legitimidad del estado y la democracia.

En el año 2000, el Gobierno Nacional lanza el Decreto 939 que establece los objetivos de los Hospitales Públicos de Gestión Descentralizada. Con el fin de avanzar en la implementación de las políticas sustantivas e instrumentales para la transformación, el desarrollo y fortalecimiento del sector salud y luego de haber observado una serie de dificultades en la implementación del Régimen del Hospital Público de Autogestión, se tomó la decisión de reorganizar los sistemas de servicios de salud, de modo que el Hospital Público pueda hacer una asignación más adecuada y un uso más eficiente de sus recursos para destinarlos a las acciones de atención de la salud de primer, segundo y tercer nivel. Este régimen tiene como objetivos:

- a. Promover acciones tendientes a incrementar los presupuestos hospitalarios a través de los ingresos obtenidos por el cobro de las prestaciones efectuadas a beneficiarios de otros subsistemas de salud;
- b. Fomentar una gestión eficiente y racional de la salud;
- c. Mejorar los niveles de accesibilidad de la población sin cobertura;
- d. Respetar las particularidades regionales y locales de los establecimientos bajo el sostenimiento y consolidación de una concepción federal de la salud, y
- e. Aumentar el compromiso del personal con el establecimiento a partir de la distribución de un porcentual de los ingresos obtenidos como resultado de la actividad de cobranza de la facturación presentada.

En este marco, se establecen las atribuciones y obligaciones de dichos establecimientos, entre las cuales podemos destacar:

- a. Cobrar a terceros pagadores los servicios que brinde a beneficiarios de Obras Sociales, Mutuales, empresas de Medicina Prepaga, de Seguros de Accidentes, de Medicina Laboral u otras similares.
- b. Elaborar y elevar a la Autoridad correspondiente para su aprobación el programa anual operativo y el cálculo de gastos y recursos genuinos.
- c. Disponer sobre la ejecución del presupuesto y sobre los recursos generados por el propio Hospital.
- d. Continuar recibiendo las transferencias presupuestarias del ámbito jurisdiccional correspondiente.
- e. Administrar los ingresos percibidos en concepto de prestaciones facturadas a terceros pagadores, debiendo establecer el porcentaje a distribuir entre:



- i. Un Fondo de Redistribución Solidaria destinado a privilegiar acciones y/o Programas de Promoción de la Salud y Prevención de la Enfermedad.
- ii. Un fondo para inversiones, funcionamiento y mantenimiento administrado por las autoridades del establecimiento.
- iii. Un fondo para distribución mensual entre todo el personal del Hospital sin distinción de categorías y funciones de acuerdo a pautas basadas en criterios de productividad y eficiencia del establecimiento.

Es importante no perder de vista que los Hospitales Públicos forman parte de la administración pública y que, como tal, desarrollan una estructura política y burocrática que depende de una jurisdicción de mayor jerarquía, como el Ministerio de Salud de la Provincia o de la Nación. La misma, además de acompañar sus especializaciones en salud, replica dependencias acordes a la políticas de regulación de los recursos económicos. En este punto, se hace presente la administración financiera. Esta última, es el conjunto de principios, normas, organismos, sistemas y procedimientos esenciales para llevar a cabo operaciones de programación, gestión y control de los recursos. La misma se orienta a captar fondos públicos y aplicarlos de manera eficiente para alcanzar los objetivos y metas del Estado.

De esta forma, estos establecimientos cuentan con unidades administrativas que desempeñan funciones financieras, responsables de programar y evaluar el presupuesto, regular la ejecución de gastos e ingresos y contabilizar las transacciones relacionadas con la captación de fondos. En este marco, surgen tres procesos centrales en la administración contable: la recuperación de costos, las compras y contrataciones hospitalarias y la rendición de cuentas ante el Ministerio de Salud de la Provincia. Dichos procesos generan áreas o servicios que, en términos de Mintzberg, cumplen funciones de staff en un tipo de organización burocrática profesional pero que, paralelamente, adoptan una forma propia de una burocracia mecánica. En estas áreas, los procesos se encuentran altamente estandarizados, se rigen por normas específicas y responden a una estructura vertical, ya sea al interior de los mismos establecimientos como a nivel general, como parte de la Administración Pública.

Los hospitales públicos sufrieron modificaciones en su organización, como el mencionado cambio el régimen, que respondieron a múltiples causas. Una manera de pensar las reformas administrativas o de gestión, por ejemplo, es a partir de lo planteado por Bonifacio, que las considera como políticas públicas en pos de resolver problemas de desempeño y resultados de los gobiernos y las administraciones públicas. Reformas que se diseñan e implementan pos de lograr eficacia, eficiencia y economía, simplicidad, transparencia y participación, términos que aparecen muy a menudo en las normas que rigen los actuales procesos administrativos.

La perspectiva de este autor, nos muestra que los cambios de gestión pública no tienen el propósito ni la capacidad de cambiar el rol del Estado, sino que se orienta a la organización y los sistemas de trabajo de su aparato administrativo, pero que deben llevarse a cabo de manera articulada, considerando estrategias inclusivas y de redes de políticas públicas. Este último punto es esencial si queremos encontrar el papel que juegan los hospitales y las administraciones públicas a la hora de garantizar el derecho a la salud a la población.

7. Reflexiones finales

En principio, nos gustaría retomar una reflexión de Spinelli en torno al campo de salud, donde plantea que *“solo hay posibilidades de cambiar las estructuras del campo si los espectadores devienen agentes de su propia historia, pensada por ellos, en sus propios*



contextos. No se necesitan seguros públicos o privados, se necesitan actores, ciudadanías plenas y solidarias si se quiere pensar otra salud” (Spinelli, H. 2010, p. 281). Esto nos lleva a pensar a las personas como ciudadanos activos, que intervienen no solo en los procesos de la democracia sino en el propio cuidado de su salud. Las políticas en salud, además, no solo deben contribuir a mejorar la salud de la población, respondiendo a las expectativas de los ciudadanos, sino que también debe contribuir al cumplimiento de otros derechos básicos, así como a la sostenibilidad democrática.

Una democracia sostenible es aquella que otorga derechos políticos, asegura niveles de justicia social y equidad en campos de alto valor público como la educación, la salud, la vivienda y el empleo digno. En consecuencia, es fundamental reconocer que nuestras instituciones democráticas actualmente son frágiles, por lo que requieren fortalecerse para responder de manera efectiva a las necesidades de la población. Sus debilidades responden a múltiples causas que van desde la falta de capacidad institucional hasta la captura de intereses corporativos y gremiales, lo que impide que el sistema responda con transparencia y eficacia.

Para superar estos desafíos, resulta clave modernizar el modelo organizativo del sector público a través de métodos y procesos que integren tecnologías de información y comunicación. La implementación de sistemas de información robustos y accesibles fomenta una gestión transparente y eficaz, permitiendo que las instituciones públicas respondan de manera ágil a las necesidades de la ciudadanía y los sectores involucrados. En el contexto del Ministerio de Salud, estos desarrollos aportan al control administrativo, ofreciendo datos claros e indicadores que mejoran la toma de decisiones en áreas como adquisiciones y presupuestos, lo cual tiene un impacto directo en la ejecución de políticas de salud.

Las múltiples barreras en el acceso a la salud dan cuenta de una incapacidad de las instituciones que conforman el actual sistema de salud a la hora de dar respuesta a las necesidades de la población. Se hace fundamental, por lo tanto, repensar la gestión con una perspectiva crítica y basada en evidencia en pos de lograr efectivas políticas de salud, que impacten positivamente en la población y logren avanzar en el cumplimiento de sus derechos.

Las reformas en el sistema de salud, aunque complejas, son necesarias para introducir cambios sustantivos, ya que su alcance abarca aspectos políticos, sociales y económicos. En última instancia, la salud como bien público y parte de un sistema social más amplio demanda una visión inclusiva que considere la diversidad y complejidad de sus componentes, establecimientos, normas y actores, impulsando una atención integral y equitativa.

A lo largo de este trabajo, pudimos notar que el principal obstáculo para acceder a los servicios de salud radica en profundas desigualdades en las oportunidades, lo cual reduce su efectividad, y no tanto en limitaciones de recursos financieros, la solución debe provenir de una respuesta desde la política sanitaria. A su vez, como construcción social, la política de salud necesita generar consensos y transformarse en acuerdos que le otorguen el estatus de una verdadera política de Estado.

8. Bibliografía y fuentes

- Alonso, Guillermo (s/f). *Las políticas de salud en cien años de democracia*. Universidad Nacional de San Martín.
- Belló, Mariana y Becerril-Montekio, Victor (2011). *Sistema de salud de Argentina*. Salud pública de México / vol. 53, suplemento 2.



- Cadena Inostroza, Cecilia (2004). *Administración pública y democracia: el proceso histórico y los obstáculos al cambio*. Ciencia Ergo Sum, vol. 11. Universidad Autónoma del Estado de México.
- De Marco, Myriam y Medina Orlando. *Control de gestión en un hospital público*. XX Congreso Nacional de Profesionales en Cs. Económicas Ciudad de Salta, 29, 30 y 31 de octubre de 2014.
- Domench, P.; Specogna, M.; Rolla, M.; Bolado, M. (2005). Políticas públicas saludables. Algunas estrategias que facilitan la relación estado y sociedad. Promoción de la salud y participación. IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 23 al 25 de noviembre de 2005, La Plata, Argentina. En Memoria Académica.
- *El derecho a la salud en la Argentina* (2017). Ediciones I Salud.
- Marys Siber (s/f). *Las Relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo en el Ámbito de Salud*. Tercer Congreso Argentino de Administración Pública.
- Mur, Julián A, et al (2023). Innovación Administrativa para la gestión de pagos en el Ministerio Salud de la Nación.
- Makón, Marcos (2021). *Caracterización del sistema de salud argentino*. Oficina del Presupuesto del Congreso.
- Plan Quinquenal de Salud de la Provincia de Buenos Aires - 2023- 2027.
- Soler Porro, Aida , et al (s/f). *Administración pública y salud pública*.
- Spinelli, Hugo (2011). *Las dimensiones del campo de la salud en Argentina*. Salud Colectiva, Buenos Aires.
- Torrealba Flores, Víctor Manuel (2022). *Redes interorganizacionales y la gerencia pública para la participación ciudadana*. Revista arbitrada del Centro de Investigación y Estudios Gerenciales (Barquisimeto - Venezuela).
- Zeballos, Jose Luis (S/F). *El futuro de la gestión hospitalaria en América Latina y el Caribe. El por qué discutir la gestión hospitalaria: crisis y futuro*. Organización Panamericana de la Salud.



Cinco logros y desafíos de los gobiernos progresistas en América Latina (A L) 2000-2015

Lic Mauro Forlani

forli3@yahoo.com.ar

Universidad Nacional de San Luis (UNSL).

Resumen

La década del '90 atravesada por la hegemonía neoliberal y las reformas regresivas del Estado, dejaron como resultados, si bien por un lado cierta modernización económica, aumentos de la pobreza, de la indigencia y la desigualdad en toda América Latina.

En este contexto de degradación social se generan movimientos de protestas, huelgas populares, movimientos sociales disruptivos y un repudio generalizado de nuestras sociedades al neoliberalismo.

En este marco se produce el denominado "giro a la izquierda" en AL que comienza con la llegada de Hugo Chavez a la presidencia en Venezuela a fines del siglo pasado, Nestor Kirchner a la primera magistratura en Argentina durante el año 2003 y de Lula con el PT al gobierno en Brasil durante 2004.

Estos primeros liderazgos progresistas en América Latina le ponen límites a las pretensiones hegemónicas de configurar una zona de libre comercio de AL por parte de EE UU con el denominado NO al ALCA organizado en Mar del Plata (Argentina).

Este configura unos de los hitos fundadores del proceso de integración regional que se iría ampliando con la llegada de Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, Lugo en Paraguay y Bachelet en Chile.

El presente artículo busca identificar y analizar cinco logros y las cuentas pendientes o desafíos vinculados a tales logros que atravesaron en común los gobiernos progresistas de AL más allá de sus diferencias y singularidades propios de cada caso nacional.

Los logros y desafíos de los gobiernos progresistas se problematizarán en torno a los siguientes ejes:

- 1) Altas tasas de crecimiento económico y la reducción de la desigualdad.
- 2) La recuperación del Estado en sus capacidades de intervención y regulación de la economía.
- 3) El proceso de integración regional en América Latina y el Caribe.
- 4) Ampliación y consolidación de la democracia política.
- 5) Ampliación del consumo y ascenso social de una "nueva clase media".

"Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024."

Introducción

La década del '90, atravesada por la hegemonía neoliberal y las reformas regresivas del Estado, deja como resultado, si bien por un lado cierta modernización económica, aumentos de la pobreza, de la indigencia y la desigualdad en toda América Latina.



En este contexto de degradación social se generan movimientos de protestas, huelgas populares, movimientos sociales disruptivos y un repudio generalizado de nuestras sociedades al neoliberalismo.

En este marco se produce el denominado “giro a la izquierda” en AL, que comienza con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela a fines del siglo pasado, de Néstor Kirchner a la primera magistratura en Argentina durante el año 2003 y de Lula y Tabaré Vázquez a los gobiernos de Brasil y Uruguay respectivamente, durante el año 2004.

Estos primeros liderazgos progresistas le ponen límites a las pretensiones hegemónicas de configurar una zona de libre comercio en AL por parte de EE.UU con el denominado NO al ALCA, organizado en el año 2005 en la ciudad de Mar del Plata (Argentina). Este hecho configura unos de los hitos fundadores del proceso de integración regional que se iría ampliando con la llegada de Rafael Correa en Ecuador (2006), Evo Morales en Bolivia (2005), Lugo en Paraguay (2008) y Bachelet en Chile (2006).

El presente artículo busca identificar y analizar cinco logros y las cuentas pendientes o desafíos vinculados a tales logros que atravesaron en común los gobiernos progresistas de América Latina más allá de sus diferencias y singularidades propias de cada caso nacional.

Un primer logro identificado fue sin dudas **las altas tasas de crecimiento económico y la reducción de la desigualdad**, pero la caída de los precios de las exportaciones primarias demuestra una alta dependencia externa y el desafío o necesidad de diversificación del aparato productivo para lograr una mejor y más durable integración social.

Un segundo logro fue **la recuperación del Estado** en términos simbólicos en relación a la concepción de Estado mínimo de la década del ‘90 y en términos empíricos puesto que se reconfiguran las capacidades reguladoras e interventoras del Estado en la economía. Como desafío pendiente queda consolidar la centralidad del aparato estatal como planificador de un proceso industrializador autónomo que permita profundizar los problemas ligados a la pobreza y la informalidad laboral.

Un tercer logro que se puede identificar a partir del “giro a la izquierda” en AL está vinculado al **proceso de integración regional** por fuera de la tradicional hegemonía de EE.UU en la región. Este proceso se refleja en la creación de instituciones supranacionales como la UNASUR y la CELAC, además de los proyectos de integración energética y monetaria propulsado por la Venezuela de Hugo Chávez.

El posterior “giro a la derecha” en algunos países grandes de la región como Brasil, Chile y Argentina más una Venezuela debilitada por sus problemas internos y acosada por el imperio norteamericano diluyen la integración latinoamericana.

Queda como desafío recuperar la fortaleza política institucional latinoamericana en los avances realizados con la UNASUR y CELAC y en el terreno económico integrar las economías nacionales mediante la complementariedad y la diversificación productiva al mismo tiempo que se den los pasos necesarios en la integración monetaria que autonomice a AL de la volatilidad y especulación financiera internacional.

El cuarto logro identificado o problematizado gira en torno a la **ampliación y consolidación de la democracia política**.

Con los gobiernos progresistas se produce un proceso de repolitización y re-ideologización de porciones significativa de las sociedades atraídas por los enfrentamientos y tensiones de los nuevos gobiernos con los poderes fácticos internos y externos.

En un balance general, el ciclo progresista deja un piso de politización mayor sin dudas a los períodos democráticos previos y la configuración de una nueva militancia distribuida en distintas organizaciones sindicales, estudiantiles, políticas y comunicacionales.

Queda como cuenta pendiente un mayor apoyo a estas estructuras en un segundo “ciclo progresista”, visto que con las organizaciones íntimamente ligadas a los Estados no alcanzaron



para frenar a la reacción conservadora, atravesadas por problemas como el verticalismo y la burocratización.

Por último, el quinto logro de los gobiernos progresistas está vinculado al ***ascenso social de una “nueva clase media” y la ampliación del consumo.***

Las políticas públicas de los gobiernos progresistas se orientaron a estimular el consumo y la demanda popular fortaleciendo los respectivos mercados internos.

Como paradoja estas nuevas clases medias se fueron alejando, distanciando electoralmente de los gobiernos progresistas, en parte influenciados por la agenda opositora y conservadora de los medios hegemónicos de comunicación y en parte por las nuevas demandas de eficiencia y transparencia en el manejo de los Estados.

Queda pendiente como desafío convocar a estas “nuevas clases medias” dando lugar a sus necesidades de transparencia en la gestión pública y al mismo tiempo, una vez en el gobierno democratizar los medios de comunicación masivos, como condición necesaria para disputar la hegemonía, para disputar la “dirección moral e intelectual” de nuestras sociedades latinoamericanas.

1-Crecimiento económico y reducción de la desigualdad

Por primera vez en la historia económica de AL se logra altos índices de crecimiento económico con reducción de la desigualdad social.

En otros tramos de la historia de la región hubo momentos de crecimiento económico pero sin poder reducirse la desigualdad.

El crecimiento económico del PBI y la reducción de la desigualdad se logran a partir de políticas públicas orientadas a la generación de empleo, ampliación del consumo, desarrollo del mercado interno y ampliación de los beneficios sociales en los sectores populares por parte de los gobiernos progresistas (Grynspan Rebeca, 2017).

Sin embargo el contexto regional con la disminución del precio de los commodities y el barril del petróleo, especialmente a partir del año 2013, el panorama económico se hace más sombrío, reflejando los límites y la vulnerabilidad de una economía latinoamericana altamente dependiente de los altos valores de las exportaciones primarias (Cepal, 2016).

En este contexto, así como el ascenso de China en la economía internacional puede ser aprovechable en el intercambio sur-sur y traer oportunidades de desarrollo, también está el peligro de reeditar el intercambio desigual y primarizador centro-periferia que ha caracterizado la historia económica de América Latina (Ouvina Hernan, Thwaites Rey Mabel, 2019).

Como condicionantes estructurales y asignaturas pendientes de este proceso político en AL, la disminución de los precios de los commodities deja al descubierto las limitaciones en el desarrollo y diversificación del aparato productivo. Limitaciones que se evidencian en la crisis o debilitamiento de la Cuenta Corriente de Balanza de Pagos también denominado "estrangulamiento del sector externo".

Como lo han analizado y estudiado las teorías estructuralistas y desarrollistas, el problema de "crisis de balanza de pagos" o "restricción externa", especialmente durante el modelo de sustitución de importaciones o mercado-internista de la década del '40 hasta los '70, se produce porque después de un tiempo de crecimiento o auge en una economía marcada por la "heterogeneidad estructural" de su aparato productivo, las importaciones de bienes de capital o bienes intermedios necesarios para abastecer a la industria doméstica (dependiente) superan las exportaciones disminuyendo o licuando la disponibilidad de divisas (Arceo Enrique, 2018).

Esta falta de divisas conduce a devaluaciones o denominados “planes de estabilización” que buscan restablecer la disponibilidad de reservas en función de que se desincentivan las impor-



taciones y tratan de incentivar exportaciones a partir de la devaluaciones de las monedas locales en relación al dolar.

Desafío

Estas devaluaciones constituyen “soluciones” provisionarias en tanto no se diseñen planes de desarrollo que generen procesos virtuosos de encadenamiento productivo de industrialización o lo que se denomina generar valor agregado en las exportaciones al tiempo que se profundice la sustitución de importaciones que reduzca la dependencia externa.

Dichos planes deben incluir apoyo financiero y crediticio a las empresas de pequeña escala que provoque aumentos de la productividad para generen trabajo formal de calidad. Es central abordar, como estrategia política a este desafío de diversificación de los aparatos productivos, el fomento a la modernización y a la innovación tecnológica (Ferrer Aldo, 2008).

En este sentido, se hace necesario el manejo conjunto y coordinado de los instrumentos macroeconómicos orientados a garantizar un crecimiento elevado y sostenible en el tiempo.

Uno de los instrumentos más importantes para la superación de la “restricción externa” es un adecuado manejo de los tipos cambios reales.

Es necesario tipos de cambios adecuados que desincentiven la especulación financiera por sobre la productiva y las importaciones por sobre la producciones nacionales.

Es necesario, también, tipos de cambios que favorezca la generación de superávits comerciales y fiscales que alejen de forma perdurable el horizonte de “cuellos de botellas” en el sector externo que impide un crecimiento económico sostenido en el tiempo en América Latina (Bresser-Pereira Luiz Carlos, 2018)

2- Recuperación del Estado

El crecimiento económico, el desarrollo del mercado interno y la reducción de la desigualdad han sido causados en buena medida en la recuperación de las capacidades de intervención y regulación del Estado en oposición a la concepción de Estado mínimo predominante en la década del ‘90.

Se produce una re-significación discursiva y empírica en relación al rol del Estado en relación al mercado y la economía.

Se puede vislumbrar a partir de la llegada de las experiencias progresistas a los gobiernos de AL una mayor autonomía del Estado en relación a los poderes fácticos internos-externos como la insubordinación al FMI, la nacionalización de empresas, y la captura de rentas “privadas” por parte del Estado.

La política en este sentido aparece arbitrando, limitando y regulando las fracciones capitalistas locales e internacionales y no como mero instrumento al servicio de las clases dominantes (Ouviaña Hernan, Thwaites Rey Mabel, 2019).

El Estado aparece cumpliendo un papel arbitral entre las fracciones burguesas y un rol mediador en el conflicto capital-trabajo con aires de familia a los Estados de Bienestar que se configuraron en la segunda posguerra del siglo pasado y se refleja en ciertos populismos latinoamericanos como el peronismo en Argentina.

Igual, se hace necesario matizar la profundidad redistributiva de los gobiernos populares actuales. Estos, a diferencia de sus homónimos de los años ‘40 y ‘50, se hallan con capacidades estatales recortadas frente a la denominada globalización financiera.

En esos años se podía ensayar una suerte de Estado de bienestar y políticas con mayor profundidad redistributivas tomado como referencia el welfare europeo en base al pacto capital-trabajo fordista. Pacto que entra en crisis en la década del ‘70 del siglo pasado, y cuyos efectos aún sufrimos por la renuencia, de una casta de capitalistas internacionalizados, a reinvertir sus ganancias con propensión a “la fuga permanente” en el casino de la globalización finan-



ciera mundial, en paraísos fiscales, sin contar con el chantaje que le realizan a los Estados exigiendo políticas de recorte salarial y flexibilización laboral si quieren gozar de sus servicios como inversores (Delgado Daniel Garcia, 2001).

Aún en este contexto de dificultades y hegemonía financiera global, los gobiernos progresistas han logrado avanzar en la lucha contra el flagelo de la indigencia y la pobreza con políticas sociales universales.

No obstante el trabajo informal sigue siendo alto y es uno de los déficits laborales evidentes, y si bien se redujo la pobreza de manera significativa, existe aproximadamente un tercio de nuestras sociedades que lidian en esa condición.

Desafío

No va ser el mercado o exclusivamente mecanismos de mercados liberados a su libre desenvolvimiento los que resuelvan estas problemáticas de informalidad laboral y pobreza como se sostiene desde ciertas cosmovisiones económicas ortodoxas. Desde esta perspectiva se pregonan el libre comercio liderados por los sectores considerados eficientes como el agro, la minería y el turismo y cierta industria exportadora para evitar toda “aventura” o populismo industrializador.

La perspectiva ortodoxa-neoliberal que propone apoyarse en sectores exportadores competitivos en el mercado internacional proveedores de las divisas y eliminar todo vestigio de sustitución de importaciones o desarrollo de mercado interno, se haya con un problema de insustentabilidad social por los aumentos siderales de desempleo y pobreza que se producirían en caso de aplicarse a rajatabla esta perspectiva económica (Delgado-Peirano, 2011).

La propuesta de bajar el déficit fiscal del Estado mediante un programa de expulsión de empleos públicos masivos provocaría costos sociales similares.

Se trata de un modelo económico restrictivo que dejaría a dos tercios de la población económica activa en situación de vulnerabilidad o excluida del aparato productivo.

Por el contrario, desde una visión progresista-heterodoxa reducir de modo significativo los problemas de pobreza y de informalidad laboral va a implicar una mayor centralidad del Estado. Un Estado que profundice su capacidad de asignación y redistribuidor de recursos.

Un eje central en el rol estatal será profundizar la captura de rentas extractivistas-primarizadoras para orientarla hacia un plan de desarrollo industrial con mayor inclusión social.

En este plan la asociación del Estado con el sector privado no debería ser descartado, pero será necesario un fuerte control, intervención y disciplinamiento hacia burguesías propensas a recibir subsidios y exenciones impositivas para fugar utilidades hacia el exterior a “cuevas fiscales” antes que reinvertirlas para el desarrollo de las sociedades donde se desenvuelven (Scaletta Claudio, 2017).

3- Integración regional

El denominado “giro a la izquierda” en AL comienza con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia en Venezuela a fines del siglo pasado, de Nestor Kirchner a la primera magistratura en Argentina durante el año 2003 y de Lula y Tabaré Vázquez durante el año 2004 a los gobiernos de Brasil y Uruguay respectivamente.

Estos primeros liderazgos progresistas en América Latina le ponen límites a las pretensiones hegemónicas de configurar una zona de libre comercio de AL por parte de EE. UU con el denominado NO al ALCA organizado en el año 2005 en Mar del Plata (Argentina).

Este configura unos de los hitos fundadores del proceso de integración regional que se iría ampliando con la llegada a las presidencias de Rafael Correa en Ecuador (2006), Evo Mora-



les en Bolivia (2005), Lugo en Paraguay (2008) y Michelle Bachelet (2006) en Chile (Natan-son José, 2008).

Todos gobiernos que, con sus particularidades, coincidían en la recuperación del Estado como agente de soberanía, la distribución del ingreso con la universalización de las políticas sociales, la ampliación del mercado laboral y la integración regional latinoamericana.

El proceso de integración en AL se manifiesta en tres hechos políticos centrales:

- A) La ampliación del Mercosur a Venezuela. Una asociación regional que inicialmente incluía a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.
- B) La configuración de la denominada UNASUR, que tuvo presencias fundamentales en evitar intentos "destituyentes" en Bolivia y Ecuador y en las negociaciones en el conflicto Venezuela y Colombia.
- C) Se termina de incluir en el proceso integrador no sólo a los países del sur de AL sino a los países de América Central y el Caribe con creación de la CELAC.

La recreación del ideario latinoamericanista tuvo a la figura de Hugo Chávez y su actualización del bolivarianismo como referencia fundamental, en particular en lo que atañe a su radicalización en términos anti-imperialistas y en la concreción de proyectos tendientes a consolidar espacios de integración regional.

Se apuesta a trascender la mirada estrictamente local y/o nacional y aunar esfuerzos desde una perspectiva de unidad en la diversidad, en iniciativas como el ALBA, el Banco del Sur, el Sucre (propuesta de moneda común del ALBA), Petrocaribe y Telesur, por nombrar sólo algunas de las más relevantes en materia de cooperación sudamericana y caribeña.

De todos modos, las diversas propuestas impulsadas por la UNASUR en materia de integración energética (cristalizadas en el Consejo Energético Suramericano) o financiera (con la creación del Banco del Sur y el Sucre), han mostrado sus limitaciones para reducir la condición periférica y dependiente del mercado mundial y sus flujos financieros especulativos, así como de la influencia de los organismos multilaterales de crédito y del dólar como moneda casi exclusiva de cambio (Ouviaña Hernan, Thwaites Rey Mabel, 2019).

La necesidad de integración económica, política y social se ha visto limitada por la llegada gobiernos conservadores en AL que tienden a pensar en arreglos bilaterales e individuales, especialmente con las potencias desde cada uno de los países antes que pensar en procesos colectivos de integración regional latinoamericana.

Desafío

Un segundo "ciclo progresista" en relación a la integración regional, en la dimensión política e institucional tendría que activar por lo pronto las instituciones que han sido desactivadas o limitadas en su funcionamiento por el "giro a la derecha" en varios países de la región, como la UNASUR y la CELAC.

En lo económico, las políticas ortodoxas de crecimiento dependiente de las exportaciones resultan limitadas en un comercio internacional debilitado por lo que sería recomendable orientar la producción hacia la conformación de un "mercado interno ampliado" latinoamericano.

Un mercado interno ampliado a nivel región supone aprovechar las mejorías distributivas, la reducción de la pobreza y el ascenso consecuente de las nuevas clases medias.

Para alcanzar este desafío, una estrategia importante a rediseñar sería el modo de relacionamiento comercial con China.

La relación con China debería apuntar a superar el intercambio desigual propio del siglo XIX de exportación de materias primas e importación de manufacturas con creciente contenido



tecnológico por una estrategia que apunte a colocar en el gigante asiático una canasta más diversificada de bienes y servicios (Ocampo Jose Antonio, 2015).

La orientación del comercio hacia un “mercado interno ampliado” requeriría también de sistemas de innovación tecnológica sólidos e interrelacionados y al mismo tiempo debería ir acompañado de políticas sociales universales y una política fiscal de mayor progresividad que combata un problema central en América Latina que es la desigualdad social(Ocampo José Antonio, 2015).

4- Consolidación y ampliación de la democracia política

El regreso de la democracia, especialmente en la denominada “transición” ochentista, está vinculado a la tradición democrático-liberal o demoliberal. En esta noción de democracia prevalecen los elementos constitucionales. Se hace hincapié en la consolidación y el funcionamiento de los elementos formales, tales como el equilibrio de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y el respeto por las garantías y derechos constitucionales. Estos mecanismos resultan fundamentales para garantizar y consolidar el respeto de los derechos y libertades individuales tras la violación fragante de los mismos durante las dictaduras que asolaron la región durante la década del ‘70(Odonnell Guillermo, 2010).

El problema de este regreso de la democracia es que, especialmente en los ‘90, se mezcla en simultaneo con el advenimiento de la hegemonía neoconservadora donde predominan las relaciones del mercado, ámbito que contribuye a la apatía y la pasividad ciudadana y a un predominio de la preocupación por lo privado en desmedro de los problemas públicos.

Se consolida una concepción procedimental, schumpetereana del sistema democrático, vinculada a meros mecanismos de elección y selección de las elites, donde prevalece la influencia de colosales corporaciones económicas y mediáticas en un clima de creciente desafección de la sociedad hacia la política (Held David, 1992).

Se trata de una democracia formal donde predominan los elementos constitucionales de representación y ciudadanía política y civil, pero alejada de pretensiones transformadoras sustanciales o igualitarias.

Democracias que conviven con crecientes aumentos de pobreza y desigualdad provocados por un neoliberalismo desnacionalizador, desestatizador.

Democracias huecas que diluyen las soberanías estatales frente a las imperantes coordinadas financieras, comerciales y digitales volátiles de un “mundo globalizado”.

Sin embargo, en paralelo a una hegemonía conservadora, individualizante, apática y excluyente comenzaron a producirse procesos de re-ideologización y re-politización en movimientos sociales víctimas de la exclusión económica del denominado Consenso de Washington.

Los estallidos urbanos en la crisis argentina del 2001, las revueltas indígenas en el antiplano boliviano en defensa de sus recursos naturales, las rebeliones campesinas del Ecuador y el caracazo en Venezuela abrieron grietas en la hegemonía neoliberal para que, vía procesos electorales, las luchas sociales rearticularan en niveles institucionales con la aparición de gobiernos nacionales y populares o neo-populistas de izquierda (Follari Roberto, 2012).

Se produce una mayor participación de lo popular, lo plebeyo en la gestión de las diversas áreas del Estado (Garcia Linera Alvaro, 2016).

Desde cierta perspectiva la incorporación de los movimientos sociales a las estructuras estatales impugnadores del neoliberalismo implica una limitación y metabolización del conflicto social en gobiernos “cesaristas” de carácter progresistas. Gobiernos progresistas que no superaron el diseño liberal de los Estados y que se limitaron a incorporar a los sectores subalternos mediante concesiones simbólicas y materiales.



Esto deriva en una burocratización, enflaquecimiento y anemia de las estructuras organizativas que implica un debilitamiento de la militancia de frente a la reacción derechistas en algunos países (Borón Atilio, 2016).

Sin embargo, también es cierto, y configura parte del carácter “dual” de los gobiernos progresistas, el enfrentamiento y el conflicto por parte de estos gobiernos frente a los poderes mediáticos, judiciales y económicos tuvo como consecuencia una politización de importantes sectores de la ciudadanía que se acercaron a la militancia política incluso por primera vez.

Las experiencias progresistas dejan una militancia más numerosa, distribuida en la sociedad civil en organizaciones sindicales, políticas, barriales y comunicacionales.

Desafío

Una nueva “ola” progresista en la región deberá recoger y apoyar esta militancia en nuevas estructuras de organización del campo popular evitando caer en la burocratización y en las lógicas verticalistas y personalistas.

Sin caer en un “basismo” paralizante, organizaciones que sean capaces de ejercer la crítica de sus propios gobiernos y al mismo tiempo ganar la calle para defenderlo de sus enemigos de clases.

Estructuras que se configuren en semilleros de nuevos liderazgos o referentes que disputen el “sentido común” y sean capaces de cumplir la fundamental función de dirección intelectual y moral de sus sociedades (Borón Atilio, 2016).

5-Ampliación del consumo y de la clase media

La necesidad por parte de los gobiernos progresistas de satisfacer necesidades de consumo postergados por años de ajuste neoliberal genera una “nueva clase media” que se acopla al estilo de consumo occidentalizado de electrónica, celulares y automóviles. Esto además de generar condiciones de in-sustentabilidad económica en el corto plazo por el alto componente importado de tales bienes, genera o recrea un “sentido común” conservador que “gira a la derecha” en los valores y preferencias electorales.

En este aspecto, los medios hegemónicos de comunicación juegan un rol preponderante en el desgaste y debilitamiento de los gobiernos progresistas mediante un discurso anti-política o impugnador de la política en un contexto de imposibilidad en muchos países de democratización de la industria cultural y los medios de comunicación masivos.

Existe una falta de conciencia de vastas fracciones de esta “nueva clase media” en vincular su ascenso social en relación a las políticas públicas estatales implementadas por los gobiernos progresistas y no sólo en entender dicho ascenso social exclusivamente ligado a capacidades o esfuerzos individuales o personales.

Desde otra visión, si bien no se niega la influencia de la prensa en el desgaste de los gobiernos progresistas, el mismo problema se percibe, más que como una falta de conciencia social de las nuevas clases medias, como un “desencuentro” o “desfase” entre unas sociedades marcadas por un fuerte crecimiento económico y ampliación social y sistemas políticos y burocráticos que conservan problemas o heredan problemas de falta de transparencia, patrimonialismo, ineficiencias y corruptelas en la gestión pública (Grinspan Rebeca, 2017).

También se debe tener en cuenta, desde una perspectiva más politológica, que los gobiernos progresistas se desenvuelven y lidian con un fenómeno que ocurre en prácticamente todas las democracias modernas, que es la presencia de un electorado cambiante, altamente “volátil” que incluso en una misma elección puede votar por un candidato de derecha en una alcaldía y un liderazgo de izquierda a nivel nacional (Bernan Manin, 1991).



Se trata de un electorado sin preferencias identitarias fuertes, atravesado por las lógicas del marketing político, la “imagen” de los candidatos y la influencia mediática.

Se trata en promedio de más de un tercio de la ciudadanía oscilante entre, un electorado de clases medias bajas, sectores vulnerables e informales y sectores medios urbanos politizados identificados de modo consistentes con los gobiernos progresista y clases medias tradicionales en alianza con las élites de la sociedad volcadas ideológicamente con gobiernos o candidaturas conservadoras de derecha.

Desafío

En este panorama, en un segundo ciclo de gobiernos progresistas se hace imprescindible profundizar la batalla de ideas, la denominada “batalla cultural”(Sader Samir, 2016).

Sería aconsejable que dicha batalla cultural se desenvuelva de modo progresivo y por etapas.

Una primera etapa avocada a recuperar estas nuevas clases medias “volátiles” donde se incluyan sus demandas de mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública así como los temas de seguridad ciudadana, aprovechando al mismo tiempo las “grietas” que deja la hegemonía liberal en el terreno económico como la recesión, aumento del desempleo y la pobreza, el endeudamiento internacional.

Una segunda etapa una vez asumidos los gobiernos progresistas la gestión pública, instalar una fuerte agenda de la necesidad de democratización de los medios concentrados de comunicación.

Sin democratización y desconcentración de la prensa en AL, disputar el “sentido común” y asumir la necesaria “dirección moral e intelectual” de sus respectivas sociedades por parte de gobiernos progresista, encontrará serios límites como ha ocurrido durante el “primer ciclo”.

Bibliografía

- Arceo Enrique, “El péndulo y el desarrollo” en Fide. Desarrollo y Coyuntura. Fundación de Investigaciones para el desarrollo. Diciembre 2018.
- Borón Atilio, “¿Estancamiento, retroceso, involución en América Latina?”, Blog Atilio Borón, 2 de marzo 2016.”
- Bresser-Pereira Luiz Carlos, “Nuevo desarrollismo: la teoría subyacente y nuevas políticas para América Latina”. Desarrollo y Coyuntura. Fundación de Investigaciones para el desarrollo. Diciembre 2018.
- Cepal, Naciones Unidas, “Desarrollo e Integración en América Latina”, año 2016.
- Ferrer Aldo, “Densidad Nacional y densidad Regional”, Densidades N1, año 2008.
- Garcia Linera Alvaro “¿Fin del ciclo progresista o proceso por oleadas revolucionarias? en Las vías abiertas de América Latina”, Emir Sader, Alvaro Garcia Linera, Ricardo Forster y otros, Editorial Octubre, Ciudad Autónoma de Bs As, 2016.
- Grynspan, R. “Desigualdad en América Latina: mayor equidad, tareas pendientes”. Revista Pensamiento Iberoamericano N 2, p10-22, 2017.
- Delgado Garcia Daniel, “Estado y Sociedad, la nueva relación a partir del cambio estructural”, Norma, 2001.
- Delgado Garcia Daniel- Miguel Peirano (comp), “El Modelo de Desarrollo con inclusión social, La estrategia de mediano plazo”. Ediciones Ciccus 2011.
- Follari Roberto, “La alternativa Neo-populista en América Latina” Miño y Davila, 2012.
- Held David, “Modelos de democracia”, México, Alianza 1992.
- Manin Bernad, “La Metamorfosis de la Representación” en M. Dos Santos, comp ¿Qué queda de la Representación Política?, CLACSO, Nueva Sociedad, 1991.
- Natanson Jose, “La Nueva Izquierda, Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador”. Editorial Sudamericana 2008.



- Ocampo José Antonio “América Latina frente a la turbulencia económica mundial” Neoeconomic structuralism and heterodox currents in Latin America and the Caribbean, editors Alicia Barcena and Antonio Prado, Cepal, Santiago de Chile, 2015.
- O'Donnell Guillermo, “Democracia, Agencia y Estado”, Prometeo Ediciones. Bs As, 2010.
- Ouvina Hernan, Thwaites Rey Mabel, “Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al Neoliberalismo en America Latina”, Clacso 2019.
- Sacaletta Claudio, “La Recaida Neoliberal”, editorial Capital Intelectual, 2017.
- Sader Emir, “La crisis de la izquierda latinoamericana”, Página /12, 27 de febrero del 2016.



El tsunami de la Inteligencia Artificial. Argentina, ¿hundida o a flote?

Manuel Belisario Guillén
Municipalidad de Rosario.

Estamos atravesados por sistemas que se rigen por la Inteligencia Artificial y la gestión de datos. En un planeta hiper urbanizado, las ciudades de gran escala o metrópolis, se han convertido en polos tecnológicos que todo lo miden con los dispositivos conectados.

La Inteligencia Artificial posicionó al mundo ante un escenario de reparto. El mapa geopolítico como lo conocíamos está cambiando. Argentina tiene condiciones de crecer a la par de esta tecnología, pero hay decisiones determinantes a tomar, y en poco tiempo. Tenemos el desafío de desarrollar talento académico disponible para la innovación en esta industria. Debemos invertir para crecer en infraestructura tecnológica de calidad. Es imprescindible construir sistemas de datos de calidad, accesibles y seguros. Estos factores habilitantes deben ser nuestro norte. El primer paso, sin dudas, es resolver como país la disyuntiva de innovación vs. regulación para adelantarnos a la carrera por la Inteligencia Artificial. Es un punto de inflexión histórico, y lo que está en juego es la soberanía tecnológica argentina ante la revolución más importante de los últimos 200 años.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

El desafío urgente por nuestra soberanía tecnológica en Inteligencia Artificial

La revolución tecnológica más disruptiva de los últimos 200 años es el avance en inteligencia artificial (IA) hasta su etapa generativa. La interacción con inteligencias de aprendizaje automático y ahora profundo, consiguió un crecimiento exponencial con la incorporación de herramientas tecnológicas capaces de crear texto, imágenes, videos, voces, música, diagnósticos médicos, políticas públicas. El mundo se enfrenta a un universo de herramientas que no sólo sistematizan miles de millones de datos en segundos; no sólo predicen resultados y operan en consecuencia; sino que ahora tienen la capacidad de crear. Esto obliga a que los decisores de gobierno adopten estas herramientas para integrarlas a la solución de problemas públicos y así impactar positivamente con políticas que integren y con un servicio ciudadano más eficiente.

Esta tecnología tiene un conjunto de aristas a tener en cuenta a la hora de pensar sus impactos en la sociedad. Los riesgos éticos y sociales asociados al uso indebido de los datos, los sesgos que pueden generar decisiones de gobierno marcadas por la discriminación de grupos o el avance de la inequidad por personas que queden fuera de estas herramientas, son tan solo algunos de ellos. Asimismo, a la par del desarrollo tecnológico de la IA, debemos generar



estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático por el gran consumo de energía que conlleva. Otro conjunto de desafíos viene de la mano de una democratización creciente en la difusión del conocimiento (alfabetización en IA) para reducir brechas.

Con respecto a la administración pública, hay una oportunidad única que tenemos en la adopción de esta tecnología para la automatización de procesos, en el perfeccionamiento y en la mejor calidad de las decisiones de gobierno a partir del uso de datos y evidencia, así como la formación del funcionariado para interactuar con esta tecnología y lograr más asertividad en el diseño de políticas y proyectos. Además, hay otro conjunto de espacios de inserción de la tecnología que son claves. Desde el potencial que tiene la inteligencia artificial para generar una mejor estrategia comunicacional de una institución pública, hasta la interacción del ciudadano con asistentes virtuales para una comunicación cercana, efectiva y dinámica que permita reconocer más rápido problemas urbanos, sistematizarlos y proveer servicios públicos que respondan.

Estamos en presencia de una tecnología de alta evolución que es exponencial en su desarrollo pero a la vez incipiente en su capacidad de crecer en el futuro. El universo de instituciones públicas y privadas está atravesado directamente por la potencialidad de esta herramienta para la mejora y transformación de todos sus procesos. El sector público tiene una responsabilidad fundamental en la adaptación, regulación y promoción del desarrollo de la innovación. Asimismo, el estado tiene que colaborar con el sector privado, fuente principal de desarrollo del avance de la inteligencia artificial. En el dilema innovación-regulación, Argentina aún no ha definido su estrategia nacional para generar un balance que permita ser productores de esta tecnología (no solo consumidores) y a la vez creadora de oportunidades de futuro para profesionales que colaboren a que tengamos soberanía tecnológica en la IA.

Frente a ello, surgen los interrogantes: ¿Cuáles son las estrategias que deben tomar los Gobiernos para innovar sus organizaciones y brindar servicios digitales de calidad? ¿Cómo enfrentar los desafíos regulatorios y la cuestión ética del uso de la herramienta? ¿Qué diseño de gobernanza público-privada incluiremos en nuestra estrategia para asegurar la sostenibilidad de las políticas públicas?

Estos y otros interrogantes estarán cada vez más presentes en el debate nacional y en la interacción del gobierno con el sector privado, científico y académico. De ahí la importancia de formarnos en la adopción de la herramienta, reconocer experiencias de éxito y alcanzar los beneficios de esta tecnología para nuestro país y la región.

Un poco de historia

La inteligencia artificial no es nueva, está cerca de cumplir 75 años. Definamos un poco su evolución.

El aprendizaje automático, piedra fundamental de la inteligencia artificial, tiene orígenes remotos. Si bien los más osados lo remontan a las primeras técnicas estadísticas incluso del siglo XVIII, el consenso científico pone nombre a uno de los padres de esta tecnología: el



matemático teórico Alan Turing. El gran desarrollador del aprendizaje automático hizo avances significativos durante 1930 y 1940, hasta la presentación de su tesis en “Computing Machinery and Intelligence” aunque estas técnicas se limitaron a los laboratorios hasta finales de la década de 1970 cuando aparecen las primeras computadoras lo suficientemente potentes como para desarrollarlas.

Cronológicamente, podríamos reconocer una **era clásica de la IA** que se ubica cerca de 1960, de la mano de científicos como Turing, hasta entrados los años 2000. Este fue el reinado de la inteligencia artificial clásica, donde los sistemas podían entender y ejecutar tareas generalizadas, interactuando como lo haría una persona a través del cómputo de algoritmos.

Un algoritmo es un conjunto de reglas seguidas por una computadora en operaciones de solución de problemas. Es la era de las máquinas jugando al ajedrez o los brazos automatizados en la industria automotriz ensamblando partes.

En 2012 se dio un punto de inflexión hacia la era moderna de la IA. Con AlexNet y Geoffrey Hinton, el mundo vio avances fundamentales en la inteligencia artificial generativa. Su equipo canadiense desarrolló el concepto de “redes neuronales” convolucionales (CNN, por sus siglas en inglés), inspiradas en el sistema neuronal del cerebro humano. La IA generativa basa su capacidad creativa en modelos de aprendizaje profundo, similares a los que tenemos los humanos. A diferencia de las técnicas de IA tradicionales, que se limitan a reconocer patrones y hacer predicciones basadas en datos existentes, la IA generativa puede crear nuevos datos a partir de patrones aprendidos.

El gran hito de la IA generativa fue en noviembre de 2022, cuando comenzó la **era de la disrupción generativa** con el lanzamiento de ChatGPT, un modelo de aprendizaje profundo capaz de crear texto, videos, productos, juegos y servicios accesibles a todos desde su smartphone. Esto pone al mundo ante un momento bisagra en que los países tienen que definir rápidamente su posicionamiento a la hora de desarrollar la tecnología y a la vez construir capacidades para regularla.

En carrera hacia la Inteligencia Artificial: el dilema argentino por innovar vs. regular

Aquella letra que decía “el futuro llegó hace rato” describe mejor que nada un tiempo en que aquellas revoluciones tecnológicas ficcionadas hoy ya son parte de la cotidianeidad de todos nosotros. No fue de un día para el otro, mucho menos descubrimientos aislados. Hay una trazabilidad directa entre un conjunto de desarrollos que fueron habilitando otros.

Los expertos en el desarrollo de la tecnología más disruptiva de los últimos 200 años, la Inteligencia Artificial Generativa, comparan esta invención con la electricidad de Edison y Tesla. Cuando el mundo comenzó a iluminarse a fines del siglo XIX, nadie imaginaba la universalidad de usos que iba a tener la energía eléctrica, mucho menos el impacto de inventos como la corriente alterna, las radios, los teléfonos y los electrodomésticos. Esta revolución del conocimiento habilitó la invención y mejoró la calidad de vida mundial.



Esos mismos expertos que hoy dominan la escena (OpenIA, Google, Meta, Nvidia, Eleven-Labs, Runway) afirman que la inteligencia artificial tiene un fundamento similar: su uso es universal, mejora con el tiempo y habilita nuevas invenciones. Y también estiman que estamos en un punto muy parecido al inicio del uso de la electricidad. Ya desarrollamos modelos de inteligencia artificial capaces de predecir, conducir automóviles y guiarnos hacia nuestro destino más rápidamente; pueden aprender y, lo más importante, pueden inventar. Ya proliferan las Imágenes, textos, videos y hasta diagnósticos hechos enteramente con IA.

Sin embargo, comparativamente con la invención de la electricidad, aún no hemos desarrollado ni el teléfono o el microondas. Si lo comparamos con la computación, recién estamos recién usando un Windows 95. Es decir, vemos la punta del iceberg, y esto nos pone como país ante una oportunidad única para crecer a la par de esta tecnología.

Sin embargo, más allá de su incipiente, el mundo hoy está rendido ante una revolución tecnológica que es disruptiva, incierta, masiva, de fácil y rápido acceso.

Estamos atravesados por sistemas que se rigen por la Inteligencia Artificial y la gestión de datos. Las ciudades que habitamos, miden todo a partir de datos que generan nuestros dispositivos conectados. Esto implica que cada vez que nos movemos, los algoritmos que nos recomiendan las rutas y controlan el tráfico, se entrenan y mejoran. Las estrategias bancarias para pensar líneas de crédito, las decisiones financieras frente al movimiento de los mercados, hasta la gestión ambiental de un gobierno según indicadores que obtienen de los sensores de los contenedores y la videovigilancia con visión computacional que reconoce rostros o patentes. Nuestro sistemas de seguridad social ya están utilizando IA para otorgar asistencias, la prevención del lavado de activos y el fraude están siendo controlados por sistemas de IA. infinitas acciones más que intermedian la vida de las ciudades a partir de la interacción con algoritmos.

Estas decisiones automatizadas (con mayor o menor autonomía) son desarrolladas con sistemas que aprenden, que se entrenan con nuestros datos, que son enteramente digitales y que interactúan con entornos físicos (ciudades) o virtuales (internet, apps, plataformas, redes sociales, etc). La cuestión es, ante la complejidad y la incertidumbre que forma parte de este tiempo, propio de la difusión de información y la horizontalidad que han traído herramientas como las redes sociales, ¿podemos gobernar, mejorar la calidad de vida y tomar esas decisiones, sin la ayuda de la tecnología en Inteligencia Artificial?

La pregunta es casi retórica. Sin dudas, esta tecnología llegó para quedarse y seguirá intermediando cada vez más cada una de las acciones que involucran el mundo profesional, cultural, económico, político y social. Es decir, cada vez estará más presente en las oficinas, en las aulas, en los parlamentos, en los museos o en los eventos deportivos. La paradoja es que esta tecnología que ayuda a procesar los altos niveles de incertidumbre por su enorme procesa-



miento de información en milésimas de segundo, provoca al mismo tiempo altos niveles de incertidumbre frente a cada salto tecnológico de la IA. Esto desata una carrera por innovar que determinará mucho del futuro de los países. El desarrollo y la soberanía tecnológica va de la mano de los ecosistemas de innovación que promueve cada nación.

A la vez, existe otra carrera paralela. La falta de regulación de esta tecnología, la inexistencia de sistemas de protección de nuestros datos y la prevención ante los sesgos que componen a los sistemas algorítmicos, amenazan directamente nuestros derechos fundamentales y pone en riesgo nuestras libertades.

En síntesis, si los gobiernos no promueven la innovación, estarán tan en problemas como si no promueven la regulación.

Entonces, a problemas complejos, preguntas importantes. ¿Podemos librar la suerte de derechos fundamentales como la privacidad de nuestros datos al accionar de empresas cuyo valor supera los PBI de países con niveles altos de desarrollo? ¿Qué poder de veto, oposición o regulación tendrán los gobiernos, frente a un conjunto de empresas que acrecientan su cotización perfeccionando sus sistemas algorítmicos con nuestros datos?.

De las 10 empresas mejor valuadas en el mercado mundial en dólares (hablamos de hasta 4 trillones de dólares), 9 son estadounidenses, y la restante es china. En 2024, el 42 % de los unicornios del mundo son empresas de Inteligencia Artificial. El sector disruptivo siguiente es fintech y cripto, con 28%. Lejos quedan los medios digitales o las farmacéuticas, incluso las empresas de software empresarial.

Según el índice de Stanford, en 2023, los desarrollos más disruptivos en tecnología IA corresponden a Estados Unidos, con 61 desarrollos con saltos tecnológicos, le sigue China con 15. ¿América Latina? Lejos otra vez.

Es decir, estamos ante un panorama en que la innovación viene de la mano de los países más desarrollados del mundo, mientras que los países en desarrollo aún no definen sus estrategias asentadas en promover la industria de la Inteligencia Artificial.

Las economías que constituyen el G7 han incrementado de manera exponencial su inversión presupuestaria en el desarrollo de tecnologías de Inteligencia Artificial. El nivel de concentración en el desarrollo de esta tecnología es alarmante.

El escenario describe compañías tecnológicas líderes en Inteligencia Artificial como Apple, Nvidia, o Microsoft, cuya valuación este año supera los 3 trillones, frente a la estimación del PBI para países de los más desarrollados del mundo como Francia o el Reino Unido que ascienden al mismo número. Ni que hablar de los países en desarrollo. Argentina, está aún lejos de alcanzar el billón de dólares para su PBI.



Compañías tecnológicas líderes en IA		Valor de Mercado (2024 Est. En USD)	Países	PBI (2024 Est. En USD)
1	Apple	~\$3.4 trillones	Estados Unidos	~\$28 trillones
2	Nvidia	~\$3.1 trillones	China	~\$19 trillones
3	Microsoft	~\$3.05 trillones	Alemania	~\$4.7 trillones
4	Alphabet	~\$2 trillones	Japon	~\$4.3 trillones
5	Amazon	~\$1.8 trillones	India	~\$4 trillones
6	Meta	~\$1.3 trillones	Reino Unido	~\$3.6 trillones
7	Tesla	~\$640 billones	Francia	~\$3.2 trillones
8	Alibaba	~\$193 billones	Italia	~\$2.2 trillones
9	Open AI	~\$80 billones	Brasil	~\$2.2 trillones
10	Anthropic	~\$18 billones	Canada	~\$2.2 trillones

Fuentes: Google Finance, Reuters, Techcrunch, FMI

La gran dicotomía entonces es qué ocurrirá con nuestra estrategias de regulación nacional, en la carrera por la innovación en tecnologías de IA. Actualmente, el Congreso de la Nación tiene en estudio más de 25 iniciativas (hasta hoy, pues aparece cada día más interés por promover proyectos de IA) y una comisión conformada a los fines de crear una iniciativa de ley compatible con resolver este dilema.

Dicha comisión tiene la misión de responder a los siguientes interrogantes: ¿Adoptaremos una posición más cercana a la Unión Europea y protegeremos los derechos del ciudadano con un enfoque de riesgos y limitaciones? ¿Iremos hacia un modelo similar al norteamericano, con incentivos fuertes y pocas regulaciones a la industria de la Inteligencia Artificial?

La Inteligencia Artificial posicionó al mundo ante un escenario de reparto. El mapa geopolítico como lo conocíamos está cambiando. Hay que barajar y dar de nuevo. Alguna vez en la posguerra, esto permitió el despegue de Estados Unidos. Algo similar ocurrió con el reparto colonial unos 30 años antes de eso.

Argentina tiene condiciones de crecer a la par de esta tecnología, pero hay decisiones determinantes a tomar, y en poco tiempo. Desarrollar talento académico disponible para la innovación en esta industria. Crecer en infraestructura tecnológica de calidad. Disponer de datos con una política de protección y seguridad. Estos factores habilitantes deben ser nuestro norte.



El primer paso, sin dudas, es resolver como país la disyuntiva de innovación vs. regulación para adelantarnos a la carrera por la Inteligencia Artificial.

Es un punto de inflexión histórico, y lo que está en juego es la soberanía tecnológica argentina ante la revolución más importante de los últimos 200 años.

Factores habilitantes para el desarrollo de la Inteligencia Artificial

Ante esta revolución, surge la pregunta: *¿Argentina está a la altura, cuáles son sus debilidades, desafíos y oportunidades?* Según el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial, hay un conjunto de componentes clave que habilitan el desarrollo de un país en esta tecnología.

Infraestructura para el desarrollo de la IA

Los países que logren generar ecosistemas de inversión en capacidad de cómputo tomarán la delantera en el desarrollo de esta tecnología. Brasil lidera la región en cantidad de supercomputadores, Chile en infraestructura de nube y Uruguay en data centers. **Argentina está por encima del promedio en cada indicador**, pero estamos lejos de EE. UU. y del resto de los países del G-7. Por ejemplo, la tecnología IA de Google, Gemini, costó 191 millones de dólares entrenar un modelo que requiere altísima infraestructura para el cómputo y el procesamiento. Imaginémonos el costo de montar un ecosistema de innovación en IA.

Argentina, se posiciona como un país adoptante en materia de Inteligencia Artificial (ILIA,2023), aunque lidera la tabla de países con esa condición, manteniéndose cerca de los países considerados pioneros, como Chile, Brasil y Uruguay.

Al mismo tiempo, en materia específica de factores habilitantes (disponibilidad de datos, infraestructura y capacidad de cómputo, y desarrollo de talento).

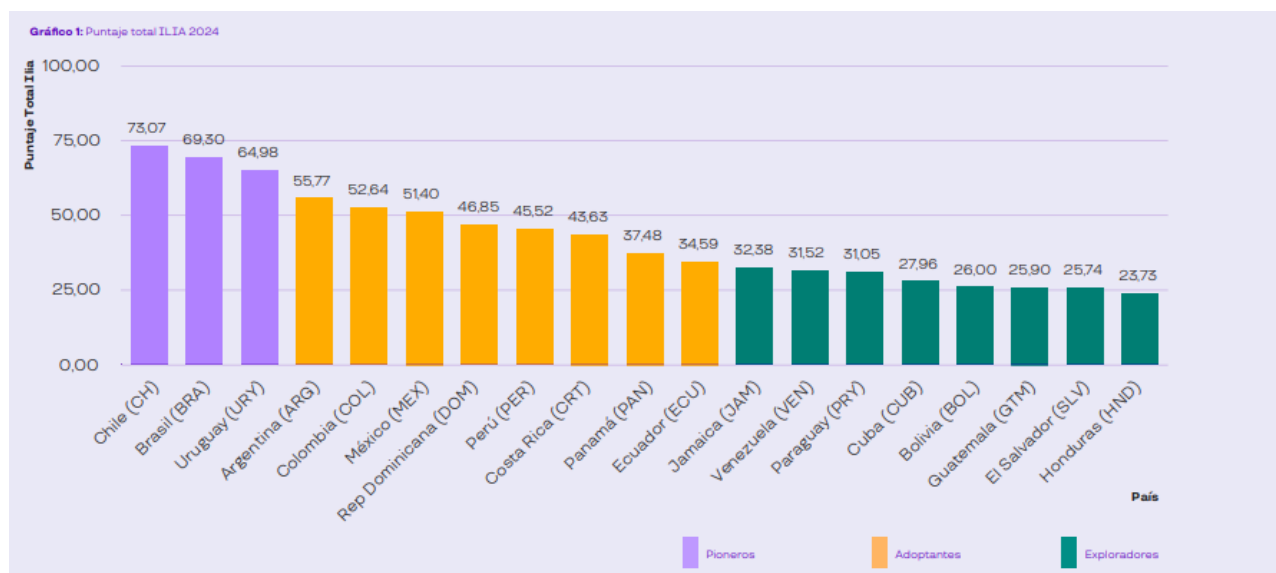
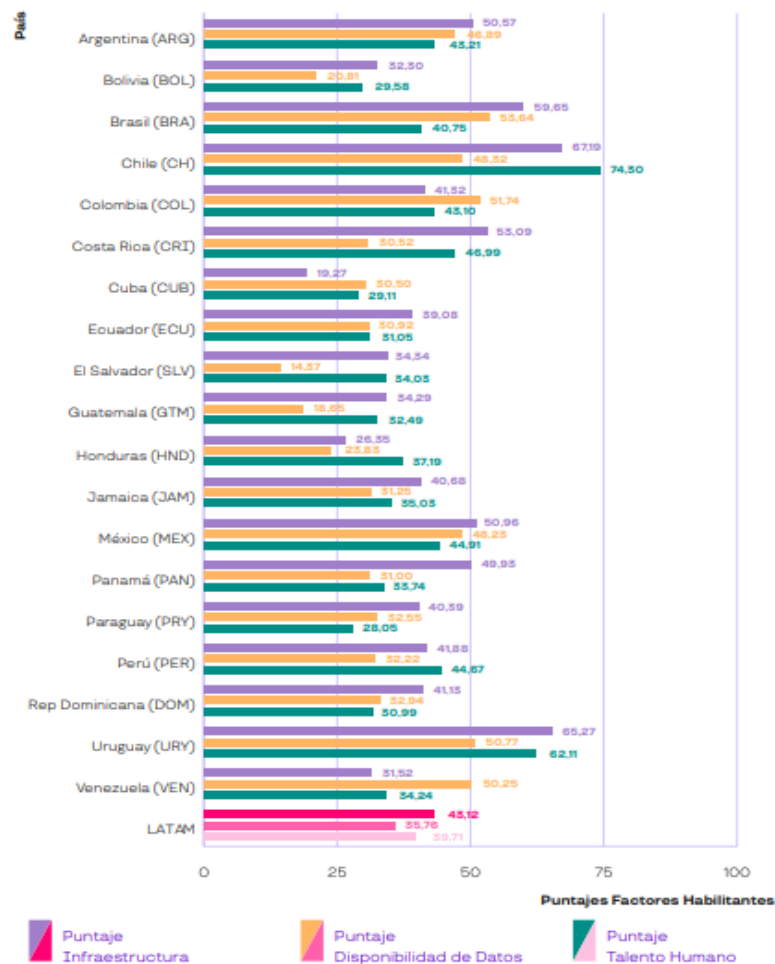




Gráfico 2: Puntaje total subdimensiones
de Factores Habilitantes



Vale la pena aclarar que la infraestructura necesaria para desarrollar sistemas complejos como los del aprendizaje profundo implica niveles de inversión altos, y cuidado ante una serie de impactos que genera, principalmente en materia de eficiencia energética: comparadas con redes neuronales naturales, son altamente ineficientes, ya que consumen altos niveles de capacidad de cómputo y energía. Un cerebro humano requiere la misma energía que una bombilla para funcionar (12-25 W), mientras que el hardware requerido para ejecutar aprendizaje profundo oscila entre los 500 W en una computadora personal básica hasta varios megavatios (millones de W) en un superordenador actual.

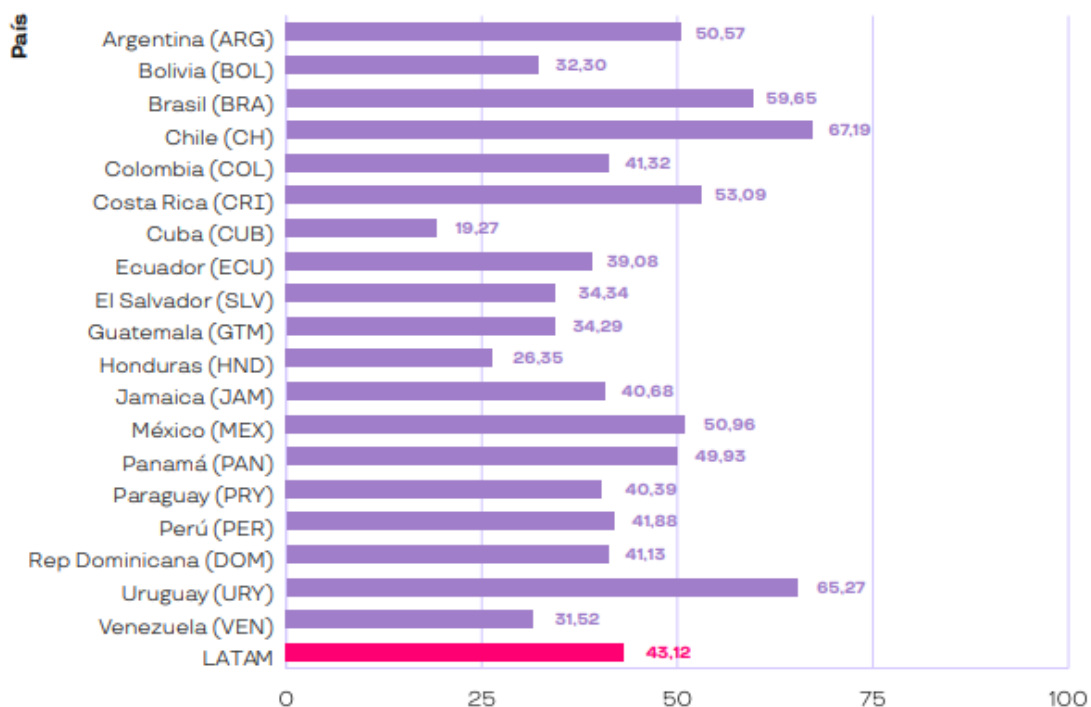
Infraestructura, datos y conectividad

Los algoritmos se aplican sobre datos, y desde allí analizan, predicen y crean. Estos datos deben ser válidos, accesibles y acumulativos. Desde un smartphone, ponemos a disposición de los grandes sistemas de algoritmos millones de datos cada día. El 75% de la población mundial (mayor de 10 años) es portadora de un teléfono inteligente y el 68% tiene acceso a internet (ONU, 2023). Sin embargo, Argentina tiene un problema de infraestructura importante: la falta de conectividad rápida y barata de llegada masiva. Chile es un ejemplo a seguir



por sus niveles similares a los del mundo más desarrollado en calidad de internet, velocidad y costo, gracias a regulaciones que lo incentivaron. Nuestro país, junto a Brasil, Colombia y México dispone de una infraestructura de conectividad y cantidad de dispositivos móviles por encima del promedio, pero nuestro gran problema es la velocidad de descarga. Según el **Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial** del año 2023 estamos en los niveles más bajos de la región. Chile lidera este indicador con 89 MBPS, Argentina no supera los 25 MPBS, igual que Bolivia y Ecuador. Entonces, antes que pensar en sistematizar y hacer accesibles los datos, hay que crecer en conectividad de calidad (estable), barata y rápida de forma urgente.

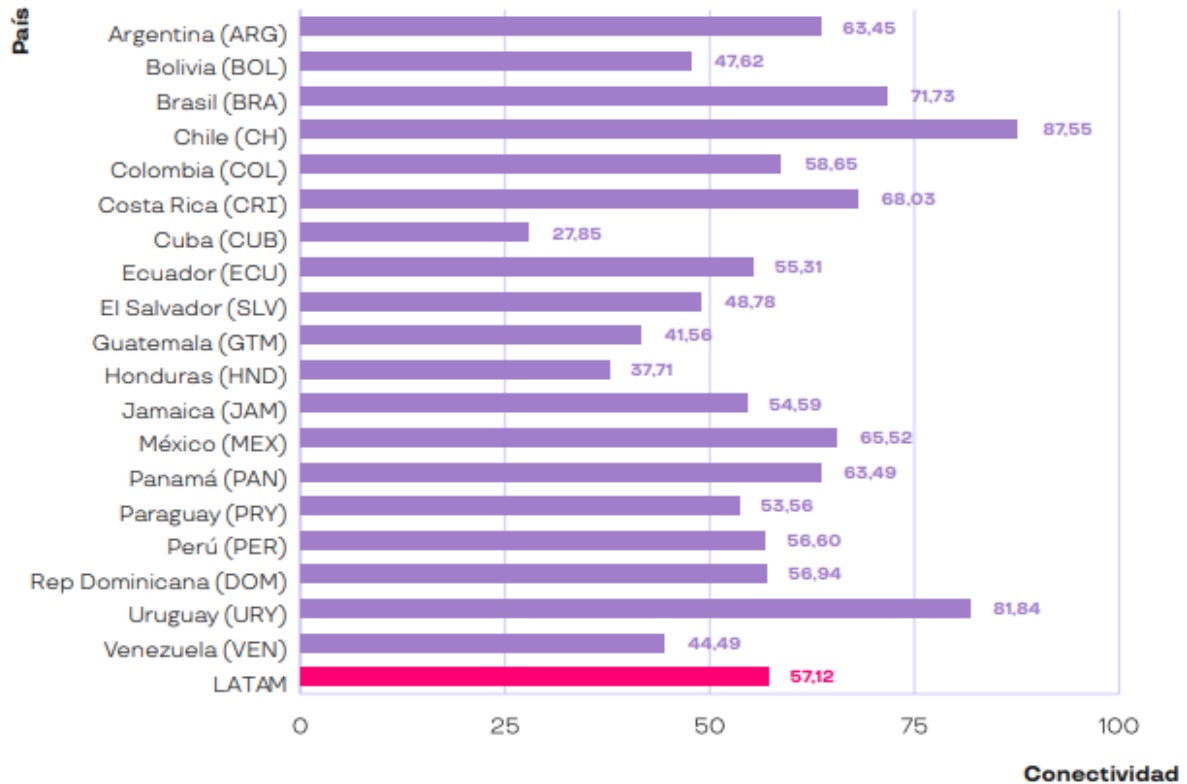
Gráfico 3: Puntaje total subdimensión
Infraestructura



Los subindicadores de este indicador son: a) Porcentaje que usa internet b) Velocidad promedio de descarga móvil c) Implementación de 5G d) Cobertura de redes móviles e) Hogares con acceso a internet f) Suscripciones activas de banda ancha móvil g) Suscripciones de banda ancha fija h) Promedio de velocidad de descarga banda ancha fija i) Promedio de latencia j) Cesta básica de banda ancha fija



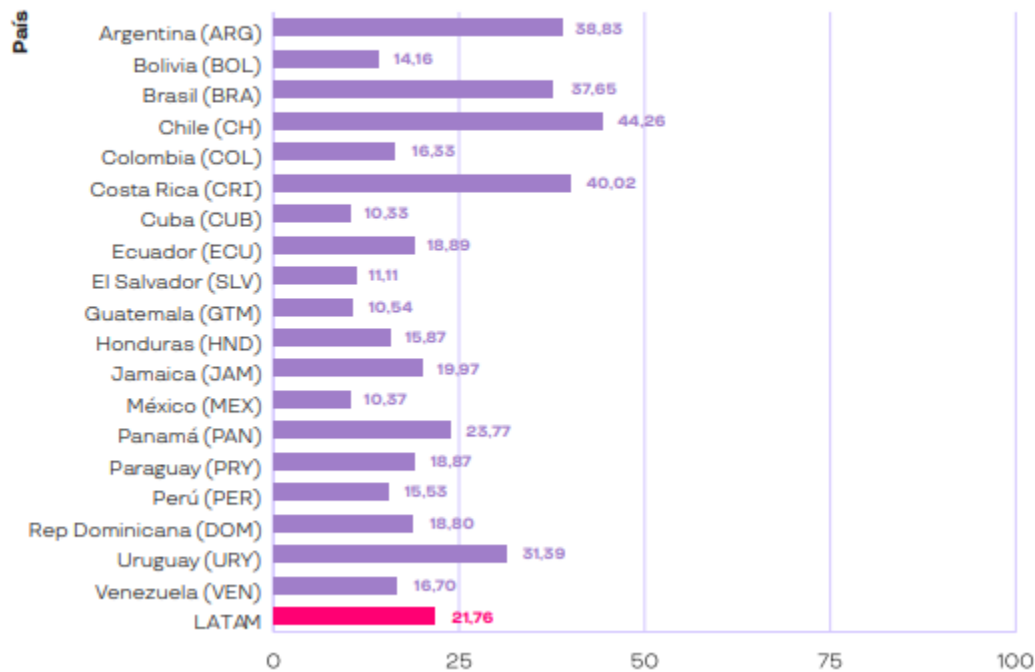
Gráfico 4: Puntaje indicador Conectividad



En relación a la infraestructura digital, y a la capacidad de cómputo, un aspecto clave a la hora de pensar el desarrollo tecnológico en Inteligencia Artificial de un país, Argentina se encuentra arriba del promedio regional. El Gráfico muestra un puntaje promedio regional de 21,76 en capacidad de cómputo. Sobre este promedio se encuentra Chile (44,26) seguido por Costa Rica (40,02) y Argentina (38,83). Sin embargo, vale la pena aclarar que de por sí, estructuralmente, la región latinoamericana adolece de solidez en materia de infraestructuar tecnología disponible, como supercomputadoras o data centers. Falta inversión estratégica en la materia para poder como región competir a nivel global. Vale aclarar que el indicador de Cómputo lo conforman: a) Nube b) Capacidad de infraestructuras de HPC c) Centros de datos certificados d) IPX e) Servidores de Internet seguros (millón de habitantes)



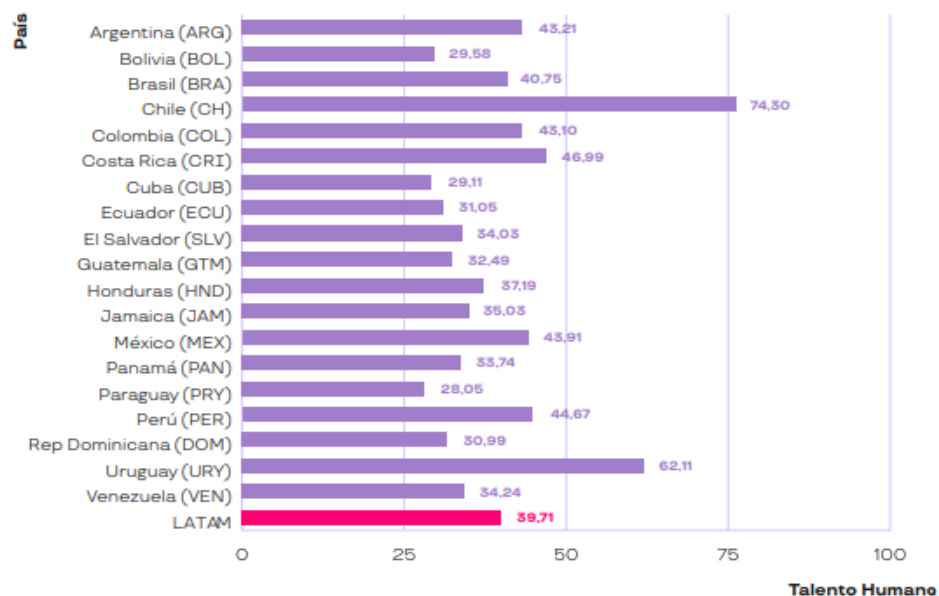
Gráfico 10: Puntaje indicador de Cómputo



Talento y Capacidades Humanas

Necesitamos desarrollar talento académico y profesional en las áreas del desarrollo de la Inteligencia Artificial. Argentina produce cinco doctorados en ciencias de la computación y matemáticas por millón de habitantes al año. EE. UU. produce 50 por millón de habitantes, y eso solo de su sistema educativo nacional; si sumamos a los extranjeros que van a doctorarse allí, la cifra asciende a aproximadamente 120 por cada millón. En este aspecto, Argentina está por debajo del promedio regional, donde Chile, Brasil y Uruguay lideran. Sin embargo, como región, necesitamos mejorar estos indicadores para tomar la delantera, lo que representa un desafío nacional.

Gráfico 23: Puntaje subdimensión Talento Humano





Gobiernos adaptados a la IA

La gobernanza es un desafío político clave para el desarrollo de la región. El sistema normativo de la IA incluye normas que restringen el acceso y uso de ciertos tipos de datos, así como reglas que promueven la disponibilidad y reutilización de otros. Es un problema de suma cero: a mayor privacidad de datos, algoritmos más potentes, y viceversa. EE. UU. tiene una postura de baja privacidad, mientras que Europa es más proteccionista en su regulación. Nuestra región todavía está decidiendo su camino en este aspecto. Además, el fomento de políticas públicas en I+D es clave. Aunque hay un buen nivel de gasto en I+D en los presupuestos nacionales, y Argentina es líder regional, estamos lejos de los niveles de inversión de los países más desarrollados. Desde 2022, el sector privado en estos países quintuplicó su inversión hasta llegar a 25 mil millones de dólares, mientras que Argentina invierte alrededor de 2900 millones en I+D y carece de una estrategia nacional que fomente la inversión privada acorde a lo necesario para ser disruptivos. De ahí las últimas rondas presidenciales con los grandes del mercado estadounidense en busca de reemplazar esa falencia.

Regulación de Inteligencia Artificial. Ética y Responsabilidad.

Un apartado aparte en relación al posicionamiento nacional de Inteligencia Artificial y a su regulación es la responsabilidad en el uso de los datos y los desafíos éticos que implica ser desarrolladores y usuarios de IA.

Luego de que en noviembre del año 2022, el mundo reconoció un nuevo hito revolucionario de la industria tecnológica, y nuestra interacción con el universo digital tuvo un punto de inflexión. La llegada masiva de la inteligencia artificial generativa, trajo un conjunto de problemáticas ligada a la ética y la responsabilidad frente al uso de la herramienta. La IA Generativa capaz de crear texto, imágenes, videos, hasta sistemas complejíssimos ligados a cibertaqueos o videovigilancia con visión computacional, nos obliga a repensarnos como usuarios en relación a los desafíos que conlleva la Inteligencia Artificial.

Gracias a este salto tecnológico tenemos vehículos autónomos, artistas basados en inteligencia artificial capaces de recrear un Rembrandt, jueces digitales basados en IA. Esta tecnología imita las capacidades cognitivas de un conductor humano para navegar y tomar decisiones en tiempo real a partir del uso de las llamadas “redes neuronales”, un tipo de tecnología presente en el aprendizaje profundo, que usa reconocimiento de imágenes para moverse por su entorno. En simples palabras, define una ruta; con sensores y cámaras reconoce el entorno creando un mapa 3D; utiliza sensores de movimiento para orientarse; usa radares para detectar obstáculos y distancias; mediante IA unifica datos de mapas virtuales (Maps de Google) y otros mapas con señales de tránsito; predice resultados y toma decisiones.

A este último punto queríamos llegar. Un vehículo autónomo evalúa y toma decisiones. Decide si doblar, si frenar, si acelerar, incluso como actuar frente a un potencial accidente. Un diseñador de imágenes con IA generativa decide si incluir una paleta de colores u otro, o si



pintar un cielo con nubes de una forma u otra, incluso si el desierto que proyecta se pierde en el horizonte o es un primer plano.

Estas decisiones, y millones más que todos los días atraviesan a la humanidad a partir de la aparición y uso de esta tecnología, nos hace llegar a la siguiente pregunta. Si un vehículo atropella a alguien o destruye otro vehículo; si una imagen es parecida al rostro de una persona o a una pintura de Rembrandt; si un poema está escrito con el estilo de un autor o autora en particular.

¿Quién puede reclamar, a quién, y quién paga los platos rotos? ¿Reclama el usuario del vehículo que falló? ¿Reclama la familia de la víctima? ¿Reclama quién siente daños en su imagen? ¿Reclama el autor por los derechos de su imagen o pintura “plagiada”?

Según la Administración Nacional de Seguridad del Tráfico en las Carreteras de Estados Unidos, país desarrollador de esta tecnología de vehículos autónomos, estima que hasta un 94 % de los siniestros viales corresponden a errores humanos. Con la conducción autónoma, se eliminan factores humanos de riesgo como distracciones o infracciones a las reglas de tránsito. Además, reduciremos los embotellamientos porque los vehículos coordinarán sus movimientos y el flujo de tráfico se centralizará y mejorará sustancialmente.

La productividad y el impacto en el desarrollo económico será sustancial. El uso de la IA para luchar contra el cambio climático es otra oportunidad central en el desarrollo de esta tecnología. Pero frente a ello, la discusión es crear normativas que permitan el avance de la tecnología, pero reduzcan sus impactos en materia de avasallamiento de derechos humanos (privacidad y transparencia en el uso de datos); cuidado del ambiente (frente a la exigencia energética que implica esta tecnología, construir compensaciones y modelos sostenibles); ética de la IA (evitar sesgos, reducir brechas, discriminación involuntaria).

Son discusiones aún no saldadas, que pondrán en jaque nuestros principios, nuestro sistema de valores y un conjunto de discusiones éticas.

Hoy en día, la mayoría de las aplicaciones de IA Generativa no provee un anuncio o una casilla para indicar el consentimiento de utilizar nuestros datos para entrenar la tecnología.

Daniel Innerarity, el filósofo español, cita el famoso discurso de Gettysburg, Abraham Lincoln quien decía que *la democracia era un sistema de gobierno en el cual el pueblo estaba presente como el propietario, como el sujeto y como el destinatario de la acción política*. Dice Innerarity que *necesitamos un discurso de Gettysburg para la era de la democracia artificial, que no lo tenemos. No sabemos qué significa “del pueblo”, “por el pueblo”, “para el pueblo” en la época de la inteligencia artificial, sabemos que a eso no queremos renunciar (no creo que haya nadie en su sano juicio y con sensibilidad democrática que quiera renunciar a esos tres grandes principios), pero tampoco sabemos muy bien cómo pronunciar este discurso*.



La Unión Europea tomó una iniciativa fuerte al respecto. En su **Libro Blanco sobre Inteligencia Artificial : un enfoque europeo hacia la excelencia y la confianza**, impuso serias limitaciones, sanciones y mediciones de riesgo para las empresas desarrolladoras. Una estrategia que pone al ciudadano en el centro. ¿Cuál es el impacto de ello? Las empresas europeas no logran alcanzar los niveles de eficiencia o disrupción exponencial que logran empresas estadounidenses o chinas.

Es decir, hay una correspondencia entre desarrolladores de tecnología liderando la tabla de economías más prósperas (EE.UU y China) y consumidores del servicio de esta tecnología como los principales mercados (Europa y países más fuertes del resto de América).

Esto parece un mapa geopolítico bastante similar al que alguna vez dio lugar a la posguerra. Parece un mapa bastante similar a la pos 2da revolución industrial. Y con mayores disimilitudes, al mapa que dio lugar al reparto de África.

Pero al mismo tiempo, Elon Musk y cientos de expertos mundiales firmaron un llamado a hacer una pausa de seis meses en la investigación sobre inteligencia artificial en el año 2023, principalmente sobre la IA Generativa (aquella capaz de crear textos, imágenes, videos a partir de aprendizaje automático y entrenamiento algorítmico cuyo famosa plataforma ChatGPT revolucionó el juego). Ante esto, surgen dos problemas, el primero es que tanto EE.UU. como la Unión Europea e incluso China, tienen posiciones de gobierno diferentes en cuanto a la controversia regular vs innovar.

En conclusión, Argentina y así también la región latinoamericana, deben tomar partido al respecto, elaborar estrategias de desarrollo nacional e la Inteligencia Artificial, mecanismos de gobernanza para evitar impactos graves y hacer sostenible la estrategia, y definir si seremos una región con intención de producir tecnología, o consumidores con menor nivel de oposición a las grandes empresas del mundo, oligopólicas y con un poder de lobby alto.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Inter-americano de Desarrollo (BID). [IADB AI ToolBox](#). Herramientas y directrices para la gestión de IA en sectores públicos de América Latina.

Center for AI and Digital Policy. (2024). [AI Policy Frameworks](#), Marcos conceptuales de políticas de IA.

CENIA. (2023). [Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial 2023](#). Informe regional sobre el desarrollo y la regulación de IA en América Latina.

CENIA. (2024). [Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial 2024](#). Informe regional sobre el desarrollo y la regulación de IA en América Latina.



Global Center on AI Governance. (2024). [Global Index on Responsible AI 2024](#). Reporte anual.

Guilera, Soledad. IA y Gobierno. Presentación para la clase "Innovación y Regulación: el dilema de la IA," Universidad Torcuato Di Tella, 29 de Agosto de 2024, Filmina 5.

Inneratiy, Daniel. Inteligencia Artificial y Democracia.

En: <https://www.teseopress.com/inteligenciaartificialypolitica/chapter/inteligencia-artificial-y-democracia-daniel-innerarity/>

Organisation for Economic Co-operation and Development (2019) . [OECD AI Principles](#)
Principios y marcos éticos para la regulación de IA en países miembros de la OCDE.

Stanford Institute for Human-Centered AI. (2024). [AI Index Report 2024](#). Stanford University.

UNESCO. (2024). [Consultation Paper on AI governance](#), Documento consultivo.

UNESCO. (2021). [Recomendación sobre la ética de la Inteligencia Artificial](#).

Unión Europea (2024). [EU AI Act](#) Directiva propuesta para la regulación de inteligencia artificial en la Unión Europea.



“Criptactivos. Desafíos pendientes para la investigación de delitos cometidos con activos digitales”.

Dra. Marina Beatriz Marsili⁷

MESA REDONDA: Criminalidad Económica. Alcances y desafíos para la investigación social

Resumen

El presente artículo surge del trabajo conjunto de los integrantes del Proyecto académico de investigación titulado “Criptactivos. Herramientas contables y jurídicas para la prevención e investigación de delitos cometidos a través de operaciones con activos digitales”. El artículo explora los desafíos y potenciales soluciones en la investigación de delitos económicos asociados al uso de criptomonedas y criptoactivos. A partir del análisis de su naturaleza descentralizada y pseudoanónima, este trabajo examina cómo estas características, junto con brechas normativas globales, facilitan la comisión de ilícitos. En un contexto de rápida adopción y escasa regulación, se identifican debilidades y fortalezas de los Estados en la prevención y persecución de estos delitos, proponiendo mecanismos de control y herramientas de auditoría forense. Este estudio, fundamentado en un enfoque interdisciplinario, contribuye a la consolidación de estrategias efectivas para enfrentar la criminalidad organizada en el ámbito digital.

Palabras Claves:

Criptoactivos, Delitos económicos, Criptomonedas, Criminalidad organizada, Marco regulatorio, Blockchain

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

⁷ En carácter de directora del Proyecto académico de investigación titulado “Criptactivos. Herramientas contables y jurídicas para la prevención e investigación de delitos cometidos a través de operaciones con activos digitales”, en el marco del Programa de Estudios Interdisciplinarios sobre Prevención y Persecución de la Criminalidad Económica del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Nacional de Rosario



Introducción

El crecimiento exponencial de las tecnologías emergentes ha transformado el panorama financiero global, y los criptoactivos han jugado un papel central en esta evolución. Sin embargo, su naturaleza anónima, descentralizada y cambiante, combinada con marcos normativos débiles y brechas tecnológicas, ha dado lugar a nuevas oportunidades para la comisión de ilícitos, complicando la capacidad de los Estados para prevenir y perseguir estos delitos.

Esta investigación parte de la hipótesis de que el uso de criptoactivos contribuye significativamente a la materialización de nuevos ilícitos, aprovechando las características antes mencionadas. Ante este escenario, se plantea como objetivo general identificar las fortalezas y debilidades de los Estados en la prevención y persecución de los delitos cometidos mediante su utilización, con el fin de diseñar mecanismos de control más eficaces. Asimismo, se propone analizar las técnicas de investigación específicas que pueden aplicarse a estos delitos, considerando los desafíos que presentan las monedas virtuales.

En este contexto, se desarrollan varios objetivos particulares. Se explorará cómo las tecnologías emergentes amplían el panorama financiero global y se analizará la regulación actual de los criptoactivos en diferentes jurisdicciones, prestando especial atención a su relación con la contabilidad y auditoría. También se identificarán herramientas de contabilidad forense que permitan detectar irregularidades en el uso de criptomonedas, contribuyendo a la expansión del mercado financiero y optimización de las transacciones comerciales. Del mismo modo, se diseñarán modelos de gestión de riesgos específicos para la contabilidad y auditoría de criptoactivos, considerando tanto la volatilidad como la seguridad.

Se evaluarán las herramientas disponibles para auditar transacciones y cuentas relacionadas con criptoactivos, y se analizará el accionar policial en causas judiciales seleccionadas. Además, se formularán herramientas de prevención y detección de irregularidades, con el objetivo de establecer protocolos de investigación aplicables a delitos cometidos a través de monedas virtuales.

Los resultados esperados de esta investigación aspiran a consolidar los estudios sobre el delito complejo y la criminalidad organizada en Argentina y la región, ofreciendo una contribución significativa para fortalecer los mecanismos de control, prevención, investigación y persecución de estos delitos. Este trabajo se enmarca dentro de un equipo de investigación multidisciplinario, integrado por expertos de distintos campos académico-institucionales, cuyo objetivo común es generar un impacto positivo en la lucha contra los delitos vinculados a los criptoactivos.

En cuanto a la estructura del trabajo, se abordarán la historia, los aspectos técnicos básicos y la caracterización de los criptoactivos, con una breve reseña histórica que permita comprender su evolución y relevancia en el contexto actual. A continuación, se analizarán los aspectos legales atendiendo a la recepción normativa de los criptoactivos en Argentina. Luego, los aspectos contables, en relación con su auditoría y gestión de riesgos como así también el recupero de activos, con foco en herramientas forenses para la recuperación de bienes vinculados a estos delitos. En el capítulo final, se tratarán los aspectos investigativos, en donde se examinarán los métodos aplicados para detectar y perseguir delitos cometidos mediante monedas virtuales.

Finalmente, se incluirán las conclusiones del estudio y bibliografía consultada.

1. Historia y aspectos técnicos

Reseña histórica y marco teórico general



El 15 de septiembre de 2008 el banco Lehmann Brothers presentaba la quiebra. Desde el día anterior circulaban en el mundo las imágenes de los empleados de Lehmann saliendo de sus oficinas con sus pertenencias tras ser despedidos. Se consumaba la crisis financiera de las “sub prime”, bautizada así en honor al activo financiero que se había convertido en una burbuja que puso en jaque a la economía mundial. La crisis puso en tela de juicio el accionar de Wall Street, las calificadoras de riesgo y los bancos en todo el mundo. En aquel momento estaba naciendo Facebook, aparecían los primeros smartphones y el mundo ya se comunicaba por SMS.

En ese contexto, el 31 de octubre de 2008 Satoshi Nakamoto envía un correo electrónico a un grupo de criptógrafos que decía “He estado trabajando en un nuevo sistema de efectivo electrónico que es completamente entre pares, sin necesidad de un tercero de confianza,” adjuntando un documento titulado “Bitcoin: Un Sistema de Efectivo Electrónico Entre Pares”. Al referirse a un tercero de confianza, Nakamoto hacía alusión a las instituciones financieras que era las protagonistas de la crisis y a los gobiernos del mundo, principalmente el de EEUU, que estaban saliendo a rescatar a los bancos en problemas por la crisis.

El 3 de enero de 2009 la idea de Satoshi Nakamoto fue puesta en funcionamiento naciendo la blockchain de Bitcoin y la criptomoneda de la blockchain también denominada bitcoin; y el 22 de mayo de 2010 se dio un hito en la historia de Bitcoin y las criptomonedas. El programador Laszlo Hanyecz compró dos pizzas de Papa John’s a un forista de BitcoinTalk, por un total de 10.000 bitcoins, naciendo el denominado Bitcoin Pizza Day. Este hecho tuvo un doble efecto, por un lado demostró que el sistema funciona para una transacción persona a persona y por el otro le dio un precio de referencia a bitcoin al establecerse que 10000 bitcoins valían 41 dólares, que era el valor de la dos pizzas.

En 2013 sale a la luz “The Silk Road” un marketplace en la darkweb nacido en 2011 donde se podían adquirir estupefacientes y otros productos prohibidos, pagándose con bitcoin. Represento el primer gran caso de utilización de bitcoin para fines criminales, situación que manchó a bitcoin al quedar señalado como moneda utilizada por delincuentes.

Desde entonces, ha surgido una gran cantidad de monedas alternativas y otros tipos de activos que emplean tecnologías similares o derivadas de Bitcoin (Chomczyk, 2013; 2014; Chomczyk y Palazzi, 2019).

Un aspecto central del proyecto es su enfoque en la estructura de la red y su respectivo impacto en la criminalidad organizada. Se destaca la noción de red distribuida como una característica clave de las blockchain, en contraste con las monedas fiduciarias, ya que operan sin intermediarios y confían en el propio sistema sin depender de nodos centrales o hubs con roles de control superior. Para comprender esta característica de manera integral, se utilizará la clasificación teórica de redes propuesta por Paul Baran (1962), diferenciando entre redes centralizadas, descentralizadas y distribuidas.

Todo ello trajo una revolución financiera global, ofreciendo una alternativa al dinero fiduciario y electrónico. En Argentina, la primera mención oficial a las criptomonedas llegó en 2014 con la Resolución UIF N° 300/2014, que las define como representaciones digitales de valor sin curso legal, lo cual marca el inicio de un lento desarrollo normativo. Otros organismos, como la CNV y la AFIP, han emitido advertencias sobre los riesgos asociados, incluyendo su posible uso en lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, mientras que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha sugerido lineamientos para la regulación internacional de estos activos.(GAFI, 2014)

Desde el ámbito contable, los cryptoactivos presentan desafíos significativos. El Comité de Normas Internacionales de Información Financiera (CINIIF) ha señalado que pueden ser considerados como inventarios o activos intangibles, lo cual revela la falta de una normativa uniforme y plantea dificultades en su auditoría y gestión de riesgos debido a la volatili-



dad e intangibilidad de estos activos. Esta situación hace urgente establecer marcos contables sólidos que respalden la información financiera de manera confiable. (Delgado, M. D., 2021).

Además, las criptomonedas complican la prevención de delitos financieros debido a su naturaleza anónima y alcance transfronterizo. Europol y la UNODC han advertido que los criptoactivos son terreno fértil para actividades criminales y redes de crimen organizado, que eluden los controles tradicionales. Esto plantea la necesidad de un enfoque interdisciplinario y la cooperación entre jurisdicciones (GAFI, 2015)

Frente a estos retos, las herramientas forenses específicas y avanzadas como el análisis blockchain y el rastreo de patrones digitales son esenciales en la investigación criminal. Estas técnicas, junto con la contabilidad forense y el análisis de big data, facilitan el monitoreo de transacciones digitales vinculadas a actividades ilícitas y fortalecen la capacidad estatal para la prevención del delito. A futuro, la regulación de las criptomonedas deberá equilibrar la innovación y la seguridad financiera, cerrando brechas normativas y fortaleciendo la colaboración entre actores públicos y privados.

Aspectos técnicos.

Se entiende por criptomoneda, aquel medio digital de intercambio que utiliza la criptografía para asegurar sus transacciones financieras, controlar la creación de nuevas unidades y verificar la transferencia de activos.

La **tecnología blockchain**, o tecnología de registro distribuido (DLT, sus siglas en inglés), es una base de datos que permite almacenar información de manera descentralizada, segura y transparente; y se basa en una red de computadoras (nodos) que mantienen y validan un registro compartido de transacciones o datos. Este registro no está controlado por una entidad central, lo que lo hace resistente a manipulaciones y ataques. Algunas de las características principales de la tecnología blockchain son las siguientes:

- **Descentralización:** No depende de un servidor central. La información se distribuye entre todos los participantes de la red.
- **Transparencia:** Todos los nodos tienen acceso al registro, lo que facilita la verificación de transacciones o datos.
- **Inmutabilidad:** Una vez que se registra una transacción en un bloque y este se añade a la cadena, no se puede modificar sin alterar todos los bloques subsiguientes, lo que garantiza la seguridad del sistema.
- **Seguridad:** Utiliza criptografía para asegurar la identidad de los participantes y la integridad de las transacciones.

Para validar y agregar transacciones en una cadena de bloques se utilizan mecanismos de consenso, que es la forma de ponerse de acuerdo en una red descentralizada. Cada blockchain tiene su propio mecanismo de consenso sin embargo los más utilizados son la prueba de trabajo (Proof of Work, PoW) y la prueba de participación (Proof of Stake, PoS). A continuación describimos ambos mecanismos de manera genérica, ya que cada blockchain puede aplicar su propia versión de PoW o el PoS.

- **Prueba de trabajo:** mecanismo de consenso más antiguo y fue introducido por primera vez con la blockchain de Bitcoin. El objetivo de PoW es garantizar la seguridad de la red y validar las transacciones mediante un proceso computacional intensivo. Los mineros compiten para resolver un problema matemático complejo, conocido como un hash. Este proceso requiere una gran cantidad de poder computacional. El primer minero en resolver el problema agrega un bloque de transacciones a la cadena y recibe una recompensa en la forma de criptomonedas, además de las comisiones por transacción. Este problema matemático es difícil de resolver, pero sencillo de verificar por otros nodos de la red, lo que garantiza que todos puedan validar el trabajo realizado.



- La prueba de participación es un mecanismo de consenso alternativo que fue propuesto para superar algunas de las limitaciones de PoW, como el alto consumo de energía. Se utiliza en varias blockchains como Ethereum 2.0 y Cardano. En lugar de depender de poder computacional, PoS selecciona los validadores de bloques de manera proporcional a la cantidad de criptomonedas que poseen y están dispuestos a bloquear (staking) como garantía. Cuantos más tokens posea un validador y más tiempo los bloquee, mayores serán sus probabilidades de ser elegido para validar el siguiente bloque. Si el validador actúa de manera deshonesta, pierde parte o todo el capital que tiene en staking, lo que desincentiva los comportamientos maliciosos.

Las **billeteras o wallet**, serán los repositorios donde se alojen los criptoactivos y son quienes interactúan con los contratos inteligentes. Poseen direcciones públicas para recibir transferencias de criptoactivos y una clave privada denominada frase semilla o seed phrase que permite abrir o recuperar la billetera en cualquier dispositivo. No hay medida de seguridad para proteger los criptoactivos frente a quien posea la frase semilla.

Por su parte, estas pueden ser centralizadas o descentralizadas. En el primer caso, el titular delega la custodia en un tercero, generalmente un *exchange*, de la cual el usuario es un cliente.

Cuando se hace referencia a la existencia de billeteras frías o calientes, o de software o de hardware, se atiende a la forma o modo de acceder a la billetera que se encuentra en la blockchain.

A los fines contables la información sobre los saldos y movimientos de las billeteras centralizadas pueden solicitarse a las exchange. En el caso de las billeteras descentralizadas la blockchain es pública sin embargo por el pseudoanonimato de las billeteras debemos conocer cual es la dirección de la billetera para poder conocer sus movimientos y saldo actual.

Las blockchain deben tener un **token** nativo que denominamos criptomoneda con el cual se transacciona dentro de la blockchain. A su vez, a través de contratos inteligentes se pueden crear tokens con diferentes utilidades. Un token digital es una unidad de valor fundamentada en criptografía y blockchain, que tiene una funcionalidad concreta en el mundo digital. Es una representación digital de activos o derechos que existen en una blockchain. Pueden representar cualquier cosa, desde un activo financiero, derechos de propiedad, participar en aplicaciones descentralizadas, hasta acceso a un servicio. Los tokens no se pueden minar, a diferencia de las criptomonedas.

La diferencia entre criptomoneda y token es relevante debido a que la criptomoneda es el token nativo de una blockchain y tiene como función utilizarse para pagar los costos o tarifas de transacción (Gas- Fee), mientras que el token es un contrato inteligente creado dentro de una blockchain determinada y para crearlo y transaccionar se debe pagar un costo en la criptomoneda de la blockchain. Este punto es fundamental tenerlo presente en el marco de un secuestro o decomiso de criptoactivos en billetera descentralizadas, porque de no tener saldo suficiente de la criptomoneda de la blockchain que se utilice no se puede realizar el secuestro o decomiso.

Una cantidad importante de tokens se lanzaron a través de ICOs (Initial Coin Offerings). Una ICO es un proceso similar a una oferta pública inicial (IPO) en el que una empresa emite tokens digitales en lugar de acciones. Los inversores compran estos tokens con la esperanza de que su valor aumente si el proyecto tiene éxito.

El período 2017-2018 fue un momento histórico destacado por una gran cantidad de fraudes relacionados con ICOs (Initial Coin Offerings) en el mundo de las criptomonedas. Durante este tiempo, las ICOs se convirtieron en un mecanismo popular para recaudar fondos para proyectos blockchain y startups relacionadas con criptomonedas. Sin embargo, también



fue un período en el que numerosos proyectos fraudulentos aprovecharon la falta de regulación y el entusiasmo de los inversores para cometer estafas.

Las criptomonedas y tokens se pueden clasificar de diferentes formas de acuerdo a las diversas características u objetivos que tengan. La primer forma de clasificación, que no reviste mayor utilidad pero es utilizada dentro del ecosistema es la de bitcoin y altcoins, siendo estas últimas todas las criptomonedas y tokens que no son bitcoin. A continuación realizamos una clasificación que consideramos que puede ser de utilidad a los fines del presente texto.

- Por emisión: Pueden ser de emisión limitada o ilimitada. Por ejemplo, Bitcoin tiene una emisión máxima de 21 millones, Ether tiene emisión ilimitada.
- Fungibilidad: Fungible o no fungible. Los no fungible son los NFT, por ejemplo el arte digital.
- Con o sin mecanismo de estabilización de precio: Si no hay mecanismo de estabilización de precio el mercado lo determina. Si hay mecanismo de estabilización el precio del cryptoactivo esta referenciado en alguna moneda fiat o activo financiero por ejemplo el dólar americano o el oro, son las denominadas stablecoins.
- Memecoins: Son criptomonedas o tokens que se crearon como broma o meme.
- Utility tokens: Tokens que proporcionan a los usuarios el acceso a un producto o servicio. Generalmente no están sujetos a las regulaciones de valores, utilizados para incentivar el uso y la participación en una plataforma. Dentro de esta categoría se encuentran los token de gobernanza, que son los token que se utilizan para proponer y votar cambios en un protocolo.
- Security tokens: Tokens que representan derechos de propiedad en un activo subyacente como acciones, bonos o bienes raíces.
- Orientados a la privacidad: Criptomonedas creadas para proporcionar transacciones más privadas o seguras. La criptomoneda Monero (XMR) es un ejemplo, donde no se puede públicamente las transacciones de la blockchain.

Ahora bien, en el ecosistema de las criptomonedas, los **mixers o mezcladores** (también llamados coin join o tumbling services) son servicios diseñados para aumentar la privacidad y el anonimato de las transacciones. Lo hacen al "mezclar" las criptomonedas de diferentes usuarios para dificultar o hacer imposible rastrear el origen y el destino de las transacciones. Aunque estas herramientas tienen aplicaciones legítimas en la protección de la privacidad, también han sido objeto de controversia por su uso en actividades ilegales, como el lavado de dinero o la evasión de sanciones (Santos M., 2021)

El caso de Tornado Cash ha sido emblemático. Tornado Cash es un protocolo de privacidad construido en la blockchain de Ethereum que actúa como un mezclador descentralizado. A diferencia de los mixers centralizados, Tornado Cash utiliza contratos inteligentes para automatizar el proceso de mezcla y redistribución, sin necesidad de que una entidad central gestione los fondos. Tornado Cash ganó notoriedad no solo por ser una herramienta legítima de privacidad, sino también por su uso indebido por parte de actores maliciosos. Se descubrió que hackers y grupos criminales usaban Tornado Cash para lavar grandes cantidades de criptomonedas robadas. Un caso destacado es el ataque al Ronin Bridge (el puente de Axie Infinity), donde los hackers utilizaron Tornado Cash para ocultar parte de los \$625 millones de dólares que robaron.

En agosto de 2022, el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, a través de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC), incluyó a Tornado Cash en la lista de entidades sancionadas, prohibiendo a los ciudadanos y empresas estadounidenses interactuar con el protocolo.



Las sanciones impuestas por la OFAC generaron un debate significativo en la comunidad criptográfica sobre la privacidad y la descentralización. Muchos defensores de las criptomonedas argumentaron que sancionar un protocolo descentralizado como Tornado Cash es problemático, ya que el código es de código abierto y puede ser utilizado por cualquier persona en el mundo, sin intervención de sus creadores originales. Además, señalaron que Tornado Cash también tiene usos legítimos para personas que desean proteger su privacidad financiera.

Por otro lado, las autoridades afirmaron que Tornado Cash fue utilizado de manera desproporcionada por delincuentes cibernéticos y grupos como Lazarus Group, un colectivo de hackers asociado con el gobierno de Corea del Norte, que utilizó el protocolo para lavar fondos obtenidos de ataques cibernéticos.

En respuesta a las sanciones y al uso indebido del protocolo, en agosto de 2022, las autoridades neerlandesas arrestaron a uno de los desarrolladores de Tornado Cash, acusándolo de ayudar a facilitar el lavado de dinero mediante el protocolo. Este arresto fue altamente controvertido, ya que muchos en la comunidad cripto vieron este movimiento como una amenaza para los desarrolladores de código abierto, que podrían ser responsabilizados por cómo se usa su software, a pesar de no tener control sobre su implementación.

Los **protocolos de finanzas** descentralizadas (DEFI por su sigla en inglés) presentan una serie de desafíos desde el punto de vista de la contabilidad y la normativa. Según la página web defillama.com se listan más de 3900 protocolos o proyectos defi, con una amplia gama de objetivos, ya sea préstamos y ahorro, exchange descentralizados, juegos NFT y otras categorías, todas teniendo en común el fin de lucro o la posibilidad de obtener algún tipo de ganancia. Podemos señalar frente a tamaño fenómeno, donde no hay estándares de funcionamiento o creación, dos formas de defi que poseen amplia difusión, los préstamos y los exchange descentralizados:

En el caso de los protocolos que ofrecen préstamos deben dejar una cierta cantidad de tokens como garantía para que se otorgue un préstamo de valor inferior a la garantía.

Por otro lado, los exchange descentralizados (DEX) que necesitan liquidez para que funcionen los mercados que poseen con lo cual premian a quienes proporcionan liquidez con tasas de interés, o comisiones sobre las transacciones realizadas en el exchange o se otorgan nuevos token que representan ese aporte al pool de liquidez y puede ser utilizado para generar ganancias en el mismo protocolo o en otros dentro de la misma blockchain.

Los **NFT** (Non Fungible Token) representan un mundo amplio y en constante crecimiento porque cualquier actividad que requiera un token único e irrepetible puede ser considerado un NFT. Si bien fueron conocidos por las obras artísticas o cryptoarte y por los juegos NFT, debemos señalar que también podrían ser NFT documentos, como ser diplomas, escrituras u oficios judiciales. Además, forman parte del fenómeno de identidad digital. En el caso del cryptoarte los artistas tienen la posibilidad de cobrar royalties o regalías con cada compra-venta que se haga de su obra. En el caso de los juegos NFT los artículos de los juegos tienen valor en el mercado, sin embargo también tienen el riesgo que el juego deje de existir y su valor sea 0 afectando claramente el patrimonio.

The **DAO** (abreviatura de "Decentralized Autonomous Organization") fue un proyecto innovador lanzado en mayo de 2016 en la blockchain de Ethereum. Su propósito era crear una organización descentralizada que funcionara de manera completamente automatizada y democrática. Los participantes en The DAO podían comprar tokens (llamados DAO tokens) a cambio de Ether (ETH), y luego votar sobre las propuestas de inversión o proyectos en los que invertir los fondos del DAO. Era una idea revolucionaria, ya que permitía a los inversores participar directamente en decisiones importantes sin la necesidad de intermediarios o gerentes tradicionales.



Caracterización de los criptoactivos.

Los criptoactivos han sido objeto de atención en relación con actividades delictivas debido a ciertas características que, aunque no inherentes a ellos, pueden ser aprovechadas por individuos con intenciones ilegítimas. En ese sentido, mencionaremos algunas características específicas que podrían evidenciar vínculos potenciales entre criptoactivos y delito, a saber:

- **Anonimato y Pseudonimato:** La capacidad de realizar transacciones de manera relativamente anónima o bajo seudónimos puede atraer a individuos que buscan ocultar actividades ilícitas, como lavado de dinero o financiamiento del terrorismo. Dentro de este punto debemos señalar el uso malicioso de los bridges y mezcladores con el fin de ocultar el destino de fondos obtenidos por actividades ilícitas.
- **Descentralización:** La naturaleza descentralizada y la falta de una entidad central de control pueden facilitar la evasión fiscal, ya que las transacciones pueden llevarse a cabo sin la intervención de instituciones financieras tradicionales.
- **Desregulación:** La falta de regulación estricta en algunos lugares y la relativa novedad del espacio de criptoactivos pueden propiciar estafas y fraudes, como esquemas piramidales o ventas de tokens fraudulentas. El desconocimiento de esta tecnología por parte del público en general facilita para que criminales utilicen algunos de los términos técnicos señalados anteriormente con el fin de engañar o estafar personas.
- **Globalización:** Los criptoactivos han sido utilizados como método de pago en ataques de ransomware, donde los perpetradores exigen pagos en criptomonedas para liberar sistemas informáticos o datos comprometidos.

2. Aspectos legales

1. Introducción a los aspectos legales

El creciente uso de criptoactivos ha transformado la dinámica financiera global, generando tanto oportunidades como riesgos, particularmente en lo referente al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Este proyecto de investigación explora la evolución normativa de los criptoactivos en Argentina y a nivel internacional, comenzando con una reseña histórica con enfoque normativo para contextualizar los avances en la regulación, influenciados principalmente por las recomendaciones del GAFI.

Se analiza la recepción normativa de los criptoactivos en Argentina, destacando las regulaciones emitidas por el Banco Central, la Unidad de Información Financiera (UIF), y la Comisión Nacional de Valores (CNV), así como la creación del Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV). También se evaluarán los recientes proyectos regulatorios presentados en el Congreso Nacional que buscan formalizar un marco regulatorio integral para el ecosistema de criptoactivos en el país, proponiendo nuevas estructuras y normativas para fortalecer la protección de los usuarios y combatir el uso ilícito de estos activos.

En un contexto global, se abordarán las principales experiencias internacionales en la regulación de criptoactivos, incluyendo la implementación de la Ley MICA de la Unión Europea, que establece un marco integral para su control, y su impacto en la lucha contra el lavado de activos. Se estudiará además la posibilidad de realizar aportes de capital en activos digitales, con foco en los desafíos que presenta la trazabilidad y el control efectivo de estos activos descentralizados.

Finalmente, se discutirán los desafíos y perspectivas futuras para una regulación sólida en Argentina, considerando la necesidad de una coordinación eficaz entre los organismos



reguladores locales y la adaptación a los estándares internacionales para mitigar los riesgos asociados a los criptoactivos.

II. Reseña histórica con enfoque normativo

En el ámbito internacional el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en el año 2013 publicó la Guía para un enfoque basado en el riesgo de tarjetas prepago, pagos móviles y servicios de pago basados en Internet, menciona que el comercio por internet tiene diferentes modelos comerciales entre los que se destacan el uso de billeteras virtuales o *wallet*, monedas virtuales, dinero electrónico, intercambio de monedas, entre otros, en la que hace referencia al mayor riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo de esas prácticas ya que no cuentan con procedimientos internos de prevención, ni de debida diligencia del cliente (GAFI 2013 p 10).

Recién en el año 2014 el GAFI dio una definición de moneda digital en un documento denominado Monedas virtuales, Definiciones clave y Riesgos potenciales de lavado de activos y financiamiento del terrorismo *“La moneda virtual es una representación digital de valor que se puede comercializar digitalmente y funciona como (1) un medio de intercambio; y/o (2) una unidad de cuenta; y/o (3) una reserva de valor, pero no tiene curso legal (es decir, cuando se ofrece a un acreedor, es una oferta de pago válida y legal) en cualquier jurisdicción. No es emitido ni garantizado por ninguna jurisdicción, y cumple las funciones anteriores sólo mediante acuerdo dentro de la comunidad de usuarios de la moneda virtual.”* (GAFI 2014)

En el año 2018 el GAFI modificó la Recomendación 15 del GAFI sobre nuevas tecnologías, en la que se dispuso que para gestionar y mitigar los riesgos asociados a activos virtuales, los países deben garantizar que los proveedores de activos virtuales estén regulados en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, que se encuentren registrados o en su caso cuenten con licencia y que sean supervisados por una autoridad competente. Asimismo y dada la complejidad de la temática en el año 2019 se incorporó la Nota interpretativa a esa recomendación.

La Recomendación 16 y su nota interpretativa incorporan por su parte la necesidad de que los proveedores de servicios de activos virtuales utilicen la *travel rule* o regla de viaje para conocer la trazabilidad de sus operaciones.

El GAFI elaboró una Guía de implementación del enfoque basado en riesgo sobre activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales en 2019, la cual fue actualizada en 2021. El objeto del documento es ayudar a las autoridades de cada uno de los países miembros a aplicar y poner en práctica la recomendación 15, identificar riesgos asociados y tomar acciones de mitigación tanto en el sector público como en el sector privado.

El GAFI ha realizado un seguimiento de la implementación de la Recomendación 15. El último informe publicado en junio de 2024 hace referencia a la falta de implementación de las recomendaciones a nivel global ya que de 130 evaluaciones mutuas e informes de seguimiento realizados por el GAFI el 75% cumplen parcialmente o no cumplen la Recomendación 15.

En lo que hace al tratamiento en Argentina, en el año 2014 el Banco Central de la República Argentina se pronunció sobre su posición en materia de criptomonedas, en un primer momento mediante un comunicado de prensa en el que manifestó emitió un comunicado de prensa en el que expresó las llamadas monedas virtuales no son emitidas por el BCRA ni por otras autoridades monetarias internacionales, que no tienen curso legal ni respaldo, que no son garantizadas por ningún ente gubernamental, que tienen gran volatilidad y que los riesgos asociados a ellas son soportados solamente por los usuarios (Viegas 2014).



El BCRA concluye en 2014 que la existencia de las criptomonedas invita a evaluar el uso de las mismas, su prohibición, o la adopción de políticas por parte de los organismos reguladores y en su caso *“ejercer tanto el control sobre el software como sobre los sitios que administran Bitcoins o sus similares”*. Ello con el fin de que su uso no altere el funcionamiento del sistema tanto monetario, cambiario como financiero, actuar en defensa de los usuarios financieros, evitar la fuga de capitales y prevenir el lavado de activos (Viegas 2014).

Por su parte, la Unidad de Información Financiera (UIF) emitió la Resolución 300/2014 - sobre la cual abordaremos en el punto III.3-. En los considerando de la Resolución manifiesta que las monedas virtuales representan por un lado un negocio en expansión a nivel mundial, pero también un riesgo en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, siendo el principal el anonimato de acuerdo a los informes elaborados por el GA-FI.

La Comisión Nacional de Valores (CNV) con fecha 14 de diciembre de 2017 emitió un comunicado alertando a los inversores sobre los potenciales peligros de las ofertas iniciales (ICO) de Monedas virtuales o tokens. Es dable señalar que aquí se habla de las ICO y no de la normal operatoria de compra y venta de monedas virtuales.

En 2019, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de Argentina implementó regulaciones que requerían la declaración de tenencias de criptoactivos por parte de los contribuyentes. Esta medida tenía como objetivo fortalecer la transparencia y la supervisión fiscal en el espacio de las criptomonedas. Sin embargo, el país continuó enfrentando desafíos en la definición de un marco regulatorio integral que abordara de manera integral las diversas facetas de los criptoactivos.

La UIF ante el aumento de las operatorias con activos virtuales, el 20 de mayo de 2020, emitió un comunicado solicitando a los sujetos obligados que *“que extremen sus recaudos respecto de acciones que pudieran significar una amenaza para al orden económico y financiero”* y que cumplan en tiempo y forma con los reportes sistemáticos de acuerdo al artículo 15 Ter de la Resolución UIF N° 70/2011.

El BCRA también ha emitido alertas sobre los riesgos que representan las operaciones de criptoactivos, no solo para los usuarios sino también para los inversores y el sistema financiero en su conjunto. Así en el año 2021 emitió conjuntamente con la CNV un comunicado de prensa en ese sentido.

Por otra parte el 5 de mayo de 2022 mediante Comunicación A 7506 el BCRA dispuso que *“que las entidades financieras no pueden realizar ni facilitar a sus clientes la realización de operaciones con activos digitales –incluidos los criptoactivos– y aquellos cuyos rendimientos se determinen en función de las variaciones que éstos registren– que no se encuentren autorizados por una autoridad reguladora nacional competente ni por el Banco Central de la República Argentina”*.

Esa medida de acuerdo al comunicado de prensa de esa misma fecha, tuvo como objetivo mitigar los riesgos asociados a las operaciones con criptoactivos e hizo referencia a que las entidades financieras deben realizar actividades orientadas a la financiación, inversión, producción, comercialización y consumo de bienes y servicios.

Tanto la Comunicación A cómo el comunicado de prensa del BCRA no fueron emitidos al azar, sino como reacción al hecho de que el Banco Galicia y Brubank hicieron pública a través de redes sociales su decisión de permitir la compra de compra de criptomonedas por parte de sus clientes a través de Home Banking, sin comunicarlo al BCRA y en contra de las alertas emitidas por el regulador.

III. Recepción normativa de los criptoactivos en Argentina



En el contexto argentino, hasta el año 2022, el país ha transitado por diversas etapas en la elaboración de políticas que aborden la naturaleza única de las criptomonedas. Desde la cautela inicial hasta un enfoque más matizado, las autoridades argentinas han buscado equilibrar la innovación financiera con la necesidad de salvaguardar la estabilidad económica y proteger a los consumidores.

Al respecto, cabe efectuarse una breve reseña de la normativa existente en Argentina en la materia:

- Resolución UIF 300/2014: La UIF modificó la Resolución UIF 70/2011 sobre reporte sistemático de operaciones “on line”, estableciendo que determinados sujetos obligados especificados en la norma deben reportar mensualmente todas las operaciones realizadas con monedas virtuales. Asimismo, se incorpora el concepto de moneda virtual siguiendo a la definición brindada por el GAFI como *“representación digital de valor que puede ser objeto de comercio digital y cuyas funciones son la de constituir un medio de intercambio y/o una unidad de cuenta, y/o una reserva de valor, pero que no tienen curso legal, ni se emiten, ni se encuentran garantizadas por ningún país o jurisdicción”*.

- Comunicación A 6823/2019⁸: El BCRA estableció mediante la citada Comunicación que las entidades financieras y las emisoras de tarjetas de crédito, débito y prepagas locales, para acceder al mercado de cambios con el objetivo de realizar pagos al exterior por operaciones realizadas con tarjetas emitidas en Argentina tienen que tener previamente la aprobación del BCRA. Entre esas operaciones se menciona específicamente la adquisición de criptoactivos.

- Comunicación A 7030/2020⁹: El BCRA al establecer los requisitos para acceder al mercado de cambios menciona que se debe contar con la conformidad previa del organismo regulador o en su caso las entidades financieras deben contar con una declaración jurada del cliente en la que manifieste que sus tenencias en moneda extranjera están depositadas en entidades financieras y que no posee activos externos líquidos. Asimismo al mencionar ejemplificativamente que activos integran la definición de activos externos líquidos menciona a los criptoactivos.

⁸ En este sentido vale fijar esta dimensión de límite, ausente en los modelos democráticos normativos analizados: “La muerte es el primer modelo de Alteridad, de exterioridad absoluta, e se constituye en la frontera exógena del Yo totalitario, límite de la filosofía y del pensamiento, definitivo límite de toda Totalidad fáctica, “imposibilidad de mis posibilidades”, como dice Levinas en oposición a la formulación heideggeriana” (SOUZA, 2018, p.111).

⁹ En este sentido es esencial comprender la relación de exclusión que la desigualdad económica genera en los ejercicios democráticos soberanos. Como Señala Thomas Piketty, la crisis de la democracia liberal deriva de la acumulación de los recursos patrimoniales. Esta acumulación ha dado al traste con la formación de una oligarquía excepcional. Ante esta la capacidad de los medios institucionales de administración del conflicto se ven impotentes ante la acumulación de patrimonios financieros frente a estados limitados por el nivel de endeudamiento y bajos niveles de recaudación fiscal. Por ello resulta esencial la limitación de la excepción patrimonial frente al poder soberano de la democracia representativa. En la tesis de Piketty ello es posible a partir de una política de tributación progresiva a escala global que permita la redistribución a partir de los salarios o de políticas públicas eficientes (PIKETTY, 2010, p.127-129). Es claro que la perspectiva rawlsiana de Piketty no evalúa este proceso como derivado de los procesos de trabajo que la propiedad privada entraña como proceso de explotación. Peor aún no tiene fórmulas para atender las dinámicas disruptivas que una parte significativa de la sociedad ha desarrollado a partir de la capitalización de los procesos de vida. Estas últimas generan importantes procesos de oposición social ante cualquier intervención política en el ámbito tributario o del gasto presupuestario. El mercado y su axiología existen porque son reproducido por amplias masas poblacionales de ahí el carácter hegemónico de este (DUMÉNIL; LÉVY, 2014.p.174).



- Comunicación A 7506/2022¹⁰ El organismo regulador establece la prohibición a las entidades financieras de realizar operaciones con activos digitales, incluyendo criptoactivos y aquellos cuyos rendimientos se determinen en función de las variaciones que éstos registren, sin que estén autorizados por una autoridad reguladora nacional competente ni por el BCRA.

- Resolución General AFIP 4614/2019¹¹ Establece el régimen informativo que deberán cumplir los sujetos que tengan como actividad brindar servicios de administración e intermediación de cuentas virtuales, billeteras virtuales, inversión y financiamiento y proveedores de servicios de pago. Esta Resolución General fue modificada por la 4647/2019, 5029/2021, 5193/2022, 5348/2023, y 5512/2024.

- Ley 27.430 Impuesto a las ganancias¹² Se incorporó como objeto de gravamen los resultados obtenidos de la venta de monedas digitales.

- Ley 23966¹³ Impuesto a los bienes personales: Si bien la LEy 23966 no menciona a las monedas digitales, AFIP se pronunció al respecto mediante Dictamen 2/2022¹⁴ al decir que “*Las criptomonedas conforman un activo alcanzado por la ley de Impuesto sobre los Bienes Personales de conformidad con lo prescripto en el citado artículo 19, inciso j) y artículo 22 inciso h) de la ley del gravamen.*”

Al analizar la normativa existente hasta el año 2022, Silva (2022) menciona que las leyes sobre impuesto a las ganancias y al valor agregado, al regular solamente lo relativo a

¹⁰ La perspectiva del *malestar en/por/de la soberanía* nos permite juzgar la democracia representativa como el ejercicio soberano dentro de una dimensión de clase. Al mismo tiempo es indispensable a este estudio una perspectiva de crítica de la alienación de la propiedad privada, la crítica del carácter de aparato de dominación del estado, así como el orden social regido por la individualización del lucro. Ello no como postulado de un ejercicio político determinado *ex ante* sino como hipótesis reguladora de la acción soberana. (BADIOU; GAUCHET, 2014.p.61).

¹¹ Lordon dirá que esto es algo que advierte la historia hace mucho tiempo, y que se verifica también en la contemporaneidad. “El maltrato a gran escala de la mano de obra asalariada por parte del capitalismo neoliberal no beneficia mecánicamente a los partidos de izquierdas, y los movimientos que se califican a sí mismos como anticapitalistas se hallan marginados en una coyuntura de crisis donde todo, sobre el papel, les es empero favorable” (2017: 70).

¹² La inspiración de Lordon en el pensamiento de Jacques Rancière resulta, aquí, evidente. Véase: Rancière, J. (2010). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires, Nueva Visión.

¹³

¹⁴ La inspiración de Lordon en el pensamiento de Jacques Rancière resulta, aquí, evidente. Véase: Rancière, J. (2010). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires, Nueva Visión. Por el Decreto N° 260 del 12 de marzo de 2020 (publicado el 19/03/2020) se amplió en nuestro país la emergencia pública en materia sanitaria establecida por Ley N° 27.541, por el plazo de un año en virtud de la pandemia de Covid-19 declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Por medio del Artículo 2 declaraba “Durante la vigencia del aislamiento social, preventivo y obligatorio, las personas deberán permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encuentren a las 00:00 horas del día 20 de marzo de 2020, momento de inicio de la medida dispuesta. Deberán abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrán desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas”. Hasta ese momento a nivel global había un total de 213.254 personas infectadas, 8.843 fallecidas y el virus afectaba a más de 158 países de diferentes continentes. En Argentina el primer caso se confirmó el día 3 de marzo de 2020 y hasta el 18/03/2020 el Ministerio de Salud contabilizó 97 casos de personas infectadas en 11 jurisdicciones, habiendo fallecido 3 de ellas (Boletín Oficial, Decreto 297/2020).



los aspectos tributarios, deja de lado otros aspectos del fenómeno de criptoactivos y se observó en los últimos años que el BCRA fue el organismo que más ha regulado el ecosistema, sin embargo no se observa uniformidad normativa, sino intentos de diferentes organismos nacionales de resoluciones que se han presentado en el ámbito de su competencia.

El 14 de marzo de 2024 se sancionó la Ley 27.739 que reformó la Ley 25.246 de Prevención del Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva la cual constituye un significativo avance regulatorio en materia de criptoactivos. En los considerandos se advirtió que las monedas digitales representaban un negocio en expansión en el mundo entero, que ha cobrado relevancia económica en los últimos tiempos. Asimismo, se consideró que las monedas virtuales implicaban una serie de riesgos para el sistema de prevención de los delitos de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo. Es así que se dispuso en el artículo primero que determinados sujetos obligados debían prestar especial atención al riesgo que implican las operaciones con monedas virtuales y establecer un seguimiento reforzado respecto de estas operaciones, evaluando que se ajusten al perfil de cliente que las realiza de conformidad con la política de conocimiento del cliente que hubieran implementado.

La Ley 27.739, en el artículo 4 bis, define a los activos virtuales siguiendo a lo establecido por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como la *“representación digital de valor que se puede comercializar y/o transferir digitalmente y utilizar para pagos o inversiones. En ningún caso se entenderá como activo virtual la moneda de curso legal en territorio nacional y las monedas emitidas por otros países o jurisdicciones (moneda fiduciaria)”*.

El GAFI en su Recomendación 15 (junio de 2019) indicó que la normativa a nivel local cada uno de los países miembros debería establecer para los proveedores de servicios de activos virtuales (en adelante PSAV) la obligación de recolectar, mantener y compartir con las autoridades centrales la información obtenida por medio de la debida diligencia del cliente, lo cual puede resultar en identificación fiable de personas que operan con monedas virtuales como también ser una fuente útil de evidencia sobre maniobras de lavado de activos. Ello fue receptado por la ley 27.739.

Asimismo, define a los PSAV como *“aquellas personas humanas o jurídicas que como negocio, realiza una (1) o más de las siguientes actividades u operaciones para o en nombre de otra persona humana o jurídica:*

- i. Intercambio entre activos virtuales y monedas de curso legal (monedas fiduciarias);*
- ii. Intercambio entre una (1) o más formas de activos virtuales;*
- iii. Transferencia de activos virtuales;*
- iv. Custodia y/o administración de activos virtuales o instrumentos que permitan el control sobre los mismos; y*
- v. Participación y provisión de servicios financieros relacionados con la oferta de un emisor y/o venta de un activo virtual”*.

El referirse al “negocio” implica que se queda incorporado dentro de la definición el PSAV que realiza esta actividad de manera habitual y profesional, no siendo así en los casos de una persona que realiza una de estas operaciones de manera aislada.

El claro ejemplo de PSAV son las exchanges¹⁵ o plataformas de intercambio como Binance, dado que se definen como personas o entidades que se dedican comercialmente al

¹⁵ El “8N” refiere a las protestas sociales que atravesaron el país el 8 de noviembre de 2012. Las demandas eran heterogéneas pero se agruparon en contraposición al gobierno de CFK, abogando por la república y la justicia independiente. La posible modificación de la



intercambio de criptomonedas por moneda fiduciaria, fondos, metales preciosos u otras criptomonedas a cambio de una tarifa.

Por otro lado, los PSAV se incorporan como sujetos obligados de informar ante la UIF conforme el artículo 20 inciso 13. Sin embargo el organismo regulador en materia de lavado de activos cuenta o debería contar con información sobre operaciones con monedas virtuales ya que la mencionada Resolución UIF 300/14, establece la obligación de los sujetos obligados de informar a la UIF de todas las operaciones con monedas digitales.

Esa obligación se encuentra hoy en el artículo 15 ter se establece que los sujetos deben informar a través del sitio web de la UIF todas las operaciones efectuadas con monedas digitales. Tales reportes deben realizarse mensualmente, hasta los 15 días de cada mes y contener la información correspondiente a las operaciones realizadas en el mes calendario anterior.

Además, conforme al artículo 17, la UIF recibirá de parte de estas reportes operaciones sospechosas, manteniendo en secreto la identidad del sujeto obligado aportante. Sobre los reportes de operaciones sospechosas ampliaré más adelante.

Por último, dentro de las cuestiones más relevantes de la Ley 27.739 sobre los PSAV, mediante el artículo 37 se dispone que la Comisión Nacional de Valores (CNV) debe crear un Registro de Proveedores de Servicios de Activos Virtuales en el que centralice la información adecuada, precisa y actualizada, referida a aquellas personas humanas y jurídicas que revisten el carácter de PSAV.

Asimismo, la Ley indica que la CNV ejercerá todas las facultades de supervisión, regulación, inspección, fiscalización y sanción contenidas en el artículo 19 de la Ley de Mercado de Capitales (Ley 26.831) y sus normas modificatorias, respecto de los PSAV. Se dispone que todas aquellas personas humanas o jurídicas deberán informar sobre sus actividades a los efectos de la incorporación al registro, en los términos y bajo las condiciones y plazos que establezca la CNV.

En tanto, la reglamentación de la obligación de la CNV dispuesta por la Ley 27.739, se encuentra plasmada mediante Resolución General CNV 994/2024 por la cual se creó el Registro de PSAV¹⁶ en el que obliga a inscribirse tanto a las personas humanas como jurídicas, residentes en Argentina o en el exterior, que realicen una o más de estas actividades de PSAV conforme el artículo 4 bis de la Ley 27.739.

Respecto de las personas residentes o constituidas en el extranjero, deberán inscribirse en el Registro siempre que realicen en el país sus actividades. Conforme el artículo 3 de la Resolución, se entiende que realizan en el país cualquiera de las operaciones como PSAV cuando utilicen cualquier dominio .ar para llevar a cabo sus actividades u operaciones, que tengan acuerdos comerciales con terceros o subsidiarias o vinculadas que les permitan recibir localmente fondos y activos de residentes argentinos para la realización de las actividades u operaciones, que tenga un claro direccionamiento a residentes en la República Argentina o que su volumen de negocios en la República Argentina exceda en un 20 por ciento el total de sus negocios considerando como total únicamente los negocios por los cuales deban inscribirse en el Registro.

Constitución Nacional para la reelección de la presidenta, los casos de corrupción y la radicalización de los medios de comunicación fueron los principales impulsores de los “cacerolazos” (Shaw, 2012)

¹⁶ A nivel internacional, una de las explicaciones del ascenso de la derecha radical es la perspectiva que tienen las jóvenes generaciones de que vivirán peor que sus padres (Pérez García, 2023).



La Resolución establece que entra en vigencia desde su publicación y que los sujetos a los que refiere tienen 45 días desde su entrada en vigencia para inscribirse en el Registro de “Proveedores de Servicios de Activos Virtuales”. Dicha Resolución entró en vigencia el día 25/03/2024. Los requisitos para inscribirse están dispuestos en la misma Resolución.

Por su parte la UIF dictó la Resolución 49/2024 con el objeto de establecer los lineamientos y requisitos mínimos que deben cumplir los PSAV como sujetos obligados en el marco de lo normado en el inciso 13 del artículo 20 de la Ley N° 25.246, por lo cual en términos generales deberán contar con un sistema de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que cuente con un Manual, procedimientos complementarios, un Código de Conducta, nombrar un Oficial de Cumplimiento, realizar capacitaciones periódicas, entre otras de las exigencias de la UIF.

Una de los requisitos quizás más relevantes es la obligación de contar con herramientas de trazabilidad, que la misma Resolución define como *“Software o sistema especializado en investigaciones y rastreo de información en una Blockchain”*.

En los hechos esas herramientas deben permitir como mínimo realizar el monitoreo de las operaciones que establece la UIF en el artículo 34 de la R 49/2024 a los efectos de contar y analizar información sobre operatorias con activos virtuales que traten de impedir su trazabilidad u obtener mayor anonimato y operatorias con cuentas que se encuentren en sitios web que se consideran de alto riesgo en herramientas de trazabilidad.

Quizás este último sea el desafío mayor que presenta la Resolución UIF en cuanto a su implementación por la complejidad y el costo financiero que implica para los sujetos obligados.

Por su parte, el artículo 37 establece que PSAV deben identificar quien es la persona ordenante y quien el beneficiario de las transacciones alcanzadas por la regla de viaje o *travel rule* por su nombre en inglés, de acuerdo a los estándares establecidos por el GAFI para lo cual la UIF tiene que establecer cuál será la modalidad para intercambiar y validar la información. Reglamentación que hasta el momento no ha ocurrido.

Bensousan (2024) menciona que si bien no se ha establecido la forma que en que se enviará y validará la información, la exigencia de los reportes mensuales que deberán cumplir los PSVA requieren identificar a los participantes de las operatorias y país de origen y destino de las transacciones. Asimismo, menciona que la falta instrumentación de tal requisito puede traer aparejado que PSAV que operen en mercados globales, sean requeridos del cumplimiento de la regla de viaje y al no contar con la instrumentación de la misma provocar el bloqueo de pagos o restricción de operaciones con empresas argentinas.

La Inspección General de Justicia, por su parte, reformó el marco normativo de ese organismo establecido por Resolución General 07/2015 y mediante Resolución General IGJ 15/2024 incorporó la posibilidad de realizar aportes al capital social en activos digitales a partir del 1 de noviembre de 2024, fecha en que comienza a regir la norma.

El artículo 67 de la Resolución General 15/2024 reglamenta de esta forma el aporte de capital en activos digitales. En ese caso se deberá individualizar el instrumento, valor de los activos digitales y socio aportante; acreditar titularidad, deben estar depositados en una plataforma o billetera virtual de un proveedor de servicios de activos virtuales que se encuentre registrado ante la CNV, acreditar el valor de los activos digitales y acompañar una declaración del proveedor de servicios de activos virtuales en la que se encuentran depositados.

La Ley de Sociedades Comerciales 19550, establece en el artículo primero que habrá sociedad cuando una o más personas en forma organizada y de acuerdo a los tipos societarios previstos en la ley se obligan a realizar aportes. Esos aportes pueden ser en dinero o no dinerarios de acuerdo al artículo 187 de la Ley de sociedades por lo que los activos digitales estarían dentro del segundo grupo, ya que no son considerados dinero por no ser de curso legal.



Algunas autoridades competentes en jurisdicciones como Córdoba, Provincia de Buenos Aires y la propia Ciudad de Buenos Aires, al ser consultadas sobre la integración de bitcoins como aporte de capital, se habrían pronunciado en forma negativa en el entendimiento de que no pueden ser ejecutados (Favier Dubois, 2024).

Sin embargo autores como Tschieder, De las Morenas y Sánchez Saccone entienden que las criptomonedas pueden constituir aporte de capital siempre que las claves privadas se encuentren en poder de un *exchange hot* con domicilio en Argentina y que cumpla con la legislación del país, y que el titular de los activos se encuentre debidamente identificado (Favier Dubois, 2024).

Si bien la norma empieza a regir el 1 de noviembre, la IGJ aprobó la integración de aportes de capital de la empresa Lawbook SRL con bitcoins y USDC¹⁷. De acuerdo a lo informado en medios de comunicación si bien no se encontraba prohibida el aporte de capital con criptomonedas, se encontraba en una zona gris, y se trabajó conjuntamente con abogados, contadores, escribanos, billeteras cripto y autoridades oficiales.

No estaba expresamente prohibido, ya que las monedas digitales podían ser considerados como bienes en especie, una categoría que hoy engloba a inmuebles, obras de arte o vehículos, por citar algunos ejemplos. Sin embargo, había un gris sobre los activos digitales que se empezó a definir, en un trabajo conjunto entre abogados, contadores, escribanos, billeteras cripto y autoridades oficiales¹⁸.

En este caso la clave privada quedó en custodia del gerente general de la sociedad. Favier Dubois (2024) manifiesta en ese sentido que, al estar la clave privada en poder del dueño -en este caso representado por el gerente general-, los derechos de los acreedores quedan en poder del deudor, más aún cuando se trata de criptoactivos que se encuentran almacenados en un exchange descentralizado.

IV. Experiencias internacionales relevantes

Es necesario aclarar que el avance constante de la tecnología que rodea al ecosistema cripto, también influye en el avance y cambios rápidos en materia legislativa, y por lo tanto resulta difícil contar con un compendio normativo u otra herramienta similar que permita seguir la evolución tanto local, como regional y mucho menos global.

Por otro lado, el análisis o vigilancia del ecosistema resulta difícil por la inmediatez y la cantidad de información que corre por los sistemas, sobre todo teniendo en cuenta los

¹⁷ Recordemos la apertura y contingencia de toda formación discursiva hegemónica, que impide forzar una fijación última de sentido. El “punto nodal” es un significante en torno al cual es fijado el sentido de las prácticas discursivas y las relaciones de significación. Es un significante privilegiado con la función de lograr una fijación parcial de sentido, que dota de inteligibilidad a los discursos de una formación político- discursiva determinada y le confiere cierta estabilidad. “De esta forma, el punto nodal articula en torno suyo a los diversos elementos que integran al discurso, estructurando al conjunto, configurándolo como una totalidad discursiva” (Hernández, 2018, p. 129).

¹⁸ En agosto de 2020 pudieron reabrir los negocios comerciales. Según la Confederación de la Mediana Empresa Argentina (CAME) el confinamiento prolongado tuvo efectos nocivos para las ventas y el consumo, dificultando también los pagos de alquileres. En diciembre de ese año más de 90 mil comercios debieron cerrar, es decir el 15,6% de todo el país (Infobae, 2020b). El presidente de la Federación de Comercio e Industria de la Ciudad de Buenos Aires (Fecoba), Fabián Castillo, explicó que los rubros más perjudicados fueron gastronomía, agencias de turismo, indumentaria y calzado (Devincenzi, 2020).



millones de personas físicas y jurídicas que utilizan las blockchain para operar con diferentes criptoactivos (Narain 2022).

Algunas experiencias regulatorias tanto en la región como en otras partes del mundo son dables de referir, destacándose la regulación de la UE a partir de la sanción de la ley MICA.

Y si bien no abordaremos en este documento las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales con competencia en materia monetaria y de mercado de capitales que han comenzado a unirse a la tarea del GAFI en materia de emisión de recomendaciones para la regulación y seguimiento del avance del ecosistema cripto cada uno en el marco de sus competencias, no pueden soslayarse las Recomendaciones de políticas para los mercados de activos digitales y criptográficos emitidas por la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV)¹⁹, y Recomendaciones emitidas conjuntamente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF)²⁰

IV.1 Apuntes de la región

Gafilat publicó en agosto del año 2023 la Guía para la regulación de activos virtuales y proveedores de servicios de activos virtuales en la Región en la cual realiza un esbozo de la normativa de los activos virtuales en distintos países que integran el organismo (GAFILAT 2023).

A continuación mencionaremos algunos casos que resultan más significativos:

- Bolivia: El Banco Central de Bolivia en el marco de las competencias otorgadas por la Ley 1670/1995²¹, emitió la Resolución de Directorio 144/2020 por la cual se

¹⁹ La bandera fue creada por Christopher Gadsden en el año 1775 para los marinos estadounidenses en la Guerra de Independencia (1775-1783). En ella se leía la insignia “don’t tread on me” (“no me pises”) con el dibujo de una serpiente cascabel (Lima, 2020). La elección de este animal se funda en un artículo periodístico de 1751 escrito por Benjamin Franklin. En este se burló de que Reino Unido exportara a sus convictos a tierras americanas e ironizó con que, en correspondencia, ellos deberían enviarles serpientes de cascabel de sus bosques. En 1754 el autor publica la serpiente de cascabel cortada en ocho pedazos, haciendo referencia a las ocho colonias americanas, y en 1775 sugiere que sería un buen símbolo para representar el espíritu de los colonos americanos (Lima, 2020). Este símbolo fue resignificado por los libertarios del Tea Party luego de la crisis del 2008. Luego se produce otra modulación al presentarse como símbolo de racismo. La bandera fue vista entre militantes de Donald Trump, especialmente usada por militares del sur estadounidense, grupos antisemitas y defensores de la supremacía racial (Perfil, 2022a).

²⁰ Entre las impugnaciones previas del polo antikirchnerista entre 2012 y 2020 Presman (2023) destaca “Contra la corrupción, contra una posible reforma constitucional, contra el impuesto a las ganancias que pagaban los trabajadores, contra la inflación, (...) contra la inseguridad, contra las restricciones para la compra de dólares” y reivindicaciones por una justicia independiente, libertad y educación. A estos reclamos se suman otros por la defensa de la propiedad privada, las escuelas abiertas y presenciales y la república, entre otras.

²¹ El caso más polémico es la cuenta @GordoMonstruo__, llamada @MonstruoGordo después de la primera suspensión de Twitter y @OsoGordoIntenso originalmente. Esta cuenta anónima se hizo conocida por difundir mensajes de odio sin ningún tipo de filtro. Los blancos solían ser las mujeres, las personas pobres y los “zurdos”. Su mayor atractivo radicaba en su capacidad de trollear (hacer enojar y humillar) a figuras progresistas (Alcaraz, Beck y Elman, 2021).



prohibió a las entidades financieras el uso, comercialización y negociación con cripto activos en el sistema de pagos nacional por no ser moneda de curso legal. Es de hacer notar que no se incorpora un concepto sobre criptoactivos ni se hace referencia a la definición desarrollada por el GAFI. Sin embargo en junio de 2024, el Banco Central de ese país, dejó sin efecto esa prohibición mediante la Resolución de Directorio 084/2024 entendiendo que los riesgos son asumidos por los usuarios²².

- Brasil: En diciembre del año 2022 se sancionó la Ley 14478²³ en la que se tipifica el delito de estafa mediante la utilización de activos virtuales y se establecen reglas para ser tenidas en cuenta en la prestación de servicios de activos virtuales y sobre la regulación de los proveedores de servicios de activos virtuales. Estos últimos se encontrarán bajo la supervisión y regulación de una autoridad nacional.

- Chile: En este país la regulación es más amplia abarcando a las empresas de tecnología financiera (FINTECH). La Ley 21521/2022²⁴, establece lo relativo a las operaciones y modelos de negocios de las FINTECH. Incorpora una definición de activos virtuales como representación digital de unidades de valor, bienes o servicios, almacenados o intercambiados digitalmente. Los PSAV deben inscribirse en el Registro de prestadores de servicios financieros, los cuales solo pueden ser personas jurídicas.

²² Esta acción se llevó a cabo el 27 de febrero de 2021, días después de que se conociera públicamente el escándalo del “Vacunatorio VIP”. Ese día se colgaron “bolsas mortuorias” de las rejas de la Casa Rosada con la inscripción “Estaba esperando la vacuna pero se la aplicó” y, debajo y en mayúscula, se hacían menciones a figuras públicas como “Estela de Carlotto”, “Martín Guzmán” y “Daniel Scioli”, junto a otras etiquetas más genéricas, como “los pibes de la Cámpora”; “la familia de Duhalde”; “los amigos de Alberto (Fernández)”; “la mujer de Zannini”; “el hijo de Moyano”; “los suegros de Massa”; y “el sobrino de Ginés”. A simple vista parecía que las bolsas simbolizaban los cadáveres de las personas cuyos nombres estaban escritos en las etiquetas (Camezzana y Capasso, 2023). Los jóvenes explicaron que buscaban aludir a los cuerpos de las personas que fallecieron o “van a fallecer” de Covid-19 a causa de la discrecionalidad en la distribución de vacunas; señalando la militante Maia Ocampo en REALPOLITIK.FM que “hay un argentino en esas bolsas porque otro se le adelantó” (Camezzana y Capasso, 2023).

²³ La intervención fue el 25 de mayo de 2021, con concentraciones en el Obelisco, la Plaza de Mayo y la Quinta presidencial de Olivos. La imagen amalgamaba la actualidad con el pasado, debido a la referencia a la promesa de campaña del kirchnerismo de recuperar el asado. Con el “para todos”, remitía, de forma sarcástica, a políticas públicas inclusivas y eslóganes de campaña electoral y de gobierno del partido de Alberto Fernández (Camezzana y Capasso, 2023).

²⁴ La escena final de “Pandemonics” muestra un sótano con posters del arco intelectual liberal (Adam Smith, Murray Rothbard, Juan Bautista Alberdi, Ayn Rand y Friedrich Hayek), banderas de Gadsden, música épica y a Milei, escoltado por su hermana, hablándole a un grupo de jóvenes (algunos de ellos *influencers* libertarios). El líder exclama “Estamos en un momento histórico. Después de cien años de decadencia socialista, de ser víctimas de zurdos empobrecedores, los individuos comenzaron a despertar. Es nuestra misión contarles que nuestro camino es el de la libertad”. Tras vitorear su discurso con “¡Viva la libertad, carajo!”, Lilia Lemoine (actual diputada de LLA) vestida de superheroína entrega a Milei su traje y, mientras los chicos gritan “¡Destrucción!”, él toma un martillo gigante y destruye una maqueta del Banco Central. La maza se transforma en un bastón presidencial.



- Colombia: Se han aprobado diferentes normativas en autoridades competentes en la materia, pero no cuenta con una regulación integral. Así por ejemplo la Superintendencia Financiera mediante Circular 29 de 2014 y 52 de 2017 se refirió a los activos virtuales e hizo referencia a la falta de autorización de las entidades financieras para operar con monedas virtuales. Por otro lado la Resolución 314/2021 de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), establece que los PSAV deben realizar reportes de operaciones sospechosas, e incluye reportes sistemáticos mensuales²⁵.
- El Salvador: Mediante la sanción conocida como Ley Bitcoin de 2021²⁶ reconoció al BTC como moneda de curso legal. Establece asimismo las obligaciones de los PSAV, entre ellas la obligación de registro respectivo que se encuentra a cargo del Banco central de Reserva del Salvador, de ser sujeto supervisado por ese órgano de contralor y se establecen reglas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que deben cumplir los PSAV.

IV.2 Ley MICA Unión Europea

El Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 31 de mayo de 2023 menciona en sus considerandos que la UE tiene un interés estratégico en desarrollar y promover el uso de tecnologías en el sistema financiero lo que incluye a las de registro distribuido que utilizan los criptoactivos a los que define como representaciones digitales de valor o derechos.

Por otro lado refiere a que si bien en la UE existen normas relativas a criptoactivos sobre prevención de lavado de activos, la gestión de plataformas en las que se negocian los criptoactivos, o se cambian por otras monedas, y la custodia y administración por parte de los propios clientes, no tiene otro tipo de regulación.

En ese sentido, menciona que es necesaria una regulación integral, ya que los mecanismos de consenso, por ejemplo el utilizado en la red Bitcoin que consume electricidad en gran escala, podría tener efectos perjudiciales para el medioambiente.

Respecto de lavado de activos y financiamiento del terrorismo establece que toda normativa que se sancione debe contribuir a la lucha de estos fenómenos y que los proveedores de servicios de activos virtuales tienen que cumplir con las normas sobre lavado de activos de la UE.

Pero hay que tener en cuenta que no abarca a todos los tipos de cripto activos, aquellos que son considerados instrumentos financieros en los términos de la Directiva 2014/65/UE, los que se consideran depósitos en los términos de la Directiva 2014/49/UE, los

²⁵ Alberto Fernández fue el único presidente en la historia que no recibió a los campeones mundiales (La Nación, 2022). No hubo acuerdos entre el gobierno nacional y AFA en la organización de la recepción y los jugadores incluso plantaron a funcionarios que los esperaban en la alfombra roja. “(...) la Selección optó por marcar diferencias, eludir al poder y entablar un vínculo directo con el pueblo aunque ese abrazo tuviera que darse desde el aire” (Dinatale, 2022). La polémica por el acontecimiento futbolístico expresa con claridad la percepción de que la esfera política no se vinculaba al sentir de la ciudadanía ni ocupaba un lugar relevante en el imaginario patriótico-nacional.

²⁶ En la contemporaneidad, señala Lordon, se observa un nuevo interés por el tema de los afectos. Sin embargo, no se deja de tener al respecto “una comprensión espontánea que se caracteriza por los usos comunes que de él se han hecho hasta la fecha: los afectos no son más que la parte emocional del comportamiento humano, aquella misma que la parte racional y comunicacional debe empeñarse en dominar. «Es un sentimental», «está demasiado sumido en los afectos», estas son quizá las expresiones que mejor resumen el punto de vista contemporáneo sobre los afectos: un dato de la «naturaleza humana», pero una distorsión deplorable, que, idealmente, convendría minimizar” (2017: 33-34). Retomaremos este punto en párrafos posteriores.



que se consideran fondos, los NFT entre otros, no se encontrarían regulados por la llamada Ley MICA (Markets in Crypto Assets), tampoco se aplica a determinadas operaciones realizadas intragrupos y que provengan de organismos internacionales con el FMI o Banco de Pagos Internacionales porque no implicarían riesgos para los inversores. Tampoco quedarían incluidos los criptoactivos emitidos por autoridades públicas.

Asimismo, cuando los servicios de criptoactivos sean totalmente descentralizados no son alcanzados por el Reglamento, que los clasifica en tres categorías, a) aquellos que hacen referencia a una moneda oficial para estabilizar su valor y los entiende como ficha de dinero electrónico, b) aquellos que para estabilizar su valor hace referencia a otros derechos o monedas o una combinación de estos y los entiende como fichas referenciadas a activos, y c) aquellos que no son fichas de dinero electrónico ni fichas referenciadas a activos incluidas las fichas de consumo. Vale aclarar que cuando el Reglamento se refiere a fichas, se trata de tokens.

A los efectos de la protección del público inversor la normativa europea establece la posibilidad de arrepentimiento de la compra de los criptoactivos de un plazo de 14 días, por otro lado impone reglas que deben cumplir los libros blancos o *white papers* en los que se describe el proyecto por parte de los emisores de criptoactivos en relación a las características, funciones y riesgos a los que pueden estar expuestos, sin embargo cuenta con excepciones para pequeñas y medianas empresas que ingresan al ecosistema.

Las empresas por otro lado requieren de una autorización para operar por autoridad competente que deberá designar cada estado miembro. Esa autorización les permite operar en cualquier estado de la UE, de lo cual tiene que dar aviso a la autoridad competente del estado en el que pretenda ofrecer sus servicios, se establecen reglas de tenencia de fondos propios, reservas de activos, conflicto de intereses, gobernanza, abuso del mercado, uso de información privilegiada. Asimismo, los miembros del órgano de dirección no pueden haber sido condenados por delitos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

Se crean registros no solo de emisores de fichas referenciadas a activos, de emisores de fichas de dinero electrónico y proveedores de servicios de criptoactivos, sino también de libros blancos, como así también un registro de incumplidores.

El Reglamento tiene dispuesto un tiempo de implementación dividido en dos etapas, a partir del 30 de junio de 2024 comenzaron a ser exigibles las obligaciones relacionadas a los criptoactivos estables y dinero electrónico y a partir del 30 de diciembre de 2024 comenzará a regir la normativa referida a los requisitos de los libros blancos y la exigencia de autorización para operar a través de una licencia emitida por autoridad competente.

V. Desafíos y perspectivas futuras para una regulación sólida

A continuación, mencionaremos algunos aspectos que deberían ser tenidos en cuenta en el marco del proceso de regulación en materia de criptactivos que estamos viviendo en Argentina:

V.1 Las criptomonedas como recursos financieros dentro del delito de intermediación financiera no autorizada.

De acuerdo a la definición y naturaleza que se otorgue a las criptomonedas, se podrá considerar a las criptomonedas como recursos financieros que podrían ser objeto de la conducta punible de intermediación que define el art. 310. párr. 1° del C.P.²⁷ Sin embargo, parte

²⁷ Por ejemplo, la tipología de Aristóteles (1998) en su obra *Política: Monarquía, Tiranía, Aristocracia, Oligarquía, República y Democracia*.



de la doctrina opina que ello no puede ser admitido al día de hoy, pues atenta contra ciertas garantías constitucionales.

En primer lugar, porque se considera que debe tenerse presente que nuestro sistema de derecho penal se encuentra regido por el principio de estricta legalidad, el cual nos exige que toda conducta que pretenda ser sometida a un proceso de esta naturaleza deberá adecuarse objetiva y subjetivamente a un tipo penal en concreto.

Con relación a ello, ha explicado Rafecas (2021) que el principio de estricta legalidad *"presupone que el análisis de posible adecuación de una conducta dada, a un tipo penal en concreto, debe estar regulado por una lógica siempre restrictiva, en la interpretación de los alcances de cada uno de los componentes de dicho tipo penal, con respeto así a la letra y el espíritu del art. 18 de la C.N. y las cláusulas convencionales que aluden a este principio..."*²⁸.

En cuanto al alcance de este principio, el citado autor refiere que el sentido del texto legal no puede ser desviado en perjuicio del autor, lo cual encuentra fundamento sobre la base del criterio de ultima ratio y la lógica del derecho penal de mínima Intervención, que posee íntima relación con la doctrina de la CSJN que establece que frente a ambigüedades de la ley "...debe preferirse aquella interpretación que sea más compatible con los principios de la Constitución Nacional..."²⁹.

De igual modo lo ha explicado Mir Puig (2020) al indicar que uno de los requisitos que rige al principio de legalidad es el denominado *lex stricta*, el cual impone cierto grado de precisión de la ley penal y excluye la posibilidad de aplicar-la mediante analogía cuando ello sea en desmedro del reo (analogía in malam partem)³⁰.

Como bien dice Roxin (2014), esta interpretación al límite del tenor literal no es en absoluto arbitraria, sino que se desprende de los fundamentos Jurídico-políticos y Jurídico-penales del principio de legalidad. Así, expone que "una aplicación del derecho penal que exceda del tenor literal vulnera la autolimitación del Estado en la aplicación de la potestad punitiva y carece de legitimación democrática"³¹, admitiendo únicamente la aplicación de analogía en el derecho penal cuando sea favorable a la persona investigada.³²

De esta manera, resulta evidente que la imprecisión que actualmente nos rodea en cuanto a la naturaleza y el alcance de lo que comúnmente se denomina criptomoneda, lleva indefectiblemente a aplicar de manera restrictiva su inclusión dentro del elenco de recursos financieros que pueden ser objeto de intermediación financiera.

Ello es así porque ante situaciones en donde concurre de manera notoria el incumplimiento de la exigencia de máxima taxatividad legal el juez deberá optar por una solución que garantice una interpretación limitada de la norma y por ende, una aplicación restrictiva del poder punitivo del Estado³³.

²⁸ Por ejemplo: Parlamentarismo, Presidencialismo y Semi-Presidencialismo.

²⁹ La principal diferencia entre Hobbes y Locke estriba en que el primero argumenta una *Monarquía Absoluta* como *Régimen Político*, mientras que el segundo lo hace con una *Monarquía Parlamentaria*.

³⁰ Si bien el concepto de Potencia de las Multitudes no significa lo mismo, recuerda el planteo de Carl Schmitt cuando habla de la Representación. Esta existe para "representar" lo que "no está ahí". Pero en el momento en que el pueblo se manifiesta en las calles desaparece la "representación" de ese "algo que no está ahí" apareciendo "esa masa informe de personas en la calle que es la Soberanía".

³¹ Entendida esta locución latina como "siendo las demás cosas iguales" o "permaneciendo el resto constante".

³² Volveremos a esto en otro apartado.

³³ Lordon aclara que el término ha sido utilizado por Spinoza y retomado luego por Bourdieu. Y aclara que "Spinoza llama *obsequium* al complejo de afectos que hace que se muevan los cuerpos sujetos hacia los objetos de la norma, es decir que hace hacer a los sujetos" (2015: 79). Para un estudio más profundo del



Es que admitir la inclusión de las criptomonedas como recursos financieros implicaría, necesariamente, proceder mediante analogía, lo que en derecho penal se encuentra terminantemente prohibido. Como bien lo explica Donna, analogía consiste en "...la aplicación de una regla jurídica a los casos que ciertamente no se ajustan a su tenor literal, pero que son similares al que se ha regulado, por lo que parece conveniente darles el mismo tratamiento. La analogía es la utilización de una proposición de derecho sobre una circunstancia no comprendida y en la cual hay un vacío en la legislación³⁴".

En un mismo sentido crítico, pero referido puntualmente a casos de evasión tributaria y el impacto que sobre aquellas conductas ilícitas podrían tener las criptomonedas, ya se han expresado de un modo sumamente claro al referir que "...ante la falta de regulación... respecto de la tributación de las criptomonedas, entiendo que desde el ámbito penal, en los casos que lleguen a instancia judicial, debe hacerse un esfuerzo por interpretarlos de manera restrictiva..."³⁵.

V.2 Proyectos regulatorios

Se han presentado varios proyectos regulatorios que involucran al ecosistema de criptoactivos, así se pueden mencionar algunos ingresados en la Cámara de Diputados de la Nación: desde la propuesta de una regulación integral en el año 2020, que cuenta con definiciones claras y concretas, que establecía que la autoridad de aplicación debe ser la CNV, en el que se plantea la posibilidad de crear una criptomoneda nacional, que establecía que los exchange deben ser sujetos obligados ante la UIF, asimismo se mencionan reglas de transparencia para la protección de los inversionistas en cuanto a las características y funciones de las criptomonedas, como así lo relativo a los libros blancos, entre otros puntos³⁶. Siguiendo por la propuesta de crear un régimen de salario en criptomonedas destinado a las personas humanas que realicen pequeñas exportaciones de servicios³⁷; hasta la creación de una criptomonedas nacional con respaldo en todos los recursos naturales del país³⁸.

término véase: Ricca, G. (2024). "Obsequium. Notas de lectura" en Ricca, Guillermo [et al.]. *Spinoza en las orillas: XVII Coloquio Internacional Spinoza*. Río Cuarto, UniRio Editora.

³⁴ La referencia a Foucault aquí es explícita. Lordon habla de un encuentro entre Spinoza y Foucault: "si la gubernamentalidad es el arte de conducir, entonces es fundamentalmente del orden de una *epithumogenia*, puesto que es afectando a los individuos que se los determina a conducirse de una cierta manera" (2018: 283). Vale aclarar que este no es el único pasaje en el que Lordon se remite al pensamiento foucaultiano. En otra parte, se referirá a la cuestión del poder entendido a la manera de Foucault como un *arte de hacer-hacer*, afirmando que "el poder, en su propio modo de operar, pertenece al orden de la producción de afectos y de la inducción mediante afectos" (2015: 78).

³⁵ "El proceso que crea a la relación del capital, pues, no puede ser otro que el proceso de escisión entre el obrero y la propiedad de sus condiciones de trabajo, proceso que, por una parte, transforma en capital los medios de producción y de subsistencia sociales, y por otra convierte a los productores directos en asalariados. La llamada *acumulación originaria* no es, por consiguiente, más que el proceso histórico de escisión entre productor y medios de producción. Aparece como 'originaria' porque configura la prehistoria del capital y del modo de producción correspondiente al mismo" (Marx, 2002: 672). Para ampliar al respecto de la "acumulación originaria", véase: Marx, K. (2002). *El capital*. Tomo I, cap. XXIV. Recuperado de: http://marxmadera.org/sites/marxmadera.org/files/marx_karl_-_el_capital_-_tomo_i._el_proceso_de_produccion_del_capital.pdf

³⁶

³⁷ Profesor en Filosofía (CEFyT), Licenciado en Filosofía (UCC). Adscripto al proyecto de investigación: "Democracias, sujetos y subjetividades: indagaciones desde el pensamiento crítico latinoamericano". FFYH, FCP Y RRII, Universidad Católica de Córdoba – Unidad Asociada a CONICET (Director: Dr. Carlos Asselborn, Co Director: Dr. Oscar Pacheco). Actualmente trabajo en Institutos de Formación Docente en la provincia de Santa Fe (ENS N° 30 "D.F. Sarmiento - ISP N° 8 "A.G. Brown" - ISP N° 68 Esperanza). Jefatura de Investigación ISP N° 68. Dirección de correo: momontero86@gmail.com - Perfil ORCID: 0009-0003-0752-3584



En tanto, existen proyectos impulsados por organizaciones del ecosistema cripto como ser el Proyecto de ley de la ONG Bitcoin Argentina. Este proyecto no fue ingresado al Congreso Nacional, sino que fue presentado en noviembre de 2023 en el marco de la conferencia internacional LaBitconf. Es un proyecto compuesto por 9 artículos que regula de manera amplia tanto los criptoactivos centralizados como descentralizados. En el caso de los centralizados se hace hincapié en las responsabilidades que tienen frente a los inversores con el objetivo de proteger el ahorro de las personas y prevenir estafas o fraudes. A su vez establece una serie de definiciones que ayudan a la interpretación de los casos concretos por parte de jueces y autoridades de aplicación. Establece en líneas generales lo que se denomina como el derecho de autocustodia al consagrarse como derecho la posibilidad de operar criptoactivos de manera descentralizada (art 1), se menciona la diferencia entre criptoactivos descentralizados y centralizados, siendo los primeros definidos como moneda sin curso legal y los segundos como derechos contra emisores, una suerte de crédito contra un emisor (art 2). Se incorpora dentro del régimen del impuesto a las ganancias a los criptoactivos descentralizados y los considera como moneda extranjera, excluyendo explícitamente que se los considere moneda digital (art 6), contiene definiciones precisas desde lo técnico que diferencian a los criptoactivos de otros activos virtuales (art 7)³⁹.

V.3 La influencia de organismos internacionales en materia regulatoria de lavado de activos

Al analizar las reformas en materia de lavado de activos observamos a lo largo del tiempo que siempre han tenido la mirada del GAFI y la presión de la adecuación a las 40 Recomendaciones, situación que también se observa en las últimas reformas producidas en materia de lavado de activos, no solo respecto de criptoactivos. El objetivo principal es adecuar la normativa interna a los estándares del GAFI teniendo en cuenta en este caso, la cuarta ronda de evaluación de nuestro país durante los años 2023 y 2024, por lo tanto observamos que en muchas ocasiones la agenda internacional termina manejando la agenda nacional sin que se realice un análisis exhaustivo en cuanto a las características propias de nuestro país y las condiciones fácticas para su implementación efectiva (Freire 2023).

Para dar un ejemplo claro, Sbatella (2017)⁴⁰ mencionaba que antes de la reforma de 2011 existía una falta de coordinación entre los diferentes organismos reguladores y el organismo rector en prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, principalmente porque no había claridad en los roles que tenían cada uno y se emitían normas con incongruencias y superposiciones entre ellas.

Si analizamos la RG 994/2024 emitida por la CNV y el procedimiento y sistema de registro de sujetos obligados ante la UIF, podemos afirmar que esas incongruencias continúan en la actualidad, tan es así que la norma de la CNV no exige que las personas humanas o jurídicas residentes en el extranjero cuenten con CUIT para operar en el país (art 4). Es así que los PSAV extranjeros registrados en CNV lo han hecho con su número de identificación del país en el que residen.

Ahora bien, los PSAV son sujetos obligados ante la UIF de acuerdo a la Resolución UIF 49/2024, que deben estar registrados ante la CNV y también en la UIF, sin embargo has-

³⁸ “A manera de manifiesto”, en AAVV, (1973), *Hacia una filosofía de la liberación latinoamericana*, Bonum, Bs. As. El texto se encuentra en la contratapa.

³⁹ Cf. “América Latina, el destino se llama democracia”, en Horacio Crespo (comp.), (2014) *José Aricó: entrevistas 1974-1991*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

⁴⁰



ta el momento al intentar inscribir a un PSAV extranjero es de imposible cumplimiento ya que solo permite ingresar un número de CUIT, pero no un número de identificación extranjero como así tampoco informar el lugar de constitución de la sociedad cuando no es dentro de la jurisdicción Argentina⁴¹.

Asimismo, al momento de consultar el registro de sujetos obligados de la UIF, sólo se permite realizar una búsqueda con CUIT o CUIL, pero no con su equivalente del país de que se trate⁴², razón por la cual cabe preguntarse si los sujetos obligados que se han registrado ante la CNV, lo han podido hacer ante la UIF, y si no se han inscripto, ¿tampoco están cumpliendo con su obligación de informar ante la UIF?

Es de destacar que la Ley 27739 se sancionó el 14 de marzo, que las resoluciones de ambos organismos de control comentadas son de fecha de 22 de marzo, y que casualmente la visita in situ del GAFI finalizó el 26 de marzo⁴³.

Por último, de la versión taquigráfica de la sesión especial del Honorable Senado de la Nación convocada para el día 14 de marzo de 2024⁴⁴ se puede leer en la página 41 *“Este proyecto de ley, que tratamos con una demora considerable, viene con media sanción de Diputados. Es un proyecto del gobierno anterior y viene a cumplir un compromiso que la República Argentina tenía con el GAFI, que actualmente se encuentra en inspección. Somos el penúltimo país a inspeccionar sobre el tema. Así que se ha logrado un despacho favorable por mayoría.”* y en la página 44 *“Hace un mes, en las comisiones, quienes recién ingresábamos a esta Cámara tomamos conciencia de la necesidad de sancionar esta ley. Hoy, tenemos la obligación de aprobarla en este plenario. La delegación del GAFI se encuentra en nuestro país y están evaluando la calidad y la efectividad de nuestra legislación antilavado. Yo vengo diciendo y sosteniendo que cumplir con el GAFI es muy importante porque está en juego el acceso del país a los mercados financieros, a las inversiones y las oportunidades de los empresarios locales en el exterior.”*

Sin embargo y no es de extrañar, en relación al tema que nos ocupa en este trabajo, en la sesión ordinaria por la cual se aprobó la Ley 27739, solo se hizo referencia al planteo de que el registro de proveedores de servicios virtuales debía estar en manos del BCRA (pág 42 de la versión taquigráfica), sin lugar a discusión alguna en relación a criptoactivos o proveedores de servicios de activos virtuales.

3. Aspectos contables

El auge de los criptoactivos, en especial las criptomonedas, ha planteado importantes desafíos para los marcos contables tradicionales. La naturaleza digital, descentralizada y frecuentemente anónima de estos activos dificulta su clasificación y tratamiento dentro de las normativas contables vigentes, tanto a nivel internacional como en Argentina. Dependiendo

⁴¹ Cf. “América Latina, el destino se llama democracia”, en Horacio Crespo (comp.), (2014) *José Aricó: entrevistas 1974-1991*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. Picatto, J. (2024): *Arte y política: huellas trágicas en el pensamiento posfundacionalista* [tesis de grado no publicada] Universidad Nacional del Litoral. Director: Gastón Souroujon. Co-director: Esteban Kaipl.

⁴² El *corpus* teórico de mi Trabajo Final de Carrera está compuesto por las obras de Edipo Rey y Antígona de Sófocles, y los escritos de autores posfundacionalistas tales como Rancière, Lefort, Mouffe y Laclau.

⁴³ En mi trabajo final de carrera complementé este análisis con otros autores de la modernidad y contemporaneidad que pueden inscribirse dentro de cada uno de estos caminos. En el caso de la tradición canónica también podemos incluir a los cristianos, al enciclopedismo ilustrado, al neoinstitucionalismo, a los pensadores de la democracia pluralista, a los teóricos de la elección racional y otros autores como Habermas, vinculados con la teoría de la acción comunicativa. En el caso de la tradición trágica de discurso se realizó una lectura de autores tales como Maquiavelo, Marx, Weber, Schmitt, Berlín, hasta llegar a los posfundacionalistas.

⁴⁴



de su uso —ya sea como medio de pago, inversión o mercancía—, los criptoactivos pueden ser registrados como inventarios o activos intangibles, lo que exige un análisis contable detallado y flexible.

Se abordará el tratamiento contable de los criptoactivos, analizando su regulación bajo las Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS) y las normas contables locales. Se investigan los desafíos que las entidades enfrentan al registrar estos activos en sus estados financieros, particularmente en lo que respecta a su valuación, presentación y el impacto fiscal. Asimismo, se trata el riesgo inherente de que los criptoactivos sean utilizados para el lavado de activos, dada su capacidad para facilitar transacciones anónimas y transfronterizas, lo que ha generado preocupación en organismos fiscales y reguladores.

Finalmente, se profundiza en el proceso de recupero de activos vinculados a actividades ilícitas, destacándose las etapas necesarias para la identificación, localización y su congelamiento dado que estos activos pueden ser transferidos rápidamente a través de la blockchain, es crucial establecer procedimientos eficaces que aseguren su recuperación antes de que los mismos puedan ser ocultados o liquidados.

El Comité de Interpretaciones de IFRS del IASB (International Accounting Standards Board) definió a una criptomoneda como un criptoactivo que cumple con todas las siguientes características:

- o Una moneda digital o virtual registrada en un libro mayor que utiliza criptografía para seguridad
- o No emitido por una autoridad jurisdiccional o equivalente
- o No da lugar a un contrato entre la titular y otra parte

Bitcoin, por ejemplo, cumpliría con esta definición, representando las criptomonedas un subconjunto dentro de los criptoactivos. No obstante, el propósito para su tenencia también difiere entre las entidades e incluso entre modelos de negocio dentro de las mismas entidades que los ostentan. Por lo tanto, el tratamiento contable dependerá de los hechos particulares y circunstancias y el análisis correspondiente podría ser complejo.

Para ser considerado efectivo, tendría que ser generalmente aceptado como un medio de intercambio y considerado una base adecuada sobre la cual un tenedor podría medir y reconocer todas las transacciones en sus estados financieros.

Así, algunos criptoactivos contractuales podrían cumplir la definición de un activo financiero si dan derecho a su titular a efectivo, otro activo financiero o el derecho a negociar instrumentos financieros bajo términos favorables; o son, en efecto, certificados bursátiles electrónicos que dan derecho al titular a los activos netos de una determinada entidad.

Por su parte, algunos contratos para negociar criptoactivos, se contabilizan como derivados si el contrato puede liquidarse por el importe neto o si el subyacente el criptoactivo es fácilmente convertible en efectivo, a pesar de no ser en sí mismo un instrumento financiero, siempre que se cumplan ciertos criterios.

De allí que muchos criptoactivos cumplirían la definición relativamente amplia de un activo intangible. Sin embargo, no todos cumplirán la definición de un activo intangible están dentro del alcance de la NIC 38 Activos Intangibles, ya que la norma es clara que no se aplican a elementos que están en el alcance de otra norma. Por ejemplo, algunas entidades podrían tener activos criptográficos para la venta en el curso ordinario de los negocios y como tal sería capaz de reconocer éstos como inventario.

El titular de los activos virtuales deberá tener en cuenta las condiciones generales de revelaciones requeridas por la NIC 1 Presentación de Estados Financieros cuando el cumplimiento de los requisitos específicos de las NIIF pertinentes es insuficiente para permitir a los usuarios de los estados financieros comprender el impacto de los criptoactivos en la situación financiera de la entidad y su desempeño.



El Comité de Interpretaciones de IFRS emitió un material sobre la contabilidad de las criptomonedas en junio de 2019, indicando que no son activos financieros sino activos intangibles en el alcance de la NIC 2 Inventarios o la NIC 38 Activos Intangibles.

Si bien el IASB no agregó aún a su agenda la implementación de estándares para los criptoactivos, monitorea el desarrollo de los mismos y su significado para las empresas que emiten estados financieros de acuerdo con IFRS.

Es dable agregar que la transferencia de una criptomoneda de una persona a otra no es confirmada ni autorizada por ningún Banco Central ni agencia gubernamental, sino que la validación viene dada por el consenso del propio sistema: el resto de los usuarios (mineros) de la red, mediante sus computadoras (nodos) y sólo la resolución de ciertos algoritmos, le dan validez a la transacción.

A los fines contables la información sobre los saldos y movimientos de las billeteras centralizadas pueden solicitarse a los exchange. En el caso de las billeteras descentralizadas, la blockchain es pública sin embargo por el pseudoanonimato de las billeteras debemos conocer cuál es la dirección de la billetera para poder conocer sus movimientos y saldo actual.

En el año 2015, el organismo de Recaudación impositiva de Argentina hizo referencia en un informe a una “amenaza a los estados” y un “obstáculo hacia la transparencia fiscal internacional” (DGI-AFIP, 2015)

En este sentido y atendiendo a ello, por Resolución general 4614 del año 2019, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) creó un régimen de información al que deberán adherir los administradores de servicios de procesamiento de pagos a través de plataformas de gestión electrónica o digital, a residentes o domiciliados en el país. Así el 25 de octubre de 2019 se estableció un régimen de información destinado a Agrupadores o Agregadores de Medios de Pago y para los sujetos que administran, gestionan o controlan o procesan movimientos de activos a través de plataformas de gestión electrónicas o digitales.

Respecto a la normativa contable e impositiva respecto a las criptomonedas, no existe aún a nivel mundial una posición unívoca. El Comité de Interpretación de Normas Internacionales de Información Financiera (CINIIF) refirió que los criptoactivos pueden contabilizarse como inventarios (NIC 2) o como activos intangibles (NIC 38).

El Basel Institute on Governance refirió que en el año 2019 se efectuaron transacciones con criptoactivos por un equivalente a U\$S 21.4 mil millones, de los cuales U\$S 450 millones son transacciones relacionadas con actividades criminales. En este sentido es dable destacar que según Google Trends, en Argentina el interés por las criptomonedas creció un 136% en abril de 2020 respecto del mismo período del año anterior. (Goenaga, Gutiérrez, Bauer, & Bonifazi, 2021).

Ahora bien, **¿Qué sabemos de su tratamiento contable?**

Las normas contables profesionales argentinas no dan una definición textual de qué es un activo, sino más bien que definen cuándo se tiene uno. Particularmente, la Resolución Técnica (RT) N° 16, que es el Marco Conceptual (MC) de las normas contables profesionales locales, indica: “Un ente tiene un activo cuando, debido a un hecho ya ocurrido, controla los beneficios económicos que produce un bien (material o inmaterial con valor de cambio o de uso para el ente)”. Además, agrega que un bien tiene valor de cambio cuando existe la posibilidad de canjearlo por efectivo o por otro activo, utilizarlo para cancelar una obligación o distribuirlo entre los propietarios del ente. Y un bien tendrá valor de uso cuando el ente pueda emplearlo en una actividad productora de ingresos. Por último, la RT añade que “...en cualquier caso, se considera que un bien tiene valor para un ente cuando representa efectivo o equivalentes de efectivo o tiene aptitud para generar (por sí o en combinación con otros bienes) un flujo positivo de efectivo. De no cumplirse este requisito, no existe un activo para el ente en cuestión.” Analizando esta definición de activo que da el MC, y la de criptomoneda,



se desprende que estamos ante un activo, específicamente, un activo digital. Y, sin dudas, la persona o ente que posea criptomonedas como consecuencia de “un hecho ya ocurrido” controla los beneficios económicos que el bien le otorga, ya sea porque las adquirió en una compra, en una operación de intercambio, o porque se obtuvieron como consecuencia de validar y registrar las transacciones de cadenas de bloques. Las criptomonedas pueden adquirirse principalmente por tres motivos:

- Medio de pago: sirve como elemento de intercambio en operaciones de compra y venta de productos y servicios, el cual sería el fin original por el cual fueron creadas.
- Negocio: un ente puede tener como actividad principal la compraventa de criptomonedas.
- Inversión: se puede tratar a las criptomonedas como un elemento de inversión (alto riesgo) con el que obtener un rendimiento en el futuro.

Entonces, a la hora de valorar las criptomonedas se pueden dar diversas situaciones, en las cuales el tratamiento contable de la misma puede variar, de acuerdo al destino que cada sujeto u ente le dé a sus tenencias de la criptomoneda.

A continuación se plantean diferentes situaciones:

Un ente utiliza bitcoin en el marco de su actividad comercial como medio para realizar cobros y pagos debería exponer su tenencia de bitcoin en el activo, dentro del rubro Caja y Bancos.

Esto resulta evidente en aquellos países donde bitcoin tiene el status de moneda de curso legal (como El Salvador o República Centroafricana), pero también en países donde, a pesar de no serlo, las criptomonedas sí se erigen como medio de pago legalmente aceptado (es el caso de Brasil desde la sanción de la ley 4.401/2021).

Un ente que mantiene tenencias de bitcoin con el objetivo de obtener rendimientos futuros por el aumento de su cotización debería exponer su tenencia de bitcoin en el activo, dentro del rubro Inversiones.

Dado que bitcoin posee un precio de mercado, puede ser utilizado como un activo para inversión, al igual que las divisas, acciones, bonos, commodities, bienes muebles e inmuebles, o cualquier otro tipo de activo real o financiero. Esto ocurre en Estados Unidos, donde la empresa cotizante Microstrategy posee bitcoin como inversión a largo plazo y expone su tenencia como un activo digital no corriente.

Un ente cuya actividad consiste en el intercambio de criptomonedas debería exponer su tenencia de bitcoin dentro del rubro Bienes de Cambio.

Si la actividad de un ente consiste en realizar intercambios entre criptomonedas percibiendo comisiones por dichas transacciones (los denominados exchanges) podría exponer su tenencia dentro del rubro Bienes de Cambio, dado que dicha tenencia de bitcoin y la de otros cryptoactivos representan los bienes cuya compraventa les permite realizar su actividad principal y generar sus ingresos.

Un ente que recibiera sumas en calidad de préstamo o depósito debería exponer dichas tenencias como un Pasivo.

La tenencia de bitcoin recibido de terceros podría originarse en un préstamo pactado en dicha especie, o bien haber sido recibidos en calidad de depósito, para su custodia o administración. En tales casos, se deberían exponer estas tenencias como parte del pasivo del ente.

En nuestro país, la RT 56, que vino a implantar modificaciones a la antigua RT 54, incluye específicamente a los cryptoactivos dentro del rubro Activos Intangibles. Concretamente expresa: “Este rubro **incluye**, entre otros: (...) d) Los **criptoactivos** cuyo precio depende, exclusivamente, de la aceptación de los participantes del mercado.”

4. Tratamiento impositivo



El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) -Organismo formado por representantes de más de 35 países y centrado en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo- sostiene que por “monedas digitales” debe entenderse “...una representación digital de moneda virtual (no fiduciaria) o dinero electrónico (fiduciario)...” (GAFI, 2014).

Los organismos reguladores de Argentina han intentado dar cuenta de los riesgos asociados al uso de monedas virtuales, pero ello no se tradujo en el desarrollo de normativo que regule la actividad. (Zocaro, 2020)

En sintonía con ello, a nivel nacional la Unidad de Información Financiera (UIF) dispone establecer un seguimiento reforzado respecto de estas operaciones concertadas con monedas virtuales en la Resolución 300/2014, a las cuales define como:

“la representación digital de valor que puede ser objeto de comercio digital y cuyas funciones son la de constituir un medio de intercambio, y/o una unidad de cuenta, y/o una reserva de valor, pero que no tienen curso legal, ni se emiten, ni se encuentran garantizadas por ningún país o jurisdicción. En este sentido las monedas virtuales se diferencian del dinero electrónico, que es un mecanismo para transferir digitalmente monedas fiduciarias, es decir, mediante el cual se transfieren electrónicamente monedas que tienen curso legal en algún país o jurisdicción.”

Por su parte, el Banco Central de la República Argentina alertó al público sobre los riesgos que involucra el uso de monedas virtuales, dando cuenta que las mismas “...no son emitidas por este Banco Central ni por otras autoridades monetarias internacionales, por ende, no tienen curso legal ni poseen respaldo alguno”.

La Comisión Nacional de Valores hizo foco sobre el tema cuando publicó un comunicado alertando a los inversores sobre el riesgo asociado a la utilización de ese tipo de instrumentos en el año 2017 (CNV, 2017), mientras que la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dictó la primera norma referida a las criptomonedas en el año 2022: Resolución Nro. 02/2022.

A través del Dictamen N° 2/2022 DI ALIR, la AFIP expresó su opinión jurídica a través de la cual considera que los mismos se encuentran gravados en el Impuesto sobre los Bienes Personales de acuerdo a lo previsto en el inciso j) del artículo 19 de la Ley N° 23.966 (t.o. en 1997 y sus modificaciones). Respecto a su valuación, la norma prevé que debe procederse conforme lo expuesto en el inciso h) del artículo 22 de la ley del impuesto, esto es, a su costo de adquisición, incrementado en el importe de los intereses, actualizaciones y diferencias de cambio que se hubieran devengado hasta dicha fecha.

El impuesto sobre los Bienes Personales grava la tenencia de bienes gravados de personas físicas y sucesiones indivisas residentes fiscales argentinos en el país y en el exterior, y la tenencia de bienes gravados situados en el país para las personas físicas y sucesiones indivisas no residentes en el país.

La declaración se realiza desde el servicio de clave fiscal “Bienes Personales web”, seleccionando el tipo de bien “Monedas digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares”:

The screenshot shows a web form with four main sections: **Localización** (Location) with a dropdown menu for 'País' (Country) showing 'Argentina' selected; **Identificación** (Identification) with a dropdown for 'Tipo de bien' (Type of asset) showing 'Monedas Digitales, monedas virtuales, criptoactivos o similares' (Digital currencies, virtual currencies, cryptoassets or similar), and input fields for 'Fecha de adquisición / Incorporación al patrimonio' (Acquisition date / Incorporation into the estate) and 'Porcentaje de titularidad' (Percentage of ownership) set to 100%; **Valuación** (Valuation) with a 'Valor' (Value) input field; and **Detalle** (Details) with a 'Cantidad' (Quantity) input field, a 'Descripción monedas virtuales y otros activos similares' (Description of virtual currencies and other similar assets) text area, and a checkbox for 'Bien afectado al impuesto a las ganancias para personas humanas' (Asset affected by the income tax for natural persons).



A su vez, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) dispuso la creación de un régimen informativo con el fin de que los sujetos que “administran, gestionan, controlan o procesan movimientos de activos” utilizando plataformas de gestión digital o electrónicas, informe el saldo mensual de las cuentas de los usuarios ya sea en pesos argentinos, en monedas extranjeras y/o en monedas digitales o criptomonedas.

En materia de Impuesto a las Ganancias, determinó que los resultados derivados de la venta de criptoactivos, se encuentra alcanzada por tal tributo. Se trata de una renta de segunda categoría, cuyo tratamiento impositivo variará según sea de fuente argentina o extranjera. Frente a una renta de fuente argentina, resultará de aplicación el impuesto cedular comprendido en los incisos a)* y b) del artículo 98 de la ley, con alícuotas del 5% o 15% respectivamente, según se trate de la enajenación de criptoactivos/monedas digitales en pesos y sin cláusula de ajuste - inciso a)- o, en su defecto, de una operación de venta en moneda extranjera, resultando de aplicación el inciso b).

Si se trata de una renta de fuente extranjera, los resultados obtenidos estarán alcanzados a una alícuota del 15% en todos los casos.

Respecto del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el tributo alcanza a la venta de cosas muebles, y los criptoactivos al ser bienes digitales, su venta no se encuentra gravada por el tributo. No obstante, la prestación del servicio de intermediación en la compraventa de criptoactivos por el cual se cobre una contraprestación, ya sea en moneda fiduciaria, en especie o en criptoactivos, se encuentra gravada.

5. Recupero de activos

El proceso de recuperación de activos involucra varias etapas críticas, cada una con un conjunto específico de acciones destinadas a asegurar la identificación, localización, y recuperación efectiva de los activos involucrados en actividades ilícitas o sospechosas. A continuación, se describe un esquema general del procedimiento basado en estas etapas:

a. Identificación de las Personas Involucradas

Recolección de Datos Personales: Se debe iniciar el proceso obteniendo información básica y necesaria sobre las personas involucradas, tales como nombre, apellido, número de documento, CUIT o CUIL. Esta información es fundamental para realizar las consultas pertinentes ante diferentes organismos.

Levantamiento del Secreto Fiscal, Bancario y Financiero: Es crucial solicitar el levantamiento de los secretos fiscales, bancarios y financieros para obtener acceso a toda la información relevante que pueda estar protegida por confidencialidad. Este paso permite una visualización completa de las transacciones y activos de las personas investigadas.

Determinación del Periodo de Investigación: Es necesario establecer un periodo de tiempo específico para circunscribir la investigación, lo que permitirá focalizar la búsqueda de activos y transacciones relevantes dentro de un marco temporal determinado.

b. Solicitud de Información a Entidades Relacionadas

Banco Central de la República Argentina (BCRA): informe detallado de la totalidad de cuentas bancarias y cuentas digitales registradas a nombre de las personas investigadas durante el periodo en cuestión. Esto incluye la revisión de todas las transacciones, con especial atención a las transferencias P2P (peer-to-peer) que podrían indicar movimientos de fondos sospechosos.

Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP): declaraciones juradas de bienes personales, impuesto cedular e impuesto a las ganancias de las personas investigadas, con el



fin de determinar si han declarado correctamente la tenencia de activos o los ingresos provenientes de transacciones bursátiles.

Información de Terceros: También es necesario obtener información sobre transacciones y tenencias que involucran a terceros, especialmente a través de resoluciones generales del fisco que obligan a los activos virtuales en Argentina a reportar estas actividades. (RG 4614/2019-RG4647/2019- RG5029/2021- RG5512/2024 -RG5348/2023)

Exchanges y Wallets: sobre las transacciones operadas por las personas investigadas, incluyendo tenencias de criptomonedas, datos personales asociados a las cuentas, direcciones IP utilizadas, entre otros detalles relevantes.

c. Análisis y medidas cautelares

Una vez analizada la información recopilada, se han de identificar patrones sospechosos, movimientos de activos, y cualquier indicio de actividades ilícitas. Si se identifican activos que podrían estar en riesgo de ser trasladados o liquidados, es fundamental que el juzgado solicite el congelamiento e inhibición de dichos bienes. Esto asegura que los activos permanezcan disponibles para una posible recuperación o para ser utilizados como evidencia en procedimientos legales. La velocidad en la que congelen o recuperen los fondos siempre es suma relevancia, pero sobre lo es en los casos de los criptoactivos, ya que podrían ser transferidos remotamente por cualquier sujeto que posea las claves y/o contraseñas para operar con ellos.

Este procedimiento asegura un enfoque sistemático y exhaustivo para la recuperación de activos, maximizando las posibilidades de éxito y minimizando la posibilidad de que los activos se pierdan o sean ocultados durante la investigación.

6. Aspectos investigativos

Identificación de caso

Las maneras de llegar a un caso donde sean objeto del mismo criptoactivos o formen parte de los activos de los criminales son tres:

1. Denuncia: se denuncia un delito donde el objeto del mismo sean criptoactivos 2. En el transcurso de la investigación: durante el transcurso de una investigación, principalmente realizando el análisis de dispositivos secuestrados como teléfonos móviles, computadoras portátiles o de escritorio o tablets

2. Puede suceder que nos encontremos con indicios de uso de criptoactivos durante un allanamiento al encontrarse posibles frases semillas o billeteras frías o al realizar una requisa digital en los dispositivos que se encuentran en el domicilio donde se observe la presencia apps relacionadas a criptoactivos.

Se debe tener en consideración que, aunque los primeros indicios del delito denunciado no indiquen la presencia de activos digitales, la facilidad de compra de estos valores está tan al alcance de cualquier persona hoy en día, que en cualquier actividad criminal de la que se desprenda algún rédito económico, es viable la adquisición de estos valores, por lo cual también en el marco de una investigación económica es aconsejable oficiar a los exchange, al menos a los más conocidos, por ser una vía de acceso rápido al dólar crypto u otros criptoactivos. Además, debemos considerar que por las características de la tecnología blockchain se permite con facilidad realizar transferencias de activos entre personas y fuera del país.

Denuncia



Cuando una persona realiza una denuncia donde los valores obtenidos por los delinquentes son criptoactivos es importante que se solicite al denunciante los siguientes datos y hechos, si los posee, para poder llevar delante de mejor manera la investigación:

- Quien denuncia detalle el uso por parte de la víctima y de los posibles autores/as del delito de billeteras descentralizadas o exchanges para conocer desde el comienzo de la investigación si podemos oficiar a un exchange para obtener más información. Además si posee las direcciones de billetera propia y la billetera hacia la cual se transfirieron los fondos de los cuales fue despojada.

- Día y hora o franja horaria del hecho a los fines de poder determinar las transacciones de ese momento, para el caso que haya varias transacciones o direcciones involucradas o en caso de no poseer o no poder determinar la billetera de destino.

- Solicitarle el hash de transacción en caso que pueda tenerlo o pueda acceder al mismo. El hash es útil para la identificación de la dirección de destino y para corroborar la existencia de la transacción dentro de la blockchain.

- Quien denuncia aclare de que criptoactivos fue desposeída y la blockchain utilizada. En caso de desconocer la blockchain utilizada, que señale la blockchain que usualmente utiliza. Por ejemplo, el token USDT funciona en varias blockchain (Ethereum, BNB, Tron) y al tener identificada la blockchain por la cual se movieron los activos procedemos al análisis de esa blockchain.

- Conocer a los fines de dilucidar la maniobra y rastrear los fondos si se utilizó un protocolo de finanzas descentralizadas, juego NFT o exchange descentralizado.

En el transcurso de una investigación

En una investigación en curso se pueden observar indicios o el uso de criptoactivos. Algunas posibilidades que se pueden dar:

1. Durante una intervención telefónica se escuchan diálogos o comentarios relacionados con criptoactivos por ejemplo “viste que subió el bitcoin” “si yo tengo un poco” o “me quiero matar vendí todo”, o “yo tengo solo dólar cripto” o comentarios o conversaciones por el estilo que dan cuenta de la posibilidad que el investigado

posea o sea usuario de criptoactivos. Además, si se escucha que utilizan algún exchange debe ser tenido en cuenta a los fines de solicitar que se congelen o decomisen los fondos que posea el investigado. En este caso es importante tener en cuenta al momento de un allanamiento ante la posibilidad de encontrar palabras semillas o claves privadas.

2. Se puede dar también que, analizando dispositivos secuestrados como teléfonos móviles, computadoras o tablets se observe la presencia de apps de exchanges o billeteras descentralizadas o que en el navegador se visiten o busquen páginas webs de exchanges. Si se observa algún exchange se debe oficiar para conocer la existencia de una cuenta y los fondos disponibles. Tener en cuenta que por lo general la forma de registro en los exchanges se realiza a través de una dirección de correo electrónico siendo importante las direcciones de correo que aparezca en los dispositivos o las cuentas de usuario que UFED y Magnet Axiom asocien a los exchanges. Si se observa una app de billetera descentralizada se torna prioritario encontrar la frase semilla o la clave privada para poder aperturar lo antes posible la billetera y realizar el secuestro preventivo de los criptoactivos.

3. Por último se podría dar que durante un allanamiento se encuentren una billetera fría o algún documento que contenga palabras semillas o clave privada. Si se encuentra una billetera fría se deben buscar las palabras semillas o clave privada de la misma o se le debe pedir a la persona allanada que abra la billetera in situ con el fin de realizar el secuestro preventivo. En el caso de hallarse palabras semillas o claves privadas es importante proceder a aperturar la billetera inmediatamente y proceder al secuestro preventivo de los activos a los



finés de preservar los fondos. En este último caso se debe observar si la orden de allanamiento otorga la posibilidad de aperturar y secuestrar billeteras de criptoactivos.

El uso o el indicio de uso de criptoactivos en los casos señalados en los puntos 1 y 2 debe ser informados por quien investiga para que la fiscalía evalúe los pasos a seguir ya sea oficiar a exchanges o proceder a la búsqueda de palabras semillas o claves privadas.

7. Conclusión

La revolución digital y el avance de las tecnologías financieras presentan tanto oportunidades como desafíos en la lucha contra la economía criminal. Ello obedece a que el uso de monedas virtuales contribuye a la materialización de nuevos ilícitos valiéndose de su naturaleza anónima y cambiante, se registran débiles marcos normativos y contables que se adicionan a las brechas tecnológicas existentes.

Esta investigación ha abordado de manera integral el fenómeno de los criptoactivos en su intersección con los desafíos de la contabilidad forense y el lavado de activos, exponiendo las complejidades y oportunidades que presentan estas tecnologías para los sistemas de justicia y contabilidad en Argentina y en un contexto global. Los criptoactivos, debido a su carácter anónimo, descentralizado y global, representan un reto considerable para los mecanismos tradicionales de regulación y persecución del delito. En particular, la naturaleza de estos activos y sus propiedades de anonimato y pseudoanonimato han facilitado el desarrollo de nuevas técnicas de lavado de dinero, así como la aparición de esquemas delictivos que aprovechan las limitaciones normativas y tecnológicas.

El uso de criptomonedas ha revolucionado las transacciones financieras, pero también ha abierto la puerta a una variedad de delitos. Desde fraudes y estafas hasta lavado de dinero y extorsión, lo que amplía la complejidad de las investigaciones asociadas a organizaciones criminales, que adicionan desafíos únicos a las autoridades.

Frente a ello, las agencias estatales deben tener mayor grado de especialización y formación en los investigadores, disponibilidad de herramientas digitales específicas y una adecuada interdisciplina en las agencias de regulación, investigación y control.

Es fundamental entonces que las agencias de prevención, regulación y persecución penal adapten sus estrategias y herramientas para enfrentar estos nuevos retos, garantizando una adecuada formación y especialización de sus investigadores, y desarrollando marcos normativos sólidos que permitan una prevención y persecución efectiva de los delitos cometidos con criptoactivos.

Entender las dinámicas que pueden registrarse a través del uso de activos virtuales será clave tanto para desarrollar estrategias efectivas de prevención como para diseñar políticas criminales tendientes a combatir la actividad criminal relacionada con criptomonedas.

El recupero de criptoactivos, por su parte, se presenta como una oportunidad para fortalecer las áreas de investigación en cibercrimen, proporcionando recursos financieros necesarios para la adquisición de tecnología y la capacitación de personal especializado.

A lo largo de este trabajo se ha demostrado que, a nivel investigativo, los criptoactivos exigen un enfoque interdisciplinario, apoyado en herramientas forenses avanzadas, como el análisis de blockchain y el rastreo digital de patrones de transacciones. Estas técnicas resultan fundamentales para desentrañar esquemas delictivos que, a menudo, implican múltiples jurisdicciones y redes de criminalidad organizada. En este sentido, se concluye que las técnicas de investigación en criptoactivos requieren una constante actualización y colaboración entre organismos internacionales, lo cual se ve complementado con la necesidad de regulaciones claras y efectivas que permitan identificar y perseguir operaciones ilícitas.

Desde el enfoque legal, se concluye que, aunque existen avances en la regulación de criptoactivos en Argentina, tales como la obligación de los proveedores de servicios de acti-



vos virtuales de inscribirse en registros nacionales, y los esfuerzos de la UIF y la CNV en la supervisión y control de estas actividades, aún persisten brechas normativas. Los marcos regulatorios requieren una constante actualización que permita integrar las recomendaciones de organismos internacionales, como el GAFI, y adaptarse a la evolución rápida de estas tecnologías. En este sentido, la cooperación internacional y la implementación de la “travel rule” para la trazabilidad son esenciales para el efectivo seguimiento y control de estas operaciones.

Desde el aspecto contable, este estudio ha revelado que los criptoactivos introducen desafíos únicos en la auditoría y la gestión de riesgos. La volatilidad y el pseudoanonimato de estos activos complejizan la valoración contable y la trazabilidad de los fondos, lo que subraya la urgencia de desarrollar marcos contables que integren técnicas de contabilidad forense para detectar irregularidades. Además, se identificó la necesidad de diseñar modelos específicos de gestión de riesgos que aborden tanto la seguridad como la volatilidad inherente a este tipo de activo.

Otro aspecto en el que el Estado, en relación con las políticas públicas para combatir la criminalidad compleja, debe enfocarse es en el fortalecimiento de las estadísticas sobre estos delitos. Las políticas basadas en evidencia y la transparencia institucional deberían ser la norma, y no excepciones limitadas a informes *ad hoc*. Lamentablemente, en la actualidad, obtener datos sobre la cantidad de delitos, la desagregación por tipo, la cantidad de sentencias relacionadas con criptoactivos, o los montos recuperados de estos activos, es casi tan difícil como rastrear las transacciones realizadas por las bandas criminales.

En suma, esta investigación no sólo resalta los desafíos que plantean sino que también ofrece un aporte sustancial para la comprensión de las herramientas investigativas y contables necesarias en el combate contra el lavado de activos. Se espera que los resultados de este trabajo sirvan como un recurso valioso para fortalecer los mecanismos de control y regulación en Argentina, promoviendo un sistema más sólido y resiliente que permita responder eficazmente a las complejidades y particularidades de la economía digital y de los criptoactivos en el ámbito del delito complejo.

Implementar una estrategia integral que abarque tanto el incentivo a la denuncia como la creación de estructuras especializadas dentro del ministerio público como apoyatura transversal a las investigaciones es crucial para enfrentar eficazmente los desafíos que presentan los delitos relacionados con estos.

8. Bibliografía

- Abi, H., Torres, A., & Guimaraes Mendes, A. (2020). *Formas modernas de financiamiento del terrorismo: Consideraciones especiales para las nuevas tecnologías y para el lavado de dinero*. En H. Abi, A. Torres, G. E. Aboso, U. Bekerman, M. Brodski, J. E. Carrión Díaz, ... A. Vaninetti (Eds.), **Sistema penal e informática** (pp. 188–198). Buenos Aires: Hammurabi.
- Aginsky, A. (2023). *Blockchain por y para abogadas y abogados*. Buenos Aires: Editorial SAIJ-INFOJUS, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/>
- Anti-Corruption Resource Centre. (2023). *Cryptocurrencies, corruption and organised crime*. Recuperado de https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Cryptocurrencies-corruption-and-organised-crime_PR_28.03.2023.pdf
- Arias, B. J. (2022). Tratamiento impositivo de las criptomonedas y los criptoactivos. *Mundo Contable*. Recuperado de <https://revistasdigitales.udesa.edu.ar/index.php/mundocontable/article/view/142>



- Banco Central de la República Argentina. (2022). *Efecto dominó en el mercado de los criptoactivos: El estallido de las burbujas de criptoactivos y el destino de las finanzas digitales*. Recuperado de <https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/efecto-domino-en-el-mercado-de-criptoactivos.asp>
- BelnCrypto. (2021). Asociación de Fintechs en Argentina piden una ley que regule y potencie el ecosistema cripto. Recuperado de <https://www.latamfintech.co/articles/sector-de-las-cripto-sera-regulado-de-acuerdo-a-la-nueva-propuesta-de-ley-de-la-camara-argentina-de-fintech>
- Bensousan, J. (2024). *Travel Rule MICA*. Summons Abogados. Recuperado de https://www.linkedin.com/posts/summons-abogados_recomendaci%C3%B3n-n-16-del-gafi-activity-7214123265642905600-LLme
- Chainalysis. (2021). *2021 Crypto Crime Report*. Recuperado de <https://go.chainalysis.com/rs/503-FAP-074/images/2021-Crypto-Crime-Report.pdf>
- Chomczyk, A. (2013). ¿Qué es un Bitcoin? [Detalles adicionales del recurso no proporcionados].
- Chomczyk, A. (2014). *Status legal actual de los Bitcoins en la Argentina*. [Detalles adicionales del recurso no proporcionados].
- Chomczyk, A., & Palazzi, P. A. (2019). *Primer caso argentino sobre "apropiación" de criptomonedas*. [Detalles adicionales del recurso no proporcionados].
- Comisión Nacional de Valores. (2017). *Alerta al público inversor sobre ofertas iniciales de monedas virtuales o tokens*. Recuperado de <https://www.cnv.gov.ar/SitioWeb/Prensa/Post/1204/1204-alerta-al-publico-inversor-sobre-ofertas-iniciales-de-monedas-virtuales-o-tokens>
- Delgado, M. D. (2021). *Criptoactivos: Tratamiento legal, impositivo, contable y de auditoría en Argentina*. Recuperado de <https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/22276/Delgado%2c%20M.%20D.%20%282021%29.%20Criptoactivos..pdf>
- DGI-AFIP. (2015). *Las criptomonedas, un nuevo obstáculo en el camino hacia la transparencia fiscal internacional*. *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF*. Recuperado de https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_38/Argentina_DGI.pdf
- Diffie, W., & Hellman, M. (1976). New directions in cryptography. *IEEE Transactions on Information Theory*, 22(6), 644–654. Recuperado de <https://www-ee.stanford.edu/~hellman/publications/24.pdf>
- Favier Dubois, E. (2024). *Reglamentación del aporte de criptomonedas a sociedades RG (IGJ) 15/2024*. *Doctrina Societaria y Concursal*, ERREPAR.
- Freire, A. (2023). Crimen organizado y lavado de activos. *Minerva. Saber, Arte y Técnica*, 7(1), 36–55.
- GAFI. (2013). *Guidance for a Risk-Based Approach: Prepaid Cards, Mobile Payments and Internet-Based Payment Services*. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Guidance-RBA-NPPS.pdf>
- GAFI. (2014a). *Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>
- GAFI. (2014b). *Virtual Currencies: Key Definitions and Potential AML/CFT Risks*. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/virtual-currency-definitions-aml-cft-risk.html>
- GAFI. (2015). *Guía para un enfoque basado en riesgo para las monedas digitales*. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/directrices-para-enfoque-basada-en-riesgo-monedas-virtuales.pdf>



- GAFILAT. (2023). *Guía para la regulación ALA/CFT de AV/PSAV en la región del GAFILAT*. Recuperado de <https://biblioteca.gafilat.org/?p=739>
- GAFISUD. (2012). *Guía para las investigaciones financieras*. Recuperado de <https://www.mpf.gob.ar/dafi/files/2017/03/GAFI-Gu%C3%ADa-para-Investigaciones-Financieras.pdf>
- Gilabert, M., Martínez Cataldi, J., Martínez Cataldi, M., & Acosta, Y. (2021). Resultados de criptoactivos: Análisis del tratamiento contable. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/132225/Documento_completo.pdf
- Goenaga, A., Gutiérrez, N., Bauer, G., & Bonifazi, M. (2021). Alternativas de reconocimiento contable de las criptomonedas. [Detalles adicionales del recurso no proporcionados].
- Mir Puig, S. (2020). *Derecho penal. Parte general* (10.a ed.). Buenos Aires: B de F.
- Nakamoto, S. (2008). *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*. Recuperado de <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>
- Narain, A., & Moretti, M. (2022). La regulación de los criptoactivos. *Fondo Monetario Internacional*. Recuperado de <https://www.imf.org/es/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-Narain-Moretti>
- OECD. (2020). *Taxing Virtual Currencies: An Overview of Tax Treatments and Emerging Tax Policy Issues*. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-virtual-currencies-an-overview-of-tax-treatments-and-emerging-tax-policy-issues.pdf>
- OECD. (2022). *Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard*. Recuperado de <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/crypto-asset-reporting-framework-and-amendments-to-the-common-reporting-standard.htm>
- Rafecas, D. (2021). *Derecho penal sobre bases constitucionales*. Buenos Aires: Didot.
- Roxin, C. (2014). *Derecho penal. Parte general. Tomo 1: Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*. Madrid: Civitas.
- Santos, M. (2021). El rol del "Mixer" en operaciones de lavado de activos llevado a cabo con criptoactivos. *Boletín Diario*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.
- Sbatella, J. (2017). Creación del sistema de contralor del lavado de activos en la Argentina. *Revista del Plan Fénix*, 8(59). Recuperado de <https://www.iade.org.ar/noticias/creacion-del-sistema-de-contralor-del-lavado-de-activos-en-la-argentina>
- Silva, G., Feser, M. E., Santos, M., & Ferreiro, J. (2023). Criptomonedas y delitos complejos: Hacia una nueva perspectiva de su impacto en la investigación criminal. *Minerva*, 2(6), 6–19. Recuperado de <https://ojs.editorialiupfa.com/index.php/minerva/article/view/118>
- Unidad de Información Financiera. (2014). *Resolución 300/2014*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-300-2014-231930/texto>
- Viegas, C., & Santamaría, J. G. (2014). Bitcoin: Un desafío para la ejecución de políticas de la banca central. Algunas consideraciones jurídicas frente al creciente fenómeno de las llamadas "criptomonedas". Buenos Aires: Banco Central de la República Argentina.
- Zocaró, M. (2020). *El confuso marco tributario de las criptomonedas*. Suplemento Especial. Buenos Aires: Editorial Errepar.
- FACPCE (2023). Resolución Técnica N° 56. Recuperado de <https://www.facpce.org.ar/wp-content/uploads/2023/07/Resolucion-Tecnica-N-56.pdf>



La irrupción de la inteligencia artificial generativa en los puestos de trabajo administrativos de la provincia de Catamarca

Montiel, María Fernanda

pmmontiel@eco.unca.edu.ar

Calvimonte, Ana Teresa

acalvimonte@eco.unca.edu.ar

Medina Walther, Daniel Alejandro

amedina@eco.unca.edu.ar

Instituto de Investigación Estado y Políticas Públicas -Facultad de Ciencias Económicas y de Administración- UNCA

MESA REDONDA: La construcción del Estado Inmersivo.

RESUMEN

Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación "*El estado en la sociedad digital*" dependiente de la Facultad de ciencias económicas de la Universidad de Catamarca. Tiene como tema la indagación de la Inteligencia Artificial Generativa (IAGEN) y su irrupción en la vida diría, específicamente en el mercado laboral. Tiene como objetivo general indagar sobre los efectos que provocaría la irrupción de la IAGEN en los puestos de trabajo administrativos de la provincia de Catamarca. Se utilizó una metodología cualitativa con revisión teórica de los antecedentes y registros nacionales del empleo, como, por ejemplo, el censo nacional y la encuesta permanente de hogares. Como resultado del análisis, los empleados administrativos serán quienes sientan el mayor impacto de la irrupción de la IAGEN, transformando la estructura de las tareas y los roles ocupacionales, en potencial de automatización, es decir tareas que serán totalmente reemplazadas por la IAGEN y potencial de transformación al refuerzo, que son aquellas donde el ser humano refuerza su trabajo con la IAGEN. Si bien estos cambios mejorarían la productividad, se observa que puede afectar la calidad del empleo y la autonomía de los trabajadores. En conclusión, será necesario la aplicación de políticas públicas preventivas y correctivas a través del estado en sus distintas dimensiones para regular el uso de estas tecnologías, garantizando la calidad del empleo y sus condiciones de trabajo, todo ello en conformidad con las normas internacionales del trabajo existente.

Palabras claves: Mercado de trabajo, Política Pública, Estado, Inteligencia artificial

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

INTRODUCCIÓN



La inteligencia artificial (IA) ha surgido como una tecnología transformadora, impactando profundamente en múltiples aspectos de nuestras vidas, y el mercado laboral no es la excepción. La IA generativa, con su capacidad para crear contenidos originales, ha suscitado particular interés y preocupación. Esta tecnología, al imitar la inteligencia humana en tareas como el procesamiento del lenguaje natural, plantea interrogantes sobre el futuro del empleo, especialmente en sectores como el administrativo.

La página de Amazon (2024), una de las empresas desarrolladoras de inteligencia artificial, define la inteligencia artificial generativa (AI generativa) como un tipo de inteligencia artificial que puede crear ideas y contenidos nuevos, como conversaciones, historias, imágenes, videos y música. Las tecnologías de IA intentan imitar la inteligencia humana en tareas informáticas no tradicionales, como el reconocimiento de imágenes, el *natural language processing* (procesamiento de lenguaje natural [NLP]) y la traducción. La IA generativa es el siguiente paso en la inteligencia artificial. Puede entrenarla para que aprenda lenguaje humano, lenguajes de programación, arte, química, biología o cualquier tema complejo. Reutiliza los datos de entrenamiento para resolver nuevos problemas. Por ejemplo, puede aprender vocabulario en inglés y crear un poema a partir de las palabras que procesa.

Los avances en el desarrollo de IA son vertiginosos y lo cierto es que la inteligencia artificial llegó para quedarse y su aplicación es transversal a todas las industrias y todos los puestos de trabajo en mayor o menor medida. Su difusión a través de medios y su llegada a los ámbitos laborales está generando preocupación e incertidumbre para algunos y expectativas de mayor productividad y eficiencia para otros.

Por lo tanto, la irrupción de la inteligencia artificial generativa está generando el mayor temor en la fuerza de trabajo, dado que plantea interrogantes sobre sustitución de puestos de trabajos ya sea por potencial de automatización (tareas sustituidas por IAGEN) o potencial de transformación al refuerzo (tareas parcialmente automatizadas).

En este contexto, esta investigación plantea indagar sobre los efectos que provocaría la irrupción de la IAGEN en los puestos de trabajo administrativos de la provincia de Catamarca. Esta indagación se realizó siguiendo las estimaciones realizadas por la Organización Internacional del Trabajo ([OIT], 2023) que analiza los efectos que produciría el uso de tecnologías similares a la utilizada por GPT-4 en los próximos años y aplicadas a la población de empleos administrativos en la provincia de Catamarca, extraída del último censo (2020); de la encuestas permanentes de hogares (EPH) Tercer trimestre 2020 y de datos brindados por el Instituto de Economía y Finanzas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Catamarca ([FCEYADM], 2023).

Su estudio es importante, ya que vislumbra las primeras cifras de los cambios que podría generar la aplicación de estas tecnologías en aras de interpelación y de esta manera, concientizar para la anticipación y preparación a la que deben someterse los distintos actores sociales como gobierno, empresas e individuos.

DESARROLLO

Cornejo Cachay (2023), profesor de la Universidad de San Martín de Porres, Perú, afirma que cuando nos referimos a la IA, hablamos de un campo de la informática que, en esencia, busca desarrollar máquinas que puedan pensar y actuar como seres humanos.



Por su parte, la Unión Europea ([UE] 2019) ha definido a la IA como aquellos sistemas software diseñados por humanos que, dado un objetivo complejo, actúan tanto física como digitalmente a través de la obtención de datos, ya sean estructurados o no, interpretando, razonando o procesando la información derivada de estos datos, y decidiendo la mejor acción a tomar para lograr el objetivo deseado.

En definitiva, la IA es una disciplina que busca reproducir la inteligencia humana en las máquinas, a través del desarrollo de algoritmos y modelos que les permitan aprender, razonar y tomar decisiones de manera autónoma. Su influencia y alcance son gigantescos, y se espera que continúe transformando y revolucionando diversos aspectos de nuestras vidas.

Klaus Schwab (2016), creador y director ejecutivo del Foro Económico Mundial, define estos avances tecnológicos como la cuarta revolución industrial, para este autor, las tecnologías clave incluyen la inteligencia artificial, la robótica, el internet de las cosas (IoT), la biotecnología, y la impresión 3D.

La inteligencia artificial en un sentido más rudimentario data del año 1939 con la máquina denominada “bombe” creada por Alan Turing y otros científicos que trabajaron arduamente para descifrar contra reloj los códigos nazis en la Segunda Guerra Mundial que evitarían la destrucción masiva de la humanidad. (Bilinkis, 2023)

Mientras el mundo seguía en tensión por el conflicto bélico, un grupo reducido de físicos, matemáticos y neurofisiólogos se preocupaban por la comprensión de las redes neuronales. En una primera instancia, en 1966 Joseph Weiszbaum y Carl Rogers ejecutaron un programa llamado Eliza, un intento de psicoterapeuta, el primer Bot conversacional de la historia. Sin embargo, Eliza no superaba la prueba de la inteligencia, no podía memorizar, ni aprender, ni entender ironía etc.

Por lo tanto, los especialistas siguieron desarrollando y trabajando en las redes neuronales artificiales, que se componen en estructuras jerárquicas de capas sucesivas al igual que el cerebro humano. En una representación simplificada incluiría tres capas: una de entrada que codifica la información recibida, otra intermedia que la procesa y representa de manera más abstracta y otra de salida para dar una respuesta al tiempo que más capas intermedias se agregaron se generaba un nuevo tipo de red neuronal denominado aprendizaje profundo o deep learning.

Estas redes durante varios años estuvieron aletargadas por la carencia de hardware que pudieran procesar la cantidad de datos requeridos, sin embargo, la industria del videojuego es quien resolvió este limitante a través del dispositivo GPU (unidad de procesamiento de gráfico) que tiene la virtud de realizar un gran número de cálculos en paralelo, pareciéndose más al cerebro humano en vez de hacerlo de manera sucesiva. Así es como se llega a la IA.

Pero, los desarrolladores no estaban conformes y luego de una larga búsqueda, se llegó al aprendizaje automático o aprendizaje de máquina en la cual se utilizó algoritmos de retropropagación o propagación hacia atrás capaces de crear algún elemento que según esa red neuronal pertenecía a la categoría que se le solicitaba. A esta red se la denominó Inteligencia Artificial Generativa. Aun así, le faltaba un poco más para simular la inteligencia humana y en 2017 se introdujo el concepto de arquitectura *transformer* que se utilizó para la comprensión y salidas en lenguaje natural. Una vez procesada la entrada, la codificadora le pasa la información a la decodificadora, que es una red generativa que fue entrenada para producir frases que resultan imperceptibles que fue generado por IA. es así como los científicos



cos de OpenAI vieron el potencial de esta arquitectura *transformer* y en noviembre de 2022 se lanza chatGPT.

Si bien el nacimiento de la IAGEN es reciente, se puede observar que sus inicios son muy antiguos. Haciendo un repaso por las distintas revoluciones que hubo en la historia, observamos a la primera revolución industrial que introdujo el vapor pasando de una economía rural basada en la agricultura y el comercio a una economía industrial que sustituye el trabajo manual y aumenta la productividad de la mano de obra, por su parte la segunda revolución industrial impulsada por el desarrollo del motor de combustión interna y los avances en la utilización de la energía eléctrica aplicada a los procesos productivos a través de las cadenas de montaje de Henry Ford. Luego, la tercera revolución industrial fue también llamada revolución científica técnica o revolución digital y fue inducida por el desarrollo de tecnologías relacionadas con la microelectrónica y el uso de sistemas computarizados, siguiéndole como una extensión a esta última, la cuarta revolución industrial o revolución 4.0 impulsada por la IA. (Caro Márquez, 2017; Chaves Palacios, 2004)

Si bien a partir de la segunda revolución industrial se han acelerado las transformaciones socioeconómicas en el marco de la internacionalización y expansión del comercio, la especialización productiva y la división del trabajo, todas ellas tuvieron consecuencias sociales, económicas y demográficas, en ellas se presentaron oportunidades, desafíos y desigualdades.

La gran diferencia existente entre las tres primeras revoluciones con la cuarta es que la velocidad con la que se está desarrollando todo lo relacionado a la IA exige esfuerzos extraordinarios para adaptarse o anticiparse a los cambios que toda la sociedad deberá atravesar.

En este sentido, la IAGEN viene a complementar el empleo administrativo de dos formas potenciales, por un lado, la automatización por sustitución y, por otro lado, la transformación al refuerzo. En el caso de la automatización por sustitución, se hace referencia al desempeño de tareas por parte de máquinas en lugar de operadores humanos para aumentar la eficiencia y reducir la variabilidad, es decir, sustituibilidad de los humanos por las máquinas (Antz et al., 2016 como se citó en López Estupiñán y Peña Mesa, 2023). En cuanto a la transformación al refuerzo, podemos distinguir dos categorías, en primer lugar, la sustitución parcial, que es aquella que automatiza más de la mitad de las tareas, y, en segundo lugar, la complementariedad, es la que asiste al trabajo humano, automatiza pocas tareas, pero siempre necesita de las habilidades físicas y cognitivas de los trabajadores.

En cuanto a las características de los puestos de trabajos administrativos, se utilizará como referencia el artículo 6° del Convenio Colectivo de Trabajo de Empleados de Comercio 130/75, quien establece una clasificación detallada y jerarquizada del personal administrativo. Esta categoría engloba a todos aquellos empleados que, en mayor o menor medida, contribuyen a la gestión y funcionamiento de una empresa. Desde tareas básicas de apoyo, como archivar o recibir correspondencia, hasta funciones más especializadas como la contabilidad, la gestión de personal o la atención al cliente, el personal administrativo desempeña un papel fundamental en el éxito de cualquier organización.

La clasificación establecida en el convenio abarca desde el ayudante, encargado de las tareas más simples, hasta el segundo jefe, que ocupa una posición de liderazgo dentro del área administrativa. Entre estas categorías se encuentran los oficiales de segunda y primera, así como los especialistas, que poseen conocimientos técnicos en áreas específicas como leyes sociales, impuestos o contabilidad.



Es importante destacar que el concepto de personal administrativo comprende mucho más allá de la figura del recepcionista o telefonista. Si bien estas funciones son parte del trabajo administrativo, la realidad es que este campo abarca una amplia gama de actividades que requieren habilidades y conocimientos diversos. Desde la gestión de datos y la elaboración de informes hasta la planificación estratégica y la toma de decisiones, el personal administrativo es un actor clave en la dinámica empresarial.

El documento de trabajo Número 96 de OIT (2023) pretende estimar los niveles de exposición que provocaría el uso de la IAGEN del tipo GPT-4 (generative pre -trainer transformers 4) en las ocupaciones a nivel mundial, en base a CUIO-08 (Código Internacional Uniforme de Ocupaciones) en los próximos años. Manifiesta que el personal de Apoyo Administrativo es el grupo más expuesto de dos formas: el 24 % de las tareas de estos puestos de trabajo tienen alta exposición a la automatización y el 58 % de las tareas que realizan este segmento tiene exposición media.

Otra de las estimaciones que establece el informe es que, a nivel global, para las tareas que tiene alta exposición al uso de la IAGEN, se espera que el potencial de transformación al refuerzo sea seis veces mayor al de automatización. Es decir que, del total del empleo mundial, que tiene una alta exposición a la IAGEN, el 13% serán potencial de transformación y solo el 2.3% tienen potencial de automatización total.

En búsqueda de extrapolar estos datos para un primer acercamiento de los efectos que estos porcentajes provocan en las ocupaciones administrativas de la provincia de Catamarca es que se acudió al censo del año 2022 en donde existe un limitante. En el cuadro 6.3 del Censo denominado “Provincia de Catamarca. Población ocupada de 14 años o más en viviendas particulares por categoría ocupacional, según sexo registrado al nacer y rama de actividad económica agrupada. Año 2022”, el concepto de administración pública, defensa y seguridad social establece que el total asciende a 18.624 trabajadores, y haciendo una comparación con la EPH del tercer trimestre del 2022 surge la misma cantidad de empleados públicos. Por lo que, se puede observar una inconsistencia de datos para trabajar, dado que el censo se refiere a toda la población de Catamarca y la EPH se efectúa solo en el gran Catamarca.

Cabe destacar que el Observatorio de Ocupaciones Argentina ([OOA], 2024) realiza la Encuesta de Ocupaciones (EncO) en empresas registradas del sector privado localizadas en los principales aglomerados urbanos de la Argentina. La EncO tiene como principal objetivo caracterizar las ocupaciones para conocer diversos aspectos relevantes para el desempeño en una ocupación, tales como las tareas específicas realizadas, las actividades generalizadas o que son comunes a varias ocupaciones, las condiciones de trabajo, las habilidades y las capacidades involucradas en el desarrollo de las ocupaciones, los requerimientos actitudinales, las áreas de conocimiento y el nivel de calificación requerido. No obstante, este ente no tiene en cuenta al gran Catamarca en sus encuestas, por lo tanto, no se pudo hacer uso exclusivo de sus datos.

Es por ello que, acudimos como fuente al Instituto de Economía y Finanzas de la FCEYADM, informándonos que El Poder Ejecutivo Provincial, se componía en noviembre de 2023 de una dotación de 37.316 agentes.

La dotación de personal de los tres escalafones vinculados a los servicios esenciales del estado —Educación, Salud y Seguridad—, sumados, reúnen el 74/% (27.613 empleos) del personal total. Por su lado, el escalafón del personal civil de la Administración representa un 26% (9.703 empleos) a nivel empleo público. Si aplicamos la extrapolación de datos del informe citado de la OIT, el 13%, es decir 1.261 empleos serán reforzados en su labor con inte-



ligencia artificial generativa, mientras que el 2.3%, es decir, 223 empleos podrían desaparecer debido a la automatización.

En cuanto al empleo privado, según el censo 2022, quienes cumplen trabajos administrativos y de apoyo en la provincia de Catamarca asciende a 3432 puestos, de los cuales, si aplicamos el mismo esquema, es decir, el 13 % que corresponde a 446 puestos son los que se verán reforzados con IAGEN y 78 puestos de trabajo desaparecerían por automatización.

En total, los puestos que se reforzarían entre público y privado serían de 1307 y 101 puestos de trabajo serían automatizados.

Cabe destacar que, en la presente estimación no se tuvieron en cuenta los puestos que tienen baja exposición a la IAGEN, pero que de algún modo utilizarán es sus labores diarias dicha tecnología, como tampoco se contabilizaron los becarios, los contratos de obra ni se pudo contabilizar los empleados del poder judicial, ni legislativo provincial, así como también, faltó analizar la brecha de género existente a nivel local en los puestos administrativos y la brecha de género digital (BGD) existente. dejando de esta manera abierta la posibilidad de futuras investigaciones.

Si bien este trabajo no pretende brindar cifras exactas, dado las múltiples limitantes en la desagregación de la información, lo que se pretende es hacer una primera estimación como piso de lo que posiblemente suceda con los empleos administrativos y de apoyo. Además, aunque es necesaria una gran inversión en esta tecnología, en la provincia de Catamarca aún no hay antecedente del uso de la misma y debe tenerse en cuenta que su implementación será paulatina por los costos que involucrarían. Por lo que, es importante generar el contexto apropiado, dada la velocidad con la que se desarrolla es necesario la intervención de los distintos actores sociales: gobierno, empresas y particulares y re diseñar políticas preventivas que se anticipen a los cambios y correctivas en cuanto a educación, empleo y desigualdad siempre cumpliendo con los estándares de ética pregonados por Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ([UNESCO], 2022) en pos de acompañar la transición evitando los efectos indeseados como el desempleo y la profundización de la desigualdad.

A pesar de que la IA ha demostrado ser beneficiosa para algunas empresas, aún no ha tenido un impacto drástico en el mercado laboral. Sin embargo, muchos expertos predicen que, en un futuro cercano, la IA cambiará radicalmente la forma en que las empresas operan, lo que a su vez afectará el panorama laboral. Para comprender mejor, en el panorama de los últimos cinco años, múltiples actividades ya vienen siendo ejercidas con influencia de la IA (Hernández, 2022).

Uno de los países líderes a nivel mundial en el desarrollo y adopción de IAGEN es Estados Unidos. Grandes empresas tecnológicas como Google, Microsoft, y IBM están a la vanguardia de la investigación y aplicaciones de IA. El gobierno estadounidense también utiliza IA en áreas como defensa, salud, y administración pública. (López Estupiñán y Peña Mesa, 2023)

En numerosos estudios relacionados con el potencial impacto de la automatización se encontró que casi la mitad de los empleos en Estados Unidos y el 60% de los trabajos de los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) están en riesgo de ser automatizados. También, el uso de un robot adicional por cada mil trabajadores reduce la tasa de empleo/población en 0.2 puntos porcentuales, que significan alrededor de 400 mil trabajos estadounidenses (Dagli, 2021 como se citó en López Estupiñán y Peña Mesa, 2023). Teniendo en cuenta lo anterior, se considera que un factor relevante es el costo de la automatización



frente al costo del trabajo humano, ya que a medida que sea mayor el potencial de automatización de un puesto de trabajo, mayor es el riesgo de que efectivamente eso ocurra. (Clau-berg, 2020)

Casos particulares han fomentado el temor social. Como es el caso de la compañía de China Foxconn, una de las ensambladoras más grandes del mundo, proveedora de Samsung y Apple con alrededor de 800.000 empleados alrededor del mundo. En 2016, la ensambladora comunicó que redujo en una planta su número de empleados de 110.000 a 50.000 tras la adquisición de nuevos robots para su cadena de producción. López Estupiñán y Peña Mesa, 2023)

Un suceso similar ocurrió en México. El líder del mercado bancario mexicano, BBVA Bancomer anunció en septiembre de 2018 que despediría a 1500 empleados, lo que representaba alrededor del 4% de sus trabajadores. El motivo de este despido fue la adaptación de las operaciones de la compañía a nuevos medios digitales. Una vez implementados canales como su aplicación móvil y mejoras sustanciales en su página web, fue necesario mucho menos personal para llevar a cabo el mismo nivel de operaciones (Fariza, 2018).

Los casos de Foxconn y Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) evidencian el beneficio potencial para los procesos productivos y los costos de las compañías, no siendo el mejor escenario para la economía de un país ya que aumentaría la tasa de desempleo. No obstante, son casos particulares que no definen el futuro de todo el mercado laboral. Evidencian el reemplazo de capital humano por capital tecnológico en labores repetitivas y rutinarias. Algunos datos apuntan que históricamente el avance tecnológico no afecta negativamente el nivel de empleo. Pues en casos como la industria automotriz de Alemania, en el periodo de 2010 a 2015 se incorporaron 93.000 robots en fábricas automotrices y hubo un aumento de 93.000 a 813.000 puestos de trabajo en esta industria (Corvalan, 2019).

CONCLUSIÓN

En conclusión, la irrupción de la IA generativa plantea desafíos y oportunidades sin precedentes para el mundo del trabajo. Si bien esta tecnología ofrece un gran potencial para aumentar la productividad y crear nuevos empleos, también genera incertidumbre y preocupación sobre su impacto en la calidad del empleo y las condiciones laborales.

Para hacer frente a estos desafíos, es fundamental adoptar un enfoque proactivo y coordinado a nivel gubernamental, empresarial y sindical. Será necesaria la aplicación de políticas públicas preventivas y correctivas a través del estado en sus distintas dimensiones para regular el uso de estas tecnologías, garantizando la calidad del empleo y sus condiciones de acceso al trabajo, condiciones laborales todo ello en conformidad con las normas internacionales del trabajo existente.

La implementación de la IAGEN exige una transformación curricular en todos los niveles educativos. Esto permitirá formar profesionales capacitados para desempeñar roles que combinen habilidades humanas con el manejo de herramientas de inteligencia artificial, facilitando así su inserción en el mercado laboral.

Además, se debe garantizar un uso ético de la IAGEN, es fundamental implementar políticas de transparencia algorítmica y protección de datos. Esto implica, por ejemplo, auditar los algoritmos utilizados en procesos de selección y desarrollo, así como establecer protocolos para el manejo de información personal en dispositivos inteligentes. Sumado a esto, es crucial promover un equilibrio entre productividad y bienestar laboral, evitando presiones



excesivas que puedan afectar la salud de los trabajadores. Los sindicatos juegan un papel clave en la defensa de los derechos laborales y en la negociación de nuevas regulaciones adaptadas a esta nueva realidad tecnológica.

En este sentido, según Svenja Blanque y Mónica Sladogna (2023), la nueva agenda laboral-sindical debe incluir como prioritarias la capacitación durante toda la vida laboral, la protección de datos de los trabajadores y trabajadoras y el derecho a la desconexión digital, y pensar de otra forma los tiempos laborales, y las vías y requerimientos para participar activamente en la construcción de la tecnología. La agenda educativa debe repensar la educación de adultos, ya que acompañar los procesos de innovación requiere educación a lo largo de la vida, que exceda los ciclos educativos tradicionales. El tiempo de trabajo será también campo de disputa del conflicto laboral: quién lo controla, quién lo domina y de qué manera. Comienza a plantearse la reducción de la jornada de trabajo frente a los incrementos de productividad derivados del uso de nuevas tecnologías.

A modo de conclusión, es preciso destacar que las limitaciones de esta investigación impidieron obtener estadísticas precisas sobre las ocupaciones dentro de las empresas. La clasificación de actividades económicas (CAE) utilizada por la EPH no permite un nivel de desagregación suficiente para analizar las ocupaciones a nivel individual. Asimismo, las inconsistencias encontradas entre los datos del censo y la EPH evidencian la complejidad de obtener información confiable y consistente sobre este tema.

Para superar las limitaciones encontradas en este estudio y obtener una caracterización más precisa de las ocupaciones, se deberá seguir indagando, donde las futuras investigaciones deberían explorar diversas estrategias. Entre ellas, se destaca la necesidad de utilizar bases de datos más detalladas, como encuestas empresariales y registros administrativos, combinadas con técnicas de vinculación de datos y análisis de texto. Además, resulta fundamental desarrollar clasificaciones ocupacionales más específicas y adaptadas al contexto local, así como fortalecer la colaboración interinstitucional para establecer estándares de calidad y compartir recursos. Estas acciones permitirán realizar análisis más sofisticados y generar políticas públicas más informadas, superando las limitaciones impuestas por la actual CAE.

REFERENCIAS

- Amazon (2024) ¿Qué es la IA generativa? <https://aws.amazon.com/es/what-is/generative-ai/>
- Convenio Colectivo de Trabajo de Empleados de Comercio 130/75. Artículo 6°.
- Bilinkis, S. y Sigman, M. (2023) *Artificial*. Penguin Random House grupo editorial.
- Caro Márquez, E. (2017) *La Cuarta revolución industrial* [Trabajo Final de Grado] Universidad de Sevilla.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2020). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH)*. Recuperado de <https://www.indec.gob.ar/>
- Chaves Palacios, J (2004) Desarrollo tecnológico en la primera revolución industrial. *Norba, revista de historia*. Vol 17 2004, 93-109



- Clauberg, R. (2020). Desafíos de la digitalización y la inteligencia artificial para las economías, las sociedades y la gestión modernas. *Revista de Economía de la RUDN*, 28 (3), 556–567. <http://dx.doi.org/10.22363/2313-2329-2020-28-3-556-567>
- Cornejo Cachay, D. (2023) La inteligencia artificial y su incidencia en el mercado laboral peruano. *Revista de derecho procesal del trabajo vol.6*
- Corvalan, J. G. (2019). El impacto de la inteligencia artificial en el trabajo. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba*, v. 10, n. 1, p. 35.
- Fariza, I. (19 noviembre del 2018). El avance tecnológico provoca una ola de despidos sin precedentes en la banca mexicana. *El País*. https://elpais.com/economia/2018/11/16/actualidad/1542408904_553887.html.
- Klaus Schwab (2016) *La cuarta revolución industrial*. Debate
- López Estupiñán, A. y Peña Mesa, L. (2023) *Inteligencia Artificial: el futuro del empleo*. Universidad Icesi
- Organización Internacional del Trabajo (2007) *Documento de trabajo N 96*. Reunión (mayo-junio de 2007) de la Conferencia Internacional del Trabajo.
- Internacional del Trabajo Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2022). Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial. UNESCO
- Svenja Blanque y Sladogna, M. (2023), ¿Cómo trabajaremos en la América Latina? *Revista nueva sociedad N 307*.



Participación ciudadana digital. La integración de tecnologías emergentes en la democracia del siglo XXI

BAYON, María Fernanda

pmbayon@eco.unca.edu.ar

POZYWILKO, S. Marilyn

mpozywilko@eco.unca.edu.ar

SOTOMAYOR, Evelin C.

evelinsotomayor@eco.unca.edu.ar

Instituto de Investigación Estado y Políticas Públicas - Facultad de Ciencias Económicas y de
Administración – UNCa. Argentina

Mesa Redonda: La construcción del Estado Inmersivo.

Resumen

La Cuarta Revolución Industrial, caracterizada por la convergencia de tecnologías digitales avanzadas, ha desencadenado una transformación profunda y multidimensional en diversos aspectos de la sociedad contemporánea. Este cambio paradigmático no se limita al ámbito económico o productivo, sino que se extiende a las esferas políticas y sociales, redefiniendo los procesos democráticos y los mecanismos de participación ciudadana, el Estado está evolucionando hacia un modelo más inmersivo e interactivo, donde las fronteras entre lo físico y lo digital se difuminan, creando nuevas formas de gobernanza y participación cívica. En este nuevo escenario, las tecnologías disruptivas emergentes como la inteligencia artificial, Blockchain, entre otras han abierto un abanico de posibilidades para fortalecer los sistemas democráticos. El enfoque metodológico aplicado es exploratorio-descriptivo. En el marco del proyecto "El estado en la sociedad digital" del Instituto de Investigación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Catamarca se pretende dar cuenta de la interacción entre el gobierno Municipal de Catamarca y los ciudadanos en el contexto de la era digital, explorando cómo la implementación de tecnologías emergentes está influyendo en los procesos de toma de decisiones gubernamentales y en el fortalecimiento de los mecanismos democráticos locales.

Palabras Clave: Participación ciudadana digital, tecnologías disruptivas, Estado inmersivo, gobierno local.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

La Industria 4.0 trajo consigo un cambio profundo en todos los aspectos de la sociedad. Se caracteriza por la integración de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial (IA), el blockchain, la realidad virtual (VR), el internet de las cosas (IoT), y muchas otras innovaciones que han comenzado a transformar no solo los procesos productivos, sino también la forma en que las personas interactúan entre sí y con las instituciones.

La democracia del siglo XXI se encuentra en una encrucijada transformadora. La integración de tecnologías emergentes en los procesos democráticos no solo presenta nuevas oportunidades para la participación ciudadana, sino que también plantea desafíos significativos para las



estructuras políticas tradicionales. Resulta importante comprender cómo la participación ciudadana digital está redefiniendo los contornos de la democracia moderna y de qué manera las tecnologías emergentes están siendo utilizadas para amplificar la voz del ciudadano, mejorar la transparencia gubernamental y fomentar una gobernanza más inclusiva y responsable.

El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar las formas en que el Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca interactúa con sus ciudadanos en la era digital. En ese sentido, se propone indagar acerca de los mecanismos y canales de comunicación que el gobierno local ha implementado para facilitar la interacción con la sociedad capitalina, así como la integración de tecnologías avanzadas por parte del Municipio para promover y fortalecer la participación ciudadana digital.

En el contexto de la creciente digitalización de los procesos democráticos, resulta crucial comprender cómo la administración municipal de San Fernando del Valle de Catamarca está adaptándose a estos cambios para lo cual surgen interrogantes como ¿Qué plataformas digitales, está utilizando el Municipio para interactuar con los ciudadanos?, ¿Cómo se están implementando las tecnologías emergentes (como aplicaciones móviles, redes sociales, o portales web interactivos) para fomentar la participación ciudadana?, ¿Existen iniciativas de gobierno electrónico o de ciudad inteligente que estén transformando la relación entre el gobierno local y los ciudadanos?, ¿Cómo se está abordando la brecha digital para asegurar una participación inclusiva de todos los sectores de la sociedad?

En esta nueva era resulta crucial analizar cómo los ciudadanos se involucran con el gobierno municipal en los diversos procesos de toma de decisiones. Por otra parte, comprender como la tecnología está reconfigurando las dinámicas de interacción entre los ciudadanos y el gobierno.

La participación ciudadana es, sin duda, la piedra angular de la democracia. Sin una ciudadanía activamente involucrada en los asuntos públicos, la democracia corre el riesgo de desintegrarse progresivamente. No obstante, esta participación debe ser relevante y significativa. En este contexto, cobra gran importancia la educación cívica, el compromiso y la responsabilidad ciudadana como elementos fundamentales para potenciar y dinamizar los sistemas democráticos. Estos sistemas se cimientan en procesos de información y deliberación que permiten una reflexión pausada sobre los elementos a valorar para intervenir o propiciar decisiones públicas que favorezcan a la ciudadanía en su conjunto.

Marco Teórico

La Cuarta Revolución Industrial hace referencia a la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas, que está transformando rápidamente las estructuras económicas, políticas y sociales a nivel global. En comparación con las revoluciones anteriores, la Industria 4.0 se distingue por la velocidad del cambio, la amplitud de su impacto y la integración de tecnologías avanzadas como la inteligencia artificial, el blockchain, la realidad virtual y el Internet de las Cosas. Estas tecnologías están alterando no solo los modelos de negocio y producción, sino también las bases del poder estatal y la interacción ciudadana.

La revolución tecnológica ha transformado radicalmente el panorama de la participación ciudadana. Las nuevas tecnologías han permitido a los ciudadanos acceder a información en tiempo real, interactuar de manera más directa con los líderes gubernamentales y organizarse eficazmente para promover el cambio social. Además, la participación ciudadana digital ha abierto nuevas vías para la transparencia y la rendición de cuentas, factores que pueden mejorar sustancialmente la calidad de la democracia.

La adopción de tecnologías avanzadas en el sector público ha dado lugar a lo que algunos autores denominan "Estado inmersivo", un modelo de gobernanza donde las tecnologías digi-



tales no solo mejoran la eficiencia gubernamental, sino que también promueven una mayor transparencia, participación y conexión directa entre el ciudadano y el Estado.

Este concepto parte de la premisa de que los gobiernos pueden hacer uso de tecnologías inmersivas como la realidad virtual y aumentada para generar nuevos espacios de interacción con los ciudadanos, facilitando la participación en procesos de toma de decisiones y promoviendo un entorno democrático más inclusivo.

Campos Ríos (2022) señala que la visión de Robert Dahl de la democracia poliárquica pone también en duda si las democracias actuales son lo suficientemente fuertes para adaptarse a la coyuntura. Un trabajo de INAP-España (Arenilla Sáez, 2014) establece en esta línea que la causa del desgaste de la democracia liberal recae en que los ciudadanos sienten que las instituciones que dicen representarlos no toman en cuenta sus intereses, opiniones o necesidades. Evidentemente, el avance tecnológico, y también los problemas de las democracias representativas, han puesto en jaque la idea tradicional de democracia y han dado lugar a nuevas formas de entender la relación entre el Estado y los ciudadanos, junto con el fomento de nuevas formas de participación.

El cambio de tipo exponencial en materia de avance tecnológico ha generado nuevas pautas para fomentar la innovación, y el Estado no puede ser ajeno a esta realidad. Como plantea Oszlak, este tipo de tecnologías disruptivas enfrenta a los Estados al desafío de administrar el riesgo que acompaña la incertidumbre generada por estos cambios. Las iniciativas de gobierno abierto y CIVIC ENGAGEMENT parecen ser la respuesta a este tipo de desafíos, como también una nueva forma de entender la democracia representativa desde sus génesis. (p.93)

No hay dudas de que esta revolución impulsada por los datos debe entenderse y dirigirse desde los Estados como una de las principales líneas de acción para fomentar la participación abierta y el desarrollo. Este nuevo enfoque que promueven los datos permite pensar en nuevos paradigmas de coproducción, de cocreación y de trabajo colaborativo de cara a la solución de problemas sociales.

La innovación hoy está guiada y ligada a la disposición de datos abiertos que promueven nuevas formas de trabajo colaborativo.

En este contexto, es imperativo comprender el impacto de las tecnologías disruptivas en nuestros sistemas democráticos. Entre estas tecnologías se destacan las siguientes:

1. Inteligencia Artificial (IA)

La IA ha revolucionado la toma de decisiones tanto en el sector privado como en el público. En el ámbito de la democracia, su capacidad para procesar grandes volúmenes de datos y generar análisis predictivos puede mejorar la eficiencia en la administración pública y en la provisión de servicios, al tiempo que plantea desafíos éticos relacionados con la equidad, la privacidad y la supervisión de los algoritmos.

2. Blockchain

El blockchain, originalmente desarrollado como la base tecnológica para criptomonedas, ha encontrado múltiples aplicaciones más allá de las finanzas. En el contexto democrático, el blockchain ofrece un medio seguro y transparente para la gestión de elecciones, la validación de identidades y el control de procesos gubernamentales, lo que puede fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

3. Realidad Virtual (RV) y Realidad Aumentada (RA)

Estas tecnologías tienen el potencial de crear nuevas formas de participación ciudadana, permitiendo a los ciudadanos experimentar políticas y proyectos gubernamentales de manera



inmersiva. Desde la visualización de planes urbanísticos hasta la simulación de decisiones políticas, la RV y la RA ofrecen un espacio virtual donde la ciudadanía puede interactuar con el Estado de manera más dinámica.

4. Internet de las Cosas (IoT)

La interconexión de dispositivos a través del IoT permite a los gobiernos obtener datos en tiempo real sobre una amplia gama de servicios públicos. Esto puede mejorar la eficiencia en áreas como el transporte, la salud y la seguridad pública, al tiempo que fomenta la participación ciudadana mediante la creación de infraestructuras inteligentes que permitan a los ciudadanos interactuar de manera directa con el entorno urbano y las instituciones.

5. Big Data y Análisis Predictivo

El análisis de grandes conjuntos de datos está transformando la forma en que se diseñan y evalúan las políticas públicas.

Cada una de estas tecnologías disruptivas presenta tanto oportunidades como desafíos para la democracia. Por un lado, ofrecen el potencial de una participación ciudadana más directa, una mayor transparencia gubernamental y una toma de decisiones más informada. Por otro lado, plantean preocupaciones sobre privacidad, seguridad, equidad en el acceso y el potencial de manipulación de la opinión pública.

En el contexto de estas tecnologías disruptivas, emerge un concepto fundamental que está redefiniendo la relación entre los ciudadanos y sus gobiernos: la participación ciudadana digital, entendida esta como la convergencia de innovaciones tecnológicas que crean un entorno propicio para una forma de participación ciudadana más dinámica, inmediata y potencialmente más inclusiva.

La participación ciudadana digital se refiere a la incorporación de tecnologías digitales para facilitar la interacción y el involucramiento de los ciudadanos en los procesos políticos y de toma de decisiones públicas. Este tipo de participación permite a los ciudadanos influir en las políticas públicas de manera más directa, reduciendo las barreras de acceso y mejorando la transparencia. El uso de plataformas en línea, aplicaciones móviles y tecnologías emergentes está reconfigurando el ejercicio de la ciudadanía, promoviendo una democracia más inclusiva y eficiente.

Este nuevo paradigma de participación va más allá de simplemente trasladar los métodos tradicionales al ámbito digital. Representa una transformación fundamental en cómo los ciudadanos interactúan con sus gobiernos y entre sí en el ámbito cívico. La participación ciudadana digital abarca una amplia gama de actividades, desde la simple búsqueda de información gubernamental en línea hasta la participación activa en la formulación de políticas públicas a través de plataformas digitales.

En este nuevo escenario, la participación ciudadana digital ofrece la promesa de una gobernanza más colaborativa, donde los ciudadanos no son meros espectadores, sino copartícipes activos en la construcción de sus comunidades.

Por su parte la gobernanza colaborativa es entendida en la lógica del buen gobierno, dado que este es un arquetipo que conjuga valores y compromiso democráticos, capacidad de gestión pública, énfasis en el modo de gobernar y una nueva articulación entre la sociedad y el Estado.

El nuevo rol que desempeñan los Estados en la sociedad contemporánea (Uvalle, 2022, p. 44) los compromete con la calidad de los procesos de gobernar. En este sentido, la inteligencia de la sociedad es fundamental para generar más efectividad tanto en la formulación como en la implementación de las políticas públicas.



Gobernar implica el cumplimiento de los objetivos convenidos, la generación de estabilidad para absorber demandas, conflictos y expectativas ciudadanas, así como tener claridad de objetivos y medios para dar cauce a los procesos y dinámicas en los marcos de la gobernanza colaborativa sobre la base de interacciones amplias y sistemáticas (Koiman, 2005, p. 61).

La gobernanza colaborativa se ha instituido como patrón de gobierno que privilegia las relaciones de interacción, cooperación, interdependencia y coproducción de políticas públicas. Alude a que los Gobiernos no son todo ni pueden serlo en la vida colectiva. Destaca que la sociedad actual se integra por diversos centros activos, informados y dispuestos a elaborar propuestas que se encaminen a la definición y solución de problemas públicos. Esto significa que el espacio público no es monopolio exclusivo del Gobierno: es un área de convivencia, comunicación, deliberación y argumentación que tiene energías vitales para reanimar la fortaleza de lo público del gobierno en la lógica de los compromisos cívicos.

La gobernanza colaborativa entonces viene de la línea del compromiso. Su principal argumento es que el gobierno podría hacer inversión deliberativa para la construcción de capacidades cívicas que permite resolver efectivamente problemas públicos y así enlistar y comprometer a diversos ciudadanos y grupos de actores no gubernamentales para colaborar en la resolución de estos problemas (Mariñez, 2017, p. 67).

En este sentido, se deja atrás la idea de ciudadanos abstractos para estimular el rol de ciudadanos reales. Esta circunstancia refleja que la gobernanza colaborativa se nutre del vigor cívico, piedra de toque para comprender que la sociedad civil no es una entelequia, sino la suma de ciudadanos que tienen motivación e interés de participar en los temas colectivos que incentivan el carácter interactivo de las políticas públicas en tiempos en que los Gobiernos no tiene capacidades para realizar todo en el espacio público. “El Gobierno que posee ingentes recursos, está limitado, no posee o no las posee en el grado requerido las capacidades cognitivas, financieras, tecnológicas, organizativas, políticas, de confiabilidad moral que se necesitan para resolver los problemas y efectuar los objetivos de interés público” (Aguilar, 2019b, p. 223).

La gobernanza colaborativa elimina la ciudadanía intemporal que corresponde a la idealización de los ciudadanos y se avanza en la definición de conductas observables y evidentes que se desarrollan en el universo factual de los problemas y soluciones.

Entre los pilares del gobierno abierto establecidos en la carta iberoamericana de gobierno abierto (2016), se instituye el de “Colaboración e innovación pública y ciudadana”, este pilar de colaboración es entendido como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la co-creación de iniciativas y co-producción de nuevos servicios públicos.

Los Gobiernos deberán promover normas, reglamentaciones y/o mecanismos institucionales para facilitar y potenciar espacios de participación ciudadana, en concordancia con lo establecido en la Carta Iberoamericana respectiva. En especial promover aquellos relacionados con las posibilidades de aprovechar la innovación ciudadana y la colaboración activa de los actores en el marco de los llamados procesos de cocreación, corresponsabilidad y gobernanza colaborativa de los asuntos públicos. También buscarán impulsar el desarrollo de plataformas para facilitar la participación e involucramiento ciudadano -sean de carácter presencial o digital- como por ejemplo los ejercicios de presupuestos participativos, las consultas públicas vinculantes sobre proyectos de ley, políticas públicas sectoriales o programas y proyectos en el espacio territorial; o los mecanismos de iniciativa ciudadana o peticiones (en línea o presenciales), entre otras herramientas.

Los Gobiernos deberán a su vez ampliar el uso de mecanismos innovadores, tanto tecnológicos como colaborativos, tales como laboratorios ciudadanos o de innovación pública, así como promover y llevar a cabo maratones de datos abiertos (hackatones) para el desarrollo de



aplicaciones o servicios Web; instancias colaborativas para la búsqueda de soluciones a problemas públicos específicos (campamentos de innovación ciudadana, wiki-Gobierno); y el uso de licencias libres que fomenten la reutilización de los productos que deriven de los resultados independientemente de su soporte (online/offline).

Prácticas innovadoras de participación ciudadana en la era digital

Existen diversas experiencias internacionales que destacan por el uso innovador de tecnologías emergentes para fomentar la participación ciudadana digital. Un ejemplo destacado de participación ciudadana en el ámbito digital es el programa “Participación Ciudadana Digital” de Uruguay, el cual surge como parte de la evolución de la Política Digital del país.

Este programa responde a las necesidades de las instituciones públicas y a las demandas de la academia y organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de impulsar el desarrollo de herramientas digitales que fortalezcan los espacios de participación existentes y posibiliten el diseño e implementación de procesos participativos a través de medios digitales.

La misión del programa es fomentar la innovación tecnológica en pro de un Gobierno Abierto, mediante la implementación de nuevos modelos de procesos y herramientas tecnológicas que promuevan la transparencia de las políticas públicas, así como la colaboración y la participación ciudadana digital.

La iniciativa tiene actualmente 4 líneas de acción:

Plataforma de Participación Ciudadana Digital: La implementación de espacios participativos de organismos en la Plataforma, la cual permite el acceso unificado a consultas públicas, procesos de cocreación, grupos de trabajo cerrados y abiertos, y espacios de construcción de documentos colaborativos.

Catálogo de Participación Ciudadana: La actualización del Catálogo Nacional de Participación, una herramienta que centraliza de manera digital información sobre los distintos espacios de participación que existen en el país a nivel nacional ya sean digitales o presenciales.

Fortalecimiento de capacidades: Fortaleciendo capacidades en los organismos, brindando talleres, incentivando y capacitando a más equipos en esta temática.

Estudio de participación: La realización de un estudio sobre participación, con énfasis en participación ciudadana digital.

Otro ejemplo notable es el de Estonia, un país que ha desarrollado un modelo de gobernanza digital conocido como "e-Estonia", en el cual los ciudadanos pueden acceder a casi todos los servicios del Estado de forma electrónica, incluyendo la votación en línea y la gestión de trámites públicos.

Por su parte Taiwán, ha implementado plataformas digitales que permiten a los ciudadanos presentar propuestas legislativas y participar activamente en la creación de políticas públicas. El uso de tecnologías como el blockchain en votaciones y consultas públicas ha contribuido a generar un sistema de gobernanza más transparente y participativo.

La participación de la ciudadanía en los distintos niveles del gobierno debe significar la posibilidad de intervenir en la formulación de las políticas públicas, en la producción de bienes y servicios y en el control de la acción del gobierno. Para que ello sea posible, el mismo Estado debe producir reformas políticas, económicas y sociales que favorezcan e institucionalicen la participación ciudadana.



Es por lo que en la actualidad los gobiernos municipales no se limitan a un reducido núcleo de funciones básicas (alumbrado, barrido, limpieza, asfalto y poco más) ni son simples ejecutores de decisiones tomadas en niveles superiores de gobierno.

Desde el retorno de la democracia, en este espacio de proximidad para los ciudadanos se observa una extensión de la oferta de políticas públicas municipales hacia terrenos inéditos (promoción económica, desarrollo sociocultural, preservación del espacio público, políticas de género, atención primaria y seguridad preventiva, participación ciudadana, entre otros) y se evidencia una ampliación de los márgenes de autonomía en relación con otras instancias de gobierno.

En este sentido los gobiernos locales implementan diferentes procesos relacionados al desarrollo de redes internas, soporte web que permiten la interacción con la ciudadanía y están avanzando en materia de inteligencia artificial, big data, machine learning, Internet de las cosas, entre otras.

Participación ciudadana digital en la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca

El Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca a través del Decreto S.P.M. N°419/2016 se adhiere al plan Nacional de Modernización (Decreto 434/2016) y establece su propio Plan Estratégico de Modernización.

Este Plan de Modernización Municipal pretende ser el instrumento mediante el cual se definen los ejes centrales, las prioridades y los fundamentos para promover las acciones necesarias orientadas a convertir al Estado Municipal en el principal garante del bien común, iniciando así la tarea de superar la vieja concepción de que los ciudadanos deben vivir para solventar al enorme aparato estatal.

La visión del plan propuesto es construir una ciudad inteligente, que sea el punto de encuentro del gobierno, la tecnología, el sector privado, organizaciones sociales, vecinales y los ciudadanos, propiciando políticas generadoras de competitividad, desarrollo económico y empleo.

La misión del Plan de Modernización Municipal es hacer que los vecinos de San Fernando del Valle de Catamarca sean el centro de la actividad municipal a través de una administración con personal con vocación de servicio, formado y dispuesto a adaptarse a los cambios sociales, económicos mejorando la calidad de vida de los vecinos a través del aprovechamiento del uso de la tecnología y los recursos puestos por ellos para la prestación de los servicios esenciales del estado.

El Plan de Modernización Municipal se cimienta sobre cinco ejes bien definidos: Capital Humano, Modernización Administrativa, Infraestructura Tecnológica, Gobierno Abierto y Ciudad Inteligente.

La Modernización de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca es abordada a través de las diversas estrategias implementadas por el Municipio para promover e incentivar la participación ciudadana de los vecinos de la Ciudad Capital en el entorno digital.

Uno de los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos locales es el Presupuesto Participativo que permite fortalecer las relaciones entre el Municipio y la ciudadanía, mediante procesos de participación y toma de decisiones de los vecinos sobre las obras y políticas necesarias para sus zonas de residencia y laborales. A su vez, es un instrumento de planificación para la administración municipal, que le permite optimizar el uso de los recursos económicos y contar con el control social de la ciudadanía, con el objetivo de construir una ciudad más justa e igualitaria con base en los principios de una democracia participativa.

El presupuesto participativo de un gobierno local aplicado en un entorno digital implica la utilización de herramientas tecnológicas para la gestión del proceso participativo. Esto inclu-



ye la creación de plataformas digitales para la presentación de propuestas por parte de los vecinos, como así también para la votación y seguimiento de los proyectos seleccionados. La implementación de este sistema permite una mayor participación y transparencia en la toma de decisiones colectivas en el uso de los recursos públicos.

En ese sentido la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca en diciembre del año 2020 sanciona la Ordenanza 7734/20 en la cual se establece un nuevo sistema de presupuesto participativo municipal y se define a este como un proceso de participación vecinal donde la ciudadanía debate y establece cuales deben ser las prioridades en la asignación de recursos públicos para los proyectos de obras y políticas sociales que el Municipio ejecutará en el ejercicio siguiente.

De esta manera para el año 2021 el Municipio pone en marcha el programa denominado #tu-Decisión, una iniciativa de Presupuesto Participativo, donde la ciudadanía participa, propone, debate y decide, a través del voto directo, en qué quiere invertir una parte del presupuesto anual del Municipio.

Es así como el Municipio pone en marcha el presupuesto participativo y difunde a través de diferentes canales de comunicación entre ellos las redes sociales y el sitio web del organismo la forma en que los vecinos podían involucrarse activamente detallando las consignas y explicando qué se podía proponer, cómo hacerlo y se ofrecía ayuda técnica para darle forma de proyecto concreto a las ideas de los vecinos.

Para cada edición del presupuesto participativo se asigna una partida presupuestaria que varía su monto siguiendo 2 criterios:

- a) El 50% en partes iguales, que se distribuyen para cada una de las seis 6 Zonas de Planificación Barrial: Centro, Este, Norte, Oeste, Sudoeste y Sur.
- b) El 50% para todas las zonas en general, que se distribuye en base a tres variables de análisis: cantidad de población, dimensión geográfica de cada zona y áreas de carencias máximas.

Respecto al proceso de implementación el presupuesto participativo consta de 5 etapas para las cuales se fija un cronograma:

1. Convocatoria
2. Asambleas Zonales
3. Foros temáticos
4. Asambleas plenarias
5. Votación

Los proyectos se presentan completando el Formulario de Presentación de Proyecto en el sitio web #tuDecisión.

Actualmente los tipos de proyectos que se pueden presentar están relacionado a los siguientes aspectos:

- Mejoras en espacios públicos
- Infraestructura y mobiliario urbano
- Formación permanente
- Mejoras en asociaciones sin fines de lucro

Respecto a quienes pueden presentar proyectos lo puede hacer cualquier persona mayor de 16 años que viva, trabaje o estudie en alguna de las 6 Zonas de Planificación Barrial de la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca.

También lo pueden hacer las Asociaciones Sin Fines de Lucro (entidades vecinales, organizaciones no gubernamentales, redes, entidades educativas, entre otras), que comprueben que desarrollan sus actividades en alguna de las zonas.



En cuanto a la cantidad de proyectos no hay un límite establecido para la presentación de estos. Es decir, el ciudadano puede presentar proyectos para la zona barrial de residencia, de trabajo, entre otras.

En referencia a la votación los proyectos son subidos al sitio web del Municipio (<https://tudecision.catamarcacapital.gob.ar/>) donde la ciudadanía puede elegir el proyecto que más le guste y la votación se hace de manera **digital**.

El ciudadano tiene la posibilidad de votar a 3 proyectos siempre que tenga el domicilio en la capital.

Para la segunda edición en el año 2022 se puso en marcha la modalidad de Presupuesto participativo joven donde los jóvenes pueden presentar sus propuestas para de esta manera ser partícipes de la transformación de la ciudad.

Actualmente hay varias obras inauguradas con los proyectos ganadores del presupuesto participativo y está en marcha una segunda edición para la ampliación de las obras ya inauguradas o la presentación de nuevos proyectos.

En el proceso de votación por canales digitales participaron más de 11 mil vecinos de las seis zonas de SFV de Catamarca, quienes respaldaron los 365 proyectos de sus barrios para los cuales el Municipio destinó una parte del presupuesto que se invirtieron en la ejecución de los trabajos. En principio el presupuesto participativo tuvo una amplia convocatoria de proyectos que llegaron incluso a superar las 1500 propuestas, con una gran respuesta de los habitantes de más de 145 barrios de la Capital.

Innovación democrática: El presupuesto participativo de SFV en la era digital

La iniciativa desarrollada por la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca con su plataforma digital “#Tu Decisión”, representa un esfuerzo pionero donde la tecnología se convierte en un puente entre la administración municipal y la comunidad. Mediante este sitio web, los vecinos pueden acceder a información detallada sobre el proceso participativo y de esta manera participar activamente en la distribución de recursos públicos. Este proceso, antes limitado a encuentros presenciales, se ha digitalizado, permitiendo que un mayor número de ciudadanos se involucre desde cualquier lugar y en cualquier momento. Esta iniciativa no solo facilita la inclusión, sino que también promueve una mayor transparencia y responsabilidad gubernamental.

La presentación de las propuestas se hizo a través del Formulario de Presentación de Proyecto en el sitio web del Municipio denominado #tuDecisión y la votación a las propuestas también se hizo de forma digital ingresando al sitio web donde se le solicita el número de documento del votante y un número de celular para que el sistema genere un código con el cual el ciudadano podrá votar a 3 proyectos.

Actualmente está en marcha la tercera edición del presupuesto participativo y la convocatoria sigue realizándose por canales digitales lo que evidencia que el Municipio capitalino continúa fortaleciendo la participación ciudadana digital ya que ha demostrado ser una herramienta efectiva para fomentar la democracia y promover la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones.

La adopción de esta plataforma digital refleja el creciente interés por integrar tecnologías emergentes en los procesos democráticos. Herramientas como el blockchain y el big data podrían potenciar aún más esta experiencia, garantizando la seguridad y trazabilidad de las decisiones ciudadanas y mejorando el análisis de datos para conocer mejor las preferencias y necesidades de la población. Este enfoque digital hacia la participación ciudadana no solo transforma la interacción entre gobierno y ciudadanos, sino que también prepara el terreno para una democracia más resiliente, abierta y adaptada a los desafíos del futuro.



Otro de los avances en materia de participación ciudadana digital del Municipio fue la Creación del Plan Estratégico Integral (PEI) que busca proyectar a San Fernando del Valle de Catamarca hacia el año 2030, orientando el desarrollo de la ciudad de manera sostenible, equitativa, resiliente y moderna mediante una metodología participativa, a partir de la cual se trabaja con múltiples actores divididos en comisiones por tres grandes ejes:

Eje Estratégico: Contempla temas prioritarios que atravesarán planes, proyectos y políticas públicas: Equidad, Cambio Climático, Digitalización, Gobernanza y Desarrollo Económico.

Eje Zonal: Se enfoca en el desarrollo de la ciudad, dividiéndola en 6 Zonas de Planificación Barrial, para abordar los desafíos de cada zona, con sus características y particularidades:

Zonas de Planificación Barrial: Centro, Este, Norte, Oeste, Sudoeste y Sur.

Eje Metropolitano: Catamarca Capital constituye una continuidad urbana con los Municipios vecinos, por eso se une con Valle Viejo y Fray Mamerto Esquiú para trabajar en una visión integral del Gran Catamarca, sobre temas y desafíos en común.

Lo valioso de este Plan radica en su carácter consensuado y la enorme participación que caracterizó el proceso, en cuyo desarrollo se involucraron activamente todas las fuerzas políticas, colegios profesionales, instituciones educativas de todos los niveles, entidades civiles, organizaciones barriales, clubes, organismos y vecinos.

El Plan se desarrolló como una política de Estado y se logró instrumentar una nueva forma de entender el territorio, a partir de la subdivisión de la ciudad en zonas de planificación barrial. Las diferentes áreas de la administración, los vecinos fueron protagonistas al momento de pensar y diseñar sus barrios desde una visión más próxima, donde resultó preponderante la mirada de cada habitante de la Capital.

Por otra parte, para el desarrollo de este Plan se destaca el aporte de los profesionales y entidades civiles que trabajaron en comisiones lo que permitió que un gran número de actores se integrara desde el comienzo.

La participación ciudadana estuvo siempre como eje central del método de trabajo de este Plan Estratégico Integral

El informe de gestión 2020-2022 del PEI 2030 señala que se realizaron 85 talleres en el proceso de elaboración del PEI, que 2.000 vecinos participaron en las distintas zonas de planificación barrial y que se sumaron a la elaboración del Plan 18 organizaciones de la sociedad civil.

Este Plan marca un rumbo que posiciona a San Fernando del Valle de Catamarca como una ciudad de vanguardia en términos de cuidado del patrimonio y del medio ambiente, y lo hace como resultado de un proceso de participación ciudadana sin precedentes.

Todo el proceso de implementación de este plan fue durante la emergencia sanitaria por lo que la **participación ciudadana se dio en el contexto digital**, es decir se usaron los canales digitales para participar y contribuir en este proceso democrático de toma de decisiones colectivas.

El Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca con la creación del PEI y la puesta en marcha del programa #tuDecisión articula las metodologías participativas de ambos y crea una propuesta innovadora de trabajo donde la ciudadanía puede proponer y decidir sobre proyectos estratégicos para PEI 2030 y proyectos específicos para #tuDecisión.

Por otro lado, el Municipio de S.F.V de Catamarca desarrolló la aplicación móvil “tuCapital Cerca”, una innovadora herramienta de atención al vecino diseñada específicamente para fortalecer la conexión entre el ciudadano y el Municipio, ofreciendo una plataforma integrada donde se pueden realizar trámites, consultas y reclamos, así como acceder a información sobre horarios, ubicaciones y requisitos de diversos servicios municipales, todo de una manera más sencilla y centralizada.



La App ofrece entre otras cosas un sistema de autogestión de reclamos e incidentes, donde el vecino que desee denunciar algún inconveniente con relación a algún servicio municipal lo puede hacer desde su celular. Se toma una fotografía, se geolocaliza y se envía.

La App por un lado manda esa información al área correspondiente y por el otro envía al vecino un número de reclamo para que pueda hacer un seguimiento de este, una vez resuelto el incidente se envía un correo electrónico al vecino avisando que el problema ya fue resuelto y adjuntando una fotografía.

El Municipio resalta la relevancia de integrar nuevos canales de comunicación y gestión ciudadana, como la aplicación “tuCapital Cerca”, que facilita la interacción digital. No obstante, para garantizar la inclusión de todos los ciudadanos, también se mantienen disponibles los canales tradicionales. En este sentido, se cuenta con dos líneas telefónicas de atención al ciudadano.

Además, es importante subrayar que el servicio de atención al vecino dispone de un call center dedicado exclusivamente a la atención de consultas y solicitudes realizadas por vía telefónica, así como a la gestión de incidentes reportados. Este sistema no solo permite la carga de nuevos incidentes, sino que también se encarga del seguimiento continuo de los casos registrados tanto a través de los canales telefónicos como desde la App “tuCapital Cerca”, garantizando un flujo de atención integral y eficiente.

El Municipio considera esta herramienta de gran utilidad porque además de la resolución del problema al vecino también le permite medir al gobierno la gestión llevada a cabo en materia de atención al vecino, es decir a través de esta aplicación se puede hacer una auditoría del reclamo, lo que en definitiva se traduce en una auditoría de gestión por medios digitales del gobierno municipal.

La implementación de “tuCapital Cerca” representa un cambio paradigmático en la forma en que el gobierno local de San Fernando del Valle de Catamarca interactúa con sus ciudadanos. Esta aplicación no solo simplifica los procesos de comunicación y gestión de reclamos, sino que también establece un nuevo estándar de transparencia y rendición de cuentas en la administración municipal.

La capacidad de la aplicación para geolocalizar problemas, proporcionar seguimiento en tiempo real y documentar la resolución de incidentes mediante fotografías, transforma la dinámica tradicional de la atención ciudadana. Este enfoque no solo mejora la eficiencia operativa del Municipio, sino que también empodera a los ciudadanos, brindándoles una herramienta tangible para participar activamente en el mantenimiento y mejora de su entorno urbano.

Además, la función de auditoría digital que ofrece la aplicación es particularmente significativa. Al permitir una evaluación continua y transparente de la gestión municipal, “tuCapital Cerca” se convierte en un instrumento de accountability, fomentando una cultura de mejora continua en la administración pública.

“tuCapital Cerca” ejemplifica cómo las tecnologías digitales pueden ser utilizadas para fortalecer la democracia local y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta iniciativa no solo moderniza los servicios municipales, sino que también fomenta una ciudadanía más comprometida y una gobernanza más responsiva. A medida que evoluciona esta herramienta, será crucial seguir evaluando su impacto y considerar cómo puede ser mejorada y adaptada para satisfacer las necesidades cambiantes de la comunidad de San Fernando del Valle de Catamarca.

Es así como el municipio de San Fernando del Valle de Catamarca está dando pasos significativos en su proceso de transformación digital, adaptándose a las demandas de la era moderna. Aunque aún no ha incorporado tecnologías de vanguardia como la inteligencia artificial o el blockchain, la ciudad está realizando avances notables en la digitalización de sus servicios y en la implementación de nuevas formas de interacción con sus ciudadanos.



En este sentido, el gobierno local ha puesto en marcha diversas iniciativas que aprovechan las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mejorar la eficiencia de sus servicios y fomentar la participación ciudadana. La creación de sitios web oficiales y el desarrollo de aplicaciones móviles han sido pasos cruciales en esta dirección, permitiendo a los residentes acceder a información y servicios municipales de manera más rápida y conveniente.

Estas plataformas digitales no solo facilitan trámites y consultas, sino que también abren nuevos canales de comunicación bidireccional entre el gobierno y la ciudadanía. Esto representa un avance significativo hacia un modelo de gobernanza más colaborativo, donde los ciudadanos pueden participar más activamente en los procesos de toma de decisiones y en la co-creación de soluciones para los desafíos locales.

Aunque el municipio aún tiene camino por recorrer en la adopción de tecnologías más avanzadas, los esfuerzos actuales demuestran un compromiso claro con la modernización y la mejora de la experiencia ciudadana. Estos pasos iniciales sientan las bases para futuras innovaciones y para una integración más profunda de la tecnología en la gestión municipal.

Tecnologías Emergentes y Participación Ciudadana Digital

La integración de tecnologías emergentes en la democracia del siglo XXI presenta un panorama rico en oportunidades y desafíos, especialmente para municipios como San Fernando del Valle de Catamarca, que se encuentran en las etapas iniciales de su transformación digital. Este proceso de modernización no solo promete revolucionar la interacción entre el gobierno y los ciudadanos, sino que también tiene el potencial de redefinir la esencia misma de la participación democrática en la era digital.

Una de las oportunidades más significativas que ofrecen estas tecnologías es la posibilidad de ampliar y profundizar la participación ciudadana. Las plataformas digitales, desde simples sitios web hasta aplicaciones móviles avanzadas, pueden derribar barreras geográficas y temporales, permitiendo a los ciudadanos involucrarse en los procesos de toma de decisiones desde la comodidad de sus hogares y en horarios convenientes. Esta accesibilidad mejorada tiene el potencial de atraer a segmentos de la población que tradicionalmente han estado subrepresentados en los procesos democráticos, enriqueciendo así el debate público y la formulación de políticas con una diversidad de voces y perspectivas.

Además, la implementación de tecnologías avanzadas como blockchain podría elevar los estándares de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Por ejemplo, un sistema de presupuesto participativo basado en blockchain en San Fernando del Valle de Catamarca. Tal sistema no solo garantizaría la integridad y la trazabilidad de cada voto y decisión, sino que también fomentaría una mayor confianza en los procesos democráticos al hacer que la información sea inmutable y accesible para todos los ciudadanos.

La digitalización de servicios y trámites administrativos representa otra oportunidad crucial. Al migrar estos procesos a plataformas en línea, el municipio puede lograr una mayor eficiencia, reduciendo los tiempos de espera y los costos operativos. Esto no solo mejora la experiencia del ciudadano, sino que también libera recursos que pueden ser redirigidos a otras áreas prioritarias de la gestión municipal.

Por su parte la inteligencia artificial (IA) podría desempeñar un papel transformador en la participación ciudadana digital y la gobernanza local, ofreciendo nuevas posibilidades para San Fernando del Valle de Catamarca en su proceso de modernización.

La atención ciudadana podría dar un salto cualitativo con la implementación de chatbots impulsados por IA. Estos asistentes virtuales podrían proporcionar atención al ciudadano las 24 horas del día, los 7 días de la semana, respondiendo a consultas básicas, guiando a los usuarios a través de trámites en línea y recopilando feedback valioso sobre los servicios municipa-



les. Esta disponibilidad constante no solo mejoraría la satisfacción del ciudadano, sino que también liberaría recursos humanos para tareas más complejas.

En cuanto al análisis de la opinión pública, los algoritmos de procesamiento del lenguaje natural podrían examinar comentarios en redes sociales y plataformas municipales para identificar las preocupaciones y prioridades de los ciudadanos en tiempo real. Esta información sería invaluable para los funcionarios, permitiéndoles tomar decisiones más informadas y alineadas con las necesidades de la comunidad.

Por otra parte, el camino hacia una democracia digital plena no está exento de desafíos. Uno de los más apremiantes es la brecha digital. Para el caso que estudiamos como lo es el sin lugar a duda existen disparidades significativas en el acceso y las habilidades digitales entre diferentes sectores de la población. La implementación de tecnologías avanzadas sin abordar estas desigualdades corre el riesgo de exacerbar las divisiones existentes y crear nuevas formas de exclusión social y política.

En otro sentido la seguridad y la privacidad de los datos ciudadanos emergen como otro desafío crítico. A medida que más procesos se digitalizan y más información se almacena en línea, aumenta la vulnerabilidad a ciberataques y violaciones de datos. El municipio deberá invertir significativamente en infraestructura de seguridad y en la formación de personal especializado para proteger la integridad de sus sistemas y la confianza de sus ciudadanos.

La resistencia al cambio, tanto por parte de los ciudadanos como de los empleados y funcionarios públicos, representa otro obstáculo potencial. La introducción de nuevas tecnologías puede generar ansiedad y escepticismo, especialmente entre aquellos que están menos familiarizados con las herramientas digitales. Superar esta resistencia requerirá no solo inversiones en infraestructura tecnológica, sino también en programas de educación y capacitación que fomenten la alfabetización digital y demuestren el valor tangible de estas nuevas herramientas para la vida cotidiana de los ciudadanos.

Los costos asociados con la implementación y el mantenimiento de tecnologías avanzadas también plantean un desafío significativo, especialmente para municipios con recursos limitados. La adopción de estas tecnologías requiere no solo una inversión inicial sustancial, sino también un compromiso continuo de recursos para su mantenimiento, actualización y adaptación a las necesidades cambiantes de la comunidad.

En este contexto entendemos que el desafío principal para el municipio de San Fernando del Valle de Catamarca será encontrar un equilibrio entre la innovación y la inclusión, asegurando que los avances tecnológicos beneficien a todos los segmentos de la población.

La oportunidad más inmediata para el municipio radica en aprovechar y optimizar las plataformas digitales existentes para fomentar una mayor participación ciudadana y mejorar la eficiencia de los servicios públicos. A medida que estas iniciativas maduren y la comunidad se familiarice más con las herramientas digitales, el municipio podrá considerar la implementación gradual de tecnologías más avanzadas, siempre teniendo en cuenta la necesidad de inclusión digital y la importancia de la seguridad y la privacidad.

El éxito en esta transición hacia una democracia digital más avanzada dependerá en gran medida de la capacidad del municipio para educar a sus ciudadanos y funcionarios, adaptar sus procesos internos, y mantener un diálogo abierto y continuo con la comunidad sobre las ventajas y los desafíos de estas nuevas tecnologías. Solo a través de este enfoque integral y participativo, San Fernando del Valle de Catamarca podrá aprovechar plenamente el potencial de las tecnologías emergentes para fortalecer su democracia local y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos en el siglo XXI.

Conclusión



La revolución digital no solo está transformando nuestras ciudades, sino que está redefiniendo la esencia misma de la democracia en el siglo XXI. El municipio de San Fernando del Valle de Catamarca plantea un futuro prometedor, donde la tecnología se convierte en un puente vital entre el gobierno y sus ciudadanos. Sin embargo, este viaje hacia una democracia digital plena apenas comienza.

El municipio ha dado los primeros pasos cruciales al implementar canales de comunicación digital, demostrando su compromiso con una gobernanza más abierta y participativa. No obstante, el verdadero desafío radica en construir un ecosistema digital integral que no solo conecte, sino que empodere. La seguridad en el uso de tecnologías modernas no es solo una necesidad técnica, sino un imperativo ético para proteger la confianza ciudadana.

Más allá de la infraestructura tecnológica, el corazón de esta transformación debe ser el ciudadano. La capacitación cívica y tecnológica se perfila como la nueva alfabetización del siglo XXI, esencial para una participación significativa. Paralelamente, los empleados públicos deben evolucionar de burócratas a facilitadores digitales, capaces de navegar y guiar en este nuevo panorama.

La verdadera innovación en la participación ciudadana digital no reside únicamente en la adopción de tecnologías emergentes como blockchain o inteligencia artificial, sino en cómo estas se entrelazan con los valores democráticos fundamentales. El objetivo final no es crear una ciudad “inteligente”, sino una ciudad “sabia”, donde la tecnología amplifique la voz ciudadana y fortalezca el tejido social.

En este contexto, la idea del **Estado inmersivo** cobra relevancia, un Estado que no solo digitaliza procesos, sino que crea entornos virtuales y participativos en los que los ciudadanos puedan interactuar de manera directa, fluida y continua con las políticas públicas. Un Estado inmersivo extiende las fronteras de lo físico, permitiendo que las decisiones, debates y consensos se forjen en espacios digitales dinámicos, diseñados para incluir a todas las voces. Esto implica no solo herramientas más sofisticadas, sino un rediseño total de la interacción entre el gobierno y sus ciudadanos, donde la participación no se limita a momentos puntuales, sino que sea un proceso inmersivo y constante.

En este sentido el éxito de la transformación digital del Estado municipal no se medirá por la sofisticación de las herramientas implementadas, sino por su capacidad para fomentar una ciudadanía más informada, comprometida y empoderada.

El futuro de nuestra democracia depende de nuestra habilidad para equilibrar la innovación tecnológica con la inclusión social, creando espacios digitales que no solo conecten, sino que también construyan comunidad. El verdadero poder de la participación ciudadana digital no reside en los servidores o en las aplicaciones, sino en el renovado espíritu cívico que puede inspirar.

Bibliografía consultada

Arenilla Sáez, M. (2014), Administración 2032. Teclas para transformar la administración pública española, Manuel Arenilla Sáez (dir.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Arm, M., Egipt, K., Hansen, R., Harjo, O., Hendrikson, M., Hänni, L., ... & Viik, L. e-Estonia: la e-gobernanza en la práctica.

Barragán Martínez, X. (2022). Gobernanza y Administración pública inteligente / Xavier Barragán Martínez, autor y coordinador; Ricardo Uvalle Berrones; Luis Miguel Martínez; Rafael Martínez Puón; David Villanueva Lomelí y Patricio Rivas Herrera. Editorial IAEN.

Campos Ríos, M. (2022). El Estado en la Era Meta. Del “Estado Inteligente” al “Estado Inmersivo”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Carta iberoamericana de gobierno abierto. (2016). Bogotá, Colombia.



Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP.

PEI (2021). Plan Estratégico Integral 2030 – Consensos para el Desarrollo Sostenible. Catamarca. Argentina.

Normativas

ORDENANZA 7734/2020. Sistema de presupuesto participativo municipal para la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca.

DECRETO S.P.M. N°419/2016. Plan de Modernización Municipal. San Fernando del Valle de Catamarca. 26 de abril de 2016. Catamarca.

ORDENANZA N°8285/2022. Plan Estratégico Integral 2030. San Fernando del Valle de Catamarca 08 de septiembre de 2022. Catamarca.

Sitios web consultados

<https://www.technologyreview.es/s/10483/la-tecnologia-que-hizo-de-taiwan-un-ejemplo-de-democracia-participativa> recuperada el 16/09/2024

<https://democraciaenred.ar/la-era-digital-y-la-gestion-de-la-informacion-pilares-de-la-democracia-moderna-en-la-argentina/> Recuperada el 17/09/2024

<https://www.gub.uy/participacion-ciudadana>

<https://tudecision.catamarcacapital.gob.ar/>

<https://planestrategico.catamarcacapital.gob.ar/>

<https://www.catamarcaciudad.gob.ar/>



Ciudadanía Digital: análisis comparado.

Martínez, Raúl Santiago

raulsantiagomartinez@hotmail.com

Lazarte, Gustavo Alfredo

glazarte@eco.unca.edu.ar

Mura, Raúl.

raulmura@eco.unca.edu.ar

Instituto de Investigación Estado y Políticas Públicas- Facultad de Ciencias Económicas y de
Administración – UNCa. Argentina

Mesa Redonda: La construcción del Estado Inmersivo.

Resumen

En el marco del Proyecto PIDI “El Estado en la sociedad digital” se pretende dar cuenta de la emergencia de nuevas prácticas sociales que representan un desafío para el Estado en la construcción de marcos regulatorios adecuados en la protección de los derechos de los ciudadanos. La emergencia de la Era Meta, la realidad inmersiva a través del metaverso, entre otras tecnologías, nos interpelan en cuanto a los límites que se van tornando difusos en la construcción de un ciudadano digital (virtual) que incide en el ciudadano real (físico). El Estado, como garante del bienestar general, se ve compelido en la necesidad de conformar marcos regulatorios adecuados para la protección del ciudadano digital. En el proceso de investigación aplicamos un enfoque exploratorio - decriptivo que posibilite identificar las regulaciones jurídicas vigentes en la muestra seleccionada. A partir de la estrategia aplicada se realiza un abordaje de los modelos vigentes en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, contrastándolos con las recientes definiciones de la Unión Europea para su tratamiento.

Palabras Clave: Ciudadanía digital. Tecnologías disruptivas. Estado inmersivo. Gobierno local.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

RECONOCIENDO EL ESCENARIO

La sociedad global presenta como característica, la plena vigencia de la sociedad digital con un sin número de prácticas sociales digitalizadas que se van ampliando en forma acelerada. El Estado va acompañando estos procesos, pero quedan aún muchas acciones complementarias, de regulación y control, las cuales deben ser generadas para proteger al conjunto de los ciudadanos.

Hoy nos encontramos en plena inmersión de una nueva era que va de la mano de la impronta del cambio tecnológico permanente, la “era meta”, y que va desarrollando nuevas



prácticas que devienen de la Cuarta Revolución Industrial y que impactan sobre todos los actores de la Sociedad Humana.

El Estado, la educación en particular, cada uno de los sujetos que habitan este mundo, se ven interpelados en cuanto a la modernización impulsada por la incorporación de los avances de la tecnología. La fuerte digitalización de los procesos va marcando transformaciones en el mundo real que conocimos, delineando y trazando nuevos modos de vivir la experiencia de transitarlo y vivenciarlo. En el escenario descrito, cada ciudadano se ve en la necesidad de repensarse, de caminar de una manera distinta las formas de convivencia en la sociedad, la economía y la relación con el Estado. La construcción del cambio, como condición necesaria de las buenas prácticas, exige replantearse paradigmas y epistemologías que den cuenta de la complejidad e incertidumbre que imprimen ideologías disruptivas con lo existente, dando lugar a perspectivas innovadoras donde los sujetos deben reconstruirse como actores, saberes emergentes y condicionantes globales para la actividad social y económica.

Los procesos identitarios digitales, el metaverso como cosmovisión, la inteligencia artificial, la tecnología Blockchain, el mundo de las criptomonedas, entre otras cuestiones, están motivando debates en todos los campos del saber. Los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) como una suerte de brújula en las acciones que se proponen, inciden fuertemente en las orientaciones del trabajo de la academia y del colegio invisible.

La incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC) en las prácticas sociales nos exige en la incorporación de nuevos saberes. Asimismo, se abre la necesidad de la producción de conocimiento sobre nuevos modelos de aprendizaje en la educación como rol central de la sociabilidad necesaria.

Nos planteamos un recorrido que pretende evidenciar las transformaciones que ha generado la utilización de las herramientas emergentes de la revolución tecnológica que vivenciamos, así como la afectación directa que los sistemas de Inteligencia Artificial (IA) tienen los diversos campos de la actividad política, administrativa, económica y educativa, y el consecuente marco protectorio que el Estado debe implementar en pos de los derechos de los ciudadanos.

Se ha puesto de relieve la importancia de la inclusión digital y la necesidad de cerrar la brecha digital. La inclusión digital se refiere a la capacidad de todos los individuos de acceder y utilizar las tecnologías digitales de manera efectiva. La brecha digital, por otro lado, se refiere a la disparidad existente entre aquellos que tienen acceso a las NTIC y aquellos que no.

Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, 2020), aproximadamente el 37% de la población mundial todavía no tiene acceso a internet. Esta brecha digital puede exacerbar las desigualdades existentes, limitando el acceso a la educación, el empleo y los servicios de salud. Las comunidades rurales y los países en desarrollo son los más afectados por esta disparidad. Para abordar esta cuestión, los gobiernos y las organizaciones internacionales deben invertir en infraestructuras de NTIC y desarrollar políticas que promuevan el acceso universal a internet. Iniciativas como los puntos de acceso Wi-Fi gratuitos y los programas de alfabetización digital son cruciales para garantizar que nadie quede atrás en la era digital.

Más allá de la vigencia de una brecha digital importante en nuestro país y, en nuestras provincias en particular, resulta necesario indagar sobre estas áreas de vacancia que se presentan para fortalecer los derechos individuales, la democracia como estilo de vida, la seguri-



dad en las transacciones económicas y el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos en los procesos digitales.

De acuerdo a un reciente informe de la Fundación Telefónica (2023: 135) sobre nuestro país

“En lo que se refiere al acceso a internet fijo, el total de accesos en el país en el tercer trimestre del año 2022 se situó en torno a 11,1 millones, lo que supone un crecimiento del 8,77 % respecto del mismo periodo del año anterior y un crecimiento de en torno al 80,58 % desde el tercer trimestre del año 2014. Durante el tercer trimestre del año 2022, la penetración por cada 100 habitantes fue de 24 accesos, mientras que por cada 100 hogares argentinos la penetración ascendió a 77 accesos. Del total de accesos fijos a internet, los accesos mediante fibra óptica, la tecnología que permite mayores velocidades, representaban en el tercer trimestre del año 2022 el 25,89 %, su cuota de mercado se incrementó 10 puntos porcentuales respecto del mismo trimestre del año anterior”.

En base a los antecedentes relevados en nuestra etapa exploratoria, podemos observar una gran cantidad de países que aún no tienen regulaciones específicas. Nuestro país en particular, presenta un área de vacancia importante en la materia.

Podemos visibilizar que la discusión es amplia y los modelos propuestos son variados. Por un lado, tenemos aquellos que impulsan una regulación horizontal -por tipo de tecnología- y, por el otro, aquellos que impulsan una regulación vertical por sector.

En base a los antecedentes consultados (Cabrol y Sánchez, 2021; Abdala, Lacroix Eussler, Soubie, 2019; Kantis, Federico, Menéndez, Ibarra García, 2022; Fundación Telefónica, 2023; entre otros) existe un consenso sobre cuatro temas clave, que no pueden quedar afuera de un marco regulatorio completo y eficaz, ya que son transversales a las distintas áreas específicas donde el Estado utiliza esta tecnología. Estos son la caja negra o apertura del procesamiento de la información, los sesgos de los algoritmos, la ética de la selección, y el manejo de la información, con especial énfasis en la protección de los derechos de privacidad y de datos personales.

El avance de procesos disruptivos con lo estatuido, nos interpela en la necesidad de ir construyendo lo atinente a estos temas que nos ocupan. Compartimos lo expresado por Castillero y Toscano (2021: 22) cuando afirman:

“Estamos seguros de que la palabra Blockchain se mantendrá relevante por muchos años, y que será uno de los pilares fundamentales para la transformación tecnológica y la evolución sobre cómo hacemos las cosas, y cómo las haremos de ahora en adelante. En vista de que las personas cada vez son más conscientes de lo valiosa que es su información, y que querrán tener mecanismos más seguros para guardar sus datos, la integración de Blockchain en nuestro día a día es casi imposible de evitar, y ambos creemos que esto será muy beneficioso para toda la humanidad”.

Una de las discusiones más interesantes, relativas a la identidad digital, se basa en la pregunta ¿qué pasará en el futuro con nuestros datos y capital digital generado durante toda nuestra vida? La mayoría de los marcos regulatorios o ideas actuales vinculados a la cuestión, implican la regulación de los datos de las personas vivas, pero entramos en zonas muy grises cuando se habla de los datos post mortem, esto que se denomina “herencia digital”. (Carrasco, 2020: 27)

LA CONSTRUCCIÓN DEL ABORDAJE CONCEPTUAL.

La ciudadanía digital, se materializa en la medida de que exista una identidad digital y, para ello, entendemos necesario presentar los elementos que van definiendo algunas de las cuestiones emergentes del modelo de Sociedad Humana contemporánea. Aisitimós a una era en la que, el metaverso, se construye como un nuevo espacio de sociabilidad y los “avatar”, como una identidad que se visibiliza en el mismo. En el presente ensayo analizaremos los



avances en materia de ciudadanía digital y efectuaremos un estudio comparado con los países de la región así como con la Unión Europea (UE).

El metaverso y el sujeto como realidad virtual.

El metaverso es un concepto en evolución que se refiere a un espacio virtual compartido y persistente, donde los usuarios pueden interactuar entre sí, y con objetos digitales, en un entorno tridimensional inmersivo. Se puede considerar como una versión más avanzada de internet, donde la experiencia va más allá de la simple navegación y consumo de contenido, permitiendo una mayor interacción y participación.

Presenta como características la inmersión, donde los usuarios se sumergen a través de dispositivos de realidad virtual (RV) o realidad aumentada (RA), lo que les permite experimentar una sensación de presencia y participación activa en el entorno virtual.

Presenta una interacción social entre usuarios, ya sea a través de avatares, chat de voz o video, o mediante la participación en actividades y eventos virtuales. Construye, además, una economía digital, donde los usuarios pueden comprar, vender e intercambiar bienes y servicios digitales, utilizando criptomonedas u otras formas de pago virtual.

Ahora bien, el sujeto digital puede construir uno o más avatares que es una representación gráfica de un usuario en el metaverso, el mismo puede ser una figura humana, un animal, un objeto o cualquier otra forma que el internauta (sujeto) elija; ello le permite expresarse y personalizar su o sus identidad/es digital/es en el metaverso.

La construcción de la identidad digital en el metaverso a través del avatar implica:

- a) Apariencia: El usuario puede personalizar la apariencia de su avatar, eligiendo su ropa, peinado, accesorios y características físicas. Esto permite expresar su estilo personal y creatividad.
- b) Comportamiento: La forma en que el avatar interactúa con otros usuarios y el entorno virtual también contribuye a la construcción de la identidad digital. El lenguaje corporal, las expresiones faciales y las acciones del avatar pueden transmitir emociones, actitudes y valores.
- c) Reputación: La reputación del avatar en el metaverso se construye a través de sus interacciones con otros usuarios y su participación en actividades y eventos virtuales. Una buena reputación puede abrir puertas a nuevas oportunidades y colaboraciones.

Como vemos, estas características generan un impacto significativo en la identidad digital, ya que le posibilita:

- 1. Experimentación: El metaverso permite a los usuarios experimentar con diferentes identidades y roles a través de sus avatares, lo que puede ayudarles a explorar diferentes aspectos de su personalidad y descubrir nuevas facetas de sí mismos.
- 2. Empoderamiento: El avatar puede dar a los usuarios una sensación de empoderamiento y control sobre su identidad digital, permitiéndoles expresarse de manera más libre y creativa.
- 3. Conexión social: El avatar puede facilitar la conexión social y la creación de comunidades en el metaverso, lo que puede ayudar a los usuarios a combatir el aislamiento y la soledad.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la identidad digital en el metaverso, no reemplaza la identidad real del usuario; el avatar es simplemente una herramienta para expresarse e interactuar en el mundo virtual, pero no define completamente quiénes somos como personas en el mundo real.



La relación entre el sujeto digital y el sujeto real o material es compleja y multifacética, ya que ambos se influyen y construyen mutuamente en el contexto de la sociedad actual. Entendemos al sujeto real o material como la persona física, con su cuerpo, mente y emociones, que existe en el mundo tangible, posee una identidad única basada en sus características biológicas, psicológicas, sociales y culturales. En tanto que el sujeto digital es la representación o proyección del sujeto real en el entorno virtual, a través de sus interacciones, publicaciones y datos compartidos en línea. Esta identidad digital puede ser parcial, selectiva o incluso ficticia, pero influye en la percepción que los demás tienen de la persona y en cómo se relaciona con el mundo virtual.

La relación entre ambos se configura como una influencia mutua; el sujeto digital no es una entidad separada del sujeto real, sino una extensión de este en el espacio virtual; las acciones y decisiones tomadas en línea pueden tener consecuencias en el mundo real, y viceversa. Por ejemplo, la reputación online puede afectar las oportunidades laborales o las relaciones personales.

El Ciudadano Digital.

La idea de varias configuraciones del sujeto digital posibilita la co-construcción de la identidad; la misma se elabora a partir de la información que el sujeto real elige compartir en línea, pero también de la interpretación que otros hacen de esa información; se infiere que esta co-construcción puede generar tensiones y conflictos, ya que la imagen proyectada en línea no siempre coincide con la realidad.

Puede ocurrir, entonces, que la interacción constante con el mundo digital modifique la forma en que el sujeto real se percibe a sí mismo y a los demás; tal postulado se basa en que la exposición a ideales de belleza, éxito y felicidad -muchas veces inalcanzables- puede generar inseguridades y afectar la autoestima.

La relación entre el sujeto digital y el sujeto real es una dinámica constante de influencia; por ello, es fundamental comprender esta relación para poder navegar de manera segura y responsable en el entorno digital, protegiendo nuestra privacidad a través de una identidad digital positiva y coherente con nuestros valores. Se presentan así, un conjunto de desafíos éticos y legales a afrontar, como la protección de datos personales, el derecho a la privacidad, la defensa de los valores democráticos, etc.

Al respecto, el Gobierno de Argentina define a la ciudadanía digital como:

“El conjunto de derechos y responsabilidades que las personas tenemos en el entorno digital, entendiendo a Internet como un espacio público, donde nos encontramos con oportunidades para el ejercicio pleno de derechos, pero también con riesgos de posibles vulneraciones. Los menores de edad tienen derecho a estar protegidos de cualquier riesgo asociado a los entornos virtuales. Para garantizar este y otros derechos en los espacios virtuales todos somos corresponsables: las personas adultas, las instituciones, el sector privado y el Estado. A su vez, para que niños y adolescentes ejerzan plenamente todos sus derechos en los entornos virtuales es necesario fortalecer las habilidades digitales que les permitan comprender los usos, informarse y participar, así como reconocer riesgos y formas de pedir ayuda. En síntesis, que todas las personas podamos hacer un uso de las tecnologías que sea: responsable y seguro; crítico y reflexivo; creativo y participativo. La ciudadanía digital es conocer y ejercer nuestros derechos en línea”. (Consultado en <https://www.argentina.gob.ar/que-es-la-ciudadania-digital>).

El Ministerio de Educación de Chile, por su parte, la define de la siguiente manera:

“La Ciudadanía Digital corresponde al desarrollo de conocimientos, habilidades y actitudes fundamentales para que las personas puedan ejercer sus derechos digitales y fortalecer la convivencia democrática, mediante el uso seguro, responsable, participativo, creativo, crítico y reflexivo de las tecno-



logías digitales, comprendiendo la influencia de éstas en su vida personal y pública a nivel local y global”. (Mineduc; 2024)

A su vez, menciona cuatro dimensiones relevantes para su ejercicio en la página WEB del Ministerio (<https://ciudadaniadigital.mineduc.cl/que-es-la-ciudadania-digital/>):

- a) La alfabetización digital crítica y reflexiva se entiende como la adquisición de conocimientos y el desarrollo de habilidades y actitudes para usar, comprender y evaluar autónomamente las tecnologías digitales. Se trata de una dimensión base, pues, por un lado, las y los ciudadanos requieren herramientas para usar efectiva y exitosamente dichas tecnologías y, por otro, deben ser conscientes de las fuentes, brechas, sesgos y consecuencias de las tecnologías digitales, reflexionando desde diversas perspectivas.
- b) El cuidado y las responsabilidades digitales se refieren a la construcción de ambientes digitales seguros y la participación en ellos, promoviendo el bienestar individual y colectivo. Lo anterior implica una reflexión y práctica ética respecto del uso de las tecnologías digitales y el comportamiento en redes sociales, tanto como el conocimiento de los derechos digitales, la privacidad, la protección de datos y conciencia de la huella digital. Esta dimensión tiene como horizonte una ciudadanía digital que fortalezca la convivencia inclusiva, democrática y el respeto a los derechos humanos, resguardando la inclusión de la diversidad, la perspectiva de género y la interculturalidad.
- c) La participación ciudadana digital corresponde al involucramiento de las y los ciudadanos en los asuntos públicos y el cuidado de la democracia mediante el uso de las tecnologías digitales como plataformas de comunicación, difusión, debate y organización. Esta dimensión es fundamental en tanto los espacios virtuales, dotados de agencia política y social, se han convertido en una extensión del espacio público con capacidad de incidir en la democracia y su institucionalidad, ya sea para su profundización o debilitamiento.
- d) La creatividad e innovación desde la ciudadanía digital se refiere a los procesos de generación de contenidos, expresión de ideas y planteamiento de propuestas para contribuir a la solución de problemas territoriales y globales, haciendo uso de herramientas y tecnologías digitales. El desarrollo de esta dimensión está orientado por principios relacionados con la sustentabilidad, el buen vivir, la interculturalidad, la justicia social y los derechos humanos. Implica el desarrollo de habilidades tales como el trabajo colaborativo, el pensamiento crítico y la resolución de problemas.

Trataremos de ir construyendo una mirada sobre como se van construyendo estrategias de formación de los ciudadanos digitales en nuestra región de Latinoamérica y el caso europeo como contraste de lo que presentamos.

PRESENTACIÓN DE LOS CASOS NACIONALES

Caso Argentina

En materia de ciudadanía digital:

- a. **Ley 27.078 “Argentina Digital”**. Sancionada en el año 2014 y cuyo objeto es declarar de *interés público el desarrollo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, las Telecomunicaciones, y sus recursos asociados, estableciendo y garantizando la completa neutralidad de las redes*. A su vez, *busca posibilitar el acceso de la totalidad de los habitantes de la República Argentina a los servicios de la información y las comunicaciones en condiciones sociales y geográficas equitativas, con los más altos parámetros de calidad*. (Art. 1°).

Además, señala que el acceso a las comunicaciones y a las telecomunicaciones es un derecho humano (Art. 2°) y que el Estado nacional garantizará la prestación del conjunto de



Servicios de TIC, *asegurando su acceso en condiciones de calidad, asequibilidad y a precios justos y razonables, con independencia de su localización geográfica.* (Art. 18°).

- b. **Modernización del Estado.** Mediante Decreto 434/16 se aprueba el Plan de Modernización del Estado Nacional que se estructura sobre cinco ejes: 1. Plan de Tecnología y Gobierno Digital: Se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos. 2. Gestión Integral de los Recursos Humanos: Es fundamental que la gestión de las personas se acompañe de un proceso de cambio organizacional que permita avanzar en su jerarquización, facilitando el aprendizaje y la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos para lograr la profesionalización de los trabajadores de la administración pública. 3. Gestión por Resultados y Compromisos Públicos: La institucionalización de procesos que permitan tanto la definición clara de prioridades para la toma de decisiones, como la evaluación de los procesos mediante los cuales se plasmarán e implementarán dichas decisiones y la correspondiente reasignación de recursos, son aspectos fundamentales en la búsqueda de un Estado socialmente eficiente y abarcativo. 4. Gobierno Abierto e Innovación Pública: Junto a la eficiencia de los servicios prestados por el Estado debe promoverse la más amplia participación posible de la comunidad en la evaluación y el control de los programas del Estado y de las instituciones públicas. 5. Estrategia País Digital: Se trata de un eje transversal a los cuatro anteriores, orientado a crear alianzas con las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fortalecer los lazos existentes para avanzar dentro de un marco de intercambio y colaboración mutua.

El objetivo del Plan de Modernización del Estado es *alcanzar un Administración Pública al servicio del ciudadano en un marco de eficiencia, eficacia y calidad en la prestación de servicios.*

- c. **Plataforma de Trámites a Distancia (TAD).** Aprobada mediante Decreto 1063/16 e integrada por el módulo “Trámites a Distancia” (TAD), del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE), como medio de interacción del ciudadano con la administración, a través de la recepción y remisión por medios electrónicos de presentaciones, solicitudes, escritos, notificaciones y comunicaciones, entre otros. (Art. 1°).
- d. **“Mi Argentina”.** Mediante Disposición 1/2022, dictada por la entonces Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital dependiente de la Secretaría de Innovación Pública de la Nación, se establecen los términos y condiciones del Perfil Digital del Ciudadano “Mi Argentina”. Se trata de una herramienta tecnológica, que posibilita que *el/la USUARIO/A que cuente con un Documento Nacional de Identidad argentino (DNI), pueda acceder a documentos personales oficiales y homologados en formato digital, de acuerdo a lo que cada organismo, dependencia del estado y/o jurisdicción competente ponga a disposición. A su vez, el/la USUARIO/A podrá acceder de manera completa a la información vinculada a su salud.* (Anexo, Punto 2.1).
Así también, “Mi Argentina” permite *realizar trámites oficiales de manera ágil y sencilla, sin la necesidad de recurrir personalmente a las administraciones, y brinda a los/as USUARIOS/AS una serie de teléfonos útiles para tener a disposición en caso de necesitar asistencia y cuenta con un sistema de notificaciones y avisos para difundir campañas de interés público y llevar adelante acciones de concientización de la ciudadanía.* (Anexo, Punto 2.2).
- e. **Chatbot “Tina”:** Creada por la entonces Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital dependiente de la Secretaría de Innovación Pública de la Nación en el año 2020. Se



trata de un asistente virtual que colabora con los usuarios en la gestión de documentos, becas, subsidios y programas sociales, de salud o educación.

- f. **Plataforma de Aprendizaje Virtual (PAV).** Se trata de un espacio de capacitaciones a distancia, libres y gratuitas donde se puede encontrar una amplia variedad de cursos abiertos a la comunidad. La finalidad de la plataforma es la de “alfabetizar” digitalmente a la población y reducir las brechas existentes en la materia. Las experiencias formativas de la PAV se dividen temáticamente en:
- Inclusión digital: cursos sobre herramientas digitales y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
 - Habilidades laborales: cursos de formación de habilidades para la inserción y fortalecimiento laboral.
 - Ciudadanía y derechos humanos: cursos para concientizar, sensibilizar e informar sobre responsabilidades y derechos.
- g. **Programa Federal de Transformación Pública Digital.** Creado por medio de Resolución 5/2022 de la entonces Secretaría de Innovación Tecnológica del Sector Público (ex Secretaría de Innovación Pública) y cuyo objetivo es brindar instancias de asesoramiento, cooperación y asistencia a los organismos y jurisdicciones del Estado Nacional, Estados Provinciales y Municipales, a través de la implementación de herramientas digitales para la integración de los sistemas de simplificación de trámites y firma digital en todo el ámbito público; de la agilización de procesos administrativos, generación de documentos digitales, creación y vinculación de expedientes digitales y firma digital; y del relevamiento, parametrización, capacitación, implementación, puesta en marcha y acompañamiento de expertos en gestión documental digital. (Art. 2°).

En materia de protección de datos personales:

- a. **Ley 25.326 de Protección de los Datos Personales:** Sancionada en octubre del año 2000. La norma prevé que, el tratamiento de los datos personales, sólo es lícito cuando el titular de los mismo ha prestado su consentimiento “libre”, “expreso” e “informado” (art. 5°). De las tres características que debe revestir el consentimiento, es particularmente relevante la atinente a “informado”, porque, de hecho, informar no sólo implica poner en conocimiento del titular de los datos cuál es la finalidad de su tratamiento y dónde se realizará el mismo sino, también de las posibles consecuencias que brindar esa información trae aparejadas (art. 6°).

Esto adquiere particular relevancia en lo que respecta a los sistemas de inteligencia artificial que se valen de complejos algoritmos para la resolución autónoma de problemas y cuyo procesamiento de información y procesamiento de grandes volúmenes de datos son desconocidos por los usuarios.

En lo que respecta puntualmente a la seguridad de los datos, la norma determina que el responsable de su tratamiento debe *adoptar las medidas técnicas y organizativas que resulten necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales, de modo de evitar su adulteración, pérdida, consulta o tratamiento no autorizado, y que permitan detectar desviaciones, intencionales o no, de información, ya sea que los riesgos provengan de la acción humana o del medio técnico utilizado* (art. 9°).

A su vez, el artículo 12°, titulado “Transferencia internacional” establece que se encuentra prohibida la transferencia de datos personales de cualquier tipo con países u organismos internacionales o supranacionales, que no proporcionen niveles de protección adecuados.

- b. **Programa de transparencia y protección de datos personales en el uso de la Inteligencia Artificial.** Creado por Resolución 161/2023, dictada por la Dirección de la Agen-



cia de Acceso a la Información. En el Anexo de la mentada Resolución, se prevé como Objetivo General: Impulsar procesos de análisis, regulación y fortalecimiento de capacidades estatales necesarias para acompañar el desarrollo y uso de la Inteligencia Artificial (IA), tanto en el sector público como en el ámbito privado, garantizando el efectivo ejercicio de los derechos de la ciudadanía en materia de transparencia y protección de datos personales.

En materia de delitos informáticos:

- a. **Ley 26.388.** Sancionada en el año 2008, resulta modificatoria del Código Penal e incorpora a este último los siguientes delitos:
- Art 128° del [Código Penal](#): consiste en la producción, distribución, facilitación, comercialización, divulgación y/o tenencia de material de explotación sexual infantil.
 - Art. 131° del [Código Penal](#): “Grooming” o ciberacoso sexual infantil.
 - Art. 153° bis del [Código Penal](#): Acceso sin autorización a un sistema o dato informático de acceso restringido.
 - Art. 183°, 2° párrafo del [Código Penal](#): Daño Informático. Se produce cuando se altera, destruye o inutiliza datos, documentos, programas, o sistemas informáticos.
 - Art. 184°, inc. 5) y 6) del [Código Penal](#): Daño Informático agravado. Cuando el daño es producido a datos, documentos, programas, o sistemas informáticos públicos o bien, cuando se ejecutara en sistemas informáticos destinados a la prestación de servicios de salud, de comunicaciones, medios de transporte, etc.
- b. **Resolución 428/2024.** Dictada por el Ministerio de Seguridad de la Nación. A través del instrumento de referencia se dispone que, las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales desarrollen labores preventivas en el espacio cibernético en relación a diversos delitos: entre los que destacan aquellos contemplados en la Ley N° 26.388; infracciones a la Ley N° 14.346; Delitos relacionados con el acoso sexual y la producción, financiación, ofrecimiento, comercio, publicación, facilitación, divulgación o distribución de imágenes de abuso sexual de niñas, niños y adolescentes; Trata de personas y Tráfico de Personas; Lavado de dinero y; Terrorismo.

Caso Brasil

En Brasil, la ciudadanía digital se está trabajando desde diferentes frentes, involucrando a instituciones educativas, gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo principal es promover el uso responsable, crítico y seguro de las tecnologías digitales, así como garantizar el acceso equitativo a internet y la información.

En materia de las políticas públicas en educación observamos:

- a. **Currículo escolar:** Se están incorporando contenidos sobre ciudadanía digital en los currículos escolares, desde la educación básica hasta la superior. Estos contenidos abordan temas como la privacidad, la seguridad en línea, el ciberacoso, la desinformación y el uso ético de las tecnologías.
- b. **Formación docente:** Se ofrecen programas de formación continua para docentes, con el fin de capacitarlos en el uso de herramientas digitales y en la enseñanza de la ciudadanía digital.
- c. **Recursos educativos:** Se desarrollan y difunden materiales didácticos, como guías, cartillas y plataformas en línea, para apoyar la enseñanza y el aprendizaje de la ciudadanía digital.



El Gobierno a nivel federal va encaminando acciones que contribuyen a la formación del ciudadano digital como las siguientes:

- a. **Políticas públicas:** El gobierno brasileño ha implementado políticas públicas para promover la inclusión digital y la ciudadanía digital, como el Plan Nacional de Banda Ancha (PNBL) y el Marco Civil de Internet.
- b. **Campañas de sensibilización:** Se realizan campañas de sensibilización para informar a la población sobre los derechos y responsabilidades digitales, así como sobre los riesgos y oportunidades del mundo digital.
- c. **Plataformas de denuncia:** Se han creado plataformas en línea para denunciar casos de ciberacoso, discriminación y otros delitos digitales.

A su vez, desde la sociedad civil se aprecian las siguientes acciones:

- a. Organizaciones no gubernamentales: Diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) trabajan en la promoción de la ciudadanía digital, a través de proyectos de educación, investigación y incidencia política.
- b. Iniciativas de alfabetización digital: Se desarrollan iniciativas para capacitar a la población en el uso de herramientas digitales y en la navegación segura por internet.
- c. Redes de colaboración: Se establecen redes de colaboración entre diferentes actores, como escuelas, universidades, empresas y organizaciones sociales, para compartir experiencias y recursos en la promoción de la ciudadanía digital.

A pesar de los avances, aún existen desafíos importantes en la promoción de la ciudadanía digital en Brasil similares a la de los otros países analizados:

- ❖ **Brecha digital:** La desigualdad en el acceso a internet y a las tecnologías digitales sigue siendo un problema importante, especialmente en las zonas rurales y entre las poblaciones más vulnerables.
- ❖ **Desinformación y noticias falsas:** La proliferación de noticias falsas y desinformación en línea representa un desafío para la formación de ciudadanos digitales críticos y responsables.
- ❖ **Ciberacoso y discurso de odio:** El ciberacoso y el discurso de odio en línea son problemas crecientes que afectan especialmente a niños, niñas y adolescentes.
- ❖ **Privacidad y seguridad en línea:** La protección de la privacidad y la seguridad en línea son temas cruciales para garantizar el ejercicio de los derechos digitales.

Resultan significativos en el marco del presente trabajo presentar recursos útiles contruidos en nuestro país hermano de la región:

- a) **Cartilha Cidadania Digital 2022:** <https://justica.sp.gov.br/wp-content/uploads/2022/11/CartilhaCidadaniaDigital2022FMUSJC.pdf>
- b) **Cidadania digital: o acesso democrático à tecnologia no Brasil - Politize!:** <https://www.politize.com.br/cidadania-digital/>
- c) **Como trabalhar a cidadania digital em sala de aula - Imaginex Education:** <https://imaginex.vc/cidadania-digital/>

En conclusión, la promoción de la ciudadanía digital en Brasil es un proceso en curso que requiere la colaboración de todos los actores sociales. A través de la educación, la sensibilización, la creación de políticas públicas y el desarrollo de herramientas y recursos, se busca construir una sociedad digital más justa, inclusiva y democrática.

Los marcos legales de la ciudadanía digital en Brasil están establecidos en varias leyes y regulaciones que buscan proteger los derechos de los usuarios en el entorno digital y promover un uso responsable de la tecnología. Algunos de los principales marcos legales son:



- a) **Constitución Federal de 1988:** Garantiza los derechos fundamentales como la libertad de expresión, el acceso a la información y la privacidad, que también se aplican en el ámbito digital.
- b) **Marco Civil da Internet (Ley N° 12.965/2014):** Establece los principios y garantías para el uso de internet en Brasil, como la neutralidad de la red, la privacidad y la libertad de expresión.
- c) **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD - Ley N° 13.709/2018):** Regula el tratamiento de datos personales, estableciendo derechos para los titulares de los datos y obligaciones para quienes los recopilan y procesan.
- d) **Código de Defesa do Consumidor (CDC - Ley N° 8.078/1990):** Protege los derechos de los consumidores en las relaciones de consumo, incluyendo las transacciones en línea y el comercio electrónico.
- e) **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA - Ley N° 8.069/1990):** Protege los derechos de niños y adolescentes, incluyendo su seguridad y privacidad en el entorno digital.
- f) **Ley de Protección al Niño y al Adolescente en la Internet (Ley N° 13.810/2019):** Esta ley busca proteger a los niños y adolescentes en el entorno digital, estableciendo directrices sobre cómo deben ser tratados sus datos y cómo deben ser protegidos de contenidos inapropiados.
- g) **Ley de Prevención y Combate a la Delincuencia Cibernética (Ley N° 12.737/2012):** Esta ley establece sanciones para delitos cometidos a través de medios digitales, incluyendo el acceso no autorizado a dispositivos y sistemas.
- h) **Ley de Tierras Rurales (Ley 13.465/2017) y Ley de Acesso à Informação (Ley N° 12.527/2011)** que, aunque no están directamente relacionadas con la ciudadanía digital, abordan aspectos importantes relacionados con derechos de acceso a la información y a recursos digitales.
- i) **Política Nacional de Educación Digital:** Aunque no es una ley en sí misma, esta política tiene como objetivo promover la inclusión digital y la educación en competencias digitales en todo el país, facilitando la formación de ciudadanos digitales.

Además de estas leyes, existen otras regulaciones y políticas públicas que abordan aspectos específicos de la ciudadanía digital, como la ciberseguridad, el combate a la desinformación y la promoción de la inclusión digital. Como en los otros países analizados este marco legal está en constante evolución, adaptándose a los nuevos desafíos y oportunidades que surgen en el entorno digital; buscan fomentar un ambiente seguro y responsables para el uso de la tecnología, garantizando derechos y protecciones para los ciudadanos en el entorno digital.

Caso Chile

En Chile, la ciudadanía digital se trabaja desde diversas instancias y con un enfoque integral que involucra a la educación, el gobierno y la sociedad civil. El Ministerio de Educación de Chile (MINEDUC) ha desarrollado una estrategia integral para promover la ciudadanía digital en la comunidad educativa. Algunas de las acciones más destacadas son:

- a. **Marco de Ciudadanía Digital:** El MINEDUC ha establecido un marco conceptual que define la ciudadanía digital como el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes necesarias para desenvolverse en la sociedad digital de manera responsable, informada, segura, ética, libre y participativa.
- b. **Plataforma de Ciudadanía Digital:** El MINEDUC ha creado una plataforma en línea (<https://ciudadaniadigital.mineduc.cl/>) que ofrece recursos y herramientas para docentes,



estudiantes y familias, con el objetivo de fomentar el desarrollo de la ciudadanía digital en todos los niveles educativos.

- c. **Formación docente:** El MINEDUC ha implementado programas de formación continua para docentes en temas de ciudadanía digital, con el fin de que puedan integrar estos contenidos en sus prácticas pedagógicas.
- d. **Recursos educativos:** El MINEDUC ha desarrollado materiales educativos y guías para docentes y estudiantes sobre temas como la seguridad en línea, la privacidad, el ciberacoso, la desinformación y la participación ciudadana en el entorno digital.

Además de las acciones del MINEDUC, existen otras iniciativas que promueven la ciudadanía digital en Chile:

- **Enlaces, Centro de Educación y Tecnología:** Esta institución desarrolla programas y recursos para apoyar la integración de las tecnologías en la educación y fomentar la ciudadanía digital en las escuelas.
- **Organizaciones de la sociedad civil:** Diversas organizaciones sin fines de lucro trabajan en la promoción de la ciudadanía digital a través de campañas de sensibilización, talleres, programas de formación y proyectos de investigación.
- **Empresas privadas:** Algunas empresas del sector tecnológico han desarrollado programas de responsabilidad social empresarial que buscan fomentar la ciudadanía digital en la población.

A pesar de los avances expuestos más arriba, el país aún enfrenta desafíos en la construcción de una ciudadanía digital plena, situación que se repite en la mayoría de los casos latinoamericanos analizados. Algunos de estos desafíos incluyen:

- ✓ **Brecha digital:** La desigualdad en el acceso y uso de internet sigue siendo un problema en Chile, lo que dificulta el desarrollo de la ciudadanía digital en sectores más vulnerables de la población.
- ✓ **Alfabetización digital:** Es necesario fortalecer la formación en competencias digitales de la población, tanto en el ámbito educativo como en el laboral y social.
- ✓ **Seguridad en línea:** El ciberacoso, la desinformación y otros riesgos en línea siguen siendo una preocupación, por lo que es importante promover prácticas seguras y responsables en el uso de internet.

Sin embargo, también existen oportunidades para avanzar en la construcción de una ciudadanía digital más sólida en Chile. Algunas de estas oportunidades son:

- a. **Aprovechamiento de las tecnologías:** Las tecnologías digitales pueden ser herramientas poderosas para fomentar la participación ciudadana, la educación y el desarrollo social.
- b. **Colaboración entre actores:** La colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado es fundamental para impulsar iniciativas de ciudadanía digital que tengan un impacto real en la sociedad.
- c. **Investigación y evaluación:** Es necesario realizar investigaciones y evaluaciones rigurosas para conocer el estado de la ciudadanía digital en Chile y diseñar políticas públicas basadas en evidencia.

En resumen, Chile está trabajando activamente en la promoción de la ciudadanía digital, pero aún quedan desafíos por superar. A través de la colaboración y el compromiso de todos los actores involucrados, es posible construir una sociedad digital más inclusiva, segura y democrática.

Los marcos legales de la ciudadanía digital en Chile se basan en varios principios y leyes que buscan proteger los derechos de los usuarios en el entorno digital, promover el ac-



ceso equitativo a internet y fomentar un uso responsable y seguro de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Algunos de los marcos legales más relevantes en Chile son:

- a. **Constitución Política de la República de Chile:** Garantiza derechos fundamentales como la libertad de expresión, el derecho a la información y la protección de datos personales, que son esenciales para la ciudadanía digital.
- b. **Ley N° 19.628 sobre Protección de la Vida Privada:** Establece los principios y normas para la protección de datos personales, regulando su recolección, almacenamiento, uso y divulgación.
- c. **Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública:** Garantiza el derecho de las personas a acceder a la información pública en poder de los órganos de la Administración del Estado, promoviendo la transparencia y la participación ciudadana.
- d. **Ley N° 21.180 sobre Delitos Informáticos:** Tipifica los delitos informáticos, como el acceso ilícito a sistemas informáticos, el sabotaje informático, la interceptación de comunicaciones y la difusión de malware.
- e. **Ley N° 20.584 sobre Derechos y Deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud:** Establece normas para la protección de datos de salud y el consentimiento informado en el ámbito digital.
- f. **Ley N° 21.369, Ley de Protección de Datos Personales (en reemplazo de la Ley N° 19.628):** Esta nueva ley, que entró en vigencia en marzo de 2022, fortalece la protección de datos personales y establece nuevas obligaciones para las empresas y organismos públicos que manejan datos personales.

Además de estas leyes, existen otras normativas y políticas públicas que buscan promover la ciudadanía digital en Chile, como el Plan Nacional de Conectividad y la Estrategia Nacional de Ciberseguridad. Como ya hemos expuesto, el marco legal de la ciudadanía digital está en constante evolución, adaptándose a los avances tecnológicos y a los nuevos desafíos que surgen en el entorno digital.

En el marco de la estrategia de Inclusión Digital, en agosto de 2024, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la Secretaría General de Gobierno, a través de la Subsecretaría General de Gobierno, junto al Ministerio de Educación, a través de su Subsecretaría de Educación, presentaron la implementación de un plan que fortalezca las competencias de la ciudadanía en general y también con foco en las comunidades educativas, amparados en los marcos de ciudadanía digital y de alfabetización mediática, informacional y digital ya mencionados ut-supra. Esto manifiesta la creciente intervención del Estado en el fortalecimiento de la ciudadanía Digital.

Caso Uruguay

En la República Oriental del Uruguay, la ciudadanía digital se trabaja de forma integral y colaborativa, involucrando a diversos actores y sectores de la sociedad. Se busca promover el uso responsable, seguro y crítico de las tecnologías digitales, así como garantizar el acceso equitativo a internet y la protección de los derechos digitales de todos los ciudadanos.

En este marco hemos podido identificar las siguientes estrategias y acciones que se aplican para promover la ciudadanía digital en Uruguay:

- a. **Estrategia de Ciudadanía Digital:** El gobierno uruguayo, a través de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), ha lanzado la Estrategia de Ciudadanía Digital 2024-2028. Esta estrategia establece objetivos y



- líneas de acción para fortalecer la ciudadanía digital en áreas como educación, inclusión, protección de derechos, participación ciudadana y desarrollo de habilidades digitales.
- b. **Grupo de Trabajo de Ciudadanía Digital (GTCD):** Este grupo, conformado por representantes del gobierno, la academia y la sociedad civil, trabaja en la elaboración de recomendaciones y políticas públicas para promover la ciudadanía digital.
 - c. **Programas educativos:** Se implementan programas educativos en escuelas y universidades para fomentar el desarrollo de habilidades digitales, el pensamiento crítico y la participación responsable en línea.
 - d. **Campañas de sensibilización:** Se realizan campañas de sensibilización para informar a la población sobre los riesgos y oportunidades del mundo digital, así como sobre sus derechos y responsabilidades como ciudadanos digitales.
 - e. **Recursos y herramientas:** Se desarrollan recursos y herramientas educativas para apoyar a docentes, padres y estudiantes en el aprendizaje y la práctica de la ciudadanía digital.
 - f. **Plataformas de participación ciudadana:** Se promueve la participación ciudadana en línea a través de plataformas digitales que permiten a los ciudadanos expresar sus opiniones, proponer ideas y colaborar en la toma de decisiones.

En este marco podemos citar algunos ejemplos de iniciativas concretas, si que las mismas sean exhaustivas y / o excluyentes:

- ❖ **Plan Ceibal:** Este programa ha proporcionado computadoras portátiles a todos los niños y maestros de escuelas públicas, contribuyendo a reducir la brecha digital y democratizar el acceso a la tecnología.
- ❖ **Jóvenes a Programar:** Este programa busca fomentar la inclusión digital y el desarrollo de habilidades tecnológicas en jóvenes de contextos vulnerables, ofreciendo cursos gratuitos de programación y otras áreas relacionadas.
- ❖ **Ciberseguridad en Educación:** Este programa busca sensibilizar y capacitar a la comunidad educativa sobre los riesgos y buenas prácticas en el uso de internet, promoviendo un entorno digital más seguro para niños y jóvenes.

A pesar de los avances, aún existen desafíos en la promoción de la ciudadanía digital en Uruguay, como la brecha digital en zonas rurales y poblaciones vulnerables, la necesidad de fortalecer la educación en ciberseguridad y la protección de datos personales, y la promoción de una mayor participación ciudadana en línea.

Sin embargo, el compromiso del gobierno, la academia y la sociedad civil con la ciudadanía digital es un signo positivo de que Uruguay está avanzando en la construcción de una sociedad más informada, participativa y responsable en el mundo digital.

El marco legal de la ciudadanía digital se encuentra en constante desarrollo y se basa en diversas leyes y normativas que buscan proteger los derechos de los usuarios en el entorno digital, promover la inclusión y garantizar un uso responsable de las tecnologías.

Los principales marcos legales que hemos identificados, sin pretender ser exhaustivos y / o excluyentes son los siguientes:

- a. **Ley N° 18.331 de Protección de Datos Personales y Acción de Habeas Data (2008):** Esta ley establece los principios y obligaciones para el tratamiento de datos personales, tanto en el sector público como privado. Garantiza el derecho a la privacidad, el acceso a la información y la rectificación de datos erróneos.



- b. **Ley N° 19.179 de Servicios de Comunicación Audiovisual (2014):** Esta ley regula los servicios de comunicación audiovisual, incluyendo internet, y establece principios como la libertad de expresión, el pluralismo y la diversidad.
- c. **Ley N° 19.691 de Delitos Informáticos (2018):** Esta ley tipifica los delitos informáticos, como el acceso ilícito a sistemas informáticos, la interceptación de comunicaciones, el daño informático y la difusión de contenido inapropiado.
- d. **Ley N° 19.778 de Ciberseguridad (2019):** Esta ley establece un marco para la protección de la infraestructura crítica y la seguridad de la información en Uruguay.
- e. **Decreto N° 148/022 de Neutralidad de Red (2022):** Este decreto garantiza la neutralidad de la red en Uruguay, asegurando que todos los datos en internet sean tratados de igual manera, sin discriminación ni restricciones.
- f. **Código de la Niñez y la Adolescencia:** Establece la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el entorno digital, incluyendo el derecho a la privacidad, la protección contra el ciberacoso y la explotación sexual en línea.
- g. **Convenio de Budapest sobre Ciberdelincuencia:** Uruguay es signatario de este convenio internacional, que establece medidas para combatir el ciberdelincuencia y promover la cooperación internacional en esta materia.
- h. **Estrategia de Ciudadanía Digital para una Sociedad de la Información y el Conocimiento (AGESIC):** Esta estrategia establece los lineamientos para promover la ciudadanía digital en Uruguay, fomentando el uso responsable y crítico de las tecnologías, la inclusión digital y la protección de los derechos en línea.

Como se puede observar, Uruguay ha logrado avances significativos en la protección de los derechos digitales y la promoción de la ciudadanía digital; sin embargo, aún persisten desafíos como la brecha digital, el ciberacoso, la desinformación y la necesidad de fortalecer la educación en ciudadanía digital. El gobierno uruguayo, junto con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, trabaja en la implementación de políticas y programas para abordar estos desafíos y garantizar que todos los ciudadanos puedan disfrutar de los beneficios de la era digital de manera segura y responsable.

Caso Unión Europea (UE)

- a. **Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal (STE n.º 108).** Esta Convención data de 1981 y es el primer instrumento internacional vinculante que protege al individuo contra los abusos que pueden acompañar la recopilación y el procesamiento de datos personales y que busca regular al mismo tiempo el flujo transfronterizo de datos personales. Además de ofrecer garantías en relación con la recogida y el tratamiento de datos personales, prohíbe el tratamiento de datos “sensibles” sobre la raza, la política, la salud, la religión, la vida sexual, los antecedentes penales, etc., de una persona, si no existen las debidas garantías jurídicas. El Convenio consagra también el derecho de la persona a saber qué información se almacena sobre ella y, en caso necesario, a que se corrija.
- b. **Agenda Digital para Europa (ADE).** La Agenda Digital para Europa es una de las siete iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020, y su propósito es definir la función capacitadora esencial que deberá desempeñar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) si Europa quiere hacer realidad sus ambiciones para 2020. El objetivo de esta Agenda es trazar un rumbo que permita maximizar el potencial económico y social de las TIC, y en particular de internet, como soporte esencial de la actividad económica y social: para hacer negocios, trabajar, jugar, comunicarse y expresarse en libertad.



Esta iniciativa busca una economía digital europea sin fronteras en la que se garantice la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales. Este espacio común también promueve la protección efectiva de los datos de los usuarios europeos, ahora en manos de multi-nacionales que se escapan de los controles de los Estados miembros. En definitiva, se trata de la creación de un área donde los ciudadanos y las empresas puedan acceder sin problemas a bienes y servicios independientemente de la ubicación dentro del espacio económico europeo. (Troitiño, 2021).

- c. **Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea.** De fecha de 27 de abril de 2016 y relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.
- d. **Talleres europeos de difusión o European Awareness Scenario Workshops (EASW).** Constituyen una iniciativa del programa INNOVATION, presentado en 1994 y cuyo objetivo es explorar las posibilidades de acciones y experimentos sociales en la promoción de un entorno que favorezca la innovación en Europa. (Comisión Europea). A través de esta metodología, ciudades como Atenas, Sevilla y Valencia intentan brindar soluciones a los problemas de los municipios en base a escenarios de futuro, teniendo en cuenta los diferentes actores locales, a los efectos de utilizar y potenciar las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC).
- e. **E-residency:** Países como Estonia y Grecia otorgan la posibilidad a cualquier persona de acceder a la residencia digital que, si bien no implica la obtención de la ciudadanía del país de referencia, permite establecer un negocio con base en la Unión Europea y utilizar la avanzada infraestructura digital para manejarlo desde cualquier lugar del mundo.
- f. **Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital.** La Declaración, cuya entrada en vigencia fue en el año 2023, se integra de seis capítulos, a saber: Capítulo I: Una transformación digital centrada en las personas. Las personas constituyen el núcleo de la transformación digital de la Unión Europea. La tecnología debe servir y beneficiar a todas las personas que viven en la UE y empoderarlas para que cumplan sus aspiraciones, en total seguridad y respetando plenamente sus derechos fundamentales.; Capítulo II: Solidaridad e inclusión. La tecnología debe utilizarse para unir a las personas, no para dividir las. La transformación digital debería contribuir a una sociedad y una economía equitativas e inclusivas en la UE.; Capítulo III: Libertad de elección. La inteligencia artificial debe ser un instrumento al servicio de las personas y su fin último debe ser aumentar el bienestar humano. Toda persona debería estar empoderada para beneficiarse de las ventajas de los sistemas algorítmicos y de inteligencia artificial, especialmente a fin de tomar sus propias decisiones en el entorno digital con conocimiento de causa, así como estar protegida frente a los riesgos y daños a su salud, su seguridad y sus derechos fundamentales.; Capítulo IV: Participación en el espacio público digital. Toda persona debería tener acceso a un entorno digital fiable, diverso y multilingüe. El acceso a contenidos diversos contribuye a un debate público plural y a la participación efectiva en la democracia de manera no discriminatoria.; Capítulo V: Seguridad, protección y empoderamiento. Toda persona debería tener acceso a tecnologías, productos y servicios digitales diseñados para estar protegidos, ser seguros y proteger la privacidad, lo que se traduce en altos niveles de confidencialidad, integridad, disponibilidad y autenticidad de la información tratada.; Capítulo V: Sostenibilidad. Para evitar que se cause un perjuicio significativo al medio ambiente y promover la economía circular, los productos y servicios digitales deberían diseñarse, producirse, utilizarse, repararse, reciclarse y eliminarse de manera que se atenúen sus efectos negativos en el medio ambiente y en la sociedad y se evite la obsolescencia programada. Toda persona debería tener acceso a información precisa y fácil de entender sobre los efec-



tos ambientales, el consumo de energía, la reparabilidad y vida útil de los productos y servicios digitales, que le permita tomar decisiones responsables.

- g. **Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea (UE).** Su entrada en vigencia se produjo el corriente año. Además de efectuar regulaciones de diversa índole en materia de Inteligencia Artificial, prevé el uso responsable y ético de la misma. En estas coordenadas clasifica como de “alto riesgo”, aquellos sistemas de IA que puedan influir *sustancialmente en el nivel de educación y formación que las personas recibirán o al que podrán acceder, o supervisan y detectan comportamientos prohibidos de los estudiantes durante las pruebas, ya que pueden decidir la trayectoria formativa y profesional de una persona y, en consecuencia, puede afectar a su capacidad para asegurar su subsistencia.*

CONCLUSIONES

La disrupción generada por las nuevas tecnologías impacta en diversas áreas de las actividades humanas: salud, política, economía, derecho. Es tal su influencia que, incluso, pasamos por alto que una determinada actividad está siendo realizada gracias al aporte de una inteligencia artificial o de un robot, desde tareas relativamente complejas vinculadas a la previsión de un resultado, como ocurre por ejemplo con las aplicaciones que emplean un lenguaje de procesamiento natural y que son capaces de interactuar con los seres humanos, hasta tareas -en principio simples-, como pueden ser las atinentes a la limpieza de un hogar.

Cualquiera sea el caso, lo cierto es que los seres humanos experimentamos en la actualidad una transición existencial, que transcurre desde el plano netamente material al ahora novedoso campo digital. Evidentemente, el salto de una era a otra no es casual, sino que responde a una serie de factores determinantes en su devenir, y cuyo común denominador es la incidencia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la inteligencia artificial y la manipulación de inmensas cantidades de datos a través de vías informáticas (Big Data), en el curso de nuestra vida cotidiana.

A modo de ejemplo de lo anterior, hoy no se puede concebir realizar un trámite, que implique el pago de un servicio, la gestión de una tarjeta de crédito o la solicitud de un préstamo, sin una aplicación bancaria que integra una billetera virtual. Incluso, los “smartphones” tratan de ser cada vez más “smart” y menos “phone”, en aras de promover el uso y goce de la inteligencia artificial para editar fotos y realizar traducciones de un escrito o conversación en tiempo real. Es decir, el foco está puesto en otorgar preeminencia a diversas herramientas digitales que se traduzcan en auténticas mejoras de nuestra situación de confort o, en otras palabras, que nos haga la vida más fácil.

Por si fuera poco, el auge de las redes sociales, de la que seguramente ningún ser humano se encuentra ajeno, han motivado la proliferación de un mundo que, muchas veces, dista de lo que puede apreciarse en la realidad. Se muestra una imagen, una idea o una costumbre que altera la percepción subyacente y configura una nueva identidad. El objetivo de las grandes empresas de tecnología, entre ellas, la de “Meta” -actual propietaria de Facebook, Instagram y Whatsapp-, es la de construir una “realidad” virtual descentralizada y corporativa que signifique la evolución natural de internet (Campos Ríos, 2022), y que implique la construcción de un mundo en el que se pueda interactuar, adquirir bienes o manipular activos financieros. Este “metaverso” (Stephenson, 1992), desligado de los estándares que impone el Estado, el mercado o la sociedad civil, se erige como el anhelo de quienes se sienten oprimidos, y ven en la realidad material un obstáculo de proyección personal.

Ahora bien, en el escenario descripto, adquiere una relevancia superlativa el rol del Estado, justamente porque, al igual que los seres humanos, debe ser capaz de deconstruirse y



transformarse en un entramado institucional permeable a los requerimientos actuales y futuros. Como señala Ozlak (2020), en un clima de vorágine propiciado por la disrupción de las nuevas tecnologías, los gobiernos y organizaciones deben afrontar la difícil tarea de “gestionar”. La situación se torna más compleja si tenemos en cuenta que, a raíz de diversas cuestiones (que no cabe mencionar porque excederían la amplitud del presente trabajo), los Estados se encuentran sujetos a un aval constante de legitimidad por parte de la ciudadanía. Es decir que, aquellas formas sociales inicialmente ideadas para dar respuesta a requerimientos de la comunidad, y que conocemos como instituciones públicas, se encuentran en crisis.

Por ello, la labor estatal se torna indispensable para aminorar, en la medida de lo posible, el impacto negativo que puede acarrear la velocidad del cambio. Ni el mercado, ni la sociedad civil de forma aislada, serán capaces de controlar el ritmo de la tormenta y prever consecuencias no deseadas, mediante regulaciones normativas uniformes que reparen en las consideraciones éticas sobre el uso de las nuevas tecnologías, en la accesibilidad a las NTIC y las IA, y en la rendición de cuentas o asunción de responsabilidades ante resultados adversos por parte de creadores y proveedores.

El concepto de ciudadanía implica un conjunto de derechos pero también de obligaciones; la ciudadanía digital no es solamente conectarse sino, también, la construcción de un sujeto responsable que pueda desarrollar habilidades digitales, como saber buscar información en línea, evaluar la veracidad de lo que encontramos y protegernos contra amenazas cibernéticas; también incluye comprender cómo funcionan las redes sociales, cómo mantener nuestra privacidad y cómo comunicarnos de manera efectiva en entornos digitales.

La Era META nos interpela en la consideración de que lo público (entre esto lo estatal) debe considerar los entornos digitales, y en ese sentido, las tecnologías y herramientas digitales median las relaciones entre las personas y generan nuevas identidades y representaciones del mundo, transformando las formas de ejercer la ciudadanía en las democracias.

Es por ello que resulta fundamental abordar los nuevos desafíos, oportunidades y riesgos que implican estas nuevas maneras de relacionarnos. El acceso a las tecnologías digitales y la alfabetización digital se constituye como un derecho básico de este siglo, siendo un punto de partida para generar más equidad. En consecuencia, resulta fundamental promover y garantizar el desarrollo de habilidades, tanto a nivel técnico para el uso efectivo y también, a nivel crítico, para poder evaluar los impactos positivos y negativos del uso de las tecnologías y promover un uso responsable a nivel individual y colectivo.

Es evidente que, vivimos en un mundo lleno de tecnología, pero no se trata solo de dispositivos móviles, computadores y herramientas de Inteligencia Artificial, sino que se trata de algo mayor y más profundo. Hoy, un ciudadano ya puede beneficiarse de la ciudadanía digital, pero para ejercer este derecho plenamente debe hacer su propia Transformación Digital, un proceso transversal que aplica para todos los aspectos de su vida. Esa transformación depende esencialmente de un cambio de cultura, de mentalidad. Entender la tecnología, con todos los retos y oportunidades que trae aparejado, es algo a lo que toda persona debe apuntar para ser un verdadero “netizen”. Ser un ciudadano digital implica más que simplemente usar dispositivos electrónicos. Es una actitud activa y consciente hacia la tecnología, con valores como la responsabilidad, la ética y la participación.

Los avances presentados en los países seleccionados indican la preocupación de los gobiernos en la formación de la ciudadanía digital, el resguardo de la democracia como modelo de vida de las sociedad y la protección de los derechos de las personas más allá del “dividuo” cuya existencia resulta motivada por el cambio disruptivo que vamos experimentando.



Bibliografía consultada:

Abdala, M. B.; Lacroix Eussler, S.; Soubie, S. (2019). La política de la Inteligencia Artificial: sus usos en el sector público y sus implicancias regulatorias. Documento de trabajo N° 185; CIPPEC.

Cabrol, M.; Sánchez, R. A. (2021). ¿Quién le teme a la Inteligencia? Posibilidades y riesgos de la Inteligencia Artificial en el Estado digital. Prólogo de Iván Duque Márquez. Banco Interamericano de Desarrollo.

Campos Ríos, M. (2022). El Estado en la Era Meta. Del “Estado Inteligente” al “Estado Inmersivo”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Capdeferro Villagrasa, O. (2020). La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial. Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política N° 30. Pp. 01-14.

Carrasco, L. (et.al.) (2020). Identidad digital: cómo administrar la presencia en la red. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Castillero, N.; Toscano, W. (2021). Bitcoin, blockchain y el mundo digital. Editorial Paris.

CEPAL (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. CEPAL, Naciones Unidas.

Cortés Olivo, D. (2019). La incorporación de la inteligencia artificial en el poder público. La política en el mundo inteligente. Revista Conjeturas Sociológicas, Vol. 7 N° 19; pp: SD. Consultado el 06/06/2023. Disponible en www.portal.amelica.org.

Faliero, J. C. (2021). Limitar la dependencia algorítmica: Impactos de la inteligencia artificial y sesgos algorítmicos. Revista Nueva Sociedad No 294, julio-agosto, disponible en <www.nuso.org>. Pp. 120-129.

Fundación Telefónica (2023). Sociedad digital en América Latina – 2023. Penguin Random House Grupo Editorial, S. A. U.

Kantis, H.; Federico, J.; Menéndez, C. Ibarra García, S. (2022). Emprendimiento digital en ciudades intermedias: Elementos conceptuales y estrategias de desarrollo en la Pospandemia. CIPPEC; BID LAB; Fundación PRODEM.

Landaverde Trejo, J. (Coordinador) (2019). Ciudadanía Digital: identidades, procesos educativos y formas alternativas del ser digital. Consejo Técnico de la Dirección de Investigación de la Universidad Marista de Querétaro y Revista Académica EduTrIn.

McCarthy, J. (2019). The Ethics of AI: The Significance of the US and China in the Global AI Landscape. Brookings Institution Press.

Mota Sánchez, E. M.; Herrera Exposito, E. (2023). Auditoría algorítmica en la inteligencia artificial en el sector público. Proyecciones Revista digital Instituto de Investigaciones y Estudios Contables - FCE UNLP. N° 17 (mayo 2023 - abril 2024). Pp. 32-39. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/26185474e025>.

Oszlak, O. (2020). El Estado en la era exponencial. Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. Libro digital, PDF.

Ramió, C. (2019). “Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público”. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N°22, pp. 140-144.



SEGEGOB –MINEDUC (2024). Plan Ciudadanía y Alfabetización Digital. Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile - Ministerio de Educación de la República de Chile.

Troitiño, D. R. (2020). “La ‘Década Digital’ de la Unión Europea: desarrollos e impactos sobre su ciudadanía y economía”. Consultado 31-07-24. Disponible en <https://raco.cat/index.php/IDP/article/view/n34-troitino2/487928>

UNESCO (2019). ICT in education. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. UNESCO.

Unión Europea (2020). Agenda Digital para Europa, Consultado el 30/07/24. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245>

Unión Internacional de Telecomunicaciones (2020). TIC para el desarrollo sostenible. Naciones Unidas.

Zuckerberg, M. (2021). The Metaverse: What it is, where to find it, and why it matters. Facebook Connect.

Normativas consultadas:

European Commission (2018). Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a Framework for the Free Flow of Non-Personal Data in the European Union. Official Journal of the European Union.

European Commission (2020). Horizon 2020: The EU Framework Programme for Research and Innovation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

Reglamento 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea. [Archivo PDF]. <https://acortar.link/DQ8Rn2>

Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea (UE). [Archivo PDF]. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0138_ES.pdf

Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales para la Década Digital. [Archivo PDF] <https://acortar.link/KOGvIb>

<https://acortar.link/RHFz4G> - Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (STE n.º 108).

Sitios WEB consultados:

<https://www.argentina.gob.ar/que-es-la-ciudadania-digital>

<https://expansion.mx/tecnologia/2022/05/03/que-es-la-ciudadania-digital-y-cuales-son-sus-caracteristicas>

<https://ciudadaniadigital.mineduc.cl/que-es-la-ciudadania-digital/>

<https://concepto.de/ciudadania-digital/>



Una caracterización de las condiciones estructurales del empleo público en los municipios bonaerenses

Ricardo A. Paparás
(rpaparas@campus.ungs.edu.ar)
Luciana G. Llorca
(lgllorca@hotmail.com)

Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Resumen

Este trabajo se orienta a generar aportes sobre una temática poco abordada: el empleo público en gobiernos locales argentinos. Reconociendo la heterogeneidad de los regímenes municipales en nuestro país, aquí el análisis se centra en aquellos que integran la Provincia de Buenos Aires. A partir de la sistematización de las dieciséis regiones que reúnen a los diferentes Partidos, se realiza una caracterización de las mismas, en términos de condiciones socio-productivas, de autonomía fiscal y de dimensionamiento físico y financiero del empleo público municipal. Con ello, se busca identificar similitudes y diferencias, y plantear nuevos cuestionamientos que amplíen la agenda de investigación en este campo, superadoras de visiones prescriptivas y poco fundadas en las experiencias particulares. La metodología utilizada consiste en un estudio de corte transversal de tipo analítico, mediante la recolección de datos fiscales y de empleo de los municipios, su sistematización y regionalización. La técnica de recolección se basa en el análisis documental y el relevamiento de fuentes secundarias de información principalmente cuantitativa.

Palabras clave: *Empleo Público, Gobiernos Locales, Finanzas Públicas*

1. Introducción

La cuantificación de los recursos humanos que se desempeñan en los gobiernos locales de la Argentina es un asunto que entraña grandes dificultades, debido a la escasez de datos disponibles para las diferentes provincias, como así también por su falta de sistematización. Con estas limitaciones, existen trabajos que han buscado dar cuenta del tamaño y características del empleo público local argentino de forma agregada (Iturburu, 2005, 2007; Cao, 2008; Bonardo, 2009; Fundación Germán Abdala, 2021), y para los municipios mendocinos (Llano, Bilbao y Belmonte, 2019).

Intentando dar alguna precisión sobre su dimensionamiento, el empleo público en todo el país representaba hacia fines del año 2021 aproximadamente el 18% de la población ocupada total (Maito, Schachtel y Garay, 2023). También de acuerdo a la última información disponible, con datos de la ex Secretaría de Gestión y Empleo Público, en base a los registros del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el año 2023 habían 3,3 millones de trabajadores públicos, de los cuales, 2,2 millones (66%) se desempeñaban en gobiernos provinciales,



711.000 (21%) pertenecían al Estado nacional y 440.000 (13%) eran agentes municipales (Castellani, 2023).

Sin embargo, estimaciones que toman en cuenta la alta subregistración presente en los ámbitos subnacionales refieren a 3,8 millones de puestos de trabajo, cuya distribución varía entre niveles de gobierno: 2,3 millones (60%) provincial, 800.000 (21%) nacional y 720.000 (19%) municipal (Blutman y Cao, 2023).

Por otro lado, del último informe oficial disponible que contiene la distribución de trabajadores públicos municipales entre las diferentes provincias, se desprende que Buenos Aires concentra el 52 % de ese segmento (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2017). Contemplando los datos del año 2023, estaríamos hablando de entre 230.000 y 374.400 agentes repartidos entre los 135 Partidos⁴⁵⁴⁶⁴⁷⁴⁸.

Más allá de esta estimación, hay una gran vacancia de investigaciones que den cuenta de las características que toma el empleo público municipal bonaerense. Una excepción la constituye un trabajo del Centro de Estudios Metropolitanos, centrado en los 40 municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (CEM, 2019).

Adicionalmente, la Dirección Provincial de Coordinación Municipal del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires ha generado publicaciones de carácter discontinuo hasta el año 2019, donde se informa la evolución económica-financiera de los 135 muni-

⁴⁵ <https://www.cilsa.org/> De acuerdo a la Dirección Provincial de Coordinación Municipal, cuya fuente es el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, la planta de personal municipal alcanzaba en diciembre de 2018 a 238.526 agentes. Debe aclararse que estos datos representan sólo a los cargos registrados con aportes.

⁴⁶ Debido a las diferentes concepciones acerca de la extensión territorial del AMBA, aquí utilizamos la definición de INDEC (2003) que engloba los 24 Partidos del Gran Buenos Aires, excluyendo naturalmente para nuestro trabajo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires..

⁴⁷ Las regiones que contienen al AMBA son: Conurbano Norte (General San Martín, Morón, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López); Conurbano Oeste (La Matanza, Merlo y Moreno); Conurbano Sur (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes); Periurbano Norte (Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Fernando, San Miguel y Tigre); y Periurbano Sur (Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza y Florencio Varela). Las regiones que incluyen a los municipios del interior son: Capital (Berisso, Brandsen, Cañuelas, Ensenada, La Plata, Presidente Perón y San Vicente); Centronorte (25 de Mayo, 9 de Julio, Bolívar, Carlos Casares, General Alvear, General Belgrano, General Paz, Las Flores, Lobos, Monte, Navarro, Roque Pérez, Saladillo y Tapalqué); Centrosur (Ayacucho, Azul, Benito Juárez, General La Madrid, Laprida, Olavarría, Rauch y Tandil); Este (Castelli, Chascomús, Dolores, General Guido, General Juan Madariaga, General Lavalle, Lezama, Magdalena, Maipú, Pila, Punta Indio y Tordillo); Fluvial (Baradero, Campana, Ramallo, San Nicolás, San Pedro y Zárate). Marítimo (General Alvarado, General Pueyrredón, La Costa, Mar Chiquita, Pinamar y Villa Gesell), Noroeste (Adolfo Alsina, Carlos Tejedor, Daireaux, Florentino Ameghino, General Pinto, General Villegas, Guaminí, Hipólito Yrigoyen, Leandro N. Alem, Lincoln, Pehuajó, Pellegrini, Rivadavia, Salliqueló, Trenque Lauquen y Tres Lomas; Norte (Alberti, Arrecifes, Bragado, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Chacabuco, Chivilcoy, Colón, General Arenales, General Viamonte, Junín, Mercedes, Pergamino, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco y Suipacha); Periurbano Oeste (Escobar, Exaltación de la Cruz, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz y Pilar); Sudoeste (Bahía Blanca, Coronel de Marina Leonardo Rosales, Coronel Suárez, Patagones, Puán, Saavedra, Tornquist y Villarino); y Sureste (Balcarce, Coronel Dorrego, Coronel Pringles, Lobería, Monte Hermoso, Necochea, San Cayetano y Tres Arroyos).

⁴⁸ Los Partidos Grandes del Interior son: Bahía Blanca, Berisso, Campana, Ensenada, Escobar, General Pueyrredón, General Rodríguez, La Plata, Luján, Olavarría, Pergamino, Pilar, San Nicolás, Tandil y Zárate.



pios, aunque en su gran mayoría a través de datos agregados que no permiten observar las particularidades de cada gobierno local.

En este trabajo partimos de la premisa de que existe una enorme heterogeneidad entre los distintos gobiernos locales argentinos (Iturburu, 2007; Cao, 2008). De hecho, nuestro país posee alrededor de mil trescientas unidades con categoría de municipios, con regímenes, prácticas y situaciones contextuales distintivas. En este sentido, cada provincia establece su propio régimen municipal (art. 5 de la CN), por lo que sería esperable encontrar disparidades en la forma que adquiere el empleo en comarcas pertenecientes a distintas jurisdicciones provinciales.

Similarmente, incluso dentro del mismo ámbito provincial se hacen presentes heterogeneidades de carácter estructural, relativas a aspectos poblacionales, productivos, de servicios sociales, entre otros, que tienen impacto en la configuración del empleo local. Por este motivo, se requieren de estudios en profundidad que permitan observar esas características para sus diferentes regiones.

De acuerdo a estas consideraciones, este trabajo se concentra en el estudio de municipios de la provincia de Buenos Aires, que posee un marco normativo e institucional propio. Para ello, se toman como unidades de análisis las 16 regiones que reúnen al universo de municipios.

El objetivo que guía la investigación es hacer una caracterización de esas regiones, en términos de condiciones socio-productivas, de autonomía fiscal y de dimensionamiento físico y financiero del empleo público municipal. Con ello, se busca identificar similitudes y diferencias, y plantear nuevos cuestionamientos que amplíen la agenda de investigación en este campo, superadoras de visiones prescriptivas y poco fundadas en las experiencias particulares.

A continuación, se expone la metodología aplicada para el estudio; en la segunda sección se describen las características socioproductivas y fiscales de cada región; en la tercera se presentan y analizan los indicadores, tanto físicos como financieros, referidos al empleo público municipal por región; y, por último, se realiza una serie de apreciaciones a modo de conclusión.

2. Consideraciones metodológicas

En atención al propósito de describir algunas características relevantes de los gobiernos locales de la Provincia de Buenos Aires, se ha planteado para la presente investigación un estudio descriptivo de corte transversal. En las ciencias sociales, este tipo de estudio busca observar y describir características de un grupo o población en un momento específico en el tiempo. Si bien presenta una visión estática de los fenómenos (a diferencia de los estudios longitudinales), permite realizar análisis más detallados en la comparación de diferentes variables, especialmente cuando la intención es realizar una primera caracterización (Páramo, 2013: pp. 54-57).

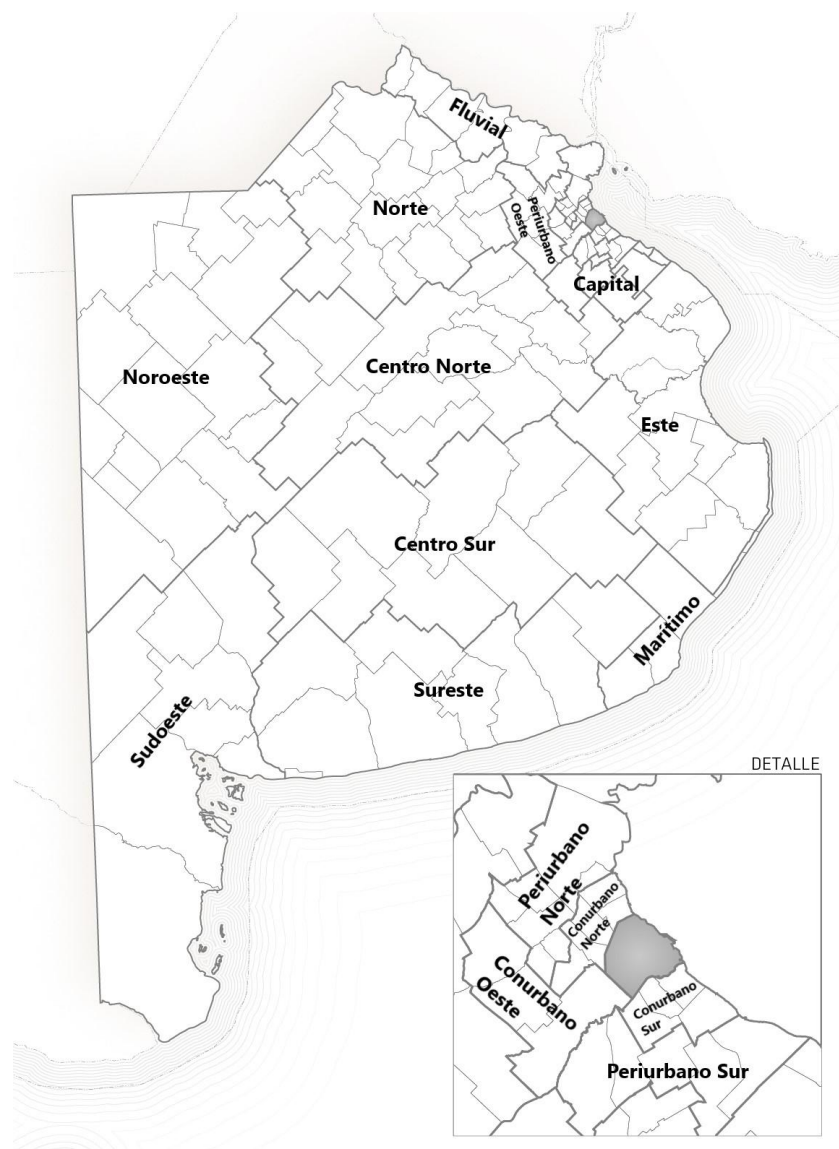
Debido a que el territorio bonaerense se divide en 135 municipios, en aras de facilitar su exposición, se ha optado por establecer su regionalización, consistente en agrupar municipios de características similares y que presenten contigüidad geográfica. En este sentido, se ha tomado la conformación de regiones elaborada por la Subsecretaría de Coordinación Económica del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La perspectiva adoptada ha sido



la de *clustering*: cada región presenta características socioeconómicas semejantes, diferentes del resto, y territorialmente compactas (Giammarino, 2020; pp. 87-88).

Como resultado, surgen 16 Regiones, de las cuales 5 incluyen los 24 Partidos del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)⁴⁹ y las 11 restantes, los 111 Partidos del interior de la provincia (Figura 1)⁵⁰. Estos últimos pueden ser caracterizados como Grandes del Interior (aquellos que superan los 110.000 habitantes) y Rurales (los de menor población). Cada Región del interior de la Provincia contiene municipios Rurales, y puede contener algún (o algunos) Grandes⁵¹.

Figura 1. Regiones de la Provincia de Buenos Aires



⁴⁹ <https://www.rosario-conicet.gov.ar/investigacion>

⁵⁰ <https://unr.edu.ar/cei-unr/>

⁵¹



Fuente: Elaboración propia en base a SIMCO-RAFAM.

La recolección de información de tipo cuantitativa refiere a aspectos socioproductivos, fiscales y de empleo de cada municipio. Las fuentes secundarias consultadas han sido diversas, públicas de origen nacional y de la provincia de Buenos Aires, así como otros informes, documentos e investigaciones previas. Estos datos han sido sistematizados y volcados a una matriz, para posteriormente proceder a su regionalización.

En términos analíticos, cabe hacer dos consideraciones:

- a) Se ha procurado contar con información lo más actualizada posible, lo cual no siempre ha sido posible, debido a las dificultades para acceder a la misma y su falta de disponibilidad y sistematicidad (en términos de empleo público por municipio, los datos más antiguos son los de dotación de personal, de 2015 y los de gasto salarial sobre gasto corriente, de 2018).
- b) En todos los casos, los datos regionalizados surgen del promedio simple de los valores para cada variable correspondientes a los municipios de una misma región (no se ha optado por ponderar dicho promedio por alguna otra característica, como por ejemplo, el peso relativo de la población).

3. Estructura socioproductiva y fiscal regional

El territorio de la Provincia de Buenos Aires muestra grandes heterogeneidades regionales, que se expresan en diversos indicadores productivos y sociales. Como primera medida, se destaca la diferencia entre aquellas que integran el área metropolitana y aquellas que aglutinan los Partidos del interior de la provincia.

Si bien muchos municipios han diversificado sus actividades productivas, podemos hacer una distinción de acuerdo a la actividad principal:

- a) En el AMBA se impone la Industria Manufacturera como un rasgo estructural que aún se sostiene en prácticamente todos los Partidos, seguido por el Comercio. Por su parte, también se impone la Industria Manufacturera en la Región Capital (salvo en el Partido de La Plata donde también es importante la Administración Pública), la Fluvial (con conectividad directa a los mercados internacionales hacia el norte) y el Periurbano Oeste (toma rasgos del AMBA ya que constituye la extensión de la metrópoli porteña hacia el oeste).
- b) La Región Marítimo tiene como principal actividad los Servicios inmobiliarios y empresarios, donde el turismo de la costa atlántica toma protagonismo. En el caso del Partido de General Pueyrredón aparece también la Industria Manufacturera como relevante.
- c) El resto de las regiones del interior, con excepción de algunos municipios Grandes, tienen como actividad más importante la de Agricultura y Ganadería, que marca la impronta de las vastas extensiones pampeanas por fuera de la metrópoli.

El Cuadro 1 revela una notable disparidad en los indicadores socioeconómicos de las distintas regiones de la Provincia de Buenos Aires. En términos de Producto Bruto Geográfico (PBG)



per cápita para el año 2021, se observa que las regiones del Sureste y el Noroeste presentan los valores más altos, con \$ 28.098,13 y \$ 27.420,10 respectivamente, lo que refleja una alta creación de riqueza en relación a la población involucrada.

Cuadro 1. Indicadores socioeconómicos - promedio por Región PBA

Región	PBG per cápita	Necesidades Básicas Insatisfechas	Mortalidad Infantil
Sureste	28.098,13	5,5%	8,4%
Noroeste	27.420,10	5,3%	9,2%
Fluvial	24.629,08	8,9%	10,6%
Centrosur	21.237,94	5,1%	13,5%
Norte	19.723,78	5,9%	6,8%
Capital	19.180,91	12,8%	8,7%
Centronorte	18.580,96	6,0%	10,6%
Este	17.045,40	7,5%	12,0%
Sudoeste	16.841,98	5,8%	6,9%
Conurbano norte	16.210,13	5,6%	6,0%
Periurbano oeste	15.138,26	11,1%	7,4%
Marítimo	13.171,38	7,7%	5,7%
Conurbano sur	12.990,13	9,2%	8,8%
Periurbano norte	12.607,47	10,4%	8,0%
Periurbano sur	10.384,93	13,1%	8,6%
Conurbano oeste	9.357,00	13,0%	8,7%

Nota: El Producto Bruto Geográfico corresponde al año 2021. Los datos de población surgen del Censo de 2022 y las necesidades básicas insatisfechas por municipio, al Censo 2010. La tasa de mortalidad infantil por municipio corresponde al año 2021.

Fuente: Elaboración propia en base a SIMCO-RAFAM, Dirección Provincial de Estadísticas (PBA) e INDEC.

En contraste, el Conurbano oeste y el Periurbano sur muestran los valores más bajos de PBG per cápita, con \$ 9.357,00 y \$ 10.384,93, respectivamente, lo que indica que una relativamente menor capacidad productiva se ve agudizada por la gran cantidad de población que existe en sus municipios (por ejemplo, el Partido de la La Matanza posee 1.841.247 habitantes según el Censo 2022, superando a la población de cinco provincias juntas: Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Pampa, La Rioja y Catamarca).

Este aspecto relativo a la población y la aglomeración que presentan los territorios metropolitanos puede observarse en todas las regiones del AMBA, que aparecen en la parte baja del ranking.

En cuanto a las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), para el año 2010 (último dato censal disponible) la Capital y las zonas periurbanas presentan los mayores porcentajes, con 13,0% en el Conurbano oeste, 13,1% en el Periurbano sur, y 12,8% en la Capital. Estas cifras son reveladoras de un mayor nivel de vulnerabilidad social en estas áreas, en contraste con

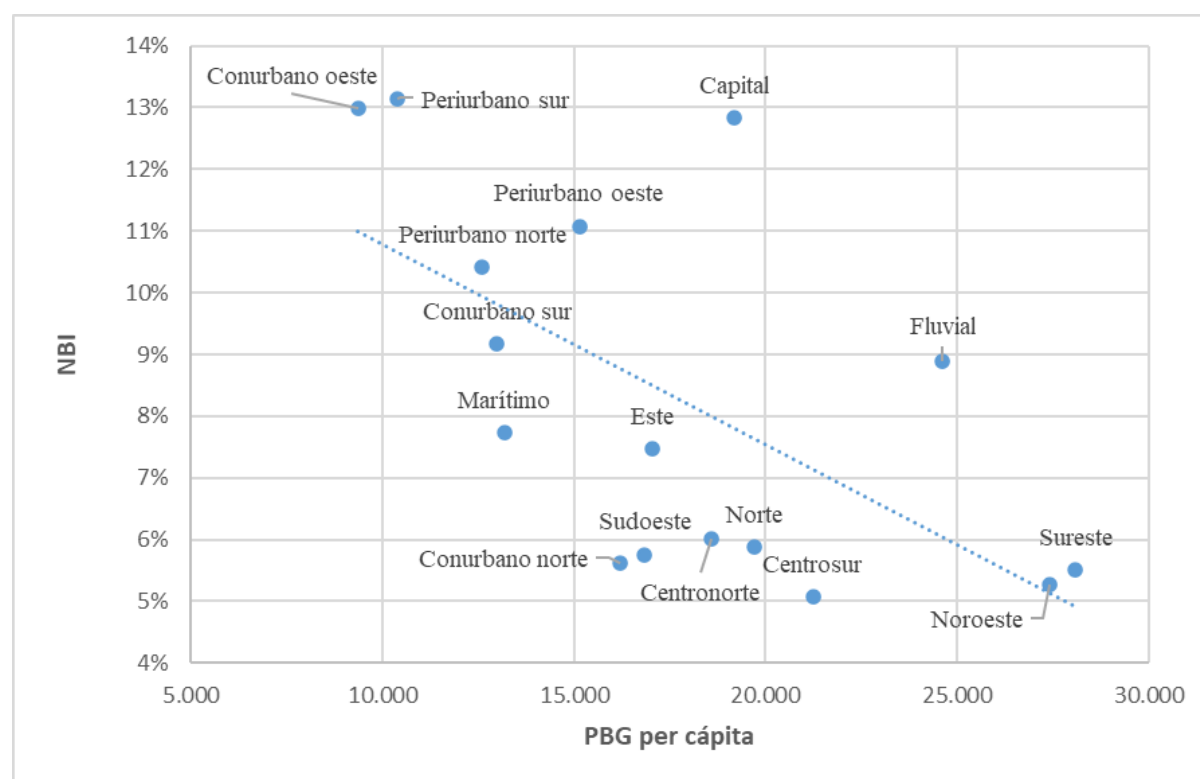


regiones como el Centrosur y el Noroeste, que tienen los niveles más bajos de NBI con 5,1% y 5,3%, respectivamente.

En términos de mortalidad infantil, para el año 2021 la región del Centrosur es la más crítica, con un porcentaje del 13,5%, seguida por la región Este con 12,0%. Este indicador es el reflejo de las mayores deficiencias en infraestructura y atención sanitaria en estas áreas, pese a su posición más favorable en términos de PBG per cápita. Por otro lado, la región del Conurbano norte presenta la mortalidad infantil más baja, con 6,0%, lo que destaca una mejor calidad y acceso a los servicios de salud que se combina con un alto grado de desarrollo económico.

La Figura 2 ilustra la relación entre el Producto Bruto Geográfico (PBG) per cápita y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en las diferentes regiones. A nivel general, se observa una tendencia negativa: a medida que el PBG per cápita aumenta, el porcentaje de NBI tiende a disminuir, lo que refleja una mejora en las condiciones socioeconómicas.

Figura 2. Relación entre PBG per cápita y Necesidades Básicas Insatisfechas - promedio por Región PBA



Nota: El Producto Bruto Geográfico corresponde al año 2021. Los datos de población surgen del Censo de 2022 y las necesidades básicas insatisfechas por municipio, al Censo 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a SIMCO-RAFAM, Dirección Provincial de Estadísticas (PBA) e INDEC.

La región Capital presenta un PBG per cápita considerable, pero muestra un porcentaje de NBI (12,8%) relativamente alto en comparación con otras regiones con niveles similares de



ingresos, lo que puede señalar la persistencia de inequidades en la distribución de recursos y servicios. En contraste, las regiones Noroeste y Sureste muestran los PBG per cápita más elevados, con niveles de NBI muy bajos (5,3% y 5,5% respectivamente), lo que sugiere que son áreas con mayor desarrollo socioeconómico y menores desigualdades estructurales.

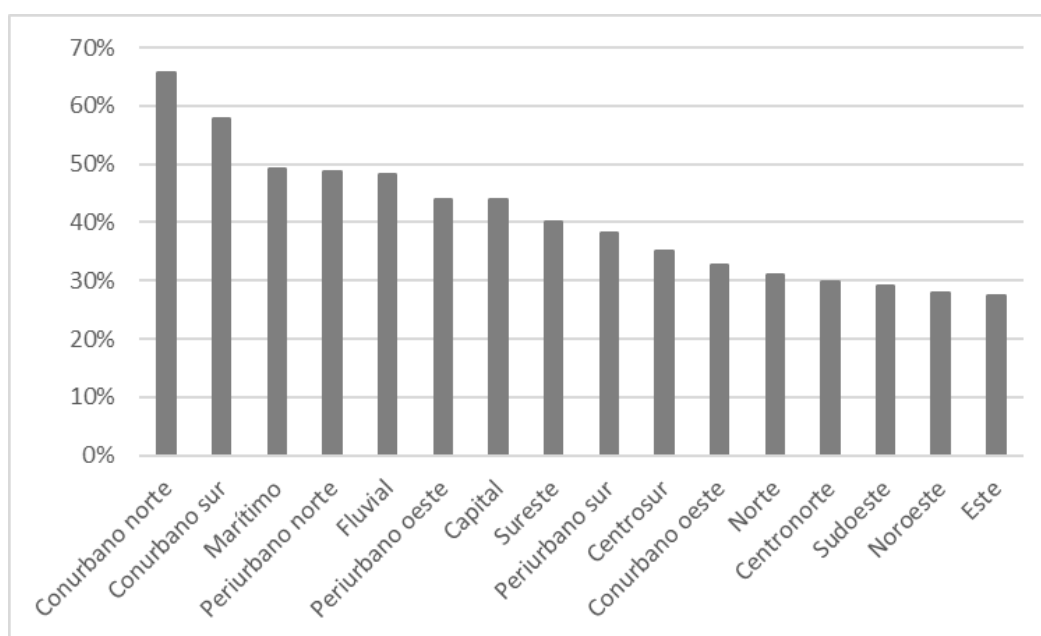
Por otro lado, las regiones Conurbano oeste y Periurbano sur se destacan por tener bajos niveles de PBG per cápita (9.357 y 10.384) junto con altos porcentajes de NBI (13,0% y 13,1%), lo que evidencia carencias significativas y problemas estructurales que limitan su desarrollo.

Este análisis resalta que, si bien el crecimiento económico medido en términos de PBG es un factor clave en la mejora de las condiciones sociales, no es un factor único ni suficiente. Existen desigualdades regionales que requieren políticas públicas que vayan más allá del crecimiento económico, abordando de forma directa las necesidades insatisfechas, especialmente en las regiones con menor desarrollo económico como el Conurbano y las zonas periurbanas. Esto pone de manifiesto la necesidad de implementar políticas fiscales y de inversión que impulsen una redistribución más equitativa y promuevan el desarrollo inclusivo.

En cuanto a los aspectos fiscales, la autonomía financiera, medida como la relación entre recursos propios sobre recursos totales municipales, para las distintas áreas de PBA en 2020 revela una diversidad notable en la capacidad fiscal de cada región, estrechamente vinculada a su estructura socioproductiva y capacidad extractiva de sus sistemas tributarios (ver Figura 3). En este contexto, el Conurbano Norte destaca con una autonomía financiera del 66%, lo que sugiere una concentración significativa de recursos y actividades económicas diversificadas, especialmente en sectores de servicios y comercio. El Conurbano Sur, con un 58% de autonomía, también presenta una posición favorable, influenciada por procesos de industrialización y el desarrollo de sectores económicos emergentes.

En contraposición, áreas como las del Marítimo, Periurbano Norte y Fluvial, que muestran niveles de autonomía media entre 49% y 48%, reflejan una mezcla de actividades económicas que incluyen tanto el turismo como la producción agrícola. Sin embargo, su capacidad de financiamiento se ve limitada por una dependencia de ingresos externos y una menor diversificación económica. El Periurbano Oeste y la Capital, ambos con una autonomía del 44%, enfrentan una situación compleja; a pesar de la importancia económica de la Capital, su capacidad fiscal está restringida por gastos elevados en servicios públicos y la necesidad de mantener una infraestructura adecuada.

Figura 3. Autonomía financiera - promedio por Región PBA. Año 2020



Fuente: Elaboración propia en base a Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, regiones como el Sureste (40%) y el Periurbano Sur (38%) evidencian una autonomía significativamente baja, lo que indica una dependencia mayor de transferencias por coparticipación provincial y una estructura productiva menos diversificada, con una tendencia hacia actividades de menor valor agregado. Del mismo modo, el Centrosur (35%) y el Conurbano Oeste (33%) presentan situaciones similares, donde la falta de desarrollo económico robusto y la concentración de la pobreza limitan sus capacidades fiscales extractivas.

Este panorama implica que la variabilidad en la autonomía financiera está directamente relacionada con la estructura socioproductiva de cada región. Las áreas que cuentan con mayor diversificación económica y acceso a recursos tienden a tener una mejor capacidad fiscal, mientras que aquellas con baja autonomía enfrentan desafíos significativos en cuanto a inversión en infraestructura y servicios, impactando negativamente en su desarrollo económico y social.

En conclusión, el análisis de la autonomía financiera por región en la PBA evidencia desigualdades que están íntimamente ligadas a la estructura socioproductiva. Es esencial que las políticas se orienten a fortalecer las capacidades fiscales de las regiones más vulnerables, promoviendo un desarrollo equilibrado que mejore la calidad de vida de sus habitantes.

4. Radiografía del empleo público por región

En el Cuadro 2, se observa, para el año 2015 (último disponible) una notable variabilidad en la cantidad de empleados públicos por cada 1,000 habitantes en las diferentes regiones. La región Noroeste y Este destacan con 39 empleados por cada 1,000 habitantes, en un extremo, y en el otro, el Conurbano oeste y Periurbano sur, que presentan solo 5 y 7 empleados, respectivamente. Esa distribución se explica en gran parte por la dispersión poblacional que caracteriza a los Partidos del interior, en comparación con aquellos que conforman el AMBA, la



Región Capital y, en menor medida, el Periurbano Oeste, que permiten una mayor economía de aglomeración.

Cuadro 2. Indicadores de empleo público - promedio por Región PBA

Región	Empleados públicos c/1000 habitantes	Gasto en personal / Gasto Corriente	Salario del percentil 25 Región / salario percentil 25 mejor remunerado (Rosario)
Noroeste	39	59,3%	36%
Este	39	59,8%	36%
Sureste	29	64,3%	45%
Centronorte	29	61,6%	35%
Centrosur	28	66,1%	48%
Norte	21	59,9%	41%
Sudoeste	20	67,5%	33%
Marítimo	18	64,8%	47%
Conurbano norte	15	46,6%	30%
Periurbano oeste	13	54,7%	38%
Fluvial	13	61,5%	59%
Conurbano sur	13	53,8%	33%
Capital	12	57,4%	23%
Periurbano norte	11	46,6%	27%
Periurbano sur	7	46,0%	38%
Conurbano oeste	5	50,3%	40%

Nota: Empleados públicos por mil habitantes corresponde al año 2015. Gasto en personal en relación al gasto corriente, al 2018. Los datos salariales son de 2021 (Índice: Rosario = 100).

Fuente: Elaboración propia en base a SIMCO-RAFAM, Dirección Provincial de Coordinación Municipal y Programas de Desarrollo (PBA) y Fundación Germán Abdala.

Como pudo observarse en otros indicadores, si se controla la variable poblacional, las Regiones que integran el AMBA mejoran su situación, pero dentro de ellas, existen mayores falencias en los Partidos del oeste y aquellos pertenecientes al segundo y tercer cordón del conurbano norte y sur, cuestión que, al parecer, está vinculada con su menor desarrollo relativo.

En particular, la variable dotacional (planta de personal del municipio) puede estar subestimada, pues dicha información, obtenida del SIMCO-RAFAM, es calculada a partir de datos del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires, incluyendo, por lo tanto, solamente a los agentes cotizantes de seguridad social. La existencia de otros tipos de vinculaciones de empleo que encubren tareas de tipo permanente y no conllevan aportes sociales (locación de servicios, destajistas, becas y pasantías), quedan por fuera de aquella registración. De acuerdo a Paparás, Mansilla y Dodaro (2022), estas situaciones irregulares aparecen más extendidas en los Partidos del AMBA de menor desarrollo relativo. lo que, en definitiva,



genera una tendencia a subestimar el total dotacional en estos casos. Esta situación no parecería replicarse en igual medida en los municipios del interior de la provincia, donde las estructuras de personal estarían más consolidadas.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta la posibilidad de que los municipios externalicen servicios, lo que también impactaría en la cantidad de agentes, ya que ellos pueden cubrir determinadas funciones con trabajadores propios o mediante personal contratado por sus empresas prestadoras. Un ejemplo de esto último es la gestión del servicio de recolección de residuos a través de terceros que han implementado muchos Partidos.

Con respecto al gasto en personal sobre el gasto corriente, muestra también diferencias significativas. Regiones como Centrosur y Sudoeste presentan los porcentajes más altos (66,1% y 67,5%, respectivamente), lo que mostraría un mayor esfuerzo financiero para sostener la planta de personal, otorgando a los municipios un perfil de mano de obra intensiva en sus funciones.

En contraste, las Regiones del AMBA presentan valores inferiores, lo que puede reflejar varias cuestiones: desde una mayor flexibilidad presupuestaria para atender otros gastos corrientes necesarios (Conurbano Norte -46,6%-), hasta una baja significatividad del gasto de personal en relación a la estructura presupuestaria, sea por la cantidad de agentes involucrados o por su nivel salarial en relación a otros gastos (Periurbano Norte -46,6%- y Periurbano Sur -46%-).

Sin perjuicio de lo expuesto, parece haber una relación inversa entre este indicador del gasto y la densidad de población de los municipios. Así, las regiones del AMBA, de mayor densidad poblacional, presentan, en promedio, valores inferiores a las del interior de la provincia, de menor población y densidad, y mayor dispersión. Ello está en línea con lo observado en otra investigación realizada para los municipios mendocinos (Llano, et al, 2022).

Adicionalmente, el nivel salarial contribuye a comprender cómo se estructura el empleo en las diferentes regiones de la provincia, y, como veremos, está vinculado con las condiciones socioeconómicas de los municipios.

En el Cuadro 2 hemos utilizado un indicador elaborado por Fundación Germán Abdala (2021), que muestra la disparidad de las remuneraciones tomando como referencia el percentil 25. El mismo surge al ordenar los salarios de cada municipio de 1 a 100, tomando el puesto 25 de dicha distribución. Por lo tanto, representa un nivel salarial bajo. Para cada Región se muestra la relación entre el salario del percentil 25 de sus municipios, frente al salario del percentil 25 del municipio de Rosario, el mejor remunerado del país de acuerdo al relevamiento realizado por dicha Fundación.

A partir de los datos expuestos en el cuadro, corresponde hacer dos apreciaciones:

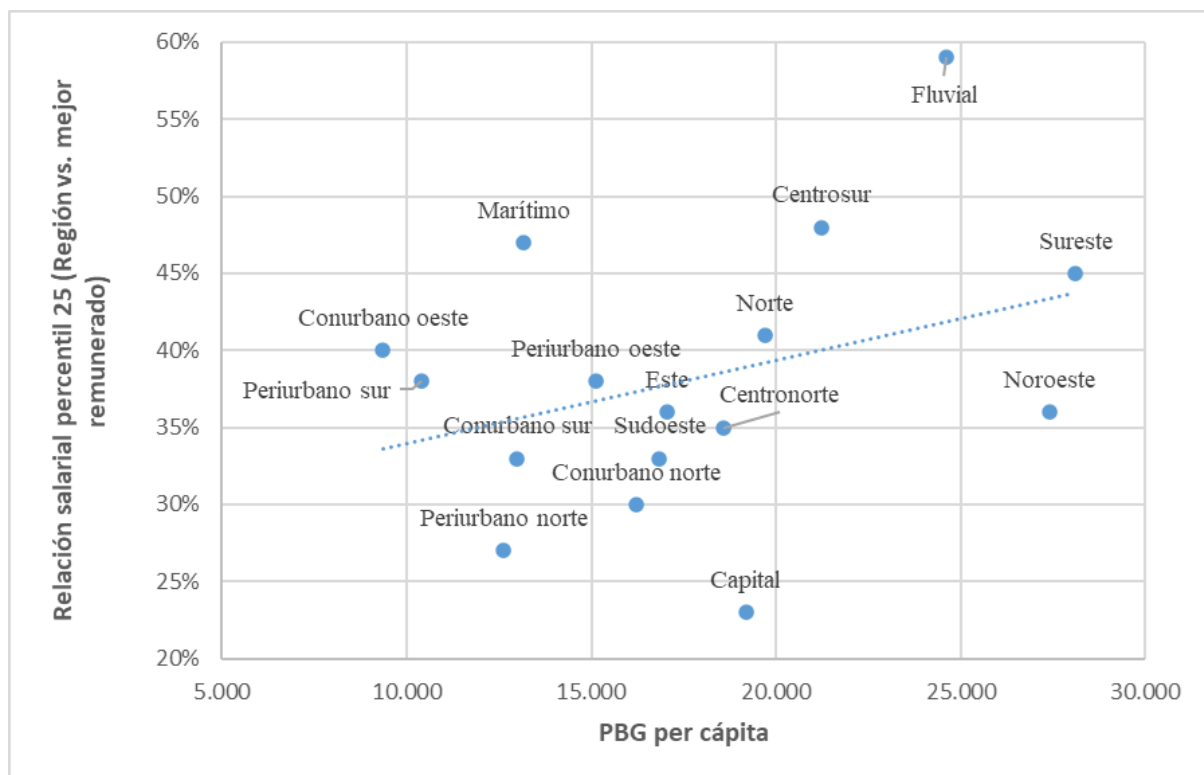
a) Los niveles generales de salario son, al menos, un 40 % inferior al de Rosario. Ello revela una insuficiencia de ingresos que afecta a una alta proporción de los trabajadores municipales, que son remunerados muy por debajo de la estructura salarial del empleo general. Ello compromete las condiciones de vida de los hogares donde estos agentes son sostén de ingresos (ibid.). En consecuencia, y en atención a las posibilidades que brinda el horario laboral municipal, existe una tendencia al pluriempleo como forma de complementar ingresos (Paparás, Mansilla y Montes, 2023).



b) Dentro de la tendencia descrita en el punto anterior, se evidencia una alta dispersión salarial entre las diferentes regiones. Ahora bien, dentro de cada región pueden existir diferencias entre los municipios que la componen. Por ejemplo, en Paparás y Mansilla (2024) se exponen los niveles salariales promedio de Tigre, los que duplican a los de San Miguel y Malvinas Argentinas, siendo que todos ellos son municipios integrantes de la Región Periurbano Norte.

Por último, en la Figura 4 se observa cierta relación positiva entre el PBG per cápita y el nivel salarial expresado por el indicador del percentil 25. Ello estaría señalando que pagar mejores salarios va a depender, entre otras cuestiones, del nivel de desarrollo relativo de cada región,

Figura 4. Relación entre PBG per cápita y nivel salarial - promedio por Región PBA



Nota: El Producto Bruto Geográfico corresponde al año 2021. Los datos de población surgen del Censo de 2022. Los datos salariales son de 2021 (Índice: Rosario = 100).

Fuente: Elaboración propia en base a SIMCO-RAFAM, Dirección Provincial de Estadísticas (PBA), INDEC y Fundación Germán Abdala.

Puede desprenderse del gráfico que, a un mismo nivel de PBG per cápita, las Regiones del interior de la provincia tienen mayores niveles salariales que sus similares del AMBA. Ello también está en sintonía con un mayor gasto en personal sobre gasto corriente. Adicionalmente, cabría preguntarse cómo se relaciona este aspecto con el costo de vida de cada localidad.

Sin embargo, existen valores que aparecen totalmente fuera de la relación sugerida: la Región Marítimo en el cuadrante superior izquierdo y Capital, en el inferior derecho. Particularmente



llama la atención el bajo nivel salarial de los municipios del Gran La Plata, el menor de la serie, cuestión que requiere análisis más profundos, que exceden la presente investigación.

5. Reflexiones finales

El análisis de las condiciones estructurales del empleo público en los municipios bonaerenses permite visibilizar un panorama complejo y heterogéneo que refleja no sólo la diversidad económica y social de la provincia, sino también la interacción entre las políticas públicas y las realidades locales. A lo largo de esta investigación, hemos abordado aspectos clave que marcan las diferencias entre las regiones, tales como la estructura socioproductiva, la autonomía fiscal y el perfil del empleo público, lo que nos lleva a formular reflexiones que consideramos fundamentales para futuras investigaciones y la formulación de políticas.

Una de las conclusiones más relevantes es la notable heterogeneidad que caracteriza a los municipios de la provincia de Buenos Aires. Esta diversidad no se limita solo a la distribución de la población, sino que también se manifiesta en las capacidades productivas y en los niveles de desarrollo. Los municipios del AMBA, por ejemplo, enfrentan desafíos significativos en términos de vulnerabilidad social y necesidad de servicios, en contraste con regiones que, aunque menos pobladas, muestran un PBG per cápita más alto y menores niveles de necesidades básicas insatisfechas. Esta disparidad pone de manifiesto la necesidad de una planificación más integral que contemple las características únicas de cada región, para evitar una aproximación uniforme que desatienda las realidades locales.

Los datos analizados evidencian que la estructura socioproductiva de cada región influye decisivamente en la configuración del empleo público. Las áreas con economías más diversificadas, como el Conurbano Norte y la Región Noroeste, presentan una mayor autonomía financiera y, en consecuencia, mejores condiciones para sustentar el empleo municipal. En contraposición, los municipios con economías más dependientes de la agricultura y actividades de menor valor agregado, como en el Centro Sur y el Periurbano Sur, enfrentan serias limitaciones para financiar sus plantillas de empleados públicos. Esta relación destaca la importancia de políticas que fomenten la diversificación económica, ya que una mayor capacidad productiva puede traducirse en un empleo público más sólido y mejor remunerado.

El empleo público en la provincia también está marcado por disparidades salariales significativas. El hecho de que un alto porcentaje de los y las trabajadores/as municipales reciba salarios por debajo del percentil 25, pone de relieve la precarización laboral en muchos municipios, en particular aquellos con menos recursos. Esta situación no solo afecta la calidad de vida de los/las empleados/as públicos, sino que también tiene implicancias directas en la capacidad de los municipios para atraer y retener agentes, lo que compromete la eficiencia de la administración pública. La tendencia al pluriempleo que se observa en estas áreas es un indicativo de que las remuneraciones son insuficientes para cubrir las necesidades básicas, esta situación plantea un desafío crítico que debe ser abordado a través de políticas salariales adecuadas y un reconocimiento del valor del trabajo en el sector público.

En este sentido, en la Provincia de Buenos Aires se ha avanzado hacia marcos más consistentes de organización de la carrera y negociación colectiva que atiendan la problemática del empleo municipal, a partir de la sanción de la Ley 14.656. Hasta el momento, 70 de los 135 municipios de todas las regiones de la provincia firmaron Convenios Colectivos desde la en-



trada en vigencia de la ley en 2015 (véase Anexo). Cabe indagar si estos nuevos marcos estatutarios permitirán mejorar las condiciones laborales en las administraciones locales.

En definitiva, como señala Duhalde (2021), la situación del empleo municipal está relacionada con el vínculo laboral, que se encuentra atravesada por los intereses y proyecciones políticas de los actores intervinientes (funcionarios políticos, legisladores y sindicatos), por aspectos legales administrativos (reelección de intendentes y relación estatutaria con el personal) y por las restricciones presupuestarias de las comunas.

Frente a esta radiografía, es evidente que las políticas públicas deben ser rediseñadas para enfrentar las desigualdades estructurales observadas. La implementación de estrategias que busquen fortalecer la autonomía fiscal de los municipios menos favorecidos es fundamental. Esto incluye no sólo una reforma de la coparticipación provincial, sino también el fomento de economías locales sostenibles que reduzcan la dependencia de recursos externos. Además, es crucial que las políticas dirigidas al empleo público consideren la inclusión de los trabajadores en la planificación y ejecución de programas, para garantizar que las medidas adoptadas respondan efectivamente a las necesidades y realidades de cada localidad.

En conclusión, la caracterización de las condiciones estructurales del empleo público en los municipios bonaerenses nos invita a reflexionar sobre la importancia de comprender el contexto particular de cada región. Solo a partir de un análisis profundo y contextualizado será posible desarrollar políticas que fomenten un empleo público justo, equitativo y eficiente, contribuyendo así al desarrollo integral de la provincia de Buenos Aires y al bienestar de sus habitantes.

Finalmente, esta investigación abre la puerta a una serie de interrogantes que merecen ser explorados en estudios futuros. La relación entre el desarrollo económico y la calidad del empleo público es un campo fértil para profundizar, así como el análisis de las prácticas de gestión y la participación de los trabajadores y las trabajadoras en la toma de decisiones municipales. Asimismo, sería pertinente investigar cómo la innovación en la gestión pública puede contribuir a la mejora de las condiciones laborales y la efectividad del servicio público.

Referencias bibliográficas

Blutman, G. y Cao, H. (2023). *Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. 1ra ed., Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) [en línea]. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/materia_estado_sin_anexos_0.pdf

Bonardo, D. (2009). Los recursos humanos en el ámbito municipal y el desarrollo local. *Pilquen-Sección Ciencias Sociales*, (11), pp. 1-7.

Cao, H. (2008). *La administración pública argentina: nación, provincias y municipios*. Presentada en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Buenos Aires, Argentina.

Castellani, A. (junio, 2023). *Mito y realidad sobre el empleo público. Radiografía de un sector sobre el que se habla mucho y se sabe poco*. Secretaria de Gestión y Empleo Público.



Conferencia magistral INAP. Buenos Aires [en línea]. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/webinar_inap_8_de_junio_23_mitos_empleo_publico.pdf

CEM (2019). Tamaño y autonomía del Estado Municipal 2018. Centro de Estudios Metropolitanos. Documentos CEM N° 24 [en línea]. Recuperado de: <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2019/11/05/tamano-y-autonomia-estado-municipal/>.

Duhalde, S. (2021). Derechos laborales de los trabajadores municipales. Avances y obstáculos en la provincia de Buenos Aires. Presentada en IV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Cuyo, mayo-junio, Mendoza, Argentina.

Fundación Germán Abdala (junio, 2021). Situación y perspectivas del empleo municipal [en línea]. Recuperado de: <https://www.cta.org.ar/municipales-los-salarios-estatales.html>.

Giammarino, D.A. (2020). La planificación territorial en la Provincia de Buenos Aires. Análisis de la dimensión espacial de los planes de desarrollo implementados desde la recuperación democrática; Biblioteca del Congreso de la Nación; pp. 79-92.

INDEC (2003). ¿Qué es el Gran Buenos Aires? Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [en línea]. Recuperado de: https://www.indec.gob.ar/dbindec/folleto_gba.pdf.

Iturburu, M. (2005). Incoherencias entre estrategia y gasto en personal en los municipios argentinos. Ponencia presentada en VII Seminario Nacional de la RedMuni, septiembre, Los Polvorines, Argentina.

Iturburu, M. (2007). Modernización en los municipios argentinos. En: Cravacuore D. e Israel, R. (comp.). Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005), pp. 67-209, Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile.

Llano, M.; Bilbao M.; Buchner, L. y Totero F. (2022). Empleo público municipal en clave estadística. Presentada en III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, septiembre, La Plata, Argentina.

Llano, M.; Bilbao, M.; y Belmonte, A. (2019). Análisis del nivel de institucionalización de los servicios civiles municipales del gran Mendoza. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 19, (32), pp. 7-50.

Maito, M.; Schachtel, L.; y Garay, I. (2023). Otra mirada del empleo público en la Argentina. Un análisis sobre la base de la EPH (INDEC) de alcance urbano, INAP 50. Instituto Nacional de Administración Pública [en línea]. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/nota-inap-e_publico.pdf.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2017). Seguimiento del empleo público nacional, provincial y municipal. Datos a diciembre de 2016. Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales, abril [en línea]. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/seguimiento_del_empleo_publico_nacional_provincial_y_municipal_2.pdf



Paparás, R.A. y Mansilla G. (2024). Gestión del empleo público en el noroeste del conurbano bonaerense. Estudios del Trabajo. Revista de la Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), (67) [en línea]. Recuperado de: <https://ojs.aset.org.ar/revista/article/view/145/230>.

Paparás, R.A.; Mansilla, G.; y Montes, K. (2023). Gestión del empleo público en cuatro municipios del noroeste del conurbano bonaerense: análisis de las relaciones laborales. Presentada en I Congreso Regional Estado y Administración, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca, mayo, San Fernando del Valle de Catamarca, Argentina.

Paparás, R.A.; Mansilla, G.; y Dodaro, J. (2022). Desafíos para la gestión del empleo público en gobiernos locales: un estudio de cuatro municipios del conurbano noroeste bonaerense. Presentada en XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, noviembre, Rosario, Argentina.

Páramo, P. (2013). La investigación en ciencias sociales: estrategias de investigación. Bogotá: Editorial Universidad Piloto de Colombia.



Anexo: Cantidad de convenios colectivos firmados por región y por año.

Región	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Capital		1	4							5
Centronorte		1	3		1			2		7
Centrosur		2	1		1		1	1		6
Conurbano norte	1	1				1				3
Conurbano oeste	1	1								2
Conurbano sur				1	1					2
Este		1	1	1				1		4
Fluvial	1	1								2
Marítimo	1							1		2
Noroeste	1	1	2		1	1			2	8
Norte		5	3	1	2			1		12
Periurbano norte		1					1	1		3
Periurbano oeste	1							1		2
Periurbano sur					1		1			2
Sudoeste	1	3								4
Sureste			2	1	2				1	6
Totales	7	18	16	4	9	2	3	8	3	70

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Trabajo (PBA) y páginas web municipales y sindicales.



La Hidrovía Paraná-Paraguay: Comparativa de Gestión Pública y Privada en el Mantenimiento de Servicios Estratégicos

Julian Pineda
jpineda@mail.austra.edu.ar
(Universidad Austral)

Resumen

La Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP), con una extensión de 1.635 km, es la principal vía fluvial que conecta Argentina y gran parte de Sudamérica con el Océano Atlántico, transportando el 85% de las exportaciones argentinas. Desde 1995, las tareas de dragado y balizamiento han sido gestionadas por el consorcio privado Hidrovía S.A., logrando mantener la profundidad óptima de 34 pies para facilitar el tránsito de buques de gran calado, como el Panamax. Estas obras de mantenimiento son cruciales para el crecimiento económico de Argentina, permitiendo mayores volúmenes de comercio en cada viaje. Este estudio examina los modelos de gestión estatal y privada, implementados de forma alternada en las últimas décadas, y busca determinar cuál es el modelo más adecuado para la continuidad de estas tareas. Mediante una metodología descriptiva y un análisis de fuentes empíricas, el trabajo concluye en la necesidad de una política de estado estable para optimizar la gestión de la HPP a largo plazo.

Introducción

La Hidrovía Paraná-Paraguay, una ruta fluvial esencial de 1635 km, es vital para la economía argentina, permitiendo transportar el 85% de las exportaciones nacionales hacia el Océano Atlántico. La eficiencia de este corredor fluvial depende de mantener adecuadas profundidades de 34 pies mediante operaciones continuas de dragado y balizamiento. Este servicio, crucial para el comercio fluvial, ha sido administrado tanto por entidades estatales como privadas desde su concesión en 1993, destacando la importancia de una gestión efectiva y sostenible que trascienda los cambios gubernamentales.

Desde la década de los noventa, la Hidrovía ha experimentado diferentes modelos de gestión, inicialmente bajo el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 863/93, y más recientemente, retomada por el estado en 2021 tras veintiséis años de gestión privada. Esta transición destaca la relevancia de definir el modelo más adecuado de gestión pública para estas operaciones críticas, considerando tanto los intereses económicos privados como los beneficios a largo plazo para la nación.

Este artículo evalúa cuál es el sistema de gestión de servicios públicos más adecuado para la gestión del dragado y balizamiento en la Hidrovía Paraná-Paraguay, crucial para alcanzar y mantener la profundidad necesaria que permite el tránsito eficiente de buques de gran calado.

Antecedentes

La gestión de la Hidrovía Paraná-Paraguay ha sido analizada en profundidad desde diversas disciplinas, cada una aportando perspectivas que enriquecen el estudio de los servicios de dragado y balizamiento. A continuación, se presentan antecedentes clave que ayudan a contextualizar los beneficios, costos y desafíos de los diferentes modelos de gestión implementados en la Hidrovía:



1. En *El Canal Troncal de Navegación Fluvial Marítimo Argentino: Hidrovía*, Rocca destaca los efectos positivos de la gestión privada (1995-2021) de la HPP, como la modernización de equipos, consolidación del tráfico de cruceros y duplicación de tonelaje embarcado. Propone una gestión futura privada pero con mayor control ambiental y regulatorio, fomentando la participación ciudadana en la fiscalización de concesiones.
2. **Álvarez, 2021**
En *Extractivismo, Producción del territorio y Conflictos en la Hidrovía*, Álvarez critica la gestión privada de la HPP desde una perspectiva de dependencia económica y extractivismo, señalando su contribución al sometimiento de economías periféricas a intereses globales. Resalta la deforestación y efectos ambientales negativos, especialmente en el contexto de intereses extranjeros.
3. **Liendo, Martínez y Rasposo, 2016**
El Puerto, Pasado y Presente en la Vida de Rosario explora el impacto del desarrollo portuario en la urbanización de Rosario, enfatizando que la gestión estatal previa fue limitada por obsolescencia técnica. La privatización permitió el crecimiento económico mediante la modernización y expansión de infraestructura portuaria.
4. **Marrana y Frondizi, 2019**
En *HPP: Relevancia Político-Económica y Desafíos Actuales*, los autores destacan que la gestión privada facilitó la inserción de países sin litoral en el comercio marítimo. Anticipan un crecimiento futuro en tráfico fluvial y resaltan la necesidad de un financiamiento privado sostenido para mantener y ampliar los beneficios.
5. **Raposo, 2021**
Proyecto HPP en Revisión analiza los costos ambientales y la pluralidad de actores en la gestión de la HPP, sugiriendo que una combinación de actores públicos y privados optimizaría la efectividad del servicio y reduciría los impactos negativos en las comunidades.
6. **Manero y Pastor Antolín, 2003**
Impactos Ambientales y Rearticulación Territorial en el Área de MERCOSUR examina el impacto de la HPP en la estructura territorial del MERCOSUR. Subrayan la importancia del control estatal en minimizar el daño ambiental, especialmente en comunidades costeras vulnerables.
7. **Delgado, 2017**
En *Vinculación de la Ciencia y Tecnología con la Ejecución de una Obra de Dragado*, Delgado resalta la importancia de una gestión ambientalmente responsable en las obras de dragado, sugiriendo que el equilibrio entre desarrollo y sostenibilidad ambiental depende del control estatal y la proactividad de las empresas.
8. **Pescar et al., 2018**
HPP: Legislación, Economía y Sustentabilidad Portuaria analiza la evolución de la HPP en el contexto legal internacional. Resalta que el transporte fluvial, gracias



a su baja emisión de carbono comparada con otros medios, beneficia al medio ambiente, enfatizando la eficiencia de la gestión privada en términos de sostenibilidad.

9. **LATINOCONSULT y CPPC, 2020**

El informe *Estudio de Factibilidad Técnico-Económica* destaca la superior relación costo-beneficio de la gestión privada de la HPP y su capacidad para cumplir con normas ambientales. Defiende la concesión privada como un modelo eficaz, siempre que se garantice el monitoreo estatal.

10. **Sgut, 1997**

En *Puertos y Vías Navegables*, Sgut expone la importancia de la desregulación y privatización en el desarrollo del sector fluvial argentino, abogando por una combinación de inversión privada y control estatal para maximizar eficiencia y minimizar impacto ambiental.

Marco Conceptual:

- **Administración Pública**

La Administración Pública se entiende como el conjunto de actividades y decisiones del Estado orientadas a satisfacer las necesidades colectivas y el interés público. Según Comadira, se caracteriza por actos y procedimientos que buscan directa o indirectamente lograr los fines del Estado a través de la prestación de servicios públicos. Esta actividad puede ser ejecutada directamente por el Estado o indirectamente por entidades privadas autorizadas para ello, asegurando así el cumplimiento de objetivos que benefician a la comunidad en general.⁵²

- **Servicio Público**

El servicio público se define como una actividad esencial ejecutada por el Estado o entidades designadas, orientada a satisfacer necesidades fundamentales de la sociedad. Características centrales incluyen la generalidad, regularidad, y continuidad del servicio, además de la obligación de eficiencia y adaptabilidad a las demandas públicas, garantizando así el bienestar general y la seguridad de la comunidad.⁵³

- **Gestión (pública y privada)**

Derivada de la administración de los servicios públicos, la gestión se entiende como el proceso de organización y dirección de los recursos necesarios para garantizar que los servicios públicos se brinden de manera eficiente y continua. La **gestión pública** refiere a cuando el Estado administra directamente estos servicios, mientras que la **gestión privada** se da cuando una entidad privada, bajo supervisión estatal, se encarga de proveerles a través de concesiones o contratos. En ambos casos, la gestión implica una responsabilidad sobre los recursos y la calidad de la prestación, asegurando que se cumplan los objetivos del bienestar general.

- **Comunidad Portuaria o Fluvial**

La comunidad portuaria o fluvial, términos usados de manera intercambiable en este contexto, se define como el conjunto de personas, organizaciones y grupos que com-

⁵² Comadira, Julio Rodolfo. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I. Este texto proporciona una extensa discusión sobre la estructura y funciones de la administración pública y los servicios públicos en el contexto argentino

⁵³ Comadira, Julio Rodolfo. Op. Cit. Este segmento destila las características esenciales de los servicios públicos, como se explica en el marco del derecho administrativo argentino.



parten una vinculación directa o indirecta con las actividades de la Hidrovía Paraná-Paraguay. Según Parsons, una comunidad incluye a grupos que comparten una ubicación o intereses comunes. Raposo amplía este concepto en el contexto portuario, describiéndola como una asociación formal de entidades y personas que participan en las actividades de la zona portuaria o guardan relación con ella. Así, la comunidad portuaria o fluvial incluye tanto a operadores, usuarios y organismos de gestión como a todos aquellos que contribuyen o se benefician de esta infraestructura esencial.

- **Comunidad Académica**

La comunidad académica engloba a investigadores y científicos que publican estudios sobre la hidrovía. En este análisis, se diferencia de la comunidad fluvial por sus enfoques teóricos y analíticos, que ofrecen una perspectiva complementaria y enriquecedora al conocimiento práctico del sector portuario.

Marco Teórico:

Teoría de Parsons: Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas

El siguiente subapartado utiliza enfoques clave de la ciencia política para ofrecer un marco teórico que permite evaluar, en función de los conceptos previamente definidos en el marco conceptual, la prestación de los servicios de dragado y balizamiento en la Hidrovía Paraná-Paraguay bajo gestiones públicas y privadas. El objetivo es identificar qué modelo de gestión ha demostrado mayor eficiencia en términos de costos y beneficios, así como de sostenibilidad. En este contexto, el enfoque racional y el gerencialismo, ambos desarrollados por Wayne Parsons en su manual *Políticas Públicas; Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*, proporcionan las herramientas adecuadas para comparar estas gestiones.

Enfoque Racional

El enfoque racional de Parsons se centra en la evaluación de la gestión pública mediante el análisis de costos y beneficios (ACB), junto con previsiones económicas y planificación financiera. Este enfoque busca maximizar el "beneficio neto" al medir los costos contra los beneficios, aportando una base sólida para la toma de decisiones basada en datos cuantificables. En este caso, el ACB se amplía para incluir el "costo ambiental" de las operaciones, considerando así un análisis que va más allá de los recursos económicos.

Gerencialismo

Complementario al enfoque racional, el gerencialismo introduce prácticas de gestión empresarial al sector público, promoviendo una administración enfocada en la eficiencia y economía de recursos. Este enfoque analiza la gestión en términos de recursos, costos y beneficios, evaluando los resultados obtenidos y los impactos en función de la implementación de políticas. Surgido en los años 80 como respuesta a las limitaciones de la administración tradicional, el gerencialismo facilita la toma de decisiones orientada a maximizar beneficios y minimizar costos, considerando tanto el aspecto económico como el ambiental en la administración de los servicios públicos.⁵⁴

⁵⁴ Parsons, Wayne. *Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. Este libro ofrece una visión comprensiva sobre cómo el enfoque gerencial puede mejorar la eficiencia y la efectividad del sector público. El enfoque gerencial



Metodología

La investigación se llevó a cabo mediante una metodología descriptiva-explicativa, combinando métodos cualitativos y cuantitativos para analizar el desempeño de los modelos de gestión pública y privada. En el componente cualitativo, se realizaron estudios de caso sobre cada sistema de gestión, basados en una revisión de ensayos y análisis de distintas disciplinas. Esta metodología permitió recopilar información detallada sobre los enfoques y prácticas de cada modelo.

Por el lado cuantitativo, el análisis estadístico fue fundamental para establecer relaciones causales entre el sistema de gestión y los resultados obtenidos, permitiendo comparar los dos casos de estudio y sacar conclusiones sobre la efectividad relativa de los enfoques público y privado.

Además, se incluyó un análisis histórico para proporcionar un contexto y antecedentes sobre la gestión del servicio público de la hidrovía y su evolución. Esto implicó examinar documentos de políticas, informes y otras fuentes de archivo para entender el desarrollo de la prestación y los factores que influyeron en su trayectoria.

Análisis de las Prestaciones

La administración de los servicios de dragado y balizamiento de la Hidrovía Paraná-Paraguay, desde 1989, ha oscilado entre gestión estatal y concesión privada, abarcando tres fases: la primera estatal (1989-1995), la privada mediante concesión (1995-2021), y la actual estatal tras la reestatización establecida por el DNU 49/2020. La reciente reestatización ha suscitado un debate sobre cuál de estos modelos ha sido más eficiente y eficaz en términos de resultados, manejo de recursos y cumplimiento de los objetivos de servicio.

Este análisis comparará ambos sistemas en función de su capacidad de control, recursos disponibles, costos (económicos y ambientales) y el balance costo-beneficio de cada gestión, evaluando también tarifas justas, calidad y continuidad del servicio según la teoría de los servicios públicos de Escola y Comadira. Con estos ejes, se busca determinar cuál modelo de gestión ha sido más adecuado para las operaciones críticas de la Hidrovía.

Capítulo 1: Continuidad del servicio.

La continuidad en la prestación del dragado y balizamiento, esencial para mantener operativa la Hidrovía, ha enfrentado interrupciones en la gestión estatal reciente (2021-). Según *Proyecto HPP en Revisión*, “las tareas de apresto de un nuevo proceso licitatorio se vieron inexplicablemente dilatadas... debido a alternancias en el gobierno nacional o a fallas en la gestión de los servicios públicos” (Raposo, 2021, p. 7). Estas demoras y cambios de criterio ponen de manifiesto las limitaciones de la gestión estatal para sostener el ritmo de prestación continua, especialmente en comparación con la estabilidad operativa observada en el período

de Wayne Parsons se destaca como un marco teórico adecuado para este estudio, concentrándose en la eficacia y economía del sector público al adoptar técnicas de gestión empresarial. Parsons argumenta que el análisis gerencial debe enfocarse en la eficiencia de los recursos y los resultados, promoviendo una administración que priorice los beneficios cuantificables y los costos efectivos. Este enfoque es especialmente pertinente para el caso de la Hidrovía, donde se comparan los modelos de gestión pública y privada, evaluando cuál ha ofrecido un balance más favorable en términos de rendimiento y sostenibilidad.



de concesión privada (1995-2021). En el marco del Derecho Administrativo, Escola y Comadira destacan que la continuidad es un componente intrínseco de los servicios públicos, aspecto que el régimen estatal reestatizado ha tenido dificultades para asegurar debido, probablemente, a recursos limitados.

Capítulo 2: Tarifas (justas y razonables).

Durante la gestión privada del dragado y balizamiento, el sistema de tarifas mostró ser efectivo para asegurar recursos. Según el Informe de la Cámara de Puertos Privados Comerciales y Bolsa de Comercio de Rosario, el costo por tonelada transportada en el tramo bajo análisis de la Hidrovía se estableció en 1,34 USD por TRN y 1,16 USD por tonelada, calculado con base en la carga movida en 2018 y el mantenimiento estimado (CPPC y BCR, 2020, pp. 49-46). Este sistema de tarifas progresivas incrementó significativamente los ingresos, alcanzando un aumento del 212% en los ingresos unitarios de dragado, como señala Rocca (2022, p. 137). Esto sugiere que el modelo tarifario privado fue instrumental en asegurar los recursos necesarios para la prestación continua y efectiva del servicio.

Capítulo 3: Disponibilidad de recursos

El análisis de los recursos disponibles, basado en las disposiciones económicas y materiales que manejaron en su tiempo de prestación ambas gestiones, es central para concluir sobre cuál sistema es comparativamente óptimo para la gestión de este SSPP. Dicha centralidad radica en que la disposición de más recursos, y de mejor calidad, es vital para llegar a los objetivos planteados y en el menor tiempo posible. Gran parte de la eficacia y la eficiencia en la prestación de SSPP depende de los recursos disponibles.

Capítulo 3.1: Primera Gestión Estatal (1989-1995).

Bajo la Subsecretaría de Puertos Públicos y Vías Navegables, la primera gestión estatal de la Hidrovía se caracterizó por una marcada insuficiencia de recursos, tanto económicos como materiales. Según el Ing. Rodolfo Rocca, a pesar de que el Estado adquirió equipos modernos de dragado, no pudo mantenerlos operativos, lo que resultó en condiciones críticas de navegación (Rocca, 2022, pág. 136). Este déficit se agravó con la crisis de 2001, que obligó al Estado a suspender sus aportes económicos, transfiriendo los costos directamente a los usuarios mediante un aumento de tarifas (Rocca, 2022, pág. 137).

El ensayo "El puerto, pasado y presente en la vida de Rosario" confirma esta escasez de recursos, destacando que la falta de inversión y el deterioro de las instalaciones llevaron a una prestación ineficiente, lo cual fue un factor clave para privatizar el servicio (Raposo I. M., 2016, pág. 14). Además, el informe de Sgut subraya la falta de equipamiento y la necesidad de reformas para cumplir con los objetivos de profundidad de la Hidrovía, indicando que el Estado no tenía los recursos necesarios para sostener el servicio de manera efectiva (Sgut, 1997, pág. 10). La carga económica de las obras, estimada en 650 millones de USD, era claramente inviable para el Estado en ese contexto.

En cuanto a recursos humanos, el personal especializado era escaso y operaba con métodos rudimentarios, una situación que la concesión privada revirtió mediante la incorporación de personal capacitado y equipos avanzados (Sgut, 1997, pág. 51). La inversión estatal representaba un 65% del total hasta 1997, sin embargo, los resultados poco favorables y la



falta de continuidad en el financiamiento evidenciaron la insuficiencia de estos recursos para sostener la prestación del servicio.

Capítulo 3.2: Gestión Privada (1995-2021).

El análisis de la gestión privada, basado en el informe de CPPC y BCR, evidencia la suficiente disponibilidad de recursos económicos y materiales que permitió alcanzar los objetivos de profundidad en la Hidrovía. Durante este período, se logró una profundidad de 36 pies en el tramo Río de la Plata-Paraná y un volumen total de 151.7 millones de metros cúbicos de sedimentos dragados entre 1997 y 2021 (CPPC y BCR, 2020, págs. 24-26). Estos resultados muestran que el despliegue de recursos bajo el régimen de concesión fue efectivo, asegurando la continuidad y la eficiencia en la prestación del servicio, en contraste con la gestión estatal previa.

Capítulo 3.3: Gestión Estatal (2021-presente).

La reciente gestión estatal de la Hidrovía ha enfrentado desafíos significativos en cuanto a la disponibilidad y calidad de los recursos materiales necesarios para mantener el servicio de dragado y balizamiento. Según el informe Proyecto HPP en Revisión, Argentina carece del equipamiento adecuado para asumir directamente las tareas de dragado y asegurar la operatividad continua del canal, lo cual ha dificultado la continuidad y eficiencia de la prestación en comparación con el periodo de gestión privada (Raposo, 2021, pág. 8). Este diagnóstico es confirmado por el titular del Sindicato de Dragado y Balizamiento, J.C. Schmid, quien describe el estado del equipamiento estatal como crítico, con dragas en condiciones de deterioro que requieren meses de preparación antes de operar en aguas argentinas (Martínez, 2021, pág. 8).

Además, desde una perspectiva de sostenibilidad, la capacidad del Estado para desarrollar un sistema ambientalmente sustentable se ha visto limitada. El ensayo Hidrovía Paraná-Paraguay: Legislación, Economía y Sustentabilidad Portuaria enfatiza que la creación de un sistema sostenible requiere inversiones continuas en capital físico y humano, algo que la actual gestión estatal no ha logrado garantizar de manera efectiva (Pascas, 2018, pág. 120).

Los gráficos adjuntos refuerzan esta conclusión al mostrar una notable diferencia en las inversiones entre el Estado y el sector privado durante el periodo 1997-2000. Como se observa, el sector privado aportó un 65% de los recursos para proyectos de dragado, evidenciando su rol predominante en la financiación y mantenimiento de las vías navegables. Esto contrasta con los aportes estatales, que, si bien tuvieron una participación inicial, fueron progresivamente superados por la inversión privada, permitiendo así una mayor profundidad en el dragado y una operación sostenida y eficaz.

En conclusión, el periodo de gestión privada (1995-2021) no solo dispuso de una mayor cantidad de recursos, sino que también los utilizó de manera más eficiente para alcanzar los objetivos del servicio. Los datos de inversión y los volúmenes dragados evidencian la ventaja en términos de recursos y capacidad de implementación que caracterizó a la gestión privada, en comparación con las limitaciones enfrentadas en el periodo estatal reciente.

ANEXOS Disponibilidad de Recursos: Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Puertos y vías navegables. (Sgut ,1997, p. 15; 79).



REPUBLICA ARGENTINA
INVERSION EN INFRAESTRUCTURA PORTUARIA E HIDROVIAS, PUBLICA Y PRIVADA,
INTERVINIENTE EN TRANSPORTE MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE (1997-2000)
(en millones de US\$)

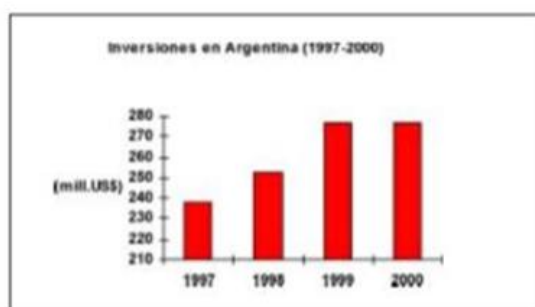
	1997	1998	1999	2000	Total
Inversiones Nación -Provincias (1)					
Programa Modernización Portuaria (BID)	35,0	35,0	35,0	35,0	140,0
Sector Puertos - Nación	9,5	23,0	19,0	3,4	54,9
Dragados	83,0	74,0	74,0	74,0	305,0
Total Estado	127,5	132,0	128,0	112,4	499,9
Inversiones Sector Privado					
Puertos (2)	5,8	15,3	43,8	58,6	123,5
Otras Terminales (3)	80,0	80,0	80,0	80,0	320,0
Dragados	25,0	25,0	25,0	25,0	100,0
Total Sector Privado	110,8	120,3	148,8	163,6	543,5
Total General	238,3	252,3	276,8	276,0	1.043,4

(1) Recientemente la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables anunció en el VII Seminario de Puertos del MERCOSUR, un plan para la modernización del Puerto de Buenos Aires, que permitirá aumentar la capacidad de la operatoria del complejo para absorber el mayor movimiento de contenedores transportados por buques de segunda generación, con una inversión estimada de US\$400 millones.

(2) Datos relevados por la Secretaría de Programación Económica a 1996

(3) Inversiones adicionales en infraestructura no consideradas en (2)

A continuación se muestra un gráfico con los valores de inversión expuestos en el cuadro anterior.



Como dato complementario se muestra el detalle de las inversiones desagregadas por año correspondientes al periodo 1997-2000 según presupuesto elaborado por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.



**MATRIZ DE PARTICIPACION EN LA INVERSION PÚBLICA Y PRIVADA EN PUERTOS Y VIAS NAVEGABLES
EN EL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE**

PROYECTO	ALTERNATIVA	% INVERSION		PAISES
		ESTADO	PRIVADO	
TERMINAL PRIVADA EN PUERTO PUBLICO	A	20 %	80 %	AR
	B	100 %	0%	BR, CH,PA,UR
TERMINAL PRIVADA	A	0 %	100 %	AR, BO, BR, PA, UR
	B	0 %	100 %	CH
DRAGADO	A	100 %	0 %	BO,BR,CH, PA,
	B	65 %	35 %	AR, UR
FLOTA FLUVIAL		0%	100 %	TODOS

Lo arriba indicado refleja, en base a los procesos desarrollados en las últimas dos décadas, cuáles son las tendencias en la subregión en esos sectores:

Capítulo 4: Costos Ambientales

Este apartado examina los impactos ambientales asociados a las obras de dragado y balizamiento en la Hidrovía Paraná-Paraguay, un tema que atraviesa tanto la gestión estatal como la privada. Aunque ambos sistemas comparten el objetivo de alcanzar las profundidades de navegación definidas por el Estado, la rapidez y eficacia con que se alcanzan esos objetivos afecta los costos ambientales derivados.

Impacto Ambiental General y Sustentabilidad

El transporte fluvial en la HPP se considera una alternativa ambientalmente más sostenible comparada con el transporte terrestre, debido a la menor emisión de gases. Según *Hidrovía Paraná-Paraguay: Legislación, Economía y Sustentabilidad Portuaria*, la ampliación de la HPP “potencia un sistema logístico sostenible” con menor consumo de combustible por tonelada transportada, lo que, junto a mejoras tecnológicas, hace que el transporte fluvial sea una opción más ecológica (Pascar, 2018, pág. 118).

Este análisis refuerza la idea de que la gestión de dragado más óptima no solo debe alcanzar las metas de profundidad, sino hacerlo de manera eficaz, garantizando una reducción neta de emisiones al maximizar la capacidad de carga y minimizar la cantidad de embarcaciones necesarias.

Costos Ambientales de las Obras

Las actividades de dragado y balizamiento conllevan efectos ambientales inevitables. El informe de Pascar (2018) detalla las principales repercusiones negativas: deforestación, erosión del suelo, contaminación agroquímica y por metales pesados, mortalidad de peces, y pérdida de humedales, entre otros (pág. 119). Asimismo, *Extractivismo, producción del territorio y conflictos en la HPP* calcula una deforestación de “casi 8 millones de hectáreas de bosque nativo” y la transformación de “57,1 millones de hectáreas entre 2001 y 2012” en respuesta a la demanda agrícola para exportación (Álvarez, 2021, págs. 58-59). No obstante, el informe de CPPC y BCR utiliza mediciones cuantitativas que ofrecen un respaldo más objetivo y detallado a los costos ambientales.



Evaluación Cuantitativa del Impacto Ambiental

El *Estudio de factibilidad técnico-económica de sistema de navegación troncal* de CPPC y BCR aplicó una fórmula polinómica para evaluar los impactos ambientales incrementales, tomando en cuenta factores como intensidad, extensión territorial y reversibilidad (Camara de Puertos Privados y Comerciales y BCR, 2020, pág. 87). Los resultados de esta evaluación sugieren que aunque el dragado genera efectos temporales, como la turbiedad del agua que aleja a los peces de las zonas de obra, estos impactos son reversibles y los peces regresan cuando cesa el movimiento de sedimentos.

Evaluación en Áreas Naturales Protegidas (ANPs)

Las 29 Áreas Naturales Protegidas (ANPs) dentro del tramo SFO, incluyendo parques nacionales y reservas de la biosfera, no se ven afectadas por el dragado. La gestión privada ha respetado un plan de gestión ambiental que impide descargar sedimentos en estas áreas, destacando un compromiso tanto del contratista como del Estado en proteger estos ecosistemas críticos (Camara de Puertos Privados y Comerciales y BCR, 2020, págs. 84-90).

Análisis de Impactos en los Medios Físico, Biológico y Socioeconómico

Los gráficos de impacto incremental (adjuntos) detallan la clasificación de los efectos ambientales por tipo:

- **Medio Físico:** Emisiones de gases con efecto invernadero (+8) representan un impacto incremental alto, mientras que la afectación de la calidad del agua y aire es baja (-2 a -3).
- **Medio Biológico:** Las comunidades de bentos y peces presentan impactos negativos bajos (-1), sin afectaciones significativas en áreas protegidas.
- **Medio Socioeconómico y Cultural:** Se destacan beneficios como la reducción del costo de transporte de mercancías (+10), la dinamización económica (+8) y la diversificación de la matriz de transporte (+8). Los riesgos para la navegación deportiva y pobladores locales presentan un impacto negativo moderado (-6).

Conclusión

En conclusión, la gestión privada de la HPP durante 1995-2021 demostró ser más eficaz en la implementación de medidas ambientales, logrando un equilibrio entre eficacia operativa y sostenibilidad. El análisis de CPPC y BCR confirma que, en términos de costos ambientales, el sistema privado ha cumplido con los parámetros de protección establecidos. Esta gestión mostró una mayor capacidad para alcanzar los objetivos de navegación y reducir los impactos incrementales, en especial en términos de emisiones a largo plazo, al permitir que embarcaciones de mayor porte reduzcan la cantidad de viajes y, en consecuencia, las emisiones.

ANEXOS Costos Ambientales: CPPC y BCR , 2020, (p. 88; 90; 93)



Nivel de Impactos	Bajo	Medio	Alto
Positivos	(+1) ; (+2) ; (+3)	(+4) ; (+5) ; (+6) ; (+7)	(+8) ; (+9) ; (+10)
Neutro	0		
Negativos	(-1) ; (-2) ; (-3)	(-4) ; (-5) ; (-6) ; (-7)	(-8) ; (-9) ; (-10)

A continuación, se presentan las Matrices de Calificación Ambiental con la valorización de los Impactos evaluados.

Matriz de Calificación de Impactos Incrementales sobre el Medio Físico

	IMPACTOS INCREMENTALES SOBRE EL MEDIO FÍSICO		
1	Emisiones de Gases con Efecto Invernadero (GEI)	8	IMPACTO INCREMENTAL ALTO
2	Afectación de la Calidad del Aire por emisión de gases, humos u olores	-2	IMPACTO INCREMENTAL BAJO
3	Incremento del nivel de ruidos por equipos y maquinaria trabajando	-1	IMPACTO INCREMENTAL BAJO
4	Afectación de la calidad del agua fluvial por operaciones de dragado	-3	IMPACTO INCREMENTAL BAJO
5	Riesgo de contaminación del agua fluvial por derrames accidentales	0	NO SE IDENTIFICA IMPACTO INCREMENTAL
6	Afectación de la topografía del cauce fluvial por tareas de dragado o disposición de material de dragado	-3	IMPACTO INCREMENTAL BAJO
7	Afectación de la estabilidad de costas	0	NO SE IDENTIFICA IMPACTO INCREMENTAL

Matriz de Calificación de Impactos Incrementales sobre el Medio Físico

	IMPACTOS INCREMENTALES SOBRE EL MEDIO FÍSICO		
1	Emisiones de Gases con Efecto Invernadero (GEI)	8	IMPACTO INCREMENTAL ALTO
2	Afectación de la Calidad del Aire por emisión de gases, humos u olores	-2	IMPACTO INCREMENTAL BAJO
3	Incremento del nivel de ruidos por equipos y maquinaria trabajando	-1	IMPACTO INCREMENTAL BAJO
4	Afectación de la calidad del agua fluvial por operaciones de dragado	-3	IMPACTO INCREMENTAL BAJO
5	Riesgo de contaminación del agua fluvial por derrames accidentales	0	NO SE IDENTIFICA IMPACTO INCREMENTAL
6	Afectación de la topografía del cauce fluvial por tareas de dragado o disposición de material de dragado	-3	IMPACTO INCREMENTAL BAJO
7	Afectación de la estabilidad de costas	0	NO SE IDENTIFICA IMPACTO INCREMENTAL



Matriz de Calificación de Impactos Incrementales sobre el Medio Socioeconómico y Cultural

IMPACTOS INCREMENTALES SOBRE EL MEDIO SOCIOECONÓMICO y CULTURAL			
1	Diversificación de la matriz regional de transporte de productos	8	IMPACTO INCREMENTAL ALTO
2	Reducción del costo de transporte de mercaderías	10	IMPACTO INCREMENTAL ALTO
3	Reducción de la afectación de rutas y caminos troncales	9	IMPACTO INCREMENTAL ALTO
4	Dinamización económica	8	IMPACTO INCREMENTAL ALTO
5	Mejora en la calidad de vida y seguridad de la población	5	IMPACTO INCREMENTAL MODERADO
6	Riesgos para la navegación deportiva o de pobladores locales por presencia de dragas	-6	IMPACTO INCREMENTAL MODERADO
7	Beneficios para la Navegación por mejoras en la vía navegable	9	IMPACTO INCREMENTAL ALTO
8	Afectación de sitios con valor recreativo o turístico por tareas de dragado	0	NO SE IDENTIFICA IMPACTO INCREMENTAL
9	Mejoras en las actividades turísticas o recreativas	0	NO SE IDENTIFICA IMPACTO INCREMENTAL
10	Afectación de sitios con valor histórico o arqueológico por tareas de dragado	-1	IMPACTO INCREMENTAL BAJO
11	Afectación del paisaje en términos de su valor cultural e identitario	0	NO SE IDENTIFICA IMPACTO INCREMENTAL

Capítulo 5: Costos Económicos.

Los costos económicos de las obras de dragado y balizamiento se centran en alcanzar la profundidad objetivo establecida en 1989. Estos costos representan el despliegue financiero de cada gestión en función de ese objetivo. Sin embargo, aunque el costo total para alcanzar los 34 pies es el mismo, ha variado según la gestión, probablemente debido a la diferencia en recursos disponibles y en la efectividad de su inversión en relación con los resultados obtenidos.

Capítulo 5.1: Gestión Pública (1989-1995).

El informe *Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur. Puertos y vías navegables* ofrece una estimación de los costos durante la transición de la gestión estatal a la privada. En el se señala: “El costo de inversión de este proyecto está en el orden de US\$650 millones, de los cuales, aproximadamente 40 millones son afrontados en forma anual por el Estado y 14 millones por los usuarios” (Sgut, 1997, pág. 12). Este monto inicial de US\$650 millones revela el costo económico para el Estado (USD 40 millones anuales) en una época marcada por la hiperinflación y la crisis económica, que limitaba la capacidad de financiamiento de la Subsecretaría de Puertos Públicos y Vías Navegables. Así, aunque el costo total era inherente al objetivo estatal, el sistema de gestión influía en la viabilidad financiera del proyecto.

Capítulo 5.2.: Gestión Privada (1995-2021).



Durante la gestión privada, el análisis de costos económicos muestra una tendencia a la reducción del costo de mantenimiento con el tiempo, atribuible a una continuidad constante en el servicio de dragado. Esto evidencia una mayor eficiencia en el manejo de recursos económicos y materiales, así como una estabilidad en la prestación del servicio:

Inversiones en la Hidrovía

Según los estudios llevados a cabo en el marco del proyecto Hidrovía Paraguay-Paraná, los flujos de inversiones que hacen a la adaptación de la vía navegable, y que incluyen costos de mantenimiento, resultan ser los siguientes:

En millones de US\$				
1997	1998	1999	2000	Total 1997-2000
54,58	51,20	17,75	17,75	141,28

(Sgut, 1997, pág. 43)

De acuerdo con el informe de la CPPC y la BCR, el costo total de capital y operación (CAPEX y OPEX) dedicado exclusivamente al dragado superó los 3.500 millones de USD, con una distribución del 22% en CAPEX y el 78% en OPEX.

Tabla N° 7. FLUJO DE FONDOS EN US\$ DE 2020

Año	Calado	Inversión (CAPEX)	Mantenimiento (OPEX) incremental	Ahorro por Ensanche	Ahorro fuera de la VNT	NETO
2021	34	83.859.808	0	0	0	-83.859.808
2022	34	104.839.879	0	22.445.867	0	-82.394.013
2023	34	66.375.548	18.567.924	23.236.642	41.834.291	-19.872.539
2024	34	68.614.966	35.290.347	24.055.277	42.816.824	-37.033.212
2025	36	103.060.775	46.152.090	26.463.430	175.197.425	52.447.991
2026	36	106.983.307	57.013.832	26.900.961	178.656.017	41.559.839
2027	38	57.967.116	63.012.316	29.664.603	347.563.431	256.248.602
2028	38	63.513.921	69.010.799	30.279.614	354.178.106	251.932.999
2029	38	63.827.285	75.009.283	30.907.375	360.792.780	252.863.588
2030	38	63.827.285	81.007.767	31.548.157	367.407.455	254.120.560
2031	40	0	81.007.767	34.885.510	516.078.821	469.956.565
2032	40	0	81.007.767	34.885.510	516.078.821	469.956.565
2033	40	0	81.007.767	34.885.510	516.078.821	469.956.565
2034	40	0	81.007.767	34.885.510	516.078.821	469.956.565
2035	40	0	81.007.767	34.885.510	516.078.821	469.956.565
Valor actual (12%)		457.424.942	294.245.133	165.806.509	1.394.562.090	808.698.524

FUENTE: elaboración propia

(Camara de Puertos Privados y Comerciales (CPPC) y Bolsa de Comercio de Rosario (BCR), 2020, pág. 47)

Los costos asociados a la señalización añadieron aproximadamente un 6% adicional a este monto totalspliegue financiero y material subraya la capacidad de la gestión privada para financiar y operar las obras en consonancia con los objetivos de profundidad propuestos.

Además, en el periodo 2015-2018, los costos anuales del dragado alcanzaron los 9,5 millones de USD para un volumen de 1,3 millones de m³/año, y los gastos en señalización y otros rubros se estimaron en un total de 26 millones de USD anuales, incluyendo personal y



mantenimiento de equipos de señalización . Esto confirma la robustez financiera y la efectividad en la administración de recursos por parte de la gestión privada, proporcionando un modelo sostenido de costos y continuidad en el servicio.

Capítulo 5.3: Gestión Pública (2021-presente).

En la segunda gestión pública, los costos económicos de mantener el tramo SFO a cargo de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables ascienden a entre 250 y 270 millones de dólares, según el texto Impactos ambientales y rearticulación territorial en el área de MERCOSUR (Antolín, 2003, pág. 307). Este alto costo financiero se da en un contexto de escasez de divisas y recesión económica en Argentina. Además, el Proyecto HPP en Revisión destaca que, tras la reestatización, el tránsito fluvial enfrenta un retraso promedio del 43% en tiempos de viaje, reflejando los costos económicos y la caída de eficiencia generados por el cambio de gestión (Raposo, 2021, pág. 9). Esta ineficiencia impacta negativamente en los ingresos nacionales, ya que la Hidrovía es clave para captar divisas necesarias para equilibrar la balanza de pagos (Álvarez, 2021, pág. 52).

Capítulo 5.4: Balanza Costos-Beneficios.

El balance de costos y beneficios de las obras de dragado y balizamiento de la Hidrovía Paraná-Paraguay (HPP) permite evaluar su viabilidad económica y el impacto en el transporte fluvial y la economía. Según el informe de CPPC y BCR, “los beneficios están constituidos por el ahorro de costos de transporte, derivado de la disminución del tiempo de traslado de las cargas... debido al aumento de calado” (Camara de Puertos Privados y Comerciales (CPPC) y Bolsa de Comercio de Rosario (BCR), 2020, pág. 45). Esta disminución de tiempo representa una ventaja económica directa al reducir el número de buques y el tiempo de navegación, contribuyendo a una operación más eficiente.

El informe también establece un balance concreto para la gestión privada, indicando que “el valor actual de los beneficios, del orden de 1.560 millones de USD, supera al valor actual de los costos, 750 millones, mostrando una relación beneficio-costos igual a 2” (Camara de Puertos Privados y Comerciales (CPPC) y Bolsa de Comercio de Rosario (BCR), 2020, pág. 48). Este análisis confirma que los beneficios superaron los costos, posicionando a la gestión privada como un modelo económicamente favorable para este servicio, con un enfoque en maximizar los beneficios a través de una mayor capacidad de calado y eficiencia operativa.

Además, el gráfico 'Total de Movimientos Registrados en Puertos Fluviales Argentinos (en toneladas)' refleja un incremento en las exportaciones, especialmente durante los primeros años de la gestión privada. Este aumento en los volúmenes de exportación subraya la efectividad de la infraestructura mejorada de la HPP, destacando cómo las profundizaciones logradas permitieron mayores movimientos comerciales y fortalecieron la economía nacional.



TOTAL DE MOVIMIENTOS REGISTRADOS EN PUERTOS FLUVIALES ARGENTINOS
(en toneladas)

Años	Importación	Exportación	Cabotaje Entrado	Cabotaje Salido	Tránsito	Total
1986	6.227.580	22.668.467	14.757.085	4.149.511	471.318	48.273.961
1987	7.862.766	16.788.538	15.021.060	3.436.215	819.528	43.928.107
1988	7.268.164	20.912.197	15.235.444	3.723.971	616.353	47.756.129
1989	6.980.213	18.159.285	13.807.123	3.528.770	424.039	42.899.430
1990	6.180.057	25.666.686	12.863.253	2.447.416	142.562	47.299.974

Fuente: Administración General de Puertos SE

A continuación se muestra un Cuadro con los movimientos registrados en igual periodo, pero por tipo de carga que interesa al tráfico de la Hidrovía, a excepción de granos, subproductos y aceites.

(Sgut, 1997, pág. 85).

Conclusión

La prestación del servicio de dragado y balizamiento en la Hidrovía Paraná-Paraguay ha sido un proceso marcado por distintos modelos de gestión y sus resultados. A lo largo de este análisis, se buscó responder preguntas clave sobre los beneficios, costos, ventajas y desventajas de cada sistema de gestión, así como el impacto de un cambio abrupto en la gestión de este servicio.

En términos de beneficios, la profundidad de 34 pies alcanzada ha permitido mejorar el transporte fluvial, incrementando el ingreso y egreso de buques de mayor calado. Este desarrollo, fundamental para el crecimiento económico, fue mejor alcanzado bajo la gestión privada (1995-2021) a través del consorcio Hidrovía S.A., que mostró una efectividad superior en la prestación de este servicio público.

La disponibilidad de recursos también favoreció a la gestión privada, permitiéndole optimizar sus resultados y minimizar los obstáculos operativos. En cuanto a los costos económicos, la gestión privada tuvo la capacidad financiera para afrontar los altos costos de estas obras, mientras que los costos ambientales, aunque inherentes a las obras de dragado, fueron minimizados por la rapidez y eficacia en la prestación del servicio. Esto ayudó a reducir a largo plazo las emisiones de gases, alineándose con los objetivos de sostenibilidad.

El cambio de gestión de privado a estatal trajo consigo desafíos, especialmente en la calidad de los recursos y en la capacitación del personal, lo cual afectó la continuidad y eficiencia del servicio. Sin los recursos y capacidades del sector privado, se observó un retroceso en los avances alcanzados desde 1995.

Este análisis revela que la prestación de este servicio tiene implicancias de largo plazo para el desarrollo económico, por lo que debería considerarse como una política de Estado, con continuidad a través de distintas administraciones. La gestión privada no solo cumplió con los parámetros teóricos de los servicios públicos, sino que también alcanzó los objetivos definidos para la hidrovía en 1989.

Finalmente, la conclusión sugiere que un sistema de gestión mixta sería la opción óptima para el futuro, combinando los recursos y la capacidad técnica del sector privado con el control y



monitoreo estatal para garantizar un servicio eficiente y sostenible. La participación de los usuarios de la hidrovía (la comunidad portuaria) también es recomendada, en línea con los principios de participación ciudadana para la mejora de los servicios públicos, como sugiere Comadira.

Este sistema mixto podría asegurar tanto la eficiencia en la prestación del servicio como el cumplimiento de normas ambientales y de sostenibilidad, aprovechando las fortalezas de ambos sectores para el desarrollo y cuidado de la hidrovía en el largo plazo.

Bibliografía

Álvarez, Á. (2021). Extractivismo, producción del territorio y conflictos en la Hidrovía Paraguay-Paraná. Realidad Económica, 43.

ANTOLÍN, F. M. (2003). Impactos ambientales y rearticulación territorial en el área de MERCOSUR: el significado de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Departamento de Geografía. Universidad de Valladolid, 308-309.

Camara de Puertos Privados y Comerciales (CPPC) y Bolsa de Comercio de Rosario (BCM). (2020). SERVICIO DE CONSULTORÍA PARA EL ESTUDIO DE FACTIBILIDAD TÉCNICO –ECONOMICA DEL PROXIMO PERIODO DE CONCESION DEL SISTEMA DE NAVEGACION TRONCAL. Rosario: LATINOCONSULT.

Comadira Julio Rodolfo, H. J. (2013). Curso de Derecho Administrativo Tomo I. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

CPPC y BCR. (2020). Rosario: LATINOCONSULT.

Delgado, N. d. (2017). Vinculación de la ciencia y la tecnología con la ejecución de una obra de dragado. Cofin Habana, 237.

Parsons, W. (1997). Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas. Ciudad de México: Flacso México.

Pascari, N. (2018). HIDROVÍA PARANÁ-PARAGUAY: LEGISLACIÓN, ECONOMÍA. INVENIO, 105.

Poder Ejecutivo de la Nación, Ministerio de Transporte. (26/11/2020). Decreto de Necesidad y Urgencia 949/2020. Buenos Aires.

Raposo, I. (2021). EL PROYECTO HIDROVÍA PARANA-PARAGUAY EN REVISIÓN LOS NUEVOS DESAFÍOS QUE ENFRENTAR. Vigésimoquintas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística. Abril de 2021 (pág. 1). Rosario: Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía.

Raposo, I. M. (2016). El puerto, pasado y presente en la vida de Rosario. Cambios en el modelo de explotación y relaciones con la urbanización. SIMPÓSIO 36- Portos e Cidades no Mundo Atlântico. (pág. 1). Rosario: Instituto de Investigaciones Económicas. FCEyE- UNR- Rosario Argentina.



Rocca, R. J. (2022). El Canal Troncal de Navegación Fluvial Marítimo argentino: Hidrovía. In-Genium; no.3, 142-143.

Seghetti Frondizi, D. (2019). Hidrovía del Paraná : relevancia político-económica y desafíos actuales. elDial.com - DC28B6, 3.

Sgut, M. (1997). Integración en el Sector Transporte en el Cono Sur: Puertos y vías navegables. Buenos Aires.: INTAL.



"Estado Digital al Servicio de los Ciudadanos"

Juliani, Darwin Agustín - ajuliani@eco.unca.edu.ar

Sarmiento, Gustavo David - pgsarmiento@eco.unca.edu.ar

Rodriguez, Gustavo Alberto - grodriguez@eco.unca.edu.ar

Instituto de Investigación Estado y Políticas Públicas - Facultad de Ciencias Económicas y de
Administración – UNCa

Mesa Redonda: La construcción del Estado Inmersivo.

Resumen:

El presente trabajo forma parte del proyecto "El Estado en la sociedad digital" del Instituto de Investigación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Catamarca. Las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial y la tecnología Blockchain, plantean nuevos retos para su implementación y marcos regulatorios. Analizamos la aplicación de estas tecnologías en la administración pública provincial, identificando vacíos regulatorios que puedan afectar a la sociedad y los gobiernos, con el objetivo de mejorar la eficiencia, transparencia y accesibilidad para todos los ciudadanos de Catamarca. Nos enfocamos en cómo el Estado catamarqueño ofrece los servicios a los ciudadanos a través de la modernización; implementando expedientes electrónicos y reduciendo el uso de papel para agilizar los procesos administrativos, pagando tributos, realizar trámites, como antecedentes policiales, registro civil y obra social, de manera online o la posibilidad de solicitar créditos mediante aplicaciones móviles, en la idea de construcción de un Estado Inmersivo. Utilizando una metodología exploratoria descriptiva, describimos y analizamos las iniciativas de digitalización del Estado, evaluando sus ventajas y desventajas. Pretendemos dar cuenta de cómo el Estado aborda estos desafíos y los problemas emergentes relacionados con la falta de recursos humanos capacitados, recursos tecnológicos adecuados y la concientización de la sociedad.

Palabras clave: Modernización, Política Pública, Estado Inmersivo

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los gobiernos enfrentan desafíos complejos que demandan la adopción de tecnologías emergentes para optimizar su gestión y fortalecer su relación con los ciudadanos. La **digitalización de servicios públicos** no solo mejora la eficiencia administrativa, sino que también impulsa la **transparencia y accesibilidad**, fomentando un gobierno más inclusivo y colaborativo.

En este trabajo analizamos cómo **Catamarca** ha avanzado hacia la modernización a través de iniciativas clave como la **Gestión Documental Electrónica (GDE)**, la plataforma **Mi Catamarca (MiC)** y la digitalización de la **Obra Social de los Empleados Públicos (OSEP)**. Estas iniciativas no son solo mejoras técnicas; representan un cambio de paradigma hacia un **Estado Inmersivo**, donde los ciudadanos interactúan con servicios públicos a través de plataformas digitales de manera más ágil y eficiente.

Además, exploramos el potencial de **tecnologías disruptivas** como la **Inteligencia Artificial (IA)**, **Internet de las Cosas (IoT)**, **blockchain** y **computación en la nube**, identificando tanto sus ventajas como los desafíos regulatorios y operativos que plantean. Con estos avances, la provincia busca consolidar un **Estado del siglo XXI**, capaz de atender las necesidades de la ciudadanía en tiempo real.

Este trabajo se enmarca en el proyecto “**El Estado en la sociedad digital**” del Instituto de Investigación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Catamarca. La implementación de estas herramientas tecnológicas no solo responde a la necesidad de modernización, sino que también contribuye a la **reducción de la brecha digital** y a la inclusión de sectores vulnerables, garantizando que nadie quede fuera de los beneficios de la transformación digital.

MARCO CONCEPTUAL

Gobierno electrónico

Durante el desarrollo de internet en la década del 90, para referirse a la introducción de la tecnología en los procesos y actividades que realizan, comienza a generalizarse el uso del concepto de Gobierno Electrónico (G.E.) en los gobiernos.

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) permitieron la digitalización y modernización de los servicios gubernamentales. En los años 2000 se comenzó a utilizar el término Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTICs) para destacar su evolución transformando la forma en que interactuamos y manejamos la información.

En la década del 2000, el Banco Mundial define al gobierno electrónico como “el uso de las tecnologías de información y comunicaciones para mejorar la eficiencia, la efectividad, la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno” (BM en Naser y Concha, 2011). Esta conceptualización continúa vigente, siendo aplicable a la actualidad, aun teniendo en cuenta los cambios y avances tecnológicos que se van desarrollando en una continua actualización.

Eficacia, transparencia y accesibilidad.

El Gobierno Electrónico tiene como objetivo “participar de las oportunidades que ofrecen las NTICs, integrándolas en sus procedimientos y objetivos, con la finalidad de incrementar su eficiencia, eficacia, economía y legitimidad política y democrática” (López y Rodríguez, 2002).

Continuando la conceptualización, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007), entiende al gobierno electrónico como el uso de las TICs en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector pú-



blico y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales.

Principios

De la misma Carta surge:

El Gobierno Electrónico se inspira en los principios siguientes:

- Principio de igualdad
- Principio de legalidad
- Principio de conservación
- Principio de transparencia y accesibilidad
- Principio de proporcionalidad
- Principio de responsabilidad
- Principio de adecuación tecnológica

Relación con los ciudadanos

La Carta Iberoamericana también establece cómo los ciudadanos podrán relacionarse electrónicamente con los Gobiernos y las administraciones públicas, y enumera las siguientes vías alternativas:

- Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las administraciones públicas, quedando estos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales.
- Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita.
- Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales o la que se publica en anuncios oficiales por cualquier medio.
- Acceder los interesados electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de estos.
- Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva a aumentar la competitividad de los países, lo que supone garantizar estándares consensuados entre los Estados iberoamericanos respecto al modo en que esa información debe ser procesada y difundida con la ayuda de las nuevas tecnologías disponibles.
- Utilizar y presentar ante el Gobierno o las administraciones públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como los documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones que si fueran documentos en papel, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la administración de que se trate.
- Evitar la presentación reiterada ante la administración de documentos que ya obren en poder de esta o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano de su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre administraciones y entre distintas dependencias de la misma administración, lo que supone acciones de interoperabilidad y simplificación registral.

Regulación en la relación con los ciudadanos

Los Gobiernos y administraciones públicas deben garantizar que los ciudadanos puedan relacionarse electrónicamente con ellos. Esto implica que deben implementar herramientas para el funcionamiento del Gobierno Electrónico. Para lograrlo, cada Estado debe asegurar y regu-



lar lo siguiente:

- Identificación de ciudadanos, administraciones públicas, funcionarios y agentes que utilicen medios electrónicos, así como la autenticidad de los documentos electrónicos que contengan su voluntad o manifestaciones.
- Garantizar la identificación y autenticidad de los equipos y sistemas que respondan automáticamente a los ciudadanos.
- Publicar de manera accesible las direcciones electrónicas de las administraciones públicas, especialmente sus sedes electrónicas, para que todos los ciudadanos puedan acceder a ellas.
- Establecer y regular registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan enviar sus comunicaciones electrónicas con solicitudes y reclamaciones. Los ciudadanos deben recibir automáticamente confirmación de que sus comunicaciones han sido recibidas, así como otras notificaciones relevantes.
- El régimen de los documentos y archivos electrónicos.

El marco de referencia de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, suscrito en 2007, sigue siendo vigente y relevante. En su momento, estableció principios sólidos sobre la interacción entre gobiernos y ciudadanos mediante el uso de TICs, fomentando transparencia, eficiencia, accesibilidad e inclusión en la administración pública.

Hoy, esta Carta sigue orientando políticas de digitalización, destacando la importancia del gobierno abierto y colaborativo. La relación mediada por tecnologías continúa evolucionando, pero los lineamientos iniciales permanecen como guías claras para la transformación digital en el sector público, inspirando tanto a niveles nacionales como provinciales.

Seguridad

El artículo 11 de la Carta Iberoamericana aborda la seguridad del Gobierno Electrónico al establecer la obligación para los Estados de implementar leyes, reglamentos y medidas ejecutivas que garanticen la seguridad y confianza en las interacciones electrónicas. Esto está directamente relacionado con los puntos mencionados anteriormente, ya que la identificación, autenticidad y accesibilidad en los sistemas electrónicos son aspectos fundamentales para lograr un entorno seguro y confiable tanto para los ciudadanos como para las administraciones públicas.

La Carta Iberoamericana es un pronunciamiento de los Estados, ya que establece definiciones y principios que resultan aplicables en el tiempo, aún con los avances y transformaciones que ofrecen las tecnologías informáticas y de comunicación. Oszlak, en el capítulo “Tecnologías disruptivas y Gestión Pública” de su libro “El Estado en la era exponencial” enumera una serie de tecnologías que tienen la potencialidad de transformar el mundo que conocemos y que, en consecuencia, también afectarán a los gobiernos, a la forma en que se relacionan entre sí los ciudadanos y empresas; y entre estos y el gobierno.

Dentro de las novedosas tecnologías que afectan el mundo actual y que traerán consecuencias dentro de la gestión de gobierno, podemos mencionar: inteligencia artificial, big data, internet de las cosas (IoT), blockchain, realidad virtual y aumentada, computación en la nube, 5G, análisis predictivo (Machine Learning), y redes sociales avanzadas (como evolución). Por lo tanto, estas tecnologías, aunque disruptivas deben de ser implementadas de manera que fortalezcan la seguridad, accesibilidad y eficiencia en las interacciones electrónicas, tal como lo señala la Carta Iberoamericana.

MARCO REGULATORIO



Datos personales

Nuestro país cuenta con una ley específica en la materia, la Ley 25.326 de Protección de los Datos Personales, sancionada el 2 de octubre del año 2000.

Esta Ley se aprueba en el contexto de un crecimiento exponencial en el volumen de datos personales que tanto el Estado como empresas privadas tenían acceso desde la aparición y desarrollo del alcance de Internet en esos años y que la posible vulneración de datos personales desde una Inteligencia Artificial (I.A.) no era posible de prever. Igualmente, tanto jueces como académicos realizan una interpretación actualizada de la Ley mencionada y la adecúan como esquema protectorio.

El art. 9° de la Ley mencionada determina que el responsable de su tratamiento debe adoptar las medidas técnicas y organizativas que resulten necesarias para garantizar la seguridad y confidencialidad de los datos personales, de modo de evitar su adulteración, pérdida, consulta o tratamiento no autorizado, y que permitan detectar desviaciones, intencionales o no, de información, ya sea que los riesgos provengan de la acción humana o del medio técnico utilizado.

El art. 1722° del Cód. Civil y Com. se aplica cuando la I.A. no tiene la capacidad de desarrollar procesos de manera autónoma por lo que es aplicado por factores humanos, responderá entonces quien las aplica.

Todavía no se advierten I.A. que puedan desarrollar autónomamente procesos de este tipo, pero debería ser tenido en cuenta para un futuro no muy lejano.

Claramente nuestro país carece hasta la fecha de una ley que regule específicamente la I.A.⁵⁵, no sólo en su operatividad, sino, también en cuanto a los principios de la Carta Iberoamericana.

ESTADO INMERSIVO

Estamos en transición hacia la "era meta", caracterizada por un Estado Inmersivo que aprovecha tecnologías como la inteligencia artificial, blockchain y el metaverso. La idea del "Estado Inmersivo" se refiere a la incorporación de plataformas digitales que permitan a los ciudadanos interactuar de manera más directa y participativa con los servicios públicos, cambiando la forma en que se organiza y opera la administración pública.

Campos Ríos, autor del libro "El Estado en la Era Meta", describe esta nueva etapa como una

⁵⁵ Actualmente, en la órbita del Congreso Nacional, se encuentran diversos Proyectos de Ley de relevancia en la materia que nos ocupa: 1.- Régimen jurídico aplicable para el uso responsable de la Inteligencia Artificial en la República Argentina. Presentado en junio de 2024. Busca promover el desarrollo ético, seguro y confiable de la IA en el país, garantizando la protección de la salud, seguridad y los derechos fundamentales de las personas. (Congreso Nacional, 2024). 2. Responsabilidad algorítmica y promoción de la robótica, algoritmos verdes e inteligencia artificial en la República Argentina. Presentado en marzo de 2024. Establece un marco regulatorio que promueve la responsabilidad y la transparencia en el uso de algoritmos e IA, fomenta la investigación en robótica y promueve el desarrollo de algoritmos verdes e inteligencia artificial en Argentina. (Congreso Nacional, 2024). 3. Regulación y usos de la Inteligencia Artificial: Presentado en octubre de 2023. El proyecto establece definiciones, principios rectores, prohibiciones e instituye un órgano administrativo de aplicación en materia de IA dentro del Poder Ejecutivo Nacional. Congreso Nacional, 2023). 4. Desarrollo, implementación y utilización de sistemas basados en Inteligencia Artificial, dentro del territorio argentino. Presentado en agosto de 2023. Establece que las organizaciones -públicas y privadas- que participen en el desarrollo o uso de IA, estén sujetas a la obligación de registrarse en un Registro Nacional de Sistemas de Inteligencia Artificial, a los efectos de realizar las evaluaciones de impacto correspondientes. Así también, en consonancia con la legislación de la Unión Europea, prevé distintos niveles de riesgo que puede conllevar un sistema de IA: limitado, mínimo, alto e inaceptable. (Congreso Nacional, 2023).



evolución más allá del modelo de la Nueva Gestión Pública, enfocándose en una gobernanza basada en datos y en la personalización de servicios públicos, siguiendo principios de automatización e inteligencia artificial. Esta visión del Estado Inmersivo busca romper con estructuras burocráticas tradicionales, integrando nuevas tecnologías para una gestión más eficiente y centrada en las personas, según el autor, este nuevo Estado es la evolución del Estado Inteligente descripto por Oszlak en su libro “El Estado en la Era Exponencial”.

La noción del Estado Inmersivo, propuesta por Maximiliano Campos Ríos en su obra "El Estado en la Era Meta", y en “El Estado en la Era Exponencial” de Oszlak, coinciden en subrayar la importancia de adaptar las estructuras del Estado a los cambios tecnológicos y sociales. Sin embargo, cada autor adopta un enfoque particular.

Campos Ríos introduce el concepto del Estado Inmersivo dentro del contexto de la era meta, un entorno caracterizado por innovaciones constantes y la integración de herramientas digitales en la Gestión Pública. En este escenario, el Estado no solo debe modernizarse, sino también generar experiencias inmersivas para los ciudadanos, facilitando interacciones más fluidas y eficientes a través de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial y algoritmos automatizados. El riesgo de este enfoque, como destaca Campos Ríos, radica en la posible deshumanización del vínculo entre el Estado y la ciudadanía, lo que requiere un esfuerzo consciente para equilibrar automatización y sensibilidad social.

A su vez, Oszlak, en "El Estado en la Era Exponencial", enfatiza cómo la aceleración tecnológica implica un reto para las capacidades tradicionales del Estado. Según su visión, los cambios exponenciales requieren un Estado más flexible y capaz de gestionar complejidades de forma proactiva, adoptando enfoques innovadores para garantizar la eficacia en las políticas públicas.

Ambos enfoques coinciden en la necesidad de que el Estado abandone modelos burocráticos rígidos y adopte una gestión pública más ágil, pero mientras Oszlak se enfoca más en la adaptación institucional a los cambios, Campos Ríos pone un mayor énfasis en las interacciones inmersivas y el impacto directo sobre la experiencia del ciudadano. Ambos planteamientos destacan la urgencia de modernización como un proceso no solo tecnológico, sino también cultural y humano, con implicaciones para la confianza en el sector público y la equidad en la prestación de servicios.

Nos vemos todos interpelados, Estado y sujetos, en cuanto a la modernización impulsada por la incorporación de los avances de la tecnología. La fuerza en la digitalización de los procesos va marcando transformaciones en el mundo real, trazando nuevos modos de vivir y convivir con nuevas formas. Los procesos identitarios digitales (ciudadanía digital⁵⁶), el metaver-

⁵⁶ El Gobierno de Argentina define a la ciudadanía digital como: “El conjunto de derechos y responsabilidades que las personas tenemos en el entorno digital, entendiendo a Internet como un espacio público, donde nos encontramos con oportunidades para el ejercicio pleno de derechos, pero también con riesgos de posibles vulneraciones. Los menores de edad tienen derecho a estar protegidos de cualquier riesgo asociado a los entornos virtuales. Para garantizar este y otros derechos en los espacios virtuales todos somos corresponsables: las personas adultas, las instituciones, el sector privado y el Estado. A su vez, para que niños y adolescentes



so como cosmovisión y la inteligencia artificial como *gerenciador* de todas las nuevas tecnologías, están motivando debates en todos los campos del saber.

INCLUSIÓN DIGITAL Y BRECHA DIGITAL

Según lo presentado hasta ahora, cobra de vital importancia para la ciudadanía la inclusión digital y lograr la disminución de la brecha digital.

Con inclusión digital nos referimos a la capacidad que tienen los ciudadanos para acceder y utilizar las tecnologías de manera efectiva.

Por otro lado, la brecha digital es la diferencia entre aquellos que tienen acceso a las nuevas herramientas tecnológicas y los que no.

Es un tema sensible que merece su propia ponencia y estudio analítico ya que no hablamos de quién tiene acceso a internet o no. En las imágenes 1 y 2 se muestran los resultados del Censo Nacional 2022 en cuanto a la conectividad en la República Argentina y, en particular, en nuestra Provincia de Catamarca. Nos muestran que el acceso a Internet en los hogares es posible en la gran mayoría con servicio de celulares u otro tipo. Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, 2020) las comunidades rurales y los países en desarrollo son los más afectados en la diferencia de conectividad.

Imagen 1: Conectividad a Internet en República Argentina

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022							
Cuadro 7. Total del país. Total de hogares, por tenencia de internet en la vivienda, según tenencia de celular con internet. Año 2022							
Tenencia de celular con internet	Total de hogares(*)	Tiene internet en la vivienda			No tiene internet en la vivienda		
		Total	Tiene computadora, tablet, etcétera	No tiene computadora, tablet, etcétera	Total	Tiene computadora, tablet, etcétera	No tiene computadora, tablet, etcétera
Total	15.932.302	12.185.954	8.628.661	3.557.293	3.746.348	476.916	3.269.432
Tiene celular con internet	14.218.203	11.841.755	8.487.592	3.354.163	2.376.448	434.203	1.942.245
No tiene celular con internet	1.714.099	344.199	141.069	203.130	1.369.900	42.713	1.327.187
(*) Se excluye a las personas que viven en situación de calle.							
Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.							
Signos convencionales:							
- Cero absoluto							
/// Dato que no corresponde presentar							
Archivo reemplazado el 27/9/2024. Se actualizaron valores a partir de las bases definitivas del CNPHV 2022.							

Fuente: Indec.gob.ar Enlace:
https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_total_pais/

Para lograr inclusión digital y disminuir la brecha digital los gobiernos, nacional y provincial, y las organizaciones internacionales deben invertir en infraestructura y desarrollar políticas que promuevan el acceso universal a internet.

Volviendo a la inclusión digital y, teniendo en cuenta la alta conectividad que se está desarrollando, no solo en nuestro país sino también en todo el mundo, la capacidad de acceso y utili-

ejerzan plenamente todos sus derechos en los entornos virtuales es necesario fortalecer las habilidades digitales que les permitan comprender los usos, informarse y participar, así como reconocer riesgos y formas de pedir ayuda. En síntesis, que todas las personas podamos hacer un uso de las tecnologías que sea: responsable y seguro; crítico y reflexivo; creativo y participativo. La ciudadanía digital es conocer y ejercer nuestros derechos en línea”. (Consultado en <https://www.argentina.gob.ar/que-es-la-ciudadania-digital>).



zación de las tecnologías cobra otra forma, más económica, de quien tiene acceso a los dispositivos adecuados y a quien tiene la posibilidad de pagar por el uso de las aplicaciones (app), programas, o cualquier otro soft actual o que se desarrolle en un futuro

Imagen 2: Conectividad a Internet en Provincia de Catamarca

Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022							
Cuadro 7.3. Provincia de Catamarca. Total de hogares, por tenencia de internet en la vivienda, según tenencia de celular con internet. Año 2022							
Tenencia de celular con internet	Total de hogares ^(*)	Tiene internet en la vivienda			No tiene internet en la vivienda		
		Total	Tiene computadora, tablet, etcétera	No tiene computadora, tablet, etcétera	Total	Tiene computadora, tablet, etcétera	No tiene computadora, tablet, etcétera
Total	135.153	86.146	56.072	30.074	49.007	8.899	40.108
Tiene celular con internet	114.442	83.255	55.204	28.051	31.187	8.075	23.112
No tiene celular con internet	20.711	2.891	868	2.023	17.820	824	16.996

(*) Se excluye a las personas que viven en situación de calle.
Fuente: INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

Fuente: Indec.gob.ar Enlace:

https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_catamarca/

Del cuadro en la Imagen 2 se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. Acceso General a Internet: De un total de 135.153 hogares, 86.146 (63,8%) tienen acceso a internet en la vivienda, lo que muestra una buena penetración de la conectividad, aunque todavía queda una parte significativa sin acceso (36,2%).
2. Acceso por Medio de Dispositivos:
 - Computadoras o tablets: Dentro de los hogares con internet, 56.072 tienen además acceso a computadoras u otros dispositivos (65% de los hogares conectados). Sin embargo, hay 30.074 hogares con internet, pero sin estos dispositivos, lo que sugiere un uso predominante de celulares para la conectividad.
 - En los hogares sin internet, la mayoría (40.108 hogares) no cuenta con computadoras ni tablets, limitando aún más su acceso digital.
3. Dependencia de Celulares para Internet:
 - De los 114.442 hogares con celular y acceso a internet, más del 73% depende exclusivamente de estos dispositivos, lo que refleja una alta movilidad digital pero también la limitación en términos de acceso a plataformas que requieren computadoras.
4. Brecha Digital:
 - 20.711 hogares no tienen celular con internet, y de estos, 17.820 tampoco tienen internet en la vivienda, lo que indica una brecha significativa de conectividad.

Más allá de la vigencia de una brecha digital importante en nuestro país y, en nuestras provincias en particular, resulta necesario indagar sobre estas áreas de vacancia que se presentan para fortalecer los derechos individuales, la democracia como estilo de vida, la seguridad en las transacciones económicas y el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos en los procesos digitales.

Inteligencia Artificial (IA). Omnipresencia.

La Inteligencia Artificial (IA) se refiere a la simulación de procesos de inteligencia humana por parte de sistemas informáticos. Estos sistemas pueden llevar a cabo tareas que normalmente requerirían inteligencia humana, como el reconocimiento de patrones, el procesamien-



to del lenguaje natural, la toma de decisiones o la resolución de problemas. La IA funciona a través de algoritmos que permiten a las máquinas aprender de los datos, adaptarse a nuevas situaciones y realizar tareas de manera autónoma o semiautónoma.

La IA se sustenta en tecnologías como el aprendizaje automático (Machine Learning), el aprendizaje profundo (Deep Learning) y las redes neuronales, que permiten a los sistemas "aprender" a partir de grandes volúmenes de datos. Además, la IA puede integrarse con otras tecnologías, como el Blockchain o el Internet de las Cosas (IoT), para crear soluciones complejas y adaptativas.

IA Aplicable al Sector Público

El tipo de IA más aplicable al sector público actualmente es la IA débil o específica. Esta IA es lo suficientemente avanzada como para automatizar procesos, mejorar la atención al ciudadano y optimizar la eficiencia de las instituciones públicas, pero no tiene los riesgos asociados a una IA fuerte o superinteligente.

IA Aplicable al Sector Público Provincial

En el caso del sector público provincial, la IA que más se ajusta es la IA débil, particularmente en áreas como la gestión de servicios locales y la interacción con los ciudadanos. Dado que las provincias suelen tener menos recursos y una infraestructura tecnológica más limitada que los niveles nacionales, las soluciones de IA deben ser pragmáticas y ajustadas a las capacidades locales.

DESARROLLOS EN CATAMARCA

Modernización y gobierno electrónico en Catamarca

Al igual que muchas provincias argentinas, Catamarca ha avanzado hacia la transformación digital en busca de modernizar sus servicios. El Gobierno Electrónico ha sido central en este proceso, facilitando la gestión y el acceso a trámites públicos.

Inicialmente, las iniciativas eran esfuerzos aislados, pero con el desarrollo tecnológico y la creciente demanda ciudadana, surgió la necesidad de integrar servicios para mejorar la accesibilidad y eficiencia.

En este trabajo, nos enfocaremos en tres iniciativas clave:

- Gestión Documental Electrónica (GDE)
- Obra Social de los Empleados Públicos (OSEP)
- App Mi Catamarca (MiC)

Analizaremos las características más destacadas de cada iniciativa para comprender su impacto en la gestión pública provincial.

Gestión Documental Electrónica (GDE)

La provincia de Catamarca, como muchas otras, ha atravesado una transformación profunda mediante la adopción de TIC. Una de las iniciativas más importantes fue la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE). El proyecto comenzó en 2016 con el Plan de Modernización del Estado Provincial, orientado a la digitalización de procesos administrativos para aumentar la eficiencia, transparencia y accesibilidad.

En septiembre de 2017, se concretó la implementación del GDE con módulos como CCOO (Comunicaciones Oficiales), GEDO (Generador Electrónico de Documentos Oficiales) y EE (Expediente Electrónico). Esto inició la digitalización de documentos y expedientes, mientras que el Sistema de Registro Civil Electrónico (RCE) permitió gestionar actas de forma electrónica, mejorando la calidad y reduciendo errores.



El GDE se expandió con Trámites a Distancia (TAD), permitiendo que los ciudadanos gestionaran trámites sin acudir a oficinas. La pandemia de COVID-19 fue un catalizador clave para la adopción y consolidación de estas herramientas digitales, ya que permitió a la administración pública mantener su operatividad durante el aislamiento social.

La implementación encontró obstáculos como la resistencia al cambio, la capacitación del personal y la adaptación a nuevas tecnologías. Sin embargo, los resultados han sido:

- Eficiencia: Reducción en tiempos de gestión de expedientes.
- Transparencia: Acceso más organizado y centralizado a la información.
- Reducción de costos: Eliminación del papel y optimización de procesos.
- Accesibilidad: Posibilidad de realizar trámites en línea.

Actualmente, el GDE es fundamental para la gestión pública de Catamarca, con la mayoría de los organismos gubernamentales utilizándolo. La provincia sigue trabajando para mejorar la interoperabilidad entre sistemas, fomentar la firma digital y consolidar una cultura digital en la administración pública.

Obra Social de los Empleados Públicos (OSEP)

La Obra Social de los Empleados Públicos de Catamarca (OSEP) cuenta actualmente con más de 160.000 afiliados, incluyendo convenios, afiliados voluntarios y particulares, distribuidos tanto en la provincia como en algunas regiones vecinas. Su agenda de modernización y digitalización de servicios se desarrolla de manera independiente de la Administración Central provincial. OSEP opera con equipos informáticos propios y sigue un proceso de desarrollo y adopción tecnológica alineado con sus necesidades específicas.

El proceso de modernización y digitalización de la Obra Social de los Empleados Públicos (OSEP) de Catamarca ha evolucionado en los últimos años, destacando especialmente en 2024 con la implementación de la app OSEP Móvil Catamarca. Esta herramienta permite a los afiliados gestionar su cobertura de manera digital, optimizando los servicios y promoviendo la autogestión.

Inicialmente, se habilitó la obtención descentralizada de órdenes de consulta a través de las farmacias para especialidades como medicina, odontología, psicología y fonoaudiología, entre otras.

Posteriormente, con el lanzamiento de la aplicación, se ha permitido ampliar estas gestiones, incorporando funcionalidades como:

- Acceso a la credencial digital del titular y su grupo familiar.
- Autorización y pago de órdenes de prácticas y consultas.
- Consulta de prestadores, planes de salud y novedades.
- Pagos de coseguros y gestión de transferencias entre cuentas familiares.

El uso de un código token digital, obligatorio desde junio de 2024, ha reemplazado el carné físico para validar atenciones ambulatorias, garantizando mayor seguridad y evitando fraudes. Además, se ha implementado un cronograma escalonado de registro por edades, permitiendo a los mayores de 70 años continuar usando el carné físico en caso necesario.

Este proceso se acompañó de un programa de capacitación para afiliados y prestadores, con stands móviles en organismos públicos y localidades del interior. La iniciativa refleja el compromiso de OSEP con la transparencia, eficiencia operativa y calidad en la atención a sus usuarios, adaptándose a las necesidades contemporáneas y fortaleciendo la relación con los prestadores mediante la digitalización.

Con la actualización de octubre de 2024 de la app de OSEP Catamarca, se incorpora una nueva funcionalidad destacada: la credencial digital y el token podrán generarse y visualizar-



se sin conexión a internet. Esta mejora busca facilitar el acceso a los servicios de salud, permitiendo que los usuarios validen su identidad y accedan a sus coberturas incluso en situaciones donde no dispongan de conectividad. Esta actualización refuerza la seguridad y la accesibilidad, buscando la eficiencia operativa de la Obra Social.

Además, se suma la integración con Mercado Pago, permitiendo a los usuarios realizar pagos de órdenes de manera más ágil y eficiente. OSEP también está trabajando para incorporar nuevas plataformas de pago, ampliando las opciones disponibles en la aplicación y facilitando la experiencia del usuario.

Aplicación Mi Catamarca (MiC)

La app Mi Catamarca (MiC) fue lanzada oficialmente el día 9 de septiembre de 2024. MiC ha sido diseñada para simplificar el vínculo con los ciudadanos, ofreciendo una amplia gama de servicios y trámites en línea.

Inicialmente, el Poder Ejecutivo de Catamarca había avanzado en la creación de la plataforma “Catamarca Digital (CaDi)”, un proyecto destinado a que los ciudadanos puedan realizar trámites administrativos de forma remota y segura mediante internet, con casi dos años de desarrollo.

CaDi estaba siendo desarrollado para ser una plataforma unificada donde los ciudadanos podrán acceder a todos los servicios administrativos mediante validación biométrica, gracias a un convenio firmado con RENAPER en 2022. Además, se estaba desarrollando una app móvil para facilitar la gestión de trámites, permitiendo opciones personalizadas según la actividad del usuario, como consultar recibos de sueldo o solicitar préstamos.

Esta iniciativa tuvo como objetivo centralizar trámites y reducir la burocracia, promoviendo la eliminación del papel y creando un repositorio digital seguro para documentación permanente. Se diseñó que la implementación sea gradual, añadiendo servicios progresivamente para garantizar la integración de los distintos organismos.

Al momento de su lanzamiento oficial, se la presentó como la app Mi Catamarca, a la cual se puede acceder en dos modalidades distintas: Web y Móvil (disponible en Android e iOS).

El desarrollo de Mi Catamarca fue un proceso arduo y complejo. Se requirió una inversión significativa en tecnología y capacitación del personal, además de una cuidadosa planificación para garantizar la integración de los diferentes sistemas gubernamentales. Cada etapa del proyecto fue cuidadosamente analizada y evaluada para asegurar que la app cumpliera con los estándares de calidad y seguridad establecidos.

Contenido actual. Entre otros, en la app se encuentran los siguientes trámites y funciones:

- Recibo de sueldo. Que sirve como servicio al empleado y también para que descarguen la app y conozcan el resto de los contenidos y servicios que se ofrecen.
- Turnos de salud.
- Altas, coberturas y capacitación docente.
- Certificados de antecedentes, para gestionar el turno para obtener ese certificado.
- Integrado con TaD para obtener documentos del Registro Civil (partida de nacimiento, actas de matrimonio o defunción).
- Mapas y gestión de reclamos de días de ensueño.
- Difusión de capacitaciones y ofertas laborales que enlaza con una forma de comunicación de la Secretaría de Economía del Conocimiento y Empleo.
- Impuestos de ARCA-DGR, que enlace con un módulo web de la DGR con información del contribuyente.
- Noticias, estar al tanto de las últimas novedades del gobierno provincial.

Contenido futuro. La app Mi Catamarca se encuentra en constante evolución, y es probable



que en el futuro se incorporen nuevos servicios y funcionalidades. Estas son algunas de las ideas que está trabajando el equipo de Modernización de la provincia:

- Incorporar una agenda de eventos de la provincia, para informar lo que son las actividades turísticas. Para que el catamarqueño conozca los eventos que se realizan en la provincia.
- Generar notificaciones de servicios. Por ejemplo, integrar con EC SAPEM y Aguas de Catamarca SAPEM y generar una notificación para informar los cortes programados de los servicios.
- Generar posibilidades de pago con las empresas SAPEM, a través de por ejemplo monedas electrónicas.
- Se tiene en agenda alguna integración con inteligencia artificial generativa.
- Con blockchain, por ahora, no hay algo en agenda para integrar.

Además, hay cosas que pueden estar en la agenda de implementaciones, pero no pueden comentar ni anunciar, hasta no estar seguros de que se tendrán los permisos para trabajar con ese tema. Para Modernización el futuro de esa app es prometedor.

Que beneficios existen por la utilización de Mi Catamarca:

- Comodidad: Realizar trámites desde cualquier lugar con conexión a internet, sin necesidad de desplazarse.
- Ahorro de tiempo: Evitar largas filas y esperas en oficinas gubernamentales.
- Seguridad: Los datos personales se encuentran protegidos bajo estrictos protocolos de seguridad.
- Transparencia: Acceder a información pública de manera fácil y rápida.

ANÁLISIS

En esta ponencia hemos descripto las iniciativas digitales que por su potencia actual o futura mayor impacto pueden tener en los ciudadanos.

La implementación del GDE implicó no solo un desafío tecnológico en equipamiento y capacitación, sino un cambio en la forma en que se debía trabajar en la administración pública, incluyendo cambios en los aspectos normativos y procedimentales. Se trató de un cambio rotundo, de expedientes y actuaciones analógicas que difícilmente se podía conocer su estado y realizar una trazabilidad en tiempo real, a un sistema que fortalece la transparencia. Hay que reconocer que la aparición de la pandemia de COVID-19 fue un artífice clave en este proceso.

Como fue dicho, OSEP es la Obra Social más importante en la provincia, con una presencia en todo el territorio provincial y una cobertura sobre más del 37% de la población (según Censo 2022). Históricamente es una Obra Social que tiene problemas en la atención de sus afiliados. Esta app busca facilitar el uso de los servicios, evitando tener que concurrir presencialmente a alguna sede a realizar trámites. Con la última modificación, se potencia la posibilidad de uso, al desconectar algunas funciones de la necesidad del uso de datos en el dispositivo del afiliado.

La app Mi Catamarca es un cambio de paradigma de la forma en que se ofrecen y gestionan los servicios digitales a los ciudadanos. En vez de tener múltiples sitios web y aplicaciones, cada una con distintas formas de acceso, se cambia por una app centralizada, con una única forma de validación, y donde gradualmente se irán incorporando servicios. La provincia, al tener una gran cantidad de empleados públicos, a través del servicio de recibo de sueldo, se garantiza un piso alto de usuarios y a través de eso, ofrecer el resto de los servicios y tramites. La centralización de servicios bajo una única app es un paso hacia un gobierno digital inmersivo. A medida que más servicios se integren, el uso de I.A. generativa podría facilitar inter-



acciones más fluidas con los ciudadanos, mejorando la experiencia del usuario.

Estas iniciativas se alinean con tecnologías disruptivas emergentes, que pueden potenciar aún más la gestión pública provincial:

1. I.A.: La futura incorporación de I.A. generativa tiene el potencial de automatizar trámites, mejorar la atención al ciudadano y proporcionar análisis predictivos que optimicen la toma de decisiones.
2. IoT: La integración de notificaciones automáticas para cortes de servicios es un avance hacia infraestructuras inteligentes. A futuro, sensores conectados podrían optimizar la gestión de recursos críticos como agua y transporte.
3. Blockchain: Aunque su implementación no es inmediata, blockchain podría ser clave para garantizar trazabilidad y transparencia en certificados y contratos, consolidando la confianza en los procesos públicos.
4. Computación en la nube: La dependencia de la nube asegura que los servicios sean accesibles, seguros y escalables, permitiendo interoperabilidad entre distintos sistemas y organismos gubernamentales.

Estas tecnologías no solo mejoran la eficiencia operativa, sino que acercan el Estado a los ciudadanos, facilitando la participación digital y la gestión transparente. La consolidación de estas herramientas empuja hacia un Estado inmersivo, donde los servicios públicos son accesibles en tiempo real y desde cualquier lugar con conexión a internet.

Si bien la provincia ha avanzado significativamente, aún enfrenta desafíos como la resistencia al cambio, la necesidad de capacitación continua y la consolidación de una cultura digital tanto en los empleados como en los ciudadanos. La modernización del Estado, sin embargo, demuestra ser una prioridad estratégica, proyectando un futuro en el que se integren nuevas tecnologías y servicios de forma progresiva.

Estas acciones sentarán las bases para un Estado digital más eficiente, accesible y transparente, alineado con las demandas del siglo XXI y capaz de resolver las necesidades específicas del contexto provincial.

CONCLUSIONES

Catamarca está logrando transformar su gestión pública mediante la implementación del GDE, la modernización de OSEP y la consolidación de Mi Catamarca como plataforma unificada de servicios. Estas iniciativas reflejan un avance significativo hacia un Estado más eficiente, accesible y transparente, mejorando la interacción con los ciudadanos y la operatividad gubernamental.

El impacto ha sido claro en términos de accesibilidad, permitiendo que los ciudadanos realicen trámites sin desplazarse, optimizando la atención en salud mediante la digitalización de OSEP, y centralizando servicios clave en la app Mi Catamarca. Sin embargo, estos desarrollos no estuvieron exentos de desafíos, como la resistencia al cambio y la necesidad de capacitación. A través de este proceso, la provincia ha adquirido aprendizajes valiosos que la posicionan para futuros avances tecnológicos.

Consideramos que hay ideas que deberían estar presentes en los futuros desarrollos a trabajar:

- IA y Analítica Predictiva: Iniciar la integración progresiva de IA para mejorar la personalización de servicios públicos y la automatización de trámites, además de usar analítica predictiva para anticipar necesidades ciudadanas.
- IoT para Infraestructuras Críticas: Ampliar el uso de sensores conectados para gestionar recursos clave como agua y transporte, permitiendo mantenimiento predictivo y optimización en tiempo real.
- Exploración de Blockchain: Realizar proyectos piloto con blockchain en áreas como



contratos públicos y registros civiles, asegurando trazabilidad y mayor transparencia en los procesos.

- Computación en la Nube e Interoperabilidad: Consolidar la infraestructura en la nube para garantizar la integración fluida de servicios entre organismos y plataformas, mejorando la eficiencia.

Aparecen algunas recomendaciones que consideramos que deben ser tenidas en cuenta, para lograr la sostenibilidad en el tiempo de estas iniciativas:

- Capacitación continua y cultura digital: Crear programas permanentes de formación para empleados públicos y ciudadanos, fomentando la adopción de nuevas tecnologías.
- Cooperación interinstitucional: Establecer alianzas entre organismos públicos y privados para compartir conocimientos y recursos que aceleren la digitalización.
- Evaluación continua de la ciudadanía: Implementar encuestas de satisfacción y monitoreo del uso de servicios digitales para ajustar estrategias en función de las necesidades reales.

No es tema central de nuestra ponencia, pero de los datos censales mostrados para Catamarca, surge un progreso en la conectividad, especialmente a través del uso de celulares. Sin embargo, la brecha digital persiste, especialmente entre quienes no tienen acceso a computadoras o tablets, lo que puede limitar el uso de plataformas más complejas, como la app Mi Catamarca o servicios digitales gubernamentales.

Para avanzar en la inclusión digital, sería clave:

- Promover el acceso a dispositivos adicionales como computadoras o tablets.
- Fomentar programas de alfabetización digital para aprovechar mejor los servicios online disponibles.
- Fortalecer la infraestructura digital, especialmente en las zonas donde aún no hay conectividad en los hogares.

Consideramos que estos puntos serán útiles para orientar las estrategias de modernización de la provincia, asegurando que las plataformas digitales puedan ser inclusivas y accesibles para toda la población.

Como reflexión final nos surge que Catamarca está sentando las bases para un Estado inmersivo y moderno, demostrando que la integración de tecnologías no solo mejora la eficiencia interna, sino que fortalece la relación con los ciudadanos. Las iniciativas actuales representan un avance significativo, y con las propuestas futuras, la provincia podrá consolidar una gobernanza innovadora y participativa, alineada con las exigencias del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Abdala, M. B.; Lacroix Eussler, S.; Soubie, S. (2019). La política de la Inteligencia Artificial: sus usos en el sector público y sus implicancias regulatorias. Documento de trabajo N° 185; CIPPEC.

Cabrol, M.; Sánchez, R. A. (2021). ¿Quién le teme a la Inteligencia? Posibilidades y riesgos de la Inteligencia Artificial en el Estado digital. Prólogo de Iván Duque Márquez. Banco Interamericano de Desarrollo.

Campos Ríos, M. (2022). El Estado en la Era Meta. Del “Estado Inteligente” al “Estado Inmersivo”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Capdeferro Villagrasa, O. (2020). La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial. Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política N° 30. Pp. 01-14.



- Carrasco, L. (et.al.)** (2020). Identidad digital: cómo administrar la presencia en la red. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Castillero, N.; Toscano, W.** (2021). Bitcoin, blockchain y el mundo digital. Editorial Paris.
- CEPAL** (2010). La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir. CEPAL, Naciones Unidas.
- CLAD** (2007). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. [s.n.]. Pucón: Chile.
- Cortés Olivo, D.** (2019). La incorporación de la inteligencia artificial en el poder público. La política en el mundo inteligente. Revista Conjeturas Sociológicas, Vol. 7 N° 19; pp: SD. Consultado el 06/06/2023. Disponible en www.portal.amelica.org.
- Faliero, J. C.** (2021). Limitar la dependencia algorítmica: Impactos de la inteligencia artificial y sesgos algorítmicos. Revista Nueva Sociedad No 294, julio-agosto, disponible en <www.nuso.org>. Pp. 120-129.
- Kantis, H.; Federico, J.; Menéndez, C. Ibarra García, S.** (2022). Emprendimiento digital en ciudades intermedias: Elementos conceptuales y estrategias de desarrollo en la Pospandemia. CIPPEC; BID LAB; Fundación PRODEM.
- Landaverde Trejo, J. (Coordinador)** (2019). Ciudadanía Digital: identidades, procesos educativos y formas alternativas del ser digital. Consejo Técnico de la Dirección de Investigación de la Universidad Marista de Querétaro y Revista Académica EduTrIn.
- McCarthy, J. (2019). The Ethics of AI: The Significance of the US and China in the Global AI Landscape. Brookings Institution Press.
- LÓPEZ, A. M., & RODRÍGUEZ, M. P.** (2002). López Hernández, AEl Impacto de las Nuevas Tecnologías en la Difusión De Información Financiera Pública de los países de la Asociación Interamericana de Integración (Aladi). López Hernández, A. M.; Rodríguez Bolívar, M. P. y Caba Pérez, C. (2002): “El Impacto de las Nuevas Tecnologías en la Difusión De Información”. Revista Interamericana.
- Mota Sánchez, E. M.; Herrera Exposito, E.** (2023). Auditoría algorítmica en la inteligencia artificial en el sector público. Proyecciones Revista digital Instituto de Investigaciones y Estudios Contables - FCE UNLP. N° 17 (mayo 2023 - abril 2024). Pp. 32-39. Disponible en: <https://doi.org/10.24215/26185474e025>.
- Oszlak, O.** (2020). El Estado en la era exponencial. Instituto Nacional de la Administración Pública - INAP. Libro digital, PDF.
- Ramió, C.** (2019). “Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público”. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Gestión y Análisis de Políticas Públicas, N°22, pp. 140-144.
- SEGEJOB –MINEDUC** (2024). Plan Ciudadanía y Alfabetización Digital. Ministerio Secretaría General de Gobierno de Chile - Ministerio de Educación de la República de Chile.
- Troitiño, D. R.** (2020). “La ‘Década Digital’ de la Unión Europea: desarrollos e impactos sobre su ciudadanía y economía”. Consultado 31-07-24. Disponible en <https://raco.cat/index.php/IDP/article/view/n34-troitino2/487928>
- UNESCO** (2019). ICT in education. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. UNESCO.
- Unión Europea** (2020). Agenda Digital para Europa, Consultado el 30/07/24. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245>
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (2020). TIC para el desarrollo sostenible. Naciones Unidas.
- Zuckerberg, M.** (2021). The Metaverse: What it is, where to find it, and why it matters. Facebook Connect.



- **Sitios WEB consultados:**

<https://www.argentina.gob.ar/que-es-la-ciudadania-digital>
<https://www.catamarcaciudad.gob.ar/>
<https://portal.catamarca.gob.ar/>
<https://portal.catamarca.gob.ar/paginas/mi-catamarca-503>
<https://www.youtube.com/@MiCatamarca>
https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_total_pais/
https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_catamarca/
<https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/educacion-ciencia-cultura/recomendaciones-para-el-uso-de#titulo-1>



La “casta” como límite o posibilidad de las reformas de Milei

Alejandro M. Rossi
alemrossi@yahoo.com.ar
UBA-UAI-UCES

Resumen: En esta ponencia intentaré examinar los condicionantes para la adopción de políticas de transformación en los primeros meses del gobierno de Javier Milei. La posibilidad de obtener la sanción de solo dos leyes relevantes (la denominada Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, y la ley de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes), con una amplitud claramente menor que la planteada originalmente, así como la amenaza de rechazo del Decreto 70/2023 “Bases para la Reconstrucción de la economía argentina) exhiben las dificultades de plasmar un proyecto que postula cambios profundos en materia económica y social.

Por considerar las políticas públicas como el producto de una negociación entre actores llevada a cabo en un contexto político y económico considero que es sustancial examinar no solo el tipo de alianzas con las cuales llegó al poder, sino también la relación que puede construir con diversos actores sociales. La posibilidad de cimentar una coalición gubernamental que implemente iniciativas reformistas, no solo incide en la viabilidad de éstas, sino en el alcance y las características que puedan alcanzar. Asimismo, la idea de combatir contra la denominada casta, puede convertirse también en un obstáculo para la conformación de mayorías sustentables.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 04 de Noviembre al 07 de Noviembre de 2024

La llegada a la presidencia de Javier Milei en Diciembre de 2023 significó un fenómeno que presentó aristas de naturaleza muy diferente. Por una parte, el nuevo mandatario llegó al gobierno con un discurso claramente liberal en lo económico y confrontativo con premisas con el progresismo cultural sostenido en las últimas décadas (oposición a la interrupción voluntaria del embarazo y a la agenda de género y ambiental impulsada diversos actores nacionales e internacionales)⁵⁷. Por otra parte, el presidente electo focalizó su prédica en una crítica imprecisa a una “casta” que habría esquilado al país durante décadas y que él vendría a desalojar para devolverle a los habitantes su prosperidad, amén de “purificar” a la sociedad de hechos de corrupción, producto de distintos privilegios que se materializarían por las intervenciones del Estado.

⁵⁷ Milei y fundamentalmente muchos de sus seguidores reivindicaron una concepción anarco capitalista frente a lo que denominaban el liberalismo clásico



En virtud de la complejidad de ese diagnóstico, que amalgamaba propuestas de transformación muy radicales en lo económico social, con una despreocupación marcada por la construcción de apoyos políticos que pudieran viabilizar la implementación de esos proyectos, el candidato Milei sostuvo en la campaña electoral, que no iba a negociar con los políticos tradicionales y que iba a recurrir al apoyo de la población cuando sus propuestas enfrentaran obstáculos a nivel legislativo⁵⁸.

Se esboza en esa interpretación una concepción tecnocrática de las políticas públicas, en la que el decisor parece conocer todas las alternativas posibles, identificando sus ventajas y limitaciones con precisión y pudiendo adoptar la mejor opción posible, sin condicionamientos, que no solo la viabilicen u obstaculicen, sino que restrinjan su alcance o impliquen algún tipo de compensaciones. La consideración de las políticas públicas como el producto de una negociación entre actores llevada a cabo en un contexto político y económico, en cambio, obliga a poner el foco en la conformación de una coalición reformista, que incluya variados actores políticos y sociales, que muy posiblemente incidan la definición de los problemas y a partir de ello favorezcan la formulación de determinadas iniciativas y su posterior implementación, que posiblemente modifique las características de la propuesta original, permitiendo la introducción de demandas de otros sectores intervinientes, que tienen intereses concretos y una percepción posiblemente complementaria del oficialismo.

Por ello en este trabajo intentaré analizar los condicionantes para la adopción de políticas de transformación en los primeros meses de la administración de Javier Milei. No solamente puede mencionarse la dificultad para conseguir la sanción de leyes consideradas estratégicas por el gobierno, sino que también debe considerarse la dificultad para poder sostener los decretos presidenciales o la conformación de una agenda de políticas públicas claramente contrastante con las prioridades o la orientación que el mileísmo quiere imprimirle a la gestión.

Con ese objetivo, primero haré referencia a ciertos legados de los gobiernos kirchneristas que intentan ser modificados por el gobierno de la Libertad Avanza. Después mencionaré algunos cambios que se procuraron introducir en la gestión de Cambiemos, que son vistos por el actual oficialismo, como insuficientes y poco profundos en sus alcances. Posteriormente pondré el foco en las limitaciones que enfrenta Milei para impulsar reformas profundas en varias áreas de la administración, para formular por último algunas conclusiones

1) Principales legados de las gestiones kirchneristas

A lo largo de las administraciones kirchneristas, en el aspecto económico, el Estado recuperó un papel muy sensible, empleando variados mecanismos como el control de precios y tarifas, la concesión de subsidios a numerosos sectores o la intervención en el comercio exterior por medio de aranceles, derechos de exportación o cupos, que afectaban el funcionamiento de los mercados. Estas maniobras fueron retomadas tras la llegada al poder de Alberto Fernández en el año 2019, con distintas estrategias seguidas por Paula Español y Roberto Feletti Matías

⁵⁸ Planteaba en tal sentido, la convocatoria a plebiscitos, sin tener en consideración el hecho que era necesaria su convocatoria por el Parlamento para que tuvieran carácter vinculante.



Tombolini, que ocuparon consecutivamente la Secretaría de Comercio de la Nación, buscando disciplinar o concertar a los actores empresariales.⁵⁹

Asimismo, para ampliar la injerencia sobre la marcha de la economía, en los gobiernos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández, se estatizaron numerosas empresas prestadoras de servicios públicos o productoras de bienes señalados como necesarios, ya sea porque se estableció que las empresas privadas no garantizaban las condiciones determinadas en los pliegos de concesión o porque las sociedades afectadas prefirieron negociar su salida del país, obteniendo a cambio algún tipo de resarcimiento económico, en un contexto en el que las condiciones para el manejo de sus negocios se volvían crecientemente complicadas⁶⁰.

Esa adquisición de un perfil empresarial por parte del Estado (que no fue modificada como veremos más adelante en el trabajo durante la administración de Mauricio Macri, pese a que se insinuó la posibilidad de introducir capitales privados en algunas actividades) se robusteció luego de 2019, a partir de la idea que es importante que el Estado tenga empresas testigo en determinados mercados para perfeccionar la regulación de los mismos (Entrevista a Roberto Feletti, 22 de Junio de 2020)⁶¹. El propósito de monitorear el funcionamiento de ciertos sectores de la economía, a partir de la estrategia de incidir en la provisión de ciertos bienes con una actividad empresarial por parte del Estado, apareció como una amenaza de algunos grupos oficialistas hasta bien entrado el mandato de Alberto Fernández.

Un plano en el que el kirchnerismo estableció mutaciones significativas y que a los ojos de numerosos especialistas tuvieron un importante impacto a largo plazo, fue la vinculada con el sistema previsional, ya que en el año 2008 se impulsó la eliminación del régimen de capitalización y el establecimiento del Sistema Integrado Previsional Argentino⁶². Dicha transformación le permitía al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner disponer de un stock de capital acumulado y le garantizaba un flujo de aportes de los anteriores afiliados a las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión. Por otra parte, la sucesión de diferentes moratorias previsionales ha ahondado los desequilibrios presupuestarios en la materia, aumentando la necesidad de emitir moneda o bien de conseguir fuentes de financiamiento alternativas que pueden entorpecer el funcionamiento del sistema productivo.

⁵⁹ Los mecanismos incluyeron intentos de congelamiento más rígidos en determinados momentos, búsqueda de concertar acuerdos de precios o la creación de fondos con afectación específica para intervenir en los mercados como el Fondo Estabilizador del Trigo, dirigido a incidir en el precio del pan y algunos productos de confitería.

⁶⁰ Es importante analizar el papel desempeñado por los sindicatos en este proceso de estatizaciones. El accionar sindical en empresas como Correo Argentino, Aguas Argentinas o Aerolíneas inviabilizó el funcionamiento de esas compañías en el período previo a la nacionalización, teniendo injerencia en el manejo de ellas tras la expropiación de sus anteriores concesionarios. Por otra parte, algunas de ellas optaron por recurrir a la justicia internacional, obteniendo fallos favorables, que aún dan lugar a intentos de negociación de la administración nacional para fijar la modalidad de pago.

⁶¹ En este sentido es interesante analizar el objetivo de crear una empresa mixta cerealera en el marco de los conflictos en torno a la firma Vicentín, que finalmente fueron dejados de lado, aunque generaron tensiones en el mercado de las empresas alimenticias durante varios meses.

⁶² Es interesante ver la secuencia de esta reforma, ya que en primera instancia el gobierno de Néstor Kirchner planteó una reapertura de la opción entre ambos sistemas hasta finales del año 2007, la cual tuvo un resultado claramente negativo para las intenciones oficiales, ya que poco más del 10% eligió volver al sistema de reparto. En el año 2008, en el marco de una crisis financiera internacional muy profunda, se procedió a la eliminación del régimen de capitalización.



Asimismo, profundizó el desequilibrio entre aportantes y beneficiarios, que en un régimen de reparto es una variable fundamental no solo para incidir en el monto de las prestaciones que el régimen puede pagar, sino la posibilidad de financiarlo con recursos propios, sin un alto nivel dependencia del cobro de tributos con asignación específica.

Por otra parte, en lo concerniente a las políticas sociales las administraciones kirchneristas originaron esenciales metamorfosis en los criterios que habían orientado las reformas de los años noventa, alterando en diferente grado los procesos de descentralización, focalización, privatización y mercantilización, puestos en práctica anteriormente. Se recobró el protagonismo del Estado nacional en muchas políticas sociales, así como se restringió el papel que el mercado había ocupado en términos de la organización de regímenes como el previsional o el esquema de funcionamiento de las obras sociales⁶³. A partir de esa mutación los criterios mercantiles han ido retrocediendo, ampliándose la capacidad del Estado para acordar recursos con fundamentos diferentes al de la búsqueda de maximización de beneficios.

Como muestra de estas mudas en el área conectada con el funcionamiento del sistema de obras sociales, se establecieron innovaciones que impactaron en los vínculos que podían constituirse con los diferentes sindicatos. En tal sentido, en el período 2.003-2.007, si bien se mantuvo el esquema desregulador implantado durante los años noventa⁶⁴, se promovió un conjunto de cambios, encaminado a fortalecer la vinculación con los sindicatos afines, garantizando un mejor posicionamiento para retener sus afiliados o mejorando los mecanismos que beneficiaran financieramente a las obras sociales, con las que se articulaban acuerdos.

Para ello, se desarrollaron mecanismos para restringir el sistema de traspaso de afiliados, obstaculizando los movimientos masivos y beneficiando la continuidad en la obra social de origen. Así, se instituía un período de solo tres meses para que el afiliado escogiera cambiar de obra social, mientras que la alternativa de retornar a la obra social de origen (la que es estipulada por la actividad del empleado) quedaría abierta permanentemente. De ese modo el propósito era cerrar, aunque parcialmente la elección que podían efectuar los trabajadores.

Asimismo, durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner, se implantó la Asignación Universal por Hijo, dirigida a sectores que no estaban cubiertos por el Sistema de Asignaciones Familiares. El beneficio se aplica a los hijos de personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o ganan menos del salario mínimo, vital y móvil, intentando también promover la escolarización de los niños y el mejoramiento sanitario. Se buscaba disminuir los niveles de discrecionalidad en la implementación de la política asistencial, así como introducir condicionalidades que permitieran una superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza⁶⁵.

⁶³ Es muy importante ver en este sentido el cambio en la forma en la que se definen los problemas públicos y los objetivos que se persiguen a partir de ello. Frente a la presunción que la competencia en el mercado, favorecería los niveles de eficiencia y por consiguiente un mejoramiento de las prestaciones, surge la interpretación que el mercado es un generador de desigualdades que redundaría en una dificultad para lograr una sociedad cohesionada.

⁶⁴ Que habilitaba el traspaso de afiliados entre distintas obras sociales, buscando generar competencia entre ellas, apuntando a mejorar de ese modo las prestaciones.

⁶⁵ Esta es una política en la que el futuro presidente Javier Milei no solamente no formuló críticas explícitas, sino que por el contrario se comprometió a incrementar el monto de las prestaciones.



Luego de unos años con resultados favorables en términos de crecimiento económico y creación de empleo, el aumento de la inflación se aceleró fuertemente en la presidencias de Cristina Kirchner, surgiendo a partir de ello complejos inconvenientes de competitividad para los productores locales y entorpeciendo notoriamente la expansión de los salarios reales y trastornando el sistema de precios, obstaculizando la continuidad de las inversiones y dificultando la disminución de los índices de pobreza en el largo plazo.

También, en materia de servicios públicos, se hicieron manifiestos los problemas en el suministro de energía, junto a una escasez en la extracción y abastecimiento de ciertos combustibles. La demora extendida en la renegociación de los contratos y un aplazamiento en la adecuación tarifaria⁶⁶, desincentivó inversiones necesarias en esas áreas, por lo que ante una demanda ampliada por la recuperación económica y el bajo precio pagado por los sectores urbanos, surgieron restricciones durante los picos de demanda. A la vez, se hizo evidente un detrimento en el sector transporte, con un empeoramiento en las prestaciones⁶⁷.

A esa situación insatisfactoria, se le añadía el aumento de los subsidios a los prestadores de esos servicios y el aumento de la importación de energía, que impactaron poderosamente sobre las cuentas fiscales, dificultando el equilibrio presupuestario y el balance comercial, con impactos muy negativos en la macroeconomía. La carencia de divisas, producto de las necesidades de solventar la importación de energía, entorpeció el acceso a ciertos insumos esenciales para sostener el crecimiento de la producción en un conjunto de actividades, además de restringir concretamente el desarrollo del sector comercial, a partir de la menor oferta de determinados productos, reforzando, de ese modo las presiones inflacionarias.

Debido a todos esos inconvenientes, el modelo económico produjo beneficios decrecientes, tanto en términos de incremento de la producción, el consumo y la inversión (imprescindible para posibilitar la prolongación del crecimiento en el largo plazo), como de avance positivo de los indicadores sociales. Dicho empeoramiento de la situación, introduciría tensiones con los sindicatos, que endurecerían su posición frente a los empresarios y el Estado para subsanar las demandas de los trabajadores, afectados por el aumento de precios y el achicamiento en las horas trabajadas⁶⁸. Estos inconvenientes estimularon desde el año 2.011 rigideces en el sector externo, debido a los obstáculos a la importación de productos, lo que

⁶⁶ Esta situación pareció replantearse tras la llegada al Ministerio de Economía de Sergio Massa en Agosto de 2022, aunque no pudieron establecerse criterios sustentables que permitan quitarle discrecionalidad a las variaciones tarifarias, permitiendo la planificación de inversiones de las empresas generadoras, transportadoras y distribuidoras. No obstante, la postergación de los incrementos tarifarios, por dificultades para efectuar la segmentación de beneficiarios, sumada a las presiones para moderar las alzas durante el año 2013 (debido a las elecciones presidenciales) relativizaron esas mejoras previstas inicialmente.

⁶⁷ Ese deterioro constituye no solo una declinación de las condiciones de vida de importantes sectores de la población, sino una traba central para conseguir ganancias de competitividad de la economía, particularmente de las producciones regionales. En el año 2023, se produjeron varias amenazas de limitar los servicios de transporte automotor de pasajeros en horario nocturno, así como de realizar paros en determinadas líneas de colectivos, que argumentaban no poder mejorar salarios por la inadecuación tarifaria.

⁶⁸ No puede dejarse de tener en cuenta en ese contexto el creciente peso que adquirieron sectores combativos dentro de los sindicatos, en muchos casos ligados con partidos de izquierda. La conformación de comisiones internas enfrentadas con la conducción nacional no solo ha dificultado la posibilidad de las administraciones kirchneristas para establecer negociaciones que permitan consolidar un programa económico sustentable de acuerdo al proyecto planteado, si no que aparece como un factor de veto muy importante para un gobierno que pretenda introducir reformas estructurales profundas.



produjo el surgimiento de complicaciones con países con los que existían convenios comerciales, surgiendo represalias sobre determinados bienes exportados por nuestro país. Además, la escasez de divisas provocó la introducción de una fuerte limitación en el acceso a ellas, introduciéndose un “cepo” que dificultaba su salida, pero que simultáneamente producía trabas en el funcionamiento del sistema productivo y en la percepción de numerosos grupos empresariales, que remarcaban el mal “clima de negocios” imperante en el país⁶⁹

2) Intentos de modificaciones en el gobierno de Cambiemos

En lo concerniente a la política económica, la administración macrista transformó el vínculo instituido con los organismos internacionales de crédito y con los acreedores externos privados, efectuando una estrategia de endeudamiento que le permitiera financiar el déficit fiscal ante la dificultad para implementar un proceso rápido y firme de ajuste del gasto público tanto a nivel nacional como provincial⁷⁰. La decisión gubernamental pretendía reducir el déficit fiscal en términos del Producto Bruto Interno, a partir del crecimiento de la economía, una recaudación más eficiente y un mejoramiento de las erogaciones estatales limitando los sobrepresos en obras públicas y un manejo más eficaz de los recursos gubernamentales, sin afectar sustancialmente el tamaño del Estado ni el alcance de muchas de sus políticas⁷¹.

Igualmente, con la intención de redefinir los estímulos gubernamentales para apuntalar el proceso de aumento de la producción, se redujeron las retenciones a la exportación a distintos sectores de la economía, que habían generado numerosas resistencias por parte de distintos sectores de la producción⁷². Dicha reducción se orientó principalmente a la exportación de productos cerealeros y mineros, eliminándolas para el trigo, el maíz, el sorgo y la carne y acotándolas de un 35 a un 30% para la soja originalmente (con el compromiso de ir las disminuyendo gradualmente, a medida que mejorara la situación fiscal del país)⁷³.

Igualmente, con la finalidad de mejorar la actividad del sector agrícola, se eliminaron múltiples limitaciones al comercio exterior (algunas de ellas informalmente instituidas por el

⁶⁹ Dicha limitación, si bien fue relajada durante el gobierno macrista, fue reimplantada a finales de este y endurecida fuertemente en la gestión de Alberto Fernández.

⁷⁰ Es fundamental tener en cuenta, respecto de este tema, que Cambiemos solo gobernaba en Mendoza, Buenos Aires, Jujuy, Corrientes y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁷¹ Es elocuente remarcar la resistencia oficial a hablar de ajuste, planteando en cambio que se estaba intentando normalizar la economía, eliminando algunas “excentricidades” del kirchnerismo. Esa opinión era compartida, aunque con un tono crítico por economistas ortodoxos como José Luis Espert, que se referían al gobierno macrista como kirchnerismo de buenos modales, que presentaba muchas más continuidades que rupturas en materia económica. Refuerza esa percepción la ex presidenta del PRO y actual Ministra de Seguridad Patricia Bullrich, quien con tono autocrítico planteaba que en ciertos temas el gobierno de Macri fue más “Sigamos” que “Cambiemos”. Mauricio Macri comparte esa opinión, aunque remarca que constituyó un aprendizaje, no solo para los entonces gobernantes, sino para la sociedad en su conjunto, la que hoy tiene una mejor caracterización de la magnitud de la crisis por la que atraviesa el país.

⁷² El punto de mayor conflictividad de esos enfrentamientos puede situarse en el año 2008, cuando se intentó imponer un sistema de retenciones móviles a la exportación de cereales, que provocó el cese de la comercialización por un período y finalmente fue rechazado en el Senado por el voto “no positivo” del Vicepresidente Julio Cobos. Es interesante recordar que el ideólogo de ese sistema fue Martín Lousteau, en ese entonces Ministro de Economía y posteriormente embajador y legislador de Cambiemos.

⁷³ En 2017, como consecuencia de necesidades fiscales no hubo reducciones, retomándose éstas en 2018 un 0,5% por mes, aunque existieron fuertes presiones de sectores de la Unión Cívica radical para frenar el ritmo de rebajas por un tiempo, con el fin de exhibir una menor cercanía con el segmento agropecuario y mejorar la relación con los núcleos urbanos.



ex Secretario de Comercio Guillermo Moreno con el propósito de incrementar su control sobre los distintos mercados), como eran el manejo discrecional de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación o las limitaciones ejecutadas a través de los Registros Oficiales de Exportación, que obstaculizaban el comercio de algunos productos (alimentos en muchos casos) que podían incidir negativamente en el suministro del mercado interno, a partir de una menor oferta⁷⁴.

Esos diversos estímulos realizados por la administración de Cambiemos, parecieron haber ayudado a vigorizar la actividad agroindustrial, especialmente a partir del aumento de numerosas producciones cerealeras. No solamente, a partir de esas iniciativas, se originó una ampliación de la superficie sembrada, acrecentando la producción de trigo, maíz y sorgo entre otros cereales, sino que se redujo proporcionalmente el territorio reservado a la soja, permitiendo una mejor rotación de los cultivos y por ende favoreciendo el mejoramiento de la utilización de los campos con un menor desgaste del suelo⁷⁵.

La menor injerencia en el sector ganadero también pareció haber moldeado efectos positivos en términos de incremento de la oferta y producción, con un aumento del 10% en esta última entre 2015 y mediados de 2018 y una expansión del 116% en las exportaciones de carne vacuna, 70% en la de ovinos y poco más del 60% en la producción porcina (Melo, 2018). Para ese año el stock bovino se acercaba a los 55 millones de cabezas, evitando que se desabasteciera el mercado interno ante el incremento de las exportaciones, además de reemplazar el envío de hembras a la faena por novillos, lo cual auguraba potenciales aumentos de la cría a futuro, permitiendo una recuperación del stock ganadero (APEA, 2018). Por todo ello, la mayor actividad del sector agrícola estimuló en el año 2017 una potente reactivación del mercado automotor (especialmente el de vehículos pesados y el de maquinaria agrícola) y una incipiente recuperación de algunas economías regionales. No obstante, como un aspecto que debe ser tenido en cuenta, numerosos economistas puntualizan que la rebaja de las retenciones le impidió al gobierno contar con una importante herramienta para poder disociar la variación del precio de las mercancías en el mercado internacional de la modificación de los mismos en el plano local, impactando primordialmente en el valor de los alimentos, que implicaban un dispositivo fundamental de la canasta básica consumida por los sectores más pobres de la población, imposibilitando de ese modo la estrategia utilizada por el gobierno kirchnerista como ancla para la inflación⁷⁶.

⁷⁴ Durante los gobiernos kirchneristas se argumentaba que era necesario defender la “mesa de los argentinos” ante las restricciones que se establecían para la exportación de trigo, carne o leche, entre otros productos. Se postulaba que era indispensable evitar que el incremento de los precios internacionales impactara negativamente en el mercado local.

⁷⁵ Es importante tener en cuenta que este modelo de expansión de la producción tenía importantes riesgos en la medida que el gobierno enfrentaba variables que no podía controlar como la fuerte sequía de fines de 2017 y principios de 2018, que deterioró enormemente los rindes y generó una caída en múltiples actividades ligadas al sector.

⁷⁶ Muchos representantes de organizaciones agropecuarias recuerdan las reuniones de los viernes en la denominada “Escuelita de Moreno” en la que el Secretario de Comercio Exterior les explicaba los beneficios para los consumidores de la intervención en el sector cárnico y la conveniencia que eso podía tener para el manejo de sus negocios en el largo plazo. Se pensaba en la concepción de Moreno que los empresarios priorizaban sus intereses de corto plazo, pero no eran capaces de identificar los beneficios que la expansión del mercado interno podía generar en el largo.



Por otra parte, en los comienzos del gobierno macrista, se suavizaron las limitaciones al movimiento de divisas y se produjo una importante devaluación del tipo de cambio oficial ante la brecha existente entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, que entorpecía el comercio exterior del país^{77 78}. La eliminación del denominado “cepo”, que había sido impuesto por Cristina Fernández de Kirchner a continuación de las elecciones presidenciales de 2011, procuraba favorecer por una parte la llegada de capitales que fortificaran la economía y por otra facilitar la entrada de productos que no solo pudieran ser utilizados como insumos para la fabricación local de ciertos bienes (ya que algunos empresarios argumentaban tener problemas de desabastecimiento que dificultaban el correcto funcionamiento de las firmas), sino que reactivaran el circuito comercial de ciertos sectores de la población, que apuntaban a la satisfacción de la demanda de algunos segmentos del mercado⁷⁹.

Asimismo, el gobierno nacional resolvió aplicar un aumento tarifario encauzado a reducir el nivel de subsidios otorgado a las distintas empresas proveedoras de servicios públicos y proponerse revertir el creciente proceso de desinversión que existía en el área, que era calificado como la razón principal del detrimento de las prestaciones de esas empresas, además de una fuente de desequilibrios macroeconómicos por el elevado monto de subsidios que eran entregados. En dicha labor adquirieron un papel muy relevante el Ministro de Energía y Minería Juan José Aranguren (anteriormente dirigente destacado de la firma petrolera Shell) y el titular del Ministerio de Transporte Guillermo Dietrich (quien también provenía del sector empresarial). Desde el mes de Abril de 2016 se efectuaron significativos incrementos en rubros tales como las tarifas de agua, gas, electricidad y en los boletos de colectivo, tren y subte que afectaron a los consumidores del área metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense, generando que tuvieran que destinar un mayor porcentaje de sus ingresos para sostener el pago de tarifas⁸⁰.

Como señalaba antes, esas iniciativas estaban originadas no solo por la pretensión oficial de restringir los subsidios del Estado nacional hacia las distintas empresas prestadoras de servicios públicos, sino que también eran percibidas como un mecanismo que podía ampliar la inversión en la generación transporte y distribución de la energía y una utilización más racional de la misma en términos económicos, reduciendo su uso, que era considerado

⁷⁷ El nuevo gobierno suponía que la entrada de capitales que respondería los menores controles en el mercado de cambios suavizaría las variaciones de la divisa estadounidense, incrementado la oferta de divisas para satisfacer un potencial aumento de la demanda.

⁷⁸ Por otra parte el gobierno entrante partía de la premisa que buena parte de los precios ya tenía implícita la cotización del dólar informal o “blue” a finales del gobierno kirchnerista, por lo que una devaluación moderada no provocaría un salto inflacionario

⁷⁹ Durante los últimos años de la administración kirchnerista se habían ido del país varias firmas (muchas de ellas orientadas a sectores de altos ingresos de la población) como Armani, Kenzo, Yves Saint Laurent, y Louis Vuitton, pero también establecimientos como la imprenta RR Donelley o la empresa holandesa productora de papas congeladas que vendió el 60% de su filial local (Infobae, 18 de Septiembre de 2014).

⁸⁰ Debe remarcarse que esos consumidores gozaban de muy altos niveles de subsidio para esas actividades, mucho más elevados que los que existían en el interior del país, generando de ese modo, enormes desigualdades regionales.



excesivo, en virtud de su baratura⁸¹. Del mismo modo, la estrategia elaborada por la administración de Mauricio Macri pretendió priorizar la generación de energía no convencional, que pudiera dañar menos el Medio Ambiente⁸². A través del Plan RenoVar apuntaba a promover el uso de fuentes renovables para la generación de electricidad⁸³.

Sin embargo, las disposiciones públicas adoptadas estimularon rápidos rechazos por parte de nutridos sectores de la sociedad, los cuales realizaron movilizaciones y cacerolazos (entre otras formas de protesta por la decisión gubernamental) para exhibir su insatisfacción, llevándose a cabo también diversas presentaciones judiciales orientadas a retrasar la puesta en práctica de los incrementos o por lo menos disminuir el impacto que podían tener sobre los distintos consumidores, tanto domiciliarios como industriales⁸⁴.

Como consecuencia de esa resistencia jurídica y política, luego de una sucesión de dictámenes negativos y diversas presiones de miembros de la coalición gubernamental (entre los que pueden destacarse Elisa Carrió, de la Coalición Cívica y Ernesto Sanz de la Unión Cívica Radical) para obtener un mayor nivel de consenso con los actores sociales y políticos, la administración de Cambiemos decidió modificar el cronograma de aumentos planeados, así como expandir el número de beneficiarios que podían acceder a la tarifa social o implantar mecanismos novedosos como el sistema multimodal de transporte, que permite disminuir el valor de los boletos utilizados en un viaje pagando un 50% a partir del segundo y un 25% a partir del tercero, disminuyendo los costos para los usuarios⁸⁵.

Otro área en el que se intentó marcar un punto de quiebre con el período kirchnerista fue la relacionada con la política exterior, en la que la administración de Mauricio Macri pretendió una mayor cercanía con Estados Unidos y los países de Europa Occidental, distanciándose de la estrecha ligazón con Venezuela, respecto de la cual formuló fuertes diatribas en múltiples foros internacionales culpando al gobierno de Nicolás Maduro de no respetar las garantías individuales, lo mismo que trascendentes derechos civiles y políticos; así como desatender mecanismos republicanos de relación entre poderes del Estado, con persecución a diferentes líderes de la oposición (que incluía la detención y el encarcelamiento, así como la presión

⁸¹ Esa situación no solo procuraba satisfacer la demanda de los distintos servicios, sino que permitiría mejorar el equilibrio de las cuentas externas, a partir de incrementar las exportaciones y disminuir las importaciones energéticas.

⁸² Como un indicador de la supuesta preocupación por la temática medioambiental, se menciona la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable a cargo del rabino Sergio Bergman. No obstante la carencia de una formación específica de este nuevo funcionario en la materia, generó críticas que remarcaban dicha creación como una herramienta para pagar favores políticos, más que como una política sustentable a largo plazo, aplicando un criterio que algunos sectores consideraban propio de la política tradicional.

⁸³ Hasta Septiembre de 2018, a través de ese programa y de la Resolución 202 se adjudicaron 156 proyectos por 4966 Megawatts de potencia.

⁸⁴ Se hacía hincapié no solo a las consecuencias económicas que los incrementos tarifarios podían tener sobre el aparato productivo, sino en el potencial efecto negativo que podía producirse en términos de integración social, al complejizarse el funcionamiento de clubes barriales y otras entidades sin fines de lucro, que veían alterado su equilibrio presupuestario.

⁸⁵ El conflicto al interior de Cambiemos nunca pudo saldarse definitivamente y el 16 de Junio de 2018 se produjo la remoción de Juan José Aranguren y su reemplazo por Javier Iguacel (hasta ese momento a cargo de las obras en el sector vial), sin que pueda confirmarse la continuidad de las políticas implementadas. En el último año del mandato macrista, se frenaron los incrementos tarifarios, ante las exigencias de los diversos candidatos oficiales, que buscaban mejorar sus chances electorales con un especial cuidado por lo que ocurría en el conurbano bonaerense.



para que pidieran asilo en otros países) y la utilización de diferentes mecanismos para eludir los mecanismos de control entre órganos del gobierno^{86 87}.

La disposición oficial se orientó a impulsar las condiciones para la obtención de oportunidades en materia económica que favorezcan a los productores locales, teniendo lugar numerosas visitas oficiales a países desarrollados y recibiendo a varios gobernantes extranjeros, con los que podían promoverse contactos en materia productiva. En tal sentido, en los inicios de su mandato, el 19 de Enero de 2016 Macri participó del Foro Económico Mundial, en la ciudad suiza de Davos, junto a Sergio Massa (líder del Frente Renovador⁸⁸) con el propósito de ofrecer al mundo una imagen de consenso respecto de algunas de las transformaciones encaradas por el gobierno, que hiciera posible la obtención de inversiones a largo plazo, sin el riesgo que pudieran producirse cambios abruptos en las reglas de juego que alteraran su rentabilidad, cambiando el supuesto “mal clima de negocios” que se le adjudicaba al kirchnerismo.

No obstante, esa conducta tuvo que ser prontamente reconsiderada, ya que la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales en Estados Unidos, el éxito del Brexit en Gran Bretaña que robusteció a sectores aislacionistas y el derrumbe de la administración de Matteo Renzi en Italia (que resultó en la llegada al poder de una confusa alianza que poseía fuertes componentes xenófobos) afectaron sustancialmente la dinámica de la política internacional, fortaleciéndose tendencias proteccionistas que eran claramente disruptivas con el propósito de la gestión macrista de profundizar la inserción en la economía mundial, a partir de una ampliación de los socios comerciales que el país tenía. El triunfo de Sebastián Piñera en Chile y la destitución a través de un impeachment de Dilma Rousseff en Brasil y su reemplazo por el entonces vicepresidente Michel Temer y el afianzamiento en el poder del oficialismo paraguayo (junto con un giro en la política exterior de Lenín Moreno en Ecuador) permitieron transformar la política exterior del UNASUR, eliminando el sostén a las experiencias chavista en Venezuela y orteguista en Nicaragua, en lo relacionado con la violación de derechos humanos de la oposición.

En lo concerniente a las políticas sociales, el macrismo también intentó efectuar transformaciones, que si bien no programaban rupturas profundas frente a las gestiones kirchneristas, estaban enderezadas a corregir algunos inconvenientes apreciables para su financiamiento o en términos de ciertos efectos alcanzados. En materia laboral, la administración de Macri no ha podido desplegar mutaciones relevantes, pese a que permanentemente estuvo presente en la agenda gubernamental la necesidad de flexibilizar el sistema de contrataciones.

⁸⁶ Esa situación no solo dificultaba el control horizontal entre poderes, sino también la implementación de mecanismos de democracia participativa como el referéndum revocatorio, que habían sido introducidos en la Constitución como una herramienta que permitía perfeccionar los controles de una democracia representativa.

⁸⁷ El 16 de Diciembre de 2016 la canciller venezolana Delcy Rodríguez no pudo ingresar en el Palacio San Martín en el marco de una reunión del MERCOSUR, produciéndose conflictos con miembros de las fuerzas de seguridad, debiendo intervenir el Canciller boliviano.

⁸⁸ Al cual había apoyado en las elecciones legislativas de 2013 y con el que no había alcanzado un acuerdo para las presidenciales de 2015, aun cuando planteaban coincidencias en algunos temas tanto a nivel nacional como en la Provincia de Buenos Aires



Con la intención de exhibir una figura que pudiera ser vista por los dirigentes sindicales como próxima a su perspectiva, Macri eligió como Ministro de Trabajo a Jorge Triaca (hijo del dirigente Jorge Triaca, quién había sido Ministro de Trabajo en la administración de Carlos Menem y que estaba cercano al nuevo presidente desde sus inicios en la política). Dicha decisión fue censurada por un sector del gremialismo (que sostenía una posición confrontativa con el oficialismo), aunque la gestión obtuvo un canal de negociación durante los dos primeros años de mandato, especialmente con los sectores más negociadores del sindicalismo.

En los inicios de la administración, en Mayo de 2016, el gobierno nacional anunció la implementación del Plan Primer Empleo. La medida liberaba de cargas impositivas a compañías medianas y pequeñas que contrataran jóvenes e impulsaba la contratación de personal que se incorporaba a la vida laboral. Establecía el descuento de un porcentaje de las contribuciones patronales y subsidios para las empresas que incorporaran jóvenes de entre 18 y 24 años, no teniendo límites de edad en las provincias del norte del país comprendidas en Plan Belgrano⁸⁹. Estaba presente en esta decisión oficial un diagnóstico que ponía al costo laboral como un condicionante significativo en la voluntad de acrecentar el número de contrataciones.

El comportamiento del mercado de trabajo fue perceptiblemente complicado al inicio de la gestión de Cambiemos. En tal sentido, en el primer año se produjo una disminución de puestos de trabajo en el sector privado, situación que se modificó en 2017, debido al incremento de la construcción, tanto pública como privada. Sin embargo, cuando se pone el foco en la “calidad” de esos puestos de trabajo se advierte que muchos de esos empleos fueron informales, lo cual fortaleció la idea que era imprescindible instituir cambios en la legislación laboral para poder perfeccionar el funcionamiento del sector. Debido a ello, la administración macrista, luego del triunfo en las elecciones legislativas de 2017 (suponiendo que había incrementado su poder político y que el peronismo se encontraba debilitado), presentó a los partidos políticos y a diferentes actores sociales un conjunto de innovaciones en la normativa laboral. El gobierno conjeturaba que en ese contexto tenía mejores herramientas para poder introducir algunos de esos cambios.

Originalmente la propuesta oficial implicaba postular un conjunto de mutaciones amplio que contenía un blanqueo laboral de obreros durante un año con cero costo para el patrón en los primeros 6 meses y un descuento del 70 % en los seis restantes. Promovía una reducción extendida de aportes patronales excepto los orientados a las obras sociales sindicales con un mecanismo escalonado, para impedir una desfinanciación del sistema y garantizar suficiente apoyo político para el proyecto (Ámbito Financiero, 1 de Noviembre de 2017).

Además, la decisión incitaba la tercerización y subcontratación laboral, al limitar las demandas “por solidaridad” contra las sociedades de una actividad principal con contratistas de rubros que se provean en el establecimiento; al tiempo que rediseñaba el criterio de “ius variandi”, que obstaculizaba la alteración unilateral de las condiciones de trabajo del

⁸⁹ La iniciativa aparecía como una respuesta al proyecto presentado por agrupaciones opositoras al gobierno, que prohibía despidos y que era visto por el oficialismo como un obstáculo para la creación de puestos de trabajo. Como mencionaba previamente, la “rigidez” del mercado laboral era vista como un desincentivo para la realización de nuevas contrataciones.



empleado (existiendo más inconvenientes para iniciar a un juicio contra el contratante). Del mismo modo, la propuesta oficial planeaba la incorporación de modalidades de trabajo a tiempo parcial que dejaran de calcular el tiempo de trabajo por jornada para hacerlo por semana, facultándose por lo tanto la instauración por convenio colectivo de “bancos de horas” que incidirían sobre el pago de horas extra, con el argumento de optimizar los tiempos de trabajo, mejorando de ese modo el proceso productivo⁹⁰ (Ámbito Financiero, 1 de Noviembre de 2017).

Al mismo tiempo, implantaba una disminución de las indemnizaciones, al eliminar los pagos correspondientes al aguinaldo, horas extras, comisiones, premios y estipendios no regulares, pudiendo también negociar los sindicatos y las empresas la institución de un Fondo de Cese Laboral, con aportes del obrero y el patrón, acumulables para ser cobrados ante un potencial despido. En la propuesta, se proyectaba además la formación de Consejos Sectoriales y de un sistema de prácticas formativas por un máximo de 1 año (prolongable 6 meses más) pudiendo desempeñarse los pasantes hasta 30 horas semanales en la actividad, con el fin de favorecer la empleabilidad de determinados sectores, que se argumentaba que tenían mayor vulnerabilidad (Ámbito Financiero, 1 de Noviembre de 2017). Se partía de la presunción que el crecimiento de la economía era condición necesaria pero no suficiente para la creación de empleo, debiendo mejorarse también las condiciones en las que los trabajadores podrían incorporarse al mercado laboral, satisfaciendo las necesidades que éste planteaba.

La dificultad de conseguir un acuerdo con el Partido Justicialista, a la cual se adicionó la reacción negativa de numerosos sindicatos vinculados a Hugo Moyano (quien ya tenía una relación compleja con la administración de Cambiemos), llevó a que en el mes de Abril de 2018, el gobierno enviara al Parlamento tres capítulos del proyecto, relativos al blanqueo laboral, la instauración de un sistema de pasantías como instrumento de capacitación laboral (dirigido a reconvertir ocupaciones que podían eliminarse en virtud de los cambios que estaban sucediendo en el proceso productivo) y la formación de una agencia de tecnología médica, para reducir el nivel de litigiosidad contra las obras sociales sindicales, la cual tenía un alto costo para esas organizaciones (La Nación, 28 de Abril de 2018). El deterioro de la situación económica, sumado al abandono de los grupos negociadores del sindicalismo complicó el debate legislativo de la propuesta gubernamental, limitando la posibilidad de implantar transformaciones profundas de manera consensuada.

En materia previsional, el gobierno macrista no pudo fundar mutaciones de fondo (a pesar que ciertos grupos planteaban la suposición que crearía un esquema de capitalización de los aportes, revirtiendo la estrategia impulsada por el kirchnerismo en el año 2008)⁹¹. La administración nacional eligió, en cambio, intentar mejorar la situación de los beneficiarios de ese momento, fundamentalmente los que estaban litigando contra el Estado.

⁹⁰ Puede verse la similitud de algunas de estas propuestas con los proyectos de reforma planteados en los años noventa, especialmente durante la gestión de José Armando Caro Figueroa como Ministro de Trabajo, período en el que se logró un avance en materia de flexibilización laboral, particularmente en materia de regímenes indemnizatorios o modalidades de trabajo.

⁹¹ Esa presunción no tomaba en consideración dos límites muy concretos para su puesta en práctica. Por un lado, la clara oposición de un sector de la U.C.R. a implementar una reforma cercana al neoliberalismo, que además había sido puesta en práctica durante la década del noventa, y por otro la desconfianza que se generaría entre los aportantes por la reintroducción de un sistema eliminado unos años antes.



Para ello, en el año 2016 se aprobó la ley de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, dirigida a personas con juicio iniciado y sentencia firme, a las que se les actualizaría el valor del haber a partir de la aprobación del acuerdo con el ANSES y se pagarían las diferencias desde los dos años previos en que la ANSES se notificara de la demanda; y para personas con juicio iniciado sin sentencia firme, a las que se les determinaría un tope de cuatro años de retroactividad anteriores a la fecha de aceptación de la propuesta⁹². Después de las elecciones legislativas de 2017 (en un contexto en el que el oficialismo se sintió afianzado y en condiciones de avanzar en algunas modificaciones más profundas), la administración de Mauricio Macri pretendió modificar la fórmula mediante la cual se actualizarían las jubilaciones. El Poder Ejecutivo Nacional presentó un proyecto que establecía que la movilidad jubilatoria se vinculara en forma directa con la inflación medida por el INDEC y que los aumentos se aplicarían trimestralmente, en los meses de Marzo, Junio, Septiembre y Diciembre, con el fin de mejorar la solidez financiera del sistema. Sin embargo, la decisión provocó disputas, no solo entre los partidos opositores, sino entre actores sociales que marcharon al Congreso durante el debate, originándose un importante nivel de violencia en las calles⁹³.

Considerando esas señales de oposición y luego de una frustrada sesión en la Cámara de Diputados, con la finalidad de garantizar el apoyo de algunos miembros de la propia coalición oficial y de parlamentarios del Peronismo Federal, se diseñaron modificaciones en la iniciativa que instituían que la movilidad se basara en un 70% en la variación de la inflación medida por el INDEC y un 30% por la variación salarial calculada por la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables⁹⁴.

En la Cámara de Senadores se agregó un artículo a la propuesta oficial, que garantizaba a los beneficiarios con 30 años de aporte, el pago de un complemento monetario hasta conseguir el 82% del salario mínimo, vital y móvil. Además, en la Cámara de Diputados la legisladora Elisa Carrió reivindicó la necesidad que el Estado sancionara el otorgamiento de un bono que protegiera a los jubilados de cualquier desvalorización en sus haberes durante la transición entre las fórmulas de cálculo, para evitar que pudieran verse perjudicados en ese proceso⁹⁵.

Finalmente, en el año 2018 se reglamentó la Ley, aclarando aspectos que presentaban controversias, producto de su complejo proceso de aprobación. En primer lugar, se establecía que si el coeficiente que resultaba de la variación del Índice de Precios al Consumidor más el RIPTE fuera negativo, los haberes previsionales no tendrían cambios, favoreciendo de ese modo la situación de los pasivos. Además, se le impedía a las empresas intimar a los

⁹² La determinación gubernamental apuntaba a dar respuesta a la problemática de la judicialización producida por la desactualización de los beneficios producida en períodos previos, aunque muchos analistas planteaban el impacto negativo que la iniciativa tiene sobre la solvencia de las cuentas públicas por un aumento de erogaciones.

⁹³ La violencia incluyó la rotura de veredas de la Plaza de los Dos Congresos, se arrojaron piedras a la policía y se popularizó la imagen de un militante de una agrupación trotskista utilizando un arma casera similar a una bazooka. Numerosos legisladores de la oposición presionaron para que la sesión fuera levantada hasta que la represión terminara.

⁹⁴ De esa manera se buscaba proteger la capacidad adquisitiva de los salarios frente a las variaciones de precios aunque se limitaba la posibilidad de buscar una fuerte recomposición en el contexto de crecimientos rápidos de la economía.

⁹⁵ Dicha intervención fue vista como riesgosa por analistas previsionales, quienes consideraban que la creación del bono alteraba los cálculos oficiales, sin haber considerado la viabilidad de esa erogación.



trabajadores mayores de 65 años a jubilarse, debiendo demandar a la ANSES la información necesaria para verificar que el trabajador cumplía con los requisitos necesarios para acceder al beneficio. A la par, se instituyó la incompatibilidad de la Pensión Universal para el Adulto Mayor⁹⁶ con quienes fueran beneficiarios de jubilación o pensión, de carácter contributivo o no, para evitar que se produjeran duplicaciones que perjudicaran la equidad del sistema, además de permitir realizar un ordenamiento financiero en él.

Sin embargo, la segunda mitad de la administración de Cambiemos adquirió características distintas a las del primer período. Los problemas económicos suscitados a partir del mes de Abril de 2018, agravados en Agosto de ese año, llevaron no solo a que el gobierno de Macri tuviera que requerir al Fondo Monetario Internacional y solicitar un significativo plan de ayuda financiera, sino que algunas disposiciones adoptadas precedentemente, como la rebaja de las retenciones a las exportaciones o innovaciones en materia impositiva fueran revertidas⁹⁷. Por otra parte, el gobierno de Mauricio Macri encaró un camino encauzado a activar la rebaja del déficit fiscal, con la intención de disminuir la dependencia de los capitales externos para su financiamiento. Dicha baja estuvo más vinculada con un incremento de los ingresos que con una limitación estable del gasto público⁹⁸.

En cuanto a la mengua de las erogaciones, el gobierno se planteó reducir la partida en inversiones en un 0,7 % del PBI (fundamentalmente generando un impacto fuerte sobre la obra pública) y un 0,2 % del PBI en remuneraciones y gastos operativos, a partir de un congelamiento del ingreso de personal a la administración pública y una pauta salarial que no podía superar a la inflación que se originara en ese período. A ello lo complementó una política de altas tasas de interés con el objetivo de desalentar la adquisición de dólares, aun cuando esa maniobra ponía en riesgo la rápida recuperación de la economía y dificultaba el eficaz funcionamiento de la cadena de pagos. Puede señalarse que, el gradualismo en materia presupuestaria implementado originalmente, mutó en un acelerado programa de ajuste ante la complicación de seguir financiando el déficit fiscal a partir de la entrada de capitales.

Para comprender por qué el gobierno de Cambiemos tuvo grandes dificultades para introducir reformas de gran magnitud en materia económico y social, en primer término es preciso tener en claro que la administración de Mauricio Macri tuvo desde sus comienzos obstáculos para impulsar mutaciones estructurales por ser fruto de una alianza muy heterogénea de agrupaciones (que en algunos casos tienen un indudable perfil personalista) circunstancia que la lleva a tener que priorizar el acuerdo entre sus diferentes integrantes, entorpeciendo la puesta en práctica de iniciativas que puedan originar litigios entre los principales actores que

⁹⁶ Es una prestación que otorga la ANSES a mayores de 65 años, que no cuentan con ninguna jubilación o pensión. Equivale al 80% de una jubilación mínima y se actualiza trimestralmente según la Ley de movilidad.

⁹⁷ En tal sentido es fundamental tener en cuenta que a fines del año 2017, se habían tomado un par de decisiones que tendrían un impacto muy fuerte sobre el funcionamiento de la economía y el sector financiero en particular. Por un lado se decidió introducir un impuesto sobre la rentabilidad de las inversiones financieras (con un efecto negativo importante sobre el funcionamiento del mercado de capitales). Por otro lado el 28 de Diciembre de 2017, se determinó un cambio en las metas de inflación, lo que fue visto como un intento por intervenir en el Banco Central, aumentando la desconfianza en la autonomía de esa entidad.

⁹⁸ Esta preocupación por el equilibrio fiscal, había sido un motivo de controversia con numerosos representantes de la ortodoxia económica, quienes argumentaban las inconsistencias del proyecto de Cambiemos, lo que los volvía extremadamente vulnerables frente a los cambios que podían producirse en el mercado financiero internacional.



formaban parte de ella. Puede plantearse que en general, las medidas promovidas estuvieron más vinculadas con el intento de enmendar ciertos desequilibrios macroeconómicos que con la posibilidad de instaurar innovaciones estructurales en el diseño de los sistemas⁹⁹.

Del mismo modo, es importante tener en claro que en la gestión de Cambiemos, el intento de efectuar transformaciones estructurales en áreas como la previsional o la laboral requirió la elaboración de un espacio de negociación más vasto, con diferentes actores sociales, entre los que las organizaciones de trabajadores consiguieron un rol determinante y lograron exigir compensaciones en otros planos, como en el sistema de obras sociales, en el que el gobierno nacional tenía cuantiosas deudas con las organizaciones gremiales, afectando la estabilidad financiera de numerosos sindicatos en materia de ingresos, al tiempo que trastornaban el equilibrio fiscal, que había quedado muy deteriorado luego de los gobierno kirchneristas, particularmente los de Cristina Fernández de Kirchner.. En tal sentido, la maniobra acuerdista que la administración de Cambiemos pudo cimentar con un sector “negociador” del gremialismo fue un mecanismo muy trascendente para poder poner en práctica las decisiones oficiales, aun cuando esa estrategia significó una fuerte limitación en cuanto al quiebre que esas políticas podían representar respecto del orden vigente hasta ese momento, priorizando el logro de algunos objetivos, aunque renunciando a profundizar en un conjunto de transformaciones..

Considerando estas restricciones, entre 2016 y 2019, más allá de la presencia dentro de la coalición cambiemita de sectores que podían mostrarse partidarios de la introducción de transformaciones ambiciosas en el plano de las políticas sociales, tanto la necesidad de elaborar compromisos que viabilizaran la aprobación de las iniciativas oficiales, como la preocupación por no generar tensiones que pudieran poner en peligro la estabilidad del gobierno, operaron como límites concretos para el diseño de medidas más profundas de mutación en muchas de las temáticas analizadas.

3) El devenir de las transformaciones en el gobierno de Milei

En Noviembre de 2023 triunfó en la segunda vuelta presidencial el candidato Javier Milei, quien con su agrupación La Libertad Avanza alcanzó el 55,65% de los votos y superó al entonces Ministro de Economía y candidato de Unión por la Patria Sergio Massa que obtuvo 44,35. El candidato triunfante había logrado un 17% de los votos en la Ciudad de Buenos Aires en los comicios legislativos de 2021, reivindicando posiciones muy claras en favor de la libertad de mercado y la iniciativa privada (se asume como minarquista¹⁰⁰, yendo más allá de los planteos de lo que él conceptúa como liberales clásicos, a los que critica ácidamente), pero siendo al mismo tiempo considerablemente crítico de ciertas posturas progresistas en materia social y cultural como la interrupción voluntaria del embarazo, la educación sexual integral en las escuelas o la utilización del lenguaje inclusivo, reivindicando por su parte a

⁹⁹ Aquí puede insertarse la crítica del líder libertario Javier Milei, quién insistentemente remarcaba la distinción dentro de la coalición cambiemita entre un sector de “halcones” perteneciente las PRO y otro núcleo, de perfil socialdemócrata compuesto por el radicalismo y la Coalición Cívica.

¹⁰⁰ El minarquismo propone la existencia de un Estado que solo provea la defensa de un país y el respeto a las libertades individuales de sus habitantes, sin interferir en las decisiones que éstos puedan adoptar en materia productiva.



dirigentes muy controvertidos como Donald Trump, Giorgia Meloni o Jair Bolsonaro, que aparecen como abanderados de la denominada “Nueva Derecha”¹⁰¹.

Considerando el intento de implantar transformaciones estructurales, en el caso de Milei, no parecen quedar dudas sobre su aspiración de forjar mutaciones muy ambiciosas en materia económica y social, que amplíen el papel que el mercado y la iniciativa privada deberían adquirir, así como la tentativa de reducir el gasto público para obtener el equilibrio fiscal. Su agrupación política, no parece exhibir grietas en cuanto al diagnóstico sobre la crisis del país y el tipo de decisiones inevitables para intentar solucionarla. No obstante, las restricciones que enfrenta para conseguir sus objetivos están relaacionadas con el escaso apoyo a nivel parlamentario que tiene y también con una estrategia política que acota los espacios de negociación con diferentes actores sociales.

Por otra parte, la falta de un partido político sólido que le de sustento a su gobierno, también puede resultar como un limitante claro para el reclutamiento de funcionarios indispensables para la cobertura de posiciones estratégicas en el aparato gubernamental, que viabilicen la implementación de medidas que vayan en la dirección que pretende imponerle a su administración¹⁰². Su prédica contraria a los partidos políticos, estaría privándolo de una de las funciones más relevantes que estos tiene que es la formación de cuadros, que puedan incorporarse a la gestión.

Como un signo evidente de la dificultad de origen en cuanto a su volumen político, podemos mencionar que, en primer lugar, el bloque legislativo de Milei bloque solamente cuenta 39 diputados nacionales¹⁰³ y 6 senadores¹⁰⁴. Este reducido número de legisladores limita su capacidad para incidir en las votaciones en el ámbito parlamentario¹⁰⁵. Dicha situación minoritaria se ve agravada por el discurso muy crítico que tiene hacia los políticos a los que designa “la casta” entorpeciendo así el esquema negociador que tendría que desarrollar para obtener apoyo de otras agrupaciones para sus proyectos gubernamentales¹⁰⁶.

Puede sostenerse que una bancada minoritaria, que además reniega de mecanismos estables de interacción colaborativa con otras agrupaciones partidarias, no parece ser un soporte eficaz

¹⁰¹ En este plano es interesante ver la reacción negativa que se produjo entre numerosos sectores liberales en Argentina por los planteos reaccionarios que Milei postula en temas educativos y culturales, así como por la reivindicación de algunas de las figuras mencionadas previamente.

¹⁰² Se hace visible así la tensión entre un proyecto que pretende retirar al Estado de un conjunto relevante de actividades, pero que al mismo tiempo requiere de un Estado que ponga en funcionamiento esas mismas reformas. En tal sentido es muy interesante el Artículo de Peter Evans “El Estado como problema y como solución”, de 1996.

¹⁰³ Desde Diciembre de 2023 logró la incorporación de José Luis Espert y Carolina Píparo (quién había sido candidata a Gobernadora de la Provincia de Buenos Aires por el mileísmo, pero luego se había alejado por un conflicto en la asignación de cargos, incorporándose a la bancada luego de arduas negociaciones.), Sin embargo se han retirado otros legisladores que han formado bloques como el del MID o el de Fuerzas del Cielo, los que manifiestan su cercanía con el gobierno, pero pretenden un mayor margen de autonomía.

¹⁰⁴ Originalmente eran 7, pero se produjo la expulsión del formoseño Francisco Paoltroni, quien constituyó el monobloque Libertad, Trabajo y Progreso.

¹⁰⁵ La amenaza electoral de convocar a plebiscitos para impulsar buena parte de su agenda reformista, no tiene viabilidad, ya que para que sean vinculantes deberían ser convocados por el parlamento, donde como mencionaba previamente está en claraminoría.

¹⁰⁶ Resuena aquí la idea de “capacidad de coalición” que en otro contexto Sartori identifica como relevante para tener en consideración un partido político. Se complica enormemente la conformación de alianzas, cuando se impugna la legitimidad de los potenciales aliados



para implementar políticas de reforma estructural en materia económica y social, que muy posiblemente serán impugnadas por un sector importante del peronismo y por los partidos de izquierda. Parece haber una tensión permanente entre la adhesión a un discurso que impugna cualquier tipo de negociación con los políticos tradicionales y la necesidad de contar con apoyos duraderos de partidos con los que puede tener importantes coincidencias programáticas, pero que son vistos como parte de la Casta contra la que dice luchar.

Asimismo, el vínculo que crea el presidente con los diferentes actores sociales también está atravesado por el tono antipolítico de su discurso. Su caracterización gran parte del empresariado nacional como un grupo homogéneo que maximiza sus privilegios a partir de su permanente conexión con los gobernantes puede ser comprensible desde el punto de vista de un análisis teórico sobre el funcionamiento del capitalismo argentino. No obstante, es una limitación muy apreciable para la posibilidad de estructurar una alianza reformista, fundamental a la hora de generar innovaciones ambiciosas, si se parte de la premisa de ver a las políticas públicas como el resultado de una negociación entre actores, realizada en un determinado contexto institucional. La posibilidad de reestructuración de un empresariado eficiente requiere de la construcción de ciertos consensos que vayan más allá de la eliminación de los sectores ineficientes, lo cual requiere legitimar a los actores intervinientes en la negociación.

Algo similar puede plantearse en relación con los sindicatos, los cuales más allá de la defensa de los intereses de sus representados tienen ciertos objetivos organizacionales, que pueden ser extremadamente provechosos en el marco de una estrategia negociadora, que permita la viabilización de ciertas reformas a cambio de la garantía para los gremios, que ciertas posiciones adquiridas no están en discusión¹⁰⁷. Sin dudas esta estrategia generaría tensiones en lo discursivo, ya que implicaría un acercamiento a uno de los sectores que peor imagen tienen en la sociedad y que registran mayor duración en los cargos por parte de sus dirigentes. Es importante tener en consideración que la posible insuficiencia de flexibilidad para adecuar la dinámica y el alcance de las propuestas planteadas, a las relaciones de fuerza existentes en el seno de la sociedad, con los distintos actores sociales y políticos, podría producir la situación en la que la pureza doctrinaria de las decisiones opere como un freno a la puesta en práctica de medidas que vayan en la dirección buscada. La pureza doctrinaria interrumpiría la puesta en práctica de determinadas políticas, debiendo la administración mileísta armonizar la flexibilidad para ceder en el alcance y las especificidades de las iniciativas postuladas, con la defensa férrea de determinados lineamientos que las orientan.

En términos de su gestión, Milei adoptó una medida muy abarcativa en los inicios de su mandato que fue la emisión del Decreto 70/2023, que incluía la modificación de más de 300 artículos y la eliminación de la Ley de Alquileres, la Ley de Góndolas, la ley de Compre Nacional y la ley de Abastecimiento entre otras. Por otra parte, plantea una flexibilización de las condiciones de trabajo, al extender de 3 a 8 meses el período de prueba, derogar las dobles indemnizaciones en caso de una relación laboral no regulada y limita el derecho de huelga en actividades consideradas esenciales. Asimismo, se derogó el decreto que le ponía un tope al

¹⁰⁷ Es muy interesante en este tema recuperar el análisis de la estrategia seguida por Carlos Menem (mandatario permanentemente reivindicado por Milei) durante la década del noventa, a partir de su negociación con el denominado “sindicalismo de negocios”



incremento de las empresas de medicina prepaga, así como se habilitaba la venta de medicamentos de venta libre en establecimientos que no son farmacias ni cuentan con profesionales de la salud.

Además de esa normativa desreguladora de los mercados, se introducían un conjunto de modificaciones, ligadas con la Reforma del Estado y con el comercio exterior, las cuales incluían un cambio en la Ley 23696, que habilitaba declarar sujetas a privatización a una serie de empresas, su transformación en Sociedades Anónimas y la derogación de la Ley 25626 que restringía la importación de un grupo de mercaderías.

Este decreto fue objetado rápidamente, presentándose ante la justicia múltiples amparos o pedidos de inconstitucionalidad para detener su aplicación. Diversas bancadas sugirieron al nuevo gobierno mandar distintos proyectos de Ley al Parlamento con el contenido del Decreto, con el objetivo de darle un mejor tratamiento, pudiendo fragmentar su contenido, consiguiendo la aprobación de aquellos aspectos en los que podía alcanzarse consenso¹⁰⁸. Finalmente el 14 de marzo de 2024, el Senado rechazó con 42 votos negativos contra 25 afirmativos y cuatro abstenciones el Decreto 70/2023, pasando a Diputados, dónde todavía no fue analizado, manteniéndose vigente hasta su tratamiento.

Por otra parte, es central considerar que Javier Milei dejó de lado, por lo menos en un primer momento, dos ideas sostenidas reiteradamente durante la campaña, como fueron la dolarización de la economía y la eliminación del Banco Central. En cambio, convocó a Luis Caputo (quien había cumplido un papel relevante como Secretario de Finanzas en el gobierno de Mauricio Macri) como Ministro de Economía y luego de una fuerte devaluación inicial, adoptó una estrategia de micro devaluaciones mensuales (del 2%) y procuró defender el valor de la moneda nacional. A la vez, nombró a Santiago Bausili al frente del Banco central y procuró llevar adelante una política de saneamiento del sector financiero, orientada a reducir los niveles de déficit cuasi fiscal que el sistema presentaba. En tal sentido y pese a la declaración de independencia absoluta de la autoridad monetaria, existió una complementariedad entre Bausili y Caputo en el manejo de las principales variables financieras. Además, inició un proceso de aumento de las tarifas, orientado a disminuir los subsidios que se otorgan a las empresas prestadoras y mejorar la situación fiscal, y también apuntando a generar un proceso inversor que dinamice la economía y permita ganar competitividad sin modificar fuertemente el tipo de cambio¹⁰⁹.

Como un correlato del Decreto 70/2023, el gobierno envió al Parlamento el 27 de Diciembre de 2023 un proyecto conocido como Ley bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, que constaba de 664 artículos y entre otras modificaciones preveía la declaración de la emergencia pública en 11 áreas hasta el 31 de Diciembre de 2025, prorrogable por el Poder Ejecutivo por dos años más; la ratificación en el artículo 654 del Decreto 70/2023; la derogación de varias leyes y decretos para acelerar la desregulación de la economía y para permitir la privatización de múltiples empresas y Sociedades del Estado.

¹⁰⁸ Como veremos posteriormente se envió ese proyecto, el cual fue sometido a un proceso de modificaciones que aseguraron su aprobación.

¹⁰⁹ Se hace visible en este tipo de medidas el intento por recuperar algunas herramientas implementadas durante la década del noventa, formando parte del gobierno algunos técnicos que tuvieron participación en ese período como Eduardo Rodríguez Chirillo.



Además se introducían cambios en materia fiscal, se suspendía la fórmula de movilidad jubilatoria (facultando al Poder Ejecutivo para realizar aumentos que prioricen a los sectores de más bajos ingresos, hasta que se dictara una nueva fórmula) y se incorporaban una serie de modificaciones en las elaciones laborales. Por otra parte, se creaba un Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) que proponía incentivos tributarios, aduaneros y cambiarios para promover el desarrollo de inversiones productivas y de infraestructura. Se proponían también un conjunto de innovaciones en materia judicial, que iban desde la vestimenta de los jueces hasta modificaciones en los diferentes Códigos).

Ese primer proyecto fue fuertemente reformado, al eliminarse todo el apartado vinculado con el sistema judicial, se quitó todo el capítulo fiscal (que iba a ser tratado en otra iniciativa), se modificaron tanto la fórmula de movilidad jubilatoria y en el tiempo que se le otorgaban delegaciones al Poder Ejecutivo, se excluyeron algunas empresas de la propuesta de privatización y se quitó el artículo que ratificaba el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/23.

En la Cámara de Diputados, la iniciativa obtuvo 144 votos afirmativos, en general, pero decidiendo el oficialismo retirarlo del tratamiento cuando varios artículos fueron rechazados en particular. La Liberada Avanza prefirió retrotraer la propuesta antes de abrirla a un proceso de negociaciones en el momento que decían que podía desnaturalizarla¹¹⁰. Esa situación generó la necesidad de cambiar la estrategia oficial, abriendo un espacio para la interacción con otros partidos políticos y dotando de mayor poder para moverse al entonces Ministro del Interior y posterior Jefe de Gabinete Guillermo Francos.

Producto de esos acuerdos con Propuesta Republicana y con un sector de la Unión Cívica Radical y de Hacemos Coalición Federal¹¹¹, el 20 de Abril se aprobó una versión mucho menos ambiciosa que la propuesta original, ya que solo se declaraban cuatro emergencias públicas (administrativa, económica, financiera y energética) y se reducían a nueve las empresas a privatizar (excluyéndose al Banco Nación de las sociedades privatizables). Asimismo, en el paquete fiscal se restituyó el blanqueo de capitales y se modificó fuertemente el Impuesto a las Ganancias¹¹².

Luego de la aprobación en la Cámara de Diputados el proyecto, con media sanción, fue enviado al Senado, instancia en la que se siguieron introduciendo cambios, ya que no incluía el capítulo que eliminaba la moratoria previsional, se quitaron varias empresas de la lista a ser privatizadas (entre ellas Aerolíneas Argentinas, lo cual daría lugar a que se presenten posteriores iniciativas en tal sentido por parte de diputados de partidos cercanos al

¹¹⁰ Javier Milei, quien estaba fuera del país, asumió que él personalmente ordenó a sus legisladores retirar el proyecto, calificando de traidores a diputados que habían votado en contra de algunos artículos, entre los que se encontraba la ex candidata a gobernadora por La Libertad Avanza Carolina Píparo./El Cronista 7 de Febrero de 2024)

¹¹¹ Una bancada muy heterogénea que nucleaba desde legisladores con un pensamiento claramente emparentado con el liberalismo como Ricardo López Murphy hasta diputados con posiciones muchos más estatistas e intervencionistas en lo económico como Margarita Stolbizer o los representantes del socialismo

¹¹² En esta decisión tuvieron un papel muy relevante los gobernadores, quienes veían de ese modo aumentar la masa coparticipable. Milei, quien el año anterior había sido partidario de reducir su percepción por ser un impuesto que puede entorpecer el ahorro y por lo tanto la inversión, sin embargo priorizó los acuerdos políticos y la solidez fiscal e impulsó su plena implementación.



oficialismo¹¹³) y se limitaron las ramas industriales beneficiadas por el RIGI a solamente cinco (minería, tecnología, industria forestal, energía e infraestructura)¹¹⁴. El 27 de Junio finalmente se produjo la aprobación en Diputados, no alterando las modificaciones que habían tenido lugar en el Senado, procurando no romper los acuerdos construidos con las bancadas caracterizadas como una oposición “dialoguista”. Algunos analistas pensaban que esa alianza podía sostenerse en el tiempo, posición que debe matizarse cuando se analiza el comportamiento seguido en el tratamiento de los fondos reservados para la AFI o la discusión sobre la movilidad previsional.

La reglamentación de esa Ley de Bases también significó otra instancia en la que el gobierno de Milei debió entablar negociaciones con disímiles actores sociales y políticos. En tal sentido, en el plano laboral, se produjo la reglamentación a través del Decreto 847/2024, estableciendo un programa de regularización de empleo no registrado, con perdón de deudas¹¹⁵, nuevos sistemas de cese laboral que podrían reemplazar las indemnizaciones tradicionales¹¹⁶ y una extensión del período de prueba¹¹⁷. Además, se instituyó un régimen para trabajadores independientes, con hasta tres colaboradores sin relación de dependencia, debiendo inscribirse esa figura de trabajador independiente colaborado ante la AFIP¹¹⁸.

Esta reglamentación plantea que muchos de esos cambios planteados previamente tienen que ser acordadas dentro de los Convenios Colectivos de Trabajo, lo cual les da a los sindicatos una posibilidad de tener una importante incidencia en el alcance de muchos de estas innovaciones. También, en virtud de los planteos de la CGT, la reglamentación de la Ley no incluyó que los bloqueos (totales o parciales) a empresas que afecte el ingreso de personas o productos fueran motivo de despido con justa causa, quedando esa determinación en manos de la Justicia.

En base a lo que mencionamos en los últimos párrafos, podemos decir que la reglamentación de la legislación laboral considerada, permitió flexibilizar las relaciones laborales individuales, pero garantizó el papel del gremialismo en la negociación colectiva, preservando el rol del principal sindicatos por rama de actividad para habilitar en los Convenios Colectivos de Trabajo, muchas de las innovaciones que se quieren implementar.

También, como parte de un acuerdo con el sindicalismo organizado puede identificarse el comportamiento de los legisladores de La Libertad Avanza en el tema de los proyectos sobre Reforma Sindical. En la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados,

¹¹³ Entre otros pueden mencionarse el proyecto del Diputado del PRO Hernán Lombardi o el de Juan Manuel López de la Coalición Cívica.

¹¹⁴ El rechazo del Senador Martín Lousteau (pese a que dio quorum) provocó un empate en 36, debiendo votar a Vicepresidente Victoria Villarruel para conseguir la aprobación en general y también en la votación de algunos artículos en particular

¹¹⁵ El porcentaje de deuda perdonada depende del tamaño de la empresa partiendo de un 70% para las más grandes y llegando a un 90% para las pequeñas y las sociedades sin fines de lucro.

¹¹⁶ Se presentan tres opciones: a) La Cancelación Individual (en la que el empleador paga directamente al trabajador una suma acordada cuando finaliza la relación laboral), b) El Fondo de Cese Individual o Colectivo (en el que se crean fondos administrados por terceros a los que el empleador realiza aportes periódicos) c) Seguro de Cese Laboral (en el que el empleador contrata un seguro, con el fin de cubrir las indemnizaciones por despido).

¹¹⁷ Se extiende el período de prueba de tres a seis meses, pudiendo extenderse hasta 8 en el que las empresas que tengan entre 6 y 100 empleados y prolongarse hasta un año para las que tengan hasta cinco trabajadores.

¹¹⁸ Al no existir relación de dependencia, cualquiera de las partes podrá terminar el vínculo laboral sin necesidad de preaviso ni indemnización, pudiendo el colaborador realizar distintas actividades al mismo tiempo.



presidida por el radical Martín Tetaz, se intentó emitir un dictamen que integrara los diversos proyectos de modificación de las Leyes de Asociaciones Sindicales presentados por distintos bloques parlamentarios. Entre las iniciativas propuestas se encuentran la limitación a las reelecciones en los sindicatos, la ficha limpia para poder presentarse, la presentación de la declaración jurada de los dirigentes gremiales, la eliminación de la denominada “cuota solidaria” y la participación de las minorías en los Consejos Directivos.

La reunión prevista para el martes 24 de Septiembre finalmente fue suspendida, ya que el gobierno le quedó el apoyo que originalmente le había dado, informando los legisladores de La Libertad Avanza que finalmente no iban a firmar el despacho de mayoría, con lo que solo se garantizaba el apoyo de 13 legisladores en lugar de los 16 necesarios para que el dictamen llegara al recinto. La presión oficial para que tampoco el PRO apoyara la iniciativa no fue exitosa, quebrándose la potencial alianza reformista que podía conformarse en la materia (Infobae, 24 de Septiembre de 2024)¹¹⁹. Los acuerdos con los sectores más negociadores del sindicalismo apuntaron además a intentar desactivar paro de los transportistas del 17 de Octubre, e incluyeron también el apoyo de los empresarios que no querían que el Estado se inmiscuyera en el funcionamiento interno de las organizaciones sociales (La Nación, 28 de Septiembre de 2024)

Oro aspecto en el que las características de la coalición mileista parece haber tenido un impacto considerable es el de la reglamentación e implementación de la temática de la Reforma del Estado. En tal sentido, el líder de Propuesta Republicana, Mauricio Macri, en repetidas oportunidades alertó sobre los problemas de gestión de la administración del gobierno de La Libertad Avanza, remarcando las dificultades en la puesta en práctica de numerosas decisiones oficiales, en buena medida por la continuidad de funcionarios del gobierno anterior y el desconocimiento de algunos miembros del oficialismo, que desconoce aspectos nodales del funcionamiento del sector público, produciéndose una discordancia manifiesta entre los objetivos perseguidos y el alcance y la velocidad de las políticas implementadas.

Frente a estas advertencias, la administración de La Libertad Avanza no solo no ha tomado decisiones para modificar la integración de los equipos de gobierno, sino que ha planteado en varias oportunidades que son reclamos orientados a conseguir puestos oficiales, asemejando a los políticos del PRO con los miembros de la casta a los que permanentemente descalifica. Tampoco parece haberse adoptado el consejo de Macri de intentar acordar una agenda legislativa compartida, que se focalice en las reformas consideradas indispensables para emprender un proceso de desarrollo a largo plazo, al tiempo que se intentar solucionar problemas coyunturales. La determinación de diferenciarse de aquellos que ocuparon espacios de poder en el gobierno de Cambiemos, paradójicamente lo deja en muchos casos fuertemente dependiente de individuos ligados con Frente Renovador (que tuvieron cargos durante la gestión de Unión por la Patria) o bien de funcionarios con muy poca experiencia

¹¹⁹ Algunos analistas remarcaron cierta similitud del fracaso de la propuesta reformista con la derrota sufrida por Alfonsí en 1984 cuando la Ley de Reordenamiento Sindical (mejor conocida como Ley Mucci) fue rechazada en el Senado. Sin embargo, otros puntualizan que la quita de apoyo de los libertarios al dictamen tuvo que ver con las negociaciones entre miembros de CGT y los oficialistas Francos (Jefe de Gabinete) y Santiago Caputo /asesor sin un cargo definido) para reglamentar el capítulo laboral de la Ley de Bases



en la gestión que quedan “absorbidos” por los técnicos de los organismos públicos, que dilata o entorpecen la puesta en práctica de diferentes reformas¹²⁰.

La inexistencia de una coalición estable, que le permita al gobierno contar con un apoyo sólido para impulsar distintas políticas, fue intentada compensar con la conformación de una alianza de menor magnitud que le permita a la administración nacional adoptar una estrategia de tipo defensivo bloqueando la implementación de iniciativas que puedan poner en riesgo aspectos centrales del programa económico. Ese parece haber sido el caso de la construcción de una minoría de un tercio de los votos en la Cámara de Diputados, necesaria para sostener el veto presidencial a ciertas leyes como la de movilidad previsional, que el oficialismo planteaba que tenía un costo fiscal excesivo. Con ese objetivo, la Libertada Avanza consiguió el apoyo de la bancada del PRO¹²¹ y cinco diputados radicales¹²². Los miembros del bloque Innovación Federal, que se referencian en los gobernadores de Misiones, Río Negro y Salta también tomaron la decisión de abstenerse u no insistir con la norma.

4) Conclusiones

Como analicé previamente, parece haber una tensión permanente entre la prédica contraria a los políticos tradicionales o ciertos dirigentes sociales, a los que el Presidente denomina “la casta” y la necesidad de establecer acuerdos amplios que permitan la formulación e implementación de reformas de gran magnitud, en un contexto de fuerte debilidad parlamentaria, sin ningún gobernador y con apenas tres intendentes, de pequeñas localidades del interior del país¹²³.

El gobierno ha evitado hasta el momento la conformación de una alianza estable con otros partidos políticos, habiendo establecido un mecanismo de cooptación de algunos dirigentes, a los que considera muy importantes para el sostenimiento de sus proyectos, como José Luis Espert (al cual ha puesto como Presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados)¹²⁴ o el intento de asegurarse el apoyo de algunos legisladores vinculados con Patricia Bullrich (ex candidata presidencial de Juntos por el Cambio y posteriormente Ministra de Seguridad de la administración mileísta). Ello lo ha llevado a tener que buscar la construcción de mayorías circunstanciales para la sanción de leyes o a la reunión de una minoría suficiente para sostener vetos sobre iniciativas que puedan poner en riesgo aspectos centrales de su plan económico¹²⁵.

¹²⁰ El ex presidente identificó a Karina Milei (Secretaria General de la Presidencia), Santiago Caputo y Nicolás Posse (primer jefe de gabinete de gobierno de Javier Milei, como aquellos con los que había acordado la materialización de ciertos acuerdos, que finalmente quedaron truchos

¹²¹ Con excepción de legislador por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Álvaro González (muy cercano a Horacio Rodríguez Larreta)

¹²² La diputada santacruceña de ese partido Roxana Reyes no votó con el oficialismo, pero cambió su voto favorable a la ley por una abstención

¹²³ Estos son los pueblos cordobeses de Rayo Cortado y Villa El Chacay y la localidad chubutense de Buen Pasto.

¹²⁴ Paradójicamente Espert fue precandidato a Senador nacional en el año 2023 por el sector de Juntos por el Cambio que apoyaba a Horacio Rodríguez Larreta, profundamente enfrentado con Milei, habiendo adoptado en esa instancia un discurso muy crítico del líder libertario.

¹²⁵ Esto implica no solo conseguir voluntades que no aprueben la insistencia de la propuesta legislativa vetada, sino también negociar con los gobernadores la ausencia de legisladores en la sesión para disminuir el número de votos necesarios para sostener el veto presidencial.



Esa estrategia tuvo como consecuencia que la administración nacional no consiguiera la aprobación de ninguna ley en los primeros seis meses de su gestión, debiendo recortar ampliamente la iniciativa planteada finales de 2023 no solo en sus alcances temáticos, sino en la magnitud de las reformas en las áreas afectadas (sectores declarados en emergencia, empresas sujetas a privatización, actividades que quedan sujetas al Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones, etc.). Asimismo, esa carencia de cuadros parecería haber quitado eficiencia en la implementación de algunas de esas iniciativas, particularmente a partir de la reglamentación de la norma.

Si se parte de la suposición que la economía depende en buena medida de la capacidad para generar credibilidad sobre el funcionamiento y la sustentabilidad de un programa, la dificultad para asegurar apoyos a las propuestas oficiales podría significar una limitación concreta para conseguir un aumento en las inversiones externas, incluso a la hora de plantear un esquema privatizador. Esa problemática adquiere una relevancia muy grande, teniendo en cuenta que la Libertad Avanza, plantea un modelo no solo de fuerte apertura en términos comerciales, sino también un importante nivel de vinculación con los mercados financieros globales.

Parece existir una tensión entre la búsqueda de seguir teniendo una posición claramente confrontativa frente a lo que se denomina la casta (que es percibida como un factor de generación de apoyo para el oficialismo en la opinión pública) y la necesidad de construir alianzas a nivel legislativo para conseguir la aprobación de iniciativas, consideradas estratégicas por la administración de La Libertad Avanza, que se busca que resuelvan ciertas situaciones problemáticas, que también serían fundamentales para garantizar la buena imagen de la gestión mileísta. Considero que para el oficialismo es central la elaboración de acuerdos sustentables para conseguir avanzar en la formulación e implementación de propuestas que permitan transformar la sociedad en la dirección que sus votantes impulsan.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta que la caracterización amplia que otorgó Milei al concepto de casta (que no solo se vincula, como hemos mencionado, con los partidos tradicionales, sino que incluye a gremialistas y a amplios grupos empresariales, dificulta la realización de negociaciones con muchos de ellos, sin quedar prisionero de la acusación de estar capitulando frente a intereses espurios y permitiendo la continuidad de privilegios y beneficios provenientes de la corrupción y la discrecionalidad oficial.

La consideración del opositor como un par, con el cual no solo es ineludible sino provechoso negociar, para poder perfeccionar las políticas públicas a implementarse, aparece como un cambio indispensable para poder acelerar la sanción de leyes y luego lograr implementarlas con efectividad. La flexibilidad para priorizar objetivos, más allá de una adecuación perfecta a la pureza ideológica, necesitaría ser acompañada de la apertura de espacios de interacción con agrupaciones partidarias y sociales afines que puedan superar a los actores de veto que intenten frenarlas. Eso indicaría gobernar y no meramente someterse al principio de revelación tantas veces esgrimido ante fracasos en la aprobación de leyes.

Bibliografía

Asociación de Productores Exportadores Argentinos (2018): Informe

Burgueño Carlos (2015): Las batallas económicas del kirchnerismo, Edhasa, Buenos Aires.



- Burgeoño Carlos (2019): Macrinomics. Crónica de una decepción política. Edhasa, Buenos Aires.
- Cabot Diego y Olivera Francisco (2015): Los platos rotos. Memoria y balance del Estado kirchnerista, Sudamericana, Buenos Aires.
- Cachanosky Roberto (2009): Por qué fracasó la economía K, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- De Pablo Juan Carlos y Burgos Ezequiel (2024) La cocina de la política económica argentina. De Frondizi a Milei, Sudamericana, Buenos Aires.
- Di Mateo Lucio (2009): “Gracias Néstor”: La política de los negocios, Sudamericana, Buenos Aires.
- Filmus Daniel (Comp) (2016), Pensar el kirchnerismo. Lo que se hizo, lo que falta y lo que viene, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- González Juan Luis (2023): El loco. La vida desconocida de Javier Milei y su irrupción en la política argentina, Planeta, Buenos Aires
- Kanenguiser Martín (2011): El fin de la ilusión. Argentina 2001-2011. Crisis, reconstrucción y declive. Edhasa, Buenos Aires.
- Levy Yeyati Eduardo y Novaro Marcos (2013): Vamos por todo. Las 10 decisiones más polémicas del modelo., Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Malamud Andrés y De Luca Miguel (2011): La política en tiempos de los Kirchner, Eudeba, Buenos Aires.
- Massa Sergio y Fernández Pastor Miguel Ángel (2007): De la exclusión a la inclusión social. Reformas de la reforma de la Seguridad Social en la República Argentina, TELAM/Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Melconian Carlos (2019): Cantar la justa, Planeta, Buenos Aires
- Melo Juan Martín (2018): “La recuperación de la ganadería durante el gobierno de Mauricio Macri”, Infobae, 23 de Julio de 2018
- Natanson José (2018): ¿Por qué?. La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha, Siglo Veintiuno Editores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Novaro Marcos, Bonvecchi Alejandro y Cherny Nicolás (2014): Los límites de la voluntad. Los gobiernos de Duhalde, Néstor y Cristina Kirchner, Ariel, Buenos Aires.
- Novick Marta (2016): “Con la gente adentro. Qué se logró (y qué quedó pendiente) en materia de empleo, equidad y justicia social” en Daniel Filmus (comp.) Pensar el kirchnerismo, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Pucciarelli Alfredo y Castellani Ana (2017): Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Semán Pablo (2024): El ascenso de Milei, , Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Varela Paula (2016): El gigante fragmentado. Sindicatos, trabajadores y política durante el kirchnerismo, Final Abierto Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Vommaro Gabriel, Morresi Sergio y Bellorri Alejandro (2015): Mundo PRO. Anatomía de un partido fabricado para ganar, Planeta, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Vommaro Gabriel (2017): La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires



Motivos y motivaciones para profesionalizar(se) en gestión pública. El punto de vista de los agentes burocráticos en la Provincia de Mendoza

Susana Schneemann (suschneemann@gmail.com)
Universidad Nacional de Rosario

Resumen:

Como parte de un ejercicio de exploración en el trabajo de tesis de Maestría en Gestión Pública en este artículo recorro algunos de los acuerdos y precisiones acerca de la profesionalización de la gestión pública. Aprovechando el propio recorrido profesional, como docente y en el diseño de planes de estudio de carreras de formación técnica en gestión y administración pública, buscamos de manera preliminar reconocer las miradas de los agentes burocráticos que cursan estas carreras.

Partimos de un supuesto general según el cual existe alguna relación entre los motivos y motivaciones expresadas por los sujetos que optan por estos trayectos formativos y la potencialidad de mejora de las capacidades administrativas de los organismos gubernamentales. Nos guía el interrogante acerca ¿cómo proyectos de desarrollo profesional individuales pueden redundar en la mejora de las capacidades administrativas a nivel organizacional?

El caso que observamos corresponde a la formación de técnicos/as en gestión y administración en instituciones públicas, como carreras que dicta la Universidad Nacional de Cuyo y un Instituto de Educación Superior dependientes del Gobierno Provincial.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



Hacia un estado del arte:

La preocupación por constituir servicios civiles profesionales y con competencias adecuadas a las necesidades y demandas ciudadanas está presente desde hace varios años en los debates académicos especializados, reeditado con fuerza desde la década del 90, en el marco de los llamados proceso de reforma del estado. Organismos como el Consejo Latinoamericano para la Administración y el Desarrollo o la Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, han condensado en dos documentos de referencia: la Carta Iberoamericana para la Función Pública (2003) y el Consenso por una función pública profesional para la Argentina del Siglo XXI (2019) una variedad de aportes, puntos de vista y acuerdos, y formulado recomendaciones para la profesionalización del sector público en la región.

La Carta Iberoamericana se ofrece como una hoja de ruta para acompañar los procesos de modernización de los estados. Además de definir conceptos básicos establece una serie de requerimientos funcionales, que más tarde como subsistemas han dado lugar a modelos de evaluación de los servicios civiles. Estos son: la planificación, de los recursos humanos, la organización del trabajo, el acceso al empleo, la evaluación del rendimiento, la compensación y el desarrollo. Dedicó un apartado específico a la función directiva.

El Consenso contiene siete postulados básicos para lograr una burocracia profesional, que fueron puestos a consideración de los contendientes en las elecciones presidenciales de 2019. El segundo de estos compromisos es construir un servicio civil profesional de carrera; y el sexto la inversión en capacitación y actualización tecnológica. En este documento se explicita una administración pública profesional es patrimonio de toda la sociedad que juega un rol clave en la calidad institucional.

Los cuadernos del INAP entre 2021 y 2023 ofrecen una compilación de distintas investigaciones y sistematizaciones basadas en el caso argentino. Se puede encontrar una variedad de trabajos, que miran la cuestión desde diversos puntos de vista; algunas que han abordado y estudiado en clave comparativa marcos normativos (Enrique, 2022), otras que se han focalizado en la institucionalización de organismos encargados de la formación y capacitación (Sabatto, 2022; Seiler y Rizzo, 2021), otras que han evaluado procesos de ingreso y ascenso en la carrera administrativa (Sabatto, 2023), investigaciones centradas en los cuadros directivos (Guardamagna, 2019), o en subsistemas con tradición en procesos de selectividad, que sistematizan experiencias en organismos concretos (Enrique, 2021; Arriaga, 2022), o analizan la incidencia de programas de capacitación y formación. En su mayoría se trata de trabajos en base a la observación del sector público nacional.

A nivel de gobiernos subnacionales la cantidad de estudios que es posible consultar disminuye, aunque podemos reconocer los trabajos de Rizzo, Seiler y Enrique ya mencionados.

En general, el enfoque que prevalece es el de políticas públicas o de los arreglos institucionales. No hemos encontrado estudios desde el punto de vista de los agentes burocráticos. Esta mirada podría aportar a la consolidación de los procesos de profesionalización considerando los trayectos y motivaciones de quienes construyen sus proyectos de desarrollo profesional en el sector público.

Algunas precisiones conceptuales:



La burocracia, es uno de los atributos de estatidad, aquellos que dan al estado moderno su carácter de tal, que Oszlak llama la diferenciación del control. En breve, es el brazo ejecutor de las políticas públicas. Pertenece a los aparatos del estado y es condición para que se dinamicen las decisiones políticas. De una manera concreta se materializa en un grupo de trabajadores, cuyo empleador es el propio estado y que cuenta con las capacidades para llevar adelante las acciones y responsabilidades que corresponden con la tarea de gobernar.

Las características de las burocracias, si bien comparten rasgos comunes, varían según el modelo de gestión, el nivel de institucionalización de cada estado, el contexto y las demandas sociales.

El carácter de profesional de la administración pública, si nos atenemos a su surgimiento, junto con la consolidación de los estados modernos, y en los términos de tipo ideal de Weber es una condición esencial y excluyente. Como consecuencia del proceso de especialización que alcanzó tanto el campo económico como el político. El carácter impersonal del cargo, la estructura jerárquica, el conocimiento específico hizo emerger un sector profesional, que fue cada vez más influyente en el funcionamiento de los estados.

La experiencia concreta de la formación de los estados en nuestra Región, sin embargo, se ha alejado las más de las veces, de ese ideal. Si bien se puede identificar distintos intentos a lo largo de la historia desde el final del siglo XX, en general ha prevalecido la discrecionalidad y la excepción tanto en el ingreso como en la promoción en la carrera administrativa. En Argentina desde la reinstauración de la democracia puede identificarse momentos hitos en el fortalecimiento de la gestión pública, con momentos de discontinuidades e incluso de ruptura. Pese a ello, los expertos no han dejado de enfatizar en la necesidad de asegurar la profesionalización de las administraciones.

En cuanto a referentes que podemos considerar para enmarcar teóricamente la investigación, visitamos con frecuencia, los trabajos de José Alberto Bonifacio, Francisco Longo y Carles Ramio. Según los enfoques teóricos que asumen los autores, la profesionalización se vinculará con el desarrollo capacidades estatales, administrativas e institucionales, se podrá evaluar en tanto su capacidad para generar valor público, o para mejorar la gobernabilidad, o se enfatizará en la innovación, o se analizarán las coaliciones promotoras. En todos los casos, no es un objetivo en si mismo, sino un requerimiento para legitimidad de las instituciones.

En este momento, nos gustaría detenernos en los conceptos que trabaja Oscar Oszlak para quien la profesionalización de la función pública debe entenderse como *“un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que, en última instancia, les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades”* (Oszlak, 2003).

En una apretada síntesis de los aportes actuales, podemos decir que existe acuerdo en: (i) existe una vinculación entre profesionalización y calidad de la gestión, desarrollo, desarrollo de capacidades, legitimidad institucional y gobernanza; (ii) la consolidación de servicios civiles profesionales supone el compromiso de una variedad de actores: sindicatos, gobiernos, oposición, organismos académicos, ciudadanos, asociaciones; (iii) las políticas de profesionalización involucran al menos 3 instancias: el ingreso, la carrera, la compensación y (iv) los desafíos impulsados por el desarrollo tecnológico y la reconfiguración de las relaciones sociales hacen más evidente la demanda ciudadana por mejora e innovación.



Una burocracia profesional es aquella que da las respuestas adecuadas a las necesidades y demandas de la ciudadanía y lo hace de una forma solvente con una utilización eficiente y responsable de los recursos públicos. Sus miembros juegan un rol clave en la implementación de las políticas y si cumplen su función con ética aseguran la legitimidad administrativa de los actos de gobierno. No solo requieren saberes administrativos y técnicos, sino también políticos, que les permiten reconocer el carácter conflictivo de la administración de la cosa pública y potenciar capacidades para la construcción de consensos.

La Carta Iberoamericana ofrece la posibilidad de operacionalizar lo que se entiende por una administración pública profesional, se trata de una *serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicios, la eficacia en el desempeño de la función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a principios y valores de la democracia* (CLAD, 2003). Es una definición integral que se apoya en el enfoque de competencias y que, contextualiza la especificidad de la función pública. Es también una “hoja de ruta” que proporciona herramientas para los responsables de políticas de gestión de las personas, con base en evidencia gracias a un menú de criterios e indicadores de evaluación. Para este organismo la formación y capacitación no es un objetivo en sí mismo, sino un componente necesario para cimentar la legitimidad democrática y para impulsar el desarrollo en la Región.

Está claro que un proceso de profesionalización de la función pública solo es posible como una política pública consensuada y dirigida por los responsables político-administrativos. Cobra centralidad, dadas las condiciones descritas de las burocracias latinoamericanas y que toda gestión política, se encuentra con una base de actores con los que deberá interactuar para desarrollar su proyecto de gobierno.

Vamos a reconocer que una verdadera política de profesionalización involucra varios subsistemas además del de formación, desarrollo o capacitación. Se debería asegurar el ingreso en base al mérito, el desarrollo de una carrera, la compensación adecuada a la función y la responsabilidad, la evaluación en base al desempeño. A su vez, un plan de formación pierde el sentido si los créditos no reditúan en el ascenso en la carrera administrativa, la asunción de responsabilidades y la compensación económica adecuada. Por lo que debe formar parte de un plan integrado, en el que definan contenidos prioritarios, actualizados y contextualizados.

En el caso que describimos, nos centramos en la formación profesional, como uno de los subsistemas que apoyan la profesionalización. El componente capacitación o formación suele presentarse bajo dos modelos: uno de ellos son las llamadas escuelas de gobierno o institutos de administración pública que pertenecen a los órganos de gobierno y asumen responsabilidades de gestión de sus propios planes de formación y el otro, aparece cuando existen convenios por los que una institución externa asume la gestión académica de los planes de formación destinados a los miembros del organismo de gobierno.

Ecosistema de profesionalización en Mendoza

En Mendoza, podemos identificar la confluencia de los dos modelos que señalamos arriba y la existencia de políticas con un discreto nivel de coordinación; además de un modelo institucional descentralizado para la formación del personal dentro del Gobierno provincial.



Desde las políticas educativas, ex la Dirección General de Escuelas, actual Ministerio de Educación, Cultura y Primera Infancia, a través de la Coordinación de Educación Superior, sostiene carreras de formación de Técnicos/as en Administración Pública, en distintas orientaciones: en instituciones legislativas y en organizaciones municipales y en penitenciarias. Dos de ellas se incluyen dentro de la oferta abierta de terciarios y otras mediante convenio y en exclusiva para personal del Gobierno Provincial y Municipal. Además, una se dicta en formato a distancia.

Desde las políticas de personal, desde 2013 se viene consolidando un sistema de gestión en la materia que en un primer momento consolidó información, a través del Censo del trabajador público y luego posibilitó la digitalización de datos tanto para consulta del propio trabajador (historia laboral, bonos de sueldo, trámites, ART, acceso a concursos) como para la gestión de la planta de personal conociendo su estructura y vinculación con el sistema contable.

Por su parte desde las políticas de modernización, en 2017 se creó del Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) desconcentrado del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia de la Provincia de Mendoza y bajo la coordinación funcional de la Subsecretaría de Gestión Pública y Modernización del Estado (Decreto 584/17). Entre sus objetivos se plantea: formar agentes públicos, perfeccionando y actualizando sus conocimientos y planificar y ejecutar programas de capacitación, especialización, actualización y formación de los recursos humanos de los organismos públicos asociados a los lineamientos establecidos para la modernización. A partir de 2018 se ha intentado institucionalizar el mecanismo de llamado a concursos provincial para cubrir cargos vacantes y formalizar ascensos en la vía jerárquica.

Existen otros organismos descentralizados que tienen función formadora y de selectividad, el Instituto Universitario de Seguridad Pública que abarca al personal de la policía provincial y el Instituto de Formación Penitenciaria que contempla al personal de los distintos cuerpos y jerarquías de las instituciones penitenciarias.

Completan este ecosistema una serie de vínculos entre el Gobierno Provincial y la UNCuyo para la formación y especialización de funcionarios, la actualización en vista a los concursos, la consultoría sobre temáticas específicas relacionadas con la gestión pública. Además, debe considerarse que la universidad dicta una carrera ya tradicional, específicamente orientada a la investigación en administración pública “Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública” y que en los últimos años gestiona una Tecnicatura Universitaria en Gestión y Administración en Instituciones Públicas.

Considerando el sector público no estatal, tenemos que incluir a las universidades privadas con oferta de formación de pre-grado, grado y posgrado en gestión pública y organizaciones sociales que se enfocan en monitorear y producir informes sobre transparencia en la gestión.

El caso de la formación de Técnicos/as en Administración Pública

En nuestro caso, vamos a abordar un formato de profesionalización en el que es un organismo externo al órgano gubernamental (autónomo como es el caso de la universidad y con relativa autonomía como son los institutos terciarios), responsable de la gestión académica. Es decir, que la definición del plan de estudios, la carga horaria, la modalidad de dictado, la estrategia de enseñanza-aprendizaje, la evaluación y la titulación son funciones que cumplen instituciones académicas especializadas.



Se trata además de un trayecto formativo completo, que brinda la posibilidad de obtener un título de Técnico/a en Gestión y Administración en Instituciones Pública otorgado por una universidad nacional o por el gobierno provincial homologado por el Ministerio de Educación.

Pueden ser considerados proyectos de profesionalización por cuanto las cohortes se habilitan por la vía de convenios con organismos públicos del nivel provincial y de los niveles municipales, que facilitan o incentivan la formación de miembros de sus cuerpos burocráticos. Forma parte de una estrategia de profesionalización por cuanto la oferta se circunscribe a miembros de los organismos gubernamentales que acuerdan para obtener como contrapartida la formación profesional de sus plantas de personal. No se trata de ofertas abiertas al público a las que puedan acceder estudiantes no miembros de los organismos. En ese sentido es claramente un aporte a la formación de miembros activos de las administraciones.

Como estrategia, busca mejorar las capacidades de los agentes burocráticos que ya forman parte del plantel (bajo cualquiera de las formas de contratación permanente o temporales), que ingresaron sea por la vía de concursos o en virtud de acuerdos de regularización de contratados. Si bien, han existido ingresos por sistema de méritos, en la mayoría de los casos ocurre por la vía de la excepción. Frente al ideal meritocrático, como principio de realidad, la profesionalización permite seleccionar a los efectos de la promoción y la permanencia a los sujetos que opten por formarse, actualizarse y acreditar conocimientos.

Las dos carreras que estamos considerando han modificado sus planes de estudios en los últimos dos años y se ofrecen mediante convenio con organismos públicos. Las entidades responsables cuentan con una amplia trayectoria y experiencia en este tipo de formaciones y han otorgado títulos a agentes de los niveles municipales y provincial y del poder ejecutivo y legislativo.

En la actualidad se encuentran vigentes:

- Convenio Facultad de Ciencias Políticas y Sociales con el Municipio de Capital (1 cohorte)
- Convenio Facultad de Ciencias Políticas y Sociales con el Municipio de La Paz (1 cohorte)
- Instituto de Educación Superior 9-009 Tupungato con el Ministerio de Economía del Gobierno de Mendoza (2 cohortes)

Nombre de la Carrera	Título que otorga	Perfil de egreso	Organismo académico
Tecnicatura Universitaria en Gestión y Administración en Instituciones Públicas	Técnica/o Universitaria/o en Gestión y Administración en Instituciones Públicas	La/el Técnica/o Universitaria/o en Gestión y Administración en Instituciones Públicas cuenta con una formación vertebrada en la práctica profesionalizante para el desempeño en instituciones y organizaciones públicas, tanto analítica como operativamente en las áreas de gestión y adminis-	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – Universidad Nacional de Cuyo



Tecnatura Superior en Administración Pública	tración, en los ámbitos nacional, provincial y local. Está capacitada/o y actualizada/o en reconocer problemáticas públicas locales, sociales e institucionales, formular e implementar propuestas de intervención y evaluar el desempeño de las actuaciones públicas desde una formación integral como ciudadana/o y como profesional. Técnico/a Superior en Administración Pública La/El Técnica/o Superior en Administración Pública estará capacitada/o para desempeñarse en todas las áreas de lo público. En este sentido estará formada/o para la utilización, con fundamento, tanto de modelos conceptuales como de instrumentos legales y técnicos que apunten a una gestión eficiente de los organismos gubernamentales, no gubernamentales y sociales; propendiendo a la promoción de procesos de desarrollo local y regional. Instituto de Educación Superior Nro.9-009 "Tupungato"
--	---

Una caracterización de los agentes burocráticos:

Como parte de las actividades preparatorias para el dictado de espacios de Práctica Profesionalizante, en las Tecnicaturas, se realizó una serie de consultas mediante formulario autoadministrado y cerrado a los estudiantes, en los que se incluyó interrogantes que permitieran no solo describir las competencias de base para afrontar la carrera, sino también conocer las motivaciones y sentidos que le otorgaban como proyecto formativo. En base a esos resultados es que presentamos la siguiente descripción.

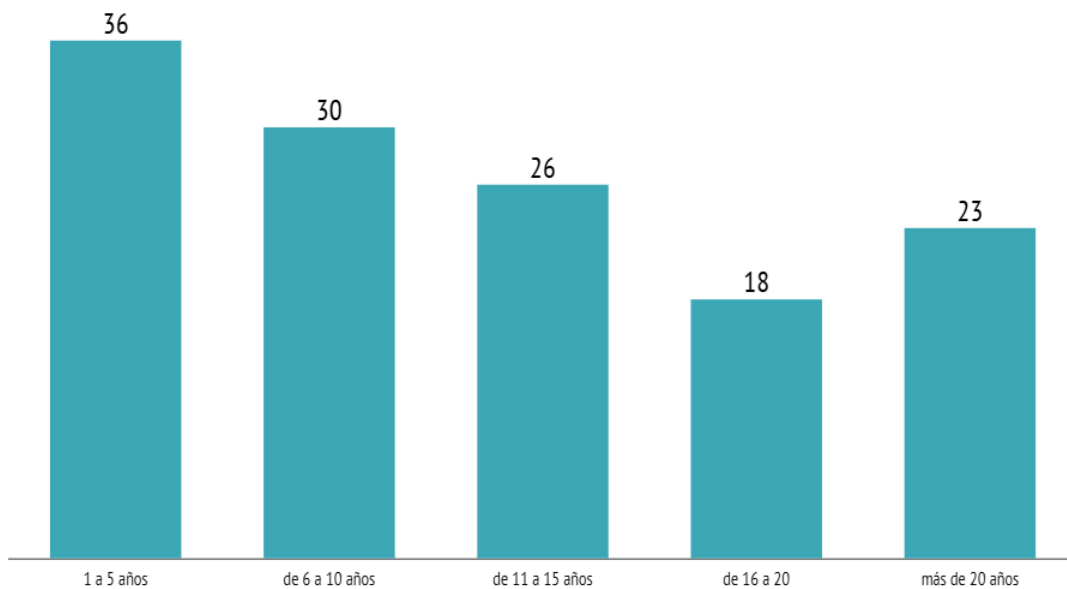
Ya contábamos con algunos indicios, por el recorrido en las cohortes anteriores, entre los años 2019 y 2022. Se trata de trabajadores/as que cumplen funciones administrativas y operativas y solo en menor medida ocupan cargos de dirección que representan menos del 10%. Se han formado (egresado) en estas ofertas en los últimos cinco años más de 200 personas. En general se observa que las motivaciones personales para acceder a la formación se asocian al aumento de los ingresos (por ascenso, pago de título o concurso) y en segundo lugar a la incorporación de conocimientos y herramientas de gestión.

Los agentes burocráticos que se ha consultado, en esta oportunidad, constituyen un grupo compuesto por 142 estudiantes de primer año de las Tecnicatura Universitaria en Gestión y Administración en Instituciones Públicas y de la Tecnicatura Superior en Administración Pública, que se encontraban activos en 2023.



En términos generales se caracterizan por ser en su mayoría mujeres (71%) y en un 64% trabajadores municipales.

En cuanto a grupos etarios, la composición es variada, desde menores de 30 años hasta personas de más de 57 años. Considerando la antigüedad en la función pública, entre quienes se encontraban activos al momento del Relevamiento, encontramos que el grupo más numeroso lo constituyen quienes cuentan con hasta 5 años de antigüedad. Pero que la distribución es bastante pareja entre los rangos, y que aún quienes se encuentran cerca del retiro buscan profesionalizarse.



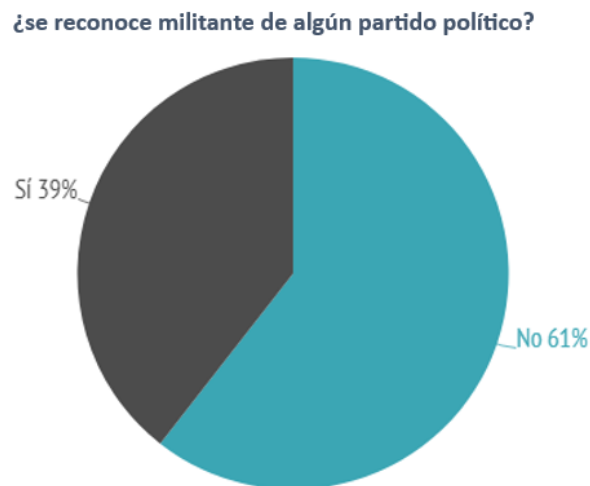
Fuente: elaboración propia

En cuanto a las tareas que realizan, más de la mitad son administrativos/as, secretarios/as o asistentes. Un 13% tiene algún cargo de dirección, subdirección o jefe de departamento. Y en este caso, un 11% realiza tareas de seguridad, asociadas a las policías municipales y de tránsito.



Fuente: elaboración propia

Se consultó sobre si se reconocían militantes de algún partido o agrupación política, de lo que resulta que el 61% contesta de manera negativa.

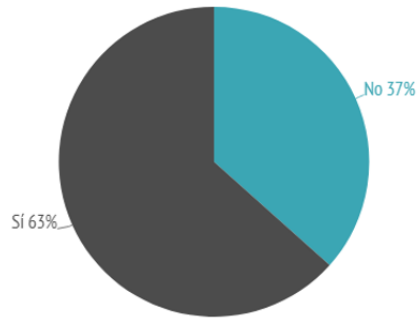


Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta el objetivo de indagar acerca de las motivaciones, se consultó sobre si habían continuado estudios posteriores al nivel secundario (Gráfico a la izquierda) y si habían tomado capacitaciones en los últimos 5 años (Gráfico a la derecha):

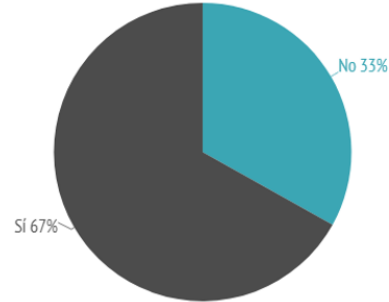


¿ha tomado capacitaciones en los últimos 5 años?



Fuente: elaboración propia

Estudios posteriores al nivel secundario

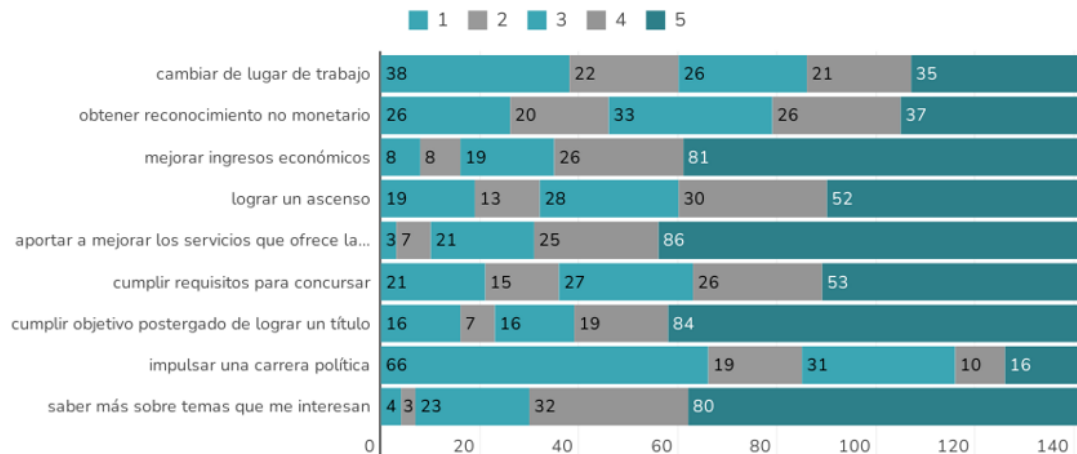


Fuente: elaboración propia

Como se observa un porcentaje superior al 60% cuenta con antecedentes de estudios superiores (en la mayoría de los casos inconclusos), relacionados con funciones afines a la administración, como la abogacía, las ciencias políticas y de la administración, y además se han interesado por tomar cursos de capacitación que se le han ofrecido en su carrera administrativa.

Finalmente, se consultó sobre los motivos y motivaciones que podían reconocer al momento de comenzar sus estudios:

Motivos para cursar una formación profesional en gestión pública



Fuente: elaboración propia

Se les presentó una serie de afirmaciones sobre las que debían optar por un valor según se aproximara o se alejara de la opinión que cada una de ellas les generaba. Hay que mencionar que el total de los sujetos contestaron este bloque de preguntas.

Como se puede observar las opciones que más respuestas favorables obtienen son: “mejorar ingresos económicos”, “aportar a la mejora de los servicios que ofrece la organización”, “cumplir objetivo postergado de lograr un título” y “saber más sobre temas que me interesan”. En segundo lugar, se ubican; “cumplir requisitos para concursar” y “lograr un ascenso”.

Por su parte “impulsar una carrera política” es de los que más opiniones en contra recibió.



Podríamos decir que el perfil recurrente entre los agentes que se forman como técnicos y técnicas se encuentran motivados por mejorar su situación económica, lo cual es especialmente notorio entre los del nivel municipal, cuyos ingresos son los más bajos de la administración pública. Pero que también, se reconocen comprometidos con la calidad de servicios y respuestas que puedan dar desde sus lugares de trabajo.

El aspecto de la titulación postergada o no lograda al inicio de la carrera es un factor de peso, en particular para quienes buscan una opción que otorgue un título de nivel superior, frente a trayectos de cursos o actualizaciones que no les permitan acreditar una carrera. Si bien se vincula, con la mejora económica, porque se puede obtener un adicional por título en la liquidación mensual, estimamos que también se justifica en el capital cultural que implica poder lograr una titulación profesional.

Sabemos que son agentes que han llegado a esta formación luego de haber canalizado sus intereses en otras ofertas de capacitación y cursos.

Por otro lado, surge que no vinculan su formación con la posibilidad de cimentar una carrera política y que tienden a desentenderse de su pertenencia político- partidaria al visualizarse como futuros técnicos/as en administración pública.

Si consideramos la conocida pirámide de Maslow, las motivaciones con que nos encontramos están en la parte superior: el reconocimiento, entendido como autoestima independencia, confianza en uno mismo, dignidad, logro, y la autorrealización, que se alcanza cumplidos los niveles de satisfacción previos. Ciertamente, los motivos que están en la base, dada la estabilidad del empleo público pueden presumirse cumplidas, por lo que la búsqueda se orienta hacia expectativas mayores, cuyos valores son más simbólicos que materiales.

Frente a la pregunta sobre la profesionalización como una política pública más o menos establecida, la búsqueda individual y bastante autónoma aparece como una respuesta. El reconocimiento, el crecimiento personal y el desarrollo profesional e incluso el cierre de una carrera laboral parece ser una fuerza impulsora, cuando la direccionalidad de una política de formación no es tan clara o sostenible en el tiempo.

Algunas puntas del hilo para ir desanudando.

En este trabajo, hemos pretendido mostrar un aspecto de la profesionalización en la Provincia de Mendoza, según hemos podido documentar en base a la experiencia y el relevamiento realizado, sin ninguna pretensión de generalización.

Se requiere un trabajo más amplio para continuar indagando sobre la construcción de proyectos personales de carrera y su empalme con la efectiva profesionalización de los cuerpos administrativos.

Habría que profundizar la discusión y la precisión en los términos, ya que existe el riesgo de que se estiren los límites de lo que entendemos como profesionalización hasta el punto de perder de vista de qué hablamos. Por el momento, diremos que, en este caso, lo hemos utilizado como un trayecto formativo que acredita, mediante un documento escrito (Título o Titu-



lación) un conjunto de competencias específicas para la gestión en organizaciones públicas. De alguna manera, diferenciamos de otros títulos acreditados y oficiales que no contemplen esa especificidad.

Nos interesa mirar este matiz de la profesionalización porque de alguna manera democratiza, en el sentido que hace más equitativo, el acceso a una profesión que de otra manera solo podría acceder una elite ilustrada, con el riesgo que ya Weber advirtió. El hecho que exista una oferta efectiva y accesible de formación para los/as trabajadores/as públicas genera oportunidades equitativas más allá del mérito que puede obtenerse con anterioridad al ingreso a la administración. Ofrece también una respuesta realista, a la pregunta acerca de qué hacer para mejorar las competencias de una planta de personal que permanece en sus puestos, protegidos legalmente, y que es el recurso crítico para lograr los objetivos del gobierno.



BIBLIOGRAFÍA:

Arriaga, L. (2022) Construcción federal de capacidades en gestión y capacitación pública Cuadernos Del INAP (CUINAP) Núm. 100

Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública (2019) Consenso por una función pública profesional para la Argentina del Siglo XXI

CLAD (2003) Carta Iberoamericana de la Función Pública. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 27 (Oct. 2003), pp. 199-224. Caracas.

Bonifacio, J. A. (2015), Institucionalidad administrativa y gobernanza democrática: la profesionalización de la función pública directiva en Argentina. Tesis doctoral. Facultad de Ciencia Política Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba.

Bonifacio, J. A. (2003). Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada. En: Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires. P. 505-539

Enrique, A. (2022) La capacitación en el empleo público provincial. Un análisis de la normativa Cuadernos Del INAP (CUINAP) Núm. 82

Enrique, A., (2022) La gestión de la capacitación en la Administración Pública Nacional. La elaboración de los Planes Estratégicos de Capacitación (PEC) Cuadernos Del INAP (CUINAP) Núm. 109

Guardamagna, M. (2019) La formación y capacitación de cuadros políticos para la gestión del Estado en Argentina Universidad EAFIT; Universidad Binghamton. Revista: Gobernar

Lemos, E. (2021) El diseño de una actividad de capacitación en línea con la construcción de capacidades estatales Cuadernos Del INAP (CUINAP) Núm. 62

Longo, F. y Ramió, C. (Eds.) (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Fundación CIDOB.

Longo, F. y M. Iacoviello (2010). “Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina”. Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública, Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de Julio de 2010.

Oszlak, Oscar (2001). “El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación actual y retos futuros”. En: VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Argentina 5-9 de noviembre de 2001.

Oszlak, Oscar. 2003a “Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública”, pp. 213-264. En: Retos de la profesionalización de la función pública. Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. - 264 p.



Sabatto, D. (2022) Capacitar en un país federal. Análisis comparado de los organismos responsables de la capacitación pública en las provincias y la CABA por Dante Sabatto Núm. 88

Sarquis, M. (2022) La planificación de la capacitación en la Administración Pública Nacional argentina Cuadernos Del INAP (CUINAP) Núm. 108

Rizzo, N. Profesionalización de la función pública. Experiencias recientes en la provincia de Mendoza

Vazques, N. (2021) Las comunidades de práctica en la Administración Pública: experiencias a través de las voces de sus protagonistas. El caso del Foro Permanente de Responsables Informáticos del Estado Nacional por Norberto Vázquez Cuadernos Del INAP (CUINAP) Núm. 66

Wegman, G. (2021) La motivación como factor crítico del empleo público Cuadernos Del INAP (CUINAP) Núm. 56



El Área Metropolitana de Rosario y el modelo de la ciudad dispersa

Blas Tirabassi

blastirabassi@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario

ABSTRACT

Desde los años '90, el Área Metropolitana de Rosario (AMR) inició un proceso de transformación caracterizado por tres elementos principales: la reconversión productiva en un escenario global liberalizado en sus flujos comerciales y financieros; la consolidación de espacios “duales” explicados por la fractura que suponen las nuevas urbanizaciones y los asentamientos irregulares; y, por las renovadas agendas y ampliadas competencias de los Estados subnacionales.

Desarrollamos la “cuestión metropolitana” como la falta de correspondencia de la escala metropolitana y los niveles de Estado. Un área metropolitana está compuesta por un conjunto de unidades soberanas con plena competencia para decidir sobre temáticas que admiten una lectura metropolitana. Las unidades locales carecen de alcance metropolitano, los niveles de Estado superiores no pueden intervenir sin vulnerar el equilibrio de competencias soberanas establecido. Los acuerdos metropolitanos pueden significar cesiones de soberanía.

En el desarrollo de la ponencia nos detenemos en cómo se expresó en el AMR una de las principales externalidades negativas del proceso: la consolidación de un “modelo de ciudad dispersa”. Fenómeno que alcanza el conjunto metropolitano, pero tuvo su mayor expresión en el corredor Funes-Roldán del AMR. Un análisis del desenvolvimiento de los actores explica las particularidades de cada caso.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



INTRODUCCIÓN

En los años '90 se dio inicio a una dinámica particular para el Área Metropolitana de Rosario (AMR), dado que ingresó a un escenario global liberalizado en sus flujos comerciales y financieros y, a su vez, los Estados subnacionales asumieron nuevas responsabilidades a través de la ampliación de competencias y la renovación de agendas.

En el caso de las áreas metropolitanas contamos con un elemento que complejiza la situación. Un área metropolitana es una unidad geográfica compuesta por una ciudad cabecera y por los municipios y comunas circundantes, con estrechos vínculos de orden físico, económico, social, funcional, ambiental y cultural. Sin embargo, la dimensión política oficia como divisora, dado que las unidades administrativas que componen el conjunto metropolitano cuentan con plena soberanía sobre cuestiones que pudieran exigir niveles de consulta, coordinación e iniciativa común. Ese equilibrio entre soberanías defendidas y comunión metropolitana de intereses no siempre se logra.

Dentro de las temáticas que admiten una lectura metropolitana encontramos el proceso de consolidación del “modelo de ciudad dispersa” (Bragos et al., 2015:10), donde se desarrollan nuevos núcleos urbanos de fuerte dependencia de la ciudad central y escasa conexión entre sí. Este fenómeno tuvo su mayor expresión en las localidades de Funes y Roldán, del cuadrante oeste del AMR, donde la primera creció 362,8% y la restante 240,4% considerando el período 1991-2022. A modo de ilustración agregamos el dato de que la ciudad cabecera creció sólo el 13,4% en el mismo período.

PRINCIPALES CONCEPTOS

ÁREA METROPOLITANA

Un área metropolitana (AM) es “una unidad geográfica constituida por una ciudad cabecera y las ciudades y comunas circundantes, vinculadas por interacciones de orden físico, económico, social, ambiental y cultural” (Ley Provincial N° 13.532). Esta unidad geográfica responde a construcciones sociales y a estrategias organizativas e instituciones que los propios actores se dan. No hay poder público con capacidad de decisión sobre el conjunto. Ni las jurisdicciones municipales o comunales, ya que no tienen las herramientas ni el alcance legal, así como tampoco los niveles estatales superiores pueden intervenir sin afectar el equilibrio de competencias soberanas establecido. Es decir, un AM no existe por razones naturales ni por razones legales, sólo de hecho.

Las urbes y sus desarrollos tienen múltiples y complejas explicaciones. Una de las líneas argumentativas, de corte economicista, entiende que el fenómeno se da como consecuencia de la economía de aglomeración. Se asume a la ciudad como un “conglomerado de actividades capaces de generar un amplio conjunto de efectos sinérgicos, que aumentan acumulativamente la dimensión absoluta de la aglomeración” (Cuadrado Roura y Fernández Güell, 2005a: 66). En el último cuarto del siglo XX se dio inicio a la última etapa de modelo urbano. La estructura espacial tradicional respondía a un centro único con un damero compacto que se extendía a su alrededor. La última gran transformación conlleva el desplazamiento del centro a las periferias, generando nuevos centros económicos y sociales, alcanzando territorios allende los límites de la ciudad central. Surgieron nuevos artefactos urbanos tales como grandes centros comerciales, parques tecnológicos o logísticos, barrios



cerrados o semi cerrados con funciones residenciales o de recreo. Todo ello vinculado por grandes autovías rápidas, ajenas al modelo compacto y continuo espacial. Son novedades que se inscriben en lo que el antropólogo Marc Augé (1992) llamó “no lugares”. Son espacios constituidos en función de fines preestablecidos pero que a su vez también perfilan relaciones con los individuos bajo la figura de contractualidad solitaria, propia del momento de modernidad¹²⁶. La mediación se produce entre la información despersonalizada del espacio y el individuo, es decir, entre los carteles de las autopistas, los precios de las góndolas de los hipermercados o los códigos urbanísticos de los barrios cerrados. Marco de un “silencioso diálogo que mantiene con el pasaje-texto que se dirige a él como a los demás, el único rostro que se dibuja, la única voz que toma cuerpo, son los suyos: rostro y voz de una soledad tanto más desconcertante en la medida que evoca a millones de otros” (Augé, 1992:106).

No hay apropiación histórica, religiosa o cultural. Sólo actualidad y urgencia de un presente perpetuo, con ecos de representaciones e invitaciones a identificaciones y reconocimiento. Tierra, nación, cultura y religión son variables que no participan en la constitución de un no lugar, donde el individuo es un consumidor en tránsito constante (Augé, 1992). Vale aclarar que el autor hace las pertinentes aclaraciones de tipos ideales para dar cuenta del binomio.

Estos cambios internos encuentran parte de la explicación en factores externos. Comienzan su transformación con los reordenamientos en la economía global de la década de 1970. Momento donde comienza a cuestionarse y revisarse la estrategia dominante de explotar mercados relativamente protegidos para avanzar en favor de una nueva dinámica global. Se caracteriza por una gran movilidad de los flujos financieros, progresivamente desregulados, donde la deslocalización de las actividades es uno de los elementos centrales. Esto permitió aumentos en la productividad, pero con impactos negativos en la ocupación industrial. Las urbes de variadas regiones fueron reconvirtiéndose. La alternativa que encontraron las AM fue potenciar un desarrollo endógeno explotando los activos locales disponibles, e intentar evitar así ser una “víctima pasiva” (Klink, 2005:131). La última década del siglo aceleró las transformaciones globales con impactos directos en la organización territorial. Se dio una particular dinámica que articulaba las exigencias internacionales de mercado con los ritmos y demandas locales, generando rasgos propios en cada caso. Las metrópolis latinoamericanas registraron una “explosión de la ciudad” (Galimberti, 2017:92).

El marco es un proceso de “neoliberalización en curso” (Theodore et al., 2009:3), que siguió un patrón prevaleciente de reestructuración regulatoria, desarrollado sobre un escenario institucional irregular y en contextos políticoeconómicos disímiles que evolucionan de manera conjunta. Este proceso no responde a un conjunto coherente y ordenado doctrinariamente, sino a una renovada fe en la autorregulación que pudiera darse en mercados con amplios márgenes de discrecionalidad privada. Siguiendo a Theodore, Brenner y Peck es necesario hablar de “neoliberalismo realmente existente” (2009:5), ya que sus patrones se insertan en contextos particulares y son mediados políticamente, por lo que suelen confundirse y relacionarse con otras formas y propuestas (como autoritarismo o social-democracia, entre otras); además de su coexistencia con instituciones no-neoliberales o pre-

¹²⁶ El autor se refiere a esta etapa como “sobremodernidad” (Augé, 1992:97).



neoliberales. De esta manera, se lograron auténticas formaciones coyunturales con hibridaciones particulares, que exigen análisis situados.

Las transformaciones buscaban mejorar la competitividad de las AM en un escenario de competencia internacional. Como primer elemento se destaca que estos conjuntos municipales debían asumir y ejercer funciones de elevada complejidad, habilitando el ingreso de nuevos y globales actores en la discusión local. Este proceso de supranacionalización se complementó con un segundo elemento, un proceso de fortalecimiento a través de la descentralización administrativa. Éste, agregó áreas de competencia municipal referidas a políticas sociales y desarrollo económico, a las ya tradicionales áreas asociadas a la prestación de servicios públicos. Siguiendo a Díaz de Landa y Parmigiani de Barbará (1997), agregamos un tercer elemento que consideramos fundamental: la transformación de las relaciones entre los actores públicos y privados. Los tres ejes convergen multiplicando actores involucrados en las decisiones e implementación, exigiendo grandes esfuerzos de coordinación y negociación, dejando obsoleto el modelo tradicional de coordinación jerárquica y burocrática.

La mencionada proximidad que supone la ventaja de la economía de aglomeración encontró en la fragmentación administrativa un límite. Los fortalecidos estados municipales con mayor necesidad de negociación a niveles globales, alejaban las posibilidades de comunión metropolitana. De esta manera encontramos repetidas problemáticas en las AM latinoamericanas: superposición de competencias, problemas de coordinación (transporte de pasajeros urbanos, transporte logístico, recolección de residuos, etc.) deficientes instancias de accountability (debido a la superposición de competencias y la falta de claridad en cuanto al nivel estadual responsable de la prestación de los servicios), desaprovechamiento de las ventajas comparativas de la aglomeración (mercado laboral fragmentado, demanda de obras públicas a escalas que superan la capacidad de respuesta municipal, segregación y fragmentación social, acentuación de la dependencia del transporte privado generando colapsos en las grandes y nuevas vías rápidas) (Rodríguez y Oviedo, 2001).

GOBERNABILIDAD METROPOLITANA

Subirats sostiene que en la década del '90 se asistió a una “revolución metropolitana” (2018:12), donde los mecanismos de representación y decisión quedaron obsoletos ante el contexto globalizador. Las áreas metropolitanas se volvieron espacios donde se “concentra la mayor capacidad de innovación, creatividad y generación de valor, aunque también una notable desigualdad espacial y una gran desafección y desconfianza hacia los sistemas de toma de decisiones y de representación democrática de la que esos espacios adolecen” (Subirats, 2018:13).

La revolución metropolitana que cambió los modelos urbanos, también afectó gravemente a las instituciones gubernamentales.

Ahora bien, ¿qué implica el concepto gobernabilidad metropolitana? Christian Lefevre (2005:95) nos dice que la gobernabilidad es “el estado de un territorio en el que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio”. Anuda en su propuesta la capacidad de actuar, los problemas (demandas insatisfechas) y el desarrollo, agregando una dimensión de futuro. Todo proyectado sobre un territorio delimitado.



Jeroen Klink (2005) añade que no existe un modelo único de gobierno metropolitano. Sostiene que un modelo de gobernabilidad deseado debe apalancarse en los nuevos modelos de gestión urbana. La gobernabilidad es entendida como un proceso donde los actores interesados intercambian posiciones, formulan políticas y distribuyen los bienes públicos. Es un cambio de paradigma que supone que ya no haya planes maestros sino planes estratégicos focalizados, donde el vínculo entre la planificación y la ejecución se vuelva más pragmático, eficiente y con continuidad en el tiempo. Nos dice que

“quizá esto pueda definirse como la lección principal de la construcción de gobernabilidad metropolitana [...] que el producto (reducción de externalidades y creación de bienes colectivos, economías de escala, suministro de servicios metropolitanos específicos, etc.) y el proceso (voces de distintos actores protagonistas, transparencia y rendición de cuentas) del programa metropolitano no pueden separarse como si fueran dos cuestiones diferentes” (Klink, 2005:178).

Complementaremos estas ideas con propuestas de Pedro Pérez (2014). Dice que el modelo de la gobernanza pone especial acento en los encuentros de actores de diferente extracción, políticos o civiles, donde el diálogo y el consenso en las resoluciones son los elementos protagónicos. Esto es importante pero insuficiente, según el autor, dado que su excesivo celo en cuanto a las formas y a la colaboración como insumo principal, oculta las relaciones de poder que se presentan entre las partes. El diálogo entre actores es asimétrico en tanto estos ocupan posiciones relativas de peso diferente conforme el tema tratado. Nos dice que la sociedad está constituida por una desigual distribución del poder. Cree el autor, que la gobernanza propone objetivos naturalizados, dado que sólo restaría resolver la forma, el “cómo” llevarlo a cabo. El “qué” queda desdibujado (Pérez, 2014). Sostiene que este modelo comparte elementos con el concepto de hegemonía, en tanto naturaliza los resultados de las relaciones de poder. Se disimula un conflicto de intereses: el interés privado es legítimo, pero distinto del interés público, por lo que pueden presentarse relaciones de conflicto.

Es por ello que nos propone un nuevo concepto, que complemente el anterior, al que llama *orientación*. Con él se refiere a las relaciones de poder que se establecen entre los actores de la sociedad civil y el Estado, que luego se traducen en decisiones político-institucionales, pudiendo ser leyes, decretos, resoluciones, etc. La orientación es una orientación social consciente que interviene en el sentido de los procesos de producción y reproducción de la ciudad. La exclusión en el análisis de las posibles disputas de sentido dificulta reconocer heterogeneidades, fortaleciendo la percepción dominante ordenada por la reproducción mercantilizada de la ciudad, presentada como un proceso no jerárquico de toma de decisiones. Esta óptica para acercarse al fenómeno nos permite, por un lado, visibilizar demandas y metas urbanas, y por el otro, desnaturalizar las demandas y metas de la autorregulación del mercado, entendiéndola como una orientación particular que intenta prevalecer entre las tensiones políticas.

Es allí donde Pérez (2007) nos ofrece una definición de gestión urbana como un proceso técnico-político-social. Esto sucede entre dos polos que son el aprovechamiento público entendido como bienestar general, conceptualizado como *ciudad como bien de uso* y el aprovechamiento privado entendido como beneficio particular, conceptualizado como *ciudad como bien de cambio*. Administrar esta tensión es la tarea de la gestión urbana,



configuración, producción y reproducción del funcionamiento urbano. Hay más de un sentido, pero en lo fundamental y último, ese clivaje es el que tensiona. La orientación es entendida como “una existencia particular de la relación entre Estado y sociedad civil” (Pírez, 2014:532).

Pírez (2014) denomina sociedad política a la arena donde se encuentran e interactúan los actores de la sociedad civil y el Estado, donde se pone en juego la gobernanza y la orientación, donde se define esa existencia particular. La sociedad política se manifiesta en torno de un centro gubernamental que materialice en decisiones la orientación, ya sean resoluciones, decretos, ordenanzas, leyes, etc, es un momento en donde el Estado evidencia su particular relación con la sociedad civil. Y es aquí donde encontramos la complejidad que suponen las AM: la fragmentación. Aparece así otro concepto clave, la *cuestión metropolitana* (Pírez, 2007:2) como el hecho de la expansión física de la población y de las actividades sobrepasando la organización estatal del territorio. Se extiende físicamente, en un proceso urbano-territorial, generando áreas diferentes y desiguales, interdependientes y funcionalmente interconectadas, desplegadas en un espacio donde la ciudad metropolitana se compone por varias y diversas unidades político-territoriales.

Ahora bien, quienes participan de esa sociedad política podemos caracterizarlos como “actores agentes” (Madoery, 2007:98). Son participantes activos que procesan información y formulan estrategias, cuentan con medios y fines diferenciados que contribuyen a transformar o conservar las estructuras. La acción de éstos está situada, no son sujetos preconstituidos, es decir, no están previamente conformados ni conscientes. “Los actores se constituyen en el curso de la acción” (Madoery, 2007:99). Una perspectiva agonal de la política sugiere que el dinamismo en los actores y sus posiciones es un indicador de salud de la actividad política y social. Pero ese dinamismo no necesariamente se traduce en progreso. Para ello es necesario que la acción esté encuadrada en una estrategia y tenga un liderazgo claro que la conduzca.

El desarrollo endógeno responde a un proceso de articulación de actores locales y las variadas formas de capital intangible en el marco de un proyecto político colectivo. El desarrollo es local, porque rechaza perspectivas que asumen recetas globales adaptables a marcos diferentes bajo la creencia de que los resultados serán los mismos. Un AM está inserta en una estructura que la supera, pero la singularidad del caso no es explicada por ella. El desarrollo también es endógeno porque es el resultado de la maduración de las relaciones entre actores, complejizándose y resignificándose conforme se reproduzcan. El desarrollo es territorial, porque la disputa gira en torno a un mayor provecho de externalidades y un mayor control del proceso interno. Finalmente, el desarrollo es un desafío político que invita a intereses no complementarios a tomar decisiones para el conjunto (Madoery, 2007).

Entonces vemos que el desafío político de la gobernabilidad es “interpretar cómo se expresan, regulan y gobiernan los conflictos y cómo generar instancias de concertación y legitimación perdurables, que otorguen sostenibilidad al proceso de desarrollo” (2007:103).

ÁREA METROPOLITANA DE ROSARIO

Los límites de un área metropolitana son un tema de debate en la literatura especializada, ya que son considerados distintos criterios para definir sus límites. Esta discusión no está saldada y tuvo sus ecos en los distintos intentos de ordenamiento metropolitano que tuvo el AMR. Este último momento asociado al contexto de la globalización tuvo su primera



expresión institucional en el Plan Estratégico Rosario (PER) de 1998 quien expuso los matices. El primero y más inmediato hace referencia a la continuidad urbana ininterrumpida entre los municipios y comunas lindantes. El segundo gana en complejidad ya que introduce las variables funcional, económica y geográfica, admitiendo espacios rurales que intermedian los espacios urbanos. Su alcance varía conforme varíen las actividades y los vínculos establecidos (PER, 1998).

El Plan Estratégico Metropolitano (PEM) de 2004 no deja mucho margen para el debate y define que el AMR comprende municipios y comunas de cinco departamentos: Rosario, Caseros, Constitución, Iriondo y San Lorenzo (2004:18). También reconoce proyecciones hacia la provincia de Entre Ríos (Victoria) y a la de Buenos Aires (San Nicolás).

Finalmente, el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) que data de 2010, retoma el debate sobre los límites del AMR. Utiliza tres criterios, donde los dos primeros son los considerados por el PER, la continuidad urbana y la interdependencia funcional. Pero agrega un tercer y novedoso criterio: la integración institucional. En éste, consideran aquellas comunas y municipios que voluntariamente son parte del ECOM. Para considerar aquellas localidades que queden por fuera de la integración institucional pero dentro de los otros criterios, utiliza el concepto región metropolitana (ECOM, 2019).

Siguiendo este criterio vemos que la población del AMR alcanzó en 2022 un total de 1.539.562 habitantes. En el cuadro 1 podemos ver su composición.

CUADRO 1 – Población AMR 2022

Área Metropolitana de Rosario			
Municipio	Población	Comuna	Población
Arroyo Seco	24.513	Albarellos	366
Capitán Bermúdez	30.577	Acebal	5.633
Fray Luis Beltrán	18.696	Alvarez	7.934
Funes	38.274	Alvear	8.349
Granadero Baigorria	44.220	Carmen del Sauce	997
Pérez	32.430	Coronel Domínguez	1.171
Pueblo Esther	12.679	Empalme Villa Constitución	7.139
Roldán	30.680	Figliera	5.962
Rosario	1.029.619	General Lagos	5.037
San Lorenzo	50.954	Ibarlucea	9.224
Villa Constitución	52.602	Luis Palacios	1.543
Villa Gobernador Gálvez	92.137	Pavón	3.088
		Piñero	2.488
		Pueblo Andino	4.138
		Ricardone	5.964
		Soldini	4.032
		Theobald	532
		Villa Amelia	1.846
		Zavalla	6.738
POBLACIÓN TOTAL AMR			1.539.562

Fuente: Censo Nacional 2022

Por otro lado, es importante tener en cuenta los elementos que estructuran el área metropolitana, que dan integridad al conjunto y explican esos estrechos vínculos que la caracterizan. El AMR se estructura por distintos elementos, siendo los principales los cursos de agua (tanto el Paraná como su afluentes), el complejo portuario (se extiende desde



Timbúes hasta Villa Constitución con 27 terminales, dos de ellas públicas), la red ferroviaria (con protagonismo de transporte de cargas, condiciona y estructura la ocupación del espacio), la red vial (su trazado se remonta a los caminos reales y en su actualidad se destacan la avenida Circunvalación y la A012) y las actividades productivas (importantes indicadores en los tres sectores económicos tanto a nivel provincial como nacional). Todos elementos que hacen a la unidad metropolitana del área.

ANTECEDENTES DE GOBERNABILIDAD METROPOLITANA EN EL AMR

El AMR cuenta con una rica historia de intentos y debates sobre la gobernabilidad metropolitana que funcionó de plafón para las instituciones actuales. El primer antecedente data del año 1935 fue presentado el “Plan Regulador y de Extensión”, el cual brindaba un diseño de ciudad que excedía los límites jurisdiccionales, ya que proyectó la ocupación del territorio en un radio de 20 km. con epicentro en la Plaza 25 de Mayo, centro cívico local. Se priorizó el trazado vial y la accesibilidad a parques públicos. También se propuso la construcción de vías férreas subterráneas. Aquí se encuentra el primer antecedente de planificación urbana con criterio metropolitano.

En el año 1952, Alberto Montes (agrimensor, urbanista e historiador) presentó un documento titulado “Plan Rosario”, basado en su convicción de la figura de prefectura regional de planificación con clara delimitación geográfica y plena competencia para actuar sobre los temas de desarrollo regional, formulando planes e implementándolos (Galimberti, 2023). Luego de intermitencias por el agitado clima político de la época, en 1969, el gobierno provincial promulga la ley N° 6.551 que instruyó la creación del Organismo de Prefectura del Gran Rosario, ente responsable de la planificación del AMR. De esta manera, quedaba constituido un organismo inédito en el país y referencia obligada para la planificación metropolitana latinoamericana. Esta rica experiencia que tuvo por objetivo jerarquizar al AMR como nodo logístico de comercio internacional con profundo desarrollo industrial y del agro¹²⁷, encontró su final con el gobierno de facto de 1976. Según Artemio Abba, su disolución respondió a una estrategia “centralizada en lo político y sectorializada en lo operativo” (2007:10) que también llevó a la disolución del Esquema Director Buenos Aires 2020¹²⁸.

EL AMR Y LA GLOBALIZACIÓN

La década de 1990 significó el retorno definitivo de la agenda metropolitana en el AMR. En 1998 la municipalidad de Rosario publicó el **Plan Estratégico Rosario** (PER). Elaboró un diagnóstico asociado al avance de la globalización y la transformación de la matriz económica del AMR. El documento sostiene que ese proceso dejó al área “envuelta en un perfil de actividad industrial dominado por las ramas menos dinámicas dentro del modelo vigente” (PER, 1998:10). Piensa a Rosario bajo la nueva cosmovisión contemporánea por lo que reconoce como oportunidades de desarrollo el ingreso al Mercosur y la privilegiada

¹²⁷ Los temas trabajados por la Prefectura fueron: evolución histórica y conformación de la estructura territorial; aspectos demográficos y sociales; saneamiento ambiental; parques regionales; movilidad, transporte y comunicación regional; desarrollo económico y aspectos financieros, y; planeamiento.

¹²⁸ El Esquema Director fue un intento de ordenamiento metropolitano para el AMBA de la década de 1960, menos integrador que la Prefectura, pero no por ello dejó de correr la misma suerte.



localización geográfica del AMR. Dio inicio a un nuevo modelo de intento de gobernabilidad metropolitana.

En el año 2004, la municipalidad de Rosario impulsa el **Plan Estratégico Metropolitano** (PEM), una actualización del PER. Cuenta con la participación de algunas de las localidades del área, lo cual es importante ya que tiene la intención de profundizar los proyectos del PER integrando a los municipios vecinos. La intención de esta nueva propuesta de ordenamiento metropolitano tiene algunas diferencias con respecto a su antecesor. Según Miano y Presman (2008), el contexto económico favorable en que se produce es un contraste grande con el contexto desfavorable del PER. En ese sentido, la planificación económica y técnica toma un peso específico mayor, dejando relegada otras áreas, como la social. De hecho, también se privilegia la posición de los actores económicos “mejor posicionados en la puja distributiva” (2008:126).

En el año 2008, se actualiza el enfoque metropolitano con la publicación del **Plan Estratégico Rosario Metropolitana** (PERM o PER+10, haciendo referencia a los diez años del primer plan metropolitano). El documento destaca la necesidad de ahondar en la integración geográfica del AMR. También se pone un renovado énfasis en el hecho de que la construcción metropolitana es un proceso social animado por los actores, “cuyos factores principales son las estrategias organizativas de sus actores y el tipo de instituciones que lo conforman” (PERM, 2008:16). Dice Martorell (2020) que se reconoce un cambio de escala de la planificación, donde se involucró a las principales instituciones de la región a participar y asumir roles protagónicos.

De esta manera, se desarrollaron diez años con las preocupaciones metropolitanas expresadas en los tres planes citados. Notamos que las temáticas son muy similares y que el contexto económico influyó en los aspectos acentuados. Desde los planes podemos ver como la definición de área metropolitana que adoptamos se materializa en políticas públicas, es decir, los estrechos vínculos funcionales, ambientales, culturales, sociales y económicos fueron trabajándose desde los municipios y comunas, bajo la conducción de la ciudad central, ampliando sus márgenes de intervención.

En el 2010, se asiste a un quiebre en el modelo de gobernabilidad metropolitana con la constitución del **ECOM Rosario**. A partir de aquí reconocemos una nueva etapa dentro de la institucionalidad de la gobernabilidad metropolitana. Se suceden tres momentos de gran importancia: en primer lugar, el Ente de Coordinación Metropolitana (ECOM) surgió en el año 2010 como una asociación voluntaria de las partes, donde siete municipios y nueve comunas acordaron fortalecer el área mediante la creación de este nuevo Ente. Los Concejos Deliberantes y las Comisiones Comunales de cada uno de ellos refrendaron el acuerdo, buscando así trascender a los mandatos ejecutivos. Se abrió la oportunidad a una futura participación del gobierno provincial. De esta manera, lograba alcanzarse doce años después uno de los objetivos más ambiciosos establecidos por el PER.

En segundo lugar, en el 2014 se creó **Metropolitana**, una estructura técnica que tiene la función de acompañar, asesorar y guiar en la creación de proyectos al Consejo de Gobierno del ECOM. Fue a partir de una decisión política de la Municipalidad de Rosario. Su propósito



fue dotar al ECOM con un organismo de carácter técnico profesional, con la capacidad de establecer canales de diálogo con los actores civiles y políticos¹²⁹.

En el 2016, esta etapa encuentra su tercer momento de importancia. Se sanciona la **Ley Provincial N° 13.532** que regula la creación, organización y atribuciones de los Entes de Coordinación Metropolitana en la Provincia de Santa Fe. Dota a los entes del carácter de persona pública no estatal con plena capacidad para actuar en el ámbito del derecho público y privado, con individualidad financiera y administrativa. Reconoce la preexistencia del ECOM Rosario.

El ECOM se constituyó con la intención de apuntalar un desarrollo territorial equilibrado e integrado del AMR, como un ámbito de planificación y ejecución de políticas públicas a escala metropolitana, partiendo de las necesidades y entendimientos de los gobiernos locales para abordar de manera conjunta y coordinada las problemáticas (Carnovale y Berreta, 2019). El carácter participativo voluntario por parte de municipios y comunas responde a este espíritu de concertación. Desde ese primer momento se estableció la apertura para incorporar al resto de las localidades del AMR y al gobierno provincial. Actualmente el ECOM está conformado por 31 localidades municipales y comunales, además del gobierno provincial.

El Ente se propuso cumplir con los siguientes objetivos (ECOM, 2014: 41):

- Elaborar, coordinar y gestionar planes, programas y proyectos a escala metropolitana.
- Asistir a municipios y comunas en la implementación de procesos de planificación local.
- Desarrollar una agenda común por temas, priorizados por los intendentes y presidentes comunales, proponiendo soluciones consensuadas en respuesta a las innumerables problemáticas metropolitanas.
- Establecer un nexo entre los gobiernos locales y las instancias gubernamentales de orden superior, nacional y provincial.
- Gestionar recursos para la realización de proyectos.
- Implementar sistemas de información compartidos entre las partes que conforman el AMR.
- Impulsar iniciativas que tienden a compatibilizar la normativa vigente entre los distintos municipios y comunas que lo integran.

El modo en que el ECOM trabaja por sus objetivos está articulado en la planificación en distintos niveles: metropolitano, sectorializado y local. Para ello desarrollaron distintas herramientas. La de mayor nivel de abstracción que se corresponde con el nivel metropolitano se llama Directrices de Ordenamiento Territorial (DOT). Son los “principios ordenadores” (Levin, 2020:2), pretenden ser la guía que anima a todos los planes, programas y proyectos llevados adelante en el AMR por las localidades parte. Son siete:

- DOT N° 1: Definición de patrones de urbanización y uso del suelo sostenible.
- DOT N° 2: Protección y optimización de los recursos ambientales y patrimoniales.
- DOT N° 3: Estructuración de la accesibilidad y conectividad en forma eficiente.
- DOT N° 4: Promoción de un desarrollo integral productivo y de servicios.
- DOT N° 5: Mejora en las condiciones de saneamiento ambiental e infraestructura.

¹²⁹ Metropolitana devino en la Dirección General, orgánicamente integrada al ECOM. Además, el Ente cuenta con una Presidencia (siempre en manos de Rosario), un Concejo de Gobierno, una Secretaría Ejecutiva, un Directorio. Todos compuestos por intendentes y presidentes comunales, salvo la permanente Secretaría Ejecutiva. El Concejo de Gobierno guarda una banca para un representante del gobierno provincial.



- DOT N° 6: Coordinación estratégica y asociativa de actores.
- DOT N° 7: Distribución policéntrica y equilibrada de equipamientos y servicios.

Por otro lado, encontramos los Planes Urbanos Locales (PUL). Son las herramientas locales para impulsar los cambios y modificaciones a nivel municipal o comunal, buscando ordenar el accionar público y la promoción de la inversión privada. El ECOM sostiene que cada Plan Urbano Local es una transferencia a escala local de las DOT. El programa “26 Estrategias Locales” tenía el propósito de armonizar los objetivos locales con los metropolitanos, fortaleciendo los gobiernos municipales y comunales vía capacitación de cuadros técnicos y fortalecimiento institucional para sostener los procesos de planificación urbana y gestión territorial¹³⁰.

Finalmente caben mencionarse a los Planes Interjurisdiccionales, estrategias focalizadas geográficamente para intervenir en espacios lindantes. Se desarrollaron cinco, respondiendo a los nodos sur, sudoeste, oeste, noroeste y norte. El propósito es profundizar en las problemáticas propias de cada región.

NUEVAS URBANIZACIONES

El espacio urbano del AMR comenzó su transformación hacia la forma actual en la década de 1990. Las grandes transformaciones macro mencionadas impactaron en el uso del suelo. La descentralización administrativa y las privatizaciones permitieron renovar las funciones de espacios ferroviarios, portuarios o productivos con nuevos fines. También se aceleró la ocupación de áreas no residenciales, de usos rurales o simplemente rústicas. Esto permitió el surgimiento de nuevas formas de urbanización o nuevos artefactos urbanos: barrios cerrados, shoppings, hipermercados, complejos polifuncionales, entre otros. Es un escenario que tiene valoraciones diversas. Por un lado, pudiera considerarse símbolo de pujanza y desarrollo, pero, por otro, es necesario considerar la situación de sostenibilidad del conjunto.

La problemática radica en que esto se tradujo en una intensa diferenciación de los valores del suelo en zonas periféricas o semi periféricas con respecto al área central. Las zonas centrales cedieron en su jerarquía y comenzaron a conformarse tejidos discontinuos, densidades medias y centralidades dispersas con distintas condiciones y funcionalidades. Siguiendo a Barenboim (2011:134), asistimos a un “proceso de difusión territorial” que significa una transformación cualitativa de los procesos históricos de suburbanización, volviéndose nuevas áreas en urbanas o semi urbanas.

Las nuevas urbanizaciones de carácter residencial se clasifican en barrios abiertos, barrios cerrados, clubes de campo y estancia y condominios (Barenboim, 2023). Los *barrios abiertos* son desarrollos que continúan el trazado original, cuentan con seguridad privada y, usualmente, mejores condiciones paisajísticas que el trazado tradicional. Es la tipología más accesible para segmentos de ingresos medios. Los *barrios cerrados* son urbanizaciones emplazadas en las periferias, donde se proyecta un trazado y parcelamiento interno y propio,

¹³⁰ La primera fase del Programa involucró a trece comunas y municipios ECOM: Álvarez, Alvear, Arroyo Seco, Capitán Bermúdez, Fighiera, General Lagos, Granadero Baigorria, Ibarlucea, Pérez, Pueblo Esther, San Lorenzo, Soldini y Villa Gobernador Gálvez. La segunda etapa sumó a trece más: Acebal, Carmen del Sauce, Coronel Domínguez, Empalme Villa Constitución, Funes, Fray Luis Beltrán, Pavón, Piñero, Pueblo Andino, Ricardone, Villa Constitución y Zavalla. Rosario se suma en esta etapa con una propuesta diferenciada. Para la ciudad cabecera también se produjeron cinco proyectos estratégicos que la vinculan con localidades vecinas del AMR.



que suele incluir edificios comunes y espacios recreativos. Cuentan con un cerco, estrictos controles de vigilancia y controles de ingreso. Suelen contar con reglamentos internos de edificación. Los *clubes de campo y estancias* son una tipología de urbanización que responde a la práctica de deportes al aire libre, tales como golf, polo, hockey o fútbol sobre césped, por nombrar algunos. Tienen un complejo residencial que comparte el espacio con el equipamiento deportivo. También cuentan con cercos, vigilancia y control de ingresos como los barrios privados. También suelen contar con reglamentos internos de edificación y con reglamentos y equipamiento para la cría deportiva de animales, tales como caballos. Los *condominios* son la última tipología que responde a los nuevos modos de urbanización. Son intervenciones privadas residenciales bajo la figura de propiedad horizontal. Cuentan con espacios comunes de tránsito, espacios comunes de recreación y expensas comunes.

Dentro de las principales alteraciones que suponen se destaca el amanzanamiento, entendido como “grandes piezas que fragmentan la ciudad” (Barenboim 2023:61). Esto es un problema porque favorece una dinámica de fragmentación no sólo física, dónde se consolidan espacios de asimétrico acceso según el estrato social perteneciente, debilitando los lazos comunitarios que pudieran construirse. Bragós lo explica como “fragmentación social del espacio urbano entendida como aislamiento, exclusión, separación y archipelización” (Bragós 2012:2). Es un fenómeno que tiene su contraparte con los barrios populares o asentamientos irregulares que quedan marginados por barreras, a veces infranqueables también, que reproducen este fenómeno de fragmentación, primero espacial y luego social.

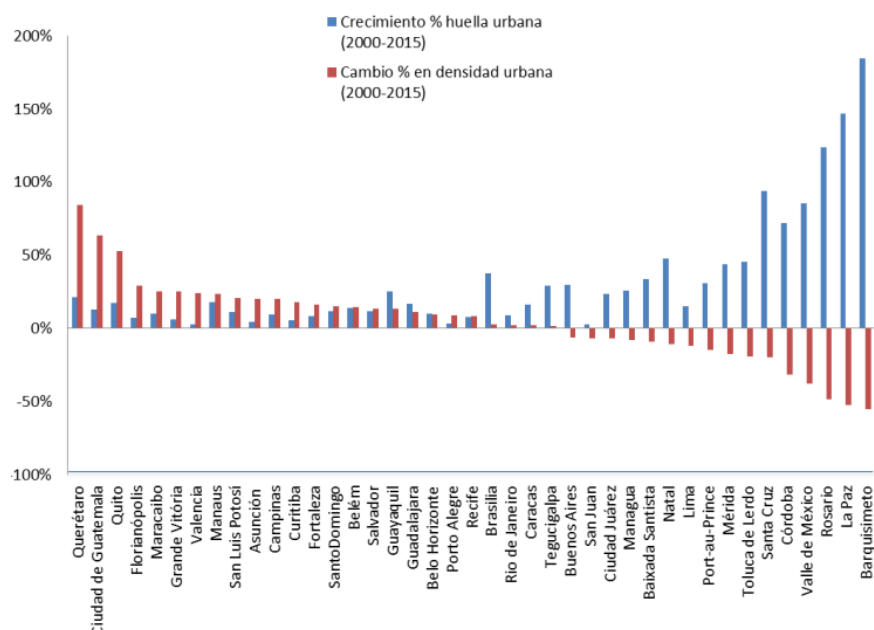
Las nuevas urbanizaciones también favorecen la difusión territorial, y esto es un problema en tanto se dilapida el recurso suelo. Ricardo Kingsland, director general del ECOM durante el período 2021-2024, sostuvo que la densidad óptima de habitantes por hectárea (hab/has) debe ser de 75. De esta manera, sería factible económicamente el tendido de servicios, la construcción de equipamientos urbanos e infraestructurales en zonas recientemente urbanizadas, además de la inversión en conectividad y transporte. El promedio de densidad que se registra en el AMR varía entre 7 y 15 hab/has. Entonces, continúa Kingsland, ocupar de modo óptimo toda la zona actualmente loteada y urbanizada llevaría alrededor de 190 años¹³¹.

Lafranchi y Bidart (2016:28) en un documento de trabajo que produjeron para el CIPPEC, dan cuenta de esta situación en el período 2000-2015. Trabajaron sobre las áreas metropolitanas latinoamericanas y compararon sus trayectorias. En el gráfico 1 podemos ver la relación porcentual del crecimiento demográfico contrastado con el crecimiento de la mancha urbana en AM latinoamericanas¹³².

GRÁFICO 1. Relación entre las variaciones de la huella urbana y la densidad en las AM de América Latina

¹³¹ Galíndez M. (10/10/2021). “Llevará 192 años ocupar todas las tierras que hoy se están urbanizando en el Gran Rosario”. Rosario 3. <https://www.rosario3.com/-economia-negocios-agro-/Llevará-192-anos-ocupar-todas-las-tierras-que-hoy-se-están-urbanizando-en-el-Gran-Rosario-20211009-0015.html>

¹³² El CIPPEC, en su documento de trabajo, considera el alcance geográfico de cada AM según lo establecen sus propias legislaciones u organismos. Para el caso local toma como referencia lo definido por el ECOM.



FUENTE: Lafranchi y Bidart, 2016:28

Las nuevas urbanizaciones también favorecen la difusión territorial, y esto es un problema en tanto se dilapida el recurso suelo. Ricardo Kingsland, director general del ECOM durante el período 2021-2024, sostuvo que la densidad óptima de habitantes por hectárea (hab/has) debe ser de 75. De esta manera, sería factible económicamente el tendido de servicios, la construcción de equipamientos urbanos e infraestructurales en zonas recientemente urbanizadas, además de la inversión en conectividad y transporte. E

Complementamos estos datos con los provistos por Bragós y otros (2015:5) presentados en el cuadro 2. Se muestran valores absolutos sobre la urbanización en el AMR medida en hectáreas, en el mismo período de tiempo¹³³.

CUADRO 2. Variación de superficie del AMR

LOCALIZACIÓN	EXPANSIÓN URBANA 2000 – 2015 hectáreas	PORCENTAJE
CORDÓN NORTE	341	13 %
CORDÓN OESTE	2.0 60	77 %
CORDÓN SUROESTE	40	1 %
CORDÓN SUR	235	9 %
TOTAL	2.676	100 %

FUENTE: Bragós et al, 2015:5

También nos gustaría recuperar el cuadro de crecimiento demográfico confeccionado en base a los datos oficiales de los censos nacionales. El cuadro 3 refleja el crecimiento poblacional del AMR donde podemos ver que el crecimiento porcentual de la ciudad cabecera es muy menor respecto de las otras localidades. Además, vemos que el cuadrante Oeste es el conjunto que tuvo el mayor crecimiento intercensal 1991-2022, alcanzando una variación de

¹³³ Por Cerdón Oeste se refieren sólo a Funes, Roldán e Ibarlucea.



171,43%. Mientras que de manera agregada el corredor Norte creció 51,17% y el Sur 55,06%. El crecimiento demográfico del total del AMR en el período alcanzó tan sólo el 28,35%.

CUADRO 3. Variación poblacional del AMR

	1991	2001	2010	2022	Variación 91-22	Variación 91-22
Rosario	907.718	908.163	948.163	1.029.619	121.901	13,43%
Corredor Sur	136.747	157.966	179.458	212.038	75.291	55,06%
Corredor Norte	102.237	119.513	133.315	154.549	52.312	51,17%
Cuadrante Oeste	52.815	67.873	92.736	143.356	90.541	171,43%
TOTAL AMR	1.199.517	1.253.515	1.353.672	1.539.562	340.045	28,35%

FUENTE: Producción propia en base a datos de los Censos Nacionales realizados por el INDEC.

Entonces, recuperando los datos del gráfico 1, entendemos que la huella urbana haya crecido por más del 100% mientras que la densidad urbana decreció por debajo de 50% en el conjunto metropolitano de Rosario. Este desbalance profundo se explica por dos fenómenos principales: la migración interna metropolitana (la cual es ampliamente dominada por la dirección Rosario Corredor Funes-Roldán) y por la especulación inmobiliaria.

LEGISLACIONES Y ESTADOS

Siguiendo a Bragós Y Ochoa (2014) encontramos una de las líneas explicativas principales de la urbanización metropolitana en la escasa disponibilidad de tierras para urbanizar dentro de la ciudad central. El municipio desarrolló la figura de Parque Habitacional (PH) para ocupar grandes extensiones disponibles para convertirse en residenciales¹³⁴. Por Parque Habitacional se entienden las

“actuaciones a gran escala, planificadas por el municipio y realizadas por el sector privado o por otras reparticiones públicas [...] que tienen por objeto: controlar el crecimiento urbano con intervenciones estratégicas que incrementen la densidad en la periferia [...] planificar en forma integrada la construcción de vivienda, el espacio público, los equipamientos comunitarios y las infraestructuras de comunicación y de servicio; e incluir programas habitacionales diversificados orientados a satisfacer la demanda de distintos sectores sociales, con la incorporación inclusive, en cada emprendimiento de un porcentaje de unidades de vivienda de carácter social” (Plan Urbano Rosario 2007-2017, Parte III, Cap. 3 “Las grandes transformaciones”, citado en Bragós et al, 2014:913)

Se instrumentaron cuatro parques habitacionales, todos ellos en la zona oeste de la ciudad de Rosario: PH Ludueña, PH Ibarlucea, PH Wilde y Newbery y PH Bouchard. Exceptuando el caso del PH Ibarlucea, los demás contaban con múltiples propietarios, por lo que las figuras del fideicomiso y el desarrollador inmobiliario se volvieron centrales. Bragós y Ochoa (2014) entienden que es una manera de modernizar la gestión y ocupación del suelo. La periferia rosarina está desarrollándose bajo el concepto de “capital incorporado”, vínculos entre la

¹³⁴ El PH es una figura de gestión de escala intermedia que se complementa con otros instrumentos tales como área de reserva, plan especial, plan de detalle, entre otros. Todas figuras que corresponden al Plan Urbano Rosario 2007-2017 aprobado por el Concejo Municipal en 2008.



propiedad fundiaria y el capital a invertir. Esta concentración de la iniciativa apunta a construir viviendas residenciales para sectores medio altos y altos, dado que un gran porcentaje de los PH se ocupan con barrios cerrados o abiertos de alto costo. Es importante también destacar el hecho de que una porción menor de los terrenos es destinada a viviendas sociales. También se exigen contraprestaciones en equipamiento comunitario, como en el caso del PH Ludueña, donde se construyó el barrio cerrado “Los Pasos del Jockey” pero también una escuela, un centro de salud y el estadio mundialista de hockey “Luciana Aymar”. Todos los PH fueron complementados con planes especiales o planes de detalles aprobados por ordenanzas municipales. Al 2024 tienen avances significativos.

Lo que importa destacar de esta breve reseña es el hecho de que el espacio disponible en la zona de mayor demanda dentro de la ciudad central, está planificado y proyectado para ser ocupado. Hay espacios no urbanizados, pero continuarán con esa condición porque están destinados a usos no residenciales, guardándose para usos productivos o de saneamiento. La oferta para satisfacer la demanda de suelo es escasa, **la demanda por el suelo para la construcción de viviendas residenciales termina por satisfacerse por fuera de los límites de la ciudad central**, explicando así, en parte, los crecimientos demográficos expuestos anteriormente ¹³⁵.

Los emprendimientos inmobiliarios en las localidades del AMR se llevan adelante por desarrolladores privados. Hay dos momentos principales en donde intervienen los poderes públicos. En primer lugar, a través de la vigente ley provincial N° 11.717 que exige a los impulsores de proyectos urbanísticos a presentar ante autoridades locales informes de impacto ambiental y factibilidad hídrica, donde se incorporen necesariamente las proyecciones de obras para desagües cloacales y suministro de agua potable, luz y gas. Dichos informes tienen que ser aprobados por la Secretaría de Medioambiente de la Provincia. Instancia que definirá la categoría del proyecto tratado, lo que implicaría distintas responsabilidades para la unidad ejecutora de la obra, fundamentalmente asociadas a la provisión de infraestructuras de servicios.

Por otro lado, los desarrolladores urbanos acuerdan con las autoridades locales plusvalías ad hoc (Bragós y Ochoa, 2014), es decir, capitalizaciones que pudiera percibir las localidades. Estas negociaciones suelen incluir donación de maquinaria para la comuna o municipio, donación de terrenos para equipamiento urbano, preferentemente escuelas, tendidos eléctricos, plantas de tratamientos cloacales, entre otros. Las negociaciones pueden desarrollarse de manera directa entre el emprendedor y la autoridad local, pero también en algunos casos cuentan con ordenanzas específicas con exigencias previas.

A pesar de todo ello, **lo que se registra es desorden en el avance urbano en tierras rústicas metropolitanas**. Los momentos de intervención pública en el orden del uso del suelo se revelan a todas luces insuficientes, considerando el diagnóstico de Kingsland (2021), refrendado en las entrevistas a actores clave. Las localidades con normativa para el orden de la ocupación del espacio son las menos, y los desarrolladores inmobiliarios se muestran con

¹³⁵ Barenboim (2023) reconoce como principal explicación esta inmigración. También reconoce, en niveles muy menores, una inmigración desde el noroeste argentino en búsqueda de trabajo, tanto en el agro como en las nuevas urbanizaciones. ECOM (2023), Galimberti (2017), Levin (2020), entre otros autores consultados, coinciden en que la inmigración intrametropolitana es la principal explicación de los crecimientos demográficos.



alta capacidad de influencia sobre las autoridades locales. Bragós y Ochoa (2014) describen una situación repetida que consta en que los desarrolladores venden los predios a los usuarios finales previo a presentar los informes a la Secretaría de Medioambiente, generando conflictos entre los compradores de lotes con créditos y la falta de autorización por parte del Estado.

Las comunas y municipios que no cuentan con legislación suficiente para ordenar el avance urbano tienen un respaldo provincial en las leyes N° 11.525, que instruye la habilitación de parques industriales y en la citada N° 11.717; en la resolución N° 292/13 del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente de la Provincia para la categorización ambiental a las subdivisiones de inmuebles y loteos para urbanización; en la ley N° 11.730 de definición de áreas inundables; en el decreto N° 0048/09 sobre la primer etapa de ordenamiento territorial de bosques nativos, y; en la ley N° 12.175 que detalla el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas.

La escasa oferta de tierras en Rosario, la débil legislación local del resto del AMR y su insuficiente complemento provincial explican en parte las nuevas urbanizaciones. Pero los desarrolladores inmobiliarios privados como actor central del proceso explican otra gran parte del fenómeno.

DESARROLLOS PRIVADOS

¿Desde cuándo los desarrolladores inmobiliarios privados comenzaron a ser un actor clave en la urbanización del AMR? Desde mediados de la década de 1990, cuando el proceso de adquisición de segunda vivienda con fines recreativos de fin de semana se volvió una demanda de sectores de ingresos medio-altos y altos (Bragós et al, 2015). Desde los años '60, la segunda vivienda era una demanda de sectores de varios segmentos, pero reducida en volumen. Los loteos eran simples inscripciones en catastro y no se contaba con ningún equipamiento urbano ni se proyectaba tampoco. A mediados de los '90, el mercado de segunda vivienda evolucionó en prestaciones y se concentró en los segmentos de mayores ingresos. Se incorporó la novedad de enclaves cerrados, tales como barrios privados o clubes de campo con sus equipamientos recreativos y deportivos. Esta oferta comenzó a incorporar la propuesta residencial, aunque manteniéndose por debajo de la demanda dominante recreativa.

La naturaleza de este proceso no se mantuvo homogénea durante su desarrollo. La crisis económica de 2001 tuvo un impacto directo sobre la ocupación del territorio. En la recuperación posterior, que incluyó devaluación y aumento de los precios de las commodities, la especulación financiera perdió terreno ante la especulación inmobiliaria. La propiedad inmobiliaria (terreno y vivienda) incrementó su valor volviéndose un atractivo activo financiero, desplazando a los mercados financieros tradicionales como grandes protagonistas de la especulación (Bragós et al, 2015).

Por otro lado, los ahorros familiares también optaron en gran volumen por inversiones en el mercado inmobiliario para resguardo de valor, evitando el sistema bancario tradicional y su reciente antecedente coloquialmente llamado “corralito”. La recuperación económica también incorporó a segmentos medios a planificar el objetivo de la casa propia. En el año 2012 se encuentra un salto en la demanda en este sentido, dado que se inicia el programa



PROCREAR Bicentenario¹³⁶ (Bragós et al, 2015). Según el propio ECOM, Funes y Roldán concentraron el 44% de los créditos del programa asignados al total del AMR. Ese 44% corresponde a un total de 2.948 créditos (ECOM, 2022).

Estos elementos potenciaron fuertemente la especulación inmobiliaria, práctica mercantil que consiste en la búsqueda la ganancia entre dos momentos de precios de mercado, mediante la compra venta de bienes inmuebles, basada en la creencia del incremento del valor del bien. Hay tres tipos de especulación (Barenboim, 2013). En primer lugar, la *protoespeculación*, situación de usuarios de viviendas que invierten en el mercado inmobiliario con dos lógicas que se superponen. La propiedad es un bien de uso, pero también un bien de inversión. En segundo lugar, la *especulación pasiva*, que se destaca porque los agentes especializados que la llevan adelante cuentan con información privilegiada, siendo ejemplo, la futura construcción de algún trazado vial o las intenciones de urbanizar en un futuro, impulsadas por privados o el Estado. También es característico en este tipo de especulación no mediar ningún proceso productivo ni contar con la lógica del bien de uso. Finalmente, el tercer tipo es la *especulación inductiva*. Los agentes especuladores intervienen en el territorio, urbanizándolo, aumentando su valor patrimonial, para luego apropiarse de la variación del precio del suelo y de la plusvalía de la construcción. Es un modo de especulación que exige mucho capital, además de la experiencia y el acceso a información privilegiada. Es el caso típico de los desarrolladores inmobiliarios que ofrecen lotes en los enclaves urbanísticos.

CORREDOR FUNES-ROLDÁN

CARACTERIZACIÓN

Como identificamos anteriormente, dentro del cuadrante Oeste del AMR, las localidades de Funes y Roldán son las que protagonizaron el proceso. Desde 1991 hasta el 2022, Funes creció 362,8% y Roldán 240,4%. En el cuadro 4 vemos el detalle por período.

CUADRO 4

Territorio	Población				Variación (%)		
	1991	2001	2010	2022	1991-2001	2001-2010	2010-2022
Funes	8.270	14.552	23.520	38.274	75,9%	61,6%	62,7%
Roldán	9.013	11.252	14.299	30.680	24,8%	27,1%	114,5%
Corredor F-R	17.283	25.804	37.819	68.954	49,3%	46,6%	82,3%
Rosario	907.718	908.163	948.163	1.029.619	0,05%	4,4%	8,6%

Territorio	Variación (abs)			Variación puntas	
	1991-2001	2001-2010	2010-2022	1991-2022 (%)	1991-2022 (abs)
Funes	6.282	8.968	14.754	362,8%	30.004
Roldán	2.239	3.047	16.381	240,4%	21.667
Corredor F-R	8.521	12.015	31.135	298,9%	51.671
Rosario	445	40.000	81.456	13,4%	121.901

¹³⁶ El PROCREAR, cuyo nombre completo era Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, fue una iniciativa de Presidencia de la Nación del año 2012 que tenía por objetivo viabilizar créditos para la compra, construcción y/o refacción de viviendas. Los créditos eran a pagar a 20 o 30 años con tasas desde 2% al 14%, promediando cerca de 20 puntos porcentuales debajo de la inflación. En el período 2012-2015 se otorgaron más de 23.000 créditos.



FUENTE: Producción propia en base a datos de los Censos Nacionales realizados por el INDEC.

Ese crecimiento poblacional tiene la siguiente correspondencia con el crecimiento de la superficie de hectáreas urbanizadas, donde podemos ver como evolucionó la densidad habitacional. Podemos verlo en el cuadro 5.

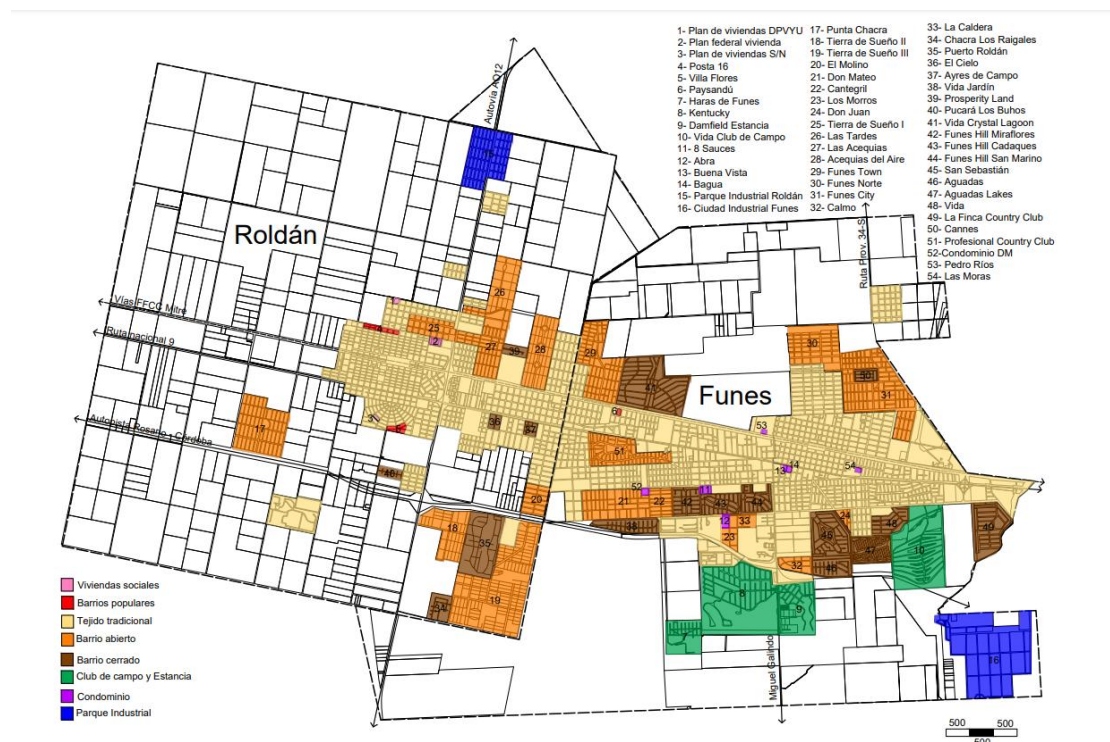
CUADRO 5

Territorio	Superficie Urbanizada (ha)			Densidad (hab/ha)		
	2001	2010	2022	2001	2010	2022
Funes	1.871	2.186	4.022	7,8	10,8	9,5
Roldán	952	1.422	2.250	11,8	10,1	13,6
Corredor F-R	2.823	3.608	6.272	9,1	10,5	10,9

FUENTE: Barenboim, 2023:59

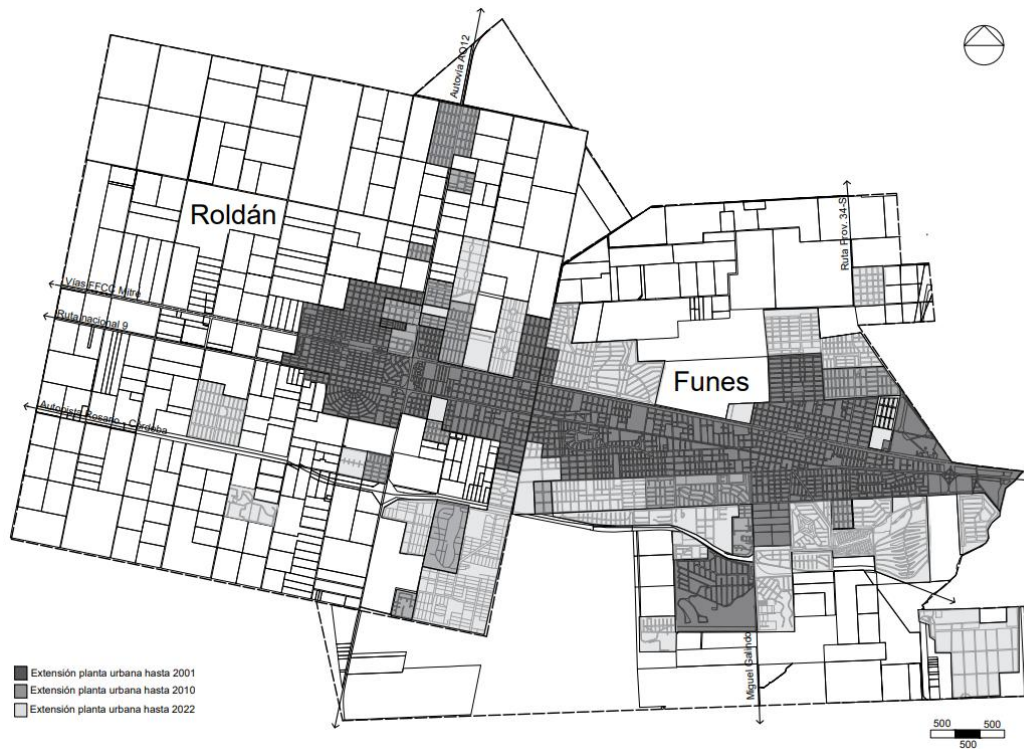
Es importante también desagregar de qué manera están urbanizadas las hectáreas consideradas. En Funes el 66,91% es de uso residencial, pero el 14,2% es residencial en construcción. Por lo que contamos con un total de 81,11% del total urbanizado destinado a uso residencial. El resto se reparte en uso administrativo, áreas verdes, uso industrial, comercial, entre otros. En Roldán contamos con valores similares, donde el 86,73% está destinado al uso residencial. En la ilustración 1 puede verse la distribución y en la ilustración 2 la extensión de la planta urbana en los años bajo análisis.

ILUSTRACIÓN 1. Distribución de los modos de ocupación de la planta urbana en el corredor Funes-Roldán



FUENTE: Barenboim, 2023:60

ILUSTRACIÓN 2. Extensión de la planta urbana según etapas en el corredor Funes-Roldán



FUENTE: Barenboim 2023:59.

Es importante desagregar la composición de la planta urbanizada. Si nos detenemos en el cuadro 6, veremos que las nuevas urbanizaciones en el corredor Funes-Roldán ya ascienden al 42,11%. Es un porcentaje que se acerca al 51,8% que compone el tejido tradicional, alterando notablemente el perfil de la ciudad.

En Funes hay 10 barrios abiertos que ocupan el 15,91% de la planta urbana, mientras que en Roldán la relación se invierte. Tiene 8 barrios abiertos en el 33,73% de la planta urbana.

Los 11 barrios cerrados de Funes representan el 13,63% de la planta urbana. En Roldán, sus 6 barrios cerrados ocupan el 7,2% del suelo urbanizado.

Los clubes de campo y estancias sólo se encuentran en Funes y ocupan el 13,1% de la planta urbana, en un porcentaje similar al de los barrios privados. Esto nos dice que la discontinuidad y fragmentación de la ciudad es profunda, ya que supera levemente el 25% del trazado urbano de la ciudad.

Los condominios son la última tipología que responde a los nuevos modos de urbanización. Al

momento sólo se encuentran en Funes alcanzando tan sólo el 0,17% de la planta urbana.

CUADRO 6. Composición de la planta urbanizada en el corredor Funes-Roldán



Localidad	Tipos de Zonas	Superficies (h)	% Sup. en territorio	Sup. total (h)
Funes	Tejido tradicional	2039	50,70	4022
	Barrio abierto	640	15,91	
	Barrio cerrado	548	13,63	
	Club de campo y estancia	527	13,10	
	Condominios	7	0,17	
	Barrios populares	1	0,02	
	Vivienda social	0	0,00	
	Parque industrial	260	6,46	
Roldán	Tejido tradicional	1210	53,78	2250
	Barrio abierto	759	33,73	
	Barrio cerrado	162	7,20	
	Club de campo y estancia	0	0,00	
	Condominios	0	0,00	
	Barrios populares	14	0,62	
	Vivienda social	7	0,31	
	Parque industrial	98	4,36	
Corredor F-R	Tejido tradicional	3249	51,80	6272
	Barrio abierto	1399	22,31	
	Barrio cerrado	710	11,32	
	Club de campo y estancia	527	8,40	
	Condominios	7	0,11	
	Barrios populares	15	0,24	
	Vivienda social	7	0,11	
	Parque industrial	358	5,71	

FUENTE: Barenboim 2023:60.

Es importante caracterizar estas tipologías urbanísticas que encontramos en el corredor Funes-Roldán, porque si bien aquí las encontramos de manera concentrada, no son privativas del corredor, sino que se extienden por todo el AMR. Podemos ver ejemplos de avances en este sentido en varias localidades. Por ejemplo, la marca Tierra de Sueños comercializada por la empresa Aldic Emprendimientos Inmobiliarios, cuenta con sus tres primeras intervenciones en Roldán, llamadas Tierra de Sueños I, II y III. Luego se expandió a otras localidades como Alvear, Puerto General San Martín, Arroyo Seco y, por fuera del AMR, Casilda. Uno de los más ambiciosos de estos proyectos es el de Arroyo Seco donde se construirá infraestructura asociada a actividades náuticas. El patrón de urbanización es el mismo, en los cuadros 7 y 8 podemos verlo.

CUADRO 7. Características de los barrios cerrados de Funes



Localidad	Nombre	Sup. total (h)	Cant. lotes	Sup. lote (m ²)	Amenities/equipamientos	Infraestructuras	Desarrolladora
Funes	Funes Hill San Marino	34	274	800 a 1600	Club house, pileta, canchas de tenis y canchas de fútbol.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable, telecomunicación, pavimento y seguridad.	Rosetti
	Funes Hill Cadaqués	35	300	800	Cancha de fútbol, cancha de tenis, club house con restaurante, quincho con parrilleros y pileta.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable, telecomunicación, pavimento y seguridad.	Rosetti
	Funes Hill Miraflores	35	208	800	Gimnasio, solarium, pileta, SUM, canchas de fútbol y tenis.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable, telecomunicación, pavimento y seguridad.	Rosetti
	San Sebastian	68	587	800 a 1200	Club house, quinchos, 6 canchas de tenis, 2 canchas de fútbol 7, pileta climatizada, piletas para niños y para mayores, juegos para niños, dos bosques y una plaza central.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable por ósmosis inversa, pavimento, telecomunicación y seguridad.	Rosetti
	Aguadas	30	284	800	Gimnasio, lounge, kinder, área de juegos infantiles, quincho, bar, restaurante, pileta climatizada, solarium, microcine, spa y canchas de tenis y fútbol.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable (planta potabilizadora), pavimento, telecomunicación y seguridad.	MOR
	Aguadas Lake	50	500	500 a 600	Club house, piletas, playas de arena, gimnasio, canchas de fútbol y tenis, circuito de running/ciclismo, espacio coworking y canales para actividades náuticas.	Electricidad, gas natural, cloaca y agua potable (planta potabilizadora), pavimento, telecomunicación y seguridad.	Ayres del Paraná
	Vida	35	294	800 a 1300	Club house, quinchos, 2 piletas descubiertas, solarium, juegos infantiles con arenero, 2 canchas de tenis, cancha de fútbol 5 y de paddle.	Electricidad, gas natural, cloaca, agua potable por ósmosis inversa, telecomunicación, pavimento y seguridad.	Rosetti
	Vida Crystal Lagoon	150	1042	600 a 1200	Laguna cristalina de 23 300m ² , un muelle, juegos inflables, playas de arena, servicios de playa y puesto de comida. Club house, centro de eventos, cancha de voleibol, restaurante, parque natural y juegos infantiles. Península con mirador y estacionamientos.	Electricidad, gas natural, red interna de cloaca, agua por ósmosis inversa, pavimento, telecomunicación y seguridad.	Rosetti
	Vida Jardín	34	más 200	800 a 1100	Canchas de fútbol, tenis y pádel, piscina.	Electricidad, agua por ósmosis inversa, gas natural, pavimento, cloacas, telecomunicación y seguridad.	Rosetti
	La Finca	64	443	800	5 canchas de tenis, 1 cancha de fútbol 9, 1 cancha de pádel, lago con circuito, gimnasio, restaurante, club de vinos, pileta, quincho abierto y proyección de paseo comercial.	Electricidad, agua potable, gas natural, cloacas, pavimento, telecomunicaciones y seguridad.	Araya-Escalante
	Cannes	13	194	457 a 660	2 SUM, sala de recreación, estacionamiento, gimnasio, piscina, vestuarios y plaza de juegos.	Electricidad, agua potable, gas natural, cloacas, pavimento, telecomunicación y seguridad.	MA Desarrollos

FUENTE: Barenboim 2023:64.

CUADRO 8. Características de los desarrollos de la marca Tierra de Sueños

Nombre de las urbanizaciones	Superficie (has)	Cantidad de lotes	Superficie lotes (m ²)
Tierra de Sueños 1	40	480	400 / 900
Tierra de Sueños 2	80	1.100	360 / 1.100
Tierra de Sueños 3	265	4.000	360 / 1.000
Tierra de Sueños Casilda	48	800	300 / 650
Tierra de Sueños Alvear	26	440	300 / 600
Tierra de Sueños PGSM ⁽¹⁾	122	2.300	300 / 650
Tierra de Sueños Ciudad Náutica ⁽²⁾	100	1.300	300 / 1.100
Total	681	10.420	

FUENTE: Bragós y Ochoa 2014:918.

El avance de este tipo de ocupación del suelo no es un problema por las características particulares que ofrece. Sino por el ineficiente uso del recurso suelo. La urbanización disgregada de los centros tradicionales urbanos tiene múltiples efectos e impactos tanto en el ambiente como en la sociedad. En primer lugar, genera un grave problema de movilidad ya



que los servicios públicos de transporte tienen alcances definidos y en el AMR los que funcionan de modo regular suelen ser los interurbanos que solo ocupan los corredores centrales o las líneas de la ciudad de Rosario que pudieran extenderse ocasionalmente vía negociaciones. Las localidades no suelen contar con servicios de transporte público propio. Esto acentúa la dependencia del transporte automotor privado. En ese sentido se yuxtaponen los usos de la infraestructura, comprometiendo la sostenibilidad. Ejemplo de ello es la congestión habitual en horarios pico de la autopista Rosario-Córdoba, dado que su uso original contemplaba la conexión rápida de las dos grandes ciudades, pero no la conexión diaria y cotidiana de la periferia rosarina. Además de que la agravada dependencia del uso del automóvil particular es una emisión de contaminantes evitable.

En cuanto a infraestructura, la provisión de servicios esenciales tales como electricidad, gas o agua se vuelven sumamente costosas, independientemente de quien costee las obras.

Levin¹³⁷ (entrevista 22/04/2024) sintetizó la cuestión en que “una ciudad extendida es una ciudad cara”, refiriéndose tanto a la prestación de servicios de gas o luz, como también a la conectividad y a la recolección de residuos, por nombrar algunos ejemplos.

Otro de los problemas que surgen bajo estas urbanizaciones comprende el límite de usos de agrotóxicos. Es una frontera que necesita redefinirse ante nuevos avances, agudizando la problemática entre privados y los usos del suelo.

La fragmentación urbana conlleva también un problema social en tanto falta la construcción simbólica de espacios comunes y apropiación colectiva. Responden a imaginarios y deseos autónomos satisfechos por una lógica mercantil que se traduce en la composición de un mosaico de espacios lindantes pero sin contacto. Si contamos que dentro de los nuevos artefactos urbanos encontramos a las grandes autovías rápidas o los centros comerciales, podemos inferir que los espacios públicos de encuentros sociales acentúan su fragmentación. No sólo entre estratos sociales que progresivamente profundizan su distancia, sino también bajo la perspectiva de acentuar la individualización y la soledad que proponen los no lugares (Augé, 1992)., tanto en su modalidad más limitada como profunda, es una experiencia que se vuelve un “componente esencial de toda existencia social”, como detallamos en el apartado anterior.

Las aprobaciones locales al margen de las habilitaciones provinciales de la Secretaría de Medioambiente, atentan contra la sostenibilidad ambiental del espacio. Una de las consecuencias más visibles se da por las anegaciones ante desbordes de cauces naturales ante precipitaciones por encima del promedio. El agua no puede seguir el natural desagote ya que se encuentra con terrenos nivelados o construcciones que obstruyen el curso del agua excedente.

TENSIONES Y ANÁLISIS

Barenboim (2011:132) caracteriza al proceso descrito como “planificación por omisión”, donde el Estado deja libradas las transformaciones a las fuerzas del mercado. Mirta Levin nos manifestó la misma idea sosteniendo que el incumplimiento tiene que ver con cuánto fiscaliza el Estado, agregando de que el privado va a cruzar la línea en tanto el Estado lo deje (entrevista 22/04/2024).

¹³⁷ Mirta Levin cumplió funciones como directora general del ECOM en el período 2017-2020.



Este proceso que consolidó el modelo de ciudad dispersa, tuvo algunos momentos de alta visibilidad pública asociados a un fuerte temporal sucedido en el año 2012 en los meses de Octubre y Noviembre, dejando como saldo anegaciones, pérdidas materiales, y muchos evacuados. Otro elemento que dotó de visibilidad a cuestión fue la reiterada situación donde se registraban graves incumplimientos por parte de los desarrolladores responsables de los emprendimientos inmobiliarios. Los casos de Funes City, Funes Hill, Tierra de Sueños 2 y 3, son sólo algunos de los ejemplos que terminaron judicializados tanto por parte de sus clientes como por parte de los respectivos municipios. Los fallos judiciales dieron lugar a las demandas de los damnificados. Un tercer elemento de gran importancia fue la sanción de Planes Urbanos para regular el uso del suelo. Ambas localidades contaban con ordenanzas que databan de la década de 1980, a las que se le hicieron muchas modificaciones, pero en lo profundo respondía al modelo urbano pre globalización.

En el caso de Roldán se optó por no ingresar al ECOM y coordinar sus objetivos particulares con las propuestas del Ente, sin embargo, se desanduvo un proceso que logró concretar un plan urbano diseñado por un equipo liderado por Ricardo Kingsland¹³⁸. Fue un proceso sinuoso que contó con la iniciativa de la intendencia del justicialista José María Pedretti (2001-2021) y el acuerdo de la oposición liderada por Daniel Escalante, edil radical integrante del bloque del Frente Progresista Cívico y Social. Sin embargo, éste dio un paso más y en ese año 2015 logró sancionar una ordenanza que prohibía toda aprobación de una nueva urbanización hasta tanto no esté vigente el nuevo Plan Regulador. La intendencia no pudo vetar la ordenanza a pesar de sus intenciones. El Plan logró su sanción en diciembre de 2020, atravesando cinco años de debates asociados al uso del suelo, aprobaciones de excepciones y proyectos truncados.

Funes por su parte ingresó de manera temprana al ECOM, pero no participó de la propuesta de 2018 llamada “26 Estrategias Locales, Un Plan Metropolitano”, que se proponía financiar planes urbanos locales armonizados con los planes urbanos del resto de las localidades parte. El ECOM logró completar 25 planes, Funes fue la excepción. Esta propuesta se insertó en una sociedad local que durante los años 2015-2017 tuvo un profundo proceso de discusión sobre la necesidad de sancionar un nuevo plan urbano. Hubo presentaciones de tres sectores políticos con intenciones de avanzar en la discusión, sin embargo, nunca lograron coincidencias básicas. Hubo una que respondía al vecinal partido Unidad Popular que pretendía una prohibición similar a la de Roldán. No logró aprobarse. El intendente del PRO Diego León Barreto (2015-2019) públicamente propuso convocar a audiencias públicas para discutir el tema. Nunca sucedieron. Finalmente, Rolvider Santacroce, edil justicialista, presentó un proyecto de ordenanza que no alcanzó a discutirse en el cuerpo. Iniciativas que se desarrollaron en el marco de voluminosas y repetidas movilizaciones al Concejo. Funes actualmente cuenta con su plan urbano sancionado en 1986, con sus modificatorias, todavía vigente.

Deteniéndonos en Funes, vemos cómo se configuró un desigual diálogo entre los actores sociales, cómo se fueron perfilando las relaciones de poder que se tradujeron en decisiones político-institucionales, en el marco de la orientación, tal como la asumimos desde Pérez.

¹³⁸ Ricardo Kingsland cumplió funciones como director general del ECOM en el período 2020-2024.



Los diferentes eventos que contaron con expresiones y posicionamientos públicos de distintos actores pusieron de manifiesto que la orientación es una orientación social consciente que interviene en los procesos de producción y reproducción de la ciudad. Las demandas insatisfechas y las metas urbanas disímiles pusieron en entredicho el vigente modelo de ocupación del suelo, presentado como natural y explicado desde la iniciativa privada. La orientación particular que prevaleció mantuvo los patrones vigentes al momento. Hubo cuestionamientos importantes en los años 2015 y 2016, con participaciones amplias de organizaciones de la sociedad civil que no pudieron traducirse en una nueva orientación dominante, sino que suspendió momentáneamente el avance de la orientación establecida. Cuando hablamos de posiciones nos referimos a las que se articularon en el clivaje último que las anima: ciudad como bien de uso y ciudad como bien de cambio. Algunos actores funenses como la Junta de Vecinales, la Multisectorial por un Plan Estratégico, el partido local Unidad Popular y su referente Mauro Míguez, representantes de ACIF (Asociación de Comerciantes e Industriales de Funes), sostuvieron posiciones que reconocemos en el espacio caracterizado ciudad como bien de uso, ya que su horizonte se corresponde con el bienestar general como interés último. Mauro Míguez sintetiza en una carta abierta, contemporánea al debate, diciendo que

“Treinta años después, el Plan Regulador está en su encrucijada. Posiblemente, la ciudad que concibió, no sea completamente la que definió en sus disposiciones. [...] No basta ya con decir que somos una localidad residencial y de servicios, porque esa enunciación, desnuda que los referentes que lo repiten están ignorando cambios sociales y culturales profundos: nuevos sujetos, nuevos intereses y una profunda disputa por ampliar los derechos a la ciudad en la que se eligió vivir”¹³⁹.

Es una posición que contrasta sobremanera con los referentes del espacio que podemos caracterizar como ciudad como bien de cambio, donde Pérez reconoce que su móvil último es el lucro privado. Las posiciones de los referentes empresarios locales dan a entender sus posicionamientos afines a postulados del *laissez-faire*, donde el Estado funciona como un obstáculo al momento de regular. Es importante recuperar las nociones de neoliberalismo realmente existente referenciado en el apartado primero, donde se destaca la renovada fe en los mercados autorregulados, aunque sin doctrina sólida que lo respalde. Encontramos dentro de estos posicionamientos una noción de Estado mínimo que se ocupe de la gestión diaria de limpieza, alumbrado y seguridad, por un lado, y por otro, una noción de Estado que debiera funcionar como soporte del avance privado, encargándose de las obras infraestructurales para prestar los servicios que demande la ciudadanía. Obras admitidas desde el equilibrio fiscal como prerrequisito insalvable de eficiencia.

Juan Félix Rossetti¹⁴⁰ y Germán Nocera¹⁴¹ articulan sus opiniones sobre estos parámetros, privilegiando el uso del suelo como una oportunidad de inversión, acompañada por efectos de derrame. Rossetti expresó que

¹³⁹ Míguez, M. (14/11/2015). “Plan Regulador: 30 años de un proyecto ideológico y político”. Info Funes. <https://infofunes.com.ar/noticias/6063-plan-regulador--30-a--os-de-un-proyecto-ideol--gico-y-pol--tico>

¹⁴⁰ Uno de los principales socios de Rossetti Desarrollos Inmobiliarios y responsable de siete enclaves privados de Funes.

¹⁴¹ Titular de la Asociación Empresaria de Funes (AEF).



“Hoy en Funes los barrios privados están consolidados, y los beneficios están manifiestos: han traído una inversión impresionante, fueron los caldos de cultivo para que la gente se motive a invertir en casas en los barrios, todas esas casas demandan servicios que se van creando en Funes, y todo esto ha derramado [...] el derrame es que cuando vos motivas a la gente a invertir invierte en Funes, esas familias que se instalaron consumen aquí y motivan a otra gente a crear emprendimientos como heladerías, servicios de remis, y demás. Y motiva también a invertir, porque muchas de esas familias han puesto locales comerciales en Funes que generan empleo; el derrame viene por ahí. Los barrios cerrados y los otros también han aportado un montón de esto”¹⁴².

También manifestó que las tasas municipales que aportan a las arcas de la ciudad son mucho mayores a las prestaciones que reciben, ya que las administraciones de los barrios privados son quienes se encargan de esos servicios. “Sólo en por la Tasa General de Inmueble se paga alrededor de un millón de pesos mensuales, y lo que la Municipalidad gasta como contraprestación llega al 30% en concepto de alumbrado público externo y recolección de residuos”¹⁴³. Su posición denota que la deuda es del Estado para con los barrios privados.

Por otro lado, Germán Nocera de la Asociación Empresaria de Funes (AEF) también se posicionó en contra de manera contundente. AEF es la organización que nuclea a los grandes capitales e inversores con participación en Funes. Su titular aseguró que no es válido “responsabilizar a los inversores por lo que no hace el Estado”¹⁴⁴, en referencia a la falta de infraestructura para responder ante la extensión de suelo urbanizado. Respecto del modelo de ciudad fragmentada sostuvo que “Funes no está interrumpida por un barrio privado, la ciudad está interrumpida por malas gestiones de gobierno”¹⁴⁵. Destacó que las inversiones inmobiliarias se traducen en puestos de trabajo y en un crecimiento de locales comerciales y emprendimientos que buscan satisfacer las demandas de éstos nuevos habitantes.

Pero también desde el arco político encontramos estos posicionamientos. Los frentes partidarios mayoritarios, Cambiemos, el Frente Progresista y el Frente para la Victoria acompañaron con las aprobaciones en el Concejo. Tanto Barreto como Santacroce justificaron esos emprendimientos entendiendo el beneficio fiscal que suponen, tanto por la Tasa General de Inmueble que se recauda en los proyectos residenciales como por el Derecho de Registro e Inspección (DReI) a cobrar a las empresas que se instalen en el parque industrial.

Barreto en julio de 2015, ya electo, pero antes de asumir el cargo declaraba que “como gobierno, no podemos permitir que la planificación de la ciudad nos la dirija el interés del

¹⁴² Info Funes (23/12/2015). “En la última sesión del año, aprobaron dos barrios privados y un parque industrial”. <https://infofunes.com.ar/noticias/6332-en-la-ultima-sesion-del-año-aprobaron-dos-barrios-cerrados-y-un-parque-industrial>

¹⁴³ On 24 (30/08/2015). “Freno a la inversión y al trabajo en Funes”. <https://www.on24.com.ar/politica-secciones/freno-a-la-inversin-y-al-trabajo-en-funes/>

¹⁴⁴ On 24 (01/09/2015). “Funes no está interrumpida por un barrio privado”. <https://www.on24.com.ar/negocios/funes-no-est-interrumpida-por-un-barrio-privado/>

¹⁴⁵ Ibid.



*privado*¹⁴⁶. Sin embargo, no dudaba en optar por un barrio cerrado en lugar de uno abierto ya que “un barrio cerrado no insume servicios a la ciudad, nosotros como Municipio no le brindamos en contraprestación ningún tipo de servicios, y esos propietarios que vienen a vivir a un barrio cerrado pagan la tasa igual que los que vivimos afuera. Ese dinero es utilizado para poder darle servicio a los que viven en el barrio abierto”¹⁴⁷. Si bien se pronuncia a favor de alguna regulación para el uso del suelo, dentro de sus prioridades, la sostenibilidad fiscal ocupa los primeros lugares, sin menciones a los impactos ambientales o a la prestación de servicios. Argumento que se articula con opiniones de los actores privados, que insinúan que la deuda es del Estado para con los barrios privados.

En el 2019, un Santacroce ya intendente, sostuvo que su gestión va a “[...] ayudar a los empresarios a que desarrollen inversiones en nuestra ciudad. Los argentinos tenemos 350.000 millones de dólares en el exterior en cajas de seguridad, y fuimos a pedirle 38.000 millones al FMI. ¿Qué significa eso? Que no hay confianza. Ahora van a tener un intendente que alienta los emprendimientos. Los empresarios tienen que ganar plata y también tienen que dejar algo a la Municipalidad. Y con esos fondos nosotros vamos a desarrollar servicios y obras para la ciudad”¹⁴⁸.

Estos posicionamientos donde priman los principios fiscalistas son complementarios con el proceso de urbanización conducido por los privados, dado que otros aspectos de los proyectos tales como ambientales o sociales, quedan relegados ante balances económicos presuntamente favorables.

A pesar del importante proceso de manifestaciones y discusión pública sucedido en Funes donde los actores pusieron en juego sus propios recursos, el objetivo de ordenar el suelo vía plan estratégico no se logró. De hecho, finalizando la intendencia de Barreto en 2019, con autoridades renovadas, pero sin asumir aún, se votaron dos importantes nuevas urbanizaciones: en primer lugar, Distrito Funes, un complejo de cinco hectáreas con residencia para adultos mayores, un hospital del Grupo Gamma, departamentos, oficinas y una sucursal de la Universidad Privada del Siglo XXI. En segundo lugar, el club de campo Vida II, con 159 hectáreas al sur de la ciudad en manos de Rossetti Desarrollos Inmobiliarios.

De este hecho nos interesa destacar que sucedió sin manifestaciones ni movilizaciones por parte de los actores que sí lo hicieron cuatro años antes. Es importante destacar que se aprobaron sin un nuevo plan estratégico, tal como se habían comprometido los funcionarios y ediles en 2015. El desgaste de estas prácticas es importante y los fallidos intentos de regulación pudieron haber colaborado con la desmovilización. Lo que podemos afirmar es que la orientación como una orientación consciente para la producción y reproducción de la ciudad en Funes reafirmó esa existencia particular de la relación entre la sociedad civil y el Estado, donde los privados llevan el ritmo de la ocupación del suelo.

¹⁴⁶ Info Funes (03/07/2015). “Barrios cerrados, debate abierto”. <https://infofunes.com.ar/noticias/5862-barrios-cerrados--debate-abierto>

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Info Funes (11/11/2019). “La inversión privada será fundamental para el crecimiento”. <https://infofunes.com.ar/noticias/la-inversion-privada-sera-fundamental-para-el-crecimiento>



Roldán, por su parte llegó rápidamente al consenso de la necesidad de un plan urbano. Las principales fuerzas políticas de la ciudad manifestaron la necesidad de que suceda. Sin embargo, los posicionamientos de los actores privados no se destacaron por su participación pública como si sucedió en Funes. Las posiciones de los dirigentes y funcionarios se corresponden con posicionamientos afines a la ciudad como bien de uso, luego de un profundo proceso de transformación de suelo rústico en urbano privilegiando de manera casi exclusiva, los patrones de ciudad como bien de cambio. Como pudimos observar en la Ilustración 2, el proceso de “archipielización” de Roldán es mucho más profundo que el de su vecina ciudad. Hay grandes extensiones que se transformaron en nuevas urbanizaciones, mayormente barrios abiertos, que no tienen continuidad espacial con el casco histórico u otras urbanizaciones. Son islas rodeadas de suelo rústico, no sólo enclaves lindantes a otros enclaves o barrios tradicionales. Ejemplos son el conjunto que conforman los barrios abiertos TDS II, TDS III y los barrios cerrados Chacra los Raigales y Puerto Roldán. Kilómetros adelante por la RN 9, el barrio abierto Punta Chacra también es ejemplo. Los conflictos sucedidos en Roldán que tomaron estado público dejaron escaso margen para la exposición pública de los desarrolladores inmobiliarios manifestándose en contra de las regulaciones, dado que el conflicto dominó la agenda de las nuevas urbanizaciones. Ejemplos son el comentado caso de TDS que se extendió (y extiende) por más de 15 años, donde se incumplieron acuerdos municipales y hubo fallos judiciales en contra de los desarrolladores. Ejemplo es también el comentado caso de Acequias del Aire. También hubo conflictos con Punta Chacra, barrio que inició sus obras en 2009 y tras sucesivos incumplimientos, el gobierno municipal decidió en 2021 ejecutar una hipoteca contra Jumito SRL (desarrollador responsable) por u\$s 700.000 para completar las obras adeudadas. Este conflicto extendido en el tiempo tuvo patrones similares a los reseñados, demoras en las obras, estudio de impacto ambiental adeudado, conflictos con escrituras, prestaciones deficientes, marchas de vecinos, denuncias penales. Asimismo, se sucedieron varios episodios de inundaciones que acentuaron la pública opinión de desidia en la urbanización. Éstos no fueron los únicos, pero el debate público de las nuevas urbanizaciones giraba en torno a estos conflictos, a los responsables públicos y/o privados, a los damnificados, a los fallos judiciales, a los acuerdos de prórrogas. A pesar de la coincidencia de las fuerzas políticas locales para ordenar el uso del suelo, se encontraron diferencias en el modo de avanzar. Si bien en el clivaje último los posicionamientos públicos se corresponden con ciudad como bien de uso, su práctica presentó matices. El hecho que destaca es la Ordenanza 877/15, sobre la cual Escalante declaró que

“Esto es importante porque se le va a poder poner freno a estas cuestiones hasta tener algo reglamentado y un plan con el que se pueda, a ciencia cierta, hacer las cosas adecuadamente y con criterio urbanista, no con las reglas que impone el mercado”¹⁴⁹.

Por su parte, el intendente decidió vetar la norma, entendida a priori como un freno necesario para un proceso caracterizado por la falta de planificación. Pedretti replicó que

¹⁴⁹ El Roldanense (23/10/2015). “Es ordenanza el freno a las nuevas urbanizaciones en la ciudad”. <https://elroldanense.com/es-ordenanza-el-freno-a-nuevas-urbanizaciones-en-la-ciudad-513>



“Esta ordenanza hace perder credibilidad a Roldán como mercado inmobiliario, cercena las posibilidades de nuevas tierras urbanas y provocará el encarecimiento de la tierra existente, algo que puede observarse en ciudades cercanas”¹⁵⁰.

Es decir, ante este hecho decidió en base a criterios afines a la ciudad como bien de cambio, priorizando argumentos de orden económico antes que urbanísticos, sociales o medioambientales.

A pesar de estos matices que se repitieron en más de una ocasión, en términos de orientación logró modificarse el patrón establecido entre los desarrolladores y el Estado. El expreso consentimiento de la necesidad de un plan urbano de todas las partes políticas de Roldán es una plataforma en donde se proyecta un cambio en el modo del acceso al suelo. Como matices reconocemos que su sanción no fue acompañada por la oposición, como tampoco por algunas vecinales, como es el caso de la importante Vecinal TDS II y III, que emitió un comunicado inmediatamente después de su aprobación, entendiendo que el Plan Urbano aprobado es insuficiente por no tener la participación ciudadana esperada. En un comunicado expresaron que

“Desde nuestra institución vecinal, y como vecinas y vecinos de desarrollos urbanísticos que fueron autorizados sin una previa planificación, sufrimos y padecemos en la actualidad el déficit en los servicios básicos públicos, y consideramos que podría haberse evitado con un plan integral de normas urbanísticas que garantice primero los servicios y luego las ganancias del sector privado. Creemos que es muy importante también la opinión de los prestadores de servicios públicos y su compromiso de inversión de acuerdo a un plan urbanístico proyectado”¹⁵¹.

Por otro lado, al renovar las autoridades municipales, el nuevo oficialismo intentó modificar la norma en un contexto de diálogo y entendimiento con la oposición.

Asumiendo el marco de la neoliberalización realmente existente, destacamos el hecho de que las fuerzas políticas acuerden sobre la necesidad de una regulación sin mayores impedimentos por parte del sector privado, ya que no lograron cristalizar su presumible oposición en instancias públicas. Siguiendo a Pérez, insistimos en que la orientación se materializa en decisiones de Estado. La regulación, amén de su perfectibilidad, es un avance que supera una suerte de dogma o barrera, ya que la neoliberalización en curso supone a todo intento de intervención como un elemento de un pasado preglobalizador, es decir, negativamente considerado.

Para finalizar destacaremos distintos elementos que coexisten en estos casos particulares. Son formaciones coyunturales muy disímiles en su desarrollo a pesar de la gran cantidad de similitudes que presentan. Ambas localidades funcionaron como “ciudad dormitorio” de Rosario desde la década de los ’70 para un reducido grupo de rosarinos. El contexto globalizador, las nuevas oportunidades, los nuevos ganadores y las nuevas formaciones urbanas potenciaron aquel perfil modificando sensiblemente los perfiles históricos de ambas localidades. La explosión demográfica se correspondió con una explosión de ocupación de

¹⁵⁰ El Roldanense (19/11/2015). “El Ejecutivo vetó la ordenanza que frena nuevos loteos”.

<https://elroldanense.com/el-ejecutivo-veto-la-ordenanza-que-frena-nuevos-loteos-239>

¹⁵¹ El Roldanense (26/12/2020). “Plan urbano: una vecinal pide que se hagan audiencias públicas”.

<https://elroldanense.com/plan-urbano-una-vecinal-pide-que-se-hagan-audiencias-publicas-50555>



suelo rústico bajo criterios poco sustentables. Sin embargo, el desarrollo de estos lineamientos generales dio lugar a distintas dinámicas impresas por los propios actores intervinientes. La comparación en espejo destaca la temprana incorporación al ECOM de Funes con la tardía incorporación de Roldán. Este contraste sugería que la confección de un plan urbano sucediera primero en Funes, pero sucedió en Roldán. Las ciudades objeto de mayor inversión en nuevas urbanizaciones, donde se consolida el perfil de ciudad dispersa, vía planificación por omisión, son las que necesitan de mayores herramientas para conducir un proceso profundo de transformación urbana. Sin embargo, es donde se presentan los mayores obstáculos para avanzar en ese sentido y modificar la orientación establecida.

CONCLUSIONES

El presente trabajo se articuló en torno de la perspectiva metropolitana de acceso al suelo en el AMR en el período 1991-2022. Sostenemos que la explosión demográfica que sucedió en Funes y Roldán se explica por procesos macro de escala global, pero con formaciones coyunturales particulares impresas por los actores intervinientes. La resultante son ciudades muy poco sustentables en términos físicos, sociales, ambientales, funcionales y culturales. El proceso (aún en marcha) no alteró su rumbo, dado que el indicador principal al que nos remitimos es la densidad poblacional, el cual no mejoró en el período considerado. Al examinar la composición interna de las nuevas tierras urbanizadas, vemos que fueron ocupadas ampliamente por las nuevas urbanizaciones motorizadas por la iniciativa privada, consolidando un modelo de ciudad dispersa.

La gobernabilidad metropolitana se articula sobre tres elementos: capacidad de actuar, demandas insatisfechas, y perspectiva de desarrollo. Desde ya que los sectores más postergados presentan graves déficits en sus condiciones habitacionales, pero también encontramos situaciones conflictivas en segmentos con importantes capacidades de consumo. Entonces la gobernabilidad metropolitana se expuso insuficiente en su capacidad de actuar (problemas para definir los criterios de urbanización intramunicipio, ergo problemas para participar en los espacios para la definición de patrones de urbanización metropolitanos), en su abordaje de demandas insatisfechas (siendo vivienda e inversión las demandas destacadas, fueron respondidas con la orientación establecida, autorizando nuevas urbanizaciones en un contexto conflictivo) y en su perspectiva de desarrollo (el ya injusto modelo urbano no se conmueve en su perspectiva futura, de hecho, insinúa lo contrario).

El ECOM es una institución con pretensiones de ocupar la conducción metropolitana. En los casos analizados ofició como un actor más tratando de influir en la orientación establecida. La legitimidad que ostenta por ser un ente público, mas no estatal, dio lugar para que sea referencia de actores locales interesados en modificar el particular modo en que la sociedad civil y el estado se vinculan. La importancia de la institución radica en que se proyecta como plataforma para coordinar las acciones metropolitanas que exigen ese nivel de diálogo, pero carece de poder de policía para intervenir en unidades municipales que desacuerden con el mismo. No es menor recordar que el espacio local de decisión al que nos referimos es la soberanía municipal o comunal.

Ahora bien, esa soberanía se muestra insuficiente para responder ante estos procesos de escala global con impacto local. Es allí donde Subirats dice que la **“revolución**



metropolitana que cambió los modelos urbanos, también afectó gravemente a las instituciones gubernamentales” (2018:13). La expansión y transformación física con su consecuente profundización de la interdependencia funcional, se vuelve un desafío para los estados locales. Tanto por la respuesta fuera de escala que pueden ofrecer, como por los esfuerzos de coordinación interjurisdiccional exigidos. La cuestión metropolitana desbordó las capacidades de respuesta de los municipios. Los importantes avances institucionales que suponen tanto el ECOM como la ley N° 13.532, no lograron conmovir las estructuras de poder vigentes, ni alterar el equilibrio de competencias establecido, es decir, no lograron modificar la orientación establecida entre los actores cristalizada en decisiones de políticas públicas.

La legitimidad metropolitana como insumo principal y soporte necesario de las transformaciones todavía se muestra insuficiente, pero reconocemos importantes primeros pasos. Siguiendo a Lefevre, la legitimidad la vimos compuesta por tres aspectos: social, funcional y política. Las dos primeras ofician de soporte para la tercera. La social es la que más avances presentó, si entendemos por ello a los debates públicos ampliamente difundidos a raíz de las externalidades negativas registradas y, en casos, padecidas. Por otro lado, la legitimidad funcional no tiene grandes avances, dado que se produce como consecuencia de exitosos acuerdos, medidas y decisiones de actores y estados. Sin embargo, la participación de las localidades en el ECOM, el plan urbano de Roldán, la activa participación de vecinales y otras organizaciones de la sociedad civil pudieran significar una oportunidad para buscar alguno de esos acuerdos exitosos que permitan comenzar a producir la legitimidad funcional. Estas dos incipientes formas de legitimidades tienen un privilegiado espacio para desarrollarse como lo es el ECOM. La orientación como modo particular de vínculo entre la sociedad civil y el Estado, manifiesta en estas ciudades un rumbo más afín a un modelo de ciudad como bien de cambio. Modificar este equilibrio interno se presenta como prerequisite para reducir las externalidades negativas y aprovechar las oportunidades que presente el contexto macro.

BIBLIOGRAFÍA

Abba, Artemio Pedro (2007). Mitos y leyendas sobre la condición metropolitana. Publicado en Revista Ambiente Digital, N° 99. Disponible en:

<https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/cepa/rev/99.pdf>

Augé, Marc (1992). Los “no lugares”. Espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad. Editorial Gedisa, Barcelona. Disponible en:

<https://designblog.uniandes.edu.co/blogs/dise2609/files/2009/03/marc-auge-los-no-lugares.pdf>

Barenboim, Cintia Ariana (2011). Estructura, crecimiento y transformación urbana en la ciudad de Rosario. Revista Proyección N° 10, “Planificación territorial, presencias y ausencias”. UnCuyo. Disponible en: <https://bdigital.uncu.edu.ar/13589>

Barenboim, Cintia Ariana (2013). Mercado inmobiliario, normativa e impacto territorial. Rosario y su periferia. 1° Ed., UNR Editora, Rosario.

Barenboim, Cintia Ariana (2023). Nuevas tipologías residenciales en el corredor noroeste, Área Metropolitana Rosario. ARQUISUR Revista, Año 13, N° 24, Ediciones UNL. Santa Fe.



Disponible en:

<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Arquisur/article/view/13063>

Bragós, Oscar (2012). *Procesos de fragmentación socio-espacial y políticas públicas en el distrito Oeste de la ciudad de Rosario. IX Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Huellas e Incertidumbres en los Procesos de Desarrollo Territorial*, UNT, Tucumán. Disponible en: <http://www.augm-cadr.org.ar/archivos/9na-bienal/mesas/MESA%201/Subtema%20A/43%20b.%20Oscar%20Bragos.pdf>

Bragós, Oscar; Ochoa, Alberto (2014). *Desarrollos residenciales recientes en el Área Metropolitana de Rosario. XI Simposio de la Asociación Internacional de Planificación Urbana y Ambiente*, UNLP, La Plata. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/55468>

Bragós, Oscar; Ochoa, Alberto; Latour, Mauro; Mazzaro, Pablo; Hein, Germán; Sileo, Federico (2015). *Creación de suelo urbano y expansión de las áreas urbanizadas en el Área Metropolitana de Rosario. XXXIV Encuentro Arquisur. XIX Congreso “Ciudades vulnerables. Proyectos o incertidumbre”*. UNLP, La Plata.

Carnovale, Natalia; Beretta, Diego (2019). *Participación ciudadana a nivel subnacional. La construcción de planes urbanos locales en el Área Metropolitana de Rosario. Revista Temas y Debates*, N° 38.

Cuadrado Roura, Juan R.; Fernández Güell José M. (2005a). *La difícil gestión de las áreas metropolitanas. Oportunidades y desafíos. Publicado en Gobernar las metrópolis de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José M. Fernández Güell, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.*

Díaz de Landa, Martha; Parmigiani de Barbará, M. Consuelo (1997). *Redes de influencia política, poder y desarrollo local. Oficina de Publicaciones CBC, UBA, Buenos Aires.*

Galimberti, Cecilia (2017). *Transformaciones históricas y nuevos desafíos del planeamiento territorial en el Área Metropolitana de Rosario. Revista Iberoamericana de Urbanismo*, N° 13.

Galimberti, Cecilia (2023). *La Prefectura del Gran Rosario y sus Cuadernos de divulgación. Rubrica Contemporánea*, vol. XII, N° 24. Disponible en:

<https://revistes.uab.cat/rubrica/article/view/v12-n24-galimberti>

Klink, Jeroen (2005). *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. Publicado en Gobernar las metrópolis de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José M. Fernández Güell, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.*

Lafranchi, Gabriel; Bidart, Mercedes (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe. Programa de Ciudades, Área de Instituciones y Gestión Pública. Documento de trabajo N° 151. CIPPEC, Buenos Aires.*

Lefevre, Christian (2005). *Principios de un buen gobierno metropolitano. Publicado en Gobernar las metrópolis de Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Roura, José M. Fernández Güell, editores. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.*

Levin, Mirta (2020). *La reconstrucción de los vínculos entre campo y ciudad. La definición de suelo periurbano en el Área Metropolitana de Rosario. Revista Café de las Ciudades*, N°



190. Disponible en: <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/la-reconstruccion-de-los-vinculos-entre-el-campo-y-la-ciudad/>

Madoery, Oscar (2007). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM edita, Universidad Nacional de General San Martín, San Martín.

Martorell, Gonzalo (2020). *La planificación estratégica urbana: continuidades e innovaciones de la trayectoria de la ciudad de Rosario*. Maestría en desarrollo y gestión territorial, UNR, Rosario.

Miano, Amalia y Presmsan, Betina (2008). *La experiencia del Plan Estratégico de Rosario: participación, diversidad cultural y planificación*. Publicado en Trabajo, desarrollo, diversidad: una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos. Comp. Ana Inés Heras y David Burin. Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad (CICCUS), Buenos Aires.

Pérez, Pedro (2007). *Para (re) pensar la gestión metropolitana (con sesgo político)*. Revista Territorios Metropolitanos, año 1, N° 1, Universidad Autónoma Metropolitana. México D.F.

Pérez, Pedro (2014). *El gobierno metropolitano como gobernabilidad: Entre la autorregulación y la orientación política*. Revista Economía, Sociedad y Territorio, vol XIV, N° 45. El Colegio Mexiquense, Toluca.

Rodríguez, Alfredo; Oviedo, Enrique (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Serie Medioambiente y Desarrollo N°34, CEPAL. Santiago de Chile.

Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/b9842ff6-2d33-4990-9b3c-396e364c8e5b/content>

Subirats, Joan (2018). *¿Gobierno metropolitano? Ventajas e inconvenientes de la centralización y la descentralización en la esfera metropolitana de Gobierno*. Publicado en Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. Vol., 2 N° 2, INAP, Buenos Aires. Disponible en:

https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/issue/view/11/EA_VOL2_NUM2

Theodore, Nik; Peck, Jamie; Brenner, Neil (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Revista Temas Sociales, N° 66. Santiago de Chile.

FUENTE DOCUMENTAL

ECOM (2014). *El Área Metropolitana de Rosario. Estructura institucional y caracterización territorial*.

ECOM (2019). *La construcción y consolidación de un plan metropolitano*. Disponible en: https://ecomrosario.gob.ar/web/uploads/biblioteca/46/ECOM_Un%20Plan%20Metropolitano.pdf?1564406864

ECOM (2022). *La urbanización vacía: hacia una nueva política metropolitana del suelo*. Disponible en:

<https://ecomrosario.gob.ar/web/uploads/biblioteca/82/La%20Urbanizaci%C3%B3n%20Vac%C3%ADa%20-%20REGISTRO.pdf?1663336533>

Ley Provincial N° 13.532, 2016. Disponible en:

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>

PEM (2004). *Documento base Plan Estratégico Metropolitano*.



PER (1998). Documento base Plan Estratégico Rosario.

PERM (2008). Documento base Plan Estratégico Rosario Metropolitana PERM+10.



La criminalidad económica. Estudios desde la perspectiva de género

Margarita Zabalza

Facultad de Derecho – UNR

margaritazabalza@hotmail.com.

Resumen

En materia de criminalidad económica las mujeres actúan desempeñando diversos roles. En numerosas situaciones intervienen en las conductas delictivas sin real conocimiento o voluntad sobre su eventual participación criminal, desempeñando roles en estructuras empresarias de gran envergadura. Esta intervención formal, generalmente, oculta un entramado de vínculos asimétricos, en los que subyacen relaciones afectivas, filiales o laborales, que se alimentan de situaciones de vulnerabilidad o desconocimiento. Muchas veces son las mujeres quienes actúan como testaferros, utilizadas como medio para el ocultamiento de activos.

Por ello, nos hemos propuesto en el marco del Programa de Estudios Interdisciplinarios sobre Prevención y Persecución de la Criminalidad Económica (CEI-UNR), abordar esta temática que se plantea en las investigaciones criminales de este tipo y, posteriormente, al momento de decidir una eventual responsabilidad penal, introducir la perspectiva de género como herramienta de análisis transversal en la valoración de la prueba colectada en la causa. En ese marco, construir indicadores que permitan dar cuenta del verdadero rol desempeñado por las mujeres que se encuentran involucradas en supuestos de criminalidad económica y las posibles respuestas que surgen desde la dogmática jurídica y desde el abordaje judicial, con una mirada transversal de género, se torna imprescindible.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Como primer cuestión, debo advertir que esta ponencia no me pertenece individualmente, sino que estoy presentando el resultado de una serie de trabajos que un grupo de mujeres¹⁵² viene realizando sobre la temática, específicamente trabajos presentados en el marco de las XVII Jornadas de Economía Crítica y VI Jornadas de Economía Feminista que se realizaron en la Ciudad de Buenos Aires los días 26, 27 y 28 de septiembre pasado. Habiendo dicho ello, intentaremos aquí de sintetizar las cuestiones problematizadas y las conclusiones arribadas a los efectos de aportar al debate de esta mesa, en lo relativo a la necesidad de aplicar la perspectiva de género en la investigación de la Criminalidad Económica.

I. Ideas preliminares. La perspectiva de género

A fin de abordar acabadamente el tema aquí propuesto, debemos partir de delimitar el concepto “género”. En efecto, la noción de género, –a diferencia del término “sexo”, que hace referencia a las diferencias biológicas entre el hombre y la mujer–, comprende *“las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de las facultades y derechos a favor del hombre y en detrimento de la mujer”*¹⁵³.

Tal como expresa Lamas¹⁵⁴, a diferencia de categorías como clase social o etnia, que han sido instrumentos analíticos desde hace mucho tiempo, la categoría *género* es una herramienta de reciente creación y su uso no está generalizado. La autora perfila el género como resultado de la producción de normas culturales sobre el comportamiento de los hombres y las mujeres, mediado por la compleja interacción de un amplio espectro de instituciones económicas, sociales, políticas y religiosas.

Mantilla¹⁵⁵, por su parte, expresa que existe una suerte de “arreglos de género” en las sociedades que tienden a privilegiar lo masculino heterosexual frente a lo femenino y la diversidad sexual. A su vez, introduce el concepto de “estereotipo de género”, destacando que se centra en “una visión generalizada o idea preconcebida sobre los atributos o características que tienen o deberían tener, o sobre los papeles que cumplen o deberían cumplir tanto hombres como mujeres”.

Por tanto, continúa explicando la autora, al aplicar una perspectiva de género, lo que se logra es visibilizar y analizar de una forma distinta aquellas conductas, normas, políticas públicas y demás situaciones entendiendo su impacto diferenciado en las personas. En ese sentido, indica que esa perspectiva es una herramienta y una categoría de análisis que permite conocer las

¹⁵² Asimismo, se puede mencionar el Oficio 100-237890/2020 de la Superintendencia de Sociedades mediante el cual se permite el aporte de capital en criptoactivos; el Concepto 977/17 del Consejo Técnico de Contaduría Pública en el que se asimila a las criptomonedas con un activo bursátil o financiero; la Ley de financiamiento 1943 de 2018 a través de la cual se otorgan beneficios fiscales a las empresas de desarrollo tecnológico; y el Concepto 20436 de 2017 por el que se regula el impuesto a la renta a las actividades de creación y transferencia de monedas virtuales.

¹⁵³ <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBodega/D/2/2020-2029/2021/06/E75F3.PDF>

¹⁵⁴ La Ley N° 21.526 de la Ley de Entidades Financieras comprende a todas aquellas personas o entidades, sean de naturaleza pública o privada, que desarrollen intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros. En efecto, esta actividad está reglamentada por el art. 1 de la Ley N° 21.526 que declara comprendida en ésta Ley y en sus normas reglamentarias a “las personas o entidades privadas o públicas, oficiales o mixtas de la Nación, de las provincias o municipalidades que realicen intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros”. Por su parte, el art. 2 de la Ley N° 21.526 se refiere a las entidades expresamente comprendidas, que son: a) Bancos Comerciales; b) Bancos de Inversión; c) Bancos Hipotecarios; d) Compañías Financieras; e) Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda u otros Inmuebles; y f) Cajas de Crédito. Esta enumeración no es taxativa

¹⁵⁵ RAFECAS, Daniel. Derecho penal sobre bases constitucionales. Didot, Buenos Aires, 2021, p. 77.



diferentes dimensiones que abarca la discriminación contra las mujeres y la población LGTBI, y las estrategias necesarias para combatirla.

Efectuadas las reseñas conceptuales genéricas, y siendo que nos hemos propuesto analizar la criminalidad tributaria desde la perspectiva de género, cabe ahora adentrarnos en algunas nociones que ponen de resalto la importancia del tópico.

Agustina O'Donnell¹⁵⁶ explica al respecto que, al igual que muchos institutos y normativas del derecho positivo, la criminalidad económica no puede ser tampoco pensada en términos neutros al género, recordando que fue Sara Facio Montejo quien, en el marco de sus estudios feministas, destacó que, si entendemos correctamente qué es el género, veremos que todas las leyes, todas las políticas y todo el quehacer humano tienen que ver con el género porque no han sido neutrales en términos de género sino todo lo contrario, parciales al género masculino. Por eso es que, si queremos establecer la igualdad entre mujeres y hombres, necesitamos entender cómo el género masculino ha sido el patrón o estándar contra el que se mide la igualdad o la desigualdad del género femenino.

En este orden de ideas, Giuliana Bertini¹⁵⁷ ha expresado que:

“la consolidación de la perspectiva de género se gestó en la Conferencia de Beijing en 1995, donde fue abordada, junto con la violencia contra las mujeres, como una vulneración de los derechos humanos. Este enfoque se presenta como una herramienta fundamental para avanzar hacia la igualdad, desmantelando los estereotipos de género. Su aplicación no sólo es una obligación ética, sino también jurídica para el juzgador, ya que posibilita contrarrestar las políticas que, a pesar de ser consideradas “neutrales”, perpetúan las desigualdades de género existentes”.

En la misma línea, la autora refiere que el Comité de la CEDAW ha elaborado la Recomendación número 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, y que, en especial, se ha advertido que, con frecuencia, los jueces adoptan normas rígidas sobre lo que consideran un comportamiento apropiado a la mujer y castigan a las que no se ajustan a estos estereotipos. Así, indica que en el derecho penal esto puede traer como consecuencia que los perpetradores no sean considerados jurídicamente responsables de las violaciones de los derechos de la mujer, manteniendo de esta forma una cultura de impunidad.

Concluye Bertini¹⁵⁸ expresando que:

“un sistema de justicia que discute en sus procesos penales argumentos basados en estereotipos reduce la oportunidad de las mujeres de obtener una respuesta adecuada por parte de la justicia y, a la vez, obstruye sus derechos y garantías, exponiéndolas a la aplicación de normativas sesgadas que favorecen la perpetuación de la violencia de género, la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en este colectivo, manteniendo así la persistente desconfianza en el sistema de administración de justicia”.

Sin lugar a dudas, es imposible pensar a la sociedad actual desde una mirada estrictamente neutral, porque las desigualdades existen y se acentúan entre los géneros: la desigualdad de género es estructural. La ausencia de un reconocimiento de ese punto de partida, puede llevar

¹⁵⁶ Idem, pp. 78/79

¹⁵⁷ MIR PUIG, Santiago: Derecho Penal. Parte General, 10a ed. , BdeF, Buenos Aires, 2020, pp 117.

¹⁵⁸ ROXIN, Claus: Derecho penal. Parte General, t.1. Fundamentos. La estructura de la teoría del delito. Civitas, Madrid, 2014. pp. 148/150.



a los jueces a una valoración probatoria arbitraria y sesgada, equiparando roles criminales, allí donde existe una estructural relación de disparidad.

II. Las mujeres en la criminalidad económica. Roles.

La criminalidad económica se integra por los delitos tributarios, financieros, el lavado de activos, la fuga ilícita de capitales, delitos de los que participan funcionarios públicos - enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, corrupción; etc.-. entre otros. Se trata de la denominada criminalidad compleja.

El paradigma de la complejidad parte de un pensamiento sistémico y busca reconocer la interdependencia de los hechos y los actores. Dentro de los sistemas de organización criminal, las interacciones pueden basarse en lazos familiares, de amistad, afinidades de antecedentes, intercambio de recursos, experiencia individual, lealtad grupal o gobierno por una figura dominante (Morin, 2009).

Entendiendo ello, la tarea del investigador criminal es procurar explicar el por qué del crimen, los roles que asumen los diferentes actores y la interdependencia entre estos. Así, las mujeres pueden aparecer como meras prestadoras de identidad (testaferros), dirigentes, amas de casa, jefes de familia.

La producción científica sobre el perfil diferencial de la delincuencia económica ha identificado, con bastante contraste empírico, los factores que la explican en el plano sociodemográfico, criminológico y psicológico, aunque existe una gran ausencia de estudios que analicen dicho perfil desde la perspectiva de género como categoría de análisis¹⁵⁹.

La ausencia de datos certeros repercute notablemente en los resultados de este tipo de investigaciones, ya que, por ejemplo, nos permitirían analizar los roles de las mujeres en estos delitos, es decir, si se trata de mujeres como potenciales imputadas o como víctimas, si la mujer es una real beneficiaria final, si actúa como directora de empresa o como titular de bienes suntuarios. Justamente, esta diferencia de roles es representativa de las desigualdades estructurales existentes entre hombres y mujeres, concretamente desde el punto de vista económico.

Al respecto, resulta significativo traer a colación lo puntualizado por Carolina Vanella¹⁶⁰, quien nos indica que, si bien en los casos de delincuencia organizada se vislumbra una mayor presencia de hombres en todo tipo de ramificaciones, roles y estatus, lo cierto es que también se advierte el aumento de la participación de la mujer y el papel que desempeñan en este tipo de organizaciones. Por lo tanto, se observa una necesidad de estudiar las características del rol desempeñado por las mujeres, así como su estatus en la organización criminal, a fin de lograr dilucidar la amplitud de la implicación en los hechos delictivos que se investigan.

En general, cuando nos referimos a la criminalidad de cuello blanco, advertimos que tradicionalmente han sido los varones los que han ocupado los puestos de mayor responsabilidad en la esfera pública y privada. Pese a ello, en los últimos años también ha cobrado especial importancia el colectivo femenino en este sector. Lo que, necesariamente, repercute en las distintas formas de criminalidad.

En el ámbito de los delitos vinculados a la criminalidad económica, destacan Sansó y Pascual¹⁶¹ que el accionar de las mujeres se circunscribe, principalmente, a un rol de “testafer-

¹⁵⁹ Idem, p. 158.

¹⁶⁰ Zaffaroni, E Raúl; Alagia Alejandro, y Slokar, Alejandro: Manual de derecho penal. Parte General, 2ed. Ediar, Buenos Aires, 2010, p. 106.

¹⁶¹ DONNA, Edgardo: Derecho Penal. Parte General, T. 1, 2a Ed. actualiza. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2019, p. 262.



rras”. Prestan su nombre como titulares de “sociedades fantasmas o de pantalla”, a través de las cuales se efectúan movimientos bancarios y/o financieros de los activos de la organización criminal. Advertimos que, en este tipo de maniobras, la mujer asume un rol alejado de la violencia física y más cercano a la concepción patriarcal del “adecuado y correcto” accionar que debe tener en la sociedad.

Por su parte, en el contexto de la investigación sobre mujeres y la mafia, se observa cómo el fenómeno mafioso refleja la preponderancia de los hombres en la sociedad. (Bartolotta Impastato, 2020). Ahora bien, aunque formalmente es masculino, se han documentado roles activos de mujeres en actividades mafiosas, presentándose ejemplos históricos y contemporáneos de mujeres acusadas con puestos relevantes en organizaciones criminales, evidenciando la adaptabilidad de la mafia a cambios sociales y de género.

Del relevamiento de causas judiciales puede observarse cómo son numerosos los casos de mujeres que manejan el dinero producido de la actividad criminal desplegada, los recursos humanos, y hasta se verifica un rol activo en la planificación de crímenes. Por lo tanto, la mujer debe ser comprendida como más que simplemente una víctima, cuya única tarea dentro de los grupos criminales es la de reproducirse, sino que debe complejizarse la manera en la que se comprende su accionar dentro de los mismos.

No cabe duda que la desigualdad de género es de tipo estructural. Y ello lo vemos tanto en los lugares que ocupan las mujeres en puestos jerárquicos en empresas, así como en las diferencias de remuneraciones que aún existen entre hombres y mujeres.

En particular, un estudio reciente¹⁶², del año 2023, puso de relevancia que, tomando como base las mil 1.000 empresas que más facturan en el país, sólo el 16% de los puestos en el directorio están cubiertos por mujeres (5.248 son hombres y solamente 1.000 son mujeres). A su vez, las presidencias están ocupadas por hombres en el 93,5% de los casos relevados y sólo 11% de mujeres ocupaban la vicepresidencia. De los 1.000 directorios de las compañías, 472 están integrados solamente por hombres y 6 exclusivamente por mujeres; en solo 10 directorios, son mujeres quienes ocupan las posiciones tanto de presidente como de vice y en casi 9 de cada 10 juntas directivas de dos o más miembros, la proporción de mujeres es menor de 40%.

En el mismo sentido, desde una perspectiva económica y a modo enunciativo, Donzelli y Gonzalez¹⁶³, definen al llamado “*techo de cristal*” como las dificultades que impiden a las mujeres acceder o permanecer en cargos directivos o jerárquicos, afectando en consecuencia su desarrollo profesional. Señalan que se habla de techo ‘de cristal’ en una clara alusión a uno de tipo invisible, transparente, un obstáculo que provoca que las mujeres no puedan avanzar a partir de determinado momento de sus vidas hacia los puestos de mayor poder en las organizaciones.

Este “techo” claramente tiene un impacto en el rol que las mujeres asumen en la delincuencia económica, que se valen, mayormente, del entramado de personas jurídicas, fideicomisos y otras formas empresariales para ser cometidos.

Ahora bien, tenemos que dejar en claro que coincidimos con Bertini en cuanto a que “*el mero hecho de que intervenga una mujer no constituye como requisito aplicar la perspectiva de*

¹⁶² GOLDES, Ezequiel.: “El delito de evasión tributaria mediante el uso de criptomonedas”, revista de Derecho Penal Tributario”, n° 27-2021

¹⁶³ <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/6055-D-2020.pdf>



género al momento del decisorio, sino que se debe realizar un análisis orientado a detectar relaciones asimétricas de poder y situaciones estructurales de desigualdad”¹⁶⁴.

Otro elemento a considerar es la participación de las mujeres en la lucha contra la criminalidad compleja, ocupando diversos roles en el campo de la prevención y persecución penal de estos tipos de estructuras: jefas de grupos de investigación y análisis, fiscales, analistas a cargo de direcciones de prevención.

Existe además, un movimiento antimafia en el que las mujeres desempeñan un papel importante, especialmente desde los años 1980, con la formación de la Asociación de Mujeres Sicilianas para la Lucha Contra la Mafia, que surge como respuesta a la escalada de violencia mafiosa dirigida contra instituciones y personas que se oponen a la expansión del poder y los intereses mafiosos.

Entonces, ante un supuesto de criminalidad económica, el caso deberá ser analizado de manera contextual y transversal, teniendo en consideración las desigualdades estructurales que caracterizan al mundo empresarial y de los negocios, a fin de detectar el real rol que cumple la mujer presuntamente involucrada dentro de las personas jurídicas. En algunos casos, éste será meramente formal o develará una menor injerencia en la esfera de la toma de decisiones.

En esa línea, podemos extraer dos elementos determinantes para la investigación y juzgamiento con perspectiva de género de los delitos económicos. Por un lado, analizar si existen relaciones asimétricas de poder entre las personas involucradas en el delito en cuestión. Por otro lado, determinar si las mujeres involucradas son reales beneficiarias finales, esto es, personas que realmente poseen y se aprovechan del capital o patrimonio de la persona jurídica (ya sea que ocupen o no formales posiciones dentro de la misma). Volveremos sobre ello.

III. Casos relevantes a la luz de la jurisprudencia reciente

Si bien, como se ha dicho, podríamos calificar de incipiente el desarrollo teórico de la perspectiva de género en materia de criminalidad económica, principalmente en aquellos casos en los que las mujeres ocupan un rol meramente formal en estructuras empresarias, encontramos algunos precedentes jurisprudenciales en los que se comienza a abordar el tema.

Tal vez el más resonante y actual, principalmente por la repercusión mediática del caso, sea el fallo "Báez", seguido contra Lázaro Báez, sus dos hijos varones y sus dos hijas mujeres, entre otras personas imputadas, por lavado de activos.

Más allá de la diversidad de aristas que presenta la causa, nos centraremos en los análisis que efectuaron el Tribunal de primera instancia, -Tribunal Oral en lo Criminal Federal Nro. 4 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁶⁵, y el de alzada – la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal-¹⁶⁶, en relación a la participación de las hijas del principal acusado en el desarrollo de la actividad criminal.

¹⁶⁴ <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/2933-D-2021.pdf>

¹⁶⁵ <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/1362-D-2022.pdf>

¹⁶⁶ Artículo 7°. — Los siguientes términos utilizados en este capítulo tienen el significado que a continuación se define, y según se complementa en su reglamentación.

a) Criptoactivo: representación digital de valor registrada en un protocolo de tecnología de registro distribuido o tecnología similar, asegurada criptográficamente.

b) Criptoactivo de emisión centralizada: Criptoactivo que no sea descentralizado. En caso de duda, se considerará que un Criptoactivo es de emisión centralizada.

c) Criptoactivo descentralizado: Criptoactivo desarrollado en código abierto, que es autónomo en tanto no representa derechos ni obligaciones exigibles contra un emisor, y cuya emisión, validación, circulación y desarrollo y funcionamiento no dependen de una entidad central sino de las conductas independientes de los miembros de una comunidad que es abierta y



En febrero del año 2021, el Tribunal Oral Nro. 4 de CABA, en el fuero federal, decidió, por mayoría, condenar a Melina y Luciana Báez como partícipes secundarias del lavado de activos agravado, perpetrado, fundamentalmente, por su padre. Al respecto, los magistrados que integraron el voto mayoritario, sostuvieron que las hijas del empresario conformaron una:

“estructura jurídica, societaria y bancaria en la Argentina y en el extranjero, con el fin de canalizar, convertir, transferir, administrar, vender, disimular y/o poner en circulación en el mercado fondos de procedencia ilícita, en pos de cortar todo lazo con los hechos que los originaron y convertirlos e integrarlos al circuito económico formal bajo apariencia de licitud, al menos durante el período comprendido entre los años 2010 y 2013”.

Así, consideraron que, las hijas de Báez, asumieron el rol de beneficiarias en diversas cuentas por las que circuló el dinero de origen ilícito, prestando su nombre a la organización para *maquillar* las operaciones de lavado perpetradas por su padre. A tales fines, según los magistrados, éstas prestaron copias rubricadas de sus pasaportes para asumir un rol en la constitución de diversas empresas y en una fundación.

El fallo en cuestión contó con el voto en disidencia de la Dra. López Iñiguez que, en lo que aquí interesa, consideró que tanto Melina como Luciana Báez debían ser absueltas. Al respecto, cuestionó la valoración de la prueba efectuada por sus colegas, la que, a su criterio, “estuvo sesgada por la ausencia de cualquier referencia al contexto en el cual estaban inmersas las mujeres”.

En ese sentido, y luego de recordar los compromisos asumidos por el Estado en materia de perspectiva de género, la magistrada indicó que, justamente, ésta era la que permitía advertir las consecuencias del género en el derecho y en la justicia penal, allí donde las normas y las instituciones permanecían neutrales.

En cuanto al caso concreto, la Dra. López Iñiguez destacó la especial situación de vulnerabilidad que caracterizaba a las hermanas Báez, las que habían asumido un rol pasivo en una estructura familiar con una jerarquía estrictamente masculina, comandada por sus hermanos varones y, muy especialmente, por su padre. Además, puntualizó que, a lo largo del debate, había quedado demostrado que las hijas del empresario debían pedir permiso para usar el avión particular, no poseían bienes registrables a su nombre y su desarrollo laboral dependía de la decisión paterna que les asignaba trabajos más o menos irrelevantes.

Aseveró que, en uno de los interrogatorios llevado adelante por el Ministerio Público Fiscal, había quedado evidenciado que, a pesar de que una de las hijas de Báez figuraba como empleada de una de las constructoras de la familia, nunca había prestado funciones reales allí, sino que simplemente tenía una tarjeta de débito de la empresa para costear sus gastos de estudiante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Refirió que ninguna prueba dio siquiera indicios de que las mujeres hubieran participado en reuniones de directorio o en discusiones dentro de los órganos jerárquicos de las empresas a las que sólo formalmente pertenecían.

Por otra parte, con un desarrollo argumental que resulta más que interesante, la magistrada criticó la categorización que realizó el voto de la mayoría al referirse a las hijas de Báez como “beneficiarias finales” de la actividad de lavado. Así, puso de resalto que:

libre de permisos en tanto no limita el ingreso de nuevos participantes con iguales facultades a las de los participantes pre-existentes, y cuyo valor surge de la oferta y demanda en mercados abiertos.



“no cabe duda que la definición del GAFI, y sus preocupaciones al respecto, se centra en las personas naturales (no jurídicas) que realmente poseen y se aprovechan del capital o patrimonio de la persona jurídica, así como en aquellos que realmente ejercen un control efectivo sobre ella (ya sea o no que ocupan formales posiciones dentro de la persona jurídica), en lugar de solo las personas jurídicas que son legalmente (en papel) con derecho a hacerlo”, señalando que “es prístino que sus dos hijas mujeres no tuvieron jamás ninguna relación real de toma de decisiones respecto de esa empresa”.

Con el objeto de ilustrar el rol de subordinación que ocupaban las mujeres en la estructura familiar, la jueza describió que Luciana Báez siempre había sido “ama de casa”, madre de dos hijos y, al momento del juicio, soltera. Mientras que Melina Báez era, al inicio de las maniobras ilícitas juzgadas, tan sólo una niña, en edad escolar y que, posteriormente, fue una estudiante universitaria radicada en Capital Federal, que recibía una especie de “manutención”, figurando como empleada de una empresa a la que no había concurrido nunca. Además, señaló que Melina no tenía movilidad propia en Capital Federal, que sólo contaba con una tarjeta azul para conducir un vehículo familiar en Río Gallegos, localidad a la que concurría esporádicamente cuando su padre le permitía viajar en alguno de sus aviones privados.

Así también, la magistrada recordó uno de los interrogatorios que atravesó Melina Báez en el juicio, del que se desprendió que sus documentos personales, es decir su “DNI” y su “pasaporte”, permanecían en la casa familiar en Río Gallegos, y respecto de los cuales, miembros de su familia habían obtenido “copias” para realizar trámites cuyo objeto era desconocido por la acusada. Además, puntualizó que Melina se mostró dubitativa sobre la suscripción de documentos que le fueron exhibidos en el debate, en relación a los que refirió que “no estaba segura que esa fuese su firma”.

Como si lo narrado no fuera lo suficientemente esclarecedor, la magistrada recordó que, al momento de la detención cautelar de Lázaro Báez, Melina Báez debió regresar a Río Gallegos y abandonar sus estudios universitarios, para “hacerse cargo” de su madre y de su abuela. Ello, en opinión de la magistrada, daba cuenta, aún más, de un rol absolutamente relegado al ámbito doméstico en el seno familiar.

El desarrollo del voto de la Dra. López Iñiguez merece ser destacado no sólo por su solvencia jurídica y expositiva, sino también, porque, a nuestro criterio, fue el que motivó a que el Tribunal de Alzada en el fuero penal federal, es decir la Cámara Federal de Casación Penal, en febrero del año pasado (2023), dispusiera, finalmente, la absolución de Luciana y Melina Báez en la causa señalada.

En efecto, los magistrados integrantes de la Sala IV, los jueces Mariano Hernán Borinsky, Javier Carbajo y la jueza Ángela E. Ledesma, reeditaron los fundamentos de la magistrada de la instancia anterior, para sostener que, en razón de una orfandad probatoria y a la luz de un análisis transversal de género del caso, las hijas de Báez no tenían responsabilidad criminal en el lavado de activos juzgado.

Consideramos redundante adentrarnos en los argumentos expuestos por los magistrados, aunque merece la pena ser destacados dos señalamientos realizados por la Dra. Ledesma. En primer lugar, la magistrada hizo mención a que el caso se enmarcaba en un supuesto de criminalidad económica organizada, aspecto que debió haber activado “alertas” en los acusadores y magistrados intervinientes acerca de las desigualdades que presentaba este tipo de fenómenos, para poder detectar los estereotipos, evidenciarlos y cuestionarlos. Lo que abona a la relevancia que presenta en la actualidad el tópico de esta ponencia.



En segundo lugar, la Dra. Ledesma arribó a la conclusión de que el empresario Lázaro Báez utilizó como “instrumento” a sus hijas para la concreción de las maniobras investigadas. Esta noción de “instrumento del delito”, en el caso de mujeres en contextos de vulnerabilidad, como característico de la criminalidad económica, nos resulta categórico sobre el rol que, en realidad, detentan algunas personas que han sido primigeniamente imputadas en casos como el aquí abordado.

Otro de los precedentes jurisprudenciales relevantes que encontramos es el caso “Cardoso”¹⁶⁷, en el que, a diferencia del caso “Báez”, que culminó con la absolución de las acusadas por ausencia de tipicidad subjetiva (dolo), el análisis del plexo probatorio desde una mirada de género tuvo consecuencias directas en la mensuración de la pena de prisión impuesta a las condenadas.

Someramente, cabe indicar que, en la causa referida, el Tribunal Oral en lo Federal Nro. 1 de Córdoba, en octubre del 2020, condenó a Francina y Luisina Mengo como coautoras del delito de asociación ilícita para cometer delitos tributarios, previsto en el art. 15 inciso c) de la Ley 24.769 (hoy art. 279 de la Ley nro. 27.430), a las penas de cuatro (4) años de prisión accesorias legales y costas.

Durante el debate, celebrado en primera instancia, los magistrados entendieron que se había logrado acreditar que las referidas mujeres habían intervenido como miembros de la organización criminal dirigida por su padre, junto a un número importante de personas.

Sin embargo, en la vía recursiva, la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal, consideró que el Tribunal cordobés había omitido analizar la aplicación de la pena de prisión a las nombradas bajo el prisma de género.

En ese sentido, hicieron referencia a la ausencia de consideración sobre el ámbito de autodeterminación que habían tenido las condenadas al momento de los hechos, su corta edad durante su comisión, la inexperiencia en el rubro, la emancipación que había realizado el padre para colocarlas al mando de dos empresas y el “*vínculo natural de autoridad que ejerce un padre en la vida de las hijas*”.

Además, los magistrados del Tribunal Casatorio hicieron hincapié en el impacto que la sanción penal podría tener en la vida actual de las acusadas, “*quienes durante el tiempo que insumió el proceso se convirtieron en madres de hijos menores de edad e iniciaron un proyecto familiar*”.

Al anular la parte dispositiva correspondiente a la imposición de pena, el Tribunal de Córdoba¹⁶⁸ debió expedirse nuevamente al respecto. Así fue que, en un segundo fallo, la jueza María Noel Costa, quien lideró el acuerdo, efectuó un minucioso análisis de la normativa aplicable al caso y del plexo probatorio que lo caracterizaba.

Como punto relevante, destacó una serie de pautas que resultaban útiles para detectar relaciones de desigualdad en contextos criminales y cómo abordarlas, es decir:

“1.- Analizar el entorno social correspondiente al hecho, observando si se trata de un ambiente caracterizado por la desigualdad, asimetría, discriminación y/o la violencia. 2.- Identificar las personas que se encuentran en un nivel de vulnerabilidad. 3.- Identificar las personas que se encuentran en situación de desigualdad formal, material y/o estructural. 4.- Advertir en el proceso por parte de

¹⁶⁷ José Sbatella fue presidente de la UIF en el período 2010 a 2015.

¹⁶⁸ <https://sro.uif.gob.ar/Sro/RegisterUser.aspx>



los sujetos procesales la reafirmación de la desigualdad. 5.- Determinar cuáles son los derechos reclamados o vulnerados y si hay mujeres víctimas de discriminación y violencia. 6.- Si la persona pertenece a un grupo desaventajado (categoría sospechosa) 7.- Conocer y manejar los roles de estereotipo de género sociales y propios. 8.- Determinar si entre las personas vinculadas al caso subyace una relación asimétrica de poder. 9.- Cuestionar la pretendida neutralidad de la norma a fin de evitar los impactos diferenciados en su aplicación. 10.- Verificar la existencia de estereotipos de la norma o en el actuar del estado. 11.- Argumentar de tal manera que la sentencia se haga cargo de las desigualdades del caso. 12.- Determinar cuál es la norma que garantiza mejor el derecho a la igualdad de la víctima o de las personas involucradas en el caso”.

Además, afirmó que existían numerosos tipos de violencias de género y que, el caso en análisis, se caracterizaba por la de orden patrimonial, ya que se habían detectado vínculos de dependencia financiera. Así, recordó que tanto Francina como Luisina habían sido emancipadas desde muy jóvenes para poder estar a cargo de las empresas de su padre, ya que él tenía problemas con el banco, y que, el mismo padre, se había referido a ellas de manera despectiva, señalando que *“no le quedaba más alternativa que colocarlas formalmente al mando de sus firmas”*.

Ello, a criterio de la jueza, si bien no las eximía de la responsabilidad penal por sus hechos, llamaba a atenuar las penas oportunamente impuestas. Por lo tanto, de forma unánime, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del mínimo de la pena previsto para la figura del art. 15 inciso c) de la Ley Penal Tributaria y dictó penas de ejecución en suspenso, concretamente de dos (2) años y seis (6) meses de duración.

En otra etapa del proceso, podemos resaltar la decisión adoptada por el titular del Juzgado en lo Penal Económico Nro. 9¹⁶⁹, en el marco de una causa seguida contra un matrimonio por presunta comisión del delito de apropiación indebida de los recursos de la seguridad social (art. 9 del Régimen Penal Tributario).

Concretamente, se les había imputado, en su carácter de socios gerentes de una empresa constructora, constituida como una SRL, no haber depositado tempestivamente, ni en el plazo de gracia acordado por la legislación penal, los aportes del Sistema Único de la Seguridad Social correspondientes a los empleados de dicha firma.

Ahora bien, como defensa, luego de la imputación, C.M.K, esposa de H.F.F., indicó que ella no había asumido funciones dirigenciales en la empresa, sino que asistía como una empleada más y que tenía tareas meramente organizativas, vinculadas a los recursos humanos y la gestión de personal. Además, indicó que había asumido el rol de socia gerente de la empresa por una obligación formal para la constitución de la sociedad que estaba en cabeza de su marido.

Destacó que, a medida que avanzaron los años, fue madre y que se le exigía que cumpliera con las tareas de cuidado, por lo que, incluso, empezó a desligarse de las pocas que cumplía en la empresa. Refirió que su marido era la única persona que dirigía la empresa durante su maternidad.

Consecuentemente, ante el descargo realizado por C.M.K, el juez decidió sobreseerla por el delito imputado. Al respecto, consideró *“el contexto de sufrimiento psicológico”* en el que estaba inmersa, dado que se le exigía que cumpliera dos roles, uno en la empresa y otro en su hogar. Ello, a criterio del juez, era ilustrativo de un escenario patriarcal de subordinación, en

¹⁶⁹ <https://sro.uif.gob.ar/SROAPP/#/consultaRegistracion>



el que la acusada no pudo conocer los pormenores del manejo empresarial y, mucho menos, la falta de cumplimiento de las obligaciones fiscales de la firma.

El referido decisorio fue confirmado, a la postre, por la Cámara en lo Penal Económico de CABA.

Un antecedente de nuestra Provincia para destacar es el caso de Lucía, quien fuera hallada penalmente responsable tanto en primera como en segunda instancia -en calidad de instigadora- de los delitos de amenazas coactivas agravadas por ser anónimas, con uso de arma de fuego y por tener como propósito alguna medida o concesión de miembros de poderes públicos, agravado ello por haber sido cometidos con la intervención de menores de dieciocho años de edad (CUIJ N° 21-06972393-1). Respecto del fallo del A-quo, destaca respecto de los argumentos esgrimidos por la defensa:

“... la palmaria insensibilidad mostrada por la enjuiciada respecto de todo su entorno mediante su accionar delictivo no concuerda en nada con el bienestar de los hijos que promulga la defensa ... es visiblemente desacertado enlazar la alternativa de morigeración con la sola condición de mujer-madre sin atender a la inconveniencia que la probada falta de idoneidad sugiere para el caso, pues lo único que se lograría con ello es el reforzamiento indebido del estereotipo de género por el que tradicionalmente se le asigna a aquellas funciones exclusivas o preponderantes dentro de la esfera doméstica”.

De los precedentes jurisprudenciales citados, se observa la tendencia de los Tribunales a adoptar una mirada transversal de género en supuestos de criminalidad económica, que llaman a desentrañar las estructuras relacionales intrínsecas las que, muchas veces, subyacen a aquellas propias a las organizaciones empresariales involucradas en supuestos de criminalidad económica.

Esta mirada no siempre culminará con una ausencia de responsabilidad penal de las acusadas, tal como ha sucedido en un reciente caso evaluado por la Cámara Federal de Casación Penal¹⁷⁰, pero, entendemos, es obligatoria a la hora de analizar todos los elementos que componen la teoría del delito.

IV. La investigación penal. Indicadores objetivos.

A la complejidad de causas que involucran mujeres, se adiciona otro en el caso de analizar delitos cometidos por organizaciones criminales dado que ello conlleva la coexistencia de subtipos de hechos que se suceden en forma paralela o intermitente, en diferentes ubicaciones y con sujetos asumiendo diversas tareas. Por ello, será necesario desplegar una investigación planificada que utilice todas las técnicas disponibles de modo de atacar en forma conjunta todas las aristas criminales.

Para ello, la construcción de indicadores que permitan dar cuenta del verdadero rol desempeñado por las mujeres que se encuentran involucradas en supuestos de criminalidad económica, esto es, indicadores de desigualdad estructural que den cuenta de la realidad de sus roles en el entramado empresarial o de negocios. A tales efectos, hemos tomado como base de análisis y punto de partida el trabajo previo realizado por los Dres. Basso y Argibay Molina¹⁷¹ y las pautas consideradas en los precedentes jurisprudenciales abordados en el punto anterior.

¹⁷⁰ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gafi-evalua-la-argentina>

¹⁷¹ <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/sesiones/busquedaTac>



Es indispensable recordar que las mujeres se ven atravesadas por diversas formas de opresión que las vuelven vulnerables, más allá de su condición de género. Por lo tanto, no es posible reducir a las feminidades a una de las tantas aristas que conjugan su complejidad como partícipe en los delitos económicos.

Un abordaje ciego de perspectiva de género impide arribar a asignaciones de responsabilidad penal que garanticen la igualdad real y el principio de no discriminación, por ello, atendiendo a los estándares que exigen las normas constitucionales y convencionales en materia de género, es que se debe estudiar la responsabilidad que tiene cada mujer desentrañando si su actuar se vio condicionado o no.

Para ello, la utilización de indicadores busca repensar y evaluar el lugar de las mujeres en los crímenes económicos desde la perspectiva de género, brindando elementos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de investigar y juzgar con el propósito de relevar las posibles situaciones de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres involucradas.

Consecuentemente, se utiliza en la construcción de los indicadores un enfoque de análisis interseccional¹⁷² para comprender la multiplicidad de factores existentes que explican la vulnerabilidad y que ponen en tensión la dicotomía víctima/victimaria. Veamos algunos de ellos.

(a) Los vínculos interpersonales de cercanía.

Un factor determinante que es necesario tener en cuenta, son las relaciones y vínculos afectivos que se establecen entre las personas involucradas en un supuesto de criminalidad económica. No es posible ignorar que, dentro de estructuras familiares, -tal como lo hemos observado en los casos “Báez” y “Cardoso”-, como en relaciones de pareja, existen entramados que dan origen a lógicas de poder asimétricas.

Comprender de qué manera se vincula la mujer con los demás implicados, es un elemento explicativo clave. Ya sea la relación de afecto, de confianza genuina o la mera coacción a obedecer, son cuestiones que deben tenerse presentes a la hora de comprender qué rol desempeñan las mujeres en el entramado delictivo investigado.

Es posible encontrar casos donde mujeres, ya sean madres, hijas, esposas, entre otras, se ven implicadas en delitos de índole económica, siendo compelidas o directamente sin su conocimiento, a poseer bienes o a ocupar roles directivos o de importancia en empresas o sociedades. En muchos casos, las mujeres actúan como verdaderas “personas de paja” o testaferros para el ocultamiento de los reales orígenes de los activos.

En relación a ello, Agustina O'Donnell ha indicado que:

“es muy frecuente el uso de personas humanas interpuestas (vulgarmente conocidas como testaferros) para dificultar la acción de la justicia, ya sea haciendo que los activos no puedan hallarse o decomisarse por estar en manos de terceros. Para desempeñar esos roles, especialmente en operaciones de gran envergadura, suelen escogerse personas de suma confianza, que tengan algún vínculo estrecho

¹⁷² Debemos significar que el tratamiento a la animalidad, como una de las condiciones reprimidas, es una de las espectralidades a ser expuesta. Romandini enuncia uno de los contenidos que nos permitirá situar la base crítica de la *democracia representativa* (2010, p.31). Esto es, la falsa identidad entre lo “humano” y una vida cualificada, racional, no animal. Por el contrario, sitúa que toda estructura lingüística, discursiva de racionalización, normalización hace parte de la administración de la vida de sustrato biológico. La soberanía esta siempre determinada por un conflicto derivado de la politización de la condición animal del ser humano. Será esta una de las referencias críticas que guiará nuestro análisis de la negación de esta tensión por parte del pensamiento crítico en la racionalización y normalización de la comprensión de la *democracia representativa*.



con los delincuentes y que tengan relación asimétrica de poder, por la cual es improbable que estas los denuncien o defrauden”¹⁷³.

(b) Edad.

La edad, entendida como grado de madurez y/o experiencia, muchas veces puede representar un factor de vulnerabilidad. Al respecto, cabe preguntarse si las implicadas tienen la edad suficiente para realizar las operaciones en las que se encuentran involucradas.

Reconociendo la complejidad que conllevan muchas de las maniobras para efectivizar el ocultamiento de activos y delitos económicos, la edad de las investigadas es un aspecto crucial para determinar si tenían conocimiento y experticia para poder llevar adelante los ilícitos. Es por ello que se considera que la presencia de mujeres de la tercera edad como la de adultas jóvenes, incluso menores de edad y emancipadas para ocupar determinados roles, deberían ser factores que eleven una alerta cuando se investiga o juzga en este marco delictivo¹⁷⁴.

(c) Nacionalidad.

La condición de *migrante* es un factor más de vulnerabilidad, sobre todo en las mujeres. Ya sea que se trate de extranjeras o de personas que se encuentren en una situación migratoria irregular, en estos casos se detecta la ausencia de una red de contención formada por vínculos filiales y amistades, un desconocimiento de la regulación o del orden jurídico interno del país, una brecha cultural que dificulta la comprensión y, por lo general, una situación de precariedad económica. En algunos casos, este contexto de extrema vulnerabilidad, se incrementa con la presión de obtener recursos económicos para enviar a sus países de orígenes a fin de colaborar con sus familias.

Se observa que, en ocasiones, la mujer extranjera realiza trabajos de limpieza o tareas de cuidado en los hogares o las empresas de los principales responsables de las conductas ilícitas, lo que genera una sensación de “familiaridad” o “confianza”, que facilita su involucramiento en la actividad ilegal.

(d) Clase social.

No es posible negar que el lugar que se tiene en la estructura social y económica es influyente y acarrea condiciones de vulnerabilidad. Con ello, no se pretende negar la vulnerabilidad que puede existir en mujeres de estratos económicos superiores, pero es necesario reconocer que aquellas mujeres que se encuentran en condiciones estructurales de pobreza, se ven expuestas por su situación al delito. En efecto, la llamada “*feminización de la pobreza*”, representa uno de los factores claves para comprender la presencia de mujeres que actúan como “personas de paja”¹⁷⁵.

¹⁷³ La reducción del otro como violador de la ley que da vida como enemigo de vida se encuentra en la base mitológica occidental de raíz sacrificial. En lo que Franz Hinkelammert llama complejo de *Edipo Occidental*. Esto es, negación del asesinato fraterno, no del padre (HINKELAMMERT, 2000).

¹⁷⁴ Desde esta referencia la idea de los derechos humanos situados desde una universalidad abstracta que legitima los sistemas de representación democrática es cuestionable siempre como ejercicio de violencia anterior a cualquier legitimación axiológica o ideológica. Por ello los derechos deberán estar sometidos a juicio a partir de su capacidad de posibilitar la vida que regulan. Sin esa referencia pueden incluso ser la base de justificación de su propia violación en el régimen democrático. El ídolo que se vuelve contra la vida que lo sostiene.

¹⁷⁵ Resultan significativos en el caso latinoamericano los procesos de narco politización social, con el dominio de grupos sectarios que controlan el territorio, se extiende al mismo tiempo que el estado se fagocita dentro de políticas de austeridad que limitan las políticas públicas. Caso paradigmático el mexicano que al mismo tiempo no es denunciado en ningún mecanismo multilateral, siendo el país de mayor número de muertes de periodistas (VALLE, 2015, p.103). La crisis de los sistemas judiciales en la administración penal, así como la crisis de los



La pobreza no afecta de la misma manera a hombres y a mujeres, como tampoco podemos ignorar que la clase social de las mujeres es un factor determinante, que la vuelve más vulnerable, ya sea por el hecho de no contar con recursos suficientes, tener personas a cargo, ser la jefa de un hogar *monomarental*, entre otras situaciones.

(e) Formación.

Es trascendental, a la hora de investigar y juzgar este tipo de casos, tener en consideración el grado de escolarización de las mujeres implicadas, es decir, si se han completado las instancias formales de educación, como así también, si poseen conocimientos o formación especializada en el sector o ámbito en el *supuestamente* están desarrollando su actividad laboral.

Además, puede ser determinante relevar si poseen o no conocimientos jurídicos y contables, como si han obtenido asesoramiento profesional experto a la hora de desenvolverse en el mundo empresarial o de los negocios investigados.

(f) Antecedentes laborales.

Las investigaciones que se realicen, deben dar cuenta si las mujeres tienen o no experiencia laboral, y, en su caso, si esta es o no escasa. También, es necesario relevar si los únicos antecedentes laborales recientes se relacionan con las personas investigadas; como a su vez si estos antecedentes laborales son compatibles con los activos que “poseen” y se les adjudican¹⁷⁶.

(g) Antecedentes de violencia de género.

Cobra especial relevancia el hecho de que la mujer involucrada en las maniobras de delincuencia económica haya sido víctima de violencia de género por parte de algún integrante de la organización criminal. Ello, por cuanto, agrava la situación de vulnerabilidad en la que puede verse inmersa, reforzando las estructuras de jerarquía patriarcal y las creencias androcéntricas.

(h) El comportamiento de los involucrados durante el proceso.

Tomando como pauta de referencia aquella construida por la Dra. María Noel Costa en el precedente “Cardoso”, desarrollado en el apartado anterior, debe indicarse que, en ocasiones, las estructuras de desigualdad que subyacen un supuesto de criminalidad económica, son develadas por los principales responsables y/o acusados durante la tramitación de la causa, incluso, al tomar contacto con la esfera judicial.

Piénsese que, en el caso citado, el mismo padre de las imputadas, a quienes luego se les redujo su pena a instancias de la Cámara Federal de Casación Penal, refirió que “*no le había quedado otra*” que otorgarles intervención a sus hijas en sus empresas y negocios, porque el se veía imposibilitado debido a inconvenientes legales y bancarios.

sistemas penitenciarios son base de este control. Resultan significativas la cifras de encarcelados sin condenas, así como las condenas restauradas por vicios procesales, en el caso de Estados Unidos llegan al 90 %. Al tiempo que solo en 2009 en Brasil se acumularon más de 16 mil causas revocadas y más de 27 mil prisiones cautelares fueron rescindidas (MATTHEWS, 2011, p.306).

¹⁷⁶ Este ejercicio de devoración de la soberanía basada en el dominio exterminio del diferente se observa en los gobiernos de extrema derecha. Emergidos de los medios democráticos representativos, los mensajes de odio al migrante del presidente Donald Trump; la retórica de celebración de la dictadura militar y de criminalización de los homosexuales, indios y ciudadanos de izquierda del presidente Jair Bolsonaro; las políticas contra los migrantes y ONGs de ayuda en el mar Mediterráneo del gobierno de extrema derecha y populista italiano; la represión de los grupos LGBTIQ en las autonomías españolas gobernadas por VOX no encuentran un límite en los sistemas institucionales liberales.



Así también, cabe recordar que, en el caso “Báez”, durante la declaración de una de las mujeres, a la postre absueltas, se pudo determinar que su propio padre la había relegado al ámbito de las tareas de cuidado, al manifestarle que se debía hacer cargo de su madre y abuela durante su detención o que debía ocupar un espacio laboral menor en una de sus firmas para “obtener un ingreso”.

En ese sentido, a fin de revelar un contexto de desigualdad, deberá hacerse foco en la conducta de los involucrados en la causa y, especialmente, en sus manifestaciones durante el proceso, ya sea en carácter de testigos o imputados.

(i) La normativa aplicable al caso.

De igual manera, y tal como lo ha indicado en sus pautas la Dra. Costa en el caso “Cardoso”, no deberá soslayarse la normativa administrativa, financiera, bancaria y tributaria aplicable a los casos en estudio, puesto que, en ocasiones, ella es reveladora de la presencia de estereotipos de género.

En ese sentido, deberá recordarse el análisis que desarrolla la Dra. Iñiguez en su disidencia en el caso “Báez”, al contrastar la normativa local con el rol de beneficiario final en la creación de sociedades en el extranjero de acuerdo a la normativa internacional emanada del GAFI. Ello, a criterio de la magistrada, fue determinante a la hora de analizar la arbitrariedad incurrida por sus colegas en la valoración de la prueba supuestamente de cargo existente contra las hijas de Lázaro Báez.

Consideramos que, al estudiar este tipo de supuestos, no debe obviarse que, según la recomendación número 24 sobre “Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas” y la recomendación número 25 sobre “Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas” del GAFI, deberá entenderse por beneficiario final a las personas naturales que, de manera efectiva y en el último eslabón de la cadena, poseen y/o controlan a las personas jurídicas o entes jurídicos y que, también son beneficiarios finales, las personas naturales (individuos) que poseen y/o controlan un cliente en cuyo nombre realizan una transacción¹⁷⁷.

(j) Otros antecedentes de vulnerabilidad.

Más allá de los indicadores anteriormente desarrollados, podemos indicar que la condición de madre, encargada de las tareas de cuidado en el hogar, puede ver inmersa a la mujer en una situación de una excesiva carga mental o presión por ocupar dos roles disímiles a la vez, como madre y como trabajadora, tal como ha ocurrido en el caso “Constructora Friedrich SRL”. En ocasiones, ello lleva a desentenderse de ciertas responsabilidades o decisiones en el marco empresarial, que la colocan como persona ajena a una estructura que, en lo formal, integran.

Asimismo, deben valorarse los antecedentes de la cronología de vida de la mujer involucrada en este tipo de delitos. Por ejemplo, podemos encontrar mujeres con un pasado de pobreza estructural, de abuso intrafamiliar o antecedentes de delincuencia en la familia de origen, lo que puede llevar a generar un desconocimiento o un *mal* vínculo con los negocios, el mundo financiero o el dinero.

Finalmente, pueden vislumbrarse supuestos en los que el llamado o considerado “jefe de hogar” se encuentre en conflicto con la ley penal y/o transite una detención previa, lo que “obliga” a la mujer a hacerse cargo de una administración que ya tenía visos de irregularidad, como ha sucedido en el caso “Báez”.

V. Reflexiones finales

177



En materia de criminalidad económica se observa que, en numerosas situaciones, las mujeres actúan en las conductas delictivas sin real conocimiento o voluntad sobre su eventual participación criminal, desempeñando roles en estructuras empresarias de gran envergadura. Esta intervención formal, generalmente, oculta un entramado de vínculos asimétricos, en los que subyacen relaciones afectivas, filiales o laborales, que se alimentan de situaciones o contextos de vulnerabilidad o desconocimiento.

La criminalidad económica, para su comisión se vale de fundaciones, fideicomisos y empresas, algunas con inscripción en el extranjero, en las que su constitución es diseñada de forma tal que permita esconder a los verdaderos responsables de las mismas y/o reales obligados en materia tributaria, buscando o bien no pagar los tributos que corresponden o bien pretendiendo darle apariencia de legalidad al dinero obtenido.

En numerosos escenarios, son las mujeres –esposas, hijas, madres, empleadas- quienes actúan como testaferros o “*personas de paja*” dentro de los contextos referenciados, siendo utilizadas como medio para el ocultamiento de activos y la evasión, sin una real dimensión del rol que realmente ocupan en la estructura empresarial o de negocios.

En ese contexto, el gran desafío que se presenta para las investigaciones criminales de este tipo y, posteriormente, al momento de decidir una eventual responsabilidad penal, resulta ser el de introducir la perspectiva de género como herramienta de análisis transversal en la valoración de la prueba colectada en la causa. En ese punto, consideramos que el escenario global en el que fueron desarrolladas dichas maniobras no puede resultar ajeno para el operador judicial o el investigador.

El desenramado de una red de relaciones privadas, empresariales y, muchas veces, ocultas, no resulta sencillo. Menos aún cuando, en el marco de un proceso penal, el principio de imparcialidad del juzgador conlleva, justamente, una serie de mecanismos que permitan prescindir de las llamadas “subjetividades”. Por ello, la utilización de indicadores objetivos, resulta de gran utilidad.

Ahora bien, como todo indicador implica una construcción teórica que se nutre de datos concretos, hallamos aquí el primer desafío, la elaboración de herramientas ante una ausencia alarmante de estadísticas serias y certeras. Sin lugar a dudas, la intervención de la mujer en estructuras económicas aún no se encuentra del todo abarcada por la investigación formal.

Tampoco podemos pretender un abordaje de la criminalidad económica desde el Derecho Penal con perspectiva de género, si los primeros en tomar contacto con la problemática no se encuentran capacitados en el área. Hablamos del trabajador de campo, del personal policial, de los organismos encargados de entrecruzar datos y colaborar con la Administración de Justicia. No debemos olvidar, que Juez y Fiscal reciben un cuadro de situación que ya ha sido despejado por un primer investigador. La capacitación de los cuerpos iniciales es esencial.

La transparencia en los datos también resulta trascendental. Y al hablar de transparencia, nos referimos a información pública, que permita detectar fácilmente los reales beneficiarios de los flujos de dinero y las verdaderas personas involucradas en las estructuras empresariales. Por ello, es importante que los datos no se encuentren segmentados. En ocasiones, los vínculos filiales o matrimoniales son los que desenmascaran al “sujeto de atrás”.

Indudablemente, la incorporación de nuevas pautas de investigación no discriminatorias es esencial para garantizar que las investigaciones en materia de delitos económicos sean justas y efectivas. Esto implica una evaluación cuidadosa y objetiva tanto de los testimonios como de los documentos relevados, evitando caer en estereotipos que puedan distorsionar la comprensión de los hechos o perpetuar prejuicios.



Será necesario entonces, desarrollar nuevas técnicas y conocimientos que permitan convertir estos aportes en herramientas prácticas para la investigación y la persecución de delitos económicos. El diseño de guías de investigación con perspectivas de género en materia de criminalidad económica y organizada constituyen una de las vacancias a cubrir.

Finalmente, y tal como lo hemos reseñado en los antecedentes jurisprudenciales citados, consideramos que es útil para el operador judicial conocer las opciones que tiene al enfrentarse ante un caso de criminalidad económica vinculado con cuestiones de género. La dogmática penal no es un compartimento estanco que ofrece soluciones binarias. Las mujeres involucradas pueden ser responsables criminalmente o no serlo, pero, también, pueden ver mermada su culpabilidad, por encontrarse en un especial contexto de vulnerabilidad, pasada o actual, que dificulte su autodeterminación o, a la postre, sus posibilidades de reinserción social. Ello, impactará esencialmente en la cantidad y calidad de la pena que se impondrá. Pena que, sin lugar a dudas, afectará de forma trascendental su trayectoria de vida.

Por todo lo expuesto, entendemos que es en el ámbito de la culpabilidad y del reproche, donde se propone que se ponga principal atención a la hora de mensurar la pena a imponer y que efectivamente les fuera a corresponder en forma justa. Ello, en virtud de sus circunstancias particulares, valorando y analizando, en forma pormenorizada, las vulnerabilidades y violencias de género que las hubieran condicionado oportunamente y les puedan haber impedido actuar de otro modo, esto es, inspirándose en la norma y conforme a derecho.

VI. Bibliografía

Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos. “Criminalidad organizada o compleja y violencia contra las mujeres”. Disponible en https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2022/08/Informe_REG_Aiamp_Crimen_FINAL.pdf.

Argibay Molina, Juan, y Mariana Daniela Basso. “La perspectiva de género en la criminalidad económica. Breve guía práctica para agudizarla en este ámbito”. *Revista institucional de la Asociación de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público Fiscal*, noviembre 2021, Nro. 1 (IJ-MMLXXC-582).

Bartolotta Impastato, F. (2020). La mafia a mia casa, Sole contra la mafia y Historias de mujeres con historias de vida. <https://www.centroimpastato.com/anna-puglisi-umberto-santino-apuntes-sobre-la-investigacion-del-centro-impastato-sobre-mujer-y-mafia/>

Bertini, Giuliana C. “Cómo se analiza la perspectiva de género en el derecho Penal Tributario.” Erreius, IUSDC3290412A.

Cordón Prieto, María del Carmen “¿Víctimas o victimarias? Criminalidad femenina de cuello blanco” Trabajo fin de Máster en Estudios de Género, Identidades y Ciudadanía Cádiz, 2017.

Corti, Arístides H. M., y Rubén A. Calvo. *Bases preliminares del derecho constitucional económico*. Separatas Errepar, Buenos Aires, 1990. En especial, ps. 2/3. Reproducido en Derecho financiero y tributario. *Libro en homenaje al profesor consulto doctor Arístides H. M. Corti*, obra colectiva, Álvarez Echagüe Director, Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2017, p. 65. Cfr. también Tiedemann, Klaus. *Derecho penal económico. Introducción y parte general*. Ed. Grijley, Lima, 2009.



- Lagarde, M. (1996). “La perspectiva de género”, en Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia, Ed. horas y HORAS, España, pp. 13-38
- Lamas, Marta, comp. El género: la construcción cultural de la diferencia sexual. México: Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- Mantilla, Julissa. “Derecho y perspectiva de género: un encuentro necesario”. Publicado en *VOX JURIS*, Lima, Perú.
- Marano, María Eugenia “Las vulnerabilidades del género frente a la delincuencia económica y los flujos financieros ilícitos, desigualdades y derechos humanos rotos” Géneros e Igualdad, ediciones dyd (Julio 2023).
- Medina, G. (2018). Juzgar con Perspectiva de Género ¿Por qué juzgar con perspectiva de género? Y ¿Cómo juzgar con perspectiva de género? <https://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2018/09/Doctrina3804.pdf>
- Morin, E. (2009). Introducción al Pensamiento Complejo.
- O'Donnell, Agustina. “El uso de mujeres en delitos de la delincuencia económica”. *Revista Latinoamericana de Estudios de la Seguridad*, Nro. 39, mayo-agosto 2024.



Área temática: Opinión Pública, Comunicación y Medios.

La conectividad como derecho, un enfoque desde lo comunitario

Amarilla Melina Nahir

Gonzalez Julieta

Universidad Nacional de Córdoba¹⁷⁸

Resumen

Partimos de reconocer un problema social: **el desigual acceso a internet**. Nuestra ponencia se encuentra basada en un proyecto de conectividad en los barrios de La Tela y Villa Martinez. El proyecto, perteneciente a la Mutual Mugica, reconoce el derecho a la conectividad y la carencia en los barrios populares, **plantea un modo específico de construir estrategias de resolución, ligada al trabajo colectivo, autogestivo y comunitario**.

Consideramos necesario, desde un primer momento, desarrollar el concepto de internet como un derecho recientemente problematizado y de creciente importancia, ya que actualmente no acceder a la conectividad afecta a la calidad de vida y al acceso a otros servicios y/o derechos.

De modo que, en la actualidad, podemos considerar la conexión a internet como un bien necesario y parte de la canasta básica. La globalización convierte al mundo en un espacio interconectado, el no tener conectividad entonces deja al individuo aislado, con menos oportunidades de crecimiento y de ejercicio de derecho. En cambio, el estar conectado abre la puerta a otros derechos como educación y salud, a realizar trámites cotidianos, y además es una herramienta de construcción de redes sociales, de comunidad, y de participación.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

¹⁷⁸ melina.amarilla@mi.unc.edu.ar - jugonzalez@mi.unc.edu.ar



Introducción:

Actualmente asistimos a la transformación del mundo en un entorno cada vez más globalizado, interconectado y digitalizado. En este marco surgen nuevas necesidades, como la de estar conectados a la banda ancha. En los últimos años y, más que nada después del periodo de aislamiento social causado por el COVID, se ha evidenciado la necesidad de los individuos de contar con una conexión estable y de buena calidad a internet, no sólo para permanecer comunicarse, si no también para poder acceder a prestaciones de salud, de seguridad social, educativas, empleos, entre otras cosas.

De modo que sostenemos que el acceso a internet no es tan solo un derecho, si no también un posibilitador de otros, como los mencionados. En este sentido, es que como derecho, pasa a ser un compromiso del Estado para con el ciudadano garantizar su prestación.

A través de la ponencia buscaremos, en primer lugar, definir la conectividad como derecho, para entender porque significa una necesidad que consideramos tan importante. Con el objetivo, a su vez, de exponer por qué debería ser garantizada por el Estado a través de políticas públicas, cosa que no sucede actualmente ya que el gobierno se propone desregularizar el control de los servicios de conectividad y reducir el papel del ENACOM como promotor de proyectos de conectividad para zonas vulnerables.

Luego, haremos un recorrido por proyectos comunitarios de conexión a internet, como lo son Quintana Libre, Atalaya Sur, Nono Libre y La Ranchada IP, este último es el proyecto donde participamos.

En este marco es que queremos reflexionar sobre los proyectos comunitarios como posible solución ante la brecha digital, una desigualdad que el Estado no está logrando cubrir. Además de ser un modo de involucrar a los individuos en la resolución de sus propias dificultades, desde un lugar empoderante y cooperativo.

La conectividad, un derecho a garantizar

El derecho a la conectividad es una demanda relativamente reciente, consideramos que fue potenciada por la pandemia, la cual nos puso en la situación de estar aislados y precisar una conexión que nos mantenga comunicados con el resto del mundo. Si hablamos de un derecho hablamos de una obligación del Estado para con sus ciudadanos, nacida de una necesidad de los mismos. Hoy la sociedad se ve transformada por los avances tecnológicos y la globalización y se vuelve necesario garantizar la libre comunicación de las personas por internet, a través del tiempo y del espacio virtual “Las nuevas formas que cobran los derechos de primera, segunda y tercera generación en el entorno del ciberespacio, dan cabida a tener a Internet como un derecho humano de cuarta generación” (Acata Águila, 2012).

Históricamente, la conectividad no fue siempre considerada esencial, sin ir más lejos si nos posicionamos 20 años atrás era impensado. Podemos mencionar algunos hitos al respecto, en primer lugar, podemos ver que en el año 2011 el Relator Especial de la ONU, Frank La Rue, lo puso de manifiesto en una ronda de prensa declarando que:

“La única y cambiante naturaleza de internet no sólo permite a los individuos ejercer su derecho de opinión y expresión, sino que también forma parte de sus derechos humanos y promueve el progreso de la sociedad en su conjunto” y también lo decreta como responsabilidad del Estado al decir que los gobiernos deben “ hacer al internet ampliamente



disponible, accesible y costeable para todos (...) Asegurar el acceso universal del internet debe ser una prioridad de todos los Estados” (La Rue, 2011).

A partir de entonces, el derecho de acceso a Internet es reconocido por Naciones Unidas como fundamental para los hombres y mujeres del mundo. “Este derecho garantiza la conectividad, el acceso a la infraestructura y a los servicios de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) de manera equitativa, económicamente accesible y con una calidad adecuada” (Ambrosini, 2021).

Como otro antecedente donde se expresa al internet como derecho retomamos el vídeo debate “Acceso a Internet: un nuevo Derecho Humano”, donde la Presidenta de la Comisión Europea, declaró que:

“Hoy en día la conexión a Internet es tan importante como el acceso a la electricidad, el agua o la atención médica. De hecho, el confinamiento reciente ha mostrado que tanto ciudadanos como gobiernos dependemos de la conectividad y una mayor conectividad no debería ser un lujo sino una necesidad y un derecho básico para todos en la Unión Europea y todos los ciudadanos deberían tener acceso a una conexión de datos fija y asequible. No podemos ignorar que el 40% de la población mundial no tiene acceso a Internet, y este acceso significa empoderar a las personas, significa saber qué está pasando, aprender y capacitarse y superar desigualdades, por lo que nadie debería ser privado de Internet por razones económicas o sociales” (2020).

Es en relación a lo mencionado, que consideramos al derecho a la conectividad como algo recientemente problematizado, particularmente y con más énfasis desde la pandemia, donde nos vimos aislados físicamente y con la necesidad de seguir conectados. De modo que en la actualidad, podemos definir la conexión a internet como un bien necesario y parte de la canasta básica. La globalización vuelve al mundo un espacio interconectado, donde el no acceso a internet aísla al ciudadano. El internet hoy es un posibilitador de otros derechos como educación y salud, trámites, ocio y además permite la construcción con otros y la participación en las discusiones públicas. Es considerando esto, que el Estado debe hacerse cargo de garantizar la plena conectividad a sus ciudadanos. Según el IDBA, Informe anual del Índice de Desarrollo de la Banda Ancha (2018)

La educación, la salud y el desarrollo productivo de las empresas tanto públicas como privadas son cada vez más dependientes de las TIC. La necesidad de un mayor ancho de banda supone un importante desafío para los países que buscan generar mejoras tanto en la situación de sus habitantes como en la competitividad en sus mercados (García Zeballos et al, 2018, p.1).

Retomando a las autoras Monje et al. (2021), la conectividad es necesaria para garantizar derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, a la educación, a la libertad cultural, así como derechos civiles y políticos (libertad de opinión, participación en asuntos públicos, protección de las minorías). A su vez, como un vehículo para que los ciudadanos construyan su subjetividad individual y política en el contexto actual que es la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Consecuentemente, se evidencia que el acceso a Internet repercute en la igualdad de quienes no acceden de los que sí, o de los que acceden a menor o mayor calidad de servicio,



afectando sus posibilidades de crecimiento, educación, expresión, entre otras cosas. Este fenómeno es la llamada brecha digital.

Nos parece necesario profundizar sobre el concepto mencionado, que al igual que el derecho a la conectividad es algo reciente, fue mayormente desarrollado entre los '90 y '00, y va más allá de la diferencia entre quienes usan o no internet, o pueden contratar mejor servicio o no. Pippa Norris (2001) fue una de las primeras en definir este concepto ampliamente, no solo como una diferencia en el acceso a un servicio, si no como una diferencia tanto global, como social y democrática, una desigualdad en el acceso a la información entre los diversos países y provincias, y entre pobres y ricos en cada país. Pippa Norris (2001) transforma el concepto incorporando la multidimensionalidad de esta diferencia, en tanto considera tres tipos de brechas: la global, la democrática y la social. La primera de ellas se refiere a la diferencia en el acceso a Internet entre las sociedades más industrializadas y las sociedades en vías de desarrollo, la segunda incorpora la dimensión política y participativa de la brecha, definiendo la brecha democrática como la diferencia entre quienes pueden usar las nuevas tecnologías para participar en la vida pública y aquellos que no. Por último, la brecha social es considerada como aquella que se da dentro de un mismo país o sociedad, como resultado de su estratificación social o geográfica interna. Este tipo de brecha digital se hace eco de las diferencias en el acceso entre distintas regiones, grupos sociales y entre individuos según su capacidad económica, su sexo, su nivel educativo, su raza o lugar de residencia (Robles y Molina, 2007 p. 82).

Para completar, añadimos la siguiente cita que para nosotras condensa las posiciones desarrolladas previamente:

La diferencia existente entre distintos sectores poblacionales -según sus particulares características sociodemográficas-, para acceder, usar y aprovechar las tecnologías de la información y la comunicación en pleno. Sin embargo, la brecha no es una simple diferencia, ni tampoco una fractura o rotura. Se trata de una asimetría, una jerarquización, que se basa en y, a la vez, refuerza otras inequidades e injusticias de clase, género, generación, etnia y lugar geográfico que se habita (rurales y urbanas, urbanas formalizadas o informales, provincias de un país, etc.) (Segura, 2020 p. 16).

Entendemos la situación actual tecnológica como un problema convergente, donde los medios están concentrados en unas pocas empresas que se guían por la lógica capitalista de acumulación y que siguen dejando excluidos a los mismos actores que se encuentran en situación de vulnerabilidad y periferia, como lo son en este caso los barrios populares y las localidades más pequeñas, donde no se invierte en infraestructura ni se garantiza la prestación de un servicio de calidad.

Ante esta convergencia, podemos identificar que a pesar de haber habido iniciativas de parte del Estado para garantizar conectividad a aquellos sectores que se encuentran aislados tecnológicamente, hoy sigue habiendo falencias. Además, debemos considerar que hoy nos encontramos en un proceso de reestructuración y desregulación de las normativas relacionadas a la comunicación y la conectividad. Para comenzar, se impulsa una liberación del mercado de internet, la telefonía y el cable habilitada por DNU por el gobierno el pasado 10 de abril. El Decreto 302/2024 liberaliza el mercado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), eliminando la regulación de precios en los servicios de telefonía, tv por cable e internet, mediante una modificación en la Ley Argentina Digital N° 27.078. Según las consideraciones de la medida, representa un paso hacia la desregulación de precios



en el sector, con el objetivo de fomentar la competencia e incentivar la inversión y permitir la entrada de otros servicios como el tan mencionado “Starlink”. Debido a estos cambios, se genera una incertidumbre respecto a los aumentos que las empresas de comunicaciones pueden realizar, que se suma a la generada por la desregulación sobre precios de servicios, alquileres, alimentos, etc. Y que continúa profundizando la desigualdad en la accesibilidad y equidad del acceso al internet.

Entre las estrategias adoptadas por los usuarios de internet fijo, un 44% solicitó la baja y obtuvo descuentos, mientras que un 10,1% optó por cambiar a un proveedor más económico. En el caso del streaming, donde las negociaciones de precio son limitadas, el 41,9% buscó medidas paliativas, y un 10,3% optó por servicios más económicos.

Sin embargo, el costo promedio del servicio de internet fijo en Argentina sigue representando aproximadamente el 4% de los ingresos promedio por hogar, por encima del umbral del 2% establecido por la ONU para servicios básicos de banda ancha.

Desde un punto de vista social, la desregulación de las tarifas de internet presenta un panorama preocupante. Antes, las restricciones limitaban los aumentos tarifarios mensuales entre un 5% y un 10%. Ahora, las empresas de telecomunicaciones pueden ajustar los precios a su antojo, sin supervisión del Enacom.

Por otro lado, y en consonancia con la reducción de la influencia del ENACOM, se propone su intervención por decreto, la cual ha sido pospuesta hasta 2025 pero ya se han expresado los lineamientos. En este sentido, un gran cambio que se proyecta sería la desregulación del Fondo Fiduciario del Servicio Universal (FFSU) que hoy administra el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) y que se compone con el aporte del 1% de la facturación bruta de 1.200 empresas, grandes y pymes, prestadoras de servicios de telecomunicaciones. En la estrategia del gobierno actual, se sugiere discontinuar la participación estatal en este fondo, dejándolo a merced de las grandes empresas y quitándole a las cooperativas y organizaciones sociales el financiamiento, y la confianza, para poder erigir proyectos de conectividad popular.

El proyecto de la Ranchada IP (Internet Popular)

El proyecto de la Ranchada Ip que surge de la Mutual Mugica, es una iniciativa que responde a una convocatoria del ENACOM titulada “Proyectos para el Desarrollo de Infraestructura para Internet destinado a villas y asentamientos inscriptos en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP)”.

desde el ENACOM convocan a organizaciones, municipios y diversas instituciones a presentar proyectos que persigan este fin, este es el caso de la Ranchada IP. El proyecto se presentó en una convocatoria del ente en 2020, que sufrió modificaciones en 2021 y finalmente se aprobó por resolución en diciembre de 2021. Con la pandemia de por medio y por trámites necesarios, su ejecución se prolongó hasta el año 2022, y hoy en día han completado la conexión de más de 20 barrios y logrado que el servicio se sostenga solo económicamente.



Conexiones realizadas hasta octubre de 2024. Extraído de <https://ranchadaip.com.ar/cobertura/>.

El proyecto en sus presentaciones se define como “estratégico participativo”, por múltiples motivos, en primer lugar considera la realidad como algo cambiante, además considera escenarios turbulentos y complejos (disputas de poder, conflictos, intereses). Se toma en cuenta a todos los actores y la capacidad de cada uno para intervenir, promueve la comprensión del análisis situacional, identifica problemas futuros y busca respuestas posibles; Y favorece la concertación entre quienes tienen una visión compartida en el proceso de formulación y ejecución (La Ranchada, 2021).

El objetivo que plantea el proyecto en su presentación es:

Constituir dentro de la rama de Servicios públicos con fines comunitarios, una Unidad Productiva de servicio de Internet, que tenga como objetivo garantizar salarios dignos para sus trabajadores/as, prestar un servicio de calidad y a un monto razonable, que tenga una gestión participativa con sus beneficiarios y una gestión estratégica en el mapa de Córdoba junto a las instituciones y empresas. El proyecto tiene como propósito aportar a un horizonte de vida digna para las familias beneficiadas y



contribuir a la armonía social, la mayor productividad requerida está vinculada a lo social (La Ranchada, 2021).

Nos parece importante mencionar las etapas que fueron planificadas y propuestas para ejecución de dicho proyecto, las mismas son:

ETAPA GENERAL:

Compra de materiales, acondicionamientos de espacios para el NODO, presentación proyectos por barrio a EPEC, relevamiento de barrios sin postación de EPEC.

ETAPA PASIVOS DE RED:

Comienzo de obras: Instalación del NODO, Tendido fibra óptica (FO)

ETAPA ACTIVO DE RED:

Instalación domiciliaria y puesta en marcha del servicio.

ETAPA PISO TECNOLÓGICO:

Instalaciones necesarias (eléctricas, terminales, de FO). El proyecto contempla la construcción de 10 pisos tecnológicos.

ETAPA WIFI PÚBLICO:

Instalaciones necesarias (wi fi). Se contemplan 14 puntos de wifi libre.

Los primeros barrios en conectarse fueron La Tela, San Roque y Villa Martínez, los cuales se encuentran ubicados en la zona sudoeste de la ciudad de Córdoba.

Barrio La Tela cuenta con 1540 familias que se encuentran distribuidas en 1400 hogares en un total de 12 manzanas y es uno de los primeros barrios en la ciudad de Córdoba, además de ser el barrio popular más grande de la ciudad. Cuenta con una importante organización vecinal que trabaja en consonancia con iniciativas del gobierno provincial y municipal. Presenta un CIC (Centro de integración Comunitaria), un CEB (Centro de Encuentro Barrial), múltiples comedores, una casa pueblo del Mov. Evita y algunas sedes de la organización Barrios de Pie donde se desarrollan múltiples actividades y construcción de comunidad. Por otro lado, el barrio Residencial San Roque es un barrio que ReNaBaP delimita con un total de 484 familias distribuidas en 15 manzanas. El barrio es más grande en cantidad de manzanas que La Tela, pero no tiene tanta concentración de familias por lo que, según Mariana, la organización de los vecinos no resulta tan fácil, indica que hay un centro vecinal pero que no tiene muchas actividades.

Luego se conectó Villa Martínez que pertenece a la misma zona de la ciudad de Córdoba, abarcando 8 manzanas y comprendiendo 369 familias distribuidas en 335 hogares según datos del ReNaBaP.

Este barrio se originó hace 50 años y es también uno de los asentamientos urbanos periféricos más grandes y antiguos de Córdoba. Aquí se presenta un centro vecinal, pero que no funciona muy activamente, iglesias con participación territorial y dos comedores, entre ellos el de “Los Valeritos”, perteneciente a un referente que nos acompañó y que se hace cargo de las tareas que suele llevar a cabo un centro vecinal.

En el recorrido de los barrios observamos tanto casas precarias como casas construidas sólidamente, nuevas, de un piso o dos pisos, hay variedad de tipos de viviendas. Al realizar la encuesta lo confirmamos, pudimos verificar también que al igual que La Tela la mayoría de los vecinos cuentan con luz eléctrica y agua corriente, no cuentan con gas corriente y las cloacas llegan hasta cierta parte.

La gente recorre el barrio, en todas nuestras visitas observamos muchas personas circulando por la calle y conversando, se relacionan entre sí frecuentemente.



Ahora respecto a la situación de conectividad, los resultados en el barrio La Tela y San Roque fueron los siguientes:

Se recibieron 133 respuestas, donde el 29% de los respondentes indicó que sí tenía acceso a internet, mientras que el 71% de los encuestados respondió que no.

¿Tenes acceso a internet?

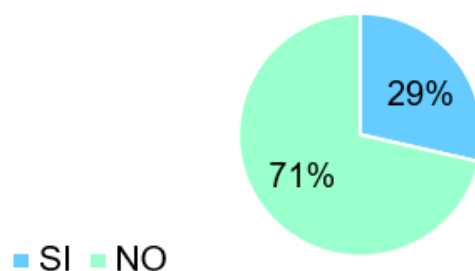


Gráfico nro. 2 de elaboración propia.

De los hogares que respondieron que sí, se le consultó cuál es la empresa que le brinda el servicio de internet y las respuestas fueron diversas. Identificamos que la mayoría se encuentra conectados mediante la empresa Arnet/Telecom, luego hay 8 hogares que están conectados mediante la Antena comunitaria del barrio San Roque. La empresa DirecTv les brinda servicio a 6 hogares, mientras que la empresa Nortel y Movistar les brindan servicio a 2 hogares cada uno. Finalmente tenemos en las empresas celulares también a Personal que les brinda servicio a 3 hogares y solo 1 hogar respondió tener Claro como empresa.

Algunas opiniones que pudimos recoger en las entrevistas fueron en relación a la situación de conectividad en el barrio previa a la Ranchada IP, en el caso de La Tela y San Roque ambas referentes indicaron que según la zona había empresas que llegaban y empresas que no, y que



particularmente Telecom se estaba retirando del barrio por el robo de cables, dejando zonas sin opción de conectividad.

En el caso de Villa Martínez, Alejandro nos comentaba lo mismo: “el internet, por la parte de Claro, no llega acá, arranca en Santa Ana 4600. Después, lo único que había acá por Internet era teniendo teléfono fijo, por personal. A raíz de toda la delincuencia... que tampoco, ojo, no era óptimo, porque era de 3 megas, o sea que dicen 3 megas pero en realidad el servicio bastante eh... No cubría en realidad la necesidad de los vecinos. Bueno, ahí ahora últimamente se cortaron los cables, los robaron y Arnet Personal Flow, los retiraron y ya como es tanta la inversión y el daño, lo han retirado” (Alejandro).

Centrándonos en los hogares que no cuentan con ninguna conexión tomamos los motivos por los cuales no pueden acceder al internet y los resultados obtenidos fueron los siguientes:

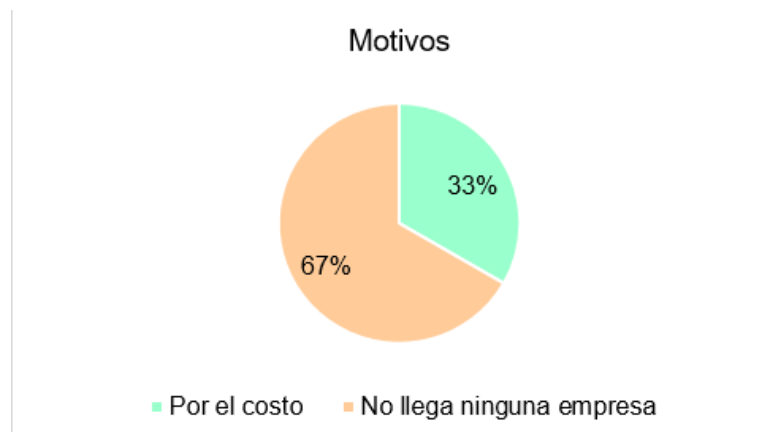


Gráfico n°14 de elaboración propia.

Como primera variable de la calidad de la conectividad tenemos el tipo de conexión, lo definimos como la principal tecnología mediante la cual el hogar accede a internet, o sea que si tienen banda ancha por fibra óptica se toma ese tipo de conexión por más que tengan también datos. En cambio, quienes figuran como conexión por datos son los hogares que solamente tienen este tipo de acceso a internet. Las opciones disponibles son: aire, fibra óptica, coaxial y datos. Tomamos los datos móviles como una forma de conectividad, a pesar de que no es banda ancha, porque en definitiva algunas conexiones móviles permiten a los vecinos realizar sus actividades cotidianas.

Ahora bien, centrándonos en los datos relevados la distribución de las respuestas fue la siguiente:



Tipo de conexión

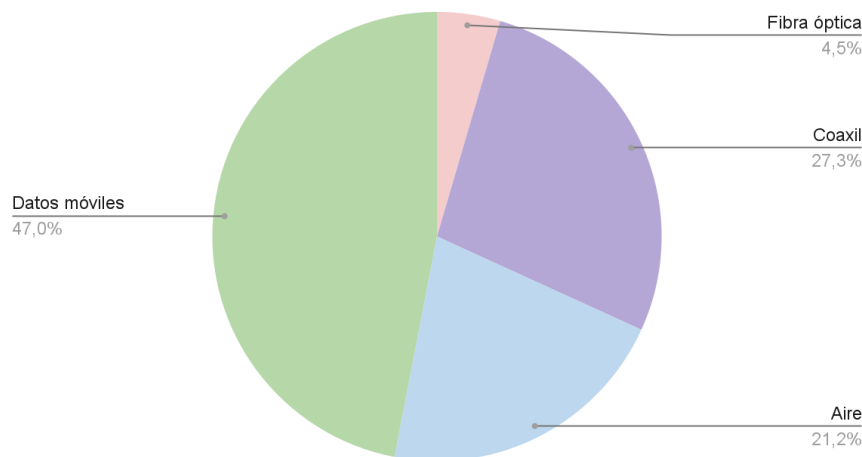


Gráfico n°18 de elaboración propia.

Entonces observamos que la mayoría de los vecinos tenían conexiones inestables como datos móviles o conexión por aire, mientras que eran pocos los que tenían coaxil o fibra óptica. Respecto a la cantidad de megas, la información recolectada es la siguiente:

Velocidad por hogar

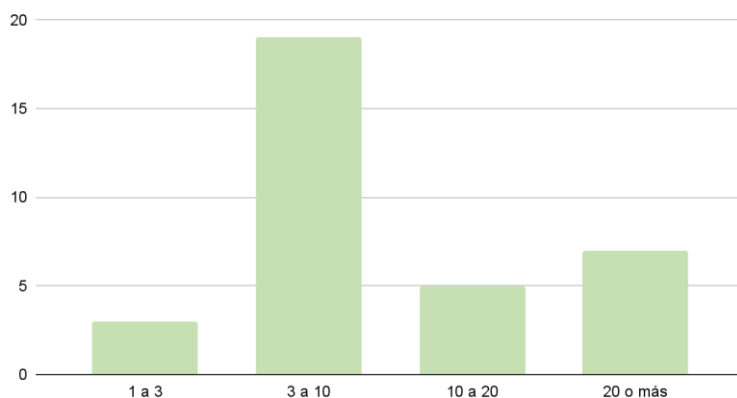


Gráfico n°21 de elaboración propia.

Hemos consultado a los hogares no solo por la cantidad de megas, sino también acerca de su percepción sobre si esos megas les alcanzan para cubrir sus necesidades. Podemos observar que en los hogares donde hay planes más bajos como de 1 mega, 3 megas o 6 megas hay una tendencia en responder que no les alcanza la cantidad de megas que poseen, mientras que los únicos hogares que hemos encuestado con planes altos de 50 megas, 25 megas nos han dicho que si les alcanza. Es decir que por un lado la mayoría de los hogares poseen planes de 1, 3, 5 y 6 megas y de esos hogares la mayoría nos responde que no les alcanza, inclusive planes de 10 o 15 megas también responden que no les alcanza.

Por otro lado, consultamos a los encuestados con una lista de opciones donde podían elegir una o más. El resultado fue que la mayoría marcaron varias y la distribución de las respuestas la podemos observar en la siguiente tabla:



Usos	
Redes sociales	57
Comunicarse	54
Ver videos	48
Estudiar	42
Escuchar música	27
Buscar información	26
Fines comerciales	20
Jugar	18
Trámites	17
Producción AV	2
Leer diarios	1

Tabla n°4 de elaboración propia.

Por lo que vemos la comunicación desde diversas formas es uno de los usos más importante siguiendo del ocio y el estudio.

Tomando como otra fuente la encuesta que realizó La Ranchada previamente, también se consultó por los usos, concentrando las respuestas en tres grupos.

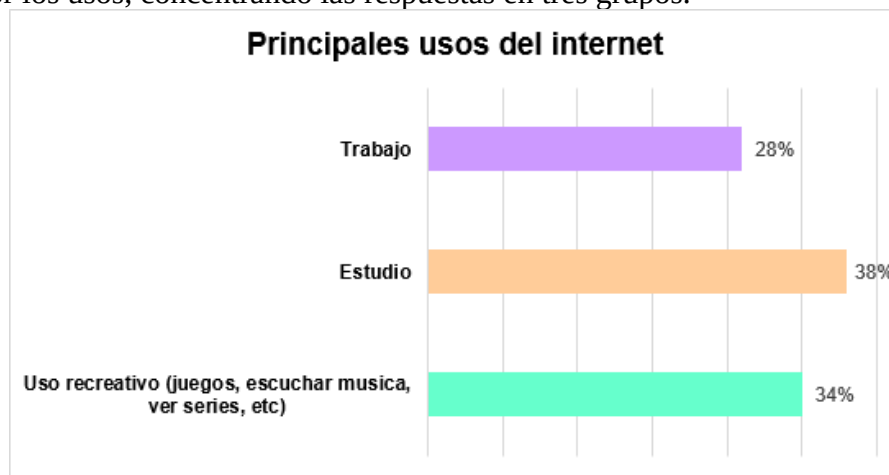


Gráfico nro. 4 de elaboración propia.

Otro punto que refuerza la necesidad del uso de internet son aquellos hogares que nos han indicado no tener acceso a internet. El 100% de los hogares que no poseen conexión a internet han respondido que consideran que esto es un impedimento para realizar actividades. Hemos indagado en las experiencias donde se haya podido notar ese impedimento por el no



acceso a internet y en base a las respuestas obtenidas podemos identificar 3 grandes razones.

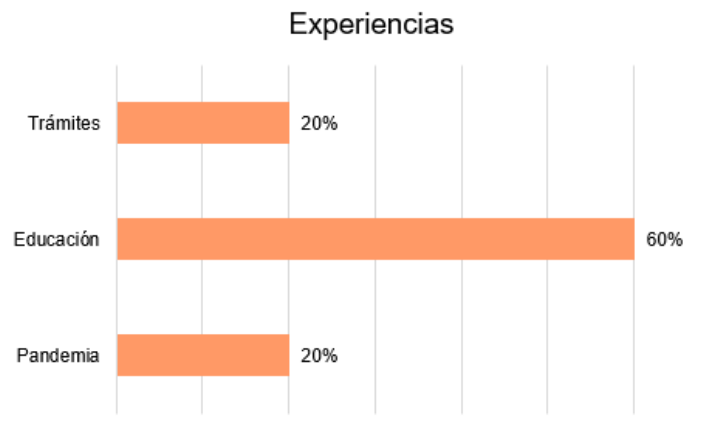


Gráfico n°16 de elaboración propia.

Al finalizar el proyecto, el número de conectados por la Ranchada IP en Villa Martinez es de 112 hogares y en la Tela es de 350 hogares, estos números representan un 33,43% y un 25% de la cantidad de hogares totales de cada barrio.

El proyecto ha logrado su objetivo de conectar un 30% del barrio, ya que a día de hoy, el número de conectados por la Ranchada IP en Villa Martinez es de 112 hogares y en la Tela es de 350 hogares, estos números representan un 33,43% y un 25% de la cantidad de hogares totales de cada barrio. Por otro lado, reconocemos que representó un avance en accesibilidad al servicio ya que del total de encuestados que no tenían ningún tipo de conectividad un 87,50% accedió al servicio a través de la Ranchada IP.

El análisis sobre la calidad del internet, nos muestra que el barrio ha mejorado este indicador, ya que un 80,65% de los encuestados que contaban solo con conectividad a datos móviles han accedido a la banda ancha, brindándoles un servicio más estable. También, un 91% de los hogares que se conectaron a La Ranchada IP mejoraron su velocidad, y en el caso de usuarios con velocidades menores a 10mb mejoraron a velocidades de más de 10mb. Por otro lado, la cuestión de la accesibilidad económica del proyecto queda comprobada, ya que el 100% de los encuestados manifiesta poder mantener la tarifa que se le ofrece, lo cual considerando que 77% de los encuestados no estaban conformes con el costo de sus servicios previos representa una mejora en este aspecto.

Ahora bien, partiendo de los resultados de las encuestas realizadas confeccionamos el siguiente gráfico que especifica el impacto del proyecto Ranchada IP sobre la población desconectada, conectada por datos móviles y conectada por otras empresas.



Impacto de IP

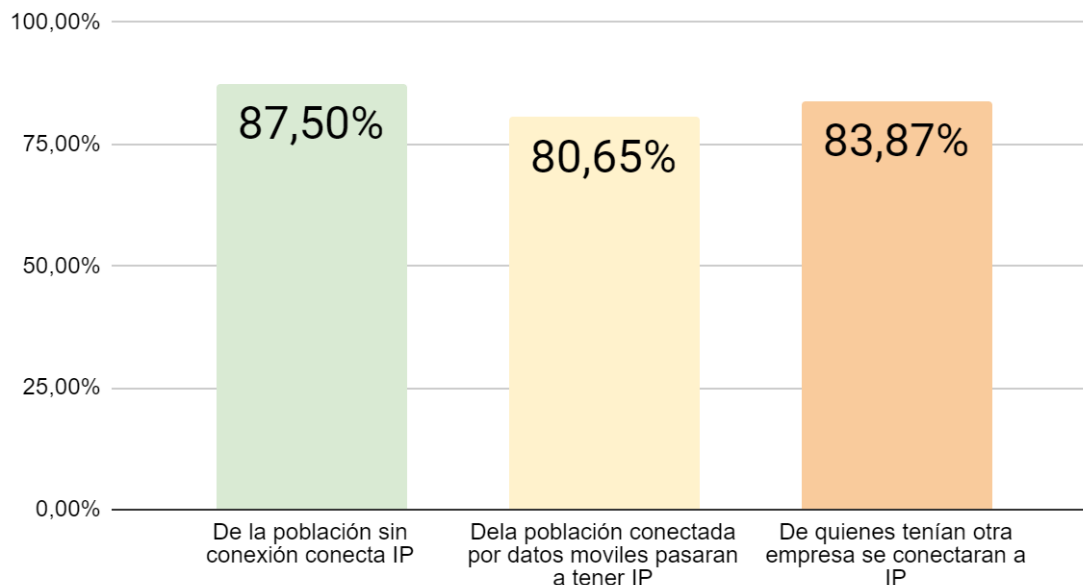


Gráfico n° 34 de elaboración propia.

Los datos presentados nos permiten observar que de los encuestados sin conectividad la mayoría ha pasado a tener internet de la Ranchada IP, por otro lado de los encuestados que contaban solo con conectividad a datos móviles ha habido un gran acceso a la banda ancha gracias a la implementación del proyecto, lo cual representa una mejora en cuanto a calidad del internet. Por último, de los encuestados que tenían otras empresas un gran porcentaje decidió conectarse a la Ranchada IP, lo cual mejoró su servicio y su relación con los costos. De modo que, observamos que no sólo se superó el objetivo del 30% sino que además la implementación del proyecto tuvo un fuerte impacto en el acceso a internet, y en la mejora en la calidad de ese acceso. Por otro lado la cuestión económica y de costos también es central ya que como vemos esto nos habla de una mejora en cuanto a los costos, y en general a la cantidad de megas, ya que como detallaremos en los apartados a continuación la mayoría de los hogares mejoraron su velocidad y están más conformes con el costo.

Otro de los puntos claves de un servicio de calidad es la accesibilidad económica, en este caso lo medimos consultándoles a los encuestados sobre el costo y la conformidad sobre el monto que pagaban del servicio que tenían, tanto de datos móviles como de servicio de internet hogar.



Conformidad con costo

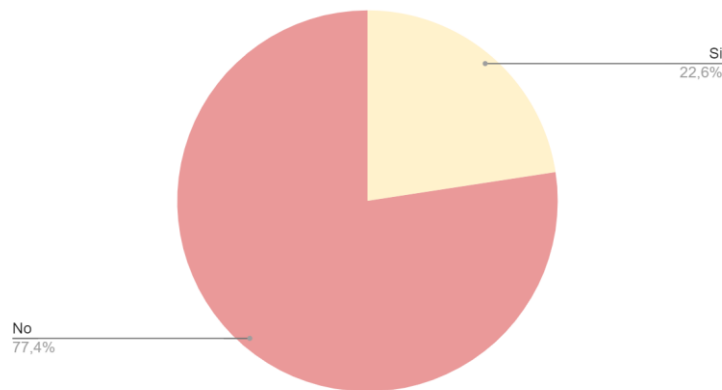


Gráfico n°24 de elaboración propia.

Esto denota que el costo es un problema para los vecinos, ya que la mayoría no están conformes con lo que pagan. De esos hogares que nos han indicado que se encontraban interesados en conectarse al servicio de La Ranchada IP les hemos consultado si podrían pagar la tarifa ofrecida durante un año y el 100% de los encuestados nos indicaron que sí.

Así mismo, nos gustaría analizar la propuesta de los pisos tecnológicos y puntos comunes de Wifi. En la encuesta, consultamos si buscan conectarse de otra manera y cuál es esa forma, hemos obtenido que el 45,4% de los hogares, el porcentaje más grande logra conectarse gracias a la asistencia de un pariente o un vecino, la segunda opción más elegida fue los puntos de wifi, el 27,2% de los hogares logra conectarse desde puntos de wifi como las escuelas o puntos públicos, finalmente tenemos 18,1% que se conectan gracias a los datos móviles de amigos o conocidos y el 9,1% que no se conecta. De modo que podemos observar que ante la falta de conectividad, nacen estrategias para acceder que se apoyan en un vecino o en un punto de conectividad, lo cual nos da pie a pensar que la organización entre vecinos es un posible camino para enfrentarse a esta mencionada necesidad de internet.

Los puntos tecnológicos y de wifi son una solución a la falta de conectividad y son percibidos por los vecinos como algo necesario y desde un punto de vista solidario, pensando que a pesar de que uno tenga el servicio, aún queda gente que no lo tiene y puede satisfacer su necesidad en estos espacios comunes, gestionados por los propios referentes del barrio.

En el caso de los vecinos, respondieron en la encuesta a ¿Por qué es importante el punto común WIFI/Piso tecnológico? con esto apuntamos a relevar la noción comunitaria y si percibían que estos puntos comunes eran pensados para ayudar al barrio, generar espacios comunes y actividades que les permitan integrarse. Las respuestas fueron:



Por qué es importante el punto común WIFI/Piso tecnológico?



Gráfico n°32 de elaboración propia.

Se lo piensa como una necesidad de poblaciones específicas: los niños, los mayores y los vecinos que no pueden acceder a la conectividad. Esto demuestra cómo los respondentes piensan más allá de su necesidad individual y valoran una iniciativa que brinda posibilidades a grupos con mayor necesidad. En relación a esto, también es importante la respuesta que indica la importancia que tiene este punto tecnológico para la educación, los trámites y aprender computación. El hecho de que señalen estas actividades específicas, que son derechos o medios para acceder a otros derechos, nos da la pauta de que ven como la conectividad es indispensable para el bienestar de los vecinos. Y eso respalda la creencia mencionada en varias respuestas, que es “necesario para el barrio” y que deja ver como el vecino piensa en el barrio como una comunidad con quien comparte necesidades, reclamos, y en este caso oportunidades de acceso a la conectividad. En consonancia con lo relevado, los puntos tecnológicos han implementado cursos de capacitación tecnológica, excel, plataformas de trámites, entre otros, y algunos especialmente diseñados para niños y adultos mayores.

Por último, queríamos describir lo que deja el proyecto, más allá del impacto de la conectividad, desde un punto de vista más cualitativo, de opinión y de impacto sociocultural en el barrio.

Para comenzar, partimos de la pregunta de la encuesta que consulta ¿Qué opinas del servicio/ la propuesta? y las respuestas que sonaron fueron las siguientes:



Instalacion en cuotas
Valora que sea algo para el barrio
Servicio que llega
Funciona bien
Expresa necesitarlo
Menciona demoras en instalar **Precio**
Tiene recomendacion de vecinos
Menciona que se corta a veces

Gráfico n°30 de elaboración propia.

Por el lado de las entrevistas lo que pudimos obtener respalda este impacto positivo, por ejemplo Sofi nos decía que “Es un proyecto muy lindo porque te digo la gente estaba desesperada porque lo quiere tener, cuando tenemos internet funciona muy bien porque es la verdad pero es como que sufrimos los benditos sabotajes que nos cortan la fibra y bueno pero la vez que tenemos el internet digamos gracias a Dios funciona muy bien y casualmente eso es lo que atrae” y luego Mari también nos brindaba su opinión respecto al proyecto diciendo que “Muy lindo porque es algo que me gusta, es la necesidad del vecino y que uno se lo pueda brindar es maravilloso entonces sí me gusta” resaltando que es una necesidad del vecino y que el proyecto permitió satisfacerla. Por otro lado Alejandro de Villa Martínez nos decía que “Es una bendición (La ranchada IP), como yo diría, porque nosotros no tenemos servicios acá. es aparte económico, ojo económico y popular, se refiere por el monto, pero no por el servicio en sí, porque son aparatos de una última generación desde que lo han conectado, jamás hemos tenido inconveniente, mira que con 10 megas que nosotros tenemos aquí, hay seis celulares conectados y no hay ningún momento de merma”. Y también nos decía que “Si tuviera que recomendar, se lo recomiendo a todo el mundo, mira chicos que tienen de treinta acá tenemos todo, diez, veinte y treinta que es lo que había en un principio están todos... ¿Cómo se llama? Satisfecho. Satisfecho. Sí. Contento, contento. Muy contento.”

De modo que hay un acuerdo general también entre los referentes que transmiten a su vez la opinión del vecino de que el servicio llegó a cubrir una necesidad de conectividad que no se estaba brindando que era necesario, y también que es un servicio de calidad, que representa una mejora en el bienestar del barrio.

Tras el análisis de las encuestas y entrevistas podemos afirmar que para los vecinos el internet es necesario para garantizar el acceso a la educación, en relación a las búsquedas de información, a clases virtuales o cursos de formación y también favorece a adultos que se encuentran terminando el secundario. Por otro lado, también fue considerado como un medio para realizar trámites/ turnos sin tener que acercarse a un centro de atención o acudir a alguien más, gestiones públicas como turnos a ANSES, PAMI o mismo el CPC o turnos médicos. Por otro lado, es una herramienta para el sostenimiento y desarrollo de emprendimientos y negocios, en tanto facilita la difusión por redes sociales, permite tener un posnet, carga de tarjetas de colectivo, etc. Y además representa también una puerta hacia



otras ofertas laborales que implican conectividad, por lo cual está vinculado con el derecho al trabajo. También reconocemos, cuando observamos los usos expresados en las encuestas, la necesidad y el derecho del tiempo de ocio y de recreación, sobre todo enfocado en los niños, para lo cual el tener internet abre una puerta a diferentes actividades como juegos, películas, series y otros consumos culturales.

Conclusión

Con lo expuesto, concluimos que la mejora en el internet de barrio La Tela y Villa Martinez permite a los vecinos estar conectados al mundo digital y les brinda acceso a otros derechos, pero a la vez es una herramienta de transformación de realidades y que brinda a la organización construida autonomía. Creemos que la propuesta de un servicio de carácter popular y con enfoque comunitario, permite a los usuarios acceder a un derecho que muchas veces se ve obstaculizado por el proceder de empresas de comunicación multinacionales con una visión meramente económica y con aranceles muy altos. La Ranchada IP es una respuesta alternativa a esa lógica, se implementa desde una perspectiva colectiva, sociable y comunitaria que piensa en sus socios no solo como clientes sino como sujetos de un entorno de vulnerabilidad específico, y además como actores invitados a participar del proceso de organización de su servicio. Creemos que esta participación en el proceso de los vecinos puede pensarse como emancipatoria ya que desde un proceso colectivo cuestionan, ponen en tensión y se encaminan a una disminución de la desigualdad en el derecho a la conectividad. Este proyecto no tiene el objetivo de monopolizar el mercado del internet y conectividad, más bien se desarrolla como un proyecto político alternativo, potenciando las acciones colectivas que emergen de la sociedad y del barrio en particular. Por lo que aquí se crean vínculos sociales allí donde la lógica mercantil genera fragmentación. Le da la potencialidad de crear redes y comunidades donde su punto de encuentro es la identificación entre vecinos y la toma de conciencia respecto a su situación de conectividad. En el proceso de instalación del servicio, pudimos observar cómo se crearon redes donde los vecinos participaban activamente y los referentes tomaban roles claves. Referentes y vecinos han formado parte de la difusión del proyecto, de las mediciones con los ingenieros para poner el cableado, han sugerido cambios, compartido charlas con los instaladores, inclusive han sido acompañantes que velan por la seguridad de todas las personas ajenas al barrio. Luego de instalado el servicio han cuidado que no se desconecten ni se lleven cables, han pegado carteles indicando que el cable no tenía cobre que era de plástico para evitar robos y hoy en día continúan participando en la gestión y las actividades del piso tecnológico o punto wifi de su barrio. De modo que podemos decir que este proyecto vino a fortalecer las redes que se encontraban creadas en los barrios, a crear nuevas y a crear sentidos de pertenencia e identificación, los vecinos entablaron una relación con la Ranchada, con los referentes y con los técnicos. Por otro lado, creemos importante remarcar el hecho de que fue un proyecto comunitario pensado en todas sus etapas incluyendo a los vecinos. Consideramos que el caso puntual que abordamos logró incorporar a los barrios en su planificación y ejecución, ya que desde el inicio se incluyó a referentes de los barrios en el proceso como un actor clave en el diseño y la comunicación.

Consideramos también importante reflexionar sobre el análisis de proyectos y/o políticas públicas de carácter comunitario, reivindicando la necesidad de analizarlos desde un enfoque centrado en la población y no solo el logro de los objetivos planteados. Pensamos que es prudente replantear el lugar que tomamos politólogos/as y analistas de políticas y proyectos a la hora de analizar este tipo de iniciativas, y a partir de esto ir más allá de un análisis de si se



logró lo planeado. Abordando también las impresiones y opiniones de los destinatarios del proyecto ¿que significó para ellos el proyecto? ¿Por qué fue importante?. Partiendo desde esta perspectiva, creemos que es posible relevar interpretaciones y significaciones que nos permitan ver realmente el cambio en la población, en la vida de los vecinos, e incluso en su autopercepción.

Teniendo en cuenta lo mencionado, nos pareció necesario diseñar una metodología que pueda abarcar el impacto de la Ranchada IP en todas sus aristas, tanto el cambio cuantitativo en las conexiones y el cumplimiento de los objetivos de la organización, como también el cambio en las vidas, nociones y prácticas de los vecinos. De modo que implementamos una encuesta capaz de recopilar resultados como la cantidad de conectados, el cambio en la calidad del internet, es decir tecnología y cantidad de megas, la accesibilidad económica del servicio, los usos que les daban para evaluar la necesidad, etc. Pero también, capaz de dejarles opinar y contar su experiencia, con preguntas relacionadas a sus experiencias con la falta de conectividad, a su opinión del proyecto y a la necesidad de los puntos tecnológicos. Nos parece necesario destacar la forma de implementación de este proyecto porque como mencionamos anteriormente fortaleció las redes en los barrios e invitó a participar a vecinos que no se encontraban integrados.

El estar conectado al mundo no solo permite acceder a otros derechos como mencionamos, sino que también abre las puertas a más posibilidades de planes de vida, a oportunidades de crecimiento educativo, laboral, y a consumos culturales que en conjunto conforman una política dignificante más allá de cubrir una mera necesidad. Particularmente en el caso de La Ranchada IP pudimos notar la satisfacción que la Ranchada IP generaba en los vecinos, los referentes nos hablaron con orgullo de haber participado en el proyecto y con mucha felicidad describieron el impacto que tuvo en el barrio.

Por otro lado, observamos que no es posible asegurar la conectividad sin políticas públicas específicas de cada territorio. Desde el Estado debe haber una voluntad política por querer garantizar las condiciones para que se cumplan los derechos, destinando recursos para la satisfacción de esa necesidad pero sin dejar de lado las especificidades de la configuración territorial donde ese derecho está ausente, entender los motivos, la ubicación, los hechos y las relaciones de poder que se dan allí, que permiten leer porque actualmente La Tela Y Villa Martinez entre otros tantos barrios se encontraban desconectados. Trazar el camino de la necesidad y de las ausencias va a permitir tener mayor claridad práctica para aplicar una política, una estrategia o una decisión que busca mejorar las condiciones de esa comunidad. No se puede aplicar una política desde afuera, más bien debe haber un acercamiento a ese territorio. También nos parece importante reconocer que este proyecto es posible en el marco de un modelo político donde el Estado asume un rol promotor de las organizaciones sociales como sujetos para la resolución de necesidades materiales y simbólicas de la población.

En este sentido y para cerrar la conclusión, nos gustaría citar a Sofi, la referente de la Tela, cuando le preguntamos ¿Cuál sería tu reflexión con respecto al impacto que tuvo en el barrio el proyecto?:

“Me tengo que poner ahora tipo Pablo Neruda, somos poderosos, eso es. No hay mucho, no hay mucho más para decir, somos grandes, ahora somos un barrio hecho y derecho”.



Bibliografía

Acata Águila, I. (2012) *Internet, un derecho humano de cuarta generación*. Revista Misión Jurídica / ISSN 1794-600X / E-ISSN 2661-9067 Vol. 4 - Núm. 4 / Julio - Diciembre de 2011 / pp. 37 - 58. <https://www.revistamisionjuridica.com/internet-un-derecho-humano-de-cuarta-generacion/>

Ambrosini, C. (15 de mayo de 2021) *Un derecho humano básico*. Página 12. Nota periodística. <https://www.pagina12.com.ar/341804-un-derecho-humano-basico>

Amarilla, M. Gonzalez, J. (2023). *La conectividad como derecho, un enfoque desde lo comunitario*. Trabajo Final de Grado. Universidad Nacional de Córdoba. <http://hdl.handle.net/11086/552159>

Aristi, F. *Conectividad libertaria: el plan de Javier Milei para privatizar la tarifa social de internet*. (2024). Letra P. Comunicación Positiva SA. Consultado el 5 de octubre en: <https://www.lettrap.com.ar/economia/conectividad-libertaria-el-plan-javier-milei-privatizar-la-tarifa-social-internet-n5410194>

García Zeballos, A. Iglesias Rodríguez, E. y Puig Gabarró, P. (2021) *Informe anual del Índice de Desarrollo de la Banda Ancha: brecha digital en América Latina y el Caribe*. IDBA 2021. <https://publications.iadb.org/es/informe-anual-del-indice-de-desarrollo-de-la-banda-ancha-brecha-digital-en-america-latina-y-el>

Gómez Navarro, D. Alvarado López, R. Martínez Domínguez, M. Díaz de León Castañeda, C. (2018, febrero 28). La brecha digital: Una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México. 6(16), 49-64.

La Rue, F. (2011). Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Consejo de Derechos Humanos, 17º período de sesiones, A/HRC/17/27.

Monje, D. Córdoba, M. L., Meirovich, V., & Morales, S. (2021). *Cuando la conectividad se transforma en un derecho humano: Sección "Elaboraciones Sociales"*. Cuadernos De Coyuntura, 6(Continuo), 1-16. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/CuadernosConyuntura/article/view/34909>

Robles, J.M. & Molina, O. (2007) *La Brecha digital: ¿una consecuencia más de las desigualdades sociales? Un análisis de caso para Andalucía*. EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales. N.º 13, enero-junio, 2007, pp. 81-99. ISSN: 1139-5737.

Segura, M. (2021). *No es una brecha. Desigualdades digitales y sociales en Argentina*. Revista Eptic, 23(2). <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/20027>

Unión Europea (2020). *Video debate con David SASSOLI, Presidente del Parlamento Europeo: «Acceso a Internet: un nuevo derecho humano»* [Video]. Centro Multimedia del Parlamento Europeo. https://multimedia.europarl.europa.eu/en/-ideas-for-a-new-world-internet-a-new-humanright_I197966-V_v.



Comunicar ciencia y educación en tiempos violentos

Victoria Arrabal

varrabal@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales UNR

Resumen

El área de Comunicación y Medios de la UNR tiene entre sus objetivos visibilizar la labor de docentes e investigadores de todas las disciplinas como un modo de valorar ese trabajo y darlo a conocer a toda la comunidad, más allá de la académica.

Por esta razón, la página web oficial www.unr.edu.ar posee un espacio de publicación de notas periodísticas sobre proyectos de investigación, extensión e historias de vida de docentes, investigadores y graduados que por sus logros y trayectoria son un orgullo para la institución. Estas también se replican en las redes sociales de la Universidad y en el diario Rosario 12 con una frecuencia semanal.

En el actual contexto del país, frente a los cuestionamientos de sectores del poder en torno a la utilidad de la labor científica y académica, muchas de estas publicaciones permitieron oír las voces de quienes con su trabajo diario contribuyen al desarrollo de la ciencia nacional y al sostenimiento de la educación pública como un valor de la sociedad y única vía de transformación hacia una mejor calidad de vida.

En el presente trabajo se expone el modo de producción de estas notas, desde la selección de los protagonistas, las entrevistas, la redacción y la comunicación utilizando distintos lenguajes con el objetivo de mostrar la potencia de esta comunidad y su importancia para la sociedad.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Desde el área de Comunicación de la Universidad Nacional de Rosario se concibe la comunicación social de las ciencias desde una perspectiva en la que cada situación comunicativa, constituye dispositivos habilitadores de encuentros entre los actores involucrados. Se trata de pensar estos espacios como “mediaciones” en donde cada práctica comunicacional puede poseer un carácter transformador, que apunta a la construcción de sentidos críticos y de ciertos conocimientos específicos, alrededor de determinados discursos.

Este modelo se diferencia del de divulgación científica porque no se concibe como una transmisión unidireccional de información que busca educar a una sociedad que no posee ese conocimiento, sino como un proceso de afección de los distintos sujetos sociales, que busca la apropiación colectiva de estos discursos, saberes y conocimientos específicos en un sentido crítico. Estos procesos comunicativos tienden a producir sentidos sociales colectivos alrededor de los conocimientos científicos a través de la interrelación de los distintos actores.



Se piensa a la ciencia como un continuo aprendizaje que se va construyendo y se deja de lado la antigua concepción de que es acabada y finita en sí misma. En este sentido la comunicación es entendida como una conversación y no como un proceso de transmisión.

A raíz de la expansión de las nuevas tecnologías de información y comunicación y su convivencia en el ecosistema de medios, se fueron construyendo nuevas formas de comunicación con lenguajes característicos en cada espacio que intentan abrir este diálogo a públicos diversos. La convergencia de distintos lenguajes para elaborar y comunicar los contenidos así como también la utilización de las redes sociales, constituyeron un avance en el camino hacia el modelo de comunicación social de la ciencia.

En el contexto actual, la Universidad Nacional de Rosario sostiene y refuerza cada año sus espacios de comunicación social de las ciencias desde los medios propios y se expande hacia otros. Las políticas nacionales de desfinanciamiento a la ciencia y a las Universidades Públicas sumado a las campañas de desprestigio a investigadores y docentes, planteó la necesidad de comunicar su labor cotidiana y el valor social de lo que se produce en la Universidad Pública. Esto se realiza teniendo en cuenta los testimonios de docentes, investigadores, estudiantes, sus modos de trabajo, trayectorias, reconocimientos y labor colaborativa que aportan conocimientos y experiencias con un fin social.

El sitio web de la UNR posee un espacio de comunicación de la ciencia que se nutre semanalmente de notas sobre proyectos de investigación y extensión de todas las disciplinas que se desarrollan en la Universidad. Asimismo, del análisis de los profesionales sobre temáticas actuales de interés público.

La gestión de este espacio requiere de una dinámica que se desarrolla en etapas. La primera etapa de pre producción incluye la elección de la investigación o tema, la búsqueda de información sobre el mismo, el contacto con la fuente ya sea docente, investigador, estudiante. La segunda etapa, de producción, está centrada en la entrevista con el profesional involucrado en el proyecto o desarrollo de un tema y el intercambio de información relevante para la posterior producción de la nota. La tercera etapa consiste en la redacción del texto, revisión y corrección, elección de material fotográfico o audiovisual. La cuarta etapa de publicación, tiene en cuenta la comunicación del contenido por diversos medios: web de UNR, diario Rosario 12, redes sociales oficiales de la Universidad.

Etapas de Pre producción

En cuanto a la elección de los temas, los mismos corresponden a tópicos de interés social o surgen a partir de la coyuntura. También por la originalidad de la investigación. Los mismos abarcan todas las disciplinas destacándose las referidas a Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas, Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Ciencias Médicas y Psicología.

El origen de la fuente de información corresponde a datos provenientes de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNR, al resultado de las consultas a los responsables de prensa de cada una de las Facultades e Institutos, a información de las distintas páginas web de las unidades académicas, a causa de las inquietudes de los investigadores o de otras secretarías como la de Extensión Universitaria.



Las fuentes de búsqueda del contacto son mayoritariamente de responsables de prensa de las Facultades y de la Secretaría de Ciencia y Tecnología que publica junto a los resúmenes de los proyectos en curso los correos electrónicos de los investigadores. Asimismo, la búsqueda también se realiza a través de redes sociales. El primer contacto con el investigador, en general se hace a través de email o whatsapp.

Etapas de Producción

Etapas 2 de Producción

El modo de realización de la entrevista a los investigadores es personal en casi la totalidad de los casos y en un porcentaje menor a través de meet o whatsapp. El contacto personal con el investigador posibilita una conversación en profundidad acerca del desarrollo del proyecto en sus diversas etapas, así como también sus avances, dificultades y continuidad. Esta instancia abre un espacio en el que el científico puede contar el proceso de investigación y todo aquello que lo rodea haciendo visible el contexto de trabajo y su influencia en el alcance o no de los objetivos planteados.

Los directores de los proyectos en general facilitan material extra después de la entrevista para complementar lo conversado. Durante los encuentros surgen datos, estadísticas o se hace referencia a informes presentados anteriormente sobre la temática que pueden contribuir a la producción de los textos finales. Estos materiales son enviados vía correo electrónico o por whatsapp luego de la entrevista para ser tenidos en consideración durante la producción del contenido.

Etapas 3 de Redacción

A partir de los materiales recolectados sobre la temática y la entrevista con el investigador, se redacta la nota para un público amplio con el objetivo de que se conozca la labor científica y académica de la Universidad. Para ello se pondera la claridad, ordenamiento y jerarquización de la información, así como también se valora el testimonio que da cuenta de un trabajo que lleva tiempo y dedicación y por el que no siempre se obtienen resultados inmediatos.

En esta etapa también se seleccionan las posibles imágenes o material audiovisual que acompañarán al texto escrito. También el título y la bajada en la que siempre se menciona la procedencia UNR y se incluyen palabras claves del tema que se comunica.

Algunos investigadores solicitan la revisión del escrito antes de su publicación lo que permite corregir algún error conceptual o terminológico y, a su vez, genera tranquilidad en los directores de los proyectos. En todos los casos se informa previamente a los científicos la fecha de publicación. Estos lo solicitan especialmente para poder compartir las notas con la comunidad académica a través de sus redes sociales.

Etapas 4 de Publicación

La publicación se realiza semanalmente en dos instancias. La primera en Rosario 12, suplemento local del diario de tirada nacional Página 12. La segunda tiene que ver con la publicación de la nota en la sección I+D de la página oficial de la Universidad Nacional de Rosario www.unr.edu.ar.



En cuanto a las características de las publicaciones, tanto en Rosario 12 como en el sitio web de la UNR, los textos de 100 líneas de extensión están acompañados de una o más fotografías, en su mayoría imágenes de los investigadores, docentes o estudiantes en sus lugares de trabajo o bien sobre la temática investigada.

Estas notas luego son compartidas en las redes sociales de UNR: Instagram, Facebook y X con ciertas características particulares. Se publican tres placas con fotos temáticas intervenidas, frases destacadas de la nota y finalmente la foto del investigador con el título. En algunos casos se incluye material audiovisual. En el copy de las publicaciones se utiliza el hashtag #UNRInvestiga y se arroba a la Facultad, Centro o Instituto que desarrolló el proyecto. En algunos casos, también se arroba al investigador.

El 80% de las notas subidas a la web oficial de la UNR tuvieron repercusión en otros medios de comunicación, ya sea porque se republicaron en forma total o parcial o bien porque fue requerido el contacto del investigador para realizar otra nota.

El relevamiento de estos datos no sólo visibiliza la rutina de trabajo para comunicar ciencia desde la Universidad sino que permite analizarlos y reflexionar sobre las estrategias de producción y consumo que posibiliten la apropiación por parte de públicos cada vez más amplios.

Repensar la comunicación de las ciencias con el objetivo de incorporar al público estable a sectores a los que por ahora no se ha llegado lo suficiente, es uno de los desafíos más difíciles e importantes de cara al futuro. Asimismo, darle continuidad a estos espacios, a través de la reflexión sobre la tarea cotidiana y el replanteo permanente de las estrategias comunicacionales. Toda esta labor se piensa teniendo en cuenta el mayor desafío: generar encuentros, diálogos, pensamiento crítico en el que se valore la función pública de docentes e investigadores a través de la visibilización de su trabajo diario.

Algunos ejemplos

-“Un rosarino sin fronteras” es el título de la tapa de Rosario 12 del 19/6/2023 y “Un ingeniero de la UNR en el frente humanitario”, el de la nota interior.

Esta nota está basada en la experiencia de Pablo Milanesio, Ingeniero civil recibido en la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la UNR que hoy es coordinador general de emergencias humanitarias para Médicos sin Fronteras.

“A pesar de que hoy soy coordinador de emergencias humanitarias en guerras del mundo, aplico conceptos de ingeniería civil, no sólo para calcular una estructura sino para un montón de cosas en las que noto que tengo capacidades gracias a haber atravesado la Universidad”, es una de sus declaraciones.

-“Sin Universidad Pública no hubiéramos podido hacer ciencia” es el título de la tapa de Rosario 12 del 5/11 /2023 y “¿Y quién va hablar mal de Einstein?” el de la nota interior (Ver Anexo).

Esta nota está basada en la historia de Alejandro Vila, doctor en Química, profesor de Biofísica e investigador del IBR (Conicet-UNR), quien fue reconocido con el Konex de Platino 2023 por sus aportes en bioquímica y biología molecular y celular durante la última década, junto a su colega Diego de Mendoza.



“Sin la Universidad Pública, el Conicet, el Ministerio de Ciencia y las Agencias financiadoras del Estado, no hubiéramos podido hacer ciencia porque nuestro trabajo no se realiza en soledad”, es una de sus declaraciones.

-“Una jugada para el futuro” es el título de tapa de Rosario 12 del 1/4/2024 y “Campana Internacional para proteger el Paraná” el de la nota interior.

Esta nota está basada en un proyecto del que participan las áreas de Política Ambiental y de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo de la UNR, investigadores de las Facultades de Ciencias Exactas y Ciencias Agrarias y la Fundación Rosario. El mismo será financiado por la Fundación Join the Planet, cuyo embajador es Lionel Messi. El proyecto de impacto ambiental en Rosario propone la restauración y protección de la cuenca del arroyo Ludueña.

“Este proyecto pretende aportar a la reconfiguración del territorio de la cuenca del Ludueña con un objetivo superior que es mejorar la calidad de vida de las personas en concomitancia con los bienes naturales comunes para que en esa armonía entre lo que la comunidad necesita en términos de calidad de vida y la preservación de los recursos naturales, haya una instancia territorial superadora a la de este momento”, es una declaración del investigador de la Facultad de Ciencias Agrarias Sergio Montico quien hace más de treinta años realiza trabajos de investigación en esa zona con su equipo.

-“Sinfonía rosarina” es el título de tapa de Rosario 12 del 22/4/2024 y “Sinfonía para alegría de los rosarinos” el de la nota interior.

Esta nota está basada en la propuesta de la docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Médicas de la UNR Elsa Raimondi, primera neuróloga de la provincia de Santa Fe actualmente jubilada, que ideó un proyecto sinfónico. Se trata de una serie de eventos espontáneos de música clásica en la calle para “devolverle la alegría a los rosarinos”.

-“La historia reconstruida” es el título de tapa de Rosario 12 del 9/6/2024 y “Huellas del movimiento estudiantil” el de la nota interior.

Esta nota está basada en un proyecto de construcción de un Archivo Documental del Movimiento Estudiantil con el objetivo de preservar su historia y a la vez constituirse en fuente de información de trabajos académicos y periodísticos. El mismo está dirigido por el Profesor de Historia de la UNR Alex Ratto, Magister en Patrimonio Histórico y Cultural por la Universidad de Huelva.

“Desde los comedores, la gratuidad, el ingreso irrestricto, hasta las actuales cuestiones de género y derechos humanos, son temas que hacen a la vida universitaria y generalmente son las organizaciones estudiantiles las que los impulsan”, es una declaración de Alex Ratto.

-“Oficios terrestres” es el título de tapa de Rosario 12 del 18/8/2024 y “Los oficios de rosarinas y rosarinos” el de la nota interior.

Esta nota está basada en el informe “Aproximaciones y caracterización del trabajo en la economía popular en Rosario” elaborado por la Usina de Datos de la Universidad Nacional de Rosario junto al Observatorio de Políticas Públicas de la Economía Popular, Social y Solidaria y el Centro de Estudios Política y Trabajo en la Economía Popular, Social y Solidaria en base a la última Encuesta de Hogares Rosario.

“Los datos muestran que las condiciones de trabajo y de vida de quienes se desempeñan en la economía popular son más precarias y están más desprotegidos que el resto de la población



ocupada y así y todo logran resolver necesidades para sí, para su familia y para la comunidad. Como es una economía que produce, que genera trabajo, que resuelve necesidades y que además está creciendo, necesitamos contar con estadísticas periódicas, sistemáticas y representativas que reflejen las características laborales de todo este universo, a modo de aporte para orientar las acciones estatales y de la sociedad civil en la búsqueda de mejores condiciones de trabajo y de vida para estos colectivos laborales”, es una declaración de la doctora en Ciencias Sociales y docente de la UNR, integrante del Observatorio y del Centro de Estudios María Victoria Deux Marzi.

–“Dar cuenta” es el título de tapa de Rosario 12 del 26/8/2024 y “La Universidad cuenta con una base de memoria” el de la nota interior (Ver Anexo)

Esta nota está basada en un proyecto colectivo entre el Área de Derechos Humanos de la UNR, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y el Museo de la Memoria quienes realizaron una Base de datos de personas desaparecidas y asesinadas durante la última dictadura cívico-militar en el departamento Rosario y fue presentada el 30 de agosto de este año.

“En este contexto donde asistimos no sólo al negacionismo sino a la reivindicación del terrorismo de Estado, esta Base para la Memoria, es un declaratoria de principios éticos, políticos y académicos La memoria necesita una pedagogía permanente de trabajo, no con una mirada nostálgica hacia el pasado, sino como lugar de comprensión, de experiencia y como garantía de no repetición”, es una declaración de la secretaria de Derechos Humanos de la UNR, Paula Contino.

Anexos

Rosario 12 del 5/11/2023. Tapa y nota interior.





Alejandro Vila, investigador del Conicet-UNR

“¿Y quién va hablar mal de Einstein?”

“La ciencia se dedica a estudiar lo que no se conoce”, dice el rosarino que ganó el prestigioso premio Konex de Platino 2023 por sus aportes en bioquímica y biología molecular y celular.

Por Victoria Arrabal

5 de noviembre de 2023 - 00:00



Página web UNR del 5/11/2023



5 noviembre, 2023

Los investigadores de la UNR Diego de Mendoza y Alejandro Vila, recibieron el Premio Konex de platino en la categoría Bioquímica y Biología Molecular y Celular.

“Sin la Universidad Pública, el Conicet, el Ministerio de Ciencia y las Agencias financiadoras del Estado, no hubiéramos podido hacer ciencia porque nuestro trabajo no se realiza en soledad”, dice Alejandro “Tato” Vila, doctor en Química, profesor de Biofísica e investigador del IBR (Conicet-UNR), quien fue reconocido con el Konex de Platino 2023 por sus aportes en bioquímica y biología molecular y celular durante la última década, junto a su colega Diego de Mendoza.



Redes sociales. Publicación en Instagram, Facebook y X del 10/11/2023





**XVI Congreso Nacional y
IX Internacional sobre Democracia**
Del 4 al 7 de noviembre de 2024
Universidad Nacional de Rosario



unrofficial
UNR - Universidad Nacional de Rosario



Leé la nota en unr.edu.ar



153



2



Les gusta a camilalunia y otras personas

unrofficial [#UNRInvestiga](#) Diego de Mendoza y @alejandrovila, #InvestigadoresUNR y ganadores del #PremioKonex en Bioquímica y Biología Molecular y Celular, reivindican la importancia de la ciencia como un factor fundamental para el desarrollo del país

Leé la nota completa en unr.edu.ar

Rosario 12 del 26/8/2024. Tapa y nota interior.





Personas desaparecidas y asesinadas
durante la última dictadura cívico-
militar

La Universidad cuenta con una base de datos

La constitución de esta base de
datos, que hoy alcanza los 400
casos, comenzó en 2013 con el
relevamiento de todas las listas
circulantes de diversos ámbitos de
la ciudad.

Por Victoria Arrabal

26 de agosto de 2024 - 00:01



Página web UNR del 30/8/2024



30 agosto, 2024

El Área de Derechos Humanos, la Facultad de Ciencia Política y el Museo de la Memoria presentaron una Base de datos de personas desaparecidas y asesinadas durante la última dictadura en el departamento Rosario, en el día Internacional del detenido-desaparecido.

La constitución de esta base de datos, que hoy alcanza los 400 casos, comenzó en el año 2013 con el relevamiento de todas las listas circulantes de diversos ámbitos de la ciudad. Fueron los trabajos de los Organismos de Derechos Humanos, familiares, investigaciones independientes y del Museo de la Memoria quienes brindaron los mayores aportes en

Redes sociales. Publicación en Instagram, Facebook y X del



31/8/2024 Leé "Base para la memoria" en unr.edu.ar



unrofficial
UNR - Universidad Nacional de Rosario



743



39



Les gusta a camilalunia y otras personas

unrofficial [#UNRInvestiga](#) El área de [@derechoshumanosunr](#), la [@fcpolitunr](#) y el [@museo_memoria](#) presentaron "Base para la memoria", un archivo en construcción que busca arrojar luz sobre el asesinato y la desaparición de personas ocurridos durante la última dictadura 📄🗣️



Leé "Base para la memoria" en unr.edu.ar



Bibliografía

Barbero J. Martín (1987) “De Los Medios A Las Mediaciones”, Méx. Edit. Gustavo Gili.

Scolari, Carlos Alberto (2008). Hipermediaciones. “Elementos para una teoría de la Comunicación Digital Interactiva”. Barcelona: Gedisa.

Gasparri, Elena (2014) “Sin modelos para la comunicación social de la ciencia”. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Comunicación Pública de la Ciencia”. Universidad Nacional de San Martín.

Gasparri, Elena (2016) “Comunicación social de las ciencias como política universitaria. Límites y potencialidades en la Universidad Nacional de Rosario”. Tesis para el Doctorado en Comunicación Social. Universidad Nacional de Rosario.



Imágenes presidenciales disruptivas: descripción y comparación de los relatos políticos de Santiago Peña (Paraguay) y Bernardo Arévalo (Guatemala)

Leandro Bruni
Universidad de Buenos Aires y Universidad de Belgrano.
leandroabruni91@gmail.com

Virginia García Beaudoux
CONICET - Universidad de Buenos Aires.
dagar02@gmail.com

Orlando D'Adamo
Universidad de Buenos Aires y Universidad de Belgrano. copub@ub.edu.ar

Resumen

El presente trabajo describe cómo se incorporan imágenes presidenciales disruptivas, en contraposición a imágenes continuistas, en los relatos políticos del presidente Santiago Peña (Paraguay) y Bernardo Arévalo (Guatemala). El análisis de ambos casos permite, a pesar de sus respectivas relaciones políticas de oficialista y opositor con sus antecesores, seguir sosteniendo la tendencia actual en las estrategias de comunicación política de la región: prima la proyección de imágenes disruptivas.

La unidad de análisis es la comunicación gubernamental presidencial de cada gobierno. La unidad de observación reúne 79 videos publicados en los perfiles oficiales de Facebook de la cede de cada gobierno. La estrategia de investigación es cualitativa con objetivos descriptivos. Para realizar el análisis comparado se utilizó la técnica de análisis de contenido.

Palabras clave: relato político, comunicación de gobierno, Paraguay, Guatemala

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Trabajo publicado en la revista Mas Poder Local (España) en julio de 2024. Para su citación se recomienda: Bruni, L. A., García Beaudoux, V., & D'Adamo, O. (2024). Imágenes presidenciales disruptivas: descripción y comparación de los relatos políticos de Santiago Peña (Paraguay) y Bernardo Arévalo (Guatemala). *Más Poder Local*, (57), 47-67.
<https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.238>

1. Introducción

Los procesos electorales en democracias liberales presumen la alternancia entre candidatos políticos de distintos signos ideológicos y filiaciones partidarias (Dahl, 1998; Sartori, 1987). En los hechos, es habitual observar tanto que un candidato del oficialismo se alterne con uno de las distintas expresiones de la oposición, como también que un oficialismo, habilitado para



ser reelecto, gane si cuenta con el apoyo del electorado. Algunos trabajos señalan que, por distintos motivos -como la disposición de recursos-, los oficialismos cuentan con ventajas electorales sobre los opositores (Cox & Morgenstern, 1993; Mayhew, 2008). Sin embargo, los procesos electorales que tuvieron lugar en Latinoamérica durante la pandemia del Covid-19 y sus meses posteriores dilapidaron las aspiraciones reelectorales de los oficialismos.

El comportamiento electoral de los latinoamericanos y su preferencia en las urnas es claro: elegir entre los candidatos de la oposición y preferir a quien se diferencia más de quien está gobernando (Amado, 2022; Dall'Ongaro, 2022; Bruni, 2022; Durán Barba, 2023). Esta dinámica ha incidido en las estrategias de comunicación política de candidatos y gobiernos. Si bien es posible identificar matices, distintos casos replican patrones similares: evitar la asociación con la élite política; diferenciarse de los tradicionales gobernantes; estructurar un discurso contestatario al statu quo político y económico; criticar la administración precedente y sus principales propuestas políticas; responsabilizar al Estado en su conjunto como artífice de la crisis y/o incapaz de resolverla, entre otros. En definitiva, la tendencia en las estrategias comunicacionales de gran parte de los políticos de la región gira en torno a la construcción de imágenes disruptivas (en contraposición a la proyección de imágenes continuistas), pudiendo expresar su carácter de opositor respecto al gobierno antecedente, ser un cambio radical, ser lo más diferente a lo establecido, caracterizarse como outsider, entre otros (Malamud & Núñez Castellano, 2022). El relato político, en tanto estrategia de comunicación, no está exento de ello. Sin embargo, el vínculo político entre el gobierno que concluye y el que inicia puede resultar en un condicionante para este último, al aspirar incorporar una imagen presidencial disruptiva a su relato político.

Expuesto lo anterior, la pregunta de investigación planteada por este trabajo es: ¿cómo se incorpora la construcción de imágenes disruptivas en el relato político de los presidentes latinoamericanos al ser oficialistas u opositores respecto a su antecesor? Así, la hipótesis planteada expresa que la construcción de imágenes disruptivas es incorporada por los nuevos gobiernos en sus relatos políticos sin importar si se trata de la continuidad del mismo partido o signo político. El objetivo principal de esta investigación consiste en describir de qué manera se estructura la imagen disruptiva en cada uno de los relatos políticos. Entre los objetivos secundarios están el identificar los elementos esenciales (variables) del relato político para generar una matriz de codificación que permita simplificar, estandarizar y poder comparar entre sí los estudios empíricos.

2. Antecedentes

En los últimos años, el estudio del relato político como estrategia de comunicación política fue adquiriendo centralidad en las investigaciones académicas. Si bien no se trata de un fenómeno nuevo, su conceptualización en las últimas décadas aplicada al campo de la comunicación política propició múltiples estudios de caso, así como la rediscusión terminológica.

Además de haber ganado en especificidad al identificarse distintos enfoques para analizar el relato político (Sarasqueta, 2021a), es notable cómo en los últimos años emergieron nuevos estudios de casos en distintos países de Latinoamérica como Argentina (D'Adamo & García Beaudoux, 2013; Montero, 2015; Pedemonte, 2016), Chile (Funk, 2011; Hidalgo Vallejos, 2019; Sarasqueta, 2021a), Uruguay (Sarasqueta, 2022), entre otros. Sin embargo, muchos países y líderes políticos no han recibido la atención que sus experiencias ameritan. Sumado a ello, aún son reducidos los trabajos comparativos entre dos o más casos.



Los aportes que se buscan generar con esta investigación giran en torno a cuatro ejes. En primer lugar, se presenta una propuesta de matriz de codificación que identifica los cinco elementos esenciales (variables) del relato político, lo cual permite mejorar los estudios de caso y la comparabilidad. En segundo lugar, se plantea un estudio cualitativo que permitirá describir y explicar relaciones entre variables en estudios cuantitativos. En este trabajo, cualitativamente, se describe cómo inciden en la estructuración del relato político (variable dependiente) la presencia de imágenes disruptivas (variable independiente) tanto en casos donde el actual presidente era, en el período de campaña electoral, opositor u oficialista a su antecesor (variable de control). En tercer lugar, se contribuye al análisis político actual al examinar cómo inciden en la estructuración de los relatos políticos las estrategias que buscan construir imágenes disruptivas para proyectarse como candidatos y gobernantes distintos de sus predecesores. En cuarto lugar, al tratarse de una investigación sobre dos gobiernos iniciados recientemente, y que cuyo relato político es susceptible de adquirir modificaciones con el paso de los meses o años, se contribuye al estudio de la adaptabilidad de los relatos políticos a las circunstancias y fenómenos coyunturales (D'Adamo & García Beaudoux, 2016a).

3. Marco teórico

El relato político es una estrategia de comunicación política cuyo objetivo principal es persuadir a la opinión pública para crear, disminuir, aumentar o convertir opiniones, actitudes y/o comportamientos del público al que se dirige intencionadamente (D'Adamo & García Beaudoux, 2013, 2016b; D'Adamo et al., 2007). Esta persuasión se logra a partir de otorgarle sentido, coherencia, legitimidad y cohesión a los actos políticos en campaña electoral o en su etapa de gobierno, tanto a los más trascendentes como también a los cotidianos (Pujadas Capdevilla, 2016), a partir de distintas narrativas (Del Rey Morató, 2007, 2011). Es un prisma ideológico que, orientado a través de los medios de comunicación, consolida un discurso político dominante (D'Adamo & García Beaudoux, 2016a). Además de describir la realidad, el relato político como estrategia de comunicación crea realidad (Watzlawick, 1979).

Las principales funciones de los relatos políticos son (D'Adamo & García Beaudoux, 2016a): 1) Estimular el sentimiento colectivo y generar una identidad social positiva (Gottschall, 2012; Tajfel, 1981); 2) Generar certidumbre ante una realidad caótica y de crisis recurrente; 3) Constituir heurísticos cognitivos (Kahneman, 2016) que facilitan el entendimiento, la justificación de la realidad, las identidades y los vínculos, así como también la memorabilidad de determinados aspectos políticos (García Beaudoux et al., 2011; D'Adamo & García Beaudoux, 2013, 2016b), simplificando y transformando datos en emociones y sensaciones personales (Peytibi, 2016); 4) Ser un llamador de la acción y movilización (D'Adamo & García Beaudoux, 2016b; Heath & Heath, 2007; Núñez, 2007).

Trabajos precedentes enumeran y desagregan elementos clave en la construcción y análisis del relato político (D'Adamo & García Beaudoux, 2016c). Sin embargo, este estudio propone sintetizar dichos elementos, destacando cuáles son esenciales para el concepto y cuáles pertenecen a categorías más generales.

En primer lugar, todo relato político se construye estableciendo conflictos y antagonistas que dinamizan la trama (D'Adamo & García Beaudoux, 2016b), generando una inflexión y tensión narrativa (Barthes, 1966). Esta dinámica genera roles: el conflicto es lo que enfrenta al líder, al gobierno, al presidente, a su equipo, a sus votantes, con un antagonista individual o colectivo, concreto o abstracto (Canaleta, 2010; D'Adamo & García Beaudoux, 2016c, 2016b; D'Adamo & García Beaudoux, 2016; Jackson, 2002; Klent, 2015; Sarasqueta, 2020;



Truby, 2010; Yorke, 2014). La elección estratégica del conflicto está vinculada con la construcción identitaria por antítesis (Burke, 1969), estableciendo la identidad propia a partir del oponente y encuadrando la comunicación de manera beneficiosa para el protagonista del relato.

En segundo lugar, los relatos políticos definen valores que enmarcarán las acciones políticas y los temas cotidianos (D'Adamo & García Beaudoux, 2016a).

En tercer lugar, el relato político establece una temporalidad que estructura procesos, acciones y su comprensión (Greimas, 1966; Núñez, 2007; Tilly, 2002). Las preguntas que el relato debe contestar son de dónde venimos o cuál fue el problema del pasado, en qué momento estamos o cuál es el desafío del presente y hacia dónde vamos o cómo se solucionará el problema en el futuro (Canaleta, 2010). El relato incorpora un "espacio de experiencias" compartidas (Koselleck, 1993), utilizando historias consideradas "mitos", elementos simbólicos y referencias culturales resignificándolas para dar sentido a las acciones presentes y futuras (D'Adamo & García Beaudoux, 1995; García Beaudoux et al., 2011). Durante el presente, el relato debe adaptarse a fenómenos coyunturales e inesperados para mantener su coherencia y relevancia mediante el reencuadre o *reframing* (D'Adamo & García Beaudoux, 2016a). El liderazgo político establece una visión aspiracional y épica del futuro (Luntz, 2007; Nanus, 1994), creando un "arco de transformación" (Canaleta, 2010) y un "horizonte de expectativa" (Koselleck, 1993) que combina esperanzas y temores, dependientes de la materialización de la visión propuesta. Los relatos proponen objetivos que se pueden cumplir y con los cuales la vida de las personas puede mejorar (D'Adamo & García Beaudoux, 2016a).

En cuarto lugar, la comunicación del estilo de liderazgo político y el relato están en constante vinculación y retroalimentación (Fantini, 2011). El líder político es el protagonista principal (Yorke, 2014), ofreciendo una visión y dirección claras para motivar a las personas y proyectar la imagen de un gobierno con un rumbo definido (Greenstein, 2000). La construcción del liderazgo se desarrolla en el plano discursivo y la escenificación (D'Adamo & García Beaudoux, 2013, 2016a). En el discurso se trabaja lo que se dice, cómo se dice, la retórica, el uso de frases repetidas, símbolos, elementos de la temporalidad y ethos o imagen de sí mismo (Montero, 2015; Rincón, 2017; Lévi-Strauss, 1968; O'Sullivan et al., 1995; Truby, 2010). En la escenificación, son importantes la vestimenta, las locaciones, el contacto con la gente y otros elementos simbólicos. Ambos planos utilizan metáforas y símbolos que permitan transferir significados (Núñez, 2007), simplificar conceptos complejos, captar la atención y activar emociones para comunicar eficazmente (D'Adamo & García Beaudoux, 2016a; Edelman, 1991; Lanham, 2007). La "retórica visual" mejora la efectividad de los mensajes en una cultura visual (Joo et al., 2014; Veneti et al., 2019). Para algunos autores, el contexto espacial y temporal es más relevante que lo que se dice (Vázquez Sande, 2016). La elección del espacio, el momento, la escenificación y los oradores también es simbólicamente importante para el relato.

En quinto lugar, existen diversas técnicas narrativas para transmitir información en los relatos políticos (Bruner, 1986). La más utilizada es el storytelling (D'Adamo & García Beaudoux, 2013), basada en contar historias, ya que nuestro cerebro comprende mejor las narraciones que el conocimiento lógico (Bruner, 1986). A través de sus elementos (García Beaudoux & D'Adamo, 2015) las historias coherentes y emocionalmente impactantes que transmite el storytelling conectan con los valores e identidades de los ciudadanos (García Beaudoux & D'Adamo, 2015). En lugar de presentar una agenda variada, se narran historias donde los



temas son parte de la trama (D'Adamo & García Beaudoux, 2016b; Westen, 2007). Otra técnica ampliamente utilizada es el *storydoing*, que se centra en transmitir información a través de acciones realizadas, destacando qué se está haciendo en lugar de qué se está contando (Luque de Marcos & Baraybar Fernández, 2018; Sarasqueta, 2021b; Vallance, 2016). Esta técnica es efectiva en tiempos donde la ciudadanía exige resultados concretos y tangibles, combinando palabra e imagen para mostrar acciones personalizadas por el líder (Luntz, 2007; Groossens, 2003). La tercera técnica es la información lógica/argumental, que expone argumentos dirigidos al sentido común mediante estructuras lógicas como la relación causa-efecto, la enumeración de medidas, la explicación de procedimientos, entre otros (Iyengar & McGuire, 1993; Van Elslande, 2003). Aunque el contenido emocional ha predominado en la comunicación política, la necesidad de certezas y cifras, especialmente durante la pandemia de Covid-19, ha incrementado la relevancia del contenido lógico/argumental (Richard, 2022).

Estas cinco variables generan distintas tramas al combinarse (D'Adamo & García Beaudoux, 2016b). Resultan en armazones generales de los relatos, estructuras de las historias (Poletta, 2006) y líneas argumentales (Neuman, 2006) que ordenan coherentemente todos los elementos y definen el tema de la narrativa (Klent, 2015; Truby, 2010). Se suelen utilizar narrativas arraigadas en la cultura de cada sociedad o grupo poblacional, ya que son conocidas y familiares (Lakoff, 2008).

En la comunicación política (Canel, 2006; Wolton, 1995), se define la comunicación gubernamental como aquella que un gobierno en democracia genera para construir apoyo o consenso en la opinión pública a lo largo de su mandato (Amadeo, 2016; Easton, 1979; Riorda, 2006; Sani, 1998). El relato político, como estrategia de comunicación, no se limita a la comunicación de gobierno; también abarca la campaña electoral, entendida como una competencia de relatos (Del Rey Morató, 2011), donde se representa un conflicto con guión, dramatización, reparto de papeles y un desenlace en el que el triunfo de un personaje implica la derrota de otro u otros (Del Rey Morató, 2007, p. 233).

Las estrategias de comunicación política se centran en construir la imagen de los candidatos o gobernantes, influyendo en la percepción pública a través de mensajes (Nimmo & Savage, 1976). Además de la estrategia de comunicación del candidato, influyen factores como los medios de comunicación, las estrategias de otros políticos, las redes sociales, el lenguaje no verbal, el entorno del político y el conocimiento previo de las personas. La imagen no es lo que el político es objetivamente, ni lo que proyecta intencionadamente, sino lo que las personas perciben subjetivamente (Nimmo, 1995). En un contexto de desilusión con los gobiernos latinoamericanos y rechazo a la política, el electorado prefiere candidatos con imágenes disruptivas, en contraste con imágenes continuistas, respecto de quienes gobiernan o han gobernado.

4. Método, procedimiento, selección de la muestra y definición de las variables

Este trabajo utiliza un enfoque cualitativo para describir comparativamente cómo se materializan las distintas variables del relato político en cada caso de estudio (Nohlen, 2013). La técnica empleada es el análisis de contenido (Krippendorff, 1990), que permite relevar y analizar el discurso verbal, el contenido visual de los videos y el texto publicado junto con el video, conocido como *copy*.

Los criterios de selección de los casos fueron dos: 1. presidentes electos en Latinoamérica después del inicio de la pandemia de Covid-19 en 2020; 2. la relación política del presidente



actual con su antecesor durante la campaña electoral, categorizándose uno como opositor y el otro como oficialista. Los casos seleccionados mediante sorteo aleatorio fueron el paraguayo Santiago Peña y el guatemalteco Bernardo Arévalo. Santiago Peña, autopresentado de centro-derecha, pertenece al partido Colorado, al igual que su antecesor Mario Abdo Benítez. El partido Colorado ha gobernado Paraguay de 1943 a 2008 y desde 2013 hasta la actualidad. Bernardo Arévalo, de centro-izquierda, fue electo como oposición (Movimiento Semilla) y asumió en enero de 2024. Es hijo del expresidente Juan José Arévalo Bermejo (1945-1951).

La unidad de análisis es la comunicación gubernamental presidencial de los gobiernos de Guatemala y Paraguay. Las unidades observacionales elegidas son los videos publicados en las cuentas oficiales de Facebook “Presidencia de la República del Paraguay” (facebook.com/presidenciaparaguay) y de “Gobierno de Guatemala” (facebook.com/guatemalagob). La elección de esta red social se debe a su alta popularidad en la región, con casi el 77% de los latinoamericanos son usuarios (Chavez, 2024). Para este estudio cualitativo, se compararon los casos durante el primer mes completo de gestión. Para Paraguay, se recolectaron videos publicados entre el 15/08/2023 y el 08/09/2023; para Guatemala, entre el 15/01/2024 y el 15/02/2024. Este recorte temporal se eligió para analizar el contenido publicado en el primer mes de gobierno de cada presidente. El estudio, de alcance transversal, incluyó 22 unidades de observación para Paraguay y 57 para Guatemala. Por motivos de la extensión permitida, el documento anexo con dicha información estará disponible online¹⁷⁹¹⁸⁰¹⁸¹¹⁸².

A continuación, se presentan las definiciones conceptuales y operacionales de cada una de las variables propuestas para analizar el relato político.

Variable 1: Conflicto y antagonismo

Definición conceptual: El conflicto refiere al enfrentamiento del protagonista del relato con un antagonista individual o colectivo, concreto o abstracto (Canaleta, 2010; D’Adamo & García Beaudoux, 2016c, 2016b; García Beaudoux & D’Adamo, 2016; Jackson, 2002; Klent, 2015; Sarasqueta, 2020; Truby, 2010; Yorke, 2014).

Definición operacional: Se menciona explícita o implícitamente al responsable o los responsables de una situación negativa. Generalmente, se sintetiza en un individuo concreto, grupo o en elementos abstractos como valores, hechos históricos, entre otros. El protagonista del relato busca generar un contraste a partir de sus ideas, ethos y/o acciones.

Variable 2: Valores

¹⁷⁹ Este ejercicio de devoración de la soberanía basada en el dominio exterminio del diferente se observa en los gobiernos de extrema derecha. Emergidos de los medios democráticos representativos, los mensajes de odio al migrante del presidente Donald Trump; la retórica de celebración de la dictadura militar y de criminalización de los homosexuales, indios y ciudadanos de izquierda del presidente Jair Bolsonaro; las políticas contra los migrantes y ONGs de ayuda en el mar Mediterráneo del gobierno de extrema derecha y populista italiano; la represión de los grupos LGBTIQ en las autonomías españolas gobernadas por VOX no encuentran un límite en los sistemas institucionales liberales.

<https://drive.google.com/file/d/10y1HsQMRVbXcY1ZINHuWRF9Bq64S5BKX>

¹⁸⁰ Tradicional forma de referirse negativamente a los resultados del proceso colonial en Latinoamérica.

¹⁸¹ Refiere al plazo que transcurrió entre conocerse los resultados de los comicios y el momento en el que se materializó la asunción presidencial. Este tiempo es considerado por el gobierno de Arévalo como de intento de golpe de Estado.

¹⁸² En 1944 se derrocó al Gobierno de facto de Federico Ponce Vaides con la llamada “revolución de Guatemala” o “revolución de octubre” y comienza el período conocido como “diez años de primavera”.



Definición conceptual: Los valores son normas o principios rectores del comportamiento, la identidad y el pensar de los individuos y las comunidades. Tienen su correlato comunicacional en las acciones políticas y su justificación (D'Adamo & García Beaudoux, 2016a).

Definición operacional: Se mencionan explícitamente normas o principios rectores del comportamiento, la identidad y el pensar.

Variable 3: Estructura temporal

Definición conceptual: La estructura temporal comprende referencias al pasado, presente y/o futuro de una comunidad. Es la enunciación de hechos, interpretaciones sobre los procesos, las acciones y la forma en los que se los ha entendido (Greimas, 1966; Núñez, 2007; Tilly, 2002).

Definición operacional: Las referencias al pasado incluyen mitos, elementos simbólicos, referencias culturales, una historia común e individuos o colectivos relevantes que cohesionan a los grupos (D'Adamo & García Beaudoux, 1995; García Beaudoux et al., 2011). Las referencias al presente se centran en la interpretación y reencuadre de fenómenos coyunturales para adaptar el relato político (D'Adamo & García Beaudoux, 2016a). Las referencias al futuro se enfocan en la visión, enunciando un objetivo o una situación deseada (Luntz, 2007; Nanus, 1994).

Variable 4: Estilo de liderazgo político

Definición conceptual: El estilo de liderazgo político se refiere a las características comunicacionales del líder, protagonista principal del relato (Fantini, 2011; Yorke, 2014), quien ofrece una visión que dinamiza el relato (Greenstein, 2000). La construcción del liderazgo se desarrolla tanto en el plano discursivo como en la escenificación (D'Adamo & García Beaudoux, 2013, 2016a).

Definición operacional: Lo discursivo abarca lo que el líder dice verbalmente o por escrito, la retórica utilizada, frases y conceptos repetidos, símbolos, elementos de temporalidad (pasado, presente y futuro), y su ethos, incluyendo su imagen personal, estilo de vida, familia, formación y equipo. En la escenificación, son relevantes la vestimenta, locaciones, objetos, actores, instituciones, contacto con la gente y otros elementos simbólicos.

Variable 5: Técnica narrativa

Definición conceptual: Las técnicas narrativas son estructuras para transmitir información (Bruner, 1986). Las tres más utilizadas son el storytelling, el storydoing y la información lógica/argumental.

Definición operacional: El storytelling se basa en una estructura narrativa con elementos clave (García Beaudoux & D'Adamo, 2015): estructura tripartita, secuencia y causalidad, historias concretas con protagonistas y situaciones, uso de analogías, conflictos para generar expectativas, moralejas, un solo tema para facilitar la memorización, activación de emociones, elementos visuales y tramas populares e inspiradoras. El storydoing transmite información a través de hechos realizados, mostrando acciones personalizadas por el líder en contextos concretos que impactan emocionalmente (Luque de Marcos & Baraybar Fernández, 2018; Sarasqueta, 2021b; Groossens, 2003). La información lógica/argumental expone argumentos dirigidos al sentido común mediante estructuras lógicas como la relación causa-efecto, enumeración de medidas y explicación de procedimientos (Iyengar & McGuire, 1993; Van Elslande, 2003).

5. Principales resultados



Este apartado expone los principales resultados de la investigación. Primero, se detallan los hallazgos de cada caso de estudio. Luego, en las “Reflexiones finales”, se destacarán los puntos más relevantes de la comparación. Las transcripciones de las unidades de observación se referenciarán con sus respectivos códigos, consultables en el anexo disponible online.

Conflicto y antagonismo

El relato político construido por el gobierno del guatemalteco Bernardo Arévalo plantea un conflicto contra un colectivo que agrupa a quienes gobernaron previamente. Las victorias electorales de sus antecesores son planteadas por el relato como “arrebatación” y sus resultados gubernamentales como “treinta años de gobiernos con privilegios y corrupción” (GUAT-01). Como refuerzo de este conflicto, se presentan los hechos posteriores a los comicios de agosto de 2023, y previo a la asunción en enero de 2024, que cuestionaron y dificultaron la formalización de Arévalo como presidente (GUAT-01). En la narrativa, este período resultó fundamental para identificar la alianza entre el nuevo gobierno, los sectores populares y pueblos originarios. En síntesis, el conflicto que dinamiza la narrativa de Arévalo es presentado como “500 años de abandono”¹⁸³, “30 años de asalto corrupto al poder” por parte de “una clase política irresponsable y superficial que nos arrebató (el gobierno) en las últimas décadas (...) que por años lo han capturado utilizándolo como botín propio”, “una minoría corrupta que los ha mantenido a ustedes (el pueblo) angustiados” y, luego de los comicios de agosto de 2023, “106 días de resistencia”¹⁸⁴ de los sectores populares y pueblos originarios”, “un pueblo valiente que le ha dicho al mundo, con claridad, que no vivirá bajo el autoritarismo”, “con una misión personal en las plazas y las calles de la república, liderados por los pueblos originarios, pero en un ejercicio que se sumó la mayoría de nuestra población” que enfrentaron a “quienes quisieron burlar la voluntad popular” e “hicieron que tuviéramos miedo hasta el último día” (GUAT-02; GUAT-03; GUAT-47).

La narrativa del cambio estuvo presente en los videos analizados (GUAT-03; GUAT-11), pero no solo como alternancia en el poder, sino como un cambio histórico que enfrenta “desigualdades estructurales que no permiten avanzar” (GUAT-03). “Las puertas del palacio están abiertas. A partir de hoy construiremos una nueva historia” (GUAT-03). Este concepto de apertura del gobierno, democracia y transparencia, como indicadores del cambio, también se recuperó en otros videos para anunciar que los usuarios de redes sociales podrán comentar libremente en los perfiles oficiales del gobierno (GUAT-22).

Uno de los pocos rostros elegidos por el relato político del presidente guatemalteco para encarnar el antagonismo y hacia quien orientar la “lucha contra la corrupción y los privilegios” fue la de la fiscal general de la República, María Consuelo Porras. Esta funcionaria acusó penalmente tanto a Arévalo como a su Movimiento Semilla por aparentes irregularidades durante el proceso electoral que ameritaban anular los resultados de los comicios. El relato político de Arévalo reencuadró estas acciones como intentos de impedir su investidura. Al asumir su gobierno, el presidente anunció que se convocaría a la fiscal a participar en juntas

¹⁸³ Como valora Derrida: “Mas cultivar esta analogía, el desbrozar o el labrar el territorio, no quiere decir ni la autoriza, ni simplemente puede viajar en un solo sentido, por ejemplo reduciendo la soberanía (política o social o individual- y estas son ya dimensiones diferentes y terriblemente problemáticas), tal como ella es más a menudo situada en el orden humano, a prefiguraciones zoológicas, biológicas, animales o bestiales (conceptos lo zoológico, lo biológico, lo animal y lo bestial que necesitaríamos discernir prudentemente)” (DERRIDA, 2004, p.54).

¹⁸⁴ No hay soberanía sin cuerpos y vidas a ser administrados dentro de un territorio. Quizás no haya obra filosófica política que lo demuestre con mayor elocuencia que *El Principito* de Antoine de Saint-Exupéry, con la experiencia principesca en el asteroide 325 donde conoce un Rey solitario.



de gabinete a las que por ley está obligada a asistir. Sin embargo, ante la negativa de la fiscal, el relato político recuperó estos hechos como evidencia de falta de transparencia, compromiso democrático y legalidad (GUAT-16; GUAT-23; GUAT-48).

El relato político construido en el primer mes de gobierno por el presidente paraguayo Santiago Peña no se enfocó en identificar una persona concreta con la cual antagonizar. Por el contrario, eligió como adversario colectivo a quienes gobernaron antes que él y a quienes responsabilizó de la mala administración (PY-17). Esta elección podría resultar paradójica, siendo que el partido Colorado -al cual pertenece Peña- es quien gobernó, sin interrupción, desde 2013, y con excepción al período 2008-2013, residió en el Palacio de López desde 1943 a la fecha.

Solo en una de las unidades observadas se hace una sutil referencia temporal que permite identificar al antagonista del relato político. En un video se anunció la vuelta de un programa de distribución de gas por garrafa económica. En el video se explicita que el programa había sido interrumpido en 2018 -inicio del mandato del presidente Mario Abdo Benítez- pero que en 2023 iba a retornar (PY-18). Este concepto de beneficios para los más humildes a partir de políticas que se “interrumpieron”, fueron “mal administrados” (PY-17), “no se decidieron implementar” (PY-14) o que se “corrompieron” (PY-05) está presente en el conjunto de los videos publicados y constituye el factor conflictual con el cual el relato genera identificaciones y roles: nosotros (queremos ayudar a los humildes, restituirles derechos) vs ellos (quitaron derechos, no tomaron decisiones para favorecerlos, se corrompieron).

Contrastando con su antecesor, el relato político de Peña deja en claro que su gobierno no es una continuidad del de Benítez, activando así la narrativa del cambio (PY-19), pero se asocia implícitamente a gobiernos precedentes a partir de la trama de reivindicación de derechos enfocados en los más humildes (PY-10; PY-14; PY-17; y PY-18).

Una de las principales medidas políticas para marcar un cambio de época fue la de reducir el valor del combustible para consumidores particulares. La forma de comunicarlo fue a partir de testimonios de automovilistas y empleados de las estaciones de servicio que enunciaban frases positivas: “nadie esperaba eso”, “esto ayuda bastante a todas las personas que estamos trabajando día a día”, “felices y un beneficio para todos los paraguayos”, “vienen todos con una sonrisa de oreja a oreja”, “señor presidente, iniciamos bien”, “estoy contenta y creo que empezamos bien”, “tengo esperanzas, ojalá que continúe así”, “creo que se está sintiendo la diferencia ahora mismo” (PY-10).

Dentro de los antagonistas abstractos, el presidente paraguayo recurrió en varios videos a la lucha contra la corrupción, para la cual es necesario “unirnos como sociedad, como país” (PY-05).

Valores

Entre los valores enunciados por el relato de Arévalo están la “justicia social” y la lucha contra los “privilegios” y la “corrupción” (GUAT-01). Además de ser ejes con los cuales estructuró gran parte de sus discursos, estos valores fueron rectores en la presentación del plan de gobierno (GUAT-10) y en el anuncio de distintas medidas. Entre ellas la creación de la comisión para investigar la corrupción (GUAT-12).



Entre los valores que el relato político de Peña exhibe, están la “igualdad de oportunidades” (PY-21), que “todos puedan prosperar” (PY-01), la “unión como sociedad” y la “lucha contra la corrupción” (PY-05). Además, destacan valores como la dignidad, la lucha contra la pobreza y el hambre, y las acciones orientadas a los sectores bajos de la sociedad (PY-17).

Este valor central en la estrategia de comunicación revela el intento de consolidar un vínculo de representación y contención política entre Peña y los sectores medios y medios bajos.

Estructura temporal

Complementando la narrativa de cambio del guatemalteco Arévalo, se configura una narrativa de reivindicación. En esta se presenta a un grupo (sectores bajos e indígenas) al que se le han quitado derechos (justicia social), generando "marginación y exclusión". (GUAT-02). Esta narrativa permite incluir en el relato un período de gobierno en el que, los ahora perjudicados sí habían atravesado una época de bienestar, pero que se les arrebató. El mito propuesto es el de los gobiernos de la década de 1940¹⁸⁵, cuando tienen lugar los gobiernos de la revolución o de la primavera (GUAT-03; GUAT-35). Entre ellos se comprende la presidencia del padre de Bernardo Arévalo, Juan José Arévalo Bermejo (1945-1951).

La estructura temporal planteada por el relato de Arévalo podría diferenciarse en tres bloques. El primero es la referencia a la historia de los “500 años de abandono”, en los que el conflicto está marcado por la hostilidad que sufrieron los pueblos originarios “saqueados” ante el colonialismo. El segundo es el que comprende desde la caída de los gobiernos de la primavera en la década de 1940, que se “quebró de golpe y dejó una herida que hasta hoy nos duele”, hasta los últimos “30 años de asalto corrupto al poder”. En tercer lugar, los recientes “106 días de resistencia, de dignidad, de gallardía” entre que se conocieron los resultados de los comicios, iniciaron las acciones legales en contra del presidente electo por parte de la fiscal Porras y Arévalo asumió la presidencia. Tanto el primero como el segundo bloque son dinamizados por la narrativa de reivindicación. Mientras que el primero prefigura un pueblo hostigado, el segundo expone un antagonista sin rostro, el tercero contiene la narrativa de un cambio que ya comenzó a partir de la unión entre el presidente electo y los sectores bajos e indígenas. La visión propuesta por Arévalo marca un camino hacia el futuro en donde los sectores marginados y discriminados recuperen sus derechos (trama de la reivindicación), para así, junto con la lucha contra la corrupción y los privilegios (trama del cambio), fortalecer la democracia.

El retorno de un pasado de grandeza y relevancia fue una constante en el relato político del caso paraguayo. Sin explicitarlo, pero determinado por el conocimiento popular, este pasado de grandeza tiene reminiscencias al siglo XVIII y XIX. Sin embargo, es posible advertir que la imprecisión temporal -como también realizan otros relatos- podría configurar un “significante vacío” (Laclau, 1996) haciendo que cada una de las personas ubique ese momento de esplendor cuando mejor lo consideren.

A este mito de “nación grande” y “resurgir de un gigante” (PY-01) se complementa la visión sobre convertirse nuevamente en ella y los medios para hacerlo. Además de la enunciación de los factores productivos, como que “la industrialización es el camino para el desarrollo de los pueblos. La generación de empleo y más oportunidades para la valiosa mano de obra paraguaya nos impulsarán para que el “Paraguay vuelva a ser grande” (PY-21), el relato presenta el desafío de autoconvencerse o ganar confianza en el destino propuesto (PY-03). De esta

185



manera, la visión propuesta por el relato combina elementos épicos con elementos aspiracionales. No se plantea una amenaza a la cual superar sino más bien un proceso de autoconvencimiento para alcanzar aquello que se cree imposible.

El concepto de recuperar algo positivo que había y que en algún momento se perdió, estuvo presente en distintas piezas. En un spot se anunció la vuelta de un programa de distribución de gas por garrafa económica. En el video se explicita que el programa había sido interrumpido en 2018 -inicio del mandato del presidente Benítez- pero que en 2023 iba a retornar. A través de la técnica storytelling, una cocinera en un galpón reacciona a la noticia diciendo "qué gusto, sí. Nosotros disfrutábamos del tiempo que venía el camioncito al mercado porque esperábamos para cargar (la garrafa). Era un ahorro. Va a ser bienvenido si vuelve" (PY-18).

Estilo de liderazgo político

El relato político de Arévalo procuró proyectar una imagen de gobierno abierto, cercano a los sectores populares, campesinos e indígenas, y de interacción directa con ellos. Pero sobre todo mantuvo constante la alianza entre estos sectores y el presidente. Desde lo discursivo se los colocó en un lugar de centralidad como los "marginados y excluidos" por gobiernos de corruptos y privilegiados (GUAT-02), pero a la vez como inspiración al haber "liderado la resistencia durante 106 días" previo a la asunción del presidente. El vínculo con los sectores indígenas se reforzó comunicacionalmente con la participación del presidente en diversas ceremonias (GUAT-08; GUAT-27) y actos políticos (GUAT-14).

En términos de escenificación, el relato se caracterizó por la constancia de tres locaciones. En primer lugar, el palacio de gobierno, en el cual el presidente, acompañado de los símbolos presidenciales, funcionarios y periodistas, es el orador central y también responde preguntas a la prensa. En segundo lugar, la visita a espacios de pueblos indígenas, en donde el presidente, la vicepresidenta y algunos funcionarios participaron en ceremonias y actividades políticas. En tercer lugar, se recorrieron obras en proceso o inauguraciones.

Los videos analizados evidencian la decisión comunicacional de darle protagonismo a la vicepresidenta. Su rol no se limitó solo reforzar lo dicho por el presidente (GUAT-03), sino también teniendo un discurso propio vinculado al ámbito académico (GUAT-17) y a la política de género (GUAT-30).

Tanto el presidente Arévalo como su vicepresidenta provienen del ámbito universitario, en el cual el lenguaje se caracteriza por su tecnicidad y complejidad. Sin embargo, ambos incorporan elementos emocionales a sus discursos, combinándolos con la presentación de valores y hechos históricos. El uso de metáforas también es una constante (GUAT-27). Los gobiernos de la década de 1940 son conocidos como "gobiernos de la primavera", el movimiento político de Arévalo se llama "semilla" y las metáforas vinculadas a la noche, el día, la primavera, los frutos, "semilla del cambio", "primavera democrática", "germinar", entre otras, recorrieron gran parte de la comunicación. En palabras del presidente: "Gobernar es amar a todas las personas en su diferencia, en su diversidad. Gobernar es sembrar esperanza, futuro, paz, desarrollo. Gracias por compartir con ustedes esta nueva primavera" (GUAT-07).

Tanto lo discursivo como la escenificación del liderazgo en el caso paraguayo se centralizó en la figura de Peña, mostrándolo como presidente y como una persona en contacto con los ciudadanos. La bandera y los símbolos presidenciales lo acompañaron, incluso en recorridas y contacto con personas de a pie, en cercanía con niños (PY-08), en sus recorridas de inauguración (PY-09), visitando eventos sectoriales (PY-16), entre otros. Sin embargo, en algunas



piezas procuró reforzar su autoridad con la presentación de distintos funcionarios técnicos. Al presentarlos y enunciar sus antecedentes les dio protagonismo visual (PY-19).

En los primeros treinta días de gobierno no abundan en la comunicación los elementos simbólicos comunes que refuercen el carácter de comunidad, identidad colectiva, referencias históricas precisas ni prácticas cotidianas. En un solo video, el idioma guaraní es utilizado como elemento unificador. Se trata de un spot (PY-06) en donde distintas personas, acompañadas de música típica paraguaya, dicen “estoy feliz” en guaraní. Por su parte, en el *copy* de ese posteo se remarca la importancia de usar este idioma y difundirlo como rasgo identitario paraguayo.

Técnica narrativa

En el período analizado, el relato político construido por el guatemalteco Arévalo careció de la técnica del storytelling. En contraste, la utilización del storydoing, recorriendo la reforma de una escuela (GUAT-31), el estado del aeropuerto (GUAT-49), una planta de tratamiento de aguas (GUAT-56), fue protagónica en su comunicación. En conferencias de prensa y en algunos fragmentos de discursos se utilizó la técnica de información lógica/argumental para explicar procedimientos legales, vincular causas y consecuencias y exponer datos de gestión.

En el caso paraguayo, si bien no fue abundante en el total de los 22 videos analizados, el storytelling estuvo presente como técnica narrativa para comunicar el aumento de la asistencia social. En particular, puede observarse en un video (PY-14) donde una abuela camina de la mano con un niño pequeño en medio de la calle de un barrio humilde y muestra su casa mientras relata su rutina cotidiana.

En otros videos se utilizaron algunos elementos de esta técnica, permitiendo identificar roles y situaciones socioeconómicas (PY-18). Por su parte, el storydoing estuvo presente en gran parte del contenido, ya sea para mostrar acciones del gobierno como también para comunicar el contacto y cercanía del presidente con distintas personas. Es probable que no se haya utilizado esta técnica para mostrar la inauguración de obras por tratarse de un gobierno que apenas transcurrido 30 días desde su asunción.

6. Reflexiones finales

El relato político del presidente paraguayo Santiago Peña se estructuró alrededor de un conflicto con la gestión de su antecesor, Mario Abdo Benítez. Sin nombrarlo explícitamente, pero aludiendo a “gobiernos anteriores” y a los años 2018-2023, Peña destacó la “mala administración” de recursos y la discontinuidad de programas de ayuda a los sectores bajos, afirmando que es tiempo de que “las cosas cambien en Paraguay”. Aunque Peña pertenece al mismo partido que su antecesor, su estrategia comunicacional proyecta una imagen disruptiva.

El gobierno de Santiago Peña presenta cuatro tramas narrativas en su período inicial. La trama del cambio se enfoca en diferenciarse del gobierno anterior. La trama de la reivindicación destaca valores como la lucha contra la corrupción y la dignidad de los más humildes, prometiendo restituir derechos y ofrecer asistencia no brindada anteriormente. La trama del desafío insta a la población a unirse y crecer como país. La trama visionaria propone un camino para recuperar el mito de una “nación grande”. Aunque estas tramas comparten elementos comunes que mantienen la coherencia narrativa, la coexistencia de cuatro tramas simultáneamente puede debilitar la eficacia comunicacional de la estrategia.



En el caso del presidente guatemalteco Bernardo Arévalo, la incorporación de una imagen disruptiva en su relato político fue contundente. No solo buscó diferenciarse de su antecesor, sino que también esgrimió conflictos históricos de larga data. Primero, se refirió a “500 años de abandono” y hostilidad hacia los pueblos originarios “saqueados” por el colonialismo. Segundo, mencionó la caída de los gobiernos de la primavera en la década de 1940, que dejó una “herida que hasta hoy nos duele”. Tercero, habló de los últimos “30 años de asalto corrupto al poder”. Además, incluyó el conflicto reciente del intento de la fiscal Porras para evitar su asunción, reencuadrando la reacción de los sectores bajos e indígenas como “106 días de resistencia, dignidad y gallardía”.

A diferencia del caso paraguayo, el relato guatemalteco contó con dos tramas narrativas. La trama del cambio inició con el triunfo electoral y se fortaleció con el apoyo de sectores bajos e indígenas. La trama de la reivindicación se enfoca en la justicia social que los gobiernos de la década de 1940 habían materializado, pero con su caída y luego “30 años de asalto corrupto al poder” por parte de “una clase política irresponsable y superficial que nos arrebató (el gobierno) en las últimas décadas (...) que por años lo han capturado utilizándolo como botín propio”, “una minoría corrupta que los ha mantenido a ustedes (el pueblo) angustiados”, hoy se busca restituir.

Ambos relatos políticos buscan proyectar una imagen presidencial disruptiva en lugar de una continuista. Esto era esperable en Guatemala, donde el presidente actual es opositor al anterior. Sin embargo, es notable en Paraguay, donde tanto el presidente actual como su antecesor pertenecen al mismo partido. Como se planteó en la hipótesis de investigación, el contexto electoral latinoamericano muestra una preferencia por candidatos que se diferencian de los gobiernos anteriores. En respuesta, la comunicación gubernamental en ambos casos, independientemente de si el presidente es opositor u oficialista en relación a su antecesor, incorpora una imagen disruptiva.

Si bien la investigación concluye la existencia de relato político en ambos casos, con la existencia de más de una trama, es probable que, con el paso de los meses, cada gobierno realice ajustes en sus respectivas estrategias comunicacionales. Es recomendable reiterar este estudio después de un período prudencial para poder observar estos cambios y analizar la continuidad o modificaciones de cada estrategia.

Para concluir, se destacan los aportes propuestos por esta investigación. En el Marco teórico se presentó una matriz de codificación que comprende los cinco elementos esenciales (variables) del relato político y que permite mejorar los estudios de caso y la comparación entre sí: conflicto y antagonismo; valores; estructura temporal; estilo de liderazgo político; y técnica narrativa.

En segundo lugar, se planteó un estudio cualitativo que permitirá describir y explicar relaciones entre variables en estudios cuantitativos. En este trabajo se describió cómo inciden en la estructuración del relato político (variable dependiente) la presencia de imágenes presidenciales disruptivas (variable independiente) tanto en casos donde el presidente actual era opositor u oficialista durante la campaña electoral, (variable de control). Se contribuyó al análisis político actual al describir dos casos empíricos en los que la construcción de imágenes disruptivas de gobernantes que buscaron diferenciarse de quienes los precedieron, estructuraron sus respectivos relatos políticos. Se propuso contribuir al estudio de la adaptabilidad de los relatos políticos a las circunstancias coyunturales. Futuras investigaciones podrían replicar el análisis



con las mismas variables, metodología y casos para describir si existe o no adaptabilidad en los relatos estudiados.

Referencias bibliográficas

- Amadeo, B. (2016): “El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos”. *Revista Austral Comunicación*, 5(2), 155–181. doi.org/10.26422/aucom.2017.0502.ama
- Amado, A. (2022, June 12): Signo de los tiempos. El sistema potencia las candidaturas anti-sistema. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/opinion/signo-de-los-tiempos-el-sistema-potencia-las-candidaturas-antisistema-nid12062022/>
- Barthes, R. (1966): “Introducción al análisis estructural de los relatos”. En R. Barthes (Ed.): *Análisis estructural del relato*, pp. 9–43. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Bruner, J. (1986): *Actual minds, possible words*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Bruni, L. (2022): Se profundiza el “giro a la oposición.” *El Estadista*. <https://elestadista.com.ar/politica/se-profundiza-giro-oposicion-n56499>
- Burke, K. (1969): *A rhetoric of motives*. California: University of California Press.
- Canaleta, P. (2010): *Explica't amb una història: Onze claus per construir un relat guanyador*. Cataluña: Editorial Uoc
- Canel, M. J. (2006): *Comunicación Política una guía para su estudio y práctica*. Madrid: Tecnos.
- Chavez, A. (2024, February 28). *En su 20 aniversario, Facebook se mantiene como la red social líder entre usuarios de América Latina*. YouGov.
- D'Adamo, O., & García Beaudoux, V. (1995): *El Argentino Feo. Una aproximación psicosocial al estudio de la identidad nacional*. Buenos Aires: Losada.
- D'Adamo, O., & García Beaudoux, V. (2013): “Storytelling y comunicación política: el valor de un relato bien contado”. En I. Crespo & J. del Rey (Eds.): *Comunicación política y campañas electorales en América Latina*, pp. 55–68. Buenos Aires: Biblos.
- D'Adamo, O., & García Beaudoux, V. (2016a): “Acerca de la construcción de relatos políticos”. *La Revista de ACOP*, 6(2): 5–8.
- D'Adamo, O., & García Beaudoux, V. (2016b): Comunicación Política: narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión. *Comunicación y Hombre*, 12: 23–39. doi.org/10.32466/eufv-cyh.2016.12.187.23-39
- D'Adamo, O., & García Beaudoux, V. (2016c): “Doce ingredientes para la construcción de un relato de gobierno”. En E. Richard & A. González (Eds.): *Manual de comunicación de gobierno*, pp. 195–210. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- D'Adamo, O., García Beaudoux, V., & Freidenberg, F. (2007): *Medios de Comunicación y Opinión Pública*. Madrid: McGraw-Hill.
- Dahl, R. A. (1998): *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dall'Ongaro, B. (2022, July 13). Crisis del incumbente en América Latina: ¿por qué los oficialismos pierden? *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/opinion/crisis-del-incumbente-en-america-latina-por-que-los-oficialismos-pierden.phtml>
- Del Rey Morató, J. (2007): *Comunicación Política, Internet y Campañas Electorales*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Del Rey Morató, J. (2011): “La comunicación política en la sociedad del marketing y de internet. Encuadres, relatos y juegos de lenguaje”. *Revista de Estudios de Comunicación*, 10(1), 102–128
- Durán Barba, J. (2023, January 7). Hoy ganan los distintos. *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/hoy-ganan-los-distintos-por-jaime-duran-barba.phtml>



- Easton, D. (1979): *A system analysis of political life*. Chicago: University of Chicago Press.
- Edelman, M. (1991): *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Fantini, C. (2011): *La gravedad del silencio. Apuntes sobre el país del relato*. Córdoba: Raíz de Dos.
- Funk, R. (2011): “El relato político en el primer año del gobierno de Piñera”. *Política*, 49(2): 151–159.
- García Beaudoux, V., & D’Adamo, O. (2016): “Campaña negativa. Analisis de los spots televisivos de siete elecciones presidenciales argentinas: 1983-2011”. En J. Del Rey Morató, A. B. Campillo, & Y. Guan (Eds.): *Campañas electorales en America Latina, España y Portugal*, pp. 35–47. Madrid: Fragua.
- García Beaudoux, V., D’Adamo, O., & Slavinsky, G. (2011): *Propaganda gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía.
- García Beaudoux, V., & D’Adamo, O. (2015): “Storytelling”. En I. Crespo, O. D’Adamo, V. García Beaudoux, & A. Mora (Eds.): *Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gottschall, J. (2012): *The storytelling animal. How stories make us human*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Cox, G. W., & Morgenstern, S. (1993): “The Increasing Advantage Of Incumbency In the U.S. States”. *Legislative Studies Quarterly*, 18(4), 495–514.
- Greenstein, F. (2000): *The presidential difference. Leadership style from FDR to Clinton*. Princeton: Princeton Univeristy Press.
- Greimas, A. (1966): “Elementos para una teoría de la interpretación del relato mítico”. En R. Barthes (Ed.): *Análisis estructural del relato*, pp. 45–86. Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Groossens, C. (2003): “Visual persuasion: Mental imagery processing and emotional experiences”. En Linda M. Scott & Rajeev Batra (Eds.): *Persuasive imagery: A consumer response perspective*, pp. 129–139. London: Lawrence Erlbaum.
- Heath, C., & Heath, D. (2007): *Made to Stick*. New York: Random House.
- Hidalgo Vallejos, A. (2019): *La reconstrucción pasional del relato político de izquierda en el siglo XXI: las efervescencias sociales de Chile 2011 y Argentina 2001*. [Tesis de doctorado, Universida de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/195348>
- Iyengar, S., & McGuire, W. (1993): *Explorations in political psychology*. Durham: Duke University Press.
- Jackson, M. (2002): *The politics of storytelling: Violence, Transgression and Intersubjectivity*. Copenhagen: Museum Tusculanum Press.
- Joo, J., Li, W., Steen, F. F., & Zhu, S. (2014): Visual persuasion: Inferring communicative intents of images. En *IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition*, 216–223. doi.org/10.1109/CVPR.2014.35
- Kahneman, D. (2016): *Pensar rápido, pensar despacio*. Buenos Aires: Debate.
- Klent, M. (2015): “The power of storytelling in public relations: Introducing the 20 master plots”. *Public Relations Review*, 41(4), 480–489.
- Koselleck, R. (1993): *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Krippendorff, K. (1990): *Metodología de análisis de contenido. Teoría y Práctica*. Barcelona: Piados Comunicación.
- Laclau, E. (1996): *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- Lakoff, G. (2007): *No pienses en un elefante: Lenguaje y debate Político*. Madrid: Universidad Complutense.



- Lakoff, G. (2008): *The Political Mind: Why You Can't Understand 21st-Century Politics with an 18th-Century Brain*. Nueva York: Viking.
- Lalancette, M., & Raynauld, V. (2019): "The Power of Political Image: Justin Trudeau, Instagram, and Celebrity Politics". *American Behavioral Scientist*, 63(7), 888–924. doi.org/10.1177/0002764217744838
- Lanham, R. (2007): *The economics of attention*. Chicago: The University of Chicago press.
- Lévi-Strauss, C. (1968): *La eficacia simbólica: Antropología estructural*. Buenos Aires: Eudeba.
- Luntz, F. (2007): *Words That Work*. Nueva York: Hyperion.
- Luque de Marcos, J., & Baraybar Fernández, A. (2018): "Nuevas tendencias en la construcción de marcas: una aproximación al storydoing". *Prisma Social*, 23, 435–458.
- Malamud, C., & Núñez Castellano, R. (2022): *Las elecciones latinoamericanas en 2021 (I) y sus consecuencias internas: mientras se consolida el voto de castigo al oficialismo, el "giro a la izquierda" está pendiente de confirmación*. Real Instituto Elcano.
- Mayhew, D. R. (2008): "Incumbency Advantage in U.S. Presidential Elections: The Historical Record". *Political Science Quarterly*, 123(2), 201–228.
- Montero, S. (2015): "El joven militante y el viejo sabio. Relatos sobre el pasado reciente y ethos discursivo en Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007) y José Mujica (Uruguay, 2010-2015)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24, 121–137.
- Nanus, B. (1994): *Liderazgo Visionario*. Barcelona: Granica.
- Neuman, W. L. (2006): *Social Research Methods. Qualitative and quantitative approaches*. Essex: Pearson.
- Nimmo, D. (1995): "The Formation of Candidate Images During Presidential Campaigns". En K. Hacker (Ed.): *Candidate Images in Presidential Elections*, pp. 51-63. Connecticut: Praeger.
- Nimmo, D., & Savage, R. (1976): *Candidates and their Images: Concepts, Methods, and Findings*. Pacific Palisades: Goodyear.
- Nohlen, D. (2013): *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*. Granada: Universidad de Granada.
- Núñez, A. (2007): *Será mejor que lo cuentes. Los relatos como herramienta de comunicación. Storytelling*. Barcelona: Empresa activa.
- O' Sullivan, T., Hartley, J., Saunders, D., Montgomery, M., & Fiske, J. (1995): *Conceptos clave en comunicación y estudios culturales*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Pedemonte, D. (2016): "Matices de un relato con pocos matices: comunicación gubernamental en los gobiernos kirchneristas". En M. Riorda & O. Rincón (Eds.): *Comunicación gubernamental en acción. Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*, pp. 93–108. Buenos Aires: Biblos.
- Peytibi, X. (2016): "Videopolítica: de la televisión de Rosser a la generación Youtube". En R. S. Medero (Ed.): *Comunicación Política: nuevas dinámicas y ciudadanía permanente*, pp. 149–174. Madrid: Tecnos.
- Poletta, F. (2006): *It Was Like a Fever: Storytelling in Protest and Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pujadas Capdevilla, E. (2016): "Las claves del storytelling político. El caso de la política pop". En R. Sánchez Medero (Ed.): *Comunicación política: nuevas dinámicas y ciudadanía permanente*, pp. 123–147. Madrid: Tecnos.
- Richard, E. (2022): "¿Se acabó la diversión? El regreso del relato argumental racional". *Más Poder Local*, 50, 32–48. doi.org/10.56151/maspoderlocal.121
- Rincón, O. (2017): "De celebrities, pop y premodernos: hacia una democracia zombie". *Contratexto*, 27, 135–147. doi.org/10.26439/contratexto.2017.027.007



- Riorda, M. (2006): “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso”. En L. Elizalde, D. Fernández Pedemonte, & M. Riorda (Eds.): *La construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental*, pp. 17–142. La Crujía Ediciones.
- Sánchez, G. F. J. (2009): “Usos metafóricos del lenguaje político español. La metáfora estructural en los debates sobre el estado de la nación”. *A Survey on Corpus Based Research*, 989–1007.
- Sani, G. (1998): “Consenso”. En N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino (Eds.): *Diccionario de Política*. Buenos Aires: SigloVeintiuno Editores.
- Sarasqueta, G. (2020): “Anatomía del relato político: conceptualización, funciones y piezas de una herramienta comunicacional estratégica. El caso del presidente Mauricio Macri (2015-2018)”. *Política y Sociedad*, 57(3), 821–841. doi.org/10.5209/poso.67224.
- Sarasqueta, G. (2021a): “La socialdemocracia latinoamericana pide la palabra. El relato político de la segunda presidencia de Michelle Bachelet (2014-2018)”. *Revista de Estudios Políticos*, 192, 253–283. doi.org/10.18042/cepc/rep.192.09.
- Sarasqueta, G. (2021b): “Técnicas de la comunicación política ante la era de la infoxicación y la interrupción: del storytelling al storydoing”. *Comunicación y Hombre*, 17, 73–84. doi.org/10.32466/eufv-cyh.2021.17.648.73-84
- Sarasqueta, G. (2022): *Entre la izquierda y lo posible: el relato político de la socialdemocracia latinoamericana en el siglo XXI. Un análisis comparado entre los casos de Michelle Bachelet (2014-2018) y José Mujica (2010-2015)* [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid].
- Sartori, G. (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham: Chatham House.
- Tajfel, H. (1981): *Grupos Humanos y Categorías Sociales*. Barcelona: Herder.
- Tilly, C. (2002): *Stories, Identities, and Political Change*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Truby, J. (2010): *The Anatomy of story: 22 steps to becoming a master storyteller*. Nueva York: Farrar Straus and Giroux.
- Van Elslande, J. P. (2003): “La mise en scène du discours”. En J. P. Van Elslande (Ed.): *Méthodes et problèmes*. Ginebra: Université de Genève.
- Vázquez Sande, P. (2016): “Storytelling de los candidatos. Escenarios de los relatos”. En J. del Rey Morató, Y. Guan, & A. Campillo (Eds.): *Campañas electorales en América Latina, España y Portugal*, pp. 17–33. Madrid: Fragua.
- Veneti, A., Jackson, D., & Lilleker, D. G. (2019): *Visual Political*. Palgrave Macmillan.
- Watzlawick, P. (1979): *¿Es Real la Realidad?* Barcelona: Herder.
- Westen, D. (2007): *The political brain. The role of emotion in deciding the fate of the nation*. Nueva York: Public Affairs.
- Wolton, D. (1995): “La comunicación política: construcción de un modelo”. En M. Ferry & D. Wolton (Eds.): *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa.
- Yorke, J. (2014): *Into the woods. A Five Act Journey Into Story*. Nueva York: Penguin Random House.



Una mirada desde la Ciencia Política y la Comunicación a la cuenta de Instagram de la Casa Rosada desde marzo del 2020 a marzo del 2021.

Rocío María Etchepare.
rocioetchepare@gmail.com
Universidad Nacional del Litoral

Resumen:

Este trabajo tuvo por objetivo caracterizar y analizar la gestión comunicativa de la pandemia en la cuenta de Instagram de la Casa Rosada desde marzo del 2020 a marzo del 2021 en relación a la figura presidencial. Para poder realizar ese trabajo se utilizó metodología cualitativa de estudio de caso, relevamiento de fuentes (oficiales y periodísticas) para la construcción del contexto y análisis de contenido de la red. Para esta última instancia se compilieron datos de las publicaciones realizadas por esa cuenta y se sistematizaron a partir de categorías de análisis construidas a partir de esos datos. A su vez, para realizar el análisis, se utilizaron teorías provenientes de la Ciencia Política y la Comunicación.

A modo de conclusión se pudo evidenciar el rol de la cuenta de instagram de la Casa Rosada en el gobierno de Alberto Fernández y observar no sólo el carácter personalista centrado en la figura del presidente sino también la necesidad de demostrar proximidad con la sociedad, mostrando a A. Fernández como figura de la “unión nacional” ante la situación de crisis que se estaba viviendo con motivo de la pandemia.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



INTRODUCCIÓN:

A finales del 2019 surgía en China una nueva cepa de coronavirus denominada COVID-19. Su propagación hacia el resto del mundo fue rápida, llegando a la Argentina el primer caso positivo el 3 de marzo de 2020. Día a día fueron apareciendo nuevos casos lo que hizo que el gobierno de la nación declarara el 18 de marzo la cuarentena que indicaba aislamiento social, preventivo y obligatorio.

A partir de esta situación comenzaron a tomarse diversas medidas que afectaban la vida de toda la población argentina y que también cambiaban no sólo las formas de interacción entre la ciudadanía y el gobierno sino también las formas de mostrarse y de comunicar sus decisiones políticas.

Las estrategias comunicativas que se adoptaron en la red social instagram para la construcción de la figura de Alberto Fernández a lo largo de su presidencia es uno de los puntos fundamentales de análisis de este trabajo destacando el rol de las redes sociales en la política.

Twitter, Facebook, YouTube, Instagram fueron algunas de las redes que el gobierno eligió utilizar. Estas plataformas aparecen ante esta situación de pandemia como nuevas instancias y también como nuevas oportunidades para que el gobierno pudiera vincularse con audiencias que diferían, en algunos casos, de aquellas que se informaban a través de los medios tradicionales de información como la televisión, la radio o los periódicos.

A partir de esta situación surgen una serie de preguntas disparadoras para poder abordar en este trabajo: ¿Qué imagen se intentó construir del entonces presidente de la nación en la cuenta de Instagram de la Casa Rosada? ¿Mediante qué herramientas propias de esa misma red logró hacerlo? ¿Se evidencia un personalismo, característico de las nuevas formas de representación del siglo XXI?

Para poder dar respuestas a estas preguntas problema se utilizó metodología cualitativa de estudio de caso centrándose en la gestión comunicativa de la pandemia del gobierno nacional en la cuenta de Instagram de la Casa Rosada desde marzo del 2020 a marzo del 2021. En este sentido, según Merlinsky, entendemos estudio de caso como aquel que explora de qué manera los conflictos ponen en cuestión un nuevo orden de problemas y los transforman en asuntos públicos a partir de los cuales los actores sociales piensan en los espacios cotidianos de su vida y los impactos que tiene en la producción y reproducción de la sociedad (Merlinsky, 2008, p. 2)

A su vez también se utilizó la metodología de relevamiento de fuentes oficiales y periodísticas para la elaboración del contexto social e histórico.. Y por último, se llevó a cabo un análisis de contenido que en palabras de López Noguero (2002) retomando a Bardín (1986) significan aquellas actividades que:

Consisten en explicitar y sistematizar el contenido de los mensajes y la expresión de ese contenido con la ayuda de indicios cuantificables o no. Todo ello con la finalidad de efectuar deducciones lógicas y justificables concernientes a la fuente (el emisor y su contexto) o, eventualmente, a los efectos de los mensajes tomados en consideración (Bardín, 1986:32). (p. 175).

LAS REDES SOCIALES COMO NUEVOS ESPACIOS DE COMUNICACIÓN DE LOS GOBIERNOS

La comunicación gubernamental pensada en el marco de la comunicación pública contribuye a la construcción simbólica de un proyecto de gobierno y posee cuatro rasgos que deben ser tenidos en cuenta para lograr no solo la comunicación operativa sino fundamentalmente esa construcción simbólica. Estos rasgos son: la información sobre las acciones



de gobierno, la escucha de las demandas y percepciones de la sociedad, el diálogo que promueve un vínculo estrecho entre gobierno y ciudadanos y el involucramiento en la participación de la ciudadanía para generar cambios factibles. (UNL, 2020, p. 96, como se citó en Etchepare, 2024)

En su frase “Gobierno bien pero comunico mal” Riorda (2008) plantea que las políticas comunicacionales implementadas deben ser comprendidas como parte igual de relevante del resto de las políticas pensadas y llevadas a cabo por un gobierno. Como establece Riorda (2008), “La comunicación política tiene un objetivo: generar consenso. Si la comunicación política no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión” (p. 27). A la inversa también ocurre. No puede reemplazarse una mala estrategia de política integral por una buena estrategia comunicativa, ambas son fundamentales para el armado del gobierno (Riorda, Fontana y Conrero, 2022, p. 127).

Los medios digitales enriquecen las formas de comunicación así como también permiten que el alcance de la comunicación llegue a nuevos públicos, lo que motivó su incorporación por parte de los gobiernos para establecer nuevos vínculos o nuevas formas de vincularse con la sociedad.

Las redes permiten, en este sentido, la comunicación interpersonal y su alcance ha crecido en gran porcentaje en los últimos años. Las redes le dan cierta libertad a los receptores de la información y les dan el derecho de acceder a esta en el momento que crean necesario así como le brindan la posibilidad de difundirla o no, es decir, interactuar de diversas maneras con la publicación (Etchepare, 2024).

Bennett y Segerberg (2012 como se citó en Amado y Tarullo, 2013) resaltan específicamente la relevancia de las redes sociales donde se puede ver el accionar de los líderes políticos y también, en cierta forma, lograr que la ciudadanía se involucre en esas cuestiones. De esta manera, trayendo la teoría de Castells (2008), la autocomunicación de masas y la capacidad de obtener información por medio de las redes sociales se incrementa permanentemente.

La posibilidad de autoafirmarse y de informar al resto también debe ser atendida por los gobiernos. Así como las redes facilitan la llegada del gobierno a la sociedad, también permiten que se difundan diversas noticias que a veces no son reales denominadas *fake news*. De la presencia de estas noticias deviene la importancia de que los gobiernos deben darse estrategias que generen confianza por parte de la sociedad y que les aseguren, en cierta manera, que lo que el gobierno dice es real y debe ser escuchado por encima de cualquier cuenta que difunde información falsa.

LAS POLÍTICAS DE PROXIMIDAD COMO HERRAMIENTA DE LAS NUEVAS DEMOCRACIAS

Con la llegada de finales del siglo XX y principios del XXI, las formas de representación de la sociedad e incluso las formas de mostrarse de los políticos cambiaron significativamente. Las nuevas formas de comunicación y de acceso a la información hicieron que los políticos encontraran en las redes sociales un espacio en el que pudieran comunicarse directamente con la ciudadanía y ver las respuestas de los mismos, generar un vínculo más estrecho que al mismo tiempo les permitiera lograr la confianza de los usuarios de estas redes.



Esta estrategia para lograr cercanía con la sociedad va a la par de la crisis de representación o, como plantea Bernard Manín (1992), la “metamorfosis de la representación” los cuales se dan a partir de las transformaciones en la vida política. Florencia Ríscolo (2020) señala que las transformaciones no tienen que ver solamente con la pérdida de la importancia de los programas políticos de los candidatos sino que también están vinculadas a la relevancia que se le da a la imagen en este período.

En el marco de esos cambios, además de la relevancia de la imagen, se le da más importancia a la persona del político que al partido, lo cual deriva en una personalización de la política. Ya no son los partidos los que reciben los votos. Las personas muchas veces votan a candidatos provenientes de distinto partido incluso en un mismo acto eleccionario.

En palabras de Ríscolo (2020) esta personalización de la política y la relevancia de la imagen generan una estetización de los discursos que no implica necesariamente el vaciamiento de contenido o ideología. Los políticos y sus asesores crean una imagen de sí mismos que los beneficia, generando una idea de mito fundacional a partir del cual nace su gobierno, y generando también una idea de futuro que busca el apoyo por parte de la sociedad. Esa idea de futuro busca lograr la mayor cantidad de apoyo a través de principios que sean irrenunciables y difíciles de oponer.

Esta personalización y apelación a la emotividad en las formas comunicativas de los políticos y los gobiernos lleva a preguntarse acerca del concepto de “proximidad” que en palabras de Annunziata (2011) a partir de lo planteado por Schnapper (2004):

“se muestra especialmente en la exigencia de que los representantes sean ‘hombres comunes’, que compartan las experiencias de los representados y se dejen guiar por la escucha y la empatía, así como en el rechazo generalizado a la existencia de una ‘clase política’, a la distancia y la diferencia entre ‘los políticos’ y los ciudadanos, instauradas por la elección” (p.58).

La apelación a la emotividad y lograr esa cercanía con la población gobernada también se fortalece y enfoca en la palabra, es decir, los discursos que se elaboran no sólo de manera oral sino también mediante la escritura. Las biografías de las redes sociales, los *hashtags* elaborados o incluso los cuerpos de las publicaciones son algunos de los espacios en los cuales se construye esa imagen de proximidad de tanta importancia para los políticos gobernantes en la actualidad. Incluso, las propias redes sociales por sí mismas brindan ciertas herramientas que contribuyen a la creación de esa imagen cercana. Es así que el discurso que acompaña las imágenes cobra tanta relevancia.

EL CASO DE LA GESTIÓN DE ALBERTO FERNÁNDEZ

Para analizar desde los conceptos planteados anteriormente el caso del uso de la red social Instagram por parte del gobierno de Alberto Fernández se propuso considerar no sólo su primer año de gobierno y de pandemia sino también el período previo. Ya desde el momento de su candidatura Fernández realizaba spots en donde remarcaba mediante frases la idea de “proximidad”. Se refería a sí mismo como un “tipo común”: “Soy profesor de la UBA, fana del Bicho y me gusta pasear a Dylan. Soy un tipo común. Quizás por eso es que puedo entender tus problemas” (Alberto Fernández, 2019).

En este sentido, y desde el momento de su elección, comienza a mostrarse el retrato de un gobierno cuyo personaje principal era Alberto Fernández, especialmente reflejado en las publicaciones de la cuenta de Instagram de la Casa Rosada. Como establece Riorda (2017), “desde la comunicación, aparece algo así como un uso patrimonialista del ejercicio guber-



namental, que está todo el día apuntalando la figura ejecutiva antes que la pura institucionalidad. Hoy se habla del «gobierno de».” (p. 92).

A su vez, es importante recuperar parte de las frases dichas por Alberto Fernández en su discurso de asunción: “Lo importante es que hoy en esta plaza estamos Cristina, estoy yo, estamos todos unidos, decididos a poner a la Argentina de pie” (Alberto Fernández, 2019).

Esta última cita también incorpora un concepto fundamental para comprender la idea de proximidad que es el de “unión”, dando a entender así que él es el “candidato o presidente de la unión nacional” e incluso que Cristina Fernández de Kirchner (CFK) considera que es muy “conciliador”. Esto no sólo se ve reflejado en su candidatura, sino también durante el período marzo del 2020 al marzo del 2021 donde la idea de “unión” no sólo se va a ver reflejada en los dichos de Alberto sino también de las personas que aparecen en sus publicaciones de Instagram y en los *hashtags* utilizados.

Alberto Fernández es la figura principal de la cuenta de Instagram de la Casa Rosada lo que muestra una personalización de la comunicación a través de esta cuenta. Los ministros o la vicepresidenta (Cristina Fernández de Kirchner) quedan relegados a un rol secundario, no obteniendo protagonismo en prácticamente ninguna de las publicaciones. Los ministros, por ejemplo, podían aparecer en imágenes grupales acompañando al presidente, pero las actividades que realizaban de manera individual, sin la presencia del presidente, recibían escasa cobertura dentro de la cuenta oficial de Instagram. Esto es importante ya que, por ejemplo, Cristina Fernández de Kirchner sólo aparece en esta cuenta en un total de 6 publicaciones a lo largo del año y lo hace como “acompañante” del presidente tal como se muestra en la Figura 1.



Figura 1:

Alberto Fernández y CFK en los Premios Azucena Villaflor



Nota. La imagen representa una de las 6 publicaciones en las que aparece Cristina Fernández de Kirchner entre el 1 de marzo del 2020 al 1 de marzo del 2021. (Casa Rosada Argentina actualmente Casa Rosada Argentina 2019-2023)

Esta falta de presencia de Cristina Fernández de Kirchner en las publicaciones también conduce a elaborar otra conclusión acerca de la imagen de liderazgo peronista a partir de sus continuidades y rupturas. CFK se ha consolidado a lo largo de su carrera política como una líder dentro del peronismo, formando parte y siendo referente de la rama kirchnerista de este, aunque nunca siendo presidenta del Partido Justicialista. Alberto Fernández también provenía del mismo partido, pero no así del kirchnerismo, y tampoco se había posicionado a lo largo de los años como figura de liderazgo dentro del peronismo a pesar de haber sido presidente del partido. Esto lleva a pensar que tal vez el personalismo encontrado en la cuenta de Instagram con publicaciones que tenían como eje central la figura de Alberto Fernández, buscaba fortalecer la figura del entonces presidente de la nación y conformar un liderazgo que le brindara mayor legitimidad para la toma de decisiones ante la crisis que se estaba viviendo.

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, se podría identificar a Alberto Fernández con un liderazgo “anti-carismático”, según plantean Annunziata, Ariza y March (2017), porque este:

“se nutre de una puesta en visibilidad de lo íntimo: por un lado, del relato de las historias de vida de los políticos, de la mostración de su vida personal y familiar; por otro lado, de las historias de vida de “ciudadanos comunes” cuyas experiencias singulares, preocupaciones y vivencias sufridas los políticos pretenden escuchar, comprender y compartir” (p. 73).

A partir del análisis de la presencia de figuras políticas (ministros, gobernadores o funcionarios) en las publicaciones de la cuenta de Instagram de la Casa Rosada se pudo detectar

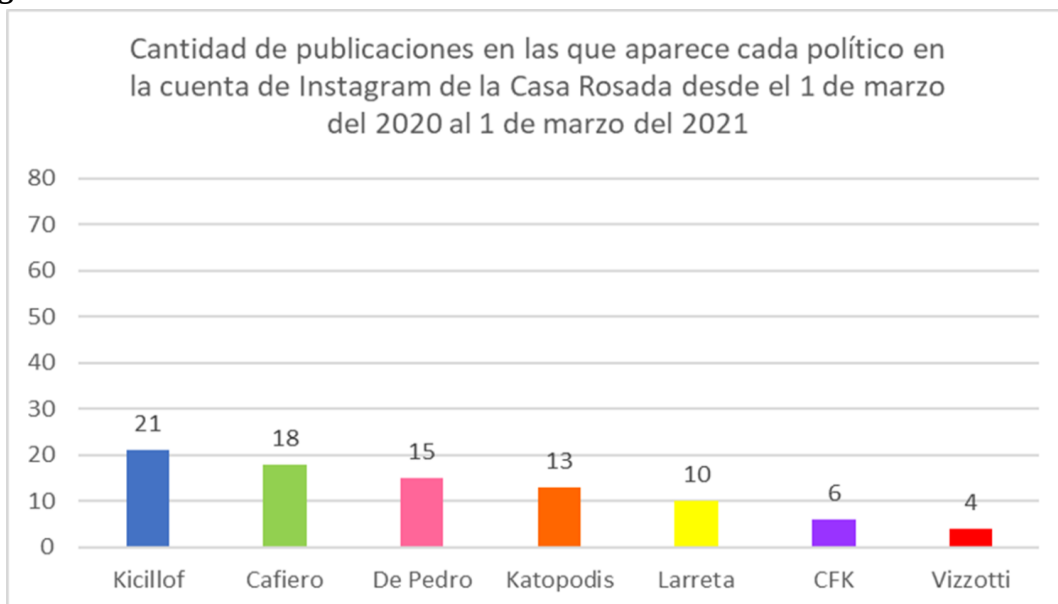


la presencia de CFK tal como se señaló en párrafos anteriores y como puede verse en la Figura 2. Horacio Rodríguez Larreta, en aquel momento Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encuentra presente en 10 publicaciones. Este dato no es menor, teniendo en cuenta que CFK había aparecido en sólo 6 publicaciones de un total de 281 publicaciones, siendo ella vicepresidenta de la nación.

Esta situación se explica porque durante las conferencias de prensa del primer año de gobierno y de pandemia se encontraban frecuentemente presentes Alberto Fernández en calidad de presidente de la Nación, Axel Kicillof como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, y Horacio Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La presencia de estos dos políticos en las conferencias mostraba de manera simbólica a la “unión” a la que el presidente había hecho referencia al momento de su asunción, fortaleciendo esta idea de un “presidente conciliador”. De esta manera se unían de manera simbólica las diversas fuerzas políticas por un futuro y objetivo en común: el de bajar los casos de covid-19 y hacerle frente a la crisis.

Figura 2:



Nota. Este gráfico representa la cantidad de publicaciones en las que aparecieron otros políticos en la cuenta de Instagram de la Casa Rosada Argentina desde el 1 de marzo del 2020 al 1 de marzo del 2021.

HERRAMIENTAS DE INSTAGRAM UTILIZADAS

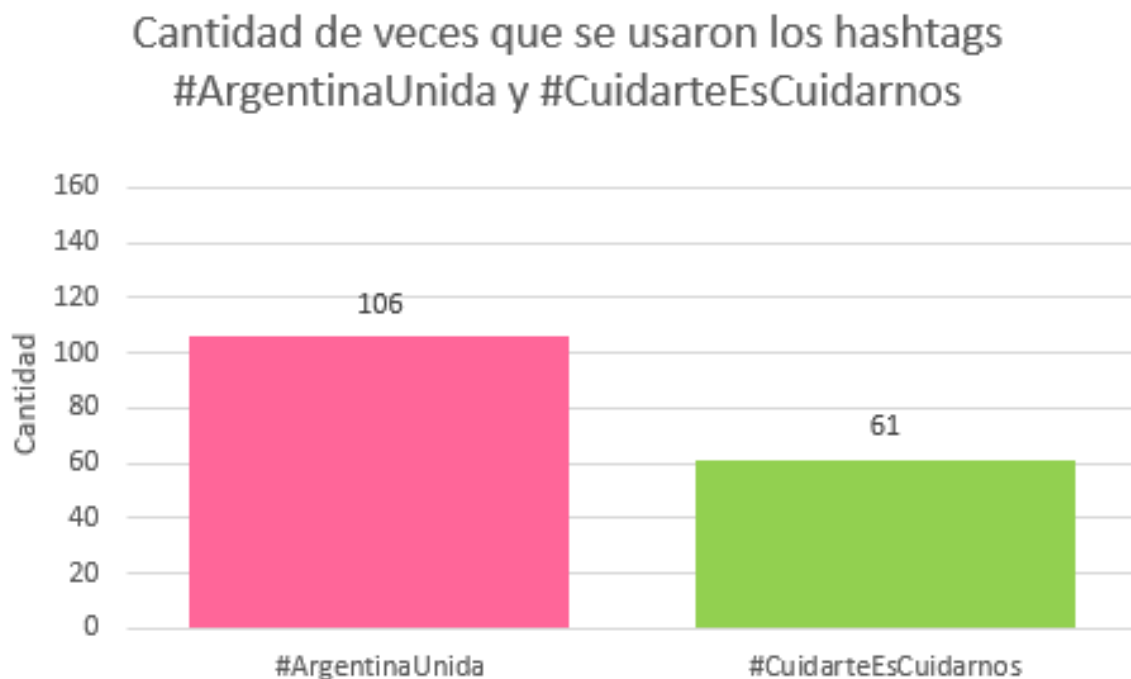
Una de las herramientas de Instagram de las que la cuenta de la Casa Rosada ha hecho uso durante el período que abarca desde marzo del 2020 a marzo del 2021 fueron los *hashtags*. Los mismos se utilizan usualmente para clasificar las publicaciones por temáticas y, a partir de ello, facilitar la comprensión y poder seguir el recorrido del *hashtag* de manera temporal (Etchepare, 2024).

En este sentido, y como se planteó anteriormente, la “unión” no sólo se ve reflejada en los dichos del presidente o en las imágenes de la cuenta de Instagram, sino también en los



hashtags elegidos por el gestor de la cuenta de la Casa Rosada. Los dos *hashtags* más utilizados son #ArgentinaUnida y #CuidarteEsCuidarnos, los que a su vez en su enunciado apelan al concepto de “unidad” para poder “salir adelante” (Figura 4). Ambos buscaban generar en la población un compromiso con el bienestar general, pero además implicaba la importancia de que todos los partidos y dirigentes apoyaran las decisiones del gobierno en pos de un “bien común”. “Hay una apelación a lo colectivo y también a incluir al presidente dentro del mismo significando: Hay unidad y se sale adelante en conjunto y conmigo como presidente” (Etchepare, 2024).

Figura 4:
Hashtags más utilizados



Nota. Este gráfico representa la cantidad de veces que se utilizaron los *hashtags* #ArgentinaUnida y #CuidarteEsCuidarnos (*hashtags* más utilizados) en la cuenta de Instagram de la Casa Rosada Argentina desde el 1 de marzo del 2020 al 1 de marzo del 2021.



Figura 5:

Ejemplo de publicación en la que se utilizaban los *hashtags* #CuidarteEsCuidarnos y #ArgentinaUnida.



Nota. La imagen representa el comienzo de otro de los videos sobre “La Ciudadanía” en la cuenta de Instagram de la Casa Rosada Argentina desde el 1 de marzo del 2020 al 1 de marzo del 2021. (Casa Rosada Argentina actualmente Casa Rosada 2019-2023, 2020).

Durante este período de pandemia, la posibilidad de que el presidente interactúe con la población en espacios públicos utilizados por gobiernos anteriores para conferencias o actos oficiales era prácticamente imposible debido al aislamiento social preventivo y obligatorio. Como opción para lograr proximidad se evidencia en las publicaciones de Instagram el uso de otra herramienta para demostrar la cercanía: fotografiarse próximos a los trabajadores esenciales, fundamentalmente los trabajadores de la salud (Figura 5 y Figura 6).

Los trabajadores de la salud eran uno de los grupos de personas que estaban autorizados a trasladarse y salir de sus casas para seguir cumpliendo con su labor esencial. Por su parte, Alberto Fernández realizaba los recorridos por los hospitales de campaña y diversas obras públicas del sistema sanitario lo que hacía que tuviera contacto con estas personas. El momento de saludar a los médicos quedaba plasmado en una foto que luego sería publicada en Instagram como la imagen principal de aquella visita.



Figura 5:

Primer recorrido del presidente en el interior del país.



Nota. La imagen representa la idea de “cercanía” del presidente con los gobernados que se quiso mostrar Alberto Fernandez en su presidencia. (Casa Rosada Argentina actualmente Casa Rosada Argentina 2019-2023).

Figura 6:

Alberto Fernández visita un hospital de campaña



Nota. La imagen representa uno de los ejemplos de publicaciones que se dieron desde el 1 de marzo del 2020 al 1 de marzo del 2021 en la cuenta de la Casa Rosada Argentina. (Casa Rosada Argentina actualmente Casa Rosada 2019-2023, 2020).



La imposibilidad de asistir a actos públicos por parte de la población con motivo del aislamiento hizo que el contacto a través de los medios tanto tradicionales como digitales fuera fundamental. Las redes sociales se presentan como herramientas que los gobiernos pueden utilizar para generar un intercambio con la sociedad, con los gobernados, y desarrollar vínculos de confianza.

En las publicaciones de Instagram se puede observar que en ninguna de las instancias de interacción públicas posibles las cuentas de la Casa Rosada han intercambiado o respondido alguna de las preguntas o sugerencias de los usuarios. No aprovechar al máximo esta herramienta pone en duda la relevancia de la opinión de la población para el gobierno o el interés por la interacción con el público para conocer cuáles eran sus opiniones sobre la situación vivida.

Como establecen Amado y Tarullo (2013) “hoy en día, parecería que no basta con que los gobiernos informen: también necesitan comunicar. Eso esperan los ciudadanos: formar parte de una conversación en la cual se sientan parte, partícipes y escuchados” (p.9). Es por esto que se debe generar ese intercambio con los ciudadanos y usuarios en las redes sociales, ya que permite establecer un vínculo que brinde la confianza necesaria para que la ciudadanía adopte las medidas sugeridas por el gobierno para paliar el riesgo o la crisis.

En las publicaciones de Instagram, se puede observar que en ninguna de las instancias de interacción públicas posibles las cuentas de la Casa Rosada han intercambiado o respondido alguna de las preguntas o sugerencias de los usuarios.

En palabras de Valenti al interior del Manual de Orientación para Participar en Redes Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo (2013) “No entender la doble direccionalidad necesaria para construir redes sociales es sumamente peligroso para las administraciones públicas. Será determinante potenciar y desarrollar la capacidad de escucha para lo que los ciudadanos tienen para decirnos”. No generar confianza afianza lo que pensábamos en el primer apartado, que surjan voces sin conocimiento al respecto y difundan información falsa que incluso puede poner en peligro a la población.

CONCLUSIONES

A partir de la teoría planteada y del análisis realizado de la comunicación de gobierno de la presidencia de Alberto Fernández a través de la cuenta de Instagram de la casa Rosada, se pueden enunciar las siguientes conclusiones en respuesta a las preguntas formuladas en el inicio del presente estudio:

En primer lugar, a partir del análisis de las publicaciones de esta cuenta de Instagram durante el período comprendido desde marzo del 2020 a marzo del 2021 se pudo evidenciar que no sólo hay un carácter personalista, característico de las nuevas formas de representación, sino también de proximidad que genera que los políticos parezcan más cercanos a la población.

Eso pudo verse no sólo a través de las imágenes sino también en las *caption*¹⁸⁶ y los *hash-tags* que apelaban a la necesidad de que la población, las instituciones y las diversas fuerzas políticas se unieran en pos de salir adelante ante la pandemia por el virus que origina el

¹⁸⁶ Texto que acompaña a la fotografía en una publicación de Instagram



Covid-19. Esto le permitió al gobierno llegar a un nuevo público que accede a la información fundamental a través de esos medios.

Sin embargo, a pesar de los intentos por demostrar unidad y querer evidenciar la proximidad con la población, no se ve una intención verdadera por interactuar o tener en cuenta las opiniones de la población. En ninguna de las herramientas que provee Instagram para la interacción (como por ejemplo los comentarios) se pudo ver una respuesta del gobierno.

A su vez, la presencia casi exclusiva de Alberto Fernández en las publicaciones evidencia una inclinación hacia el personalismo tan característico de las nuevas formas de representación del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA:

Amado, A. y Tarullo, R. (2013): Gobiernos locales y espacios públicos virtuales. XI Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná. 17 al 20 de julio de 2013.

Annunziata, R, Ariza, A. y March, V. (2017). Gobernar es estar cerca. Las estrategias de proximidad en el uso de las redes sociales de Mauricio Macri y María Eugenia Vidal. *Revista Mexicana de Opinión Pública*. Año 13 núm. 24 pp. 71-93 DOI 10.22201/fcpys.24484911e.2018.24.61520 <https://scielo.org.mx/pdf/rmop/n24/2448-4911-rmop-24-00071.pdf>

Annunziata, R. (2011). “Proximidad”, representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 40, pp. 57-70.

Castells, M. (2013). Prefacio; Autocomunicación de masas y movimientos sociales en la era de Internet. (UOC y University of California, Los Angeles). *Anuario Del Conflicto Social*, 1(1). <https://revistes.ub.edu/index.php/ACS/article/view/6235>

Etchepare, R. (2024). *#ArgentinaUnida. La gestión comunicativa de la pandemia durante el gobierno de Alberto Fernández: análisis de las cuentas de Instagram y YouTube de la Casa Rosada en el período marzo 2020 a marzo 2021* [Tesis de grado no publicada]. Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral

López Noguero, F. (2002) El análisis de contenido como método de investigación. *XXI. Revista de educación*, N. 4, pp.167-179.

Manin, B. (1992) Metamorfosis de la representación, en ¿Qué queda de la representación?, Caracas, CLACSO-Nueva Sociedad.

Merlinsky, M. (2008). Agregando valor a los estudios de caso: Reflexiones desde la trastienda de la investigación. I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9529/ev.9529.pdf

Riorda, M. (2017) Redes sociales para gobernar Una mirada de América Latina. Nueva Sociedad No 269, mayo-junio de 2017, ISSN: 0251-3552.

Ríscolo, F. (2020): “El campo de la comunicación política: el lugar de la comunicación de gobierno”. *Postdata* Volumen 25 Número 1, pp. 73-98.

Valenti, P. (2013) A modo de presentación. Manual de orientación para participar en redes sociales. Banco Interamericano del Desarrollo.



El Efecto Mariposa en la Era Digital: Fragmentación Democrática y Polarización Informativa

Mariana Falcioni Vargas

Estudiante de Maestría en Administración de Empresas (MBA)
Universidad de Palermo

Licenciada en Relaciones Internacionales
Universidad Católica de Santa Fe

marianafalcioni2@gmail.com

Resumen:

En el vasto entorno digital, donde cada clic es cuidadosamente rastreado por algoritmos invisibles, las plataformas no solo entregan información, sino que esculpen las realidades que habitamos. Este trabajo examina cómo la inteligencia artificial y el capitalismo de vigilancia están modificando el panorama democrático al fragmentar la opinión pública y fomentar la polarización del discurso. A través de la microsegmentación, nuestras interacciones se convierten en datos que moldean lo que vemos y cómo pensamos, reduciendo nuestra exposición a ideas diversas y reforzando sesgos preexistentes. Sin embargo, en este entorno también emergen oportunidades para recuperar la deliberación crítica y el pluralismo, si somos conscientes del modo en que nuestras decisiones están siendo influenciadas. Este análisis busca entender cómo participamos, a menudo sin saberlo, en la creación de nuestras propias burbujas informativas, y como escapar de ellas.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de Noviembre al 07 de Noviembre de 2024

Introducción

Las ideas que consideramos propias y las decisiones que creemos tomar de manera autónoma podrían, en realidad, estar siendo influidas por fuerzas que nos son en gran parte imperceptibles. En la vasta red digital, no se trata únicamente de lo que elegimos ver, sino de cómo esas elecciones son condicionadas por sistemas en segundo plano, diseñados para influir en nuestras percepciones de manera sutil.

Nos encontramos en una encrucijada: el acceso a la información parece ilimitado, pero los límites de nuestra comprensión se estrechan constantemente. ¿Podemos confiar en nuestras percepciones cuando son manipuladas por algoritmos que operan más rápido de lo que podemos analizar conscientemente? Este fenómeno no solo transforma nuestras interacciones digitales, sino que también altera profundamente la manera en que entendemos y compartimos la realidad. Mientras navegamos por este complejo ecosistema, la cuestión va



más allá del simple consumo de información: ¿hasta qué punto es realmente libre nuestro pensamiento en un entorno diseñado para anticipar nuestras decisiones?

En este trabajo, exploramos no solo los efectos visibles de estas dinámicas, sino también los mecanismos invisibles que configuran nuestro entorno digital. A medida que desentrañamos estos procesos, surge una nueva interrogante: ¿cómo podemos proteger nuestra autonomía en un espacio donde cada acción parece predeterminada por agentes externos?

Ecosistemas virtuales y fragmentación democrática

El advenimiento de la era virtual ha reconfigurado profundamente las prácticas democráticas, transformando la política en un espectáculo mediático donde destacan cinco conceptos clave: la microsegmentación, las cámaras de eco, las burbujas informativas, la economía de la atención y el capitalismo de vigilancia.

Estos elementos no solo influyen en cómo se consume y se percibe el contenido político, sino que también moldean la participación cívica, impactando directamente la vida cotidiana de los ciudadanos. Las campañas y debates actuales están diseñados para captar la atención del electorado mediante estímulos fuertes, apelando al impacto emocional y fomentando la interacción constante.

Este fenómeno, por su naturaleza, limita la capacidad de los usuarios para cuestionar sus propias creencias. En lugar de fomentar un intercambio de ideas, se promueve una toma de decisiones de carácter más impulsivo o sentimental, con poca reflexión crítica. La lógica algorítmica, centrada en maximizar la interacción, debilita los pilares esenciales de cualquier democracia saludable, y en particular, la deliberación pública y el pluralismo. Esta creciente atomización informativa, impulsada por la tecnología, amenaza la capacidad de las sociedades para sostener un diálogo basado en hechos verificables y en la diversidad de perspectivas.

Un estudio reciente reveló que el tiempo invertido en plataformas como Twitter y TikTok, especialmente al consumir contenido político, afecta considerablemente la participación cívica de los usuarios. (Center for Humane Technology, 2024).

El entorno en el que operan las plataformas digitales está también profundamente determinado por factores socioeconómicos, culturales y demográficos. En sociedades con desigualdades económicas, el acceso a la tecnología no solo es limitado, sino que perpetúa la exclusión digital. Esto genera una brecha aún más amplia en la participación cívica y política, donde aquellos con menos recursos quedan marginados del debate público en línea (Hartnett, 2019; Ragnedda & Muschert, 2023).

Estudios recientes muestran que los principales grupos de usuarios de internet se definen por variables como el nivel socioeconómico, la edad y la ubicación geográfica. Los jóvenes de zonas urbanas y de clase media-alta son quienes más interactúan en el espacio digital (Pick & Nishida, 2015; Robinson, 2003).

En contraposición, amplios sectores de la población, especialmente en áreas rurales y en grupos de mayor edad, permanecen desconectados o subrepresentados, exacerbando una exclusión digital que fragmenta la voz de quienes participan en la red (Park, 2017; Cruz-Jesus, Oliveira, & Bacao, 2018).



Además, las diferencias culturales juegan un rol esencial en la forma en que se consume y distribuye la información. En países como China o Rusia, donde el control gubernamental sobre las plataformas digitales es fuerte, la visibilidad de ciertas posturas se ve moldeada por la censura y la vigilancia estatal (Ragnedda & Muschert, 2023; Norris, 2001)

Cámaras de eco y burbujas informativas

Los seres humanos, por naturaleza, tendemos a agruparnos en función de nuestras creencias, valores, experiencias compartidas y opiniones similares, buscando confirmación y afinidad. Este comportamiento, impulsado por nuestra necesidad de pertenencia, ha existido a lo largo de la historia, manifestándose en diversos formatos: desde las comunidades locales hasta los grupos religiosos y políticos.

El término "cámaras de eco" se popularizó en los años 90 para describir estos entornos donde los individuos se rodean de personas que refuerzan sus ideas, creando una retroalimentación constante que confirma sus opiniones sin exponerlos a perspectivas diferentes (Wolfe, 1997).

Las redes sociales, en cierto sentido, han roto barreras socioeconómicas y demográficas que anteriormente limitaban nuestro acceso a un mundo más amplio. A pesar de este avance, han incrementado la fragmentación ideológica. La personalización algorítmica ha amplificado este fenómeno más allá de los límites de nuestra acción consciente. (Cinelli, 2021)

El entorno digital no solo refuerza las inclinaciones naturales de búsqueda de afinidad, sino que lo hace de manera sutil y automatizada. Los algoritmos que subyacen a las plataformas digitales analizan constantemente nuestros comportamientos en línea, seleccionando y filtrando el contenido que reafirma nuestras creencias, lo que reduce nuestra exposición a puntos de vista opuestos.

Estos entornos se tornan entonces aún más impermeables y homogéneos, ya que los usuarios no son plenamente conscientes de cómo se configura la información que consumen, lo que limita su capacidad para cuestionar sus creencias preexistentes.

Por otro lado, Eli Pariser extendió el concepto de burbujas informativas, en las que los algoritmos seleccionan el contenido con base en el comportamiento previo de los usuarios, creando un filtro invisible que restringe la exposición a ideas contrarias (Pariser, 2011). A diferencia de las cámaras de eco, las burbujas informativas son resultado de un proceso algorítmico que opera sin la intervención directa de los usuarios, reduciendo aún más la diversidad informativa.

Ambas dinámicas están profundamente entrelazadas, se complementan y afianzan mutuamente. Mientras que las cámaras de eco fortalecen creencias a través de interacciones homogéneas, las burbujas informativas filtran lo que se considera relevante. Esta sinergia crea entornos cerrados donde las ideas previas se consolidan de manera constante, dificultando la deliberación crítica y el debate democrático abierto (Cinelli, Morales, Galeazzi, Quattrociocchi, & Starnini, 2021).

El peligro subyacente a esta interacción es que los usuarios no solo gravitan hacia ideas afines por elección, sino que los algoritmos refuerzan y amplifican esta tendencia creando ecosistemas informativos cerrados.



Narrativas Dirigidas: Microsegmentación y la Transformación de las Identidades Digitales

En el núcleo de este sistema digital se encuentra la microsegmentación algorítmica, una práctica que permite a las plataformas dividir a las audiencias en segmentos específicos según sus comportamientos y preferencias (Ver Anexo 1). Esta segmentación aumenta la personalización de los mensajes, ajustando el contenido a cada grupo para maximizar su impacto (Tappin, Wittenberg, Hewitt, Berinsky, & Rand, 2023). Tanto actores políticos como anunciantes aprovechan esta capacidad para influir en los diferentes grupos de usuarios, identificando patrones de comportamiento que orientan sus estrategias.

Los resultados de un estudio de 2023 revelan que la microsegmentación en campañas políticas no solo mejora la eficacia de los mensajes, sino que permite afinar la personalización con base en modelos de aprendizaje automático, ajustando los mensajes a votantes específicos (Tappin, Wittenberg, Hewitt, Berinsky, & Rand, 2023).

De esta forma, se implementa un diseño deliberado que busca generar extrema adhesión por un lado o indignación o rechazo intensos al contenido presentado, y consolidando una relación de dependencia entre los usuarios y las plataformas. Así, se perpetúa un ciclo de confrontación continua que erosiona el espacio para el debate informado.

Una herramienta históricamente poderosa ha sido la construcción del "otro" como enemigo, una estrategia que refuerza la identidad grupal al identificar una amenaza externa o interna. Deshumanizar a quienes sostienen valores u opiniones diferentes levanta una barrera psicológica que los convierte en una amenaza percibida. Esto facilita la justificación moral de comportamientos agresivos y radicalizados, al ver al "otro" como una figura menos humana o inherentemente malvada, lo que valida acciones violentas o excluyentes.

Esto perpetúa una narrativa maniquea, donde la confrontación se articula en términos de una lucha entre el bien y el mal, dividiendo el espacio público en bandos opuestos irreconciliables. Un ejemplo práctico es el uso estratégico de bots —cuentas automatizadas dedicadas a la difusión de contenido distorsionado se crean versiones caricaturizadas de estos grupos.

Es importante considerar que el impacto de la segmentación algorítmica no se limita al ámbito político o informativo; también modela profundamente la identidad digital de los usuarios. Simanowski (2021) sostiene que los algoritmos no solo personalizan los entornos en los que los usuarios interactúan, sino que también influyen directamente en la forma en que se perciben a sí mismos y cómo los demás los ven, lo que resulta en una construcción de identidad digital que responde a condicionantes sutiles.

Las cámaras de eco y burbujas informativas crean una retroalimentación constante que refuerza ciertos aspectos de nuestra identidad mientras excluyen otros. A medida que consumimos información y nos relacionamos con contenido que refuerza nuestras creencias, nos alejamos de la diversidad de perspectivas, reduciendo la posibilidad de una exploración más profunda y amplia de nuestra propia identidad.

La Democracia en Pantalla: Cómo la Economía de la Atención Moldea la Política

El impacto de estas dinámicas se amplifica dentro del marco de la economía de la atención, un modelo en el que la captura y retención de la atención humana se ha convertido en la



moneda de cambio principal. Como señala Shoshana Zuboff en su obra “La Era del Capitalismo de Vigilancia”, los sistemas digitales están diseñadas para mantener a los usuarios interactuando constantemente, muchas veces a expensas de la calidad del contenido y mediante la utilización del sensacionalismo (Zuboff, 2019).

En el ámbito político, este fenómeno ha transformado las campañas y los debates en espectáculos que buscan captar y mantener la atención de los votantes. Los algoritmos optimizan el contenido para ser consumido en pequeñas dosis rápidas, fomentando la reacción inmediata. Técnicas como la recompensa intermitente y la personalización extrema de los mensajes no solo retienen a los usuarios, sino que los mantienen en un ciclo constante de estimulación. Esta dinámica convierte la política en un entretenimiento, y consecuentemente, la participación política en un conglomerado de impulsos y reacciones inmediatas.

A diferencia de las cámaras de eco tradicionales, donde los individuos solo se exponen a información que refuerza sus creencias, los algoritmos actuales también introducen opiniones extremistas diseñadas para desencadenar respuestas viscerales. El objetivo es aumentar el tiempo de permanencia en las plataformas, fomentando la identificación emocional con diferentes posturas, lo que lleva a un compromiso más profundo con el contenido a través de vínculos sentimentales.

El Precio de la Desinformación Personalizada

Los fenómenos planteados representan una amenaza significativa para los principios democráticos. Los ciudadanos han perdido el control sobre la información que consumen, mientras que las aplicaciones han adquirido una capacidad sin precedentes para influir en el discurso público, manipulando las percepciones colectivas.

La microsegmentación y la inteligencia artificial en los sistemas digitales no solo afectan la percepción individual, sino que están reconfigurando el núcleo del discurso social. Un estudio de Chan, Zhao y Lee (2022) destaca cómo la personalización milimétrica del contenido refuerza los prejuicios existentes, alineando a los usuarios con creencias más extremas y acelerando su radicalización.

En campañas políticas recientes, esta tendencia ha sido particularmente evidente, donde la microsegmentación ha permitido dirigir mensajes específicos a grupos con tendencias ideológicas más rígidas.

Este panorama plantea interrogantes fundamentales sobre el futuro de la democracia. Si el espacio digital sigue configurando las respuestas de las personas de manera que promueve la segmentación y las posturas radicales, ¿cómo se puede recuperar el diálogo?

Repetición de dinámicas electorales

Las recientes campañas políticas han evidenciado la repetición de ciertas dinámicas, como la microsegmentación y la personalización de mensajes, procesos que han sido impulsados por algoritmos y las nuevas tecnologías. Este fenómeno se ha ido profundizando a medida que las plataformas digitales se integran cada vez más en la vida cotidiana de los ciudadanos (Ver Anexo 2).



A continuación, se explorará cómo estas dinámicas han impactado diversas campañas electorales alrededor del mundo, examinando los casos de Brasil, Filipinas, Estados Unidos, Francia y Dinamarca.

Brasil

En las elecciones presidenciales de Brasil de 2022, la contienda fue protagonizada por dos figuras clave: Luiz Inácio Lula da Silva, expresidente y líder de la izquierda, y Jair Bolsonaro, el entonces presidente de extrema derecha que buscaba la reelección. La disputa entre ambos no solo reflejaba profundas divisiones ideológicas, sino también un enfrentamiento entre visiones opuestas del futuro de Brasil.

En medio de este escenario, aplicaciones como WhatsApp jugaron un papel crucial en la difusión de contenido políticamente segmentado. Más del 75% de la población utilizó esta plataforma como su principal fuente de información (Instituto Reuters, 2022). Las campañas dirigieron mensajes cargados de contenido emocional a audiencias específicas, intensificando las diferencias entre los votantes.

A diferencia de otras aplicaciones, WhatsApp no ofrece una supervisión pública del contenido, lo que permitió que la desinformación se propagara sin control. Se estima que más del 60% de los mensajes políticos virales durante la campaña contenían información manipulada o falsa (BBC, 2022). El flujo constante de noticias tergiversadas sobre temas clave como el sistema electoral, la seguridad pública y la corrupción alteró significativamente la percepción de los ciudadanos, condicionando el clima electoral.

Francia

Las elecciones presidenciales en Francia de 2022 ilustraron claramente cómo la microsegmentación algorítmica influyó en las campañas de Emmanuel Macron y Marine Le Pen, permitiendo a ambos candidatos adaptar sus mensajes de manera extremadamente específica para diferentes grupos de votantes. Esta práctica de segmentar a la población según sus comportamientos y preferencias online se convirtió en una herramienta fundamental para dirigir campañas más eficientes y focalizadas.

Un análisis de Le Monde (2022) reveló que hasta el 70% del presupuesto digital de ambas campañas fue destinado a estrategias de segmentación. Macron, por ejemplo, enfocó su publicidad en la clase media urbana joven, destacando sus políticas progresistas y su visión de modernización. Por otro lado, Le Pen centró su estrategia en los segmentos rurales, apelando a la insatisfacción económica y social, así como al temor por la inmigración, temas centrales en su discurso.

Estudios de Statista (2023) mostraron que los anuncios políticos personalizados en redes sociales influyeron en un 56% de los votantes jóvenes, quienes accedieron a la información mayoritariamente a través de medios digitales. Este tipo de campañas no solo permitió a los candidatos captar mejor las preocupaciones de diferentes sectores, sino también amplificar los mensajes de manera rápida y precisa.

Filipinas



En las elecciones presidenciales de Filipinas de 2022, Ferdinand "Bongbong" Marcos Jr., hijo del ex dictador Ferdinand Marcos, se postuló para la presidencia. Su principal contendiente fue Leni Robredo, abogada, activista y entonces vicepresidenta del país. La campaña se destacó por un uso masivo de las redes sociales para influir en la opinión pública, especialmente entre los votantes más jóvenes, quienes no vivieron bajo la dictadura de Marcos padre.

Marcos Jr. empleó intensivamente bots y microsegmentación en plataformas como Facebook y TikTok para diseminar contenido favorable sobre su familia y legado. Este enfoque digital permitía filtrar el contenido según el comportamiento previo de los usuarios, creando burbujas informativas que reforzaban narrativas positivas sobre los Marcos. A través de algoritmos, se difundieron mensajes personalizados para llegar específicamente a votantes jóvenes, presentando una versión edulcorada de la dictadura.

El uso intensivo de cuentas automatizadas y bots fue clave para inundar las redes sociales con narrativas favorables a Marcos Jr., multiplicando su visibilidad en comparación con la de su contrincante. Un estudio de Rappler (2022) reveló que este tipo de contenido manipulativo tuvo un fuerte impacto en el electorado más joven, modelando su percepción de los eventos históricos. Por su parte, Leni Robredo optó por una campaña más tradicional, apoyada en mítines, discursos públicos y presencia física, lo que resultó en un enfoque menos tecnológicamente avanzado y menos eficaz en términos de alcance digital.

Además, un informe de la Universidad de Filipinas (2023) indicó que los bots utilizados por la campaña de Marcos Jr. influyeron en la percepción de hasta el 40% de los votantes en áreas rurales, un sector clave para su victoria. Estos votantes, menos expuestos a información alternativa, se vieron especialmente afectados por la manipulación digital.

Este caso ilustra cómo la microsegmentación no solo amplifica las divisiones preexistentes en la sociedad, sino que también puede reescribir la historia al moldear la percepción pública en favor de una narrativa específica.

Estados Unidos

La campaña presidencial de Estados Unidos de cara a las elecciones del presente año están mostrando una vez más cómo las campañas políticas pueden emplear las herramientas digitales utilizando datos granulares sobre el comportamiento de los votantes, incluyendo sus preferencias de consumo de contenido, interacciones en redes sociales, historial de búsqueda y ubicación geográfica.

Las mismas se apoyan en análisis detallados de comportamientos y perfiles psicológicos, aprovechando estudios de marketing conductual para comprender cómo distintos grupos responden a estímulos específicos. A través de herramientas de microsegmentación, no solo se identifican los intereses políticos de los votantes, sino también sus características psicológicas, lo que permite una personalización precisa de los mensajes.

Un ejemplo relevante es el modelo de los Cinco Grandes ("Big Five"), que clasifica la personalidad en cinco dimensiones clave: apertura a la experiencia, escrupulosidad, extraversión, amabilidad y neuroticismo (John, Naumann, & Soto, 2008). Este enfoque ha demostrado ser especialmente eficaz en la predicción del comportamiento político, ya que las



campañas pueden adaptar sus estrategias según los rasgos predominantes de los votantes (Gerber, 2011).

Esta clase de estrategia optimiza la segmentación de audiencias, creando anuncios dirigidos que apelan a características específicas, lo que aumenta la efectividad del mensaje y el impacto en distintos perfiles psicológicos. (Ver Anexo 4)

Actualmente, más del 70% de los estadounidenses obtienen sus noticias políticas a través de aplicaciones como Facebook y Twitter, de acuerdo con el Digital News Report de 2023, y el gasto en publicidad digital ya ha superado los 1,000 millones de dólares (Statista, 2024).

Desde 2012, el uso de redes sociales para obtener información política ha aumentado significativamente, alcanzando el 75% en 2020, y en paralelo, la participación electoral creció de 54.9% en 2012 a 66.8% en 2020 (Ver Anexo 3).

Este crecimiento en la participación electoral refleja un mayor compromiso ciudadano, pero también ha dado lugar a una amplia manipulación deliberada de la información. Durante la campaña de 2024, se han detectado innumerables casos de imágenes generadas por inteligencia artificial, videos falsificados y noticias fabricadas que circulan masivamente en redes sociales. Estas técnicas han sido empleadas para confundir y desviar la atención de los votantes sobre temas clave, erosionando la confianza en el proceso electoral y en la información disponible.

El alcance de estas estrategias digitales no se limita a EE.UU., ya que las elecciones norteamericanas tienden a repercutir a nivel global debido a la profunda influencia cultural y mediática que ejerce el país. Estados Unidos no solo es un epicentro político, sino también un generador constante de contenido cultural — desde el cine y la música hasta los medios digitales — que define y moldea las narrativas globales. Este poder blando, impulsado por la exportación de su cultura de masas, tiene efectos que trascienden fronteras, fortaleciendo su hegemonía (Zuboff, 2019).

A pesar del crecimiento del acceso a contenido internacional más diverso gracias a las tecnologías digitales, persiste un marcado sesgo occidental, que domina la mayoría de las coberturas mediáticas globales. Esta preponderancia de las voces y perspectivas occidentales, especialmente de Estados Unidos, continúa limitando la visibilidad y representación de otros contextos culturales, lo que refuerza una visión mundial que favorece a las narrativas occidentales (Seo, 2023). Este desequilibrio mediático no solo afecta a las audiencias internacionales, sino que perpetúa la exclusión de voces no occidentales en las conversaciones globales.

Este sesgo no solo afecta la percepción de los eventos globales, sino que también condiciona cómo las audiencias de otras regiones, como Latinoamérica, moldean sus posturas políticas bajo el influjo de la microsegmentación (Ver Anexo 5).

Al adoptar figuras y políticas diseñadas para contextos geopolíticos distintos, las realidades locales son relegadas, y las narrativas dominantes tienden a reflejar intereses externos en lugar de las necesidades regionales.

Lejos de ser casos aislados, estos ejemplos forman parte de un patrón global en el que la tecnología ha asumido un papel decisivo en la configuración de las democracias. La



microsegmentación, más que una herramienta de marketing político, actúa como un instrumento capaz de transformar imperceptiblemente las percepciones, fragmentando la realidad y redirigiendo las decisiones del electorado.

Estrategias en Dinamarca y los países nórdicos

En Dinamarca, se ha implementado una estrategia integral para combatir la desinformación, que combina regulaciones específicas con un enfoque central en la educación ciudadana. Aunque el gobierno ha introducido normativas para controlar la propagación de noticias falsas, el verdadero pilar de esta estrategia ha sido educar a la población, reconociendo que una ciudadanía informada y crítica es la mejor defensa frente a la manipulación informativa (World Economic Forum, 2023).

Desde 2013, los programas de alfabetización mediática se han integrado en el sistema educativo, comenzando desde las escuelas primarias (Media Literacy Index, 2021). Estos programas están diseñados para enseñar a los estudiantes a identificar la manipulación informativa y evaluar la validez de las fuentes que consumen. El objetivo principal es que los ciudadanos sean capaces de discernir la veracidad de las noticias, comprender los contextos y detectar sesgos en la información (Open Society Institute, 2021). Esta capacitación fortalece la participación informada en el debate democrático, algo esencial en una sociedad cada vez más digitalizada (Lessenski, 2021).

Durante las elecciones generales de 2022, Dinamarca experimentó una notable resistencia a la propagación de noticias falsas en comparación con otros países europeos. La alfabetización mediática contribuyó a que los ciudadanos estuvieran mejor preparados para detectar contenidos manipulados, limitando el impacto de campañas de desinformación que buscaban influir en el voto (Ver Anexo 6).

Además de Dinamarca, otros países nórdicos han implementado estrategias exitosas para combatir la desinformación. Finlandia ha sido reconocida por integrar programas de alfabetización mediática en su sistema educativo desde 2014, lo que ha ayudado a reducir la exposición a noticias falsas y mejorar la capacidad de análisis crítico de sus ciudadanos (Ministry of Education and Culture, 2019).

De manera similar, Suecia ha combinado la educación crítica con regulaciones de medios para fortalecer su resiliencia democrática, disminuyendo el impacto de campañas de desinformación en las elecciones (Swedish Media Council, 2020).

Noruega ha lanzado iniciativas como "La búsqueda de hechos", dirigida a jóvenes, que utiliza recursos interactivos para enseñar a identificar desinformación (Media and Learning Association, 2023). Por su parte, Islandia ha colaborado con organismos europeos para implementar regulaciones y programas educativos que refuerzan el análisis crítico de los medios (DW Akademie, 2024).

No obstante, la influencia de las redes sociales y la microsegmentación no ha desaparecido por completo. A pesar de los esfuerzos efectivos, estudios recientes señalan que frente a problemáticas globales, como la pandemia, lograron penetrar incluso en un electorado bien informado, evidenciando que persisten desafíos en la lucha contra la manipulación informativa (Glasdam & Stjernwård, 2020).



Liberarse del Eco: Acciones para Superar la Fragmentación Informativa

A pesar de la influencia del entorno digital, cada ciudadano tiene la capacidad de contrarrestar la disgregación informativa mediante decisiones conscientes y estratégicas. Diversificar las fuentes de información es fundamental para evitar caer en cámaras de eco y burbujas informativas. Al consumir contenido de diversas procedencias, los ciudadanos reducen el riesgo de sesgo de confirmación y promueven una visión más equilibrada de la realidad.

No se debe perder de vista el potencial transformador de estas plataformas. En varias ocasiones, las redes digitales han sido utilizadas como catalizadores de cambios sociales positivos, movilizando a ciudadanos en torno a causas comunes. Movimientos como la lucha por los derechos de las mujeres, las protestas contra el racismo y la protección medioambiental, entre otros, han demostrado que estas herramientas, cuando se emplean estratégicamente, pueden generar cohesión en torno a metas compartidas.

Diversos estudios sugieren que la educación juega un papel crucial en la apertura a nuevas experiencias y en reducir el temor a lo desconocido (Pascarella, 1996; Rokeach, 1960; Vogt, 1997). Las personas con mayor nivel educativo tienden a ser más receptivas a perspectivas alternativas, ya que la educación fomenta el pensamiento crítico y desafía ideas establecidas. Un informe de la UNESCO (2021) recomienda la implementación de programas educativos que desarrollen competencias críticas frente a los medios digitales, enseñando cómo operan los algoritmos y cómo influyen en la percepción de la realidad.

Asimismo, un estudio de Bakshy (2015) encontró que los ciudadanos que diversifican sus fuentes en plataformas digitales son más propensos a escapar de las cámaras de eco. Herramientas como FlipSide, The Factual o AllSides, que presentan diferentes perspectivas, han sido bien recibidas por su capacidad para ofrecer una variedad de puntos de vista, aunque siempre es necesario mantener una actitud crítica frente a cualquier contenido.

Además, es crucial adoptar prácticas de verificación activa para protegerse de narrativas manipuladas (Pennycook y Rand, 2021). Fomentar el diálogo constructivo y respetuoso en redes sociales es clave para reducir la polarización. Estudios de Wojcieszak y Mutz (2009) muestran que interactuar con perspectivas opuestas aumenta la tolerancia y reduce la división. Promover espacios donde se valore la diversidad de opiniones puede ayudar a superar la fragmentación informativa.

Finalmente, estudios recientes (Chan, Zhao y Lee, 2022) destacan la importancia del escepticismo crítico y la apertura mental como rasgos esenciales para escapar de las cámaras de eco. Aquellos que buscan activamente diversas perspectivas y evalúan rigurosamente la información tienden a desarrollar una visión más amplia y equilibrada. Adoptar estas prácticas contribuye a una ciudadanía más informada y una democracia pluralista.

Conclusión

El entorno digital ha revolucionado de manera profunda la forma en que accedemos a la información y participamos en la vida pública. A lo largo de este trabajo, hemos examinado cómo las plataformas digitales, aunque puedan fragmentar el conocimiento y exacerbar la polarización, también poseen un enorme potencial para reconfigurar el diálogo social y dinamizar la participación cívica cuando son utilizadas con propósito y estrategia. La clave



reside en ampliar nuestras fuentes de información, cultivar un pensamiento crítico y evitar las trampas de las burbujas informativas y las cámaras de eco que distorsionan nuestra percepción.

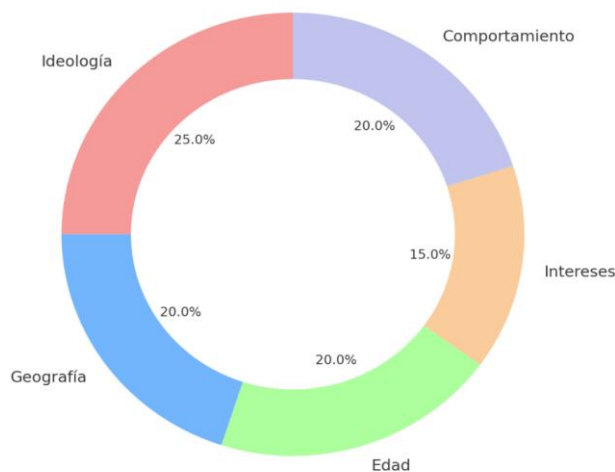
El porvenir de la democracia dependerá de nuestra habilidad para navegar un entorno informativo cada vez más intrincado. Los ciudadanos deben adoptar un rol activo en la búsqueda del conocimiento, manteniendo una postura reflexiva ante la información que consumen y fomentando un diálogo constructivo y respetuoso en los espacios digitales.

Aunque las nuevas tecnologías han revelado la vulnerabilidad de nuestras democracias, también han puesto de manifiesto el potencial para una ciudadanía más comprometida. El reto es grande, pero igualmente lo es la posibilidad de cambio. Cada uno de nosotros tiene la responsabilidad de contribuir a la creación de un espacio digital donde la verdad no esté manipulada por algoritmos, sino fundamentada en el rigor de un análisis colectivo. Al final, el futuro de la democracia estará determinado no por las plataformas que utilizamos, sino por nuestra capacidad de cuestionar lo establecido, desafiar lo evidente y transformar la verdad en una conquista común.

Anexos

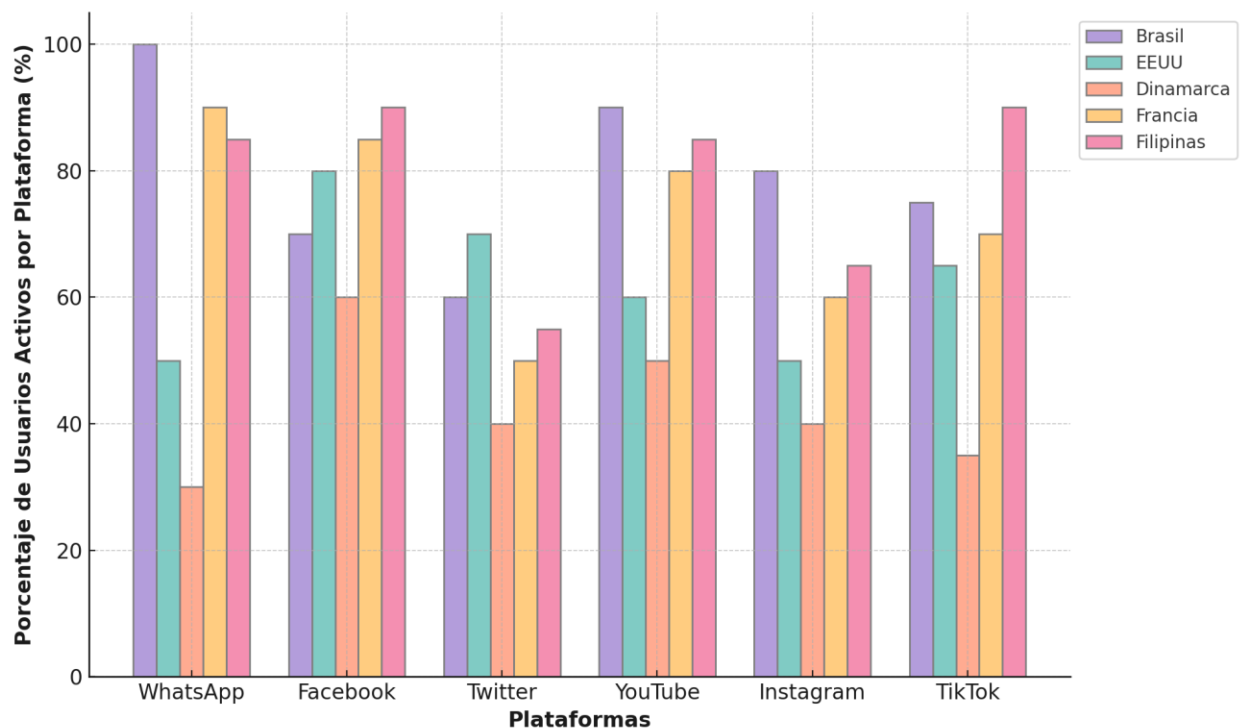
Segmentación de audiencia por Algoritmos en Redes Sociales

Fuente: Datos estimados basados en estudios reportados sobre el uso de plataformas en elecciones recientes adaptado de informes de Reuters y Statista.



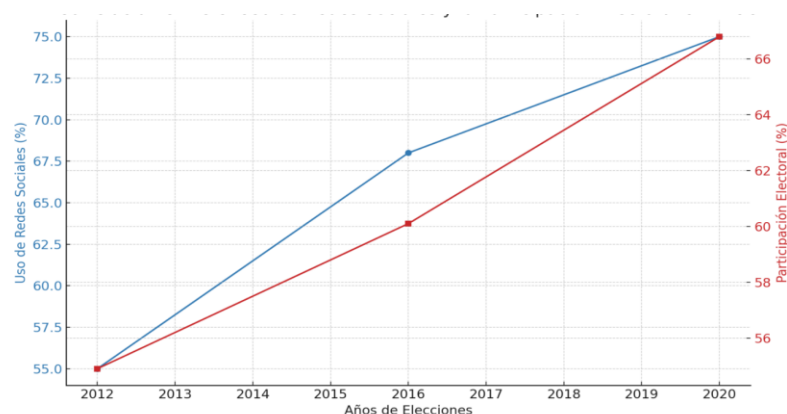
Plataformas más usadas durante las elecciones

Fuente: Datos estimados basados en estudios reportados sobre el uso de plataformas en elecciones recientes, incluyendo Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Francia, y Dinamarca adaptado de informes de Reuters y Statista.



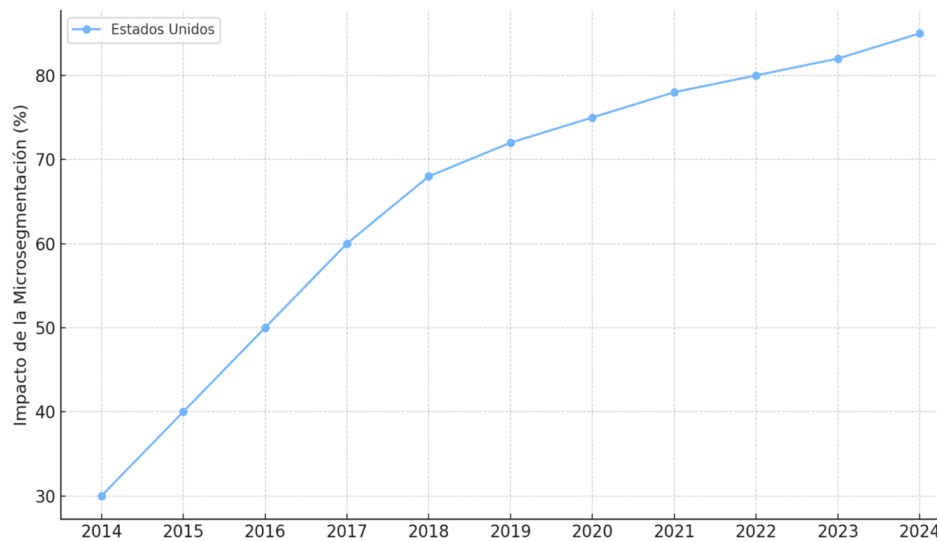
Correlación entre el uso de redes sociales y la participación electoral en Estados Unidos

Fuente: Datos basados en informes del U.S. Census Bureau y estudios del Pew Research Center sobre el uso de redes sociales en elecciones (2012-2020).



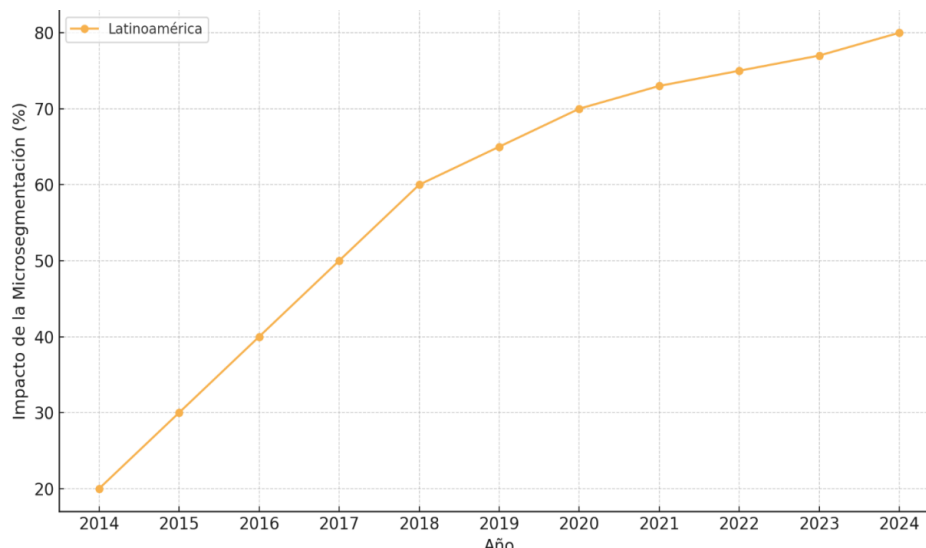
Evolución del Impacto de la Microsegmentación en Campañas Digitales en Estados Unidos (2014-2024)

Fuente: Datos estimativos basados en informes sobre el impacto de la microsegmentación en las campañas digitales en Estados Unidos, adaptado de estudios de Statista y el Digital News Report (2021-2023).



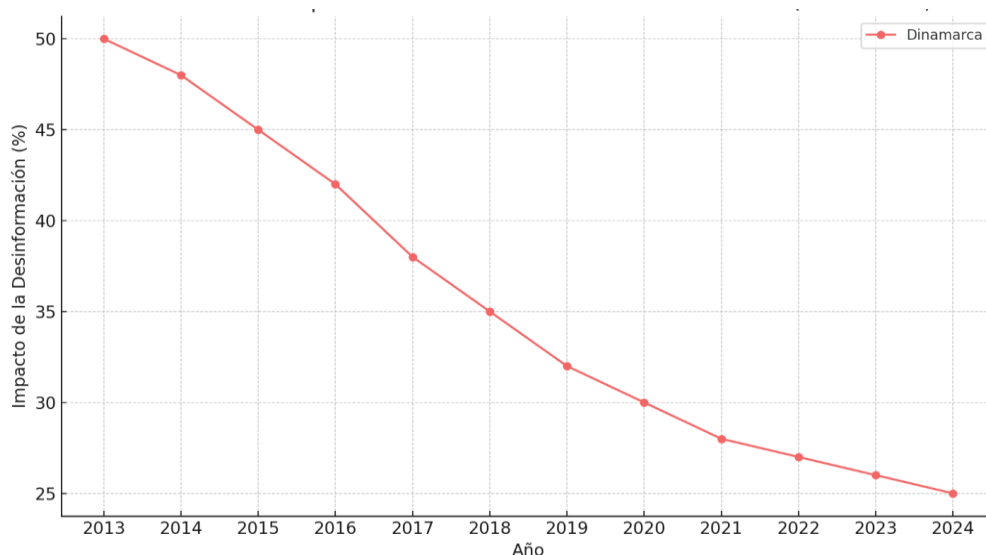
Evolución del Impacto de la Microsegmentación en Campañas Digitales en Latinoamérica (2014-2024)

Fuente: Datos estimativos basados en informes sobre el impacto de la microsegmentación en Latinoamérica, adaptado de estudios de Statista y el Digital News Report (2021-2023).



Reducción del Impacto de la Desinformación en Dinamarca (2013-2024) según el Porcentaje Estimado de Influencia

Fuente: Datos estimativos basados en informes sobre el impacto de la desinformación en Dinamarca, adaptado de estudios de la Open Society Institute y el Media Literacy Index (2021), así como datos reportados por el World Economic Forum sobre la implementación de medidas de alfabetización mediática en el país.



Bibliografía

- Acquisti, A., Brandimarte, L., & Loewenstein, G. (2015). Privacy and human behavior in the age of information. *Science*, 347(6221), 509-514.
<https://doi.org/10.1126/science.aaa1465>
- Bakshy, E., Messing, S., & Adamic, L. A. (2015). Exposure to ideologically diverse news and opinion on Facebook. *Science*, 348(6239), 1130-1132.
<https://doi.org/10.1126/science.aaa1160>
- BBC News. (2022). How WhatsApp is being abused in Brazil's elections. *BBC*.
<https://www.bbc.com/news/technology-45956557>
- Bennett, W. L., & Livingston, S. (2020). *The disinformation age: Politics, technology, and disruptive communication in the United States*. Oxford University Press.
- Bradshaw, S., & Howard, P. N. (2019). *The global disinformation order: 2019 global inventory of organized social media manipulation*. Oxford Internet Institute.
<https://www.oii.ox.ac.uk>
- Bruns, A. (2019). *Are filter bubbles real?* Polity Press.
- Census Bureau. (2021). Record high turnout in 2020 general election. *U.S. Census Bureau*.
<https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2021/record-high-turnout-2020.html>
- Chan, C. K., Zhao, M. M., & Lee, P. S. N. (2022). Determinants of escape from echo chambers: The predictive power of political orientation, social media use, and demographics. *Global Media and China*, 8(2), 155-173.
<https://doi.org/10.1177/20594364221140820>
- Cinelli, M., Morales, G. D. F., Galeazzi, A., Quattrocioni, W., & Starnini, M. (2021). Echo chambers and polarization in social media. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118(50), e2023301118. <https://doi.org/10.1073/pnas.2023301118>
- Cruz-Jesus, F., Oliveira, T., & Bacao, F. (2018). The global digital divide: Evidence and drivers. *Journal of Global Information Management*, 26(2), 1-26.
<https://doi.org/10.4018/JGIM.2018040101>
- Davis, J. L., & Jurgenson, N. (2020). Context collapse: Theorizing context collusions in digital media environments. *Information, Communication & Society*, 23(1), 1-15.
<https://doi.org/10.1080/1369118X.2018.1461447>



- DW Akademie. (2024). The role of media literacy in fighting disinformation: Iceland's initiatives. *DW Akademie*. <https://www.dw.com>
- Ferrara, E., & Yang, Z. (2020). Measuring the impact of bots on public discourse. *Nature Communications*, 11, 5583. <https://doi.org/10.1038/s41467-020-19307-1>
- Gerber, A. S., Huber, G. A., Doherty, D., Dowling, C. M., Raso, C., & Ha, S. E. (2011). Personality traits and participation in political processes. *American Political Science Review*, 105(1), 85-110. <https://doi.org/10.1017/S0003055410000541>
- Glasdam, S., & Stjernwård, S. (2020). Perceptions and effects of COVID-19 related information in Denmark and Sweden – A web-based survey about COVID-19 and social media. *Journal of Public Health*. <https://doi.org/10.1007/s10389-020-01331-9>
- Guess, A., Nyhan, B., & Reifler, J. (2018). Exposure to untrustworthy websites in the 2016 US election. *Nature Human Behaviour*, 2(11), 725-731. <https://doi.org/10.1038/s41562-018-0514-9>
- Hartnett, M. (2019). Digital divide and digital inclusion. In M. A. Peters (Ed.), *Encyclopedia of Teacher Education* (pp. 105-115). Springer.
- John, O. P., Naumann, L. P., & Soto, C. J. (2008). Paradigm shift to the integrative Big Five trait taxonomy: History, measurement, and conceptual issues. In O. P. John, R. W. Robins, & L. A. Pervin (Eds.), *Handbook of personality: Theory and research* (pp. 114-158). Guilford Press.
- Keller, F. B., Schoch, D., Stier, S., & Yang, J. (2020). Political astroturfing on Twitter: How bots influence political discourse in the U.S. *Political Communication*, 37(2), 246-262. <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1718257>
- Le Monde. (2022). Analyse de la micro-segmentation dans les campagnes présidentielles de 2022. *Le Monde*. <https://www.lemonde.fr>
- Lessenski, M. (2021). *Media Literacy Index: Resilience to disinformation in Europe*. Open Society Institute – Sofia.
- Media Literacy Index. (2021). *Assessing media literacy and resilience to disinformation*. Open Society Institute. <https://www.osi.bg>
- Media and Learning Association. (2023). Media literacy in Norway: Tools and initiatives for the digital age. *Media and Learning*. <https://www.mediaandlearning.eu>
- Meridian International Center. (2024). *Decoding the digital divide: Trends in the 2024 election cycle*. Meridian International Center. <https://www.meridian.org>
- Ministry of Education and Culture. (2019). *Media literacy in Finland: National policy guidelines*. Ministry of Education and Culture.
- Norris, P. (2001). *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge University Press.
- Nyhan, B., & Reifler, J. (2020). Displacing misinformation about events: Priorities and challenges. *Journal of Communication*, 70(5), 620-633. <https://doi.org/10.1093/joc/jqaa016>
- Open Society Institute. (2021). *Critical thinking and news literacy in Nordic countries: The role of education in fighting disinformation*. Open Society Institute. <https://www.osi.bg>
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: What the Internet is hiding from you*. Penguin Press.
- Pennycook, G., & Rand, D. G. (2021). The implied truth effect: Attaching warnings to a subset of fake news stories increases perceived accuracy of stories without warnings. *Management Science*. <https://doi.org/10.1287/mnsc.2020.3724>
- Pick, J. B., & Nishida, T. (2015). Digital divides in the world and its regions: A spatial and multivariate analysis of technological utilization. *Technological Forecasting and Social Change*, 91, 220-236. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.10.007>



- Pew Research Center. (2024). How Latino voters view the 2024 presidential election. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org>
- Polarization Research Lab. (2024). *The path to 2024: Resignation to democratic backsliding*. Polarization Research Lab. <https://polarizationresearchlab.org>
- Rappler. (2022). How Marcos Jr.'s campaign utilized Facebook and TikTok for micro-targeting. *Rappler*. <https://www.rappler.com>
- Ragnedda, M., & Muschert, G. W. (2023). *Tackling digital exclusion: Counter social inequalities through digital inclusion*. Bristol University Press.
- Robinson, J. P., DiMaggio, P., & Hargittai, E. (2003). New social survey perspectives on the digital divide. *Social Science Computer Review*, 21(4), 506-519. <https://doi.org/10.1177/0894439303256536>
- Seo, H. (2023). The westernization of media. *The Yale Globalist*. <https://globalist.yale.edu>
- Simanowski, R. (2021). *The death algorithm and other digital dilemmas*. MIT Press.
- Statista. (2023). Impact of political micro-targeting on young voters in France. *Statista*. <https://www.statista.com>
- Statista. (2024). US presidential election statistics & facts 2024. *Statista*. <https://www.statista.com>
- Sunstein, C. R. (2018). *Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton University Press.
- Swedish Media Council. (2020). *Protecting democracy in the digital age: Strategies for media literacy and regulation*. Swedish Media Council.
- Tappin, B. M., Wittenberg, C., Hewitt, L. B., Berinsky, A. J., & Rand, D. G. (2023). Quantifying the potential persuasive returns to political microtargeting. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 120(25), e2216261120. <https://doi.org/10.1073/pnas.2216261120>
- UNESCO. (2021). *Media and information literacy: Policy and strategy guidelines*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377064>
- Universidad de Filipinas. (2023). The influence of automated bots on rural voters in the 2022 Philippine elections. *University of the Philippines*. <https://www.up.edu.ph>
- Wojcieszak, M., & Mutz, D. C. (2009). Online groups and political discourse: Do online discussion spaces facilitate exposure to political disagreement? *Journal of Communication*, 59(1), 40-56. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2008.01403.x>
- World Economic Forum. (2023). How Finland and Denmark are fighting fake news in the classroom. *World Economic Forum*. <https://www.weforum.org/reports/how-finland-and-denmark-are-fighting-fake-news-in-the-classroom>
- Zhu, J., & Isaacs, R. (2023). Campaign microtargeting and AI can jeopardize democracy. *British Politics and Policy, LSE*. <https://blogs.lse.ac.uk>
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.



Desinformación y fake news: nociones y regulaciones legislativas

García, Gonzalo Javier

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Rosario (UNR).

(gonzalojgarciaunr@gmail.com)

Resumen

Las noticias falsas, o fake news, no son exclusivas de nuestra era, pero la digitalización ha amplificado su visibilidad y las ha puesto en el centro del debate. La desinformación en plataformas digitales preocupa globalmente por su impacto en la opinión pública, procesos electorales y la polarización social.

En respuesta, diversos países han desarrollado regulaciones para mitigar los efectos negativos de la desinformación. Estas van desde normativas sobre transparencia en publicidad en redes sociales hasta legislaciones específicas que obligan a las plataformas a eliminar contenido falso. Paralelamente, se han implementado iniciativas educativas para fomentar el pensamiento crítico y la alfabetización media.

Sin embargo, la batalla contra la desinformación sigue siendo compleja y evoluciona constantemente. Requiere no solo de regulaciones eficaces, sino también de una ciudadanía activa que evalúe críticamente los contenidos que consume. La cooperación internacional y el desarrollo de herramientas tecnológicas para detectar noticias falsas son esenciales.

Mantener el equilibrio entre combatir la desinformación y proteger la libertad de expresión es clave para evitar censuras arbitrarias, preservando así la integridad informativa y la salud democrática.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Desinformación y fake news

En una nota publicada por el diario Rosario/12 en septiembre del 2024, Cecilia Vazquez, integrante del equipo de chequeado.com, un reconocido portal argentino que se dedica a



verificar distinto tipos de informaciones, resaltó que la desinformación “es un contenido en el que se inventan hechos que no sucedieron, o se publican fuera de contexto o se los tergiversa para cambiarles el sentido”. Esta puede presentarse en distintos formatos, por ejemplo: audios, videos, imagen, texto, y circular en redes sociales, medios de comunicación, sistemas de mensajería, entre otros.

En la misma nota, la especialista explicó que lo correcto es hablar en general de desinformación y no directamente de fake news porque la información falsa muchas veces no surge en formato de una noticia, sino directamente en un contenido falso que se viraliza. En cambio, las noticias falsas o fake news representan sólo unos de los tantos tipos de desinformaciones que existen, aunque claro está el más conocido a nivel popular.

Su existencia es casi tan antigua como la humanidad misma, ya que podemos encontrar infinitos casos a lo largo de la historia. Aquí van tres ejemplos rápidos. Se suele personificar a Napoleón como una persona de baja estatura pero en realidad medía 1,68 mts, es decir, igualaba la media de una persona para la época. Los toros no odian verdaderamente el color rojo ya que se ha certificado que no pueden reconocer colores, es el movimiento y la provocación de los toreros lo que puede estimular la reacción, en lugar del color de la capa que utilizan. En varios cuadros se muestran la multitud concentrada en la plaza frente al Cabildo, el 25 de mayo de 1810, sosteniendo paraguas, algo que es casi imposible ya que eran un artículo de lujo para la época importados desde Inglaterra, por lo que de haber habido realmente entre la multitud deberían ser muchos menos de los representados.

¿Entonces por qué son creíbles? Porque básicamente se presentan de manera concreta con una serie impresionante de argumentos precisos, cuyo objetivo es el de desterrar cualquier manto de duda sobre su veracidad. Por eso mismo, se dice que se construyen bajo la misma lógica de las noticias reales y su objetivo principal es la desinformación.

El ministro de propaganda y pieza clave del movimiento fascista alemán, Joseph Goebbels, esbozó una máxima que da a pensar en cómo funciona la lógica detrás de una información falsa: “Miente, miente, miente que algo quedará, cuanto más grande sea una mentira más gente la creerá”. Por ende, se puede observar que la construcción y la repetición de una mentira por parte de muchos la transforman en una verdad, en algunos casos casi incuestionable.

Pero no pasa meramente por difundir informaciones que no tienen un correlato con la realidad, sino que detrás de ese acto existe otra cosa: una motivación de generar un efecto en el otro.

Profundizando en la categoría de noticias falsas, la clave para entender cómo operan radica en su estructuración: se construyen a partir de contenidos pseudo periodísticos, lo que les permite hacer pasar informaciones inexactas o directamente falsas como si fueran verdaderas.



Christine Weidenslaufer y Raimundo Roberts (2022), en su documento "Regulación de las fake news en el derecho comparado" destacan que la falta de una definición consensuada ha provocado que algunos utilicen el término para referirse al contenido publicado por proveedores de noticias establecidos con los que no están en de acuerdo. Es así que en la actualidad el término fake news puede referirse a distintos tipos de información falsa, como puede ser el contenido fabricado (es decir totalmente falso), el contenido manipulado (distorsión de información como titulares sensacionalistas comúnmente conocidos como "clickbait"), contenido impostor (cuando suplantación de fuentes genuinas), contenido engañoso, contenido de conexión falso (contenido objetivo que se comparte con información contextual falsa, por ejemplo, cuando el título de un artículo no refleja el contenido) y contenidos vinculados a la sátira y la parodia (generalmente no se clasifican como noticias falsas, estas pueden involuntariamente engañar a los lectores).

Para el Comité Digital, Cultura, Medios y Deporte de la Cámara de los Comunes del Parlamento Británico, en su informe interino sobre desinformación y fake

news del 2017, recomienda al Gobierno inglés rechazar el término de noticias falsas. A cambio, propone adoptar una definición de los conceptos "información errónea"

(misinformation) y "desinformación" (disinformation). De esta manera, concluye, con una definición compartida y directrices claras a seguir para las empresas, organizaciones y el Gobierno, habrá una coherencia compartida de significado en todas las plataformas, que se puede utilizar como base de la regulación y la aplicación de esta.

La inclusión de Internet en la vida cotidiana ha permitido que los mecanismos de desinformación se expandan a niveles impensados, con una rapidez sin precedentes. Sin embargo, es erróneo creer que estas noticias fabrican opiniones; en realidad, tienden a reforzar creencias preexistentes.

Ernesto Calvo y Natalia Aruguete (2020), en su libro titulado "Fake news, trolls y otros encantos" definen que "la política de las fake news deben ser entendida no sólo como un acto de transmisión de información falsa, sino además, como un acto performativo". (p.18)

Con frecuencia compartimos publicaciones en redes sociales porque queremos mostrar nuestra línea editorial, nuestros pensamientos y nuestras convicciones. Nos ponemos contentos cuando otro usuario nos corresponde con una reacción positiva, porque nos sentimos acompañados en ese camino y enarbolamos un acto de comunión colectiva.

El Director de la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Quilmes, Leonardo Murolo, destaca que "la cantidad de usuarios que se informan mediante redes sociales, principalmente Facebook y Twitter, pone en relieve el problema de la credibilidad de la información que por allí circula" (2019:66). Es por eso, que la información falsa no solamente se posiciona como una narrativa de las redes sociales similares a otras que buscan entretener o ironizar, sino que se asientan en un régimen de verosimilitud que busca posicionar intereses específicos de determinados sectores de poder ante temas de interés general.



Sin embargo, Calvo y Aruguete argumentan que las fake news en realidad, en la mayoría de los casos, no están diseñadas para convencer a alguien sino como una manera de ataque a un rival. “Buscan mirar a la cara al oponente y escupir información que lo indigne lo agravie y lo rebaje. No importa si esas fake news son desmentidas en algunos minutos, horas o días más tarde. De hecho, su intención no es durar sino lastimar. No conforman una estrategia informativa sino un acto de bullying destinado a activar, movilizar y confrontar”. (2020:52).

Si nos metemos de lleno en el ecosistema de la desinformación, podemos encontrar diferencias sustanciales en distintos términos. La desinformación incluye desde discursos políticos hasta los memes que circulan en cualquier red social, donde podemos identificar fake news o malas informaciones.

De las fake news podemos destacar, como se explicó anteriormente, que el foco está puesto en su intencionalidad para generar desinformación, en muchas ocasiones centradas en grupos de personas para infringir un daño. En cambio, las malas informaciones (que en inglés recibe el nombre de "bad information" pero que no tenemos una traducción al español que represente realmente el significado del término) pueden ser informaciones (titulares de noticias, resúmenes, publicaciones de redes sociales) que intentan resumir un contenido o acontecimiento en el tiempo promedio de lectura de un usuario de redes sociales, y que en ese proceso se termina cambiando la información pero sin la verdadera intención de generar desinformación.

Las redes sociales se manejan con la lógica de la inmediatez, por eso la información se fragmenta para poder llamar la atención del usuario. Eso implica muchas veces que, en el afán de explicar todo en un titular que sea corto, atractivo y llamativo, se termine desvirtuando la realidad. Se busca generar un clickbait para conseguir más visitas, pero no siempre la intencionalidad está puesta en la desinformación, sino que esta termina siendo una consecuencia de implementación de una estrategia de comunicación.

Un estudio realizado por el Massachusetts Institute of Technology (MIT) publicado en 2018, asegura que las noticias falsas tienen un 70% más de probabilidades de ser compartidas y de convertirse en fenómenos virales que la información real. El estudio está centrado en X (en ese momento denominado aún como Twitter), pero probablemente sea una lógica que mantiene su correlato en cualquier otra red social.

Las situaciones de crisis, como por ejemplo la pandemia o una guerra, es cuando el tráfico de información crece de manera exponencial y las personas consumen desde el lugar que pueden, muchas veces no diferenciando la fuente o el medio de donde están recibiendo esa información. En la actualidad, son las redes sociales (sobre todo X) la fuente de información más rápida al alcance de la mano y es por eso que las noticias falsas pueden colarse con más rapidez con una estrategia casi camaleónica .



Otro hallazgo de este estudio muestra que la difusión de información sin evidencia no se debe esencialmente a bots programados sino que son seres humanos quienes aceleran esa difusión de noticias falsas. Los investigadores explicaron que cuando eliminaron los bots de los datos recolectados, las diferencias entre la difusión de noticias falsas y verdaderas se mantuvieron casi igual.

Cuando se combinan contextos de crisis con una plataforma donde miles de usuarios pueden compartir información, y además hay influencers con una base de seguidores consolidada, la difusión de información falsa se acelera. Si lo que alguien lee confirma sus creencias, se siente validado y contribuye a la propagación de esa idea al compartirla.

Parisier (2017) introduce a la conversación el concepto de filtro “burbuja”. Explica que la pantalla de nuestros dispositivos se ha convertido en “una especie de espejo unidireccional que refleja tus propios intereses” (p.3). En este punto es muy interesante retomar esta idea y su reflexión de como se pensaba que internet iba a democratizar el mundo y como este iba a quitarle poder elites y constituiría una espacio libre fuera de la lógica de mercado.

Para el autor, la burbuja de filtros introduce una dinámica a la que no estábamos acostumbrados, y la implementación de estos filtros conforman verdaderamente máquinas de predicción que altera nuestra manera de encontrar ideas e información. Esto se respalda en la invisibilidad de estos mecanismos y funcionan con un manto de neutralidad que en realidad no lo tienen.

Es así que la desinformación en general, y las noticias falsas en particular, tienen en la actualidad su espacio predilecto en las redes sociales, ya que bajo la lógica del algoritmo particular de cada una, le muestran al usuario contenidos directamente relacionados con sus preferencias e intereses, generando un embudo difícil del cual escapar.

Algunos casos concretos

Las noticias falsas existieron desde siempre y seguirán existiendo por el fin de los tiempos. Hay ejemplos analógicos como digitales. En este apartado se desarrollarán algunas, con la idea de que la teoría también pueda verse reflejada en la práctica.

Para ello vamos a traer a colación tres ejemplos concretos, correspondientes cada uno a un contexto de comunicación distinto: la primera se centra en Marco Antonio en la antigua Roma, la segunda en una publicación de periódico The New York Sun en 1835, y la tercera del usuario de la plataforma “X” Mr. Tucker en la elección presidencial de Donald Trump.

Cada uno de estos casos presenta un estado de situación distinto pero a su vez clarifica de gran manera el cómo opera la desinformación y las noticias falsas en el ámbito social, político, cultural y económico.



Nuestro primer exponente nos lleva a los inicios del Imperio Romano. Marco Antonio fue un militar y político romano de la época final de la República. Jugó un papel fundamental en la transformación de la República romana de una república constitucional al autocrático Imperio romano. Se disputó el puesto que dejaba vacante Julio Cesar como líder de los romanos con Augusto, también conocido como Octaviano. Siendo una persona muy importante y estando en pareja con Cleopatra, quién gobernaba Egipto, parecía el candidato ideal.

Sin embargo, Octaviano viendo que estaba en desventaja comenzó a crear noticias falsas sobre Marco Antonio, que lo llevaron a convertirse en emperador de Roma (estuvo 43 años en el poder). Difundió la idea de que Marco Antonio era un traidor a su pueblo y que verdaderamente quería potenciar Egipto y dejar en decadencia el resto de Roma. Aquí no sólo el machismo acompañó esa idea (ya que decía que estaba controlado por su pareja) sino que también el gran prejuicio que se tenía con los espacios orientales del reciente Imperio.

Los años de guerra civil llevaron a que la sociedad estuviera cansada de las formas, y eso acompañó que la información falsa tuviera aún más asidero. Se armaron bandos y se generó una gran grieta. Marco Antonio reclamó el Imperio Romano de oriente como su feudo, se mudó a Egipto, dejando a Octaviano en Roma. Este último aprovechó la situación, comenzó a emitir monedas con frases que recalcan la falta de liderazgo de Marco Antonio, lo que terminó de torcer la historia para su lado.

El segundo caso nos traslada al mes de agosto de 1835. El diario estadounidense The New York Sun, asombró con una serie de artículos que mostraban, gracias a un telescopio gigante, que la Luna estaba habitada por una tribu de hombres - murciélagos.

En el artículo se describía cómo Sir John Herschel, hijo del renombrado astrónomo Sir William Herschel, partió hacia Ciudad del Cabo, Sudáfrica, a finales de 1833, llevando consigo un telescopio de 7.000 kilogramos. La fama de Sir John, heredada en parte de su padre, quien descubrió el planeta Urano en 1781, era reconocida a nivel mundial.

El propósito de Herschel era observar el tránsito de Mercurio por el Sol el 7 de noviembre de 1834. No obstante, gracias a su telescopio con una magnificación de 42,000 veces, descubrió algo sorprendente.

En los dos días posteriores, aparecieron nuevos artículos con revelaciones aún más sorprendentes. Se decía que Sir John Herschel había observado vida en la Luna a través de su telescopio.

Herschel informó que la Luna estaba cubierta de vastos bosques, cráteres, ríos, islas, lagos, océanos y playas. Además, había diversas especies de animales: manadas de bisontes en las praderas, cebras trotando libremente y unicornios azules en las montañas. Este valle fue llamado "Valle de los Unicornios" en honor a estas criaturas.



Tres días después, el 28 de agosto, debido al creciente interés del público, el periódico publicó una noticia previamente oculta: en la Luna habitaba una tribu de humanoides peludos con alas que vivían cerca de un templo con techos dorados.

El diario, citando a Herschel, describía: "Vimos cuatro grupos de grandes seres alados. Era evidente que estaban conversando; sus gesticulaciones, especialmente el movimiento de sus manos y brazos, parecían apasionadas y enfáticas. De esto inferimos que eran seres racionales. Los llamamos 'Vespertilio-homo' o 'hombres murciélagos'".

El prestigioso y conservador periódico The New York Sun, fundado en 1833, aumentó significativamente sus ventas con el descubrimiento de vida en la Luna. Su promedio diario de ventas era de 8,000 ejemplares. El 25 de enero, día del primer artículo, se agotaron los 15,000 ejemplares. Cuando se publicó la noticia del hallazgo de los hombres murciélago, se vendieron casi 20,000 ejemplares.

Meses después se descubrieron algunas verdades. Sir Herschel realmente estaba en Ciudad del Cabo, pero no tenía ese maravilloso telescopio ni estaba observando la Luna. Se encontraba en la ciudad sudafricana haciendo otro tipo de observaciones astronómicas.

Lo cierto es que la gente compraba el Sun porque creía lo que allí se publicaba. A tal punto se consideraba todo serio que un comité de científicos de la Universidad de Yale visitó la redacción del New York Sun para ver los artículos originales.

Los periodistas y empleados del Sun los mandaron de un lugar a otro y aunque no pudieron ver los originales (que no existían) los científicos volvieron a la Universidad creyendo que todo era cierto.

El Sun nunca admitió públicamente que todo era un invento. El 16 de septiembre de ese año publicó una columna en la que no aceptaba que la historia fuera mentira. Diez años después, volvería a ser famoso al publicar otra noticia falsa, pero esa ya es otra historia.

Por último, vamos a traer a colación un caso que se generó en el mundo de las redes sociales y que trae a esta conversación muchos aspectos interesantes para poner en análisis, dándonos una pequeña demostración de con qué facilidad se diseminan las noticias falsas en la actualidad. La situación en cuestión es analizada en profundidad por Ernesto Calvo y Natalia Aruguete en su libro titulado "Fake news, trolls y otros encantos" y trata sobre un tweet publicado por Eric Tucker, un joven republicano que alertó de una protesta demócrata el día posterior a la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos.



Tucker volvía a su casa en Austin, Texas, y de pronto observó una fila de autobuses a pocos metros de una manifestación anti Trump. Texas es un estado fuertemente republicano, aunque Austin es una isla demócrata dentro de esa zona.

Tomó fotografías de esos autobuses y dedujo que los mismos habían trasladado a los manifestantes que se encontraban cerca del lugar, y producto de un sesgo de confirmación, lo llevó a atar cabos y acortar camino en sus conjeturas para arribar a una explicación rápida aunque equivocada. Concluyó que no era una protesta espontánea sino un acto armado para la prensa y para motivar una agitación social.

El tweet escaló mucho más fuerte de lo que el propio Tucker podría haber previsto, al punto que hasta el mismísimo Trump le respondió. Tuvo un gran consenso y resonancia en medio de ultraderecha y más de 14.000 likes y más de 16.000 retweets en pocas horas.

Con el pasar de los días, varios medios, como el reconocido New York Times, investigaron el caso (entrevistaron a Tucker y a los dueños de la compañía de colectivos) y constataron que esos autobuses habían trasladado a más de 3000 profesionales a una conferencia en un hotel cercano de allí. Tucker asumió que su sesgo cognitivo y su prejuicio republicano devinieron en la creación de un mensaje falso, por lo que corrigió aquel tweet aclarando su error. Lo interesante es que la publicación de esa corrección alcanzó apenas 7 likes y 4 retweets.

Natalia Aruguete en su capítulo "Infodemia: fake news, trolls y sobreinformación" prové una explicación concisa de como este caso paradigmático se convirtió en una vidriera que muestra cómo operan las noticias falsas en la actualidad:

“Este es un ejemplo elocuente de cómo en redes polarizadas, sobre todo en el marco de las campañas electorales, los mensajes falsos que confirman creencias previas y prejuicios entusiasman a esos usuarios que integran una comunidad ideológica y los mueve a compartir ese mensaje. En otras palabras, se trata del placer de compartir un discurso que confirma idiosincráticamente los valores que circulan en una comunidad virtual.” (Aruguete, 2021, Pág. 81)

En un inicio, Tucker se dejó llevar y esos vacíos informativos fueron completados por sus propias creencias, lo que motivaron la configuración de un contenido falso que se convirtió en una fake news con una escala política muy significativa. Pero cuando se dió cuenta que era un error, quiso corregirlo aunque no tuvo la misma resonancia de parte de los usuarios que en una primera instancia habían simpatizado con su tweet original, al punto que tuvo nula difusión. La bola de nieve ya había comenzado a rodar y era imposible detenerla.

Estos son tres ejemplos (de miles de millones) que dan cuenta de cómo la desinformación puede generar cambios y reacciones dentro del núcleo social, y de qué manera las masas muchas veces son proclives a sus encantos.



¿Qué acciones se han impulsado en la actualidad para combatir la desinformación? ¿Cuál es el estado de medidas legislativas en torno a esta problemática mundial? ¿Regular o no regular? Eso vamos a desarrollarlo en el siguiente apartado.

Regulaciones y principios orientadores

Entre 2016 y 2022 se promulgaron o modificaron 91 leyes en todo el mundo para incluir disposiciones relativas a la información falsa o engañosa, según un [estudio](#) del Centro para la Asistencia Internacional a los Medios de Comunicación.

Teniendo en cuenta la situación, la Organización de los Estados Americanos (OEA) publicó en 2017 un documento titulado “Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión Y "Noticias Falsas" ("Fake News"), Desinformación Y Propaganda” en donde reconocieron que existe una creciente difusión de desinformación en medios tradicionales. El documento señala que esas estrategias están diseñadas para confundir al público, interfiriendo en su derecho a saber, buscar, recibir y transmitir información, lo cual está protegido por las garantías legales internacionales de libertad de expresión y opinión.

Por esa razón, se destacaron principios orientadores en donde se destaca que los Estados únicamente podrán establecer restricciones al derecho de libertad de expresión en conformidad con el test previsto en el derecho internacional para tales restricciones, que exige que estén estipuladas en la ley, alcancen uno de los intereses legítimos reconocidos por el derecho internacional y resulten necesarias para proteger ese interés.

A su vez, se permiten restricciones para prohibir la apología del odio que incite a la violencia, discriminación u hostilidad, aunque aclara que los intermediarios no son responsables por contenidos de terceros a menos que intervengan en los mismos o se nieguen a cumplir una orden legal de remoción de contenido, emitida por un órgano independiente y autorizado.

Por otro lado, el bloqueo estatal de sitios web, IP, puertos o protocolos lo refiere como una medida extrema, justificable sólo si es legal, necesaria, proporcional y ejecutable en el caso que no existan medidas menos invasivas, mientras que las interferencias a emisoras de otras jurisdicciones solo son legítimas si un tribunal o un órgano autorizado determina una violación grave, en el caso que todas las instancias previas para resolver el problema hayan resultado ineficaces.

Pone el foco en la importancia de la responsabilidad de los actores estatales y en que estos no deberían efectuar, avalar, fomentar ni difundir de otro modo declaraciones que saben o deberían saber razonablemente que son falsas o que muestran un menosprecio manifiesto por la información verificable. En consonancia los incita a difundir información confiable y fidedigna, incluido en temas de interés público.



En cuanto a los medios de comunicación y a los periodistas destaca la importancia de que estos apoyen sistemas efectivos de autorregulación, a nivel de sectores de medios específicos (como órganos profesionales) o en el plano de los medios individuales (ombudsmen o editores públicos), que incluyen estándares para propiciar la veracidad de las noticias, entre otras cosas, contemplando el derecho de rectificación y/o réplica en el caso de hechos incorrectos en los medios.

Asimismo, establece que los medios de comunicación deberían evaluar la posibilidad de ofrecer una cobertura crítica de la desinformación y la propaganda como parte de sus servicios de noticias, lo cual sería congruente con su rol de vigilancia en la sociedad, sobre todo en períodos electorales y en debates sobre temas de interés público.

En Estados Unidos existe presión por parte de políticos y miembros de organismos electorales para que el país haga ilegal la difusión de información electoral falsa. En algunos estados ya existe legislación centrada en regular las plataformas y moderar publicaciones engañosas.

La Sección 230 del Artículo 47 de la Ley de Decencia en las Comunicaciones, promulgada en 1996 como parte de la Ley de Telecomunicaciones, aborda principalmente la responsabilidad legal de las plataformas en línea, como sitios web, foros y redes sociales, por contenidos generados por terceros. La ley permite que dichas plataformas no sean consideradas responsables por contenidos ilegales publicados por los usuarios, y su interpretación fue confirmada luego de un fallo de la Corte Suprema en mayo de 2023.

En los últimos años se han aprobado propuestas para regular plataformas con foco en la moderación de contenidos en los estados de Texas, Florida, Nueva York y California. En Texas, la ley prohíbe a las plataformas eliminar contenido publicado por los usuarios. En Florida, existe una ley que prohíbe al gobierno exigir a las plataformas que eliminen contenido. El estado también prohíbe la moderación del contenido publicado por los medios de comunicación.

En México, el artículo 405 del Código Penal prevé una multa de entre 50 y 200 días y una pena de prisión de entre dos y seis años para los funcionarios electorales que difundan contenidos falsos sobre el proceso electoral o sus resultados. La misma regla se aplica a los candidatos en época electoral en el país. En marzo de 2023, la Universidad Autónoma de México (UNAM) publicó un Decálogo de Derechos Digitales, pidiendo la regulación de las plataformas digitales, incluida la lucha contra la desinformación. El documento ha sido debatido en el Parlamento, pero sin resultados concretos todavía.

En América Latina, la iniciativa similar más cercana a ser aprobada es un proyecto de ley de 2020 en Brasil, conocido como Proyecto de Ley de Fake News. Después de más de tres años de discusiones y cambios, hubo bastantes especulaciones de que el proyecto podría ser votado y aprobado en el Congreso entre abril y agosto del 2023, pero esto no sucedió.



El proyecto preserva tres pilares importantes: libertad de expresión, mecanismos de transparencia de los servicios de las plataformas digitales y modificación del régimen de responsabilidad de las plataformas. La falta de consenso, sin embargo, sobre qué organismo sería responsable de vigilar y controlar la aplicación de las medidas previstas en la ley impidió su aprobación hasta el momento.

En el caso de Argentina, por el momento no posee una ley federal contra la desinformación. Sin embargo, cabe señalar que en 2020, la Defensoría Pública de Servicios de Comunicación Audiovisual creó "Nodio: Observatorio de Desinformación y Violencia Simbólica en Medios y Plataformas Digitales", que se encarga de "proteger a la ciudadanía de información falsa, noticias maliciosas y engañosas."

Esta puesta en marcha generó una polémica en muchos sectores políticos, por lo que se aclaró que el Observatorio sólo realizaría estudios o análisis sobre desinformación y no sería responsable de limitar la circulación de información falsa o imponer sanciones.

A su vez, se propusieron dos proyectos de ley para combatir la desinformación. El primero, la Ley 1453-S-2020 proponía una modificación del Código Penal, incluyendo una pena de prisión para quienes difundan noticias falsas "con el objetivo de sembrar pánico, desacreditar a las autoridades oficiales o causar desorden o disturbios". El segundo, el Proyecto de Ley 848-S-2020 buscaba regular la publicación de contenidos ilegales en plataformas de redes sociales, responsabilizando a los proveedores.

En Uruguay, el artículo 19 de la ley de prensa establece sanciones para los medios de comunicación que publiquen información falsa que conduzca a cambios en el orden público o cause daños económicos y reputacionales al Estado. Además, el artículo 22 de la ley también establece que las empresas de medios serán consideradas civilmente responsables de los delitos cometidos por los medios de su propiedad.

En 2005, Venezuela reformó el código penal del país y entre las inclusiones hechas en la ley prevé castigos para quien cause pánico en la sociedad mediante la difusión de información falsa a través de medios impresos, radio, televisión, teléfono y electrónicos. La pena es de dos a cinco años de prisión y puede aumentar en un tercio si el delito es cometido por un funcionario público que se aprovecha del anonimato o utiliza el nombre de un tercero. El uso de esta ley para censurar y castigar a periodistas es fuertemente criticado a nivel internacional. Pese a no hacer referencia directa a la desinformación, el país aún cuenta con dos leyes que regulan el discurso en plataformas digitales: la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (llamada Ley Resorte) y la Ley Contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia.

En agosto de 2023, la plataforma chilena de fact-checking Fastcheck señaló que existen 12 proyectos de ley que buscan legislar la difusión de información falsa en Internet. Por ejemplo, una de las propuestas actualmente en estudio busca tipificar como delito la difusión de contenidos falsos con el objetivo de causar pánico y alarma entre la población, modificando



el Código Penal para añadir este delito con una pena mínima de prisión. Este año, el gobierno chileno ha intentado crear una comisión especial para discutir la desinformación, afirmando que este fenómeno necesita ser debatido porque afecta los procesos democráticos. Sin embargo, fue declarado inconstitucional por el Senado.

Europa también cuenta con varios países que han tomado cartas en el asunto y desarrollado sus propias legislaciones. En 2018, Francia aprobó una ley contra “la manipulación de información” en períodos electorales, conocida como “ley de las fake news”. La legislación multa con un año de prisión y 75.000 euros a aquel que la viole y, entre otros aspectos, permite a los partidos, apelar a un juez para que detenga la difusión de “información falsa” durante los tres meses anteriores a los comicios y al Consejo Superior Audiovisual francés suspender canales de televisión “controlados por un Estado extranjero o bajo la influencia” de ese Estado si “difunden deliberadamente información falsa que pueda afectar la sinceridad de la votación”.

Esta legislación provocó críticas entre organizaciones de periodistas (como lo son Reporteros Sin Fronteras o el Sindicato Nacional de Periodistas en Francia), que consideraron “básica y limitada” su definición de “noticias falsas” y tacharon la norma de “ineficaz” y “peligrosa”.

Desde principios de 2018 está en vigor en Alemania la ley denominada NetzDG, que tiene como objetivo combatir más eficazmente los delitos de odio, las noticias criminales falsas y otros contenidos delictivos en las plataformas de redes sociales. Regula las plataformas de redes sociales que cuentan con más de 2 millones de usuarios, obligándolas a eliminar, eliminar o bloquear contenidos claramente ilícitos, en un plazo de hasta siete días después de recibir la denuncia.

La ley también exige que las plataformas presenten, cada seis meses, un informe informando las medidas adoptadas para abordar las denuncias de delitos de odio y otros contenidos ilegales. Las multas para las plataformas que no cumplan la ley pueden alcanzar los 50 millones de euros.

Además, al ser parte de la Unión Europea, el país es uno de los cubiertos por la Ley de Servicios Digitales (DSA). La ley tiene al menos cuatro pilares centrales: establece que el discurso de odio debe ser eliminado rápidamente; requiere que las grandes tecnológicas tengan políticas capaces de prevenir la difusión de publicaciones falsas; exige que estas empresas sean transparentes sobre sus modelos de segmentación de usuarios y moderación de contenidos; y determina que dan a los usuarios más control sobre sus datos y privacidad. Las grandes tecnológicas que no cumplan con la legislación de la Unión Europea pueden ser multadas, la cual puede alcanzar el 6% de los ingresos globales de la empresa. En caso de reincidencia, las empresas pueden ser prohibidas en los países de la Unión Europea.

El Reino Unido tiene una serie de leyes que castigan la difusión de información falsa. Por ejemplo, la Ley de Comunicaciones Maliciosas establece que la pena por difundir información falsa puede ser de hasta dos años de prisión y una multa.



La Ley de Comunicaciones del Reino Unido también contiene algunas secciones sobre desinformación. El artículo 127 establece que una persona comete delito si envía, a través de una red pública de comunicaciones electrónicas, un mensaje que sabe que es falso. La pena es de hasta seis meses de prisión y multa.

También hay propuestas que podrían tener un impacto en la difusión de información falsa en línea, como lo es el proyecto de ley de seguridad en línea se presentó al Parlamento en marzo de 2022. El proyecto de ley tiene como objetivo regular el funcionamiento de las empresas de Internet mediante la eliminación de material ilegal en línea.

En 2021, Portugal sancionó la Carta portuguesa de Derechos Humanos en la era digital. La ley fue creada con el objetivo de posibilitar la inclusión social en el entorno digital y tiene un artículo que trata específicamente la desinformación, el cual describe que el Estado debe velar por el cumplimiento del Plan de Acción Europeo contra la Desinformación para proteger a la sociedad contra cualquiera que reproduzca o difunda narrativas consideradas falsas.

Esta legislación también garantiza el derecho de las personas a presentar denuncias sobre entidades que difundan desinformación. Las gestiones deben realizarse ante la Autoridad Reguladora de las Comunicaciones Sociales del país. Además, al ser parte de la Unión Europea, el país también es uno de los cubiertos por la Ley de Servicios Digitales (DSA).

Desde 2016, en Rusia se viene planificando una legislación para combatir la desinformación, cuando se modificó la "Ley sobre la información, las tecnologías de la información y la protección de la información" y el Código de infracciones administrativas. Uno de los apartados establece que los motores de búsqueda con más de 1 millón de usuarios diarios serían responsables de la veracidad del contenido informativo, considerado esencial para el público.

En 2019, el presidente ruso Vladimir Putin firmó una ley que castiga a quienes crean y distribuyen noticias falsas. Las sanciones incluyen multas para individuos y empresas, y el bloqueo de plataformas en las que se publicaron noticias falsas si no se eliminan inmediatamente después de una solicitud de las fuerzas del orden. En marzo de 2022, ya en relación con la invasión de Ucrania, se crearon nuevas enmiendas a las leyes existentes. En el Código Penal ruso, por ejemplo, se convierte en delito difundir "información deliberadamente falsa" sobre las fuerzas armadas rusas y el ejercicio de sus poderes por parte de organismos estatales fuera del territorio de Rusia.

Por su parte, varios países del continente asiático han implementado legislaciones o han intentado aplicarlas. Durante el 2018, Filipinas también intentó establecer una regulación contra la desinformación, aunque fracasó (a medias) en el proceso. El presidente del Comité de Información Pública y Medios de Comunicación del Senado presentó un proyecto de ley para responsabilizar a los funcionarios gubernamentales de difundir información falsa. De



aprobarse, la legislación sanciona con penas de prisión y multas de hasta 32 mil euros a aquellos que difundieran desinformación en Internet y redes sociales.

Sin embargo, la norma fue impugnada por inconstitucional y periodistas filipinos se mostraron en contra del proyecto legislativo alegando que las definiciones de términos como “desinformación” eran demasiado amplias y que la criminalización llevaría a la censura.

La organización Human Rights Watch también rechazó la norma al considerar que restringiría excesivamente la libertad de expresión. En 2019, el Senado de Filipinas comunicó que el proyecto de ley debía ser revisado para respetar la Constitución. No obstante, en una modificación del Código Penal, se incluyeron penas de hasta 3.200 euros para quienes publiquen “noticias falsas que puedan poner en peligro el orden público o causar daño a los intereses o al crédito del Estado”.

En 2022, Turquía aprobó una legislación que permite al Gobierno perseguir la difusión de “noticias falsas” en Internet. La norma no fue bien recibida, especialmente su artículo 29 que castiga con entre uno y tres años de cárcel a quienes difundan información considerada falsa por las autoridades turcas.

Esta regulación fue criticada por partidos de la oposición y organismos como la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas, que mostraron preocupación por la introducción de penas de prisión severas y en su redacción, destacando que no queda bien definido el concepto de desinformación, lo que podría transformarse en una herramienta de persecución política.

En 2023, India aprobó enmiendas a las Normas de Tecnología de la Información del país. En el nuevo texto, los servicios intermediarios de Internet (plataformas) deberán publicar en sus sitios web reglas que detallen los tipos de contenidos que los usuarios no deben publicar, incluida información falsa o engañosa que pueda percibirse como verdadera. Las enmiendas también establecen que la decisión sobre si la información es falsa o no la tomará la unidad de verificación de hechos de la oficina de prensa del gobierno u otras agencias autorizadas.

En China, el artículo 12 de la Ley de Ciberseguridad del país, aprobada en 2016, establece que ningún individuo u organización puede utilizar Internet para fabricar o difundir información falsa que perturbe el orden económico y social. Sin embargo, el texto no prevé sanciones en caso de incumplimiento.

Japón tiene una Ley de Radiodifusión, creada en 1950 y revisada en 2014, que establece en el artículo 4 que las emisoras no deben distorsionar los hechos en la cobertura de noticias al editar programas de radiodifusión nacionales e internacionales. Además, el Código Penal japonés prevé sanciones por difamación utilizando información falsa: cualquiera que difame a otra persona haciendo acusaciones en público, independientemente de si dichos hechos son



verdaderos o falsos, será castigado con prisión o prisión sin trabajo por no más de 3 años o una multa que no exceda los 500.000 yenes.

Distintos países de Oceanía tuvieron distintas iniciativas y proyectos de ley que buscan regular los efectos de la desinformación. Por ejemplo, Australia tiene un proyecto de ley que aborda el tema. En junio de 2023, el gobierno presentó este proyecto que busca enmendar la legislación actual sobre comunicaciones. Otorga al regulador independiente, la Autoridad Australiana de Comunicaciones y Medios (ACMA), nuevos poderes como recopilar información de los proveedores de plataformas o exigirles que entreguen registros sobre asuntos relacionados con la desinformación.

El proyecto de ley estuvo abierto a consulta pública hasta septiembre de ese año y las sugerencias se encuentran online. Cabe recordar, que este país también promulgó en 2018 la Ley de Modificación de la Legislación de Seguridad Nacional (Espionaje e Interferencia Extranjera), que modificó el artículo 137 del Código Penal para incluir el delito agravado de proporcionar información falsa o engañosa. El delito se castiga con hasta cinco años de prisión.

En África también hay casos que muestran distintas aplicaciones regulatorias en torno a la materia. Es para destacar el caso de Sudáfrica, que en 2020 utilizó la Ley de Gestión de Desastres como base para crear una serie de directrices para combatir la pandemia de Covid-19. Entre las normas establecidas por el gobierno, hay un artículo que prevé castigos para quien publique declaraciones engañosas sobre el Covid-19 en cualquier medio, incluidas las redes sociales.

La pena es multa y prisión de hasta seis meses. Además, el Código Electoral del país también tiene secciones que tratan de la desinformación. El artículo 89 de la ley establece que ninguna persona podrá publicar información falsa con la intención de perturbar o impedir elecciones, crear un entorno hostil para influir en los resultados de una elección o influir en la realización o el resultado de una elección.

Asimismo, otro país del continente que tiene una legislación en esta materia es Marruecos, contenida en su Ley de Prensa, la cual castiga a quienes difunden desinformación. El artículo 72 prevé sanciones para quien publique, difunda o transmita de mala fe noticias falsas, acusaciones o hechos inexactos. La pena es una multa de hasta 200.000 dirhams marroquíes (casi unos 20 mil dólares), aumentada hasta 500.000 si la información afecta a la disciplina o la moral de las fuerzas armadas del país.

Egipto aprobó la Ley N° 180 en 2018, que regula la prensa y los medios de comunicación en el país. En el artículo 19 establece que los periódicos, medios de comunicación o sitios web no podrán publicar o difundir noticias falsas o cualquier cosa que llame o incite a la infracción de la ley, la violencia o el odio, o que implique discriminación entre ciudadanos, incite al racismo o incluya la difamación de personas. También establece que la legislación debe ser observada por cualquier sitio web personal, blog o cuenta que tenga más de 5.000



seguidores. Además, la ley establece que la Junta de Gobernadores puede suspender o bloquear el sitio web, blog o cuenta del infractor.

En Sudán, el Código Penal y la Ley de Delitos Cibernéticos, aprobado en 2020, tipifican como delito la difusión de información falsa con la intención de amenazar el orden público o dañar la imagen del Estado. Cualquier persona declarada culpable en virtud del artículo 66 del Código Penal puede ser condenada a hasta seis meses de prisión y multada. La pena puede ser de hasta cuatro años de prisión y azotes, situación que puso en alerta a distintos organismos de control de la libertad de expresión.

El rol de los Intermediarios

Como bien se señaló anteriormente, en la actualidad, las redes sociales cumplen un papel fundamental en el esquema de comunicación mundial. Y por obvias razones ya explicadas, son el ambiente perfecto para que la desinformación pueda circular.

¿Qué papel están cumpliendo actualmente los intermediarios para evitar convertirse en motores de desinformación? ¿De qué manera reconfiguran sus estrategias de navegación y de experiencia de usuario para construirse como un lugar limpio de noticias falsas? A continuación, se detallan algunas de las acciones que han implementado en los últimos años en este sentido.

Empecemos por la red más antigua de las que continúan vigentes: Facebook. Esta plataforma ha establecido asociaciones con más de 80 organizaciones de verificación de hechos certificadas por la International Fact-Checking Network. Cuando se identifica un contenido como falso, se reduce su distribución y se notifica a los usuarios que intentan compartirlo.

Asimismo, ha implementado etiquetas informativas, a partir de la pandemia de COVID-19, en publicaciones relacionadas con el virus, redirigiendo a los usuarios a fuentes de información confiables como la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Instagram, también propiedad de Meta, utiliza desde hace un tiempo etiquetas de advertencia en publicaciones que contienen información no verificada y bloquea hashtags que se pueden utilizar para difundir desinformación. En temas como COVID-19, Instagram dirige a los usuarios a información verificada de organizaciones de salud oficiales cuando buscan términos relacionados.

Meta ha implementado estrategias en todas sus plataformas, incluida WhatsApp, donde ha limitado la cantidad de veces que un mensaje puede ser reenviado, para frenar la propagación de fake news. Sumado a esto, durante la pandemia, este dispositivo lanzó un centro de información en colaboración con la OMS y otras organizaciones para proporcionar datos precisos y consejos directamente dentro de la aplicación.



El caso de “X” (hasta hace poco más de dos años Twitter) han puesto en marcha en algunos países etiquetas de advertencia y eliminación de tweets. De esta forma añade etiquetas de advertencia a tweets que contienen información engañosa o falsa sobre temas sensibles, como las elecciones y la pandemia. En algunos casos, elimina directamente los tweets que violan sus políticas. Además, ha anexado información adicional en tweets de temas relacionados con el COVID-19 y las elecciones, proporcionando enlaces a páginas con información verificada y contextos adicionales para ayudar a los usuarios a entender mejor la situación.

TikTok ha implementado la verificación de datos y eliminación de contenidos que la plataforma certifica que son totalmente falsos. También implementa etiquetas de advertencia en videos que contienen información no verificada. Desde el año 2020, también ha lanzado campañas para educar a los usuarios sobre cómo identificar noticias falsas y verificar la información antes de compartirla.

Google también ha tomado cartas en el asunto, y ha impulsado diversas estrategias en la mayoría de sus aplicaciones. Tanto en su motor de búsqueda, como en su plataforma audiovisual y de anuncios, ha buscado garantizar acciones que sean efectivas para evitar corrientes de desinformación.

Google Search, el motor de búsqueda más famoso del mundo, utiliza algoritmos avanzados para priorizar contenido de alta calidad y fuentes confiables en los resultados de búsqueda. Estos algoritmos evalúan la autoridad y la relevancia de las páginas web para minimizar la aparición de fake news. Además, muestra etiquetas de verificación de hechos en los resultados de búsqueda. Estas etiquetas provienen de organizaciones de verificación de hechos que revisan la veracidad del contenido. Los usuarios pueden ver un resumen de la verificación junto con enlaces a las fuentes verificadas.

En YouTube se han implementado paneles de información que aparecen debajo de los videos y en los resultados de búsqueda, ofreciendo enlaces a fuentes autorizadas sobre temas controvertidos, como vacunas y elecciones. También, desmonetiza videos que difunden desinformación grave para evitar que los creadores obtengan ingresos de contenidos falsos.

Google ha lanzado la Google News Initiative para fortalecer el periodismo de calidad y combatir la desinformación. Esto incluye subvenciones a medios de comunicación y la promoción de buenas prácticas en el periodismo digital. Google News tiene una sección dedicada a la verificación de hechos, donde se agrupan noticias verificadas por distintas organizaciones. Esto facilita a los usuarios encontrar información precisa y contrastada.

En cuanto a su plataforma de anuncios, Google Ads, se han implementado políticas estrictas para evitar que los anuncios propaguen desinformación. Los anuncios que contengan información falsa o engañosa son rechazados, y las cuentas que violan repetidamente estas políticas pueden ser suspendidas. A partir del 2022, Google requiere que los anunciantes



verifiquen su identidad y proporcionen información adicional para garantizar la transparencia.

En Google Assistant se priorizan respuestas de fuentes verificadas y confiables para proporcionar información precisa a los usuarios. Utiliza datos de fuentes autorizadas como la OMS para consultas sobre temas críticos como la salud.

Por último, Google ofrece una herramienta llamada “Fact-Check Explorer” que permite a los usuarios buscar verificaciones de hechos realizadas por organizaciones de verificación de todo el mundo. Esto facilita el acceso a información verificada sobre una amplia gama de temas.

Estos casos concretos demuestran cómo Google está utilizando una combinación de tecnología avanzada, colaboración con organizaciones de verificación de hechos y políticas estrictas para combatir la desinformación en sus plataformas.

Las iniciativas tomadas por los distintos intermediarios resultan interesantes para comprender la complejidad del fenómeno de la desinformación en general y sobre todo en el mundo digital. Si bien estas herramientas funcionan como una red que busca frenar la publicación y circulación de noticias falsas, no alcanzan para poder hacerlo del todo. Sin embargo, la puesta en marcha de las mismas es un mensaje para el usuario sobre el compromiso de construir un espacio seguro y lo más transparente posible.

Conclusiones

La desinformación es un fenómeno complejo que plantea serios desafíos en la sociedad contemporánea, donde la sobrecarga de información puede eclipsar la objetividad frente a determinada situación o hecho. En muchas ocasiones, proliferan más las creencias arraigadas por sobre los datos con fuentes fidedignas, lo que genera que la información entre todo el tiempo en un estado de desconfianza constante.

Si bien las noticias falsas no convencen por sí solas sobre una posición determinada, es verdad que su funcionamiento contribuyen notablemente al fortalecimiento de posturas previas y conllevan a una radicalización del pensamiento, donde todo funciona en clave de blanco o negro, dejando por fuera cualquier intensión de mediación.

Dicho esto, se podría establecer que la desinformación no es una estrategia novedosa o que se ha incorporado en los últimos años, sino que todo lo contrario: cambian los mecanismos de circulación y de afianzamiento de las mismas, pero no así, sus lógicas. Ya lo vimos en el ejemplo de Marco Antonio y Octaviano en Roma, donde no existían ni los medios tradicionales ni digitales de información y sin embargo las lógicas de la desinformación cumplieron su objetivo.



Es verdad que en la actualidad las redes sociales terminan cumpliendo un rol fundamental, ya sea en su carácter de intermediario, como también, en su virtud por fomentar filtros burbujas en los cuales nuestra manera de encontrar ideas e información está diseñada previamente.

Es así, que una vez inmersos en el mundo de las redes sociales, la desinformación es un peligro constante, ya que el mismo algoritmo nos muestra contenidos en base a nuestros consumos previos y temas de interés.

Los intermediarios también tienen un rango de responsabilidad y pueden impulsar distintas herramientas para contribuir en esta “batalla” contra la desinformación. Algunas ya se están poniendo en práctica, un ejemplo se puede encontrar en “X” donde sale una advertencia a la hora de compartir una publicación que tiene un hipervínculo, en la cual te aconseja leer el contenido para asegurarse estar de acuerdo con el mismo. Si bien se describieron en este trabajo los distintos filtros que han sido diseñados para hacerle frente a esta problemática en las principales redes sociales, está muy claro que no alcanzan y que el algoritmo tiene una batalla constante para distinguir entre contenidos.

Por eso, esta mediación con la desinformación se ha convertido en uno de los pilares centrales en lo que respecta a posibles legislaciones en el ámbito de la comunicación. Como se ha desarrollado a lo largo de este documento, son muchos los países que han abordado el tema desde distintas concepciones y grados de intervención. Están aquellos que han introducido modificaciones en legislaciones anteriores en el afán de poder tratar el tema de una manera más liviana, mientras que hay otros que directamente han diseñado regulaciones específicas que buscan tener este tema bajo reglas claras.

Este abanico de enfoques pone de manifiesto la complejidad del problema y la dificultad inherente en encontrar un método que sea efectivo y respetuoso con los principios democráticos.

De cualquier manera, aquí podemos llegar a un nudo gordiano, un problema que realmente no tiene una respuesta consensuada: ¿Sirve realmente regular? ¿Si lo hacemos no estamos poniendo en jaque el derecho a la libertad de expresión y a una mala utilización de la legislación para fomentar la censura? Pero si no hay un marco legal, ¿Puede que le estemos abriendo la puerta al juego de la desinformación y que este se convierta en una táctica lícita para el manejo en torno a los ánimos sociales, políticos, culturales, y económicos de una sociedad?

Las diferentes aproximaciones legislativas a nivel mundial reflejan un esfuerzo por encontrar este equilibrio, aunque sin una solución universalmente aceptada. La verdadera cuestión radica en determinar si es posible regular la información sin comprometer los derechos fundamentales, mientras se busca impedir que la desinformación se convierta en una herramienta de manipulación efectiva.

Simultáneamente, es esencial fomentar una cultura de responsabilidad individual, donde cada persona se comprometa a verificar la veracidad de la información antes de compartirla. Para eso es necesario tratar el tema en todos los niveles educativos, como así también potenciar acciones en adultos y adultos mayores.



En resumen, la lucha contra la desinformación requiere una estrategia multifacética que involucre tanto la intervención regulatoria como la responsabilidad individual en la búsqueda y difusión de información veraz. Las regulaciones deben ser diseñadas con cuidado, asegurando que protejan a la sociedad de la desinformación sin infringir los derechos fundamentales.

Solo a través de un enfoque integrado que combine la acción de gobiernos, medios tradicionales, intermediarios, y la participación activa de la ciudadanía se podrá enfrentar eficazmente el desafío de la desinformación en la era digital.

Bibliografía

Aruguete, Natalia (2021) Capítulo Infodemia: fake news, trolls y sobreinformación en La comunicación política en tiempos de reset. Editorial Teseo. Buenos Aires. Argentina. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/icap/material/PolarizacionAruguete2.pdf>

Becerra, Martín (2023). Los intermediarios y su incidencia sobre derechos de la ciudadanía en Internet, para la asignatura "Regulaciones y Derecho en Comunicación" de la Especialización en Comunicación Digital Interactiva.

Becerra, Martín (2021), Regulación de plataformas digitales: dos casos de análisis con Google y Facebook como protagonistas, en Revista Argentina de Regulación y Derecho de las Telecomunicaciones n°2, IJ Editores, disponible en <https://ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=873ace2990f601b06a2f6b67935fcdcd>

Calvo, Ernesto y Aruguete, Natalia (2020). Fake news, trolls y otros encantos. Buenos Aires. Siglo veintiuno editores.

Comisión Interamericana de DDHH. Libertad de expresión en Internet, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2013. Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/2014_04_08_Internet_WEB.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2017). Declaración Conjunta Sobre Libertad de Expresión y “Noticias Falsas” (“Fake News”), Desinformación y Propaganda. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1056&IID=2>

Duchiade, André (2023) "Nuevo mapa destaca leyes contra la desinformación en América Latina y más allá" en Lat Am Journalism Review, disponible en: <https://latamjournalismreview.org/es/articles/nuevo-mapa-destaca-leyes-contr-la-desinformacion-en-america-latina-y-mas-alla/>

Flax, Rocío (2022) Iniciativas contra las fake news en Argentina: un estado del área. Disponible en: <https://bit.ly/IniciativasContraLasFakeNewsEnArgentina>

García, Gonzalo J. (2024) “Nuevos retos para verificar contenidos”, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/765762-nuevos-retos-para-verificar-contenidos>

Guide of the Committee to Protect Journalists (2022): <https://cpj.org/wp-content/uploads/2022/07/Guide-to-Understanding-the-Laws-Relating-to-Fake-News-in-Russia.pdf>



Kaplan, Anna (2022) "Requires social media networks to provide and maintain mechanisms for reporting hateful conduct on their platform", disponible en: <https://www.nysenate.gov/legislation/bills/2021/S4511>

Lim, Gabrielle y Bradshaw, Samantha (2023) Chilling Legislation: Tracking the Impact of "Fake News" Laws on Press Freedom Internationally. Disponible en <https://www.cima.ned.org/publication/chilling-legislation/>

LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, disponible en: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037847559>

Loreti, Damián y Luis Lozano (2014), El derecho a comunicar. Los conflictos en torno a la libertad de expresión en las sociedades contemporáneas, Siglo XXI, Buenos Aires. Capítulo 2.

Londeix, Gustavo (2020) "La noticia que asombró al mundo: la Luna está habitada por seres humanos", disponible en: https://www.clarin.com/viste/noticia-asombro-mundo-luna-habitada-seres-humanos-0_65H9qDEmj.html

Marés, Chico (2023) "Das fakes à regulação das redes: as metamorfoses do pl 2.630 em três anos", disponible en: <https://lupa.uol.com.br/jornalismo/2023/04/10/metamorfoses-pl-2630-desinformacao>

Morozov, Eugeni (2013), Regular la batalla por la información, en El País, 30 de septiembre, Madrid, disponible en http://elpais.com/elpais/2013/09/10/opinion/1378809537_719906.html

Murolo, Leonardo (2019) La posverdad es mentira. Un aporte conceptual sobre fake news y periodismo. Barcelona: Gedisa.

"NODIO, el Observatorio de la desinformación y violencia simbólica" (2020) en portal de la Defensoría del público, disponible en: <https://defensadelpublico.gob.ar/llego-nodio-el-observatorio-de-la-desinformacion-y-la-violencia-simbolica/>

Pariser, Eli (2017), Introducción en El filtro burbuja. Cómo la red decide lo que leemos y lo que pensamos, Taurus, Buenos Aires, p. 11-29.

Proyecto de ley (S-1453/2020), disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1s7r3D1cEaQ-Zu4Lr2gXXAVWVq7al7oR0/view?usp=sharing>

Proyecto de ley (848-S-2020), disponible en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/848.20/S/PL>

Ramirez, Mario (2024) "De leyes contra la desinformación que censuran hasta un posible golpe de Estado en Alemania: el peligro de no combatir los bulos" en Cadena Ser. Disponible en: <https://cadenaser.com/nacional/2024/05/03/de-leyes-contra-la-desinformacion-que-censuran-hasta-un-posible-golpe-de-estado-en-alemania-el-peligro-de-no-combatir-los-bulos-cadena-ser/>



Slipczuk, Martín (2023) Desinformación: los riesgos de las leyes anti “fake news” en el portal Chequeado, disponible en: <https://chequeado.com/nota/desinformacion-los-riesgos-de-las-leyes-anti-fake-news/>

Vosoughi, Soroush; Roy, Deb; Aral, Sinan (2018) The Spread of True and False News Online. Massachusetts Institute of Technology (MIT), disponible en: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.aap9559>

Weidenslaufer, Christine Weidenslaufer y Roberts, Raimundo (2022) Regulación de las fake news en el derecho comparado, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1xaCrINcrC9D3OzlsY1gJNCLRApj36tDR/view>

Zukerfeld, Mariano y Bernadette Califano (2019), "Discutiendo la neutralidad de la red: de los discursos dominantes a las prácticas en contextos periféricos", en COMMONS, Ciencias Sociales y Comunicación, Vol 8, nº 1, 5-43, disponible en <https://revistas.uca.es/index.php/cayp/article/view/5032/552>



El liderazgo presidencial de Javier Milei y las claves de una narrativa efectiva

Ignacio Lautaro Pirotta
(UBA)

Resumen

El trabajo se focaliza en los primeros seis meses de mandato de Javier Milei como presidente de la Argentina, partiendo de la premisa de que este ha mantenido niveles elevados de aprobación a pesar de haber llevado adelante una política económica de ajuste con altos costos para la población en general. Se plantea entonces el interrogante respecto a cómo se explica dicha persistencia de su popularidad. Se propone como hipótesis explicativa la existencia de una buena narrativa política, caracterizada como parte del poder blando del liderazgo presidencial. Así, dicha resiliencia sería, en parte y no exclusivamente, consecuencia de un liderazgo político efectivo. Para dar cuenta de ello, se profundiza en las categorías de “liderazgo político”, “poder”, “poder blando” y, fundamentalmente, “narrativa política” de modo de analizar la eficacia del liderazgo presidencial de Javier Milei y la persistencia de su popularidad.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024



El liderazgo y comunicación, una aproximación teórica

Como señala Lancaster (2015), a menudo, los grandes líderes son grandes contadores de historias (storytellers). Contar historias, a su vez, es un modo primitivo de comunicación (Villarroya, 2019), que ha sido fundamental en el desarrollo evolutivo del homo sapiens (Harari, 2014).

Por su parte, el liderazgo político ha sido objeto de estudio de una amplia bibliografía. En este trabajo se adopta la perspectiva conceptual de Joseph Nye (2008), quien parte de una definición lo suficientemente genérica y abstracta como para evitar contradicciones con los casos de estudio, al mismo tiempo que capta lo esencial del liderazgo como para permitir análisis fructíferos del fenómeno. Para Nye, el liderazgo consiste en “alguien que ayuda a un grupo a crear y alcanzar objetivos compartidos”.

Las funciones que desempeñan los líderes en los grupos humanos son crear significado y objetivos, refuerzan la identidad y la cohesión del grupo, ordenan y movilizan el trabajo colectivo. (...) Podemos pensar en el liderazgo como un proceso con tres componentes clave: líderes, seguidores y contextos. (Nye: 2008, traducción propia).

El liderazgo, en su definición, es el poder de orientar y movilizar a los otros por un propósito. Por lo tanto, aparece en este punto el concepto de poder, pues para lograr movilizar al grupo hacia la consecución de los objetivos, el líder necesita poder. Este a su vez es definido como la habilidad de afectar el comportamiento de otros para lograr los resultados que uno desea. Nye divide al poder en poder duro y poder blando. El duro corresponde a la coacción y a los incentivos materiales, en tanto el poder blando se refiere a la capacidad de atraer y cooptar. Veámoslo en palabras del autor:

El poder policial, el poder financiero y la capacidad de contratar y despedir son ejemplos de poder duro y tangible que se puede utilizar para lograr que otros cambiar su posición. El poder duro se basa en incentivos (zanahorias) y amenazas (palos). Pero a veces uno puede obtener los resultados que uno quiere estableciendo la agenda y atrayendo a otros sin amenazas o pago. Esto es poder blando: obtener los resultados que uno desea mediante atraer a otros en lugar de manipular sus incentivos materiales. Coopta a las personas en lugar de coaccionarlas. (Nye: 2008, traducción propia).

Sin embargo, hasta aquí Nye no traza una diferencia entre el liderazgo a secas y el liderazgo político específicamente. Para definir cuál es la especificidad del liderazgo político en distinción al liderazgo a secas, debemos primero definir qué es la política. Al respecto se toma la definición de la filósofa Hanna Arendt, según la cual la política es “los esfuerzos por organizar la vida en comunidad”. Arendt (2018) propone esta definición, aunque la limita al introducir su concepto de lo político atado a una perspectiva liberal, según el cual esa



organización se da en la pluralidad y tiene lugar mediante la deliberación y en un espacio de libertad. Desde nuestra perspectiva, la organización de la vida en comunidad es más abstracta que la pluralidad de los individuos y su libertad como fundamento, es decir, es independiente de las formas de interacción social particulares de un momento de la historia.

Arendt se hace eco de la diferenciación que establecen algunos autores, quienes definen a *lo político* como lo referente a la esencia o naturaleza de la política: para algunos es conflicto y antagonismo (Schmitt, Laclau y Mouffe); para otros es un espacio de deliberación pública sobre la base de la racionalidad y la libertad (Arendt y Habermas). Para estos autores, en cambio, *la política* son las prácticas en sí mismas, las acciones e instituciones que dan forma al orden social y político propiamente dicho.

La definición de la política como el esfuerzo por organizar la vida en comunidad, en cambio, evita la definición ontológica de *lo político*, es decir, el debate acerca de su naturaleza conflictiva o consensual. Patrick Charaudeau, en su libro *El discurso político*, toma la definición de Arendt de la política como esfuerzo por organizar la vida en comunidad. De este autor también se recogen en este trabajo otros conceptos, referidos a la comunicación política. Es necesario realizar en este punto una pequeña digresión para desarrollar aspectos teóricos propios.

La política en tanto esfuerzo por organizar la vida en comunidad está constituida por la acción y el poder. Sin acción no hay posibilidad de organización, no hay esfuerzo por organizar. La acción es entendida como una operación sobre el orden social. A su vez, incidir de una forma u otra en la organización social requiere necesariamente de algún grado de poder. Siguiendo a Foucault (2002), decimos que el poder no es solo el institucional derivado de la organización jerárquica. No está exclusivamente centralizado en el poder estatal, sino que está diluido en el tejido social. El poder es relacional, y se encuentra incluso en la parte más débil de una relación. Cualquier acto de poder es una acción en sí misma, y toda acción requiere algún grado de poder, por más insignificante que este sea.

Un acto de habla, una publicación en redes sociales, una manifestación en la vía pública o el pronunciamiento de un discurso constituyen acciones que suponen un poder, por más limitado que este sea. Modificar las percepciones de los demás es una acción. Estos dos elementos, llevados a su máxima expresión en un ámbito nacional son, la conquista del poder del Estado mediante elecciones (poder) y la implementación de políticas públicas (acción). Ganar las elecciones es alcanzar el poder. La acción es implementar políticas. Obviamente, antes de ganar las elecciones existió una acumulación de poder que lo hizo posible. Por su parte, la campaña electoral es una instancia de poder y competencia por el poder, pero también de acción: discursos que modifican percepciones, ideas que crean corrientes de opinión, culturas, identidades, etc. Todo eso es acción.

En suma, la política es una acción pública orientada a influir en la organización de la vida en sociedad. Como tal, necesita poder, en mayor o menor medida, para poder influir. Podemos afirmar, entonces, que la comunicación política en general y la narrativa en particular, se encuentran dentro de la categoría de poder blando según la caracterización de Nye.

Narrativa, persuasión y poder



La comunicación política es co-constitutiva de la política. La narrativa política, en tanto parte de la comunicación política, es una técnica de la que viene a servir a la construcción de poder blando de los liderazgos, según los conceptos vistos más arriba. Sin embargo, la narrativa preexiste a la política.

Los seres humanos, a diferencia de otras especies, necesitamos explicarnos el mundo, nos dice Vilarroya (2019), y esas explicaciones suelen tener forma de narración. Somos una especie narrativa, sostiene, ya que nos contamos historias desde pequeños y lo seguimos haciendo de adultos. Gran parte de nuestra comunicación diaria tiene que ver con contarnos historias, y al mismo tiempo somos las historias que nos contamos. Vilarroya sostiene que somos *“una especie narrativa, es decir, que se explica a sí misma y al mundo con relatos”*. Storr (2022) sostiene que el arte de contar historias es lo que nos hace humanos, en tanto Harari (2014) desarrolla cómo el contar historias fue clave en el desarrollo evolutivo de la especie. Vilarroya (2019) sostiene que los relatos nos explican el mundo porque responden a los «¿por qué?» que nos formulamos continuamente. Por consiguiente, podemos decir que los *porqués* hilvanan un hecho con otro. Esta conexión de sentido -que no se apoya necesariamente en lo racional- es la materia prima de la narrativa. Para este autor, el hombre primitivo comenzó a encontrar explicaciones acerca del mundo que lo rodeaba contando y contándose a sí mismo historias.

Ahora bien, las conexiones de sentido, conexiones que hilvanan los acontecimientos unos con otros, dando forma a una narrativa, pueden ser muy distintas unas de otras, incluso respecto a una misma sucesión de acontecimientos. Dicho de otra forma, dos personas diferentes pueden contar la misma historia de formas diferentes, e incluso contar una historia completamente diferente. Esto es así porque los seres humanos realizamos un recorte de la realidad y proveemos una disposición de los acontecimientos de acuerdo a nuestros intereses, sesgos o creencias.

Como decíamos, la narrativa se hilvana en una trama, una sucesión de acontecimientos relevantes explicados mediante vínculos causales (los por qué). Ahora bien, la narrativa política es creada a partir de una perspectiva determinada, que será la que fijará qué elementos son relevantes y cuál es la interpretación, el encuadre que se hace de cada uno de los acontecimientos. En la política, esa perspectiva suele ser brindada por la orientación estratégica, la ideología o el programa del liderazgo o fuerza política en cuestión. Independientemente de qué tan definida está una orientación estratégica o una ideología, el recorte siempre existe. Por ejemplo, la privatización de una empresa pública puede ser vista desde un encuadre económicamente liberal e inserto en una narrativa según la cual el Estado se fue agrandando durante décadas, tornándose ineficiente y produciendo desajustes macroeconómicos; y en consecuencia se trata de un paso adelante en el saneamiento del Estado y la creación de una economía más liberal. O bien la privatización puede ser vista desde el encuadre de una pérdida de patrimonio público y su entrega a intereses privados en detrimento del bien común. Es decir, la ideología o la orientación estratégica serán las que dispongan los acontecimientos de tal o cual forma.

Podemos decir, por lo tanto, que la realidad social, política y económica siempre es recortada, organizada y explicada mediante una sucesión de hechos relacionados causalmente; es decir, es narrada. Por consiguiente, la política siempre está siendo narrada, independientemente de que se tenga consciencia de ello o no. La diferencia entre reconocer que existe una construcción narrativa y simplemente narrar la política sin tener consciencia de ello -en tanto



esta técnica es parte de nuestra manera de entender el mundo y se aplica inconscientemente es la diferencia entre reconocer y saber utilizar determinada técnica o simplemente someterse a ella sin controlarla. La narrativa política siempre está; conocer sus principios y técnicas permite sacar mejor provecho.

La narrativa tiene, según hemos visto, la función de explicar la realidad. D'Adamo y García Beaudoux (2016) sostienen que además funcionan como ansiolíticos sociales, al proveer certidumbre. También colaboran con la integración del colectivo social y brindan identidad. De esa forma vemos cómo la narrativa política sirve para comprometer a los receptores, movilizarlos para alcanzar el objetivo de llegar al futuro deseado. De esta forma, las funciones de la narrativa política están estrechamente relacionadas con la función del liderazgo político: ayudar a definir y alcanzar objetivos compartidos.

Desde la perspectiva de la neurociencia, contar una buena historia, nos dice Simmon Lancaster (2015), puede estimular la liberación de tres hormonas diferentes en el cerebro. Cuando conectamos con el protagonista, se libera oxitocina, la hormona asociada al afecto, la empatía e incluso el amor. Frente al dilema o problema que plantea la historia se libera cortisol, la hormona del estrés. Y cuando la historia llega a su resolución se libera dopamina, la hormona de la recompensa.

Ahora bien, hemos visto que la narración une acontecimientos y nos explica la realidad por medio de esas conexiones de causalidad. No obstante, eso podría ser una mera explicación y no constituye una narración en sí misma. Vilarroya habla del “relato primordial”, para referirse a la estructura narrativa mínima que comparten todos los relatos. Para él, esta estructura específica: se trata de *alguien o una cosa a la que le sucede algo como consecuencia de la acción de alguien o una cosa*. A eso hay que agregarle algo que tienen todas las historias y en lo que varios autores coinciden, la ambientación. A partir de ahí podemos extraer que los principales componentes de una narrativa son: 1) los protagonistas; 2) la ambientación; y, 3) los acontecimientos.

Los protagonistas

Una historia necesita de personajes, pero sobre todo necesita de personajes destacados dentro de esa historia: los protagonistas. Puede haber un único protagonista o más de uno, pueden ser individuales o colectivos. El protagonista puede ser más o menos activo, esto quiere decir, ser mayormente el promotor de los cambios que tienen lugar en la historia, o no buscar cambios y ser afectado por cambios ajenos a su voluntad. No obstante, el atractivo de la narrativa siempre está centrado mayormente en el protagonista. Es él quien transmite las emociones, es con él con quien se establece una empatía y quien genera interés.

Lo que verdaderamente suscita con naturalidad nuestro interés son las personas, no los acontecimientos. Lo que provoca nuestra alegría, nuestro llanto y que escondamos la cabeza entre los cojines del sofá son las vicisitudes de personas concretas, fascinantes y con sus puntos débiles. (Storr, 2022)

En la narrativa de ficción el interés se concentra en los protagonistas, las personas centrales de la historia. Son los protagonistas los que concitan emociones, los que atraen y generan el



interés que atrae al público a seguir con la narrativa de ficción hasta su conclusión. El espectador desea saber qué sucederá con los protagonistas de la historia. Esto es así porque *los protagonistas son el centro de las narraciones*.

En la narrativa política se suele identificar el rol del protagonista en el líder político. Desde esa mirada, Javier Milei sería el protagonista de la narrativa libertaria, o de la narrativa del propio Javier Milei, que es lo mismo. Un protagonista con determinadas cualidades, que se presenta públicamente a partir de una caracterización específica (campera de cuero, cabello revuelto, determinada manera de hablar, etc) que dará cuenta de su personalidad, de quién es. Tenemos entonces que el protagonista se presenta con una caracterización que expresa la personalidad del personaje, y sobre todo: el personaje tiene determinados atributos.

Sin embargo podemos objetar que el rol de protagonista de la narrativa política esté siempre ocupado por los líderes políticos, o al menos en exclusividad. Pues de ser así, que el protagonista de la narrativa política sea el líder político, significaría que el interés de la audiencia en esa narrativa consiste en saber qué sucede y qué sucederá con ese protagonista. Por ejemplo, la narrativa de Javier Milei sería atractiva e interesante en tanto el público estuviese interesado en las vicisitudes y el destino de Milei.

Efectivamente, el público puede estar interesado en qué sucederá con el líder político, por dar otro ejemplo, Cristina Fernández. Sobre todo en determinados momentos decisivos para ese líder en particular, como pueda ser una elección. No obstante, en sociedades en las que se observa niveles crecientes de desafección política, es evidente que una sociedad nunca podría mantener la atracción durante mucho tiempo por una narrativa centrada en un líder político. Esto es así independientemente de los niveles de politización de las sociedades o de los niveles de desafección política o crisis de representación. *En la narrativa política, los líderes no pueden ser el centro de la historia*.

¿Cuál podría ser entonces el o los protagonistas en la narrativa política? El líder político, en tanto representante, podría ser una parte de la respuesta. La otra parte podría estar en la otra mitad de la relación representantes/representados: los representados. Representantes y representados forman a su manera el protagonista colectivo de la narrativa política. Pero no es esa la única posibilidad. El protagonista de una narrativa política pueden ser grupos, sectores sociales e individuos dentro de estos. También los conjuntos abstractos y permanentemente redefinidos como la Nación, el país, la sociedad.

Efectivamente, cuando vemos cómo funcionan las grandes narrativas que hacen de paraguas argumental a las narrativas políticas se suele poner como protagonista al país y manifestar las vicisitudes de este. Si tomamos por ejemplo los casos de las principales narrativas vigentes en la Argentina de hoy en día, tenemos que por una lado, los libertarios inician su narrativa con el mito de la Argentina liberal plasmada en la Constitución Nacional de 1853 y a partir de allí narran una serie de acontecimientos en el país, sobre los que desarrollaremos en la parte final del presente trabajo. El peronismo suele rastrear en la historia argentina dos grandes corrientes políticas, una de índole nacional y otra extrangerizante, y se retrotrae también al siglo XIX para rescatar a distintos personajes dentro de la línea nacionalista y popular. Ambos cuentan historias diferentes acerca del país, desde períodos anteriores a lo que usualmente suele identificarse como los protagonistas tanto de la narrativa libertaria como de la peronista, sea Javier Milei o sea Juan Domingo Perón. El país, la Argentina, es un protagonista en sí mismo, al que le suceden cosas a lo largo del tiempo.



Llegados a este punto, aparece otra contradicción. Una abstracción como “la Argentina” no es una persona y por lo tanto no encarna las pasiones, los sentimientos, no genera empatía. Además, el público, estaría más que inmerso en la narración, sería parte de la misma. En tanto forma parte del país, del constructo “Argentina”, sería a la vez público y personaje. De ser así, esto es una diferencia sustancial entre la narrativa de ficción y la narrativa política.

No obstante, la narrativa, si seguimos el desarrollo argumental visto más arriba, la narrativa es propia del ser humano y sería anterior incluso a la narrativa de ficción. En ese sentido, el hecho de que el público sea a la vez público y personaje no invalida el paradigma narrativo de la política.

La cuestión está, entonces, en que al extrapolar la técnica de la narrativa de ficción a la política se hace evidente que el personaje debe generar empatía, ser capaz de encarnar sentimientos y transmitirlos, generar interés y sembrar determinadas expectativas. Para lograr eso en una narrativa de largo aliento en donde el protagonista es un constructo abstracto como “un país”, se hace imprescindible bajar ese concepto a un nivel concreto. La técnica del storytelling, entendida como el arte de contar pequeñas historias, serviría para bajar la gran narrativa a un nivel concreto en donde las emociones encarnadas y la personificación sean posibles.

Pero sobre todo, el personaje colectivo en un constructo como “el país”, construido a partir de determinados atributos colocados por la narrativa, incluye al público, refuerza y reconstruye su propia identidad y hace la magia de que cada individuo aislado pase a formar parte de un todo más grande y colectivo, como es el país. La ficción del contractualismo de Hobbes, Locke y Rousseau está plasmada en la operación de creación de un personaje colectivo del cual el individuo pasa a formar parte. Esto está en los fundamentos mismos de la política, en tanto actividad humana que se ocupa de la vida en comunidad.

El personaje colectivo puede tomar diferentes formas: pueblo, sociedad, ciudadanía, electores. En definitiva siempre está involucrado como parte de la historia. Ahora bien, si el país es un personaje de la trama, ¿qué tipo de personaje es? Estamos ante un personaje que la mayor parte del tiempo tiene un rol pasivo. Aparecen aquí nuevamente los pares conceptuales de gobernantes y gobernados, representantes y representados. Son los primeros los que tienen un rol activo, y de ahí que suelen ser considerados los únicos protagonistas de la narrativa política. *Vale decir que sin incluir al común en un constructo colectivo que lo haga protagonista de la narrativa, sin construir un nosotros, no puede haber narrativa política efectiva, porque la política se trata, como hemos dicho, de la vida en comunidad.*

La centralidad de los protagonistas individuales, los líderes, está bastante desarrollada en los estudios acerca de narrativa política. Yolanda Meyenberg y José Antonio Lugo (2011) nos hablan de la construcción literaria del personaje político:

Veamos el caso del político más exitoso de América Latina en los últimos años: Luiz Inácio Lula da Silva, cuya máscara o construcción literaria fue elaborada para rescatar los aspectos positivos de ser un obrero -empezó desde abajo y llegó a ser un gran líder, pese a carecer de educación formal- y hacer a un lado los negativos -como su carácter conflictivo y que en el pasado hubiera sido un transgresor



social-. Todo esto lo proyectó como un líder a la altura del siglo XXI.
(Meyemberg y Lugo, 2011).

La construcción de los personajes. Colocar atributos negativos en el adversario y los positivos en el propio; focalizar en fortalezas y debilidades; ¿Qué es central en la construcción de los personajes? “Como argumenta Omar Rincón, los atributos personales del gobernante son los que determinan la verosimilitud del relato (2017)”. Dicho de otra forma, el relato será creíble en tanto el personaje sea creíble en función del rol que se le asigna dentro de la narrativa. Por ejemplo, no podríamos desarrollar una narrativa creíble en torno a la unión de un país y la superación de la polarización si nuestro protagonista es en sí mismo una figura polemizante o permanentemente confrontativa. En ese caso nuestra narrativa tendría un punto débil o una potencial amenaza de falta de credibilidad.

“Por muy fascinantes que sean los acontecimientos de una trama, toda narración versa en último término sobre los personajes” Storr (2022). “Quién es esta persona en realidad” Esta es la pregunta que se plantea en todas las narraciones y que actúa como su detonante dramático” Storr. La pregunta se plantea cada vez que la trama pone frente al protagonista algún desafío y le obliga a elegir”. Si esto lo traducimos a la política, podemos sostener que el juicio sobre los personajes es permanente y ante cada nuevo acontecimiento se renueva el interrogante respecto a cuáles son las verdaderas cualidades de ese personaje. Cuál es su verdadera personalidad. Sin embargo, no puede perderse de vista que existe una sedimentación del juicio que se realiza sobre los personajes, así como también existen juicios arraigados y de difícil remoción. La construcción de la imagen de un político lleva tiempo y a menudo, una vez que se da a conocer con un perfil determinado, es difícil cambiar ese perfil. En el lenguaje de la narrativa podemos decir que es difícil cambiar al personaje.

Sin embargo, el enfoque desde la narrativa política echa luz respecto a una posibilidad para cambiar la imagen del personaje. Los grandes dilemas o los grandes desafíos son los puntos en donde el personaje ficcional es sometido a más presión, sus contradicciones son puestas en juego y se revela la verdadera naturaleza, el verdadero carácter del personaje (McKee, 2022). Llevado a la política, los grandes dilemas o desafíos pueden ser coyunturas de crisis o momentos extraordinarios, en donde los líderes políticos modifiquen por medio de su comportamiento y decisiones la imagen construida a lo largo del tiempo.

Lo que hace a la credibilidad de los personajes es que la caracterización, el ethos, coincida con la acción. Un liderazgo se escenifica, se proyecta a sí mismo permanentemente. Sin embargo, más allá de esa caracterización siempre hay una lupa puesta por el público respecto a la verdadera naturaleza del político en cuestión. Si tomamos lo que nos dice Robert McKee en El Guión, tenemos que los personajes revelan su verdadero carácter a lo largo de la trama, pasando por dilemas cada vez más difíciles y a través de los cuales los personajes muestran su verdadero ser: ¿será lo suficientemente valiente para dejar de lado su confort y seguridad personal en aras de llevar a cabo de una tarea heroica pero llena de riesgos?

La ambientación

En la ficción, el escenario o ambientación está dado por la ubicación temporal y espacial de la historia. Puede ser un planeta desconocido, como Arrakis en Dune, de Franck Herbert; o la ciudad de Buenos Aires en la década de los setenta, como en Los reventados, de Jorge Asís.



Además, la ambientación incluye los escenarios específicos dentro de ese universo donde se desarrolla la historia, y la linealidad o no de la temporalidad. En la narrativa de ficción, la ambientación también se refiere a todo el mundo ficticio creado por el autor, desde la cultura hasta los sectores sociales que hacen al universo en donde se mueven los personajes. Por ejemplo, en *El Señor de los Anillos*, de J.R.R. Tolkien, la ambientación no solo es temporal y espacial, con toda la geografía de la Tierra Media, desde La Comarca en donde viven los hobbits, hasta Mordor, la tierra del malvado Sauron. También es parte de la ambientación la creación de las distintas razas (elfos, hobbits, enanos, trolls, etc), su cultura y costumbres, sus armas y vestimentas, etc. Volviendo al caso de *Los reventados*, de Asís, la violencia política de la década de los setenta en Argentina, por ejemplo, también forma parte de la ambientación de la historia.

En la narrativa política la ambientación o escenario va desde el punto en que se realice un corte temporal para comenzar a narrar, es decir, el pasado, hasta el presente. Fundamentalmente, al hablar del escenario hablamos de lo que sucede en el presente, de cómo está definido el presente según la narrativa. Para eso, lo que realiza permanentemente es el diagnóstico de la situación. Cada diagnóstico diferente nos habla de un escenario diferente, poniendo el acento en determinados aspectos de la realidad y omitiendo otros. *El diagnóstico político es el escenario de la narrativa política*. Como tal, no remite nunca a una realidad objetiva, sino que es un recorte de la realidad.

En la narrativa política, la creación del mundo se lleva a cabo mediante el recorte de la realidad y el diagnóstico de la situación. Estrictamente no inventa culturas ni grupos sociales (como sí puede hacer una narrativa de ficción) pero pone el acento en determinados grupos o subculturas. No inventa de la nada realidades sociales, económicas y políticas, sino que realiza recortes de la realidad y establece diagnósticos acerca de la misma. Como todo, estos diagnósticos deben ser verosímiles, deben tener apego a la realidad y ser creíbles para la audiencia.

El diagnóstico tiene que ser creíble, convincente, para el público. Debe captar aquello que le interesa a la gente o bien ser capaz de introducir en la agenda pública aquello que le interesa al enunciador y crear el interés en la audiencia. Una diferencia importante en relación a la narrativa de ficción es que en esta la ambientación es un elemento relegado en comparación con los personajes y el arco narrativo. En la ficción el escenario ayuda a crear interés en la historia, pero al final de cuentas no es el elemento que más atención genera. En cambio, en política, la delimitación del escenario cobra mucha mayor relevancia. Equivale a establecer los términos de la discusión, de qué se habla y de qué no. La definición misma respecto a cuál es la realidad vigente o por lo menos cuáles son los aspectos salientes de esta.

El arco narrativo abierto de la política: persuasión y movilización

Siguiendo a Vilarroya decimos que una historia es una sucesión de acontecimientos conectados causalmente. Estos están ordenados dentro una secuencia estratégica (McKee), orientada según la trama general que hilvana y da sentido a la historia. La sucesión de acontecimientos, a su vez, forma la estructura de la narrativa (comienzo, medio y fin; por ejemplo). Tenemos, entonces, que los acontecimientos son la unidad mínima de la narrativa. Estos están conectados causalmente pero sobre todo lo están en función de la trama general



que se quiere contar. Luego, los acontecimientos se agrupan dentro de una estructura que hace inteligible la secuencia, señalando los distintos momentos de la historia.

Tenemos entonces los conceptos de “acontecimientos”, “trama general”, “estructura”. Vayamos con el primero de estos elementos: ¿Qué es un acontecimiento? Villarroya nos habla de “alguien o algo al que le sucede algo”. McKee en su libro *El guión* aporta una mirada que ha tenido gran repercusión en el mundo de la narrativa de ficción, que es que los acontecimientos modifican un valor en sentido positivo o negativo. Por ejemplo, en la película *Nueve Reinas*, Juan (Gastón Pauls) es un inhábil estafador que es descubierto al intentar estafar a una playera de estación (valor negativo). Entonces aparece Marcos (Ricardo Darín), quien comienza a enseñarle todos los trucos del oficio de estafador (cambia el valor a positivo). Los nuevos colegas van realizando sucesivas estafas (pasando de un valor positivo a otro más positivo aún), hasta que las cosas comienzan a complicarse (cambio a signo negativo e incremento aparición del conflicto y la tensión). Este encuadre de McKee resulta sofisticado, aunque tiene el aspecto rescatable de traducir en un valor (positivo o negativo) a lo que verdaderamente caracteriza a los acontecimientos: el cambio. Storr, sostiene desde un punto de vista neurocientífico que son los cambios los que estimulan nuestro cerebro. Detectamos los cambios, percibimos a partir del cambio. Es decir, para Storr, un acontecimiento es algo que sucede y que significa un cambio. Por otra parte, nos dice el autor, para atrapar al público no solo importan los cambios a lo largo de la historia, sino, y fundamentalmente, la promesa de cambios, la amenaza latente de un cambio, el suspenso. Este punto referente al suspenso, al cambio por venir, es interesante para la narrativa política. ¿Qué es lo que atrapa en la narrativa política? Evidentemente las promesas de cambio (positivo) o bien las amenazas (negativo).

Detectar qué es un cambio y qué no, saber diferenciar un cambio insignificante de uno que pueda hacer una historia; esa es la clave de la narrativa. Pero también el saber contar o describir esos cambios. Un cambio insignificante puede ser narrado de una forma novedosa o fascinante, y por lo tanto ser atractivo no por el cambio en sí, sino por la forma en que es contado. Esta característica también puede ser extrapolada a la narrativa política: *la forma de contar es casi tan importante como lo que se cuenta*.

La estructura narrativa puede dividirse en distintas partes. La estructura más conocida es la tripartita: comienzo, medio y fin. Pero no es la única, aunque sí la más común. Existen modelos que dividen las tramas en cinco o siete partes. Particularmente para la narrativa política la división en tres partes resulta más conveniente, con un momento de presentación de los personajes y la narrativa general, un segundo momento de desarrollo y una culminación, en donde la narrativa termina agotada, sea por el logro de los objetivos, el fracaso, o bien el cambio de contexto y/o personajes.

La sucesión de acontecimientos conectados causalmente da lugar a distintos momentos destacados de la narrativa, los cuales formarán el arco narrativo. Este irá desde el pasado hasta los futuros posibles, pasando por altibajos, momentos de mayor tensión, climax, etc. La política tiene un arco narrativo siempre abierto, que se sitúa en el presente y abre distintos futuros posibles. El desenlace está en suspenso, está en disputa. Aún cuando se clausura una narrativa, por ejemplo al estar agotada, en el mismo acto la política ya da lugar a una nueva narrativa, en donde el futuro vuelve a estar en juego. Tenemos al menos dos futuros posibles: o aquel deseado (el propuesto por el enunciador de la narrativa en cuestión) o el atribuido al



adversario, un futuro que, desde la narrativa en cuestión, será no deseado o deseado en menor medida.

Naturalmente, la narrativa no opera sólo sobre el futuro, sino también en el pasado, reinterpretándolo según sus intereses. Como ya se dijo, realiza un recorte, una selección de los acontecimientos, rescata aquellos que son significativos desde su punto de vista y los interpreta o reinterpreta según su mirada.

Atributos de una buena narrativa política

La narrativa tiene que ser comprensible, por lo tanto clara y simple. La narrativa que funciona es una narrativa que persuade. Ese es el objetivo de toda comunicación política. Para ello debe conectar con la audiencia y ser creíble a los ojos de esta; debe brindar un marco cognitivo, explica, y además debe emocionar.

La narrativa debe conectar con su audiencia. Para eso son centrales los elementos anteriores a la narrativa, desde la estructura social hasta los mitos preexistentes, la cultura, la historia y el sentido común. Pero también otras de más corto plazo y coyunturales, como el clima de opinión, la emotividad predominante, las corrientes culturales en boga y hasta la moda.

Una narrativa en sí misma no vale nada. El valor está, en primer lugar, en relación al público. En segundo lugar, en relación a la competencia. Se necesita que la narrativa sea creíble para la gente, sea entendible, emocione y movilice. Además, la narrativa política tiene lugar en un ecosistema de competencia, propio de la política, en donde debe ser mejor que sus competidores.

Para Vilarroya un buen relato cumple con la Eficacia en proveer una explicación, Coherencia y Verosimilitud. La estructura del relato primordial es “alguien o una cosa a la que le sucede algo por causa de alguien o una cosa”. Por lo tanto, para llegar a explicaciones en formato de narración hay que identificar los fenómenos, definir los personajes y objetos, introducir el cambio (lo que sucede) y explicar por qué sucede. Es decir, la *buena narrativa explica*.

Vinculando lo relativo a la capacidad explicativa de la narrativa con el hecho de que las narrativas políticas están siempre en competencia entre sí, podemos deducir que la narrativa que mejor se conecte con el público y sea comparativamente una mejor explicación de los hechos será la que tenga más posibilidades de ganar.

La narrativa política tiene que ser creíble. Para eso uno de los principales requisitos es la credibilidad de los protagonistas. Algo que atenta contra la credibilidad de la narrativa es la incoherencia entre lo que se dice y lo que se hace, o bien entre la narrativa y los hechos de gobierno. No obstante, una narrativa puede tener contradicciones y aún así conservar credibilidad. La coherencia es importante, pero lo es menos que la constancia, en el sentido de permanencia y reiteración a lo largo del tiempo.

Lo que la narrativa moviliza en última instancia es el deseo. Un líder político primero conecta con la gente, genera empatía, y luego lidera en función de un deseo compartido: construir otro tipo de sociedad, mejorar los servicios, unir al país, etc.



A su vez, las claves para que todo eso suceda están en los componentes esenciales de la narrativa: la correcta presentación de los personajes. Por ejemplo, en política lo que se busca es colocar atributos positivos a los propios y negativos a los adversarios. El personaje construido debe ser capaz de llevar adelante aquello que propone, debe ser coherente con la historia en la que está inserto. En cuanto a los acontecimientos, hilvanarlos causalmente, ofreciendo explicaciones y generando emociones.

Por último, una narrativa para ser efectiva debe ser sostenida en el tiempo, reiterada una y otra vez en las alocuciones, puesta de manifiesto simbólicamente y reflejada en los hechos y las decisiones políticas.

Caso de estudio: el auge de la narrativa de Javier Milei

Milei ha construido una narrativa simple y clara, sostenida en el tiempo y reiterada una y otra vez. Y lo más importante de todo: una narrativa ganadora. Esta conectó muy bien con el electorado argentino en el contexto electoral y preelectoral de 2023. La trama general que plantea Milei es la de una Argentina devastada por el modelo de la casta política que, en oposición a un modelo liberal, utiliza al Estado para servirse a sí misma en detrimento de los argentinos y del desarrollo económico. Una trama general que se puede etiquetar como ultraliberal y antipolítica.

El origen de la decadencia está en el modelo de la casta: más gasto público, más Estado, más déficit fiscal. Y este déficit, según su relato, se cubre con emisión, deuda e impuestos más altos, lo que desemboca en inflación, default, destrucción de la moneda y recesión. ¿La solución? Romper con la casta y apostar por alguien fuera de ella.

Esta narrativa construye una ambientación de decadencia, signada por la crisis económica y la inflación. Es decir, rescata del contexto en que emerge al problema de la inflación y la destrucción de la moneda nacional, así como el empobrecimiento generalizado. Son pocos elementos, reiterados a lo largo de las alocuciones de Milei, pero suficientes para dar cuenta de lo central del contexto en que tuvieron lugar las elecciones, o al menos lo central para parte considerable de la ciudadanía.

La desconfianza hacia la clase política y distintas instituciones vinculadas a la vida política del país, daban cuenta de una crisis de representación. Un divorcio entre representantes y representados. (Gómez Obregón, 2024). Precisamente, la narrativa conecta estos dos puntos: la casta política y la decadencia económica.

Emergen entonces los personajes de esta trama. De un lado un actor colectivo, la casta política. Dentro de ese actor colectivo se puede individualizar a sectores, como el kirchnerismo, el PRO, o bien a actores como Cristina Fernández de Kirchner, Sergio Massa. Pero en grandes líneas, podemos decir que tenemos a un otro colectivo que es la casta política. Ese es el gran antihéroe de la narrativa mileista.

La construcción del personaje de Javier Milei está hecho a partir del contraste con la casta política. La trayectoria del líder libertario respalda ese posicionamiento como outsider, en tanto no había tenido más experiencia política que la de ser diputado desde 2021, siendo mayormente un personaje mediático con participación en los medios a partir de su perfil de economista.



La construcción del personaje de Javier Milei tiene dos grandes andariveles. Por un lado, el hombre antipolítico, que se identifica como parte del pueblo y en contraposición a la clase política. Esto atañe al principal clivaje explotado por él. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, está el ethos de economista. Milei es un economista, y no un político. Además en tanto profesional, y siguiendo a Charandou, podemos decir que despliega los ethos de inteligencia y capacidad. En su discurso es recurrente el uso de la técnica del *blinded by science*, llenando sus discursos de cifras y tecnicismos que le dan a sus argumentos un áurea de saber especializado.

La construcción del personaje diferenciado respecto de la clase política incluye elementos tanto desde la vestimenta como el comportamiento: lo desalineado, la sinceridad brutal (o la pretensión de); y de forma general todo lo disruptivo, marcan un fuerte contraste con los personajes de la política tradicional. Uno de los rasgos del personaje es la sinceridad, también contrastando con la política. De esa forma, la excentricidad del personaje se traduce como sinceridad, en tanto la figura es auténtica y genuina, a diferencia de los acartonados y políticamente correctos personajes políticos tradicionales.

Conectó con el público poniendo de manifiesto dos de los grandes temas que eran de su interés: la inflación y el desencanto con la política tradicional. Es decir, la narrativa de Milei es clara y sencilla, como veremos a continuación al adentrarnos un poco más en ella.

Del mito de la Argentina potencia al momento decisivo

La narrativa de Milei tiene como punto neurálgico el hecho de que el país ha sido gobernado durante muchas décadas por una casta que siempre financió el déficit con deuda o con emisión. Eso llevó aparejado la destrucción de varios signos monetarios y el empobrecimiento. Javier Milei, economista que incursiona en la política por primera vez, viene para terminar con ese modelo y liberar a los argentinos y a las fuerzas productivas del país.

Durante más de 100 años los políticos han insistido en defender un modelo que lo único que genera es pobreza, estancamiento y miseria. Un modelo que considera que los ciudadanos estamos para servir a la política y no que la política existe para servir a los ciudadanos; un modelo que considera que la tarea de un político es dirigir la vida de los individuos en todos los ámbitos y esferas posibles; un modelo que considera la Estado como un botín de guerra que hay que repartir entre los amigos. Señores, ese modelo ha fracasado, ha fracasado en todo el mundo, pero en especial ha fracasado en nuestro país. (Javier Milei, 10 de diciembre de 2023).

El arco narrativo, entonces, retrocede hasta el siglo XIX, como punto en donde ancla el mito de la “Argentina potencia”. Esa Argentina que luego dejó de ser por culpa de los desmanejos económicos de la casta política. Milei actualiza ese anhelo, el deseo de una Argentina potencia, y lo proyecta hacia un futuro a mediano plazo, 20, 30 o 40 años, según sus discursos e intervenciones. La narrativa de Milei conectó con el mito de la Argentina potencia, granero del mundo y vanguardia regional. Aquella Argentina se vio frustrada por el modelo de la casta y la solución está en los lineamientos liberales para la economía.



El mito de la Argentina potencia está instalado en la memoria colectiva y se relaciona con la alta renta per cápita en la primera mitad del siglo XX, la expansión productiva del agro y la buena infraestructura de ferrocarriles para la época, entre otros. Milei enlaza ese imaginario con el ideario liberal y en particular con la figura de Juan Bautista Alberdi; la Argentina potencia habría sido posible -según la narrativa libertaria- por la adopción del liberalismo:

En 1853, luego de 40 años de haber declarado la Independencia, bajo el auspicio de un pequeño grupo de jóvenes idealistas, que hoy conocemos como la generación del 37, decidimos como pueblo abrazar las ideas de la Libertad. Así se sancionó una Constitución Liberal, con el objetivo de asegurar los beneficios de la Libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino. Lo que vino después de la sanción de esa Constitución, de fuerte raigambre liberal, fue la expansión económica más impresionante de nuestra historia. De ser un país de bárbaros enfrascados en una guerra sin cuartel, pasamos a ser la primera potencia mundial. Para principios del siglo XX éramos el faro de luz de Occidente. (J. Milei, 10 de diciembre de 2023).

En otros discursos, como por el ejemplo el cierre de campaña de las PASO (Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias) 2023, afirmó que el comienzo del modelo de la casta tuvo lugar con la presidencia del radical Hipólito Yrigoyen:

Cuando la Argentina entró al siglo XX era el país más rico del mundo. Tenía una de las monedas más sólidas del mundo. Millones de inmigrantes se agrupaban en nuestras costas para tener la chance de un futuro mejor. Éramos la envidia del mundo, sin embargo, en un momento, la clase política decidió que la riqueza de los argentinos no podía estar en sus manos sino que tenía que estar en las manos de ellos. En ese sentido, tomaron por asalto el Estado, abandonaron el modelo de la libertad. Eso arranca en 1916 con el primer populista, que fue Hipólito Yrigoyen (Milei, 8 de agosto de 2023).

En ese mismo cierre de campaña de las PASO el líder libertario puso de manifiesto la dimensión del futuro en disputa, el arco narrativo abierto, de la siguiente manera:

Hoy tenemos una nueva oportunidad y, no quiero ser trágico, pero puede ser que sea la última por los avances colectivistas que estamos teniendo. Si no cambiamos hoy, el único destino posible es convertirnos en la villa miseria más grande del mundo. Si no aprovechamos esta oportunidad, Argentina se va a convertir en tierra arrasada. Por eso, desde La Libertad Avanza quiero pedirles su apoyo, para poder devolverles a ustedes su libertad, para que vuelvan a ser los arquitectos de su propio destino. (Milei, 8 de agosto de 2023).



La narrativa de Milei es breve, simple y clara. Este pasaje de su discurso del 20 de diciembre de 2023, en ocasión del anuncio del mega Decreto de Necesidad y Urgencia de desregulación económica, sintetiza la narrativa en poco más de un minuto:

En clara oposición por el espíritu de nuestra Constitución Liberal, que pretendía restringir el poder arbitrario del Estado en defensa de la vida, la libertad y la propiedad de los individuos. Durante los últimos 100 años los políticos se han ocupado de expandir el poder del Estado en detrimento de los argentinos de bien; esta expansión del Estado ha venido acompañado de la mayor destrucción de riqueza de un país en lo que se tenga registro. Nuestro país, que a principios del siglo XX era la primera potencia mundial, a lo largo de los últimos 100 años, se ha visto enfrascado en un ciclo interminable de crisis que todas tienen en sus orígenes la misma causa: el déficit fiscal. De hecho, de los últimos 23 años, en 113 de ellos, hemos tenido déficit fiscal y de las 22 crisis que los argentinos sufrimos en nuestra historia, 20 han tenido origen fiscal. Pero como la clase política no ha querido atacar nunca la causa de nuestros problemas, han recurrido sistemáticamente a la deuda, la emisión monetaria o la suba de impuestos para paliar este déficit.

La consecuencia de esas decisiones es que la Argentina es el máximo defaulteador serial del mundo. Le hemos quitado 13 ceros a la moneda, hemos destruido cinco signos monetarios, hemos tenido dos hiperinflaciones sin guerras y tenemos la presión impositiva en blanco más alta del mundo. Lo que debe entenderse es que el problema es el déficit y que las soluciones a las que los políticos recurren lejos de arreglar el problema, lo empeoran. (Milei, 20 de diciembre de 2023)

Esta narrativa tiene entonces los siguientes momentos principales. Un primer momento que podemos definir como el de la Argentina liberal, que tiene como hito fundacional la Constitución de 1853 y como protagonista a Juan Bautista Alberdi. El punto de llegada de este primer momento es cuando, a inicios del siglo XX, Argentina se había convertido en una potencia mundial.

El segundo momento está marcado temporalmente poco después del inicio del siglo XX, es el comienzo del modelo de la casta política. Esta etapa comienza con el triunfo de Hipólito Yrigoyen, en 1916. El segundo momento, entonces, comprende más de cien años de historia, llegando hasta el 10 de diciembre de 2023.

El tercer momento es el triunfo de las ideas liberales. Es el momento que aún está en desarrollo. Durante la campaña se trataba del futuro, de aquello abierto y en disputa; no era una momento concretizado, sino un anhelo, el deseo que movilizó a los electores. Hay un



primer momento decisivo, que es el de las elecciones de octubre y noviembre de 2023. Una vez en el gobierno, pasa a ser al mismo tiempo presente y futuro: el devenir del gobierno liberal va a determinar el futuro del país.

Un elemento que no es troncal en la narrativa principal de Milei, pero sí es fundacional de la etapa de gobierno, es la inflación viajando al 15.000% y toda la exageración respecto a la herencia recibida. Eso permite legitimar el ajuste con la justificación de que se iba camino a una hiperinflación. En el marco de la trama general, el episodio final del gobierno del Frente de Todos refuerza el diagnóstico del modelo de la casta y sus consecuencias económicas, frente a lo cual única alternativa es el ajuste.

El éxito de la narrativa de Milei radica en primer lugar en su simplicidad y claridad. Segundo, en que conectó con la sociedad y sus demandas. Tercero, resultó persuasiva en tanto proveyó una explicación causal creíble, es decir, una sucesión de acontecimientos conectados, y generó emociones.

La narrativa de Milei ya en el gobierno: de la legitimación a las rupturas

Si una narrativa persuade, entonces legitima. La narrativa de Javier Milei justifica eficazmente el ajuste y legitima su accionar durante el periodo analizado. Como manifestó el propio Milei en su discurso inaugural del 10 de diciembre de 2023 después de realizar el diagnóstico de la situación: “En consecuencia, no hay solución alternativa al ajuste”.

Eso permite avanzar eficazmente en la opinión pública con la devaluación y su correlato en la inflación, el ajuste de tarifas de servicios públicos, la paralización de la obra pública, etc. Todas medidas que comunmente afectarían la popularidad de un presidente. Sin embargo, el éxito de Milei estuvo en llevarlas adelante sin una merma significativa de su popularidad. Ello en parte gracias a la narrativa instalada.

Sin embargo, hacia septiembre aparecen claramente los límites de ese discurso. Un sector social perjudicado por el ajuste fueron los jubilados. La licuación de los ingresos de los jubilados no pudo ser legitimada socialmente a partir de la narrativa oficialista. Aparece un primer límite, entonces, al perjudicar a un sector considerado vulnerable históricamente, como son los jubilados, y particularmente en el momento que analizamos con ingresos de pobreza y hasta indigencia para las categorías más baja. Esto pone de manifiesto una incoherencia significativa en el discurso oficialista, que es que el ajuste no solo no era sobre la casta y eventualmente el conjunto de la sociedad, sino que incluso sobre sectores vulnerables y sin ningún tipo de contemplación.

Esta contradicción podría considerarse troncal y es diferente a otras que también muestra la narrativa mileista porque tiene efectos negativos y disminuye la efectividad narrativa. Por ejemplo, una contradicción notoria pero que no tiene efectos negativos es la reivindicación del menemismo. Carlos Menem, dos veces presidente de la Argentina, es rescatado por el oficialismo casi como la única figura potable del largo período que se inicia en 1916 con el ascenso del “primer populista”, Hipólito Yrigoyen. Otra excepción no explicitada es la del modelo de la dictadura militar, y la figura de Martínez de Hoz en particular, ministro de Economía del régimen.



La contradicción que representa la reivindicación a Menem, con todo lo que conlleva la figura, desde su pertenencia al peronismo hasta los múltiples casos de corrupción, es posible en parte porque se trató de una figura no reivindicada por la política en las últimas décadas. Incluso se trató de un período con el que el entonces emergente Néstor Kirchner trazó una oposición.

Otro señal de alarma para la narrativa oficialista pasa por la credibilidad del presidente y las principales figuras que lo secundan. En ese sentido, la enunciación de resultados positivos que todavía no se constatan en el día a día de la ciudadanía constituye un riesgo para la credibilidad presidencial, es decir, la credibilidad de uno de los protagonistas de la narrativa. Se destaca en ese sentido el anuncio de una recuperación salarial que no tiene correlato en el consumo. Una posibilidad de éxito en ese punto en particular podría pasar por el hecho de que la licuación de los salarios con la devaluación de diciembre y el posterior salto inflacionario sea imputado al gobierno anterior, algo que -por otra parte- es coherente con el diagnóstico que el oficialismo intenta instalar acerca de que se evitó una crisis mayor y la inflación “viajando al 17.000% anual”.

Por lo demás, la narrativa de Milei se pone en juego fundamentalmente en los resultados. Un primer resultado buscado es el fin de la inflación. Un segundo resultado es la recuperación económica, para la cual el déficit cero y la caída del riesgo país son medios, y no fines en sí mismos. En cuanto al primero, y en virtud de considerar la efectividad o no de la narrativa, hay que observar que luego de una caída abrupta de la tasa de inflación mensual lo que se ve es una meseta entre el 3 y 4% mensual, incluso con el cambio de la metodología de medición, que pasó a excluir a los servicios públicos.

Hay un primer atributo de la narrativa de Milei que se pierde, que es la simplicidad: una vez en el gobierno las justificaciones acerca de los porqués son más complejas, máxime si no hay tan buenos resultados o hay resultados contradictorios, como suele suceder. El gobierno de Milei durante su primer año comenzó a dar explicaciones más sofisticadas, cambios en los argumentos e incluso en los objetivos. Respecto al dólar, por ejemplo, se pasó de promover la dolarización a promover la valorización del peso argentino. También de justificar la devaluación: “una política cambiaria que sinceró el tipo de cambio al valor de mercado” (20 de diciembre de 2023), a intervenir en la cotización del dólar mediante la venta de dólares desde el Banco Central pero sobre todo en los dólares financieros mediante el sistema llamado dólar blend y defender ese esquema incluso contra la opinión de actores económicos, como el agroexportador.

La crisis de la narrativa podría pasar por una ineficiencia para explicar el proceso, los porqués: estancamiento de la inflación, fuerte recesión sin repunte, a pesar de haber realizado el ordenamiento macroeconómico con el déficit cero y la acumulación de reservas. Además hay un desgaste del personaje. El experto en economía comienza a perder credibilidad a la luz de los resultados y sobre todo de las afirmaciones que contradicen a la realidad y la percepción de la realidad, como la afirmación de la recuperación de las jubilaciones si se las mide en dólares.

En suma, podría haber un desgaste de la credibilidad del protagonista, una falta de cohesión argumental para explicar algunos acontecimientos.

Conclusiones



La narrativa es inherente a la política. Lo que ha hecho el desarrollo de la comunicación política actual es desentrañar aquello que ya existía y poner a disposición técnicas y conocimientos para mejorarlo. En ese sentido, el trabajo se propuso contribuir al desarrollo de la teoría de la narrativa política, tomando elementos de la narrativa de ficción y analizando cómo funcionan cada uno de sus componentes. Al extrapolar los conocimientos de la narrativa de ficción a la política, se observa cómo los diferentes componentes pueden o deben funcionar para lograr narrativas efectivas.

Al analizar el caso de Javier Milei se observó que su narrativa es sencilla y entendible; conectó con la sociedad al abordar los temas de su interés; y proveyó una explicación persuasiva respecto a cómo y por qué se llegó a la situación diagnosticada y cuál debía ser el curso a seguir.

La comunicación es co-constitutiva de la política. Una y otra van de la mano. Lo que no debe confundirse es la relación entre ambas: la política es la esencia; la comunicación política es una técnica. Siempre debe prevalecer la política. El fuego interior está en la naturaleza política; la comunicación política puede ayudarnos a conducir ese fuego, pero nunca lo reemplaza. El trabajo se propuso ser un aporte a la mejora de esa técnica.

Por último, y abriendo lugar a los interrogantes, cabe preguntarse si la política también tiene que cerrar las narrativas. Es decir, clausurar una determinada narrativa y darle lugar a otra, una vez que aquella ya cumplió con su ciclo natural. La nueva narrativa puede tener conexión con la anterior, y debe, pero es una historia nueva, con nuevos desafíos e incluso un protagonista que ha cambiado. Quizás el enfoque de la narrativa le permita a la política concebir los cambios de otra forma, evitando el anquilosamiento de la narrativa y político, y permitiendo el renacer de los proyectos políticos.

Bibliografía

Arendt, H. (2018). *¿Qué es la política? Comprensión y política*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Charaudeau, P. (2021). *El discurso político. Las máscaras del poder*. Buenos Aires, Prometeo.

D'Adamo, O., & García Beaudoux, V. *Comunicación Política: narración de historias, construcción de relatos políticos y persuasión*, en *Comunicación y Hombre*. N°12, año 2016.

Fabbrini, S. (2009). *El ascenso del príncipe democrático: quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Foucault, M. (2002). *Defender la sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Gómez Obregón, L. (2024). *Desconfianza hacia la democracia y ascenso de la extrema derecha en América Latina: El caso de Javier Milei*. Ponencia presentada en las Jornadas de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, agosto 2024.



Harari, Y. N. (2014). *Sapiens: de animales a dioses*. Buenos Aires: Planeta.

Lancaster, S. (2015). *Winning Minds: Secrets From the Language of Leadership*. Londres, Palgrave Macmillan.

Meyenberg, Y., & Lugo, J. A. (2011). *Palabra y poder: Manual del discurso político*. México, D. F.: Random House Mondadori.

McKee, R. (2019). *El guión. Sustancia, estructura y principios de la escritura de guiones*. México D.F., Editorial Alba.

Milei, J. (2023, 10 de diciembre). *Discurso de asunción*. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50258-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-luego-del-acto-de-jura-y-asuncion-presidencial-desde-las-escalinatas-del-honorable-congreso-de-la-nacion>

Milei, J. (2023, 20 de diciembre). *Discurso por cadena nacional*. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50266-anuncios-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-por-cadena-nacional-desde-el-salon-blanco-de-la-casa-rosada>

Mouffe, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Núñez, A. (2007). *Será mejor que lo cuentes*. Barcelona: Empresa Activa.

Nye, J. (2010). *The Powers to Lead*. Oxford University Press

Riorda, M., & Rincón, O. (2016) *Comunicación gubernamental en acción: Narrativas presidenciales y mitos de gobierno*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

Selbin, E. (2012). *El poder del relato. Revolución, rebelión y resistencia*. Buenos Aires, Interzona.

Storr, W. (2022). *El arte de contar historias*. Madrid: Capitán Swing Libros S.L.

Villarroya, O. (2019). *Somos lo que nos contamos*. Madrid: Ariel.



Homovidens 2.0: La masculinidad y el mesianismo de Javier Milei en la cultura meme

Prassel Jerónimo

jeroprassel6@gmail.com

Universidad Nacional del Litoral

MESA DE PONENCIAS LIBRES ESTUDIANTILES

La influencia de las redes sociales ha transformado la construcción de la imagen de los políticos, especialmente en el contexto de las nuevas derechas radicales. Figuras como Javier Milei han aprovechado el potencial de estas plataformas para atraer a seguidores, utilizando memes e imágenes manipuladas que generan estímulos emocionales y reflejan el concepto homovidens de Sartori. La relevancia de los memes en la política ha crecido, especialmente con herramientas como DALL-E de OpenAI, que pueden cultivar lealtad emocional y reforzar el liderazgo político.

Esta investigación se centra en cómo líderes como Milei construyen su liderazgo a través de rasgos de masculinidad, virilidad y mesianismo, utilizando un enfoque de sociología política y teoría política contemporánea. Se examinarán las características de estos liderazgos, alineados con el nacionalpopulismo y la extrema derecha 2.0, y cómo estos líderes utilizan la estética visual en el ámbito digital para consolidar su imagen. El análisis cualitativo de memes y contenido visual en las redes sociales de Milei entre 2021 y 2024 permitirá explorar cómo estos elementos refuerzan su liderazgo, ofreciendo una comprensión profunda de la construcción y perpetuación del poder en el espacio digital contemporáneo.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Introducción

El surgimiento de nuevas tecnologías ha transformado radicalmente la construcción y proyección de liderazgos políticos en las últimas décadas. Desde los debates en la Antigua Grecia hasta la modernidad, donde las plazas y cafés sirvieron como espacios de deliberación, la comunicación política ha evolucionado. En la actualidad, las redes sociales han redefinido la interacción pública, permitiendo un acceso inmediato a la información y un intercambio de ideas que, aunque más fragmentado, ha facilitado el ascenso de nuevas formas de comunicación y liderazgo, especialmente entre las nuevas derechas.

La digitalización del espacio público ha sido objeto de estudio por diversos autores. Trejo Delarbe (2009) sostiene que las redes sociales han creado una nueva arena pública hipermediatizada, donde se forman identidades políticas. Esta transformación ha sido aprovechada por líderes de las nuevas derechas, quienes utilizan herramientas digitales como memes y videos cortos para difundir sus mensajes y ganar aceptación en el sistema político, tal como señalan Mudde (2019, 2021) y Stefanoni (2021). Los memes, en particular, han adquirido relevancia al ser capaces de moldear identidades colectivas y reforzar ideologías en el entorno digital.

Los memes son elementos visuales que condensan información y emociones, lo que les permite circular entre diversas plataformas, desde espacios más privados como WhatsApp hasta medios de comunicación tradicionales. Shifman (2014) define los memes como unidades de contenido que comparten similitudes y que se crean en conciencia de otros memes. Esta capacidad de adaptación y circulación los convierte en herramientas poderosas para la construcción de identidades políticas, facilitando la creación de comunidades virtuales donde los seguidores se convierten en difusores de la ideología de su líder. Ellinas (2018) destaca que el entorno digital permite una participación emocional y directa, lo que convierte a los seguidores en actores clave en la expansión del liderazgo.

El ascenso de las nuevas derechas, como la figura de Javier Milei en Argentina, ha sido caracterizado por elementos comunes: autoritarismo, rechazo a las élites tradicionales y el uso de tecnologías digitales para controlar la narrativa política. Autores como Mudde (2021) y Eatwell & Goodwin (2019) han conceptualizado este fenómeno como populismo radical de derecha. Sin embargo, la construcción de liderazgo a través de memes y plataformas digitales ha sido un aspecto menos explorado.

El liderazgo de Milei se inserta en lo que Mudde (2019, 2021) denomina la cuarta ola de la derecha radical, caracterizada por la normalización de estos movimientos a nivel global, impulsados por crisis como los atentados del 11 de septiembre, la Gran Recesión de 2008 y la crisis de los refugiados de 2015. Estas crisis han permitido que ideas antes consideradas extremas se integren al discurso político cotidiano. Así, figuras como Milei, Trump, Bolsonaro y Abascal han utilizado plataformas digitales para construir liderazgos en torno a narrativas de redención y desafío al status quo político.

El análisis del liderazgo de Javier Milei debe contextualizarse en las particularidades socioculturales de Argentina y en cómo los rasgos del líder, como la virilidad y el mesianismo, configuran su imagen pública. Souroujon (2012) señala que el liderazgo carismático se basa en las creencias de los seguidores sobre las cualidades del líder. En el caso de Milei, la virilidad y el mesianismo son fundamentales para proyectar una imagen de fuerza y redención en tiempos de crisis. A diferencia de otros líderes de la derecha global, Milei articula su carisma a través de una figura que combina estos elementos, lo que le permite conectar emocionalmente con su electorado.



La virilidad ha sido históricamente asociada a atributos como la fuerza y la determinación, elementos esenciales en el liderazgo político. Milei se presenta como un líder fuerte, capaz de proteger los intereses de su nación. Además, el componente mesiánico de su liderazgo se manifiesta en su autoproclamación como el salvador de Argentina, lo que crea una conexión emocional con sus seguidores. Esta narrativa de redención, que simplifica problemas complejos y atribuye la culpa a una élite corrupta, es central en el discurso populista.

La construcción del liderazgo de Javier Milei ilustra cómo las nuevas derechas utilizan las redes sociales para consolidar su poder y proyectar imágenes de fuerza y salvación. La viralización de memes que representan a Milei como un salvador refuerza su imagen de autoridad en un contexto de crisis, apelando a la desesperanza y la búsqueda de soluciones radicales entre su electorado. A través de estas estrategias, Milei se posiciona no solo como un líder político, sino como una figura carismática capaz de canalizar las ansiedades y aspiraciones de sus seguidores en un entorno cada vez más polarizado.

Metodología

Este trabajo adopta una metodología cualitativa para estudiar la construcción del liderazgo carismático de Javier Milei en el espacio público digital, centrando la atención en el uso de memes e imágenes generadas por inteligencia artificial. La elección de este enfoque se fundamenta en la necesidad de interpretar las estrategias discursivas y visuales que configuran su liderazgo, permitiendo una comprensión más profunda de los significados y símbolos implicados. Según Sotomayor (2008), los estudios cualitativos son útiles para explorar configuraciones causales complejas en la vida política, lo que es esencial para este análisis, que investiga cómo se combinan y proyectan rasgos de masculinidad, virilidad y mesianismo en el contexto de las nuevas derechas.

Se emplea un análisis de contenido cualitativo, ideal para examinar de manera sistemática los elementos simbólicos en los memes y las imágenes asociadas a Milei. Este método permite identificar patrones y estrategias de comunicación que refuerzan su imagen política, y proporciona una herramienta efectiva para explorar cómo los memes actúan como vehículos de movilización emocional y consolidación de identidad política. Desde la perspectiva de Krippendorff (1990), este enfoque se centra en la interpretación de los mensajes y significados subyacentes, reconociendo que los contenidos visuales no solo informan, sino que también comunican valores y emociones.

Para esta ponencia, se tomará un corpus representativo de cinco (5) memes, dado que el trabajo final de carrera aún está en desarrollo. Este conjunto de análisis permitirá abordar de manera focalizada los aspectos más relevantes de la construcción de la masculinidad, el mesianismo y otros elementos clave del liderazgo de Milei en el contexto de las nuevas derechas. Esta selección temporal es clave, ya que abarca su transición de figura mediática a presidente, reflejando una continuidad en el uso de recursos visuales en su comunicación, incluso tras asumir el cargo.

La complejidad simbólica de los memes justifica el uso de un análisis de contenido cualitativo, permitiendo identificar temas emergentes de manera inductiva (Elo & Kyngäs, 2008). Este enfoque facilita una mayor profundidad interpretativa, capturando las connotaciones culturales que subyacen en las imágenes. Se aplicará una codificación inductiva para desarrollar categorías de análisis, tales como las representaciones de la virilidad de Milei y las alusiones mesiánicas, enfocándose en cómo estas narrativas simbólicas contribuyen a la percepción de su liderazgo.

Se realizará un análisis temático y narrativo de los rasgos destacados en los contenidos visuales, centrando el estudio en la masculinidad y virilidad, así como en lo mesianico y lo



religioso. Se considerará el contexto en que surgen estos mensajes, incluido el impacto de las marchas anti-cuarentena de 2020 y el ascenso de las nuevas derechas en Argentina. Además, se llevará a cabo un pequeño análisis semiótico para interpretar los signos y símbolos presentes en estos contenidos, observando cómo refuerzan las características del liderazgo de Javier Milei.

Una aproximación a las nuevas derechas populistas

1.1 Conceptualización: Nuevas derechas en el contexto global y digital

Las nuevas tecnologías y la cultura digital han transformado profundamente la construcción del poder político: memes virales, redes sociales y algoritmos configuran un terreno ideal para el surgimiento de líderes carismáticos que movilizan a grandes audiencias. En el contexto occidental actual, esta ola de liderazgos—algunos electos, otros con un caudal creciente de seguidores—se inscribe dentro del crecimiento de una derecha global. En este entorno, donde la conexión simbólica y emocional desplaza cada vez más al discurso tradicional, resulta imprescindible un análisis teórico que permita comprender a fondo estas dinámicas. Aunque varios autores, que recuperaremos a lo largo de este trabajo, utilizan distintas denominaciones para este fenómeno, como "nacionalpopulismo" (Eatwell & Goodwin, 2019), "derechas radicales populistas" (Mudde, 2021) o "extrema derecha 2.0" (Forti, 2021), optamos por adoptar la conceptualización de "nuevas derechas" propuesta por Morresi (2008), Morresi y Vicente (2023), Traverso (2018) y Stefanoni (2021), aunque este último también emplea la denominación de "derechas alternativas" (alt-rights). Esta elección no solo responde a que ofrece una visión más accesible y comprensible del fenómeno, sino también a la dificultad de encontrar expresiones que capten con precisión y amplitud las identidades, imaginarios políticos, divisiones, reconfiguraciones y posturas políticas, que son dinámicas y escapan a una definición simple. Por eso mismo, aunque estas experiencias puedan ser categorizadas dentro de un marco conceptual global, es crucial reconocer que cada una de ellas exhibe sus propias particularidades. Estas diferencias se deben a una variedad de factores, como la diversidad de trayectorias históricas de las derechas y la cultura política de cada país, las prácticas políticas adoptadas en contextos específicos, los recorridos de los líderes, y otros elementos socioeconómicos y culturales que moldean la realidad política de cada sociedad. Por lo tanto, al analizar estas experiencias, es imprescindible tener en cuenta estas variadas dimensiones para comprender plenamente su naturaleza y su impacto en el ámbito político. Tal como expresa el sociólogo y antropólogo Pablo Semán (2023):

Las configuraciones nacionales no pueden estandarizarse: las comparaciones que se hacen entre países esconden heterogeneidades insanables al equiparar escalas muy disímiles y aplanar significaciones muy diversas. No se trata de hacer checklists para establecer analogías, sino de usar lo que sabemos de otros casos para pensar los propios (p. 12).

Antes de profundizar en este análisis, resulta pertinente recuperar la visión de Bobbio (1995) sobre la dicotomía entre izquierda y derecha, para abordar los elementos que caracterizan y diferencian a las nuevas derechas. En su obra, Bobbio enfrenta las críticas a la clasificación bipolar de la política y sostiene que este principio dual, presente más allá de los regímenes específicos, establece un eje fundamental: el de la igualdad. Mientras la izquierda percibe las desigualdades culturales, económicas, raciales o religiosas como construcciones artificiales y dañinas que el Estado debe intervenir para eliminar, la derecha defiende estas desigualdades como naturales y valiosas, argumentando que el Estado debería protegerlas o, al menos, no interferir. Este antagonismo ideológico, que Schmitt (1984) describe en términos de la



relación amigo-enemigo, implica la creación de una otredad intensamente marcada, extraña, esencialmente distinta y, en muchos casos, percibida como una amenaza. En este marco, las nuevas derechas justifican la desigualdad como una condición natural, promoviendo una postura elitista en la que ciertos grupos e individuos se consideran intrínsecamente superiores a otros. Para Morresi (2020), esta identidad de derecha se construye a partir de rechazos específicos y situados, que se dirigen a innovaciones inclusivas en los ámbitos político, social, económico, jurídico o cultural, percibidas como una forma de desposesión. Así, el antagonismo entre izquierda y derecha se redefine en términos de aceptación o rechazo a los cambios inclusivos, y para las nuevas derechas, este rechazo se convierte en un principio identitario fundamental que refuerza su conexión con un electorado que se siente desplazado por dichos cambios.

En este sentido, para comprender mejor a las nuevas derechas, podemos señalar varios puntos. En primer lugar, compartimos la visión de Steven Forti (2020) donde las mismas se caracterizan por emplear un lenguaje y estilo populistas, adaptando su enfoque al reemplazar la cuestión racial por la batalla cultural. Estas han asumido un carácter provocador y antisistema, aprovechando la capacidad de las nuevas tecnologías para modular su propaganda. En segundo lugar, como señala Mudde (2021), esta ola derechista se caracteriza por su creciente integración en el ámbito público. Cada vez es más común que estos movimientos no solo formen parte de coaliciones y desplacen a los partidos tradicionales hacia posturas más extremas o ganen elecciones, sino que también impactan la agenda política. Por lo tanto, están redefiniendo el debate público y desplazando la ventana de Overton¹⁸⁷¹⁸⁸, al introducir y normalizar ideas que previamente estaban fuera del alcance del discurso aceptado. Por último, se caracterizan por mantener una fuerte tensión con la democracia liberal y sus visiones pluralistas, a pesar de participar en el proceso democrático. Existe una clara oposición a principios fundamentales como los derechos de las minorías, el Estado de derecho y la separación de poderes (Mudde, 2021). Estas fuerzas políticas cuestionan las instituciones y valores clave de la democracia liberal en su esencia misma. Un ejemplo claro de esta postura es el caso de Viktor Orbán y su partido Fidesz en Hungría, que ha sido catalogado como un régimen iliberal.

Es importante subrayar que estas nuevas derechas comparten ciertos rasgos comunes, entre los que destacan un marcado nacionalismo, la defensa de valores conservadores, la promoción de la ley y el orden, la islamofobia, y una fuerte crítica al multiculturalismo y las sociedades abiertas. Asimismo, muestran un marcado antiintelectualismo, acusando a intelectuales, periodistas y figuras culturales o artísticas de corromper la nación a través del

¹⁸⁷ No hay soberanía sin cuerpos y vidas a ser administrados dentro de un territorio. Quizás no haya obra filosófica política que lo demuestre con mayor elocuencia que *El Principito* de Antoine de Saint-Exupéry, con la experiencia principesca en el asteroide 325 donde conoce un Rey solitario. La ventana de Overton se refiere al espectro de ideas consideradas aceptables en el ámbito del discurso público, más allá de las estructuras institucionales. En este espacio, las ideas circulan y son debatidas por la sociedad, influyendo en la opinión colectiva sin necesidad de pasar por mecanismos formales o políticos. Este proceso de aceptación y legitimación ocurre en la esfera pública, donde las ideas se moldean y redefinen constantemente en función de las percepciones y debates sociales, hasta que algunas de ellas se incorporan al discurso dominante o incluso llegan a convertirse en políticas institucionales.

¹⁸⁸ Este término proviene de la película *The Matrix* (1999), donde el protagonista se vio enfrentado a tener que elegir entre tomar la pastilla azul (y permanecer en la realidad virtual y la ignorancia) o la roja (y ver la realidad desde fuera de la matriz). Por eso, las nuevas derechas o la cultura de internet utilizan esta expresión como sinónimo de inconformismo, de poder develar la verdad escondida y ser rebeldes frente al “sistema”.



llamado "marxismo cultural". En la actualidad, el crecimiento de estos movimientos políticos pone en tela de juicio principios democráticos fundamentales, presentando la incorrección política como una virtud.

Desde nuestra perspectiva, las nuevas derechas son movimientos políticos que, adoptando un enfoque populista y provocador, desafían los valores fundamentales de la democracia liberal y proponen una visión que rechaza los cambios inclusivos. Estos movimientos se ven impulsados por las nuevas tecnologías, fundamentales para su expansión, y se caracterizan por liderazgos carismáticos y autoritarios cuya manifestación varía según el contexto nacional. Además, muestran una diversidad notable en la construcción del liderazgo, adaptándose a perfiles, contextos, trayectorias y realidades específicas de cada país. De esta forma, estos movimientos han logrado influir en la agenda política, desplazando el debate hacia posiciones más radicales, mientras mantienen una relación ambigua con el sistema democrático: participan en él, pero cuestionan sus principios fundamentales. Su identidad se articula en torno a la resistencia a innovaciones sociales y culturales, aprovechando las tensiones contemporáneas para reconfigurar la relación entre los ciudadanos y el Estado.

Como hemos señalado, la heterogeneidad de las nuevas derechas varía significativamente según cada contexto nacional, lo cual hace imprescindible profundizar en sus matices y reconocer que, dentro de esta familia ideológica, coexisten visiones contrapuestas en ciertos aspectos. Los estudios de Stefanoni (2021) y Forti (2021) ilustran claramente cómo estas nuevas derechas comparten un núcleo común de principios, aunque exhiben divergencias importantes en temas como economía, geopolítica y cultura, lo que refleja la complejidad y diversidad dentro de este espectro a nivel global. Por una parte, aunque a menudo se asocia a estas nuevas derechas con políticas económicas de libre mercado tal como mencionamos anteriormente, otras adoptan posturas más proteccionistas. Un ejemplo del primer caso sería el partido alemán AfD (Alternative für Deutschland) en Alemania o VOX en España, mientras que partidos como el *Rassemblement National* francés de Marine Le Pen tienen una visión más cercana al *Welfare Chauvinism*. Por otra parte, en temas de identidad, las diferencias pueden ser significativas, aunque como menciona Forti (2021), estas formaciones comparten un conservadurismo general, sus posiciones sobre el aborto, la igualdad de género, la familia y los derechos LGTB+ varían notablemente. Las tradiciones políticas y culturales de cada país influyen en cómo la nueva ultraderecha aborda estas cuestiones, siendo más estrictas en países católicos u ortodoxos en comparación con países protestantes o menos religiosos. Por ejemplo, la agenda conservadora y las políticas anti-LGBT de Jair Bolsonaro en Brasil y Fidesz en Hungría contrastan con la postura del Partido por la Libertad de Geert Wilders en los Países Bajos, quien cuenta con un fuerte apoyo de las disidencias sexuales. Según Stefanoni (2021), Wilders presenta los derechos homosexuales como un símbolo de progreso occidental amenazado por el islam. Estas divergencias internas subrayan la importancia de no simplificar la derecha como un bloque monolítico, sino de reconocer y analizar sus múltiples facetas y contradicciones.

1.2 Populismo y liderazgo: La construcción del antagonismo y el rol del líder carismático en las nuevas derechas

En distintas expresiones nacionales, aunque no todas las nuevas derechas presentan un estilo abiertamente populista, se pueden identificar ciertos rasgos comunes: una apelación directa y emotiva al pueblo, el protagonismo de un líder carismático, y la denuncia de una élite como causante de un malestar social compartido. Aunque el análisis exhaustivo del populismo no es el objetivo principal de este estudio, nos apoyamos en ciertas conceptualizaciones para desentrañar algunos de sus elementos característicos, con especial énfasis en el liderazgo carismático. Nos distanciamos aquí de interpretaciones economicistas como las de Dornbusch



y Edwards (1991), que reducen el populismo a prácticas clientelistas, así como de la perspectiva mediática que, como señala Betz (2018), tiende a confundirlo con demagogia o manipulación política. En cambio, proponemos una comprensión más compleja y matizada que entiende el populismo como una lógica política y performática (Laclau 2005; Moffit 2016), útil para explorar las dinámicas sociales, simbólicas y discursivas que lo configuran, así como la relación de cercanía entre líderes y seguidores que le da sustento.

Desde una perspectiva schmittiana, la construcción de un antagonismo entre el pueblo y la élite se ha convertido en una herramienta clave en el discurso de las nuevas derechas, que encuentran en esta narrativa una vía para cohesionar identidades y movilizar apoyo. La retórica se enfoca en atribuir la responsabilidad de los problemas sociales a un Otro identificable, percibido como una minoría que concentra el poder y actúa en perjuicio de la mayoría. Esta dinámica de culpabilización y el énfasis en una dualidad irreconciliable entre nosotros y ellos, tal como describe Mudde (2021), permiten a estos movimientos construir una identidad colectiva en torno a la oposición a una élite que se presenta como distante, corrupta y ajena a los intereses populares. En este sentido, la división entre el pueblo y la élite es clave en la performatividad populista, que construye una narrativa antiestablishment o incluso antipolítica. Como señalan Mudde y Rovira Kaltwasser (2019), aunque no haya consenso académico sobre las características exactas del populismo, es indiscutible que siempre apela al pueblo y crítica a una élite. Este enfoque permite a los líderes carismáticos populistas canalizar el resentimiento contra una clase política percibida como desconectada de la gente común. Presentándose como los verdaderos defensores de la genuina democracia, los populistas se posicionan como protectores de la mayoría trabajadora, que ve cómo sus esfuerzos son socavados por un Estado confiscatorio y sus aliados.

De esta manera, según Mudde (2021), el populismo se entiende como una ideología tenue que divide a la sociedad en dos grupos homogéneos y antagónicos, abogando por que la política sea una expresión de la voluntad general del pueblo.

En el populismo, la oposición se basa en el concepto de moralidad. Incluso dentro de su propia nación, los populistas ven una oposición fundamental entre "el pueblo" y "la élite". Y aunque pueden tener intereses socioeconómicos diferentes, esto no se debe a la clase, un concepto que el populismo considera, en el mejor de los casos, secundario, sino a la moralidad (Mudde, 2017: 4).

Así, la idea de pueblo se fundamenta en criterios morales, orientados a hacer lo correcto para todos, en contraste con una élite corrupta que, aunque originalmente parte del mismo grupo, ha elegido traicionar al pueblo al priorizar sus propios intereses y una moral cuestionable. Ahora bien, aunque este politólogo holandés se centra en tres elementos principales (pueblo, élite y voluntad general) Aunque Mudde (2007) sostiene que el liderazgo carismático no es ni necesario para el éxito electoral ni suficiente para la persistencia de los actores populistas, creemos que esta perspectiva subestima el rol transformador y movilizador del carisma en el populismo. Contrario a lo planteado por Mudde, consideramos que el liderazgo carismático es un componente esencial en el fenómeno populista, dado su impacto en la capacidad del líder para generar vínculos emocionales profundos con sus seguidores y construir una identidad colectiva en torno a su figura (Andrews-Lee 2021; de la Torre, 2020; Eatwell 2018; Eatwell & Goodwin 2021; Finchelstein 2019; Pappas 2020; Souroujon 2012; Souroujon & Lesgart 2021). Según la perspectiva de Eatwell y Goodwin (2021), el carisma juega un rol central en la configuración y movilización de los movimientos populistas, pues tiende a vincularse con liderazgos que construyen un antagonismo mediante un lenguaje accesible y una retórica maniquea. En este trabajo, nos enfocaremos en el carisma como rasgo definitorio de los líderes de las nuevas derechas, destacando la relevancia de los elementos audiovisuales



que resaltan su figura personal. En particular, analizaremos a Javier Milei y su performatividad a través de memes e imágenes generadas por IA, priorizando este aspecto sobre otros elementos previamente mencionados.

El carisma, tal como teorizó Max Weber (1992), es una cualidad excepcional atribuida a ciertos individuos, lo que les permite ejercer una influencia extraordinaria sobre sus seguidores al situarse fuera de los esquemas convencionales de autoridad racional o legal. Este liderazgo se edifica en torno a la percepción de rasgos inusuales (como elocuencia, virilidad, intelecto o incluso características mesiánicas), que colocan al líder en una posición inspiradora y emocionalmente relevante. De esta forma, la conexión emocional que el líder logra con sus seguidores va más allá de las lógicas políticas habituales, posicionándolo como una figura confiable y casi profética capaz de movilizar a las masas.

En línea con lo planteado por Weber (1992), en períodos de crisis, este tipo de liderazgo carismático suele emerger y fortalecerse, ya que las personas, desencantadas con las fuentes tradicionales de autoridad, buscan guía en individuos con estas cualidades singulares, frecuentemente *outsiders* (en el vocablo político de la actualidad) en el ámbito político. Roger Eatwell (2018) sostiene que estas crisis pueden no solo intensificarse, sino incluso fabricarse, ya que el líder carismático tiene el poder de manipular la percepción de la realidad para amplificar o minimizar los escenarios de crisis y, así, consolidar su influencia. Consideramos que no solo las crisis, sino también los rasgos antes descritos pueden potenciarse o activarse a través de herramientas digitales, especialmente mediante elementos visuales. Complementando este planteo, como mencionamos al principio de este trabajo, Moffitt (2014) sugiere que el líder populista refuerza su posición al mantener una narrativa constante de crisis, donde destaca problemas existentes en la agenda pública y los amplifica, responsabilizando a una élite específica como culpable. A partir de este encuadre, el líder se presenta como la figura única y capaz de resolver la situación, reforzando su legitimidad y cercanía con el pueblo.

Siguiendo a Madsen y Snow (1991), el carisma es fundamental para atraer a quienes, en medio de la aceleración del cambio social, buscan en el líder no solo seguridad, sino una capacidad de transformación profunda. Este carisma no solo estructura una identidad colectiva, sino que también funciona como una herramienta para captar a sectores indecisos o apáticos. En las nuevas derechas populistas, se consolida como un recurso político clave, operando no solo como un mecanismo de atracción, sino también como el eje de un liderazgo que desafía el statu quo y moviliza a aquellos que se sienten desvinculados del sistema político convencional.

En este contexto, Andrews-Lee (2021) identifica tres componentes clave en la construcción de vínculos carismáticos en tiempos de crisis. Primero, el líder reconoce el sufrimiento de sus seguidores, estableciendo una relación asimétrica que lo sitúa como salvador o redentor. Luego, mediante políticas audaces y enfrentamientos directos contra los enemigos del pueblo, el líder proyecta una capacidad única para resolver problemas, consolidando su imagen de poder excepcional. Finalmente, el líder construye una narrativa cargada de símbolos y emociones en la que su misión se convierte en una lucha moral entre el bien y el mal (Zúquete, 2008). Este uso de símbolos, música e imágenes que evocan figuras históricas o sagradas refuerza su atractivo, consolidando su estatus como líder cultural y movilizando el apoyo popular en una forma de "religión política" que otorga sentido a su liderazgo en el ámbito cultural y político.

De esta forma, los líderes populistas se presentan como auténticos representantes de las masas, rompiendo con un código de vestimenta o las reglas formales de la política, empleando un cotidiano y vulgar, incluyendo incluso insultos o agresiones verbales, para



construir una imagen de cercanía y reforzar esa dicotomía moral entre el nosotros y el ellos. Así, el populismo se distingue por su uso de un lenguaje informal, expresiones exageradas y un lenguaje corporal que refleja una conexión cultural local, destacando elementos socioculturales que revelan la identidad del “verdadero pueblo” en contraste con las élites o el establishment. En esta línea, Francisco Panizza (2013) acuña el término “política de reconocimiento” para describir el esfuerzo deliberado de los líderes populistas por identificarse con las masas, adoptando elementos culturales como el lenguaje coloquial y la vestimenta popular, que la cultura dominante suele considerar inferiores. Este liderazgo carismático, en línea con el análisis desarrollado a lo largo de este trabajo y en consonancia con la diversidad de expresiones de las nuevas derechas, responde a la capacidad del carisma de adaptarse a cada contexto. Tal como señala Souroujon, “las cualidades que hacen al carisma varían de un escenario a otro, las distintas sociedades conciben como ‘extraordinario’, como significativo, distintos adjetivos que puede poseer el líder, relacionado con la cosmovisión en la que se inserta y con la coyuntura particular que está habitando” (Souroujon, 2012:117). Así, el carisma no es un atributo fijo, sino que adopta características diversas, moldeándose a partir de factores como el contexto sociopolítico, la personalidad y estilo del líder, la cultura política local, las herramientas tecnológicas disponibles y la percepción social de crisis. Esta construcción dialéctica del carisma, en la que su contenido varía entre sociedades, permite al liderazgo carismático resonar y sostenerse en función de las necesidades y creencias de cada sociedad. De este modo, nuestro análisis se centra en comprender cómo los líderes construyen su carisma apoyándose precisamente en rasgos de virilidad y mesianismo, examinando particularmente el caso de Javier Milei, pero también observando estas características en otras figuras históricas y contemporáneas.

1.3.1 Virilidad en el liderazgo carismático: Construyendo el superhéroe masculino

A pesar de la diversidad en los liderazgos de las nuevas derechas, con figuras como Giorgia Meloni en Italia, Marine Le Pen en Francia y Alice Weidel en Alemania, el arquetipo predominante sigue siendo el de un líder que encarna una masculinidad blanca, heterosexual y autoritaria. Según Eva Illouz (2023), estos movimientos son intrínsecamente masculinistas, donde la presencia de mujeres en posiciones de liderazgo frecuentemente responde más a estrategias de “genderwashing” que a un compromiso genuino con el feminismo. Por lo tanto, el perfil característico de los líderes novoderechistas se destaca por una personalidad carismática que enfatiza atributos viriles y autoritarios, y en algunos casos, un comportamiento grosero o violento que a menudo se relaciona con lo militar. Mudde y Rovira Kaltwasser (2019) argumentan que, aunque el carisma no es un rasgo esencial del populismo, el estereotipo del “hombre fuerte y carismático” se alinea con la imagen de muchos de los líderes populistas más notorios, especialmente en ciertas sociedades que valoran esas cualidades.

Estos líderes construyen meticulosamente una imagen pública basada en atributos personales que no siempre reflejan la realidad, promoviendo un “culto al líder” que los presenta como figuras masculinas y, en ocasiones, violentas. En contextos de crisis, emergen como salvadores auto-proclamados, afirmando ser los únicos capaces de implementar soluciones de sentido común. Esta construcción de un líder viril se basa en un imaginario de fortaleza, control y dominio que a menudo se apoya en la retórica de una masculinidad hegemónica.

Al considerar la virilidad en el liderazgo, es esencial hacer referencia al pensamiento de Maquiavelo. Para él, el líder ideal es aquel que puede dominar la fortuna y, simbólicamente, a la mujer, asumiendo un rol activo de control y fortaleza. Según Maquiavelo (2008), la “virtud” no solo denota cualidades de liderazgo, sino que también connota aspectos de masculinidad y poder. En este sentido, el líder viril se convierte en una figura que encarna la



fuerza del león, un símbolo de poder y dominio que contrasta con los principios democráticos, que abogan por la pluralidad de voces. Así, este líder evita características que puedan comprometer su autoridad y se proyecta como fuerte, determinado y protector, especialmente en momentos de crisis, donde se presenta como un salvador dispuesto a asumir el destino de la sociedad.

En este marco, de la Torre (2020) destaca que el cuerpo del líder se convierte en un espacio de confrontación antagónica, donde exhibe su hipermasculinidad como símbolo de fortaleza y autenticidad. Este fenómeno se acentúa ante la expansión de nuevas masculinidades no tradicionales, que los líderes de la nueva derecha critican como parte de la agenda "woke". Para reforzar su virilidad extraordinaria, estos líderes ponen en relieve su éxito en diversas esferas, como los negocios, las relaciones con las mujeres, los medios de comunicación, la cultura de masas, el ejército y el deporte.

Un ejemplo emblemático de esta construcción de líder viril en el siglo XX es Benito Mussolini. Según Eatwell (2018), el Duce proyectaba una imagen de hombre de acción, acentuada por su participación en actividades que resaltaban su fortaleza física y determinación. Su carisma incluía un componente paternalista y un atractivo particular hacia las mujeres jóvenes, evidenciado en su afición por deportes como la esgrima y el esquí, que reforzaban su imagen de vigor y dominio. Este enfoque difiere de otros líderes totalitarios contemporáneos, como Hitler o Stalin, cuyo carisma se basaba en características distintas. Mussolini, por su parte, enfatizaba su virilidad al posar sin camisa, exhibiendo su musculatura. La retórica fascista, estudiada por Spackman (1996), revela el meticuloso control que Mussolini ejercía sobre su imagen pública, evitando cualquier indicio de vulnerabilidad. Las noticias sobre su salud o su rol familiar se mantenían en la sombra, y su esfuerzo por proyectar una figura de fortaleza y juventud perpetua consolidó su imagen de líder inquebrantable.

Silvio Berlusconi también representa un caso paradigmático de liderazgo masculinista. Este empresario exitoso no escatimó en presumir su éxito en los negocios y su atractivo con las mujeres, incluso durante su mandato como Presidente del Consejo de Ministros. Mientras sus opositores intentaron convertir sus fiestas sexuales en escándalos políticos, Berlusconi aprovechó el interés mediático para resaltar su virilidad, negando con firmeza las acusaciones de prostitución. El estudio de Andrews-Lee (2021) resalta cómo Berlusconi logró conectar emocionalmente con las masas italianas, canalizando la frustración colectiva y consolidando un movimiento carismático que prometía transferir su éxito a la nación. Carlos Saúl Menem, en Argentina, también cultivó una narrativa de virilidad a través de su imagen de "hombre del pueblo". Su estilo de liderazgo incluía apariciones en eventos deportivos y su relación con celebridades internacionales, proyectando una imagen de cercanía y autenticidad. A menudo se le asociaba con la figura del salvador en tiempos de crisis, reforzando su liderazgo con elementos religiosos que resonaban en la población.

En Brasil, Jair Bolsonaro presenta otra faceta de la virilidad tradicional asociada a la autoridad. Su carrera militar y su discurso, lleno de comentarios sexistas y homofóbicos, construyen una identidad que se siente amenazada por los cambios sociales y las demandas de igualdad. Bolsonaro promete restaurar la ley y el orden y evoca un pasado patriarcal que resuena con ciertos sectores de la población. La figura de Donald Trump se inscribe en un perfil similar: como un empresario exitoso, su estilo de liderazgo se destaca por su machismo extremo y un enfoque en la acción más que en la reflexión. Traverso (2018) describe a Trump como un líder que exhibe su virilidad de manera vulgar y agresiva. La conexión entre estas figuras y su impacto en las redes sociales es significativa, donde los seguidores crean memes y otros elementos visuales que refuerzan sus rasgos de masculinidad y mesianismo.



Stefanoni (2021) señala el surgimiento de un masculinismo antifeminista que nutre a la derecha en línea, fenómeno que ha sido denominado "manosfera". Este entorno no solo amplifica los discursos de estos líderes, sino que también crea un ecosistema donde la masculinidad se entrelaza con la política, fomentando un sentido de comunidad entre sus adherentes. En este sentido, la construcción de un liderazgo viril y carismático se convierte en una estrategia fundamental para los líderes de las nuevas derechas, quienes utilizan su imagen pública y su retórica para establecer vínculos emocionales con sus bases, consolidando así su poder y legitimidad.

1.3.2 Mesianismo en el liderazgo carismático: Un salvador en tiempos de crisis

La noción mesiánica en el liderazgo carismático surge en contextos de crisis social, económica o política, como señala Weber (1922). Estos escenarios permiten que un líder sea visto como un salvador. Según Moffit (2014, 2016), los líderes carismáticos tienden a exagerar la crisis para establecer una división clara entre amigos y enemigos, presentándose como la solución. Laclau (2005) afirma que los movimientos populistas emergen en respuesta a la disolución de discursos hegemónicos, creando un vacío que ellos llenan con nuevas narrativas. La crisis actúa como catalizador que facilita el ascenso de estos líderes. Souroujon (2010) recupera a Weber al definir al profeta como una figura que, a través de un mandato divino, busca transformar creencias y desafiar estructuras tradicionales. La autoridad de un líder carismático se legitima en la fe colectiva de su misión. Además, Rosanvallon (2007) destaca cómo estos líderes evocan la decadencia, asumiendo roles casi proféticos, mientras que Yannuzzi (2007) subraya que las masas se movilizan más por fe y emociones que por racionalidad.

Carlos Saúl Menem, presidente de Argentina desde 1989, es un ejemplo emblemático de este fenómeno. Su llegada al poder coincidió con una profunda crisis económica y social, lo que llevó a la población a buscar un nuevo liderazgo. Menem, con su promesa de cambio y un discurso cargado de referencias religiosas, logró conectar emocionalmente con las masas. Su retórica, que incluía expresiones como "hermanas y hermanos de la patria", reforzaba su imagen de redentor. De manera similar, George W. Bush se consolidó como líder tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, utilizando un discurso que vinculaba la lucha contra el terrorismo con una misión divina. Su retórica militarista y mesiánica lo convirtió en un líder carismático, especialmente entre la derecha religiosa, que lo veía como elegido para guiar a la nación en un momento de crisis.

1.4 Redes sociales y la construcción del sentido común: El papel de las nuevas derechas en la batalla cultural

Las redes sociales han desempeñado un papel crucial en la amplificación de narrativas y liderazgos carismáticos, permitiendo que las personas comunes expresen su ira y encuentren apoyo en un contexto de resentimiento compartido. Según Eva Illouz (2023), la mezcla de emociones negativas en el populismo fomenta antagonismos entre grupos sociales y debilita las instituciones democráticas, distorsionando la realidad. Los líderes carismáticos aprovechan tanto problemas reales que afectan a la clase trabajadora como construcciones imaginarias para fortalecer su influencia, articulando un discurso que organiza el sentido común en torno a la visión del mundo de las nuevas derechas. Hablar de la organización del sentido común nos sitúa en el núcleo de las nuevas derechas populistas y su batalla cultural. Alain de Benoist reinterpreta el concepto gramsciano de hegemonía cultural, afirmando que la hegemonía ideológica es el nuevo campo de batalla. Para avanzar sin ser asociadas con el fascismo, las nuevas derechas deben reconocerse a sí mismas, identificar a su enemigo



principal y aceptar que nada en la vida es neutral. De Benoist sostiene que deben centrarse en una lucha cultural, conectando con sectores que puedan ver estas ideas como rebeldes y antisistema, especialmente en un contexto donde las ideas de izquierda dominaban los círculos intelectuales.

En este contexto, las redes sociales han transformado el acceso al debate público al eludir los controles impuestos por los medios tradicionales. Plataformas como X (anteriormente Twitter), Instagram y TikTok se han convertido en canales de comunicación política, facilitando la difusión de ideas y la movilización de seguidores. A diferencia de los medios tradicionales, las redes sociales permiten una interacción directa entre los líderes y sus seguidores, favoreciendo la creación de comunidades virtuales que se consolidan en torno a una visión ideológica compartida. Este fenómeno no solo permite que las nuevas derechas amplifiquen sus mensajes, sino que también ofrece un espacio para que los votantes se sientan parte de un movimiento más amplio.

Los memes, en particular, han surgido como herramientas clave en la construcción de narrativas. Antonias A. Ellinas (2018) destaca que los actores de estas nuevas derechas dependen de Internet y de las redes sociales no solo para difundir información sobre sus ideas y actividades, sino también para establecer contacto directo con votantes o activistas potenciales. Los memes son productos icónicos del humor hipermediático y surgen de una mediatización continua, caracterizándose por una baja regulación institucional. Este tipo de humor no solo amplía el debate público, sino que también actúa como una fuente de información y promueve la conformación de identidades colectivas. Según Mudde (2021), los memes facilitan giros de sentido y construyen acontecimientos en tiempo real, desempeñando un papel fundamental en la producción y consolidación de narrativas sociales contemporáneas. Además, los memes pueden propagarse rápidamente, creando una viralidad que potencia su impacto. Esta rápida difusión no solo permite a las nuevas derechas presentar sus ideas de manera accesible y atractiva, sino que también contribuye a la polarización del debate público, generando espacios de resistencia y defensa ante lo que consideran ataques a su ideología. De esta forma, las redes sociales y los memes se convierten en herramientas esenciales para la articulación de un discurso populista que desafía la hegemonía cultural de la izquierda.

1.5 El caso argentino de La Libertad Avanza y Javier Milei

1.5.1 La batalla cultural y la emergencia de una subcultura de derecha argentina

En nuestro país, la representación de esta nueva derecha global se manifiesta a través del actual presidente, Javier Milei, y el partido político que lidera, La Libertad Avanza (LLA). El líder libertario argentino transitó de ser una figura de la derecha mediática en los paneles de televisión y un *influencer* político en las redes sociales a convertirse en un protagonista político relevante a partir de la pandemia del COVID-19. Con el objetivo de contextualizar, nos parece acorde realizar una breve descripción del recorrido del actual Presidente de la Nación previo a involucrarse en política, para luego pasar a sus adhesiones teóricas y su involucramiento en la praxis política.

Javier Gerardo Milei, nacido en 1970, es economista egresado de la Universidad de Belgrano y profesor en la misma institución, así como en la Universidad de Buenos Aires. Tras un intento fallido de hacer carrera como arquero en Chacarita, sin llegar a la primera división, trabajó como economista en el banco HSBC y Máxima AFJP, para luego dedicarse, durante más de diez años, como asesor financiero en la Corporación América de Eduardo Eurnekián y en el think tank liberal Fundación Acordar. Su primera aparición en los medios fue en abril de 2015, en el programa *Hora Clave* de Canal 26, conducido por los periodistas Mariano



Grondona y Pablo Rossi. En esa ocasión, estuvo acompañado por Diego Giacomini, su antiguo amigo y coautor de varios bestsellers. En el programa, Milei se presentó como docente universitario, académico y *rockstar*, una faceta que refleja su estilo provocador y con un discurso fuertemente antikeynesiano. A partir de 2016, sus apariciones en programas como *Animales Suelto* e *Intratables* se hicieron cada vez más frecuentes, impulsadas por el alto rating que generaba su presencia en los estudios a partir de su incorrección político, un ejemplo de esto, es la utilización de lenguaje vulgar con insultos a izquierdistas, kirchneristas y progresistas.

En este contexto, nos parece oportuno recuperar lo planteado por Ezequiel Saferstein (2023), quien observa que la derecha radicalizada en Argentina surgida de comunidades digitales irreverentes, se ha expandido hasta protagonizar el debate público y político. La escena conformada por intelectuales, mediadores y simpatizantes de narrativas conservadoras o liberal-libertarias ha emergido como un terreno cultural clave en la Argentina actual. Para este autor, este ecosistema de cultura masiva, tanto digital como material, se ha convertido en un espacio dinámico donde se visibilizan, promueven y debaten temas, valores e ideas, y donde se lleva a cabo una militancia activa. Javier Milei es parte de un grupo de *influencers* como los nombrados Agustín Laje, Nicolás Márquez (autores estos dos de *El libro negro de la Nueva Izquierda*), Alvaro Zicarelli, entre otros, que fueron dando forma a una subcultura de derecha y quienes dan esta batalla al marxismo cultural en territorio argentino (Marquez; Laje, 2016). Tal como afirma Stefanoni (2021), Laje y Milei se dividen la *red pill*¹⁸⁹ cultural y económica respectivamente para atraer a miles de adolescentes y adultos jóvenes en busca de perspectivas alternativas, a partir de sus postulados en los libros, los cuales luego son divulgados a través de conferencias de presentación de los mismos, vídeos de Youtube recortados para generar *viewers* con las frases más resonantes, debates polémicos en Twitter (hoy X). En este sentido, esto ha consolidado un movimiento que no solo ha permanecido en el ámbito virtual de internet, donde, como señala Melina Vázquez (2023), utiliza las redes sociales como puntos de encuentro y difusión de ideas, sino que también intenta replicar los modos de territorialidad de otras militancias, como las del peronismo, para construir una derecha popular.

Asimismo, Vázquez (2023) plantea que Milei establece un diálogo con sus seguidores mediante un lenguaje que mezcla acentos místicos y religiosos, invitándolos a la acción. De esta manera, tanto en los actos previos a las elecciones de La Libertad Avanza (LLA) en la Ciudad de Buenos Aires en 2021 como en las nacionales de 2023, se observa un proceso de homogeneización que incluye la creación de rituales militantes, el uso de narrativas y expresiones comunes como “¡Viva la libertad, carajo!” y la adopción de símbolos distintivos como el león, asociado al mote del actual presidente y las banderas de Gadsden, símbolo global libertario. Como señala Ostiguy (2020) en su enfoque sociocultural del populismo, este fenómeno no solo se enfoca en las ideas, sino también en las emociones y la performatividad. La frase y la estética libertaria de Milei capturan y expresan emociones intensas y populares, de manera similar a cómo la poesía épica o la música han sido utilizadas en liderazgos carismáticos a lo largo de la historia. Estos elementos culturales buscan generar una respuesta emocional fuerte, creando un vínculo personal y visceral con los seguidores. En síntesis, Milei y sus seguidores construyen una identidad política y cultural que se distingue claramente del establishment o las investiduras formales creando un sentido de pertenencia y colectividad entre sus simpatizantes que se ven a sí mismos como protagonistas de una lucha legítima y heroica, reforzada por símbolos y frases impactantes.



Javier Milei se ha integrado a la batalla cultural contra la mentalidad anticapitalista, inspirándose en la idea de Friedrich Hayek (1958) sobre el "mercado de las ideas". Aunque en sus libros se centra en postulados de microeconomía, su discurso en redes sociales y actos públicos abarca temas como el aborto y el feminismo, alineándose con la derecha radical global. Según Morresi y Vicente (2023), los líderes de La Libertad Avanza (LLA) invocan el liberalismo de manera simplista, mientras que Milei adopta la definición de Alberto Benegas Lynch (h), enfatizando el respeto por la vida, la libertad y la propiedad.

1.5.2 La adaptación argentina del paleolibertarismo: La influencia de Murray Rothbard en Javier Milei

La aparición de términos como paleolibertarismo y anarcocapitalismo era escasa en el vocabulario político argentino antes de Milei, quien se adhirió a la perspectiva paleolibertaria de Murray Rothbard en 2013, tras leer "Monopolio y Competencia". Rothbard conceptualiza esta escuela de pensamiento como una combinación de libertarismo con valores conservadores, abogando por la eliminación del Estado mientras se refuerzan las instituciones sociales tradicionales (Stefanoni, 2021). A diferencia de libertarios más cercanos a ideas de izquierda, los paleolibertarios rechazan tanto el libertinismo como el neoconservadurismo estatista, sosteniendo que el libre mercado y los valores judeocristianos son pilares fundamentales para una sociedad libre y civilizada.

Rothbard propone que los paleolibertarios adopten el populismo de derecha como una estrategia política efectiva para captar mayorías electorales en su texto "Populismo de derecha: una estrategia para el paleolibertarismo" (1992). Según él, esto implica un enfoque directo en la arena electoral para superar las limitaciones tradicionales del movimiento, que ha sido históricamente minoritario. Morresi y Vicente (2023) resaltan que esta estrategia tiene el potencial de desplazar a los conservadores moderados del centro de la escena política. Rothbard sugiere un programa de ocho puntos que incluye la reducción drástica de impuestos, el cierre de la Reserva Federal (inspirando la idea de Milei de cerrar el Banco Central en Argentina), y la defensa de los valores familiares tradicionales.

Morresi y Ramos (2023) destacan que Javier Milei se inspiró en Rothbard para entrar en la política con una agenda similar a la que plantea el autor estadounidense. Sin embargo, Milei realizó dos adaptaciones importantes: en lugar de unirse a un partido existente, fundó el suyo propio para evitar compromisos y fortalecer su postura anti-establishment. Además, aunque Rothbard era favorable a la legalización del aborto, Milei, influenciado por Benegas Lynch, se opone firmemente a esta medida. Estas adaptaciones ilustran cómo Milei ha ajustado la estrategia de Rothbard a su contexto argentino y a sus propias convicciones.

El análisis del fenómeno Javier Milei no solo se centra en su figura, sino en los eventos que facilitaron el ascenso de un candidato de ultraderecha sin una organización partidaria consolidada. Aunque se podría rastrear a la democracia de 1983, el menemismo o la crisis de 2001, el enfoque se dirige a momentos de alta polarización entre kirchnerismo y antikirchnerismo. Según Javier Balsa (2024), la llegada de Milei refleja un rechazo a los partidos tradicionales, donde la demonización del kirchnerismo llevó a muchos a considerar su eliminación como esencial para el progreso del país.

1.5.3 De la 125 y el cepo a las marchas “anticuarentena”: los hitos que profundizaron la polarización y dieron forma al ascenso de la nueva derecha en Argentina

Inicialmente, podemos identificar en 2008, el conflicto desatado por la Resolución 125/08, que establecía un esquema de retenciones móviles a las exportaciones agrícolas, con el objetivo de captar una mayor porción de las ganancias extraordinarias generadas por el alza en los precios internacionales de los commodities. Esta medida fue percibida como una



agresión directa por parte del sector agropecuario, que respondió con paros, bloqueos de rutas y manifestaciones masivas. Este conflicto no solo movilizó a los productores rurales, sino que también contó con el apoyo de amplios sectores de la sociedad civil que se identificaron con la lucha contra lo que consideraban un avance excesivo del Estado sobre la propiedad privada y la economía de mercado. Además, medios de comunicación como el Grupo Clarín adoptaron una postura abiertamente opositora, amplificando las voces de descontento y desempeñando un papel crucial en la construcción de una narrativa antikirchnerista (Obradovich, 2021). Además, en 2012, en un contexto de creciente presión sobre las reservas internacionales del Banco Central y de alta inflación, el gobierno implementó el cepo cambiario, una serie de restricciones para la compra de divisas extranjeras. Esta medida generó un amplio rechazo en sectores de la clase media y alta, que vieron limitado su acceso a divisas y, por ende, su capacidad para protegerse contra la inflación y la devaluación. Esto desencadenó un aumento de las protestas y la organización de cacerolazos en varios puntos del país, donde se expresaba no solo el rechazo a la política económica del gobierno, sino también un descontento más generalizado con lo que percibían como un manejo autoritario del poder por parte de Cristina Fernández de Kirchner. Este escenario de creciente conflictividad y polarización política, con sectores cada vez más definidos en su oposición al kirchnerismo, se convirtió en el caldo de cultivo ideal para el surgimiento de nuevas figuras políticas que supieron capitalizar el descontento, como lo hizo la alianza Cambiemos con la victoria en las elecciones presidenciales de 2015 y la llegada de Mauricio Macri al poder.

Sin embargo, la gestión del líder del PRO provocó críticas y desilusión en una parte considerable de su base electoral, que consideraba al gobierno demasiado indulgente con el kirchnerismo, al que veían como el enemigo moral por excelencia y con quien creían que se debía ser implacable en las discusiones políticas. Esto condujo, como señala Stefanoni (2021), a que la derecha más radical los acusara de ser demasiado progresistas y de actuar como "populistas con buenos modales". Este fenómeno se hizo evidente cuando, en 2018, Macri decidió no solo impulsar el debate legislativo, sino también abrir la discusión pública sobre la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo. En este contexto, se empezó a percibir una convergencia de fuerzas derechistas dentro del movimiento pro-vida, que se expresó en un rechazo generalizado al proyecto de ley. Como destaca Melina Vázquez (2023), estas movilizaciones crearon un espacio donde grupos de jóvenes con formación religiosa se acercaron a las ideas de derecha, y donde confluyeron tanto sectores liberal-conservadores como nacionalistas-reaccionarios. Esta oleada derechista se reflejó en la presencia de candidatos en las elecciones presidenciales de 2019, como Juan José Gómez Centurión y José Luis Espert, provenientes de las corrientes nacionalista-reaccionaria y liberal-conservadora, respectivamente (con sus matices y entrelazamientos). Esto indicó una posible expansión de estas ideas de derecha. Este giro hacia una representación más a la derecha que la del PRO comenzó a hacerse notable a partir de la pandemia de coronavirus y las restricciones impuestas por el gobierno de Alberto Fernández en marzo de 2020.

En primer lugar, aprovechando el contexto de encierro y restricciones, Milei utilizó la noción de libertad para consolidar su posición como un defensor ferviente de las libertades individuales frente a lo que él consideraba medidas autoritarias, denominadas "infectadura" —un término acuñado por el YouTuber de derecha y politólogo Franco Rinaldi— y utilizado tanto por él como por influencers de derecha como Carlos Maslatón. En segundo lugar, se produjo un notable incremento en los discursos conspiranoicos que no sólo cuestionaban la existencia y la gravedad del COVID-19, sino que también lo interpretaban como parte de un supuesto plan del Nuevo Orden Mundial, impulsado por figuras como George Soros y Bill Gates para ejercer un control global. Estos discursos alimentaron la desconfianza hacia las medidas sanitarias y promovieron la idea de que la pandemia era un pretexto para imponer



restricciones a las libertades individuales. Paralelamente, los movimientos antivacunas ganaron fuerza al difundir teorías que sugerían que las vacunas desarrolladas para combatir el virus representaban un peligro para la salud, alegando efectos adversos graves o incluso vinculándolas a un supuesto control poblacional, lo que exacerbó aún más el escepticismo y la polarización en torno a la respuesta a la pandemia. En tercer lugar, aumentaron las manifestaciones contra las medidas sanitarias, con la participación de figuras opositoras como Patricia Bullrich, Fernando Iglesias y Hernán Lombardi, entre otros. Estas protestas se caracterizaron por actos de violencia simbólica, como la instalación de guillotinas para "ejecutar" metafóricamente a políticos y la colocación de bolsas mortuorias frente a la Casa Rosada con los nombres no solo de funcionarios públicos, sino también de personas cercanas al kirchnerismo, como Estela de Carlotto y los miembros de "La Cámpora". Estos actos de violencia simbólica sirvieron como preludio a la materialización del intento de asesinato de Cristina Fernández de Kirchner en septiembre de 2022, perpetrado por Fernando Sabag Montiel. Por último, el episodio de la foto de Olivos y el escándalo del vacunatorio VIP, en el que personas cercanas al gobierno recibieron vacunas de manera privilegiada, reforzaron el descontento con el gobierno de Alberto Fernández, que ya venía siendo duramente criticado por su gestión de la pandemia debido al elevado número de muertos y al impacto económico causado por el confinamiento.

1.5.4 La llegada al poder y la desmarginación de la ultraderecha del sistema político argentino

En este contexto, Javier Milei sostiene que una élite política, a la que denomina "casta", explota al pueblo argentino, complicando su vida diaria con restricciones y altos impuestos. Esta narrativa refuerza su discurso populista, presentando a la clase dirigente como una organización corrupta que oprime a los "argentinos de bien". Milei sitúa la moral en el centro de su construcción populista, definiendo al pueblo como virtuoso y a la élite como corrupta y egoísta. Los "argentinos de bien" representan el sector moralmente superior que desea el bienestar general, mientras que la casta es vista como traidora, motivada por intereses propios.

Esta retórica moralista se apoya en símbolos de poder y masculinidad: Milei se autodenomina león y describe al Congreso como un "nido de ratas", enfatizando su papel como defensor de la población. Se presenta como un mesías que debe despertar a la sociedad argentina del letargo y liberarla de la élite. Los resultados de las elecciones legislativas de 2021 y presidenciales de 2023 reflejan un voto de protesta que unificó demandas de distintos sectores de la derecha, consolidando un liderazgo que fusiona elementos del liberalismo, conservadurismo y libertarismo.

Milei se convierte en un portavoz de un electorado desencantado con las estructuras políticas tradicionales, que busca libertad individual y económica. Según Morresi y Ramos (2023), LLA representa una amalgama de propuestas de derecha que abordan temas como políticas pro-mercado, nacionalismo, conservadurismo reaccionario, y un desdén por la democracia liberal.

LLA parece representar una fusión de propuestas de derecha: políticas pro-mercado, referencias positivas al nacionalismo (con menciones al conflicto Malvinas), al nativismo (en el sentido de la construcción de un outgroup compuesto por ciudadanos a los que se considera poco argentinos, como los activistas de pueblos originarios), al conservadurismo reaccionario (contra el feminismo y los movimientos LGBT), al repertorio de la alt-right de origen estadounidense (el combate contra la corrección política), la ley y el orden (la promoción del punitivismo duro, pero



también la represión de movimientos sociales de izquierda) y el desdén por la democracia liberal (vista como un método permeable a los abusos de las mayorías y porque el sistema republicano establecería inconvenientes trabas a la voluntad popular de cambios en un sentido libertariano) (p. 7).

La construcción de su liderazgo carismático y mesiánico se sostiene en la viralización de memes y contenido visual que lo consolidan como un salvador, dispuesto a restablecer el orden en una nación devastada por el intervencionismo y el populismo. En el siguiente capítulo, se analizará cómo Milei articula su liderazgo mediante elementos de mesianismo y virilidad, reforzando su figura pública como león o mesías, con la misión de despertar a un pueblo en letargo.

Corpus de memes e imágenes creadas a través de Inteligencia Artificial compartidas o retuiteadas por las cuentas oficiales de Javier Milei

MEME N°1



MEME N°2



MEME N°3



MEME N°4



MEME N°5



Primeras aproximaciones

A través de los memes compartidos en sus cuentas oficiales, Javier Milei logra proyectar una imagen de líder carismático y viril, utilizando simbolismos que apelan a emociones y percepciones colectivas. El meme N°1 donde se observa la representación del león liberando a personas de una jaula frente al Congreso no sólo sugiere una narrativa de liberación y rescate del pueblo argentino, sino que también establece una dicotomía entre el "pueblo" y la "casta" política. En este contexto, el león se erige como una figura casi mítica, simbolizando la fuerza, la protección y la capacidad de actuar decisivamente contra un sistema que Milei y sus seguidores consideran opresivo.

El meme N°2 muestra al león combatiendo o persiguiendo ratas amplifica esta idea, retratando a Milei como un cazador que elimina a sus enemigos políticos. Este simbolismo sugiere que su lucha no es solo una cuestión de política, sino una batalla moral contra la corrupción y la ineficiencia, reforzando su imagen como un líder valiente y decidido. La metáfora de las ratas también puede aludir a la percepción negativa que se tiene sobre los políticos tradicionales, deshumanizándolos y presentándolos como adversarios a ser exterminados en una cruzada por el bienestar nacional.

En cuanto al meme N°3, donde Milei se asemeja a Terminator, que busca aniquilar a la casta, se subraya su carácter combativo y su disposición a enfrentar cualquier obstáculo. Esta representación no solo refuerza la idea de un liderazgo fuerte, sino que también alude a una narrativa de futuro, en la que Milei se presenta como un agente de cambio, dispuesto a erradicar viejas estructuras y restaurar el orden.

El meme N°4 muestra a un Milei erigiéndose desde el cielo en el Obelisco de Buenos Aires sugiere una conexión casi divina con su misión política, presentándolo como un salvador providencial. Este simbolismo evoca la idea de un liderazgo trascendental, capaz de guiar al pueblo hacia un nuevo amanecer. Además, este tipo de representación resuena con el imaginario colectivo que asocia el obelisco con la identidad nacional, estableciendo así una conexión emocional más profunda con los ciudadanos.

Por último, el uso de imágenes manipuladas como la imagen número 5 muestra a Milei con rasgos juveniles y viriles, evocando el arquetipo del "Chad", refuerza su aspiración a encarnar una masculinidad hegemónica y dominante. Esta representación de virilidad no solo se alinea con los ideales tradicionales de liderazgo, sino que también busca atraer a un electorado que valora la fuerza y la determinación en tiempos de incertidumbre. Al presentar una versión



idealizada de sí mismo, Milei apela a las inseguridades y aspiraciones de su base, consolidando su posición como un líder enérgico y dinámico.

En conjunto, estos símbolos y signos utilizados en los memes de Milei son fundamentales para comprender cómo construye su identidad pública y se conecta emocionalmente con sus seguidores. En un análisis semiótico posterior, será crucial explorar cómo estos elementos visuales no solo refuerzan su mensaje político, sino que también crean una narrativa visual que puede moldear la percepción del público sobre su figura y sus propuestas. Estos memes, al operar en el espacio digital, no solo actúan como herramientas de comunicación, sino que también se inscriben en un contexto cultural más amplio, donde la política y la estética se entrelazan en la construcción de identidades contemporáneas.

Bibliografía

- ANDREWS-LEE, C. (2021) *The Emergence and Revival of Charismatic Movements. Argentine Peronism and Venezuelan Chavismo*. Cambridge University Press
- Ansaldi, W. (2024) Si ven al futuro, díganle que no venga. *Revista Mexicana de Sociología*, [S.l.], v. 86, n. 1° NE, p. 17-51, mayo 2024. ISSN 2594-0651. Disponible en: <<http://132.248.234.93/index.php/rms/article/view/62572>>. Fecha de acceso: 09 mayo 2024
- Balsa, J. (2024) *¿Por qué ganó Milei? Disputas por la hegemonía y la ideología en Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Biglieri, P.; Perelló, G. (2023). Antipopulismo, autoritarismo y ultraderechas en la Argentina actual. *Studia Politicae*, 60; 12-2023; 272-300. Universidad Católica de Córdoba. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales;
- BOBBIO, N. (1995). *Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política* (Alessandra Picberlione, Trad.). Buenos Aires: Taurus.
- BRUM, E. (2019). *Brasil, construtor de ruínas: um olhar sobre o Brasil, de Lula a Bolsonaro*. Arquipelago Editorial.
- de Benoist, A. (1982). *La Nueva Derecha*. Editorial Planeta.
- DORNBUSCH, R. y EDWARDS, S. (1991). *The macroeconomics of populism*. Journal of Development Economics.
- EATWELL, R. y GOODWIN, M.J. (2019). *Nacionalpopulismo. Por qué está triunfando y de qué forma es un reto para la democracia* (María Eugenia Santa Coloma, Trad.). Barcelona: Atalaya - Ediciones Península.
- Elo S, Kyngäs H. The qualitative content analysis process. J Adv Nurs. 2008 Apr;62(1):107-15. doi: 10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x. PMID: 18352969.
- Fernández, D.L. (2023) *Utopía y mercado : pasado, presente y futuro de las ideas libertarias*. Adriana Hidalgo Editora.
- FORTI, S. (2021). *Extrema derecha 2.0: Qué es y cómo combatirla*. Madrid: Siglo Veintiuno
- Fratlicelli, D. (2023) *El Humor Hipermediático: Una nueva de la mediatización reidera*; Teseo.
- HAYEK, F. (1958) *Individualism and Economic Order*. University of Chicago Press.
- Gentile, E (1990) Fascism as Political Religion. *Journal of Contemporary History* Vol. 25, No. 2/3 (May - Jun., 1990) , pp. 229-251.
- Gentile, E (2008) God's democracy : American religion after September 11. (Religion, politics, and public life, ISSN 1934-290X) Includes bibliographical references (p.) and index.
- ILLOUZ, E. (2023). *La vida emocional del populismo. Cómo el miedo, el asco, el resentimiento y el amor socavan la democracia*. Katz Editores.



- KESTLER, T. (2022). Radical, Nativist, Authoritarian—Or All of These? Assessing Recent Cases of Right-Wing Populism in Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 14(3), 289-310.
- KRIPPENDORF, K (1990) *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Paidós Comunicación
- LACLAU, Ernesto, 2005, *La razón populista*, Buenos Aires: Fondo de cultura económica
- Lyndon, W. (2021). “Trump, memes and the Alt-right: Emotive and affective criticism and praise”. *Russian Journal of Linguistics*, 25(3), 789-809.
- Maquiavelo, N. 2008 (1513). *El Príncipe*. Editorial Gradfco. Buenos Aires.
- Márquez, N. y Laje, A. (2016), *El libro negro de la Nueva Izquierda: Ideología de género o subversión cultural*, Buenos Aires, Unión.
- Moffitt, B. (2014). How to Perform Crisis: A Model for Understanding the Key Role of Crisis in Contemporary Populism. *Government and Opposition*. Vol. 50 (2) pp. 189-217. Doi: 10.1017/gov.2014.13
- Moffit, B (2016) *The global rise of populism : performance, political style, and representation*. Stanford University Press
- MORRESI, S. (2008). *La nueva derecha argentina y la democracia sin política*.
- MORRESI, S. (2020). Convergencias inesperadas de las derechas políticas. En Gastón Souroujon y Andrea Bolcatto (Eds.), *Los nuevos rostros de la derecha en América Latina. Desafíos conceptuales y estudios de caso* (pp. 49-68). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- MORRESI, S. y RAMOS, H. (2023). *Apuntes sobre el desarrollo de la derecha radical en Argentina: El caso de "La Libertad Avanza"*. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Centro de Recursos Humanos.
- Moyano, M (2019) *Trolls S.A. La industria del odio en Internet*. Planeta.
- Mudde, C (2007) *Populist Radical Right parties in Europe*. Cambridge University Press. University of Georgia.
- MUDDE, C.(2021). *La ultraderecha hoy*. Paidós. Estado y sociedad. Barcelona
- MUDDE, C. y ROVIRA KALTWASSER, C. (2019). *Populismo: una breve introducción*. Madrid: Alianza Editorial.
- MURILLO, M.V., & OLIVEROS, V. (2024). Argentina 2023: La irrupción de Javier Milei en la política argentina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 44(2), 161-185. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000116>
- Nagle, A. (2017). *Kill all normies: Online culture wars from 4chan and Tumblr to Trump and the alt-right*. John Hunt Publishing.
- Nozick, R. (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*, Ed. FCE.
- OSTIGUY, P. (2017). Populism: A Socio-Cultural Approach. In Cristóbal Rovira Kaltwasser; Paul Taggart y Pierre Ostiguy (Eds.), *The Oxford handbook of populism*. New York: Oxford University Press.
- PEREYRA DOVAL, G. y SOUROUJON, G. (2021) *Global Resurgence of the Right. Conceptual and Regional Perspectives*. Routledge Studies in Fascism and the Far- Right, London & New York.
- Rosanvallon, P. (2007) *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. ed. Manantial.
- Rothbard, M. (1992), “Right-Wing Populism: A Strategy for the Paleo Movement”, *Rothbard-Rockwell Report*, enero.
- Ruocco, J. (2023) *¿La democracia en peligro? Como los memes y otros discursos marginales de internet se apropiaron del debate público*. Paidós
- RYDGREN Jens (ed.) (2018) *The Oxford Handbook of the Radical Right*, Oxford Handbooks



- Saferstein, E. (2024). Las presentaciones de best sellers políticos de derechas como escenarios para la “batalla cultural” y la disputa política. *Revista Letral*, (32), 208–243. <https://doi.org/10.30827/rl.v0i32.29224>
- Saferstein, E. A., & Stefanoni, P. (2023). “Edición y reacción: Cómo la batalla cultural antiprogresista argentina se despliega (también) en los libros”, *Estudios Ibero- Americanos*, 49(1), 1-18.
- Sartori, G. (2003) *Homo Videns*. Octaedro, Buenos Aires.
- SCHMITT, C. 1984 (1927) *El concepto de lo político*. Ed. Folios, Bs. As
- Shifman, L. (2014) *Memes in Digital Culture*. Massachusetts, MIT Press.
- Spackman, B. (1996) *Fascist Virilities. Rhetoric, Ideology, and Social Fantasy in Italy*. University of Minnesota Press Minneapolis. London
- STEFANONI, P. (2021). *¿La rebeldía se volvió de derecha? Cómo el antiprogresismo y la anticorrección política están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- SEMÁN, P. [coord.] (2023) – *Está entre nosotros*. Siglo XXI. Buenos Aires
- SOUROUJON, G (2012) *El peronismo vuelve a enamorar: La articulación de un imaginario político durante el gobierno de Menem*. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Rosario
- Souroujon, G. (2010) El nuevo Prometeo: algunas reflexiones en torno al liderazgo carismático en el contexto de las democracias modernas. *Temas y debates: revista universitaria de ciencias sociales*, ISSN 1666-0714, ISSN-e 1853-984X, N°. 19, 2010, págs.93-112
- Souroujon G. y Bolcatto A. [Eds.] (2020) , *Los nuevos rostros de la derecha en América Latina. Desafíos conceptuales y estudios de caso*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.
- TRAVERSO, E. (2018) *Las nuevas caras de la derecha*. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Trejo Delarbre, R. (2009). *Internet como expressao e extensao do espaco público*. MatrizEs Año 2 No. 2
- Van Dijck, J. (2016). *La cultura de la conectividad*. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Vázquez, M. (2023). “‘Ahora es nuestro tiempo’. Activismos juveniles en las nuevas derechas durante la pandemia (Argentina, 2020-2022)”, *IBEROAMERICANA. América Latina-España-Portugal*, 23(82), 117-137.
- Winckler, G. (2019). Internet memes: una relación visual contemporánea; Universidad Rey Juan Carlos; *Arte y Sociedad*; 17; 11-2019; 1-11
- Weber, M. 1992 (1922) *Economía y sociedad*. Ed. FCE. Buenos Aires
- YANNUZZI, María de los Ángeles, 2007, *Democracia y sociedad de masas. Las transformaciones del pensamiento político moderno*, Rosario: Homo Sapiens
- Zeifer, B. (2017). *Deliberación, representación y participación ciudadana en el espacio público virtual*. Estudios Sociales. UNL. N°56.
- Zuquete, J.P. (ed.) (2020) *Routledge International Handbook of Charisma*. Routledge International Handbooks.



Área temática: Política comparada.

¿Qué le queda a la Libertad Avanza?

Análisis comparativo de la representación política en clave territorial

Ambroggio Fogel Cristina,

crisambroggio@gmail.com

UNL- FHUC (Facultad de Humanidades y Ciencias)

Resumen/ abstract:

La representación política es un término ampliamente discutido, la realidad plausible reconoce a la representación política como medio fundamental a la hora de visualizar la diversidad de la sociedad en las instituciones de gobierno. En tal sentido, los mayores desafíos radican en el qué y cómo se representa. Amplios son los debates acerca del fenómeno de “malapportionment”, o dicho en otros términos de la sobre y subrepresentación de las diferentes provincias. La “Libertad Avanza” desempeña un papel crucial en el debate sobre la representación, ya que sus iniciativas buscan ajustar la legislación para mejorar la representatividad y reflejar de manera más fiel la voluntad popular. Por tanto, el presente trabajo pretende analizar los resultados legislativos para la cámara de Diputados del año 2023 en seis provincias y demostrar de qué forma se alteraría la transformación de votos en escaños para el partido en cuestión; si las reformas que pretende impulsar el actual gobierno enmarcadas en la “Ley Bases” tuviesen validez y eficacia. Consideramos esencial analizar la dimensión territorial de estas reformas y si realmente contribuirían a resolver los desafíos actuales de la representación política en Argentina.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

1. Introducción



El Congreso de la Nación Argentina es uno de los pilares fundamentales del sistema democrático del país, desempeña por ende un rol crucial en la representación de la voluntad popular y en la elaboración de las leyes que rigen la vida de los ciudadanos. Sin embargo, a lo largo de los años, se han planteado diversas críticas y análisis respecto a la equidad, eficacia de esta representación y criterio de proporcionalidad. Uno de los fenómenos más destacados en este sentido es el "*malapportionment*", un término que se refiere a la desviación entre el porcentaje de escaños que se eligen dentro de un distrito y el porcentaje de población con derecho a sufragar, lo que puede llevar a una representación desproporcionada dentro del Congreso (Cosano, 2019).

El *malapportionment* en Argentina es un fenómeno que ha suscitado debates y controversias, ya que afecta la igualdad del voto y la justicia representativa, de hecho, pone en tela de juicio el principio democrático "un hombre, un voto". En las líneas siguientes se pretende traer a colación la representación dentro de la Cámara de Diputados de nuestro país, en especial atención a aquellas provincias que, en relación a la cantidad de bancas y de población, están sobre o subrepresentadas. En dicha oportunidad, nuestros objetos de estudio serán cuatro provincias (Catamarca, Córdoba, Mendoza y Tierra del Fuego). A través de este análisis, se espera proporcionar una visión comprensiva del estado actual de la representación en la Cámara de Diputados de Argentina, poniendo de relieve las implicancias del *malapportionment* para la democracia y la gobernabilidad del país empeñada bajo el partido de la Libertad Avanza. La decisión democrática de impulsar reformas que tengan como eje principal la representación supone la existencia del consenso primario sobre los objetivos de la reforma, impulsar y llevar adelante discusiones sobre los mecanismos y dejar a un lado los beneficios propios de un partido político en específico (Calvo, 2001)

El trabajo que a continuación se ubica pretende realizar un estudio sobre uno de los puntos que contiene el *proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para La Libertad de los Argentinos*", también conocido como "*Ley ómnibus*"¹⁹⁰, proyecto de ley presentado el día 27 de diciembre de 2023 dirigido al Congreso de la Nación, por el Poder Ejecutivo; en especial aquellos que buscan impulsar cambios dentro del sistema electoral y la Cámara de Diputados a nivel nacional. El recorrido analítico versa entre la noción teórica y las características que le son propias a la Cámara y la puesta en práctica de las modificaciones que buscan impulsarse dentro del recinto. Para ello, se tomarán como parte aguas las elecciones legislativas desarrolladas el 22 de octubre de 2023 en las provincias ya mencionadas anteriormente, y se reclutará como base de datos los resultados electorales de tales contiendas para demostrar cuál sería la composición de la Cámara, qué partidos políticos ocuparían dichas bancas y cuáles efectivamente le corresponderían al partido de la Libertad Avanza. Es decir, se desprende la necesidad de dar cuenta de los efectos, hipotéticos, de la puesta en práctica del proyecto en cuestión. Además, se agrega un análisis de los motivos principales para impulsar dichos cambios, para luego problematizar la ocupación efectiva de las bancas de la cámara baja, en favor o en contra de la Libertad Avanza.

Es importante destacar que, dado a que el proyecto observado no ha sido sancionado, se trabajará en términos hipotéticos deductivos, es decir se deducen consecuencias o predicciones que deberían observarse en base a una hipótesis formulada (para el caso, en forma de proyecto de ley) y luego testearla o falsearla, con datos.

Se abordan tanto cuestiones cualitativas como cuantitativas, que permitirán examinar a fondo el objeto de investigación en cuestión y problematizarlo. Las elecciones celebradas en

¹⁹⁰ Al día de la fecha, la totalidad de este proyecto obtuvo sanción por parte de ambas Cámaras, no obstante los artículos y puntos que refieren a las modificaciones dentro del Sistema Electoral no fueron incluidos en el debate.



octubre de 2023 para los cargos de Presidente y Diputados a nivel nacional en dichas provincias nos parecen una herramienta central para entender y desplegar el análisis del sistema electoral de cada una de las provincias y la posible distribución de las bancas al considerar nuevas reglas dentro del sistema. Dentro de la misma trama argumentativa, y tal como lo mencionamos anteriormente, el principal protagonista político es el partido de la Libertad Avanza, en favor de conocer cuántas bancas obtendría y cuáles serían los motivos y razones de tal impulso.

2. Objetivos:

El presente trabajo se propone analizar los posibles efectos y consecuencias que traería aparejada la implementación de las modificaciones referidas al sistema electoral y a la Cámara de Diputados a nivel Nacional expuestas en el proyecto de Ley ya citado. Se pretende demostrar tras la recuperación de los resultados legislativos nacionales que tuvieron lugar algunos meses atrás dentro de las provincias tomadas como objeto de estudio y observación, cómo se desarrollaría el reparto de las bancas aplicando las modificaciones que mencionamos anteriormente. Con este propósito, se plantean varios objetivos específicos:

En primer lugar, se busca realizar un análisis exhaustivo de la legislación vigente que presenta nuestra Cámara Nacional de Diputados y del proyecto de Ley encomendado por el gobierno de turno. En segundo lugar, se abordarán los aspectos fundamentales y las diferentes particularidades que presenta cada una de las provincias, a los fines de comprender su distribución geográfica en departamentos como los diferentes circuitos electorales que formaron parte de las elecciones a Diputados Nacionales, su composición y renovación de legisladores y la cantidad pretendida por estas nuevas iniciativas de reforma, así como también, la participación electoral y de los diferentes partidos políticos. Estas fuentes primarias de información servirán como base para respaldar y enriquecer nuestro estudio, para comprender una eventual distribución de las bancas y los posibles efectos en la representación. En esta línea y bajo estos objetivos, se reconoce como principal actor de interés al partido de la Libertad Avanza y la propia competencia por las bancas dentro de la Cámara Baja a nivel nacional por medio de este enfoque de simulación electoral que se pretende impulsar.

3. Marco conceptual

Para sostener el conjunto de aserciones presentes en el correr de la tinta, se utilizará una serie de aportes teóricos que proveen la conceptualización sistemática sobre la cual construiremos los cimientos analíticos. Es por ello, que se recuperan los diferentes atributos que puede presentar un sistema electoral, sumado a conceptos como “magnitud efectiva” y “*malapportionment*”.

A la vez, el trabajo se construye sobre los aportes teóricos de autores como Cox (2004), Escolar (2005), Reynoso (1999), entre otros. Esto servirá para poner en diálogo diferentes voces que nutrirán el trabajo. También, se mencionan como parte del corpus bibliográfico la legislación existente materializada en la Constitución Nacional y el proyecto de reforma de ley, siendo estas fuentes primarias de información.

Es pertinente comenzar exponiendo sobre qué se entiende por sistema electoral, dado que es el concepto que engloba a los demás. Tal como lo define Nohlen (1994) es el conjunto de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación, que luego transformarán la voluntad ciudadana en órganos de representación política. Como estructuras complejas que son, pueden ser comprendidos y estudiados a partir de diferentes atributos como: circunscripciones electorales, formas de votación, candidaturas, y conversión de votos en escaños. No obstante, para el presente trabajo sólo se mencionan algunos de ellos, en función de su relevancia para el estudio. Por tanto, quedan relegados a éstos atributos como: circunscripción electoral, fórmula electoral y reglas de nominación de candidatos. Por



tamaño de la circunscripción el autor ya citado se refiere a la cantidad de escaños que le corresponden, es decir cuántas bancas pertenecen a dicha circunscripción. Es posible determinar dos tipos: circunscripciones uninominales o circunscripciones plurinominales. En las primeras es posible aplicar solamente el principio de decisión por mayoría absoluta o relativa, por lo que solamente existe una banca en juego. En las segundas también se permite un principio de decisión proporcional dado que bajo este tipo de circunscripciones se abarcan a más de una banca. Este concepto es importante dado que, el tamaño de las mismas determina el efecto proporcional de un sistema electoral; la proporcionalidad del sistema refiere a un reparto de bancas fiel a la cantidad de votos que obtuvo cada uno de los partidos políticos dentro de cualquier elección.

En diálogo, Cox (2004) argumenta que la estructura de un distrito refiere al número y a la magnitud de todos los distritos electorales usados en un sistema electoral, donde se define al distrito electoral como un área geográfica determinada legalmente en la cual se suman los votos y se asignan los escaños, y donde la magnitud del distrito es el número de cargos elegibles que se desprenden de cada uno de los distritos. La fórmula electoral se refiere a aquellos procesos matemáticos que traducen las voluntades de los ciudadanos, es decir los votos, en el reparto efectivo de los distintos cargos que estén en juego. Siguiendo con la trama argumentativa del autor antes mencionado, toda conversión de votos en escaños puede pertenecer a dos grandes grupos: por un lado, a lo que define como “regla de mayoría relativa” (MR) y por otro, “métodos de representación proporcional” (MRP) (op.cit). Dado que el foco del trabajo es la Cámara de Diputados (y tal como se mencionará luego) solo se tendrá en cuenta el segundo grupo, específicamente el método D’ Hondt. Esta fórmula electoral “...convierte los totales de los votos de la lista en la asignación de escaños entre las listas...” (Cox, 2004:81). Por tanto, los votos obtenidos se dividen por la cantidad de escaños o bancas que desean ocuparse, es decir, es un proceso matemático donde los cocientes en orden creciente, determinan la cantidad de escaños para cada partido político. Dentro de dicha conversión de votos en escaños, existe lo que se denomina “barrera legal”; entendida como aquél piso mínimo de votos que los diferentes partidos políticos deberán conseguir para participar del reparto de bancas (Nohlen, 1994). En lo que respecta a la forma de votación, este concepto alude a la libertad o restricción que tiene el electorado a la hora de determinar sus preferencias. Estos tipos de votación pueden ser de tipo cerrada y bloqueada, cerrada y desbloqueada o abierta según Payne (2006).

Atender a los diferentes atributos de los sistemas electorales permite comprender lo que Calvo (2001) entiende y define como “sesgo mayoritario”. Este autor sostiene que dentro de todo sistema existen reglas que asignan desproporcionadamente asientos legislativos a los ganadores de la contienda electoral, ya sea para garantizar principios normativos como el de mayor gobernabilidad o buscar garantizar el poder de ciertos partidos y/o candidatos (p.6). Este concepto es el resultado mecánico de la magnitud del distrito, es decir cuántos cargos se eligen, y la fórmula electoral, por lo que el resultado tangible es que no todos los votos valgan lo mismo dentro de distritos que no se mantienen fijos o a partir de qué partido(s) gane o pierda. Contextualizado dentro de la Cámara Baja a nivel nacional, este sesgo mayoritario supone que determinadas provincias estén sobre o subrepresentadas en razón de la cantidad de habitantes que poseen; fenómeno también denominado “*malapportionment*”. Reynoso (1999) la define como “la diferencia existente entre el porcentaje de escaños o cargos en disputa en un distrito y el porcentaje de población o electores dentro de ese mismo distrito” (p3). En diálogo, bajo esta definición y en términos prácticos, la presencia de cierto sesgo supone que los ciudadanos de determinadas circunscripciones tengan sufragios comparativamente más valiosos a la hora de elegir a sus representantes. (Cosano, 2019). Este fenómeno implica consecuencias y efectos en el corto y largo plazo. En el primero dado que



modifica en términos mecánicos la propia traducción de votos en escaños, en el segundo generando un efecto psicológico en los comportamientos de las elites y de los votantes al modificar sus preferencias para no desperdiciar votos (op.cit). Además de las implicancias, esta distorsión resulta medible si se tiene en cuenta la diferencia existente entre %M (magnitud del distrito) y %N (número de electores habilitados a votar). Lo interesante del término es comprender sus implicancias y efectos, así como también sus consecuencias dentro del sistema electoral argentino, y específicamente dentro del Congreso nacional. Por último, por fuera de los atributos electorales, es necesario comprender otro concepto que nuclea la competencia electoral y la ocupación efectiva de las bancas, por lo que se introduce el concepto de “magnitud efectiva”. Calvo (2001), bajo este término se refiere al tamaño de una circunscripción electoral ajustado por el número de partidos que efectivamente tienen la posibilidad de ganar escaños en dicha circunscripción. Este concepto busca capturar de manera más precisa el grado de competitividad que, bajo este estudio, tienen los partidos políticos dentro de las provincias de ocupar efectivamente bancas dentro del Congreso. A modo de salvedad cabe destacar que, el presente trabajo está pensado y consignado bajo previsiones, donde se busca reconstruir en términos hipotéticos deductivos cuál hubiese sido la distribución de las bancas, teniendo en cuenta como base de datos los resultados legislativos de dichas elecciones, en favor del partido de la Libertad Avanza.

4. Desarrollo

4.1 Escalones alterados: de la teoría a la práctica. Recorrido normativo vigente.

Pues bien, el primer paso a realizar consiste en traer a colación la actual legislación dentro de la Cámara, para luego esbozar ciertas comparaciones con la que pretende impulsar el poder ejecutivo.

En términos generales, en lo que respecta a la forma de elección de los miembros que integran la Cámara y a su criterio de proporcionalidad, es necesario citar el artículo número 45 de nuestra Constitución Nacional, donde se argumenta que la cámara se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragio. En tal sentido, la elección de los miembros estará a cargo del mismo pueblo, quienes lo harán por medio de un procedimiento de votación de lista cerrada y bloqueada¹⁹¹. Cabe mencionar que el territorio de la República Argentina se divide en 24 distritos electorales, que coinciden con las unidades administrativas federales, conocidas como provincias. (Reynoso, 1999). Además, dentro del mismo artículo constitucional se hace alusión al criterio de razón de proporción. En tal sentido, el número de representantes será de un diputado por cada treinta y tres mil habitantes (33.000) o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos (16.500)¹⁹². Por fuera del criterio numérico, uno de los aspectos destacados corresponde a la mención del censo como un actor clave a la hora de fijar, acorde a la cantidad de habitantes que arroje como resultado el mismo, el número de miembros de la Cámara Baja. ¿Ahora bien, es aplicable y existe un correlato estricto y directo entre los resultados del censo, el criterio de proporcionalidad y la cantidad de miembros que posee dicha Cámara?

En suma, la legislación en su artículo 46 menciona la distribución de bancas, realizando una enumeración por provincias la propia cantidad de diputados, acorde con el criterio de

¹⁹¹ Dentro de este tipo de lista el votante puede elegir solo entre aquellos candidatos que son incluidos dentro de una lista, en suma, un tipo de lista bloqueada supone que el elector vota por una lista donde no puede elegir ni alterar el orden de los candidatos dentro de la misma. (Payne, 2006)

¹⁹² A modo de aclaración cabe tener en cuenta que tras el aumento poblacional fue necesario ampliar dicho criterio de proporcionalidad. Actualmente el criterio es de un diputado cada 161.000 habitantes, aunque si se toma de referencia el último censo realizado (2022) el mismo debería ser modificado.



proporción que se mencionó anteriormente. Al profundizar sobre este artículo, es evidente que, si bien dentro de nuestra historia cada una de las provincias gozaron de tal cantidad de Diputados, los números que se explicitan no corresponden con la conformación actual de la Cámara. Es merecedor mencionar nuevamente, el papel clave que juegan los censos. Acorde a la legislación, cada diez años se realizan tales recuentos de personas, por medio de los resultados que se arrojan, el Congreso de la Nación se ve obligado a aplicar el criterio de proporcionalidad; para así definir la cantidad de miembros de la Cámara de Diputados. Entonces, ¿Porque, luego de conocerse los resultados del último censo en el año 2022, no se aumentó la cantidad de miembros? Se podría pensar en una respuesta simplista y afirmar que no existe lugar físico dentro del recinto de la cámara que albergue a la cantidad de personas que prevé la ley y que la modificación edilicia del congreso significaría realizar un gasto innecesario o que se vería afectada la armonía arquitectónica de la fachada en su conjunto. Sin embargo, ¿es una respuesta pertinente ante la necesidad relativa al sistema electoral argentino? Tal vez, solo sea un argumento más que suma al trasfondo de la cuestión. Como es observable, la realidad actual con la que debería de ser la composición de la misma, es completamente opuesta. Todas las provincias deberían gozar de una mayor cantidad de miembros si se continúa utilizando como criterio de representación un diputado cada 161.000 habitantes. Ahora bien, ¿Es factible una Cámara de tal magnitud, con un mayor número de miembros? ¿Favorece a la representación y le es fiel a la esencia constitucional? Estas y tantas preguntas son la luz que enciende nuestro trabajo, a las que luego volveremos. Cabría interrogar también, si dentro de los márgenes actuales, dotados de una amplia cantidad de habitantes, sería admisible que este piso mínimo continúe existiendo, o lo sea con una representación obligatoria de cinco Diputados.

Si se toma de referencia el Código Nacional Electoral, en su artículo número 160, menciona en detalle un requisito necesario e indispensable dentro de la asignación de las bancas de los partidos políticos, lo que supone que sea un aspecto que los partidos políticos deberán tener presente en el momento de presentarse como candidatos para cualquier tipo de cargo. Tal como lo establece el artículo, este umbral o barrera legal dentro de los términos que expone Nohlen (1994). Las diferentes barreras están impuestas mediante la ley, en nuestro caso este mínimo es del tres por ciento (3%) del padrón electoral del distrito.

Para clarificar, dentro de los posibles procedimientos de conversión de votos en escaños, en nuestro país se aplica uno en especial que recibe el nombre de: *Método D'Hont*. Por lo que, dentro de la práctica, los resultados pertenecientes a cada fuerza electoral se dividen sobre el total de bancas a disputarse. Acto seguido, los cocientes se ordenan en orden creciente para luego definir qué fuerzas políticas consiguen ocupar efectivamente las bancas.

4.2 ¿Oportunidad de cambio?: Análisis de la Ley Bases.

Como segundo paso, es momento de puntualizar y realizar un análisis de las modificaciones que se proponen dentro del proyecto de ley. A grandes rasgos, podemos referenciar este proyecto como una de las grandes innovaciones que buscan ser impulsadas y que presentan ciertos tintes de semejanzas con el modelo anglosajón sumado a que busca eliminar la lista sábana, característica del modelo actual. La esencia de este nuevo proyecto busca brindar mayor importancia a la territorialidad de los candidatos. Sin más que agregar, continuamos con el análisis.

En lo que respecta a la forma de elección de los Diputados, que al igual que la actual legislación en vigencia, lo será mediante la elección directa del pueblo. El agregado que propone este artículo es mencionar mediante un tinte liberal el sentido de pertenencia de cada uno de los Diputados a la hora de postularse e integrar una lista, sumado a una división en distritos en un número de circunscripciones igual al número de diputados que se eligen. Bajo este aspecto, la provincia será dividida en tantas circunscripciones uninominales como bancas



le pertenezcan en función de su propia cantidad de población. Por último, el elector votará por una lista integrada por dos candidatos, uno titular y otro suplente que deberán ser de diferentes géneros.

Además, cabría argumentar la forma de votación que adoptaría la ciudadanía. El proyecto sugiere una forma de votación bastante sencilla, al estilo del balotaje, donde cada partido político deberá presentar un candidato por circunscripción y aquél que obtenga la mayor cantidad de votos sin importar la diferencia, es decir mayoría absoluta, consigue la banca.¹⁹³

En lo que concierne al artículo 445 del proyecto de Ley presentado, se alude a modificar artículo 160 del Código Electoral de la siguiente forma: se producirá una división en circunscripciones a cargo del Poder Ejecutivo Nacional, donde se utiliza como referencia el censo 2022. A su vez, deberá procurar que no existan diferencias superiores al tres por ciento del número de habitantes dentro de cada circunscripción, sumado a que se deben respetar los límites geográficos ya existentes.

Ahora bien, si se desea trazar líneas de continuidad con respeto a las dos oportunidades¹⁹⁴ en las que, dentro de nuestra historia, se pusieron en marcha una división de circunscripciones uninominales, se debe mencionar que para tales oportunidades el trazado estuvo encomendado por el Poder Ejecutivo, tal como se plantea en este nuevo proyecto. La novedad y el agregado que se sugiere corresponde a explicitar el modo en el que se llevará a cabo tal tarea, para evitar incurrir en los mismos errores que las anteriores oportunidades. En tal caso, no deberán existir diferencias poblacionales superiores al tres por ciento (3%) entre los distritos en base a los resultados arrojados con el censo 2022 sumado a que no se podrán dividir los gobiernos municipales; buscando así elecciones más transparentes. Ahora bien, la legislación menciona como actor protagónico al censo del 2022 (y aquellos siguientes), dado que tal como se explicita en el artículo posterior (art 446 que busca modificar el art 161 del Código Nacional Electoral): “El diseño de las circunscripciones que se adopte solo será modificado luego de un nuevo censo nacional y respetando el procedimiento indicado en este Código.” (art 446). Con respecto a la renovación parcial o por mitades cada dos años de la Cámara de Diputados (*art 447 que sustituye al artículo 162 de la ley 19.945 del Código Nacional Electoral*), la ley Ómnibus alude a que, para llevar adelante tal renovación se

realizará un sorteo dentro de aquellas circunscripciones que deban renovar bancas.

Con el propósito de cerrar, la intención es centrar los esfuerzos analíticos en el artículo 450 del proyecto presentado por el gobierno oficialista que busca reemplazar el artículo número 3 de la ley N° 22.847. Corresponde al artículo que nos interpela dentro de nuestro rol como investigadores, producto de que corresponde a ser la modificación más grande que contiene el proyecto. En tal sentido, este artículo busca modificar el criterio de proporcionalidad acorde a los resultados censales. El mismo pasaría de un

Provincia	Censo 2022 Final	Bancas Actuales	Reforma Milei	Diferencia
Buenos Aires	17.523.996	70	97	27
Córdoba	3.840.905	18	21	3
Santa Fe	3.544.908	19	20	1
CABA	3.121.707	25	17	-8
Mendoza	2.043.540	10	11	1
Tucumán	1.731.820	9	10	1
Salta	1.441.351	7	8	1
Entre Ríos	1.425.578	9	8	-1
Misiones	1.278.873	7	7	0
Corrientes	1.212.696	7	7	0
Chaco	1.129.606	7	6	-1
Santiago del Estero	1.060.906	7	6	-1
San Juan	822.853	6	5	-1
Jujuy	811.611	6	5	-1
Río Negro	750.768	5	4	-1
Neuquén	710.814	5	4	-1
Formosa	607.419	5	3	-2
Chubut	592.621	5	3	-2
San Luis	542.069	5	3	-2
Catamarca	429.562	5	2	-3
La Rioja	383.865	5	2	-3
La Pampa	361.859	5	2	-3
Santa Cruz	337.226	5	2	-3
Tierra del Fuego	185.732	5	1	-4
País	45.892.285	257	254	-3

Fuente: @CICaDok

¹⁹³ información reclutada de: <https://www.ambito.com/politica/reforma-electoral-javier-milei-el-peligro-del-bipartidismo-y-la-eliminacion-partidos-minoritarios-diputados-n5911100>

¹⁹⁴ El curso legal de tales modificaciones tuvieron lugar en los años 1904 y 1951; aunque sus resultados son observables en tres elecciones: 1904, 1951 y 1954.



diputado cada 161.000 a un diputado cada 181.000 habitantes.

Ahora bien, cabría preguntarse cómo está modificación, en caso de aprobarse, afectaría a la composición de la cámara, cuál será la representación de cada una de las provincias teniendo en cuenta que el mismo proyecto presenta en uno de los apartados la división del país en circunscripciones uninominales. Para dar a conocer cuál sería la composición de la Cámara, en caso de que la legislación obtenga votos afirmativos, es merecedor atender a los resultados censales del año 2022 que se toman como base y al criterio de proporcionalidad que se sugiere en la misma (un diputado cada 180.000 habitantes). Al dividir a ambos se obtiene como resultado una leve diferencia en la composición final de la Cámara pasando de 257 a 254¹⁹⁵ según este proyecto. Dicho en otras palabras, la Cámara contaría con tres diputados menos. Cabe mencionar que tal legislación eliminaría de forma definitiva el piso mínimo de cinco (5) diputados por provincia y el umbral electoral del 3%, aspectos vigentes dentro de la legislación actual. Por tanto, el *cuadro 1* evidencia una comparación entre la composición actual de la Cámara y en paralelo cual sería la misma en caso de que se aplique la división en circunscripciones uninominales. También, se anexa una tercera columna con la diferencia, aumento o igualdad de miembros para cada provincia. En síntesis, provincias como Corrientes y Misiones no presentaron cambios; Catamarca, La Pampa, La Rioja, Santa Cruz, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santiago del Estero perderían bancas mientras que las restantes aumentarían su cantidad.¹⁹⁶ A priori podríamos preguntarnos si, ¿Siguen los parámetros especificados dentro del proyecto? ¿Dejaríamos de hablar de subrepresentación y sobrerrepresentación? ¿Cómo, o, mejor dicho, cuál es la repercusión que genera dentro de los partidos políticos? ¹⁹⁷

4.3 Análisis provincial:

De lleno en lo que compete, es merecedor tal como se planteó, analizar y explicitar las particularidades de cada una de las provincias que se han seleccionado como objetos de estudio. A modo de salvedad, la elección radica en la gran diferencia poblacional que existe entre las mismas, y por tanto, en la ocupación de bancas dentro del Congreso. En tal sentido, en primer lugar se desarrollarán dichas características consignadas bajo el subtítulo “*perspectiva provincial*” y en segundo lugar, se emprenderá el análisis de cada una de ellas trabajando en conjunto los resultados electorales y poniendo en práctica los posibles cambios que se mencionaron anteriormente. Se expone bajo el nombre “*mapas en construcción*”, seguido del nombre de cada una de las provincias seleccionadas.

Perspectiva provincial:

Cabe mencionar que las cuatro provincias seleccionadas cuentan con una división interna en distritos administrativos y electorales, llamados departamentos. En tal caso, para las elecciones a diputados nacionales dichas provincias presentan una división en departamentos, aunque con excepción de Tierra del Fuego; las elecciones en las tres provincias restantes no se celebran respetando la división departamental; sino que más bien dentro de los mismos se producen subdivisiones denominadas circuitos electorales. Catamarca cuenta con 16 departamentos y específicamente 159 distritos electorales siendo Tinogasta el departamento con una mayor cantidad (16). Córdoba cuenta con una mayor cantidad de departamentos y de circuitos electorales, 26 y 634 respectivamente. Mendoza presenta una división en departamentos más chica que la provincia mencionada antes (18) donde las elecciones se desarrollan mediante una división en circuitos electorales (192). Tierra del Fuego denota una

¹⁹⁵ Resultado obtenido tras la siguiente operación: $45.892.285 / 180.000 = 254,95$

¹⁹⁶ Información extraída de: <https://www.ambito.com/politica/camara-diputados-como-quedaria-las-reformas-y-las-circunscripciones-n5909229>

¹⁹⁷ Cuadro obtenido de: <https://www.ambito.com/politica/camara-diputados-como-quedaria-las-reformas-y-las-circunscripciones-n5909229>



gran diferencia con respecto a los dos ejemplos anteriores en lo que respecta a la cantidad de departamentos, dado que solamente cuenta con tres (Río Grande, Tolhuin, Ushuaia); donde las elecciones se celebran respetando dichas divisiones departamentales. Para continuar con el desarrollo, cabe mencionar que con excepción de la provincia de Catamarca quien también eligió a gobernadores y vicegobernadores, el 22 de octubre de 2023 las elecciones a diputados nacionales estuvieron acompañadas por la elección a las autoridades nacionales, es decir a presidente y vicepresidente. En lo que respecta a la participación de los partidos políticos en los cuatros casos destacamos la participación de partidos con una larga trayectoria como fue “*Unión por la Patria*”, “*Juntos por el cambio*” y la incorporación de un nuevo partido como fue la “*Libertad Avanza*”. Además destacamos la participación de partidos de tinte provincial como es en el caso de Córdoba “*Hacemos por Nuestro País*”, “*Cambia Mendoza*” en la provincia de Mendoza o “*Somos Fieguinos*”, “*Republicanos unidos*” para el caso de la provincia del fin del mundo.

En lo que respecta a la propia cantidad de Diputados con la que cuenta cada una de las provincias, es donde se encuentra el meollo del trabajo; dado que se denotan las diferencias de sobre y subrepresentación entre las mismas. A continuación, se expondrá una tabla¹⁹⁸ que evidencia la cantidad de población de cada provincia según el último censo realizado, la cantidad de Diputados con la que cuenta actualmente, una tercera y cuarta columna donde se evidencian cuantitativamente cuantas bancas deberían gozar en base a los dos criterios de proporcionalidad (el que tiene vigencia actualmente y el que propone el proyecto de ley citado). En una quinta columna, las bancas que fueron renovadas en las elecciones del año anterior. Complejizando el análisis, dentro de una sexta columna se especifica el grado de *malapportionment* perteneciente a cada una de las provincias. El resultado se obtuvo de la diferencia entre la cantidad de bancas que le son propias a cada provincia y el número de electores habilitados a votar, expresados porcentualmente. En perspectiva a los resultados, aquellos positivos refieren a la sobrerrepresentación mientras que los valores negativos indican subrepresentación dentro del Congreso. Es analizable como, de manera aproximada y a modo de ejemplo, Tierra del Fuego redobla la representación de Córdoba.

Por medio de dicha tabla¹⁹⁹ se puede observar, en primer lugar, una gran diferencia poblacional entre las cuatro provincias sobre todo en lo que respecta a la provincia del fin del mundo. En segundo lugar, la propia cantidad de población y la ocupación de las bancas denota la sobrerrepresentación que tiene Tierra del Fuego al igual que Catamarca (aunque de manera menos evidente) mientras que las dos provincias restantes están subrepresentadas dentro de la Cámara; reconocido bajo la sexta columna. Un eje de análisis podría argumentar que esta sobrerrepresentación radique en la obligatoriedad de contar con un piso mínimo de cinco diputados por provincia, por lo que se agudiza este fenómeno y fragmente aún más a la cámara, limitando la capacidad de cualquier partido para formar mayorías parlamentarias (Calvo, 2001). Tal como se evidencia en la tabla expuesta Tierra del Fuego debería contar con una sola banca, Catamarca con 3, Mendoza con 13 y Córdoba siendo la más afectada con 24. Sin embargo, el criterio de proporcionalidad que propone la Ley Bases sugiere una composición diferente: tal como se mencionó anteriormente, al eliminar el piso mínimo de diputados, aumentar el criterio de proporcionalidad, tomar y actualizar dicho criterio a partir de los diferentes censos y considerar a cada una de las provincias como circuitos uninominales Tierra del Fuego contaría con una sola banca, Catamarca con dos, Mendoza 11 y Córdoba 21. A priori, se podría argumentar que al tener presente a cada una de las unidades

¹⁹⁸ Fuente de elaboración propia con información extraída de: <https://www.diputados.gov.ar/>
<https://censo.gob.ar/>

¹⁹⁹ Referencias en anexos bajo la denominación: “tabla 1”



provinciales como circunscripciones uninominales tendría como principal objetivo y efecto eliminar por completo las distorsiones de representación que existen entre las diferentes unidades de análisis al igual que la imposición de un mínimo de bancas por provincias. Finalmente, a modo de salvedad se explicita que dado que la Cámara de Diputados se renueva por mitades cada dos años, carácter que tendría vigencia dentro de la Ley de Bases y Puntos de partida, a los fines análicos solamente se tendrán en cuenta aquellas bancas que sufren recambio y no la totalidad de las mismas. Esto es así, dado que para poder trabajar con la totalidad de la Cámara el estudio debería extenderse a las elecciones legislativas celebradas en el 2021 y esto excedería la extensión y los objetivos propuestos al inicio del trabajo. En síntesis, en las páginas siguientes se evaluará por medio de una simulación cómo se desarrollaría el reparto de las bancas poniendo en práctica los puntos enumerados como modificaciones al sistema electoral, para ello será necesaria la utilización de aspectos y variables geográficas, procesos de división del territorio teniendo en cuenta la cantidad poblacional y los límites departamentales existentes.

Mapas en construcción:

En el momento en que se recuperan los resultados legislativos dentro de las elecciones a diputados nacionales, un primer análisis corresponde a tener en cuenta la cantidad de bancas que renueva cada una de las provincias y que fuerza política resultó vencedora dentro de cada uno de los departamentos provinciales.²⁰⁰ Por tanto, el cruce entre estas dos variables permite conocer cómo se compuso efectivamente el Congreso dentro de dichas provincias bajo la puesta en práctica de la legislación que actualmente rige. A priori los mapas que se presentarán a continuación serán de utilidad y de comparación en el momento en que se definan los nuevos donde se buscará aplicar las reglas del juego que propone el partido violeta. En sintonía, se podrá cotejar y comparar no sólo las divisiones geográficas y territoriales, el pasaje de circunscripciones plurinominales a uninominales, sino también los partidos políticos y la posible composición de la Cámara.

Tierra del Fuego:

Como primera provincia analizada se cita el caso de Tierra del Fuego, quién solo cuenta con una división en tres departamentos, donde si bien participaron varias fuerzas políticas, en los resultados solo observamos la presencia de dos: Republicanos Unidos y Unión por la Patria. Al analizar el desempeño electoral del partido de la Libertad Avanza es observable que no se presenta bajo tal denominación sino que más bien recurre a formar una coalición de carácter provincial como lo fue “Republicanos Unidos”. En tal caso su desempeño podría considerarse como favorable y provechoso dado que resultó vencedora en dos de los tres departamentos. En lo respecta a la ocupación efectiva de las bancas²⁰¹, dicha provincia en las elecciones pasadas renovó tres bancas que fueron ocupadas dos por Unión por la Patria y una por la Libertad Avanza o Republicanos Unidos, esto se debe a la fórmula de reparto de bancas también conocida como D’Hondt. A continuación, se presenta el primer mapa elaborado que demuestra la participación electoral de los partidos anteriormente mencionados y sus respectivos resultados. El primer aspecto a tener en cuenta es la cantidad de votos que cada fuerza política obtuvo a lo largo de cada uno de los departamentos, en función de la cantidad de votos afirmativos que tuvo la provincia. No obstante, cabría preguntarnos si con la misma cantidad de bancas a renovar y los mismos niveles de participación de cada uno de los partidos políticos y sus respectivos resultados electorales la Libertad Avanza tendría

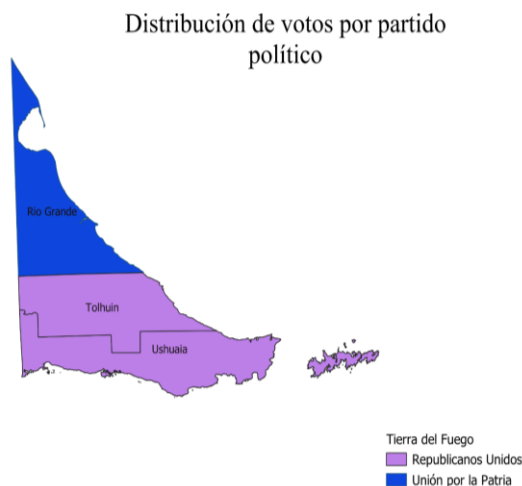
²⁰⁰ Los siguientes mapas evidencian los resultados electorales por departamento, sin atender a la división en circuitos y distritos electorales. Esto se debe a que el objetivo de dichos mapas es evidenciar las fuerzas políticas que consiguieron obtener las bancas; facilitando la lectura y la comprensión de los resultados.

²⁰¹ En lo respecta a la nómina de candidatos y la renovación de las bancas fueron recuperadas del siguiente link: <https://www.diputados.gov.ar/diputados/>



posibilidades de aumentar sus números de bancas, con la puesta en práctica de las reformas electorales que fueron mencionadas anteriormente.

La sumatoria de votos por partido permite comprender no sólo el nivel de participación, positiva o no, de cada una de las fuerzas sino también determinar qué partido resulta vencedor. En sintonía, si se tienen en cuenta los resultados censales y el nuevo criterio de proporcionalidad que busca ser impulsado, la provincia contaría con una única banca dentro del Congreso, por tanto bajo un cambio de circunscripciones plurinominales a uninominales,



la provincia del fin del mundo pasaría de tener una división en tres departamentos a un único distrito. Bajo este análisis la sumatoria de votos por partido daría a conocer qué fuerza política ocuparía la única banca a disputarse, dado que bajo un sistema de balotaje, la fórmula política con una mayoría absoluta de votos donde no importe los porcentajes de diferencias entre el primero y el segundo. El recorrido argumentativo realizado se plasma en la tabla²⁰² y un segundo mapa presentado en las líneas siguientes.

Dentro de la tabla de doble entrada, las columnas corresponden a los partidos políticos que participaron de la contienda electoral y en las filas los diferentes departamentos; acompañados de los resultados legislativos que le corresponden a cada fuerza

dentro de cada departamento. En lo que respecta a la columna de totales, al ordenarlos de mayor a menor se observa como el primer puesto le corresponde a Unión por la Patria mientras que Republicanos Unidos, el partido perteneciente a la Libertad Avanza queda relegado al segundo lugar. Para profundizar aún más, se expone el siguiente mapa, donde a escala territorial se puede visualizar, y comparar con el mapa expuesto anteriormente, la nueva división territorial, donde la provincia pasaría a comprenderse como un único distrito o circunscripción uninominal. Además, mediante la colorimetría y los resultados legislativos se observa que la única banca a disputarse le corresponde al partido vencedor (tal como se demuestra en la tabla acompañante). Entonces, manteniendo el mismo nivel de participación dentro de la provincia y los mismos resultados legislativos, el partido de turno actualmente pasaría de ocupar una banca a no obtener una victoria dentro de la provincia al realizar dichas elecciones bajo las modificaciones electorales ya mencionadas y trabajadas.

Los desafíos a los que debería enfrentarse dentro la coalición podrían ser la de elegir una fórmula electoral preponderante dentro de la provincia capaz de captar una mayor cantidad de votos dentro de la diferencia existente respecto al primer puesto. Además debería enfrentarse a la trayectoria y al dominio de dicho partido dentro la provincia de varios años gobernando, así como también intensificar su campaña electoral. En lo que refiere a la sobrerepresentación característica de la provincia, la puesta en práctica de las reformas electorales elimina una representación desproporcionada dentro del Congreso al considerar la cantidad de población y un nuevo criterio de proporcionalidad. Lo evidente es que, aunque la provincia deje de estar sobrerepresentada, no significaría una victoria electoral para la Libertad Avanza.

²⁰² Recurrir a anexos: “tabla 2”

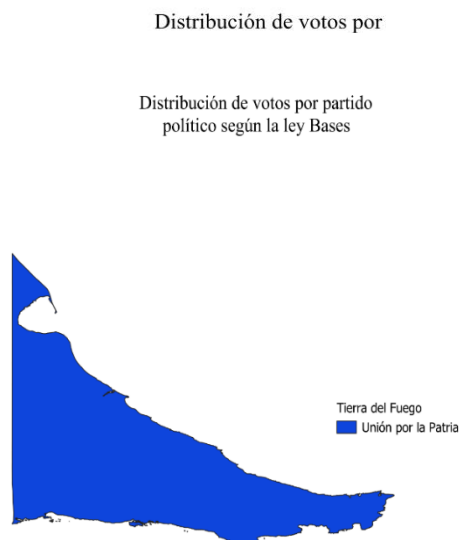


Catamarca:

El segundo objeto de análisis fue la provincia de Catamarca, a priori se pudo reconocer la participación de varios partidos políticos aunque en los resultados que se dan a conocer en el primer mapa presentado sólo se identifican dos. Unión por la Patria, quién ha ganado en la mayoría de los departamentos y de Juntos por el Cambio que sólo logró imponerse en el departamento de Ancasti, el partido como actor de interés participó en la contienda electoral catamarqueña obteniendo del 25.75% según lo informó la Dirección Nacional Electoral²⁰³, no pudiendo participar del reparto de bancas a renovar. Dentro de la nómina de candidatos, en función de la renovación de las mismas, las dos sillas fueron ocupadas por Unión por la Patria. En tal sentido bajo la actual división en departamentos y distritos no se identifica una participación positiva, entendida como la posibilidad de ocupar bancas o de obtener resultados que se acerquen a los vencedores, para el partido que lidera Javier Milei.

A consecuencia del análisis y del primer mapa que se plasma, cabe preguntarse bajo qué modificaciones dentro del propio sistema electoral, el partido que ha quedado en el tercer lugar sería capaz de participar dentro del reparto de las bancas. Claro está que bajo la fórmula electoral D'Hondt esto no es posible dado que, al dividir la cantidad de votos sobre la cantidad de bancas por sortear y luego ordenar los cocientes en orden decreciente, los resultados propios al partido de la Libertad Avanza se alejan mucho de los primeros puestos. Además, dentro del grupo de modificaciones legales, la provincia en cuestión sufriría una

modificación en su cantidad de bancas a ocupar, pasaría de cinco a dos al combinar cantidad de población y una división de un diputado cada ciento ochenta mil (180.000) habitantes. Por lo tanto, para definir un nuevo reparto de bancas, se deberían trazar nuevos límites dentro de la provincia descartando las actuales divisiones en circuitos. En tal sentido, dado a que solo contará con dos bancas, la provincia se dividirá a la mitad generando como resultado dos circunscripciones uninominales (donde dentro de cada división se elegirá a un candidato). La confección de un nuevo mapa con nuevos límites supone tener en cuenta aspectos como: una división territorial que no supere el tres por ciento de diferencia poblacional entre cada división, la no



partición de gobiernos municipales y límites creados por el Poder Ejecutivo. Las divisiones deberían estar trazadas de acuerdo con los índices de población dado que existen departamentos como el de la capital con una amplia diferencia con respecto a los departamentos que se encuentran al norte de la provincia. Este proceso de decisión, donde se priorice el criterio poblacional supone dejar a un lado la unidad o los criterios políticos. Para complementar, se realizó una tabla que demuestra los partidos políticos que participaron de la contienda electoral y los resultados que obtuvieron teniendo en cuenta una división departamental. Al ordenar los resultados, por una amplia diferencia Unión por la Patria ocupa el primer lugar mientras que la Libertad Avanza en un segundo puesto. Si prestamos atención

²⁰³ <https://resultados.gob.ar/resultados/>



a la tabla²⁰⁴, se observa como el partido del segundo puesto aumentaría los niveles participativos para cooptar la única banca a renovarse al tener presente las modificaciones expuestas con antelación.

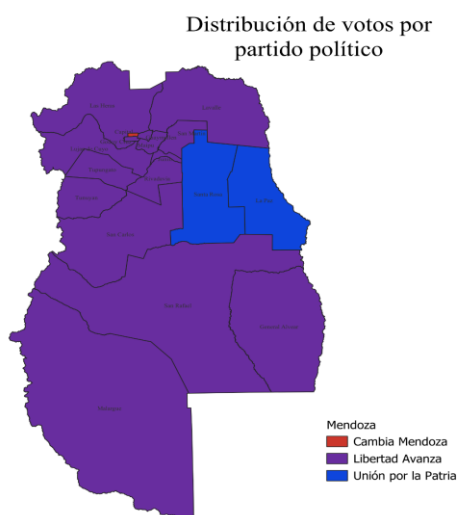
Según lo dicho, y si lo adaptamos a los criterios de la ley de bases, el resultado sería el que presenta el segundo mapa correspondiente a la provincia, donde dado que la magnitud efectiva que le compete a la provincia es de uno (1), la provincia se debería considerar como un único distrito. No obstante, si se quisiera analizar la competencia electoral de forma completa, a partir de las reformas electorales, la provincia debería dividirse en dos circunscripciones. Es decir, se deberían trazar nuevos límites agrupando circuitos electorales acorde al cociente entre la totalidad de población y la cantidad de bancas totales. Al contar con los nuevos límites, como segundo paso se deberían los votos correspondientes a cada partido, para luego decretar un nuevo reparto de bancas. No obstante, tal como se planteó a los fines de los objetivos propuestos dentro del trabajo, sólo se considerará la única banca a disputarse por lo que la provincia quedará con la misma formación que la provincia del fin del mundo. Al remitir al reparto de la única banca en disputa, se debieron sumar los votos totales de cada una de las fuerzas políticas que participaron en la contienda electoral, para luego determinar aquél que haya obtenido la mayor cantidad de votos, respecto a su segundo. En tal caso tal como lo evidencia la tabla²⁰⁵, la asignación efectiva le corresponde al partido “Unión por la Patria”.

Por tanto, quedaría plasmar en términos geográficos todo el análisis expuesto hasta el momento y analizar qué lugar ocuparía el partido de la Libertad Avanza. Claro está que mantener los niveles de partición no serían suficientes para imponerse como principal partido; aunque es merecedor destacar que la eliminación de un piso mínimo de diputados y un cambio en su composición traerán aparejados una representación fiel a los índices poblacionales, volviendo más real el Congreso y reduciendo el nivel de *malapportionment* de la provincia con respecto a la representación de las demás.

Mendoza y Córdoba:

El análisis de provincias como Mendoza y Córdoba debido a su gran densidad poblacional resultan más complejos, dado que en principio son mayores las divisiones en circuitos electorales dentro de cada departamento, y segundo lugar, teniendo en cuenta esta primera característica, los resultados electorales pueden ser muy diversos de un departamento y circuito a otros.

Al citar el caso de Mendoza es posible identificar la participación de partidos políticos con alcance nacional como lo fue



de: <https://resultados.gob.ar/> , expuesta en el anexo

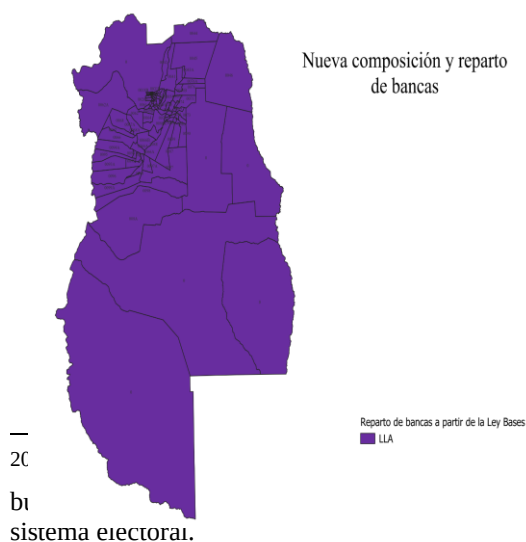


Unión por la Patria, Juntos por el Cambio o incluso la Libertad Avanza pero también de partidos con alcance provincial y un arraigo territorial más pronunciado como lo fue “Cambia Mendoza”. El mapa que se presenta a continuación, demuestra la participación victoriosa de tres partidos: Cambia Mendoza quién resultó ser mayoritario en el departamento de la capital de la provincia, Unión por la Patria, que solo fue mayoría en dos departamentos dado que los restantes quedaron pintados de color violeta, perteneciendo a la Libertad Avanza. No se observan vestigios de partidos como Juntos por el Cambio y del Frente de Izquierda y de Trabajadores quiénes también participaron de la competencia electoral. En comparativa con el análisis perteneciente a la provincia del norte grande de nuestro país, se destaca una participación positiva del actual gobierno de turno; dado que logró imponerse por amplias mayorías en quince de los dieciocho departamentos, con un 43.20%. En última instancia, al revisar la nómina de candidatos que asumieron posterior a las elecciones de 2023 se visualiza que dos de las cinco bancas fueron ocupadas por el partido con preponderancia en la provincia, mientras que dos de las tres pertenecen a Unión por la Patria y una banca para la Unión Cívica Radical. Referenciando este análisis y la composición actual de la Cámara, el interrogante principal sería ¿Bajo qué condiciones el partido referenciado de color violeta obtendría bancas dentro del Congreso? El aspecto principal a tener en cuenta es que la provincia contaría con una banca más de las que goza actualmente de acuerdo con la división acorde a la cantidad de población que se evidencia en el censo realizado y el criterio de proporcionalidad; por tanto, la provincia se circunscribe en once circuitos donde en cada uno se elegiría una banca. El pasaje de circunscripciones plurinominales a uninominales supone, tal como en los análisis anteriores, la creación de nuevo mapa electoral bajo la puesta en práctica de lo que se conoce como *gerrymandering*,²⁰⁶ que si bien no es objeto de este trabajo, cabe recuperarse a los fines de comprender qué es lo que se aspira y lo que se pretende realizar bajo las reformas electorales.

Para la creación de nuevas circunscripciones se debe tener en cuenta que no deben dividirse circuitos electorales o gobiernos municipales, y que cada nuevo límite debe contar con una determinada cantidad de habitantes y un porcentaje de diferencia que supere el tres por ciento. Por lo que, seguramente, se deban sacrificar o los criterios poblacionales o la propia unidad política. Seguido a ello, se deberán contabilizar los votos de cada uno de los partidos políticos que integran cada una de las circunscripciones para determinar quién obtendría las 5 bancas a renovarse, como magnitud efectiva, determinadas mediante un sorteo.

En base a la tabla presentada en anexos bajo la denominación “Tabla 5”, en referencia a cada

uno de los resultados, con una amplia diferencia, el primer puesto le corresponde al partido violeta, quién de modo comparado al traer a colación el primer mapa presentado, se impuso en la provincia por amplias mayorías; beneficiado con una magnitud efectiva de dos bancas en el reparto mediante la fórmula matemática D’Hondt. Restaría por analizar, cómo quedaría conformado el mapa al poner en práctica las propias reglas electorales pertenecientes al

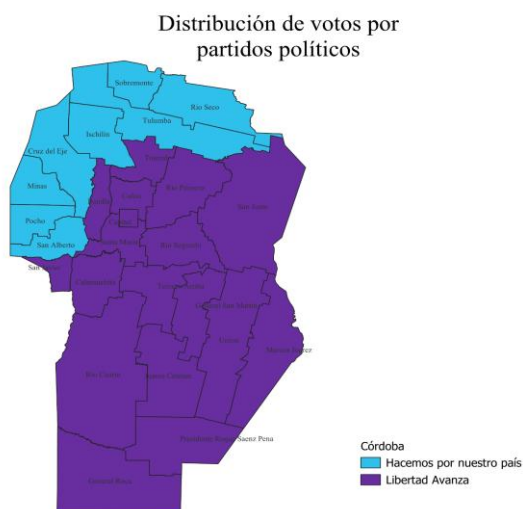


la creación de nuevos límites geográficos, donde se
tido. Es entendida como una “desviación” dentro del

proyecto de la Libertad Avanza. El interrogante versa si dichas modificaciones serían suficientes para eliminar completa o parcial la subrepresentación que cuenta la provincia y si en términos políticos le posibilitarían obtener más de dos bancas. Para dar cuenta de ello, se construyó el siguiente mapa, donde sin crear nuevos límites, se prestan a los resultados que obtuvo cada uno de los partidos políticos dentro de cada circuito electoral.

En conclusión al apartado, a partir del mapa, se puede deducir como el partido referenciado en color violeta logró imponerse de manera completa en cada uno de los circuitos electorales, dejando a un lado a los demás partidos que compitieron en la contienda electoral. En términos políticos, bajo dichas reformas, este partido político obtendría significativas ventajas con respecto a la situación en las otras dos provincias. Además, en términos de representación la provincia pasaría de un nivel de *malapportionment* de -0,32 a 0,07; por lo que el resultado dejaría de ser negativo (subrepresentación) acercándose a un nivel 0 de desviación.

La última provincia por citar corresponde a Córdoba, quien presenta ciertas semejanzas en lo que respecta a la participación política con Mendoza, dado que también es posible identificar la participación de partidos políticos de tinte nacional y partidos con un arraigo provincial. Para el último grupo se identifica a “Hacemos por nuestro país”, quien si bien se presentó a



nivel nacional como alternativa a ocupar el sillón de Rivadavia presentando una lista a legisladores nacionales. Se argumenta el arraigo territorial de dicho partido dado que los alfas²⁰⁷ de la coalición ocuparon en experiencias anteriores cargos como la gobernación de la provincia. Al analizar el mapa se puede dilucidar una competencia política dividida en dos partidos, por un lado Hacemos por Córdoba y por otro la Libertad Avanza. En tal sentido, los ocho departamentos del noroeste de la provincia tuvieron como partido predominante al primero mientras que los dieciocho restantes al segundo. Al tener en cuenta la participación del partido referenciado en color violeta es posible reconocer su fuerte peso y preponderancia en la provincia del centro nacional. La renovación de bancas, en

comparativa con las demás provincias ya mencionadas, fue la más alta con un total de nueve bancas; aunque sólo dos fueron de ocupación efectiva para el partido de la Libertad Avanza con respecto a la fórmula matemática empleada.

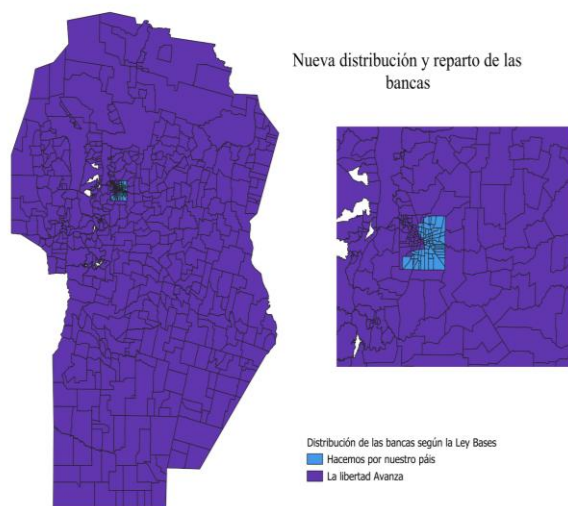
Dentro de este análisis, el principal problema reconocible dentro de la provincia es la subrepresentación en comparativa con casos como Tierra del Fuego y Catamarca, a priori, se podría argumentar que la solución ante esto quedaría saldada bajo la imposición de un nuevo número de bancas acorde con los criterios poblacionales. Bajo esta esencia la provincia del centro nacional, aumentaría su cantidad a 21 bancas. En relación a dicha cantidad, la magnitud efectiva de renovación sería de 10 bancas, donde también se deberían trazar nuevos límites (cumpliendo con los requisitos ya mencionados en análisis anteriores).

²⁰⁷ Término desarrollado en Burdman, Julio (2010) para referirse a aquellos candidatos que son líderes dentro de su partido político y que a su vez, se presentan a elecciones como candidatos a los cargos de mayor rango o jerarquía.



Bajo el reparto de bancas, donde si bien dentro de la provincia, el partido de la Libertad Avanza logró imponerse en gran parte del territorio, la ocupación efectiva de bancas solo fue de dos, quería por analizar cuál y cómo se llevaría adelante el reparto de las diez bancas al tener en cuenta estas nuevas divisiones y la nueva forma de votación al estilo de ballottage. Cabe mencionar que para el trazado de un nuevo mapa debieron tenerse en cuenta los resultados electorales de todas las fuerzas políticas, sobre todo de aquellas que tuvieron una mayor cantidad de votos; por lo que se realizó la siguiente tabla²⁰⁸ a los fines de dilucidar qué fuerza política dentro de cada uno de los departamentos (y en versión más micro, dentro de cada uno de los circuitos electorales) consiguió imponerse electoralmente. Al observar, es evidente la imposición electoral del partido de la Libertad Avanza por sobre los demás.

Para culminar el apartado, es pertinente evidenciar gráficamente estos resultados, para determinar así la asignación efectiva de las bancas dentro de la provincia. Tal como se



observa dentro del segundo mapa, los resultados se muestran compartidos entre dos partidos, por un lado la Libertad Avanza y por otro Hacemos por nuestro País; aunque el primero con mayor fuerza e intensidad. Por tanto, al considerar el reparto de bancas, en su mayoría le corresponden al primer partido mencionado.

Para Córdoba, donde la participación y la obtención de resultados fue más pronunciada y positiva para el partido de interés dentro de este trabajo, es posible pensar que la puesta en práctica de las reformas electorales suponen acentuar estos rasgos y que les permitirían obtener un mayor dominio electoral dentro de dicha provincia, con una ocupación efectiva de bancas aún mayor.

Frente a la desproporcionalidad de su representación dentro del Congreso, al ajustar una representación acorde a los criterios poblacionales, esta desproporcionalidad se resolvería casi de forma completa, dado que sería un resultado, aún negativo, aunque más próximo a 0 (-0,83).

5. Caminos hacia la reflexión.

Desde hace tiempo, se ha reconocido la necesidad de revisar y actualizar la legislación vigente para alinearse con la esencia constitucional. La discrepancia entre la realidad y la legislación actual implica que no todos los votos tengan el mismo peso, ya que un voto puede representar a diferentes cantidades de personas dependiendo de la provincia, problema que a lo largo del trabajo se ha identificado bajo “*malapportionment*”. Durante el trayecto del mismo, se ha reconocido como este fenómeno trae aparejado implicancias en la representación de las provincias dentro del Congreso y cómo esto afecta la competencia entre los partidos políticos y a la puja por el reparto de las bancas. Claro está, que sobrerrepresentar las provincias menos pobladas como lo es Tierra del Fuego, con la intención de equipar aquellas más pobladas, produce efectos en la representación partidaria. Generalmente se pone el acento en los efectos de proporcionalidad que producen las fórmulas electorales y la magnitud de los distritos, aunque muy pocas veces se tiene en cuenta el efecto que produce la desigual asignación de escaños en relación con la población de los distritos (Reynoso, 1999).

²⁰⁸ Referencia en anexos “Tabla 6”



Asegurar un reparto equitativo de las bancas, respetando los índices de población no alcanzan para eliminar o llevar a 0 el *malapportionment* existente dentro del Congreso Nacional, dado que una representación de este tipo supone un sistema mucho más restrictivo en términos de competencia electoral dentro aquellos distritos menos poblados. ¿Qué pasaría, entonces, con los partidos de carácter y alcance provincial como lo es “Republicanos Unidos”? Ante la presencia de un sistema mucho más restrictivo, la competencia de partidos políticos más pequeños y con fuerte arraigo territorial desaparecerían, dado que los partidos con alcance nacional ocuparían efectivamente dichas bancas. Al prestar atención a Tierra del Fuego, teniendo en cuenta las consideraciones normativas que propone la Ley Bases, la provincia se considera como un único distrito, la competencia de Republicanos Unidos se vería absorbida por partidos de alcance nacional a menos que, como decisión política la Libertad Avanza deje a un lado dicha coalición y se presente a elecciones bajo tal nomenclatura como partido de alcance nacional.

Uno de los aspectos que merece la pena retomar es la renovación por mitades, dado que al ponerse en disputa solo la mitad de los escaños, un cambio brusco en las preferencias del electorado produce impactos moderados restringiendo el poder parlamentario de mayorías coyunturales. Por lo que, aquellos escaños conseguidos en la elección anterior, no corren peligro, dado que se le asegura a cada partido político cierta cuota de poder. No obstante, un punto destacable y analizable para el caso de la provincia del fin del mundo, ¿la renovación de la provincia se daría de forma completa cada dos años, dado que solamente cuenta con un número total de una sola banca? ¿Qué tipo de liderazgo se formaría dentro de la provincia?

En vista a nuestro actor principal, cabe mencionar que dentro de las provincias de Mendoza y de Córdoba los índices de participación resultaron favorables y provechosos en lo que respecta a la asignación de bancas; aunque no lo fue dentro de los dos restantes. Claro está que, una victoria y niveles de participación positivos dentro de aquellas provincias más pobladas suponen mayores probabilidades de un aumento de las cuotas de poder para los partidos políticos, y sobre todo para el partido puesto en tela de juicio. En tanto, la competencia es más “fácil” para el partido porque son más las bancas a renovar dentro de todos los periodos. Por ejemplo, citando el caso de Córdoba, si dentro de esta elección, renovando diez bancas obtuvo cinco, la próxima elección ya cuenta con un piso de cinco bancas y la posibilidad latente de obtener cinco más, de tal forma se quedaría con el 50% de la provincia. Aunque, la renovación por mitades hace que un partido no pierda todo en una sola jugada ni gane todo en otra.

Este análisis desemboca en nuevos interrogantes que nacen a partir de la necesidad de la creación de nuevos mapas electorales a cargo del ejecutivo. ¿Cómo se desarrollan estos mapas? ¿Cómo se realizan de manera objetiva? ¿Cómo se evitarían las distorsiones etiquetadas como gerrymandering?

Cabe concluir dando cuenta que ninguna pretensión de impulsar reformas electorales o cualquier otro tipo de cambio dentro del sistema electoral o incluso el político no son triviales, sino que pueden comprenderse como mecanismos para consolidar fuerzas políticas antes que mecanismos que busquen efectivamente transformar la naturaleza de la representación. Se espera, como todo nuevo comienzo, que exista algún beneficiado.

Bibliografía:

- Calvo, E. y otros. 2001 “Las fuentes institucionales del Gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas pro-



- vinciales argentinas”, En: El Federalismo electoral argentino (E. Calvo; J.M. Abal Medina, comps.), Buenos Aires: Eudeba.
- Cosano, P. S. (2009). La desigualdad y el valor de un voto: el "malapportionment" de las Cámaras Bajas en perspectiva comparada. *Revista de estudios políticos*, (143), 165-188.
 - Cox, G. 2004. La Coordinación Estratégica de los sistemas electorales en el Mundo. Hacer que los votos cuenten. Barcelona: Gedisa. Ver: Capítulo 1: “Introducción”, Capítulo 2: “Las proposiciones de Duverger” y Capítulo 3: “Sobre los sistemas electorales”.
 - Escolar, M. 2001 “La posibilidad del gerrymandering político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario”, En: El federalismo electoral argentino (E. Calvo; J.M. Abal Medina, comps.), Buenos Aires: Eudeba.
 - Escolar, M. 2015 “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados Democráticos Multinivel”, En: *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina* (Escolar, M. y Abal Medina, J.). Buenos Aires, Prometeo.
 - Nohlen, D., *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Capítulos IV: Sistema electoral: elementos particulares y efectos de los sistemas electorales, Capítulo V: Representación por mayoría y representación proporcional, Capítulo VII: Sistemas electorales individuales (por países): Inglaterra: el sistema de pluralidad anglosajón (pág. 154-173), Francia: sistema de representación por mayoría absoluta (pág. 174-194), Alemania: República de Weimar: representación proporcional pura (pág. 195-199), República Federal de Alemania: representación proporcional personalizada (pág. 200-223), Irlanda: Voto único transferible (pág. 230-237), México: sistema segmentado mayoritario (pág. 242-249), Capítulo IX: Tienen efectos los sistemas electorales que se pueden formular como leyes, FCE, México, 1994.
 - Payne, M., Zovatto, D. y Mateo Díaz, M (2006), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Cap 2: Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática (pp. 35-55) y Cap. 3: Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática (pp. 57-105).
 - Reynoso, D. (1999). La desigualdad del voto en Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, (15)



Anexos:

Provincias	Censo 2022	Cantidad de bancas actuales	Cantidad de bancas: 1/161.000	Cantidad de bancas según Ley Bases	Renovación 2023	Malapportionment
Tierra del Fuego	185732	5	1.153614907	1.031844444	3	1,54
Córdoba	3840905	18	23.8565528	21.33836111	9	- 1,64
Mendoza	2043540	10	12.69279503	11.353	5	-0,32
Catamarca	429562	5	2.668086957	2.386455556	2	0,99

Tabla 1:

Fuente: elaboración propia

Partidos políticos/ Departamentos	“Hacemos por nuestros país”	“Juntos por el Cambio”	“Unión por la Patria”	“Somos Fueguinos”	“Frente de Izquierda y Trabajadores”	“Republicanos Unidos”
Ushuaia	3675	5899	11931	7019	1776	12747
Río Grande	4009	6779	20689	2296	2463	15908
Tolhuin	193	374	1304	309	106	1596
Total	7877	13052	33933	9624	4345	30251

Tabla 2:

Fuente: elaboración propia²⁰⁹

Tabla 3:

Partido político / Departamento	“Libertad Avanza”	“Unión por la Patria”	“Juntos por el Cambio”
Antofagasta de la sierra	137	344	291
Belén	1769	7753	4889
Tinogasta	2258	6835	3253
Santa María	3353	5396	2569
Andagalá	1449	4509	3146
Pomán	1449	4509	3146
Capayán	1457	4807	948
La Paz	1776	8138	1989
El Alto	164	1907	608
Santa Rosa	1041	3924	1025
Ambato	302	1946	597

²⁰⁹ A modo de salvedad el mapa construido presenta delimitación departamental que no debe ser tenida en cuenta dado que bajo las reformas electorales la provincia quedaría conformada como un único distrito.



Paclín	409	2013	643
Ancastí	65	790	1008
Capital	26831	35350	14366
Fray Mamerto Esquiú	1430	2933	1340
Valle viejo	4661	7894	3246
Total	48.551	99.048	43.064

Tabla 4:

	“Unión por la Patria”	“Libertad Avanza”
Circunscripción total	99048 votos	48551 votos

Fuente: elaboración propia

Tabla 5:

Partidos políticos/ Departamentos	Unión por la Patria	La Libertad Avanza	Cambia Mendoza	Frente de Izquierda y los Trabajadores	Movimiento Libres del Sur
Capital	14106	24701	27841	3359	1139
General Alvear	7742	9274	6635	656	322
Godoy Cruz	23659	42808	38775	5905	1670
Guaymallén	34493	74734	48512	7958	3204
Junín	5793	13060	7256	1106	573
La Paz	3285	1968	1839	70	31
Las Heras	255632	456785	283411	4368	17782
Lavalle	9446	10879	3928	899	66
Luján de Cuyo	15545	38172	25764	3569	1652
Maipú	25090	53440	26024	4992	1549
Malargüe	5229	6846	3227	407	135
Rivadavia	8448	15064	8096	1181	877
San Carlos	5077	10761	4087	697	347
San Martín	17151	27795	17967	0	2704
San Rafael	29374	47121	23665	2826	808
Santa Rosa	4474	4120	2011	247	106
Tunuyán	9761	14751	5817	1005	202
Tupungato	4569	11093	3664	631	151
Total	478874	863372	538519	39876	33318

Fuente: elaboración propia



Tabla 6: (Fuente: elaboración propia)

Partido político/ departamento	"Unión por la patria"	"La libertad Avanza"	"Juntos por el Cambio"	"Hacemos por nuestro país"
Calamuchita	6633	14425	9563	14237
Capital	95904	264639	194629	255436
Colón	21015	65389	42537	55156
Cruz del Eje	9966	8631	5646	11853
General Roca	2617	7894	4998	5380
General San Martín	14821	29492	20273	24245
Ischilín	3571	6839	3347	7603
Juárez Celman	4560	16199	8256	12144
Marcos Juárez	8973	23408	18173	16456
Minas	655	663	536	1399
Pocho	381	677	800	1188
Presidente Roque Sáenz Peña	2853	7670	5865	6618
Punilla	19135	43711	30321	39263
Río Cuarto	21241	57756	35744	47530
Río Primero	3510	12670	7330	10235
Río Seco	1348	2744	1811	3099
Río Segundo	6731	27034	16805	22465
San Alberto	4488	8387	4657	10136
San Javier	7886	12343	6841	10873
San Justo	16458	49579	29507	43598
Santa María	9567	28424	17381	27657
Sobremonte	313	488	1009	1158
Tercero Arriba	8731	25259	17447	24354
Totoral	1411	5058	3762	3909
Tulumba	1121	2456	1891	3277
Unión	10823	24569	17135	16253
Total	284712	746404	506264	675522



Desigualdad regional y políticas públicas: transferencias ejecutivas en contextos federales.

Brosio, Alejo Javier (UBA/UNAB/UDESA)

brosioalejo@gmail.com

Curto, Rodrigo (UNSAM)

curtorodrigo97@gmail.com

Resumen:

Argentina presenta una marcada desigualdad interprovincial, tanto en términos de sus habitantes como en las capacidades productivas de sus regiones, por lo que resulta necesario evaluar alternativas que puedan contribuir a mitigar dicho fenómeno. Esta investigación se fundamenta en los principios de la geografía económica, que plantea la inversión en obras de vialidad como una política pública clave para dinamizar económicamente las regiones más atrasadas y así disminuir la desigualdad interprovincial. Con base en esta literatura, el objetivo de investigación de este trabajo es analizar cómo fueron asignados los fondos de vialidad por parte del Estado Nacional argentino a las provincias en el período 2008-2023. Desde un enfoque cuantitativo, se desarrollaron una serie de modelos estadísticos de panel de efectos fijos para determinar cómo distintas variables afectan la asignación de fondos de vialidad a las provincias argentinas. Los resultados demuestran que el nivel de desarrollo económico de una provincia no mantiene correlación estadística con los fondos de vialidad que le eran asignados, y que dichos fondos fueron asignados siguiendo criterios políticos, como el porcentaje de votos que el oficialismo nacional obtuvo en una provincia y el hecho de que el gobernador fuera aliado político del presidente. Concluimos que los fondos de vialidad no fueron utilizados para disminuir desigualdades interprovinciales, sino como moneda de negociación política.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Esta investigación se originó en conversaciones con Marcelo Leiras, a quien rendimos un humilde homenaje mediante esta ponencia.

Introducción:

El tema central de esta investigación es la desigualdad regional en un sistema de gobierno federal. Dado el contexto de profunda desigualdad en América Latina y en Argentina, se analiza si el gobierno nacional argentino ha asignado fondos públicos para obras viales de manera que compense esta desigualdad, con el objetivo de mejorar las condiciones productivas, atraer inversiones y disminuir las disparidades regionales.

Algunos de los interrogantes que presentamos en esta investigación son: ¿Cuáles son las condiciones por las cuáles se generan brechas de desigualdad productiva tan grandes entre regiones? ¿Tienen herramientas los Estados federales para poder acotar la inequidad de capacidades productivas de sus provincias? ¿Qué condiciones generan desarrollo? ¿Qué políticas públicas generan condiciones para que las empresas se radiquen, que existan recursos humanos capacitados para trabajar en diversas tareas productivas y que haya un mercado con mayor grado de competencia perfecta?

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo, tanto en lo que refiere a las desigualdades entre personas como a las capacidades productivas de sus regiones. Esta desigualdad es una característica estructural de las sociedades latinoamericanas, que incluso se ha reproducido en períodos de crecimiento y prosperidad económica (CEPAL, 2016; Gasparini et al, 2012). El desarrollo de sus economías responde a patrones de acumulación y producción que han concentrado la riqueza y oportunidades en grandes centros que se urbanizaron durante el desarrollo del siglo XIX y XX (Di Virgilio et al, 2010).

Argentina no es una excepción a este comportamiento regional. La desigualdad territorial de la Argentina es un producto histórico e inercial que afecta, sobre todo, a la región Norte del país, aunque también a las periferias de las regiones Centro y Sur (CEPAL, 2016). Según estudios de la CEPAL, el espacio que se extiende desde La Plata hasta Rosario concentra más de la mitad del total nacional de empresas, más del 60% del empleo registrado y proporciones aún mayores de la masa salarial y de las empresas exportadoras (CEPAL, 2016). Por estas razones, estamos en condiciones de afirmar que la mayoría de las actividades y oportunidades económicas y laborales argentinas se concentran en los trescientos cincuenta (350) kilómetros de la zona central y metropolitana del país.

Por lo anterior, se afirma que la concentración económica ubicada en el cordón la Plata-Rosario es fundamental para pensar las exportaciones argentinas, así como también pensar la repercusión de la concentración del empleo privado argentino. No es una casualidad que allí se concentren más del 60% de las empresas que están radicadas en nuestro país. Históricamente, el proceso de industrialización estuvo ubicado próximamente de los centros de consumo, lo que llevó a la conformación de polos industriales en las zonas del cinturón mencionado (CEPAL; 2001)

Esto hace que, en segundo lugar, el resto de la actividad productiva, exportadora y laboral argentina tenga una actividad ínfima en otras regiones, como el NOA y el NEA, que exhiben la menor participación en las actividades económicas, exportadoras y laborales en Argentina. Como fenómeno aparejado, en lo vinculado a la protección social, los indicadores socioeconómicos asociados a las tasas de mortalidad infantil, analfabetismo, índice de desarrollo humano, tasa de indigencia, pobreza, entre otros, reflejan asimetrías muy tajantes entre la región norte de nuestro país (compuesta por el Noroeste y Noreste Argentina) y las zonas centro y patagónicas del país (CAMS, 2019).



A pesar de que existan instrumentos que busquen remediar esta situación como la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Tarjeta Alimentar, o la política de universalización jubilatoria (moratorias), cuya cobertura, como en el caso de la AUH, es relativamente mayor en los territorios de menor producto per cápita, la desigualdad territorial en Argentina sigue siendo muy elevada en términos productivos y sociales.

Cabe destacar que, en algunas zonas específicas del país, se desarrollaron regiones con altas ventajas comparativas debido a la posesión de recursos naturales o materias primas, de alta demanda nacional y mundial. Este fenómeno se observa principalmente en las provincias del sur, como Neuquén, Santa Cruz y Chubut, las cuales reciben regalías por la producción de gas, petróleo y minerales, entre otros recursos naturales (Abeles et al., 2022).

Bajo este contexto de desigualdad regional multidimensional, se reflexiona sobre alternativas que pueden contribuir a mitigar dicho fenómeno. Uno de aquellos tiene que ver con el rol que cumple el Estado en crear y dar forma a los mercados, dado que históricamente el mercado capitalista ha estado fuertemente condicionado desde el principio por las acciones del Estado (Mazzucato, 2020; Polanyi, 2007).

Esto se debe a que las políticas públicas son instrumentos importantes que pueden actuar sobre la disparidad territorial en el terreno de las capacidades productivas, tecnológicas y financieras. Una disparidad que se evidencia, a su vez, en marcadas insuficiencias en materia de infraestructura básica (energía, agua y saneamiento, caminos, conectividad digital) y la falta de activos productivos suficientes, como se refleja, entre otras dimensiones, en la baja densidad empresarial característica de determinadas jurisdicciones. En detalle, el sistema logístico argentino está formado por diferentes modos sin una integración sistémica con fuerte asimetría para el NOA, la Patagonia y el Centro Oeste (BID;s.f).

Esta investigación opta por un enfoque de la geografía económica para abordar la desigualdad regional argentina. Por eso, se investiga qué políticas públicas ha implementado el Estado nacional argentino en pos de mejorar las condiciones en las cuáles las regiones argentinas producen, tomando como objeto de análisis las transferencias de vialidad que tienen por objetivo mejorar la infraestructura y la logística de transporte en nuestro país.

A partir del estudio de las transferencias en vialidad, presentamos el interrogante acerca de si el Estado argentino ha buscado primordialmente corregir las profundas inequidades existentes entre las regiones de nuestro país o se han fortalecido otro tipo de asimetrías.

Antecedentes

Existe una importante literatura que ha analizado las causas de las asignaciones de transferencias, estos trabajos pueden clasificarse en tres enfoques principales. El primer enfoque propone que las transferencias fiscales se asignan por consideraciones redistributivas cuyo objetivo es ayudar a los estados subnacionales más atrasados económicamente y lograr de esta forma reducir las desigualdades entre ellos (Oates 1999). Sin embargo, diversos trabajos que analizan el caso argentino no han encontrado evidencia empírica que relacione las transferencias discrecionales con criterios de redistribución o compensación de desigualdades (González y Mamone 2011; Gordin, 2006).

El segundo enfoque argumenta que la asignación de transferencias discrecionales se relaciona con el poder de negociación estructural que tiene cada estado subnacional. Dentro de este enfoque se han analizado dos variables, una es la sobrerrepresentación que cada estado subnacional tiene en el Congreso. Al estar sobrerrepresentado en el Congreso el estado subnacional tendría mayor capacidad de negociación con el estado nacional por lo que recibirá mayor cantidad de transferencias discrecionales para aportar su apoyo legislativo



(Gibson y Calvo 2000; Gordin 2006). La segunda variable que se analiza desde este enfoque es la capacidad del estado subnacional de financiarse. Los estados subnacionales que tengan mayor capacidad de autofinanciarse y que estén en una mejor posición económica y fiscal tendrían mayor capacidad de negociar con el gobierno nacional ya que no podrían presionarlos negándoles fondos porque pueden autofinanciarse por lo que recibirán mayor cantidad de transferencias discrecionales a cambio de su apoyo; el gobierno nacional no podría usar el látigo y tendría que recurrir a la billetera para obtener el apoyo de estos estados subnacionales (Samuels y Mainwaring 2004). Sin embargo, diversos trabajos ponen en duda este enfoque al no encontrar evidencia empírica que correlacione estas variables con la asignación de transferencias discrecionales (González y Mamone 2011; Simison 2015).

El tercer enfoque argumenta que las transferencias discrecionales se asignan por las relaciones políticas entre los niveles de gobierno. Una de las causas de las transferencias fiscales desde este enfoque sería la alineación política entre el gobernador y el presidente o su pertenencia al mismo partido político (Simison, 2015). También se ha argumentado desde este enfoque que las transferencias discrecionales siguen criterios de utilidad política, pero dependen del contexto político y fiscal. Simison (2014) explica que en contextos de descentralización fiscal y nacionalización del sistema de partidos el poder de negociación que tenga cada provincia determina la asignación de las transferencias fiscales ya que tienen mayor capacidad de presión sobre el estado nacional. En cambio, en contextos de centralización fiscal y desnacionalización del sistema de partidos su capacidad de presión disminuye y las transferencias discrecionales son determinadas por la pertenencia al mismo partido entre presidentes y gobernadores. En el mismo sentido, González (2016) explica que la popularidad presidencial es importante en la determinación de las transferencias discrecionales, los presidentes con altos niveles de popularidad aumentan las transferencias discrecionales a los distritos más atrasados económicamente ya que los gobernadores de esos distritos tienden a apoyar más a los presidentes que redistribuyen y son competidores más débiles al poder del presidente que los gobernadores de provincias más ricas. En cambio, los presidentes con menos apoyo popular y más débiles electoralmente tienen menos capacidad de resistir las presiones de los distritos más desarrollados económicamente y aumentan las transferencias a esos distritos.

Desde este enfoque también se ha argumentado que los presidentes utilizan la asignación de transferencias discrecionales para compensar a los gobernadores por su apoyo territorial, es decir, que los presidentes envían transferencias discrecionales a cambio de que los gobernadores pongan en funcionamiento la maquinaria política en su provincia para asegurarle votos al presidente en ese distrito (González y Mamone 2015). También desde este enfoque Bonvecchi y Lodola (2011) han explicado que los presidentes y los gobernadores obtienen una utilidad política diferente según el tipo de transferencia que se asigne. Los presidentes utilizan transferencias condicionadas (cuyo uso es fijado para un fin específico) para ganar votantes en un distrito controlado por gobernadores opositores ya que les permite saltar a dichos gobernadores que no pueden utilizar la transferencia para sus fines. En cambio, los presidentes envían transferencias no condicionadas a gobernadores aliados para recompensarlos por su apoyo político en el distrito ya que los gobernadores pueden utilizar estas transferencias para sus fines y obtienen mayor utilidad de ellas que de las transferencias condicionadas.

Marco teórico:



Para este trabajo, adoptamos la perspectiva de la geografía política, que ayuda a entender por qué algunas regiones dentro de un territorio pueden experimentar un desarrollo superior al de otras.

En este enfoque, priorizamos la perspectiva de Paul Krugman que identifica las variables económicas que originan y fortalecen las condiciones de desarrollo en una región en desmedro de otras (Krugman 1979). A través de un modelo de equilibrio general de una economía espacial considerada en su conjunto, presenta la teoría de la localización que explica que los rendimientos crecientes conducen a estructuras de mercados caracterizadas por competencia imperfecta. En detalle, factores como la concentración de agricultores, productores, fábricas y otras oportunidades generan más concentración de trabajadores, oportunidades para reducir los costos de los transportes, entre otros elementos que generan y desarrollan economías de escala. Los orígenes de esta localización pueden estar relacionados tanto con motivos geográficos como con decisiones gubernamentales.

En resumen, una vez que se establece un nuevo centro productivo, inicia un proceso de crecimiento que se retroalimenta. De manera poco habitual, se podría afirmar que la geografía natural tiene importancia precisamente por el carácter autoorganizador de la economía espacial. De lo anterior, se deduce que existe una causalidad circular en las conexiones hacia adelante, es decir, el incentivo de los trabajadores para estar cerca de los productores de bienes de consumo, y en las conexiones hacia atrás, que es el incentivo para que los productores se concentren en las áreas donde hay un mayor mercado.

Si las conexiones hacia delante y atrás son suficientemente fuertes como para superar la fuerza centrífuga generada por la inmovilidad de los agricultores, la economía terminará tomando un patrón de centro-periferia en el que toda la manufactura se concentra en una región. El patrón centro-periferia es probable que ocurra: 1) cuando el coste de transporte de las manufacturas es suficientemente bajo; 2) cuando las variedades son suficientemente diferenciadas; o 3) cuando el gasto en manufacturas es suficientemente grande.

En este contexto, el Estado ha asumido históricamente un papel que le ha permitido tomar riesgos y crear mercados, generando condiciones para que actores del sector privado financien las etapas iniciales de su desarrollo y la comercialización de sus productos (Mazzucato, 2014).

Como es sabido, las grandes inversiones requieren tiempo y paciencia. Sin embargo, en la actualidad, la financiación privada se ha vuelto demasiado cortoplacista y depende cada vez en mayor medida de los laboratorios gubernamentales, que se responsabilizan de las etapas más arriesgadas de la cadena de innovación, antes de que el sector privado comprometa sus propios fondos (Mazzucato 2014).

Lejos de entregar subvenciones ante grupos de interés que buscan beneficios, rentas y privilegios innecesarios, como reducciones de impuestos sin fundamentos lógicos, el Estado debería buscar aquellos grupos de interés que trabajan con él de forma dinámica en pos de fomentar el crecimiento económico y cambio tecnológico. De esta manera, el Estado no elimina el riesgo, sino que se hace cargo de aquel, moldeando y creando nuevos mercados mediante la inversión estratégica.

Entendemos que la infraestructura para facilitar los costos de transporte es solamente uno de los factores que generan condiciones para el desarrollo de regiones productivas más desiguales. Desde la perspectiva de la geografía económica, cabe destacar otros elementos que potencian el desarrollo como la capacitación de recursos humanos, la existencia de economías de escala de rendimientos, entre otros incentivos económicos que buscan la radicación de empresas. En esta investigación se analiza las transferencias de fondos para



vialidad como una política pública que podría impulsar el desarrollo de las regiones productivas más rezagadas del país, en particular las del norte de nuestra nación.

Los fondos de vialidad son recursos económicos enviados desde el gobierno nacional a las provincias de Argentina, consistentes en promover la conectividad entre regiones, fomentar el desarrollo económico y reducir desigualdades territoriales al facilitar el acceso a mercados y servicios. Estos fondos son asignados por la Dirección Nacional de Vialidad a los organismos provinciales.

La asignación de estos fondos presenta un grado medio de discrecionalidad por parte del presidente (Bonvecchi y Lodola, 2011). Aunque existe una fórmula para su distribución, es la Dirección Nacional de Vialidad la que determina los coeficientes y decide en qué provincias se asignan los recursos (Bonvecchi y Lodola, 2011). Por esta razón, consideramos que estos recursos tienen el potencial de fomentar el crecimiento económico en las regiones más rezagadas, en consonancia con la desigualdad territorial en Argentina.

Debido a este marco teórico y las respuestas a las investigaciones pasadas, se presentan las hipótesis de este estudio:

La primera hipótesis se basa en la literatura que afirma que los gobiernos nacionales asignan fondos para reducir las desigualdades entre regiones del país (Oates 1999). De esta forma sería esperable que en las regiones con menor producto bruto geográfico el gobierno nacional aumente las transferencias de vialidad buscando desarrollar económicamente dichas regiones. Por lo que siguiendo esta literatura se plantea la siguiente hipótesis:

H1: A menor producto bruto geográfico per cápita de un gobierno subnacional, mayores serán los fondos de vialidad que recibe del gobierno nacional.

En segundo lugar se plantean un conjunto de hipótesis basadas en la literatura sobre el poder de los gobiernos subnacionales. Estos trabajos argumentan que los gobiernos nacionales darán mayores transferencias a los gobiernos subnacionales que tengan mayor capacidad de incidir sobre la política nacional. Una de las variables que daría mayor poder a los gobiernos subnacionales es el nivel de sobrerrepresentación en el Congreso, por lo que se espera que los gobiernos subnacionales con mayor sobrerrepresentación en el Congreso reciban más transferencias (Gibson y Calvo 2000). También es importante el poder de los gobernadores, se espera que cuanto mayor poder tenga el gobernador en la provincia, mayor será su capacidad de negociar con el gobierno nacional por aumentar las transferencias que recibe (Gonzalez 2016). Se espera que el poder de un gobernador aumente al aumentar la cantidad de votos que obtuvo en la elección, la diferencia de votos que obtuvo con respecto al segundo partido y la cantidad de años que lleva en el cargo ya que estas variables funcionan como un indicador del grado de control que tiene en el territorio subnacional (Gonzalez 2016; Gervasoni y Nazareno 2018).

Por lo que siguiendo esta literatura se plantean las siguientes hipótesis:

H2: Cuanto mayor sea la sobrerrepresentación de un gobierno subnacional en el Congreso, mayores serán los fondos de vialidad que reciba del gobierno nacional.

H3: Cuanto mayor sea la cantidad de votos obtenida por el gobernador, mayores serán los fondos de vialidad que reciba del gobierno nacional.

H4: Cuanto mejor sea el resultado electoral del gobernador, medido como distancia de votos respecto del opositor, mayores serán los fondos de vialidad que reciba del gobierno nacional.

H5: Cuanto mayor sea el tiempo que un gobernador ha estado en su cargo, mayores serán los fondos de vialidad que reciba del gobierno nacional.

Finalmente se presentan dos hipótesis relacionadas con la literatura que argumenta que las transferencias del gobierno nacional a los subnacionales se relacionan con la utilidad política para el presidente (Gonzalez y Mamone 2011). El gobierno nacional aumentaría las



transferencias por afinidad política con el gobernador si es de su mismo partido o coalición (Simison 2015). También el gobierno nacional aumentaría las transferencias a aquellas provincias donde el partido oficialista nacional obtuvo mejores resultados en las elecciones para compensar a los gobernadores por su apoyo en las elecciones (Gonzalez y Mamone 2011). Esto no solo refuerza la alianza política entre el gobierno nacional y el provincial, sino que también incentiva la cooperación y el respaldo en futuras campañas. Por lo que siguiendo esta literatura se plantea las siguientes hipótesis:

H6: Las transferencias de vialidad del gobierno nacional serán mayores cuando el gobernador sea del mismo partido o coalición que el presidente.

H7: A medida que aumenta la cantidad de votos que el partido oficialista nacional recibe en una provincia, también incrementan los fondos de vialidad asignados a dicha provincia.

Metodología

La variable dependiente del estudio son los fondos de vialidad que el gobierno nacional asignó a las provincias argentinas en el período 2008-2023. Para tener un marco de comparación entre provincias más adecuado la variable se mide en términos per cápita por provincia y los valores fueron deflactados al valor real en pesos que tenían en el año 2004. Los datos fueron obtenidos de la secretaría nacional de obras públicas, dependiente del ministerio de economía nacional y son accesibles por internet.

En cuanto a las variables independientes, la primera es el producto bruto geográfico per cápita, esta variable busca capturar las diferencias productivas entre las provincias para poner a prueba la hipótesis de que los gobiernos nacionales asignan fondos de vialidad con la intención de reducir las desigualdades interprovinciales. El producto bruto geográfico (PBG) mide el valor final de la producción de bienes y servicios en una provincia por lo que es una variable adecuada para observar si los fondos de vialidad se asignan a las provincias con un PBG menor buscando mejorar su productividad. Para mejorar la comparabilidad entre provincias se utiliza el PBG per cápita y sus valores fueron deflactados al valor real en pesos que tenían en el año 2004. Los datos fueron obtenidos del INDEC.

La segunda variable independiente del estudio es el nivel de sobrerrepresentación en el Congreso que tiene cada provincia. Esta variable busca poner a prueba la hipótesis de que los gobiernos nacionales envían más fondos de vialidad a las provincias con mayor sobrerrepresentación en el Congreso ya que es más barato comprar su apoyo legislativo. La variable fue calculada utilizando la fórmula de Samuels y Snyder (2001), la cual calcula el nivel de desproporcionalidad en la representación sumando la diferencia entre el porcentaje de bancas y el porcentaje de población de cada unidad subnacional y luego dividiendo el resultado de la suma por dos. El indicador es porcentual y puede adoptar tanto valores positivos como negativos, un valor positivo indica que el estado subnacional tiene una cantidad de bancas mayor de las que le corresponde por población si el reparto fuera perfectamente proporcional, un valor negativo indica que el estado subnacional tiene una menor cantidad de bancas. El indicador fue calculado para la desproporcionalidad de la Cámara de Diputados de la utilizando datos de población del INDEC y datos de cantidad de bancas de la Honorable Cámara de Diputados de Argentina.

La tercera variable independiente es la cantidad de votos que obtuvo el gobernador en la elección, la variable es continua y está medida cómo el porcentaje de votos que obtuvo el gobernador en la elección donde fue electo. La cuarta es la distancia en votos que obtuvo el gobernador respecto del segundo candidato más votado, la variable es continua y está medida como la diferencia en el porcentaje de votos que obtuvo el gobernador respecto del segundo candidato más votado. La quinta es la cantidad de años que el gobernador estuvo en el cargo



en forma consecutiva, la variable es continua y está medida en la cantidad de años consecutivos que un gobernador ejerció el cargo. Los datos fueron obtenidos de la Cámara Nacional Electoral.

La sexta variable independiente es si el gobernador es aliado político del presidente. Esta variable busca probar la hipótesis de que los gobiernos nacionales envían transferencias a las provincias cuyos gobernadores son aliados políticos del gobierno nacional. La variable es dicotómica y adopta el valor 1 si el gobernador es aliado y 0 si no lo es. Los datos fueron obtenidos de medios de comunicación. Finalmente, la séptima variable es el porcentaje de votos que el partido del presidente obtuvo en cada provincia. Esta variable busca probar la hipótesis de que los gobiernos nacionales envían transferencias a las provincias donde mejor le fue al partido oficialista en las últimas elecciones como forma de recompensar el apoyo de la población. La variable es continua y está medida como el porcentaje de votos obtenidos en cada provincia por el partido oficialista nacional en las últimas elecciones nacionales realizadas. Los datos fueron obtenidos de la Cámara Nacional Electoral. Finalmente, se agregó como variable de control la variación en el PBI ya que podría ser que los fondos de vialidad estén determinados por el aumento o reducción del PBI en un año respecto del anterior. La variable es continua y está medida como la diferencia porcentual del PBI en un año respecto del anterior, medido en USD. Los datos fueron obtenidos del Banco Mundial.

Para estimar el efecto que las variables independientes tienen sobre la variable dependiente se realizan una serie de modelos de panel de efectos fijos. Este tipo de modelos es adecuado cuando se trabaja con modelos de panel donde existen observaciones a lo largo del tiempo (Beck 2008). Se realizó el test de Hausmann para analizar si era más apropiado realizar modelos de efectos fijos o aleatorios, obteniendo un valor $p < 2.2e-16$, lo cual indica que el modelo de efectos fijos es el más apropiado. Además, como se trabaja con series temporales es necesario controlar por el efecto del tiempo, es decir, que el valor de la variable dependiente en el pasado no esté afectando el valor de la variable dependiente en el presente, por lo que se agregó como variable de control la variable dependiente rezagada (lags), es decir, la variable dependiente en T-1 como variable independiente del modelo para controlar por correlaciones temporales (Beck 2008). Asimismo se realizó un test de Breusch-Pagan para testear la presencia de heteroscedasticidad, obteniendo un valor $p < 2.2e-16$, lo cual indica que existe presencia de heteroscedasticidad en el modelo, por lo cual los modelos fueron realizados con errores estándar robustos para solucionar el problema de heteroscedasticidad (Wooldridge 2016).

Resultados

Los resultados de los modelos se presentan en el Cuadro 1. El primer modelo incluye el primer conjunto de hipótesis, para observar si las transferencias se relacionan con la desigualdad provincial. El segundo modelo agrega las variables del segundo conjunto de hipótesis relacionadas al poder estructural de negociación de los gobiernos subnacional. Finalmente, el tercer modelo agrega las variables políticas en el modelo completo. El Producto Bruto Geográfico no tiene significación estadística en ninguno de los modelos. Este resultado rechaza la hipótesis de que los fondos de vialidad son asignados para reducir diferencias entre provincias. La sobrerrepresentación tampoco alcanza significación estadística en los modelos, lo cual rechaza la hipótesis que planteamos relacionando una mayor sobrerrepresentación con el aumento de fondos de vialidad. En cuanto a la hipótesis relacionando un mayor poder de los gobernadores con el aumento en los fondos de vialidad, los años que el gobernador estuvo en el cargo no alcanzaron grados de significación estadística. Los votos que el gobernador obtuvo en la elección fueron estadísticamente significativos en el segundo modelo, pero la significación estadística desapareció al agregar todas las variables en el tercer modelo.



Cuadro 1: Modelos de panel de efectos fijos: Asignación de Fondos de Vialidad Per Cápita en Argentina (2008-2023).

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Vialidad LAG	0.62*** (0.02)	0.60*** (0.05)	0.59*** (0.05)
PBG Per cápita	0.06 (0.05)	0.04 (0.08)	0.10* (0.10)
PBI VAR	-3.33 (4.12)	-13.44* (15.12)	-2.64 (14.13)
Sobrerrepresentación		-114.38 (112.07)	-117.22 (114.72)
Votos Gobernador		-32.59** (25.47)	-19.88 (19.67)
Años Gobernador		15.91 (41.41)	4.71 (24.93)
Margen Victoria Gob		43.70*** (39.80)	51.04*** (38.82)
Votos Oficialismo Nacional			24.96*** (11.03)
Gob Aliado			451.43*** (438.25)
R ²	0.49	0.51	0.54
Adj. R ²	0.48	0.50	0.53
Num. obs.	1241	1241	1241

*Nota: Errores estándar robustos entre paréntesis. Nivel de significación estadística: *** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < 0.05$. Elaboración propia.*



La distancia que el gobernador obtuvo con el segundo partido más votado alcanzó niveles de significación estadística en ambos modelos y presenta signo positivo de acuerdo a lo esperado por la hipótesis. Mientras mayor fue la distancia entre los votos obtenidos por el gobernador y el segundo candidato más votado, mayores fueron los fondos de vialidad que obtuvo la provincia. Por ende, se concluye que cuanto mayor sea la distancia electoral, mayor será la legitimidad y, por lo tanto, el poder del gobernador, lo que incrementará su capacidad de negociar con el gobierno nacional para obtener más transferencias.

Finalmente, las variables que relacionan las transferencias con la utilidad política para el presidente presentaron ambas el signo esperado y significación estadística. Al aumentar la cantidad de votos al partido oficialista nacional en una provincia, aumentaron los fondos de vialidad que dicha provincia recibió. En promedio al aumentar un 1% los votos al partido oficialista nacional los fondos de vialidad aumentaron 24,96 pesos per cápita. Finalmente, los gobernadores pertenecientes al mismo partido o coalición que el presidente obtuvieron más fondos de vialidad manteniendo las demás variables constantes. El hecho de tener un gobernador aliado al presidente significó un aumento de 451 pesos reales per cápita para la provincia en el periodo analizado, siendo la variable con la magnitud más grande de las analizadas.

Conclusiones:

En relación con nuestras inquietudes iniciales, a pesar de las marcadas desigualdades territoriales en Argentina en términos productivos y sociales, los hallazgos de esta investigación sugieren que la política de asignación de recursos y transferencias viales no ha priorizado una distribución de recursos en pos de reducir o compensar las desigualdades regionales en términos productivos.

Los resultados obtenidos en los modelos presentados muestran que el Producto Bruto Geográfico per cápita no tiene una influencia estadísticamente significativa en la asignación de los fondos de vialidad en ninguno de los modelos. Esto implica que no se puede confirmar la hipótesis de que el gobierno nacional distribuye los fondos de vialidad con el objetivo de reducir las diferencias económicas entre las provincias.

En cuanto a la sobrerrepresentación legislativa de las provincias, los resultados tampoco muestran un impacto estadísticamente relevante sobre los fondos de vialidad. Esto rechaza la hipótesis que relacionaba una mayor sobrerrepresentación con un incremento en los fondos asignados, lo que indica que el peso político desproporcionado de ciertas provincias tampoco ha sido un factor determinante en la distribución de estos recursos. Este resultado aporta evidencia contraria a la idea de que la sobrerrepresentación política favorece el acceso a mayores fondos provinciales, por lo menos, viales.

Por otro lado, la relación entre el poder de los gobernadores y la asignación de fondos mostró resultados mixtos. Mientras que la duración en el cargo no presentó significación estadística, el margen de victoria electoral del gobernador sí fue un factor relevante. Los resultados sugieren que los gobernadores que lograron una victoria electoral más amplia sobre sus rivales recibieron mayores fondos de vialidad, lo que refuerza la hipótesis de que el respaldo electoral influye en la distribución de estos recursos. Se comprende que cuanto mayor sea la distancia electoral, mayor será la legitimidad del gobernador, y con ello su poder, lo que podría aumentar su capacidad de negociar con el gobierno nacional para asegurar un mayor flujo de transferencias hacia su provincia.

Finalmente, los resultados muestran que las variables relacionadas con la utilidad política para el presidente fueron las más determinantes en la asignación de fondos de vialidad. Las provincias en las que el partido oficialista nacional obtuvo más votos recibieron más fondos, lo que sugiere una clara relación entre el apoyo electoral al presidente y la distribución de recursos viales. Además, los gobernadores que pertenecían al mismo partido o



coalición que el presidente recibieron más fondos, destacando la magnitud de esta variable en la asignación de recursos. Esto refuerza la idea de que los alineamientos políticos entre los niveles de gobierno juegan un papel crucial en las políticas de distribución de recursos en Argentina.

En conclusión, Argentina es un país marcado por profundas desigualdades territoriales, lo que subraya la necesidad de implementar políticas públicas estables que promuevan la transferencia de fondos viales con el fin de fomentar el desarrollo económico y social en sus regiones más rezagadas.

Si los criterios de distribución de fondos públicos responden principalmente a afinidades político-partidarias, la desigualdad estructural entre provincias difícilmente se compensará o resolverá en los próximos plazos. Sin medidas concretas de redistribución equitativa, las disparidades actuales no solo se mantendrán, sino que es probable que se profundicen, incrementando las brechas productivas y sociales entre las provincias. Concluimos que esta situación genera consecuencias graves y duraderas para el desarrollo integral de nuestro país.



Bibliografía:

- Ballent, Anahí. (2005). Kilómetro cero: la construcción del universo simbólico del camino en la Argentina de los años treinta. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, (27), 107-136. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0524-97672005000100004&lng=es&tlng=es.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016) La matriz de la desigualdad social en América Latina. Naciones Unidas. Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c52907b3-a3dc-4866-8f4c-c19491c2b83a/content>
- Gasparini, L., Cicowiez, M., y Sosa Escudero, W. (2012). Pobreza y desigualdad en América Latina. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial. Recuperado de: https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/Pobreza_desigualdad_-_America_Latina.pdf
- Di Virgilio, M. M., Otero, M. P., & Boniolo, P. (2010). Pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Recuperado de: <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120521095917/DiVirgilio-Otero-Boniolo-2010.pdf>
- Abeles, M., & Villafañe, S. (Coords.). (2022). Asimetrías y desigualdades territoriales en la Argentina: aportes para el debate (LC/TS.2022/146-LC/BUE/TS.2022/13). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/65c548a2-37f6-4359-8651-20201ed7d6d3/content>
- Schweitzer, M. (2020). La producción de un territorio desigual en Argentina. Concentración, primacía y macrocefalia. Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, 25(3), 1051-1070. Universidade de Santa Cruz do Sul. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/5520/552067996008/html/>
- Cámara Argentina de Comercio y Servicio (CAMS) (2019). Estudio sobre asimetrías regionales en Argentina. Recuperado de: https://www.cac.com.ar/data/documentos/33_Estudio%20sobre%20asimetr%C3%ADas%20regionales%20en%20Argentina%20-%20abril%202019%20-%20versi%C3%B3n%20final.pdf
- Mazzucato, M. (2014). El Estado emprendedor: Mitos del sector público frente al privado. RBA.
- Polanyi, K. (2007). La gran transformación: Crítica del liberalismo económico. Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (s.f). *Diagnóstico del sistema educativo argentino*. Themys SID. Recuperado de https://themys.sid.uncu.edu.ar/rpalma/BID/Diagnostico/Borrador_3.pdf
- Beck, N. (2008). Time-Series Cross-Section Methods. In J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, & D. Collier (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (pp. 475–493). Oxford: Oxford University Press.
- Krugman, P. (1979). Increasing returns, monopolistic competition, and trade theory. *Journal of International Economics*, 9(4), 469-479. [https://doi.org/10.1016/0022-1996\(79\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0022-1996(79)90021-7)
- Wooldridge, Jeffrey M. (2016). *Introductory Econometrics: A Modern Approach*. 6th ed. Boston, MA: Cengage Learning.



- Gervasoni, Carlos y Nazareno, Marcelo. (2018). “La relación entre gobernadores y legisladores nacionales: repensando la conexión electoral del federalismo político argentino.” *Política y Gobierno* 24 (1): 9-44.
- González, Isaac Lucas. (2016). “Presidents, Governors, and the Politics of Distribution in Federal Democracies: Primus contra pares in Argentina and Brazil”. Routledge.
- González, Lucas y Mamone, Ignacio. (2015). “Distributive Politics in Developing Federal Democracies: Compensating Governors for Their Territorial Support”. University of Miami. DOI: 10.1111/j.1548-2456.2015.00279.x
- Gordin, Jorge P. (2006). “The politics of intergovernmental fiscal relations in Argentina”. Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).
- Simison, Emilia (2015). “Distribuyendo transferencias discrecionales: Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos”. *Revista SAAP* 9 (1): 93-118.
- Bonvecchi, Alejandro y Germán Lodola. (2011). “The Dual Logic of Intergovernmental Transfers: Presidents, Governors, and the Politics of Coalition Building in Argentina.” *Publius* 41 (2): 179-206.
- Calvo, Ernesto, y Edward Gibson. (2000). “Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”. *Studies in Comparative International Development* 35 (3): 32-55.
- Oates, Wallace (1999). "An Essay on Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, N° 2, septiembre.
- Samuels, David J., y Scott Mainwaring. (2004). "Strong Federalism, Constraints on the Central Government, and Economic Reform in Brazil". En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward Gibson, 85-130. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Snyder, Richard, y David J. Samuels. (2004). "Legislative Malapportionment in Latin America. Historical and Comparative Perspectives". En *Federalism and Democracy in Latin America*, editado por Edward L. Gibson, 131-172. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.



Coaliciones en contexto subnacional: El caso del Frente Chaco Merece Más. Su formación y estructuración (2007-2009).

Facundo Kalin.
Universidad Nacional del Chaco Austral (UNCAus).
facundokalin@gmail.com

Resumen

En el presente trabajo nos proponemos estudiar y analizar las experiencias de coaliciones en contextos subnacionales. Esto nos conecta con el caso de la provincia del Chaco, con experiencias de coaliciones locales contemporáneas previas al frente de aliados que estudiaremos. Nos referimos a una alianza política denominada Alianza Frente de Todos, que gobernó la provincia del Chaco entre 1995 y 2007. A partir de 2007, la situación política cambiaría diametralmente y otro frente político con el peronismo como socio mayoritario, ganaría las elecciones generales: el Frente Chaco Merece Más. Estudiaremos en esta investigación el caso del FChMM en su etapa de conformación en 2007; y la estrategia de articulación de un frente electoral que le permitió arribar al poder, en un contexto de debilidad política ante el aparato oficialista que poseía gran peso simbólico y territorial. Por otro lado, una vez iniciado el gobierno del FChMM, abordaremos su proceso de estructuración en los dos primeros años de gobierno. Finalmente, llevaremos a partir de una estrategia cualitativa, un diseño de investigación de estudio de caso en perspectiva comparada de tipo descriptivo-explicativo, acerca de las coaliciones electorales a nivel subnacional.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

En el presente trabajo nos proponemos estudiar y analizar las experiencias de coaliciones en contextos subnacionales. Sobre estos sistemas de gobierno nos parece preponderante referir que en América Latina los formatos de coaliciones se afianzan desde el retorno a la democracia en la mayor parte de los países. No obstante, existen algunos casos de coaliciones como en Chile²¹⁰ donde su proceso de conformación es anterior a la apertura democrática, como así también en Bolivia entre 1950 y 1970, han dado ejemplos de ser pioneros de un sistema de presidencialismo de coalición. El caso de Argentina constituye un interesante punto de análisis, ya que desde las últimas dos décadas se comenzó a diagramar a nivel electoral la posibilidad de una alternativa política integrada por varios partidos, de alcanzar el gobierno nacional.

Abordar analíticamente las coaliciones en el plano subnacional nos conecta con el caso de la provincia del Chaco, con experiencias de coaliciones locales contemporáneas previas al frente de aliados que estudiaremos. Nos referimos a una alianza política denominada Alianza Frente de Todos, que gobernó la provincia del Chaco entre 1995 y

²¹⁰ Entre 1990 y 2010 una coalición denominada La Concertación gobernó ininterrumpidamente Chile, donde Demócratas Cristianos y Socialistas se alternaron en el poder desde la salida de la Dictadura Militar de Pinochet.



2007, y que tenía como partido gravitante a la Unión Cívica Radical (UCR) junto a otros partidos del sistema partidario chaqueño. El caso de la Alianza se extendió por doce años, con una reelección de su primer gobernador Angel Rozas en 1999 y el posterior triunfo de su delfín político²¹¹ Roy Nikisch en 2003.

A partir de 2007, la situación política cambiaría diametralmente y otro frente político con el peronismo como socio mayoritario, ganaría las elecciones generales: el Frente Chaco Merece Más. Estudiaremos en esta investigación el caso del Frente Chaco Merece Más en su etapa de conformación en 2007; y la estrategia de articulación de un frente electoral que le permitió arribar al poder, en un contexto de debilidad política ante el aparato oficialista que poseía gran peso simbólico y territorial.

Por otro lado, una vez iniciado el gobierno del Frente Chaco Merece Más, abordaremos su proceso de estructuración en los dos primeros años de gobierno.

Los objetivos de este trabajo son: 1. Describir los actores políticos y sociales que participaron del Frente Chaco Merece entre 2007 y 2009. 2. Analizar cómo el cambio de las reglas de juego electorales condicionaron la reconfiguración del frente político a partir de las elecciones de medio término en 2009. 3. Abordar la incidencia del carisma en la figura de los líderes del Frente Chaco Merece Más y la conducción del frente político. 4. Caracterizar la relación del gobierno provincial con los gobiernos nacionales entre 2007 y 2009.

Desarrollo

Los aportes iniciales sobre la mayoría de las coaliciones devienen del estudio de formación de gobiernos en contextos parlamentarios. Históricamente los diversos enfoques de análisis de la ciencia política a lo largo del tiempo han estudiado el tema de las coaliciones desde la cuestión constitutiva del gobierno y su reparto de cargos entre los actores que componían dicho frente político; por sobre la etapa previa a la conformación de la coalición desde el punto de vista del objetivo electoral.

Pero, ¿qué son las coaliciones políticas? Es indispensable antes de continuar, definir el término según la Ciencia Política. Concretamente coalición política es el acuerdo entre dos o más partidos políticos; normalmente afines al nivel de ideas, programas y propuestas, para gobernar un país, una región u otra entidad administrativa.

La primera acepción relacionada al término la acuñó Kaare Strom a principio de los años 90 y sirvió como desarrollo pionero para el análisis de casos. El estudio de los gobiernos de coalición surge analizando cómo se constituyen gobiernos en contextos multipartidistas en los parlamentarismos.

Por otra parte, Chasquetti (2001) desgrana el concepto de coaliciones explicando sus características principales como entidad institucional cuando son abordados en contextos presidenciales. Un primer criterio tiene que ver con la cuestión numérica y los actores que conforman la coalición. El otro punto refleja la necesidad de una plataforma de gobierno que ponga en sintonía las tensiones antes mencionadas. Otra cuestión refiere al tipo de estrategia a llevar adelante por los integrantes de cada fuerza política (el papel que tendrá cada socio

²¹¹ Roy Nikisch fue vicegobernador de Rozas entre 2001 y 2003 y por ende, aparecía con mayor consenso dentro de las filas de la Alianza para suceder al por entonces gobernador.



dentro del armado político) referido a su abordaje como coalición. Finalmente, el último criterio refiere a los aspectos positivos que decantan de un gobierno de coalición tanto a lo que refiere al reparto de lugares como los objetivos que cada integrante lleva desde su posicionamiento del mismo (Chasquetti, 2001: 12).

Inicialmente, las corrientes de estudio de las teorías de coaliciones políticas han tenido dos ramas de discusión; la teoría de la elección racional (teoría de los juegos) y la teoría multidimensional. Es imperioso aclarar que la teoría racional se desarrolló primeramente, como forma de exponer el abordaje positivista de las ciencias sociales en materia de coaliciones (y de la cual la ciencia política no fue la excepción) durante los años sesenta del siglo XX. Los representantes teóricos de la teoría racional son Gamson, Riker, Leiserson, Swaan y Shepsle. La teoría multidimensional surge como contra propuesta, discutiendo la hegemonía teórica dentro de la disciplina de la línea racional entre 1970 y 1990. Esta línea proviene de los estudios realizados en Europa, con un corte más empírico y a razón de lo observado en numerosos procesos políticos logrados en las experiencias de la socialdemocracia. Sus principales autores son: Axelrod, Browne, Herman y Pope, Dodd, Pridham, Budge y Keman, Laver y Schofield y Kaare Strom.

Tipos de coaliciones

En la teoría de las coaliciones, la Ciencia Política define tres tipos: Coaliciones electorales, Coaliciones parlamentarias y Coaliciones de gobierno.

Comenzaremos por describir las características del tipo de coaliciones de gobierno, para luego, hacer lo propio con las coaliciones parlamentarias, como forma de exponer la diferenciación teórica presentes de manera empírica en los distintos sistemas de gobierno del presente. Por último, describiremos con profundidad el tipo de coalición de nuestro objeto de estudio, las de tipo electoral²¹². En referencia a las coaliciones de gobierno, Reniu Vilamala (2001), sostiene que ésta tiene dos subtipos de los cuales; podemos encontrar algunos en los sistemas de gobierno actualmente vigentes y que pueden variar según el momento del proceso electoral en marcha (campaña) o bien el ritmo de ejecución de acciones de gobierno (gestión).

Los dos subtipos que el autor reconoce como formas de coaliciones de gobierno son: coaliciones de gobierno sobredimensionadas y coaliciones de gobierno ganadoras.

En este punto Riker (1992) define apoyándose en la teoría de los juegos el accionar de las coaliciones políticas remarcando inmediatamente el posicionamiento dialéctico dentro del campo político. Si desgranamos la idea antes expresada podemos entender la antinomia que se plantea en la causalidad de intereses y divergencias propias del desenvolvimiento político. Entendemos así que ante una conformación de espectro de grupos políticos triunfadores que se hacen del poder, y llegan a formar gobierno, inmediatamente una fuerza opositora tomará el lugar de contrarresto político, que se podría catalogar como la parte perdedora de la contienda pero que busca rediscutirse a sí misma y plantear posicionamientos de cara a ganar espacios dentro de la puja de intereses contrapuestos. En este caso surgirá lo que el autor denomina como oposiciones bloqueadoras de uno y otro lado, donde como resultado de diferentes relaciones dialécticas, el desarrollo de las acciones políticas avanzará a fuerza de

²¹² Esta investigación se asienta en el estudio de caso de una coalición electoral a nivel subnacional, pero nos parece importante dejar en claro el marco teórico conceptual de los tipos de coaliciones (de gobierno, parlamentaria y electoral).



bloqueos de un lado hacia el otro.

Sobre estas experiencias Orsolini (2012) profundizó la experiencia subnacional en Chaco de una coalición en gobierno y su desempeño gubernamental en la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo en el contexto local entre 2007 y 2009²¹³; concluyendo una situación similar, de bloqueo sobre ciertas iniciativas oficiales que la coalición gobernante pudo destrabar cuando obtuvo mayoría en la Cámara de Diputados, a partir de 2009.

Por otro lado, existen coaliciones parlamentarias que se estructuran en el poder legislativo y tiene como objetivo llevar adelante una agenda de propuestas propias. En los sistemas parlamentarios, la ruptura de parte de acuerdos intra partidos o diferencias en el gabinete supone un quiebre en el frente gobernante y hasta la caída del gobierno.

En contraste, en los sistemas presidencialistas el primer mandatario (presidente) tiene la responsabilidad de unir a su gabinete tanto a través de acuerdos con los partidos que sustentan la coalición a la hora de llevar adelante la gestión, aunque esto no necesariamente se transfiere a la cuestión parlamentaria. (Mainwaring, 1995: 136).

Desde aquí explicaremos las coaliciones electorales que se diferencian claramente de las de gobierno por su contexto de actuación. El paso diferenciador entre un tipo de coalición y otro es el eslabón más complejo ya que resulta de articular intereses, procedimientos y respeto de acuerdos para dar forma a un nuevo proceso.

En este punto Vázquez (2018: 12) aporta un tipo de coalición similar al denominado electoral con carácter informal. A propósito de ello refiere: *“Coaliciones informales son las que se conforman y funcionan por fuera de las instituciones políticas tradicionales, cuyos compromisos y acuerdos no están sellados bajo documentos legales y, por lo tanto, se fundamentan en afinidades ideológicas o culturales o que surgen de hecho espontáneamente”*.

Las coaliciones electorales se estructuran en paralelo al proceso electoral pero sin ninguna certeza de que se configuren plenamente en coaliciones de gobierno. Mainwaring (1995: 142) explica que hay factores que complejizan la formación de coaliciones electorales estables en democracias presidenciales respecto a sistemas parlamentarios.

En efecto, el autor explica que en los sistemas presidenciales existen menos estímulos para quebrar las coaliciones políticas, ya que ello no representa riesgos (de gobernabilidad) para el sistema en sí mismo. En este caso, la situación que automáticamente se genera es la de menos apoyos a nivel legislativo y bloqueo de propuestas a nivel acuerdo o abierta oposición de planes de gobierno.

Elementos de una coalición

Existen elementos claves que componen una coalición en sí misma. Estos elementos constitutivos tienen que ver con la conformación, lo simbólico y lo institucional en la fuerza política. Como variable inicial transversal, deberíamos posicionarnos sobre los universos donde se aplican estos frentes, es decir, a qué nivel territorial se sintetizan estos acuerdos

²¹³ Entre 2007 y 2009 una coalición de partidos políticos con el Partido Justicialista como fuerza gravitante ganó la gobernación de Chaco. Sin embargo, la Cámara de Diputados se mantuvo durante este periodo en manos de la oposición, es decir una coalición liderada por la Unión Cívica Radical.



partiendo desde coaliciones electorales.

El elemento de conformación es el disparador o génesis para aunar esfuerzos de acuerdos políticos en pos de primero instalar una alternativa en la oferta electoral. Lo cual podrían quedar plasmados en soportes documentales como actas o resoluciones fundacionales de cada coalición donde integran todas las fuerzas políticas el frente común, planes de gobierno y plataformas de campaña, paquetes de leyes y equipos técnicos por fuerzas políticas.

Por su parte el elemento simbólico que implica sentido de adhesión en el armado electoral es muy importante de cara al proceso.

Como afirma Cruz (2017) es el sentido de co-responsabilidad. *“Dado que los partidos acuerdan puntos en común, son todos responsables por los resultados alcanzados. Eso hace a la convivencia de una coalición. Permite, además, que cada actor mantenga su autonomía interna (elección de autoridades, normas de funcionamiento, selección de candidatos propios para elecciones, etc.)”*.

En este caso, este sentido de pertenencia obligatorio al espacio que cada actor ocupa dentro del armado político constituye un margen de libertad y discusión dentro de sus propias filas tanto orgánica como partidariamente, sin salirse ni romper con el armado frentista. Esto se puede traducir de manera práctica en convenciones y/o foros de discusión donde cada fuerza tenga periódicamente; al interior de su espacio una forma de revalidar procesos conjuntos.

Por último, un tercer elemento son las reglas acordadas como forma de lograr consistencia y constitución de igualdad en todos los componentes de las coaliciones. Es decir, reglas de juego atinente a decisiones, metas y objetivos para que los socios de las distintas fuerzas políticas comprendan y asuman que capacidades tienen dentro del frente político. Esto significa respetar las normativas emanadas del acuerdo común del frente político entendiendo que forma parte del pensamiento unificado de la coalición tanto a la hora de realizar una propuesta como de rebatirla.

Partidos Atrapatodo

Como cúmulo de conocimientos necesarios para la explicación de los procesos de coaliciones subnacionales que estudiaremos en este caso, nos parece importante acercarnos a los partidos atrapatodo para plantear posteriormente, una analogía con el tipo de coaliciones que abordamos. Según la teoría de Kirchheimer construida en los años 60, los Partidos Atrapatodo se caracterizan por poseer una base ideológica desdibujada, una devaluación de su militancia, reemplazo de su electorado de corte clasista por uno más de tipo heterogéneo y cercanía muy estrecha con grupos de variada extracción social que aseguran su apoyo electoral.

Son conocidos asimismo por la ciencia política como partidos catch-all y surgen en un periodo de reconfiguración de los dispositivos electorales, en época de la posguerra donde el signo más evidente es la rediscusión de dogmas e ideas sustanciales de los grupos tradicionales.

“Los partidos catch-all aparecen en un período de desideologización que ha contribuido



sustancialmente a su ascenso y expansión”, será de esta forma una frase que recalca dos dinámicas: una desideologización social ex ante como origen de los catch-all parties; y una desideologización partidista a posteriori como adaptación a “un mundo transfigurado” (Kirchheimer, 1966: 199).

No es menor el dato de que el surgimiento en el mundo de los primeros pasos de estos partidos en el armado electoral se da conjuntamente con el convulsionado mundo de la Guerra Fría y las inquietantes intervenciones que se dan en diferentes puntos del globo; como ser la Guerra de Vietnam, el Mayo Francés y la Primavera de Praga. Estas situaciones empujan a rediscutir parámetros desde donde los partidos tradicionales son impulsados, sobre todo exponiendo nuevas formas de representación política, como ser activismo en favor del medio ambiente o la autodeterminación de los pueblos, aunque con escaso impacto en ese momento a nivel electoral.

En el presente capítulo abordamos los aspectos constitutivos de las diferentes vertientes y conceptos desde la ciencia política de las coaliciones electorales. El próximo apartado consistirá en un análisis de estas experiencias en países de América del Sur y la construcción de dichos procesos hasta arribar a Argentina.

La política chaqueña

El sistema político del Chaco fue dominado desde mitad del siglo XX mayoritariamente por el Justicialismo con interregnos de dictaduras militares producto de los golpes de Estado Nacionales. Con el regreso a la democracia, en los años 80 el Partido Justicialista triunfó en las elecciones y gobernó dos periodos (1983-1991). A principio de los 90, el *procesista* partido Acción Chaqueña (1991-1995) llegó al poder ejecutivo provincial y cuatro años después, la Unión Cívica Radical formaría gobierno con un esquema de coalición electoral pionero en el Chaco (1995-2007). Finalmente desde 2007 hasta 2015, el Justicialismo ha retornado al poder con el mismo esquema de coalición de partidos políticos. Es decir, una alternancia de partidos políticos en más de tres décadas de gobiernos constitucionales, con elecciones provinciales muy reñidas para la conformación del poder ejecutivo y en algunos casos con distancia ideológica entre los dos partidos provinciales mayoritarios.

Sistema de gobierno

El Chaco hasta 1951 fue territorio nacional y para ese año logró la ansiada provincialización constituyéndose en la Provincia Presidente Perón. Con el sello del justicialismo como partido político que gobernaría mayormente hasta la década de los 90 (en las ocasiones de 1951-1955, 1963-1966, 1973-1976 y 1983-1991). El otro partido fuerte de la provincia era la Unión Cívica Radical, que consiguió formar gobierno recién en 1995 tras ganarle las elecciones al Peronismo²¹⁴. Es por esta razón que la provincia posee un bipartidismo imperfecto con tendencia a sistema de partido dominante. Los interregnos de gobiernos militares a nivel nacional se replicaron en la provincia constituyendo una sumatoria de años importante que daría suficiente caudal político al sector de las fuerzas armadas para institucionalizarse políticamente a través de un partido político, cuando ambas ofertas electorales tradicionales entraron en crisis en 1991.

²¹⁴ La reforma de la Constitución provincial de 1994 incorporó la alternativa del sistema de doble vuelta con mayoría atenuada para la elección del Gobernador y Vice de la provincia similar al adoptado en el nivel federal en la misma reforma.



A su vez el poder legislativo provincial unicameral está compuesto por treinta y dos miembros denominados Diputados electos por toda la provincia en distrito único. La mitad de sus miembros se renueva cada dos años para un período de cuatro. Esta cifra puede elevarse como máximo hasta cincuenta por ley, sancionada por los dos tercios de votos del total de sus integrantes, con arreglo a cada censo nacional o provincial, debidamente aprobado, se determinará el número de habitantes correspondientes a la representación por diputado. En la provincia del Chaco, los diputados se asignan a la población de cada distrito. El sistema D'hont²¹⁵ pretende un esquema de representación, posibilitando que exista por cada número probable de habitantes un diputado que los represente, aunque no es la manera más de fiel de reflejar los resultados obtenidos por cada partido.

Finalmente, el Poder Judicial que se ha mantenido desde el momento de fundación de la provincia sin esquemas de intervención a nivel interno del propio poder, aún en épocas de gobiernos militares y los 30 años de democracia.

El primer Frente de gobierno

Entre 1995 y 2007 el Chaco fue gobernado por un Frente político encabezado por la Unión Cívica Radical y partidos aliados que venció al peronismo por una diferencia ajustada de 1,68%, iniciando una etapa de gobierno de coalición que fue la primera de la historia provincial. Esta coalición que se denominó Alianza Frente de Todos llevó al gobierno a Ángel Rozas que fue reelecto de manera contundente en 1999 por un 63% del electorado, relegando al PJ a su piso histórico, un 36% del caudal electoral.

Ya para 2003 y sin posibilidades de ser reelegido Rozas, nominó a su delfín político, Roy Nikisch, que obtuvo el triunfo nuevamente ante el PJ, con la misma lógica de coalición política articulada en un frente electoral primero y de gobierno después.

Sin embargo, para principios de 2007, luego de 12 años en el poder, el desgaste de la coalición gobernante era cada vez más notoria y muchos de sus aliados políticos comenzaron a realizar acercamientos con el partido Justicialista.

La elección de 2007

El debut electoral del Frente Chaco Merece Más como coalición se encuadra en las elecciones generales de septiembre de 2007; esto se dio a partir de un mecanismo por medio del cual un grupo de partidos políticos decidió constituirse en un armado político de cara al suceso electoral, mediante el uso del boletas colectoras²¹⁶. Si bien el frente no estuvo inscripto, integró un acuerdo de partidos a nivel coalición electoral que llevó como candidatos a la fórmula del Partido Justicialista: Jorge Capitanich-Juan Carlos Bacileff Ivanoff²¹⁷. Esta primera etapa de acercamiento de las fuerzas políticas será entendida como el proceso de formación del espacio político, donde la oposición se organiza programáticamente y encara un proceso electoral para enfrentar en conjunto al oficialismo gobernante.

²¹⁵ Es un sistema basado en la operación matemática de dividir la población de cada distrito por X y asignarle tantos diputados como arroje el cociente de la división.

²¹⁶ “También llamados “acuerdos de adhesión” consisten en que diferentes partidos tengan candidatos propios locales, ya sean municipales, provinciales o legislativos pero lleven un mismo candidato a gobernador y vice.

²¹⁷ En apartados venideros analizaremos teóricamente las características de esta coalición.



Como mencionamos anteriormente, las elecciones provinciales de 2007 contaban con el hecho de que el Radicalismo era gobierno desde 1995, acumulando tres mandatos consecutivos y una construcción de poder afianzada en el plano político provincial. En este aspecto, su caudillo y líder político, Angel Rozas intentaría volver a ser gobernador presentándose como candidato acompañado por Carim Peche, hasta entonces intendente de Sáenz Peña, la segunda ciudad de la provincia.

Como referencia de la época, el clima electoral vivenciado en ese momento daba ventajas competitivas al oficialismo gobernante por las siguientes cuestiones:

1.1. Equilibrio fiscal respecto a la administración de gobierno del por entonces gobernador Roy Nikisch entre 2003 y 2007. 1.2. Poca incidencia del gobierno nacional en el proceso electoral (campaña política, apoyo a candidatos del Justicialismo, no intromisión en las internas partidarias y escasa reactivación de obras públicas federales). 1.3. Gran nivel de conocimiento del candidato radical y de su compañero de fórmula en la provincia. Prevalencia mediática de triunfo electoral con ventajas de la Alianza por sobre el Frente Chaco Merece Más por 20 puntos de las consultoras locales (Ravossi S.A. y Zuleta Puseiro) que sondeaban previo al acto electoral. 1.4. Base electoral de liderazgo sustentado en el predominio de la mayoría de las intendencias de la provincia. En este sentido, sobre un total de un total de 68 municipios la UCR controlaba 45 y el PJ 23 incluidas las ciudades más grandes exceptuando Villa Ángela y San Martín. 1.5. Imagen del gobernador Nikisch como dirigente tradicional, austero y ligado al interior provincial de donde fue intendente de Tres Isletas, un pueblo del centro norte de la provincia. 1.6. Un peronismo disperso a nivel local que a pesar de haber concurrido a elecciones internas en marzo del mismo año todavía mantenía contrapuntos entre dirigentes de las dos corrientes políticas²¹⁸ que se habían enfrentado.

El primer paso

En abril del 2007, el Partido Justicialista en el Chaco concurrió a elecciones internas, de las cuales sus dos mayores dirigentes territoriales fueron pre candidatos a gobernador. Allí se enfrentaron y midieron fuerzas. En este caso Jorge Capitanich que era senador nacional y había sido Jefe de Gabinete en 2002 (además de dos veces candidato a gobernador en 1999 y 2003), nucleaba mayoritariamente a los intendentes y dirigentes del interior provincial contando con apoyo nacional. Por otro lado, Gustavo Martínez, en ese momento diputado provincial, disputaba gran influencia mayoritariamente en Resistencia con algunos alcances en Sáenz Peña (la segunda ciudad de la provincia). En este caso, la interna fue muy ajustada y el triunfo de Capitanich en la provincia se dio por un escaso margen, donde el universo de afiliados justicialistas volvió a confiarle la posibilidad de ser candidato a gobernador, otorgándole una tercera oportunidad.

Superada la interna del Partido Justicialista, Jorge Capitanich como candidato a gobernador comenzó a articular acercamientos con dirigentes de otros partidos políticos; que en algún momento del gobierno aliancista fueron sus aliados estratégicos (por su peso de afiliados dentro de los socios de la Alianza). Entre ellos se destacan el Partido Nacional Constitucionalista y el Frente Grande. En cada caso, desde 2004, sus máximos exponentes rompen con el radicalismo local por una serie de cuestiones ligadas a:

²¹⁸ Refiere a las dos agrupaciones mayoritarias que tenía el PJ en dicho procesos electoral interno, la línea política del por entonces senador Jorge Capitanich y la del diputado provincial Gustavo Martínez.



1.1. La coyuntura nacional. Néstor Kirchner construye una lógica de frente político con ambos partidos que se ramifica a sus esquemas de poder en las provincias, a través de sus respectivas agrupaciones. Esta construcción se da a través de ceder espacios de poder en el gabinete nacional como ser la vicesecretaria de la Presidencia a Forja o diputaciones nacionales y en algunos casos provinciales al Frente Grande. 1.2. La relación provincial con la nación. El esquema de construcción política del radicalismo durante el gobierno de Nikisch se volvió aislacionista y hermético; hasta tal punto que la nula relación con el gobierno nacional, en un momento donde el Chaco era la única provincia radical no aliada al Kirchnerismo, comenzó a influir no sólo en materia de políticas públicas nacionales sino también en la construcción futura de la alianza gobernante.

En términos de un entrevistado del partido anteriormente citado, podemos entender el posicionamiento de las distintas fuerzas políticas provinciales respecto del oficialismo gobernante y su posterior apoyo a la conformación del FChMM.

...“durante el mandato de Nikisch allá por 2004 y 2005 comenzamos a notar, yo desde el movimiento Barrios de Pie, que el radicalismo tenía una relación muy dura con el problema social, sobre todo Nikisch más que Rozas. No entendía el fenómeno de las organizaciones sociales. Había una concepción determinante del gobierno radical de reprimir la protesta social. Por otro lado había un divorcio creciente entre los sectores medios con el gobierno debido a una serie de reclamos sociales que comenzaron a judicializarse y la cuestión de amparo era la forma más rápida de hacer valer los reclamos de sectores”. (C.M.)

En paralelo, la construcción política frentista que encabezaba el justicialismo comenzó a emular la postura de Kirchner, posicionando mediáticamente a un frente que concentrara a la oposición en un espacio político común para enfrentar a la Alianza Frente de Todos en las elecciones generales.

“...la decisión de sumarnos en 2007 fue mucho más discutida a nivel partidario, para ingresar. Pero una vez que nos enganchamos hicimos una gran campaña. E influyeron varias cosas, para nosotros Kirchner era un desconocido a nivel nacional, en cambio Coqui era bastante conocido acá en la provincia, muy ligado al Menemismo y al Duhaldismo. Sobre todo el radicalismo lo corría por ese lado, su vínculo con las privatizaciones y desregulaciones del Estado. Fue una discusión ardua al interior. Pero teníamos la percepción mayoritaria que si seguía el gobierno radical y más si volvía Rozas, nos exterminaba como fuerza política. Fue tal la discusión interna que nosotros nos sumamos últimos a la construcción del frente del 2007. (C.M.)

Si bien las variables de tiempo (ajustados meses para conformar tal construcción y afianzarla en la provincia) y la de espacio (recorrer todo el territorio presentando la propuesta política) jugaban en contra respecto al aparato mediático y publicitario que poseía el gobierno de turno, el frente opositor comenzó el proceso de campaña con lógica de coalición, apelando a diferentes sectores, desde donde cada dirigente del acuerdo tenía más adhesión territorial.

En términos del entrevistado de una fuerza política con anclaje nacional que fue aliado clave de la Alianza Frente de Todos y luego rompió con su dirigencia podemos explicitar el acercamiento con el FChMM.

“Nosotros aceptamos sumarnos porque enfrente estaba Rozas que ya lo conocíamos, y además Capitanich se mostraba más conciliador, cercano al proyecto kirchnerista que



apoyábamos y ameritaba darle una oportunidad. Por un lado, nos sentíamos cercanos al proyecto de varios exponentes de la coalición, Barrios de Pie, sectores del Kirchnerismo local, sectores sindicales. Obviamente no comulgábamos en nada con ciertas expresiones de la derecha local es por eso que decidimos no sumarnos a la foto de presentación de agrupaciones de la coalición. Dijimos si nos sumamos, pero siempre planteando una idea de coalición electoral, nunca negociamos cargos ni pensamos ir más allá que después de la elección general. Capitanich era el único que estaba convencido que ganaba en ese momento”. (D.S.C.)

En este caso, lo arriba expuesto por el entrevistado suscita una idea de que los aliados en su mayoría buscaron conformar un espacio de contrapeso político al oficialismo con objetivos de corto plazo; más allá de los resultados electorales de mediano plazo y la posibilidad de llegar al gobierno en el largo plazo.

A razón de ello, el panorama vislumbrado en la época marcaba una considerable distancia a nivel medición de sondeos de opinión pública de varias consultoras locales que situaban al Peronismo y sus aliados 30 puntos debajo del Radicalismo y su Frente electoral en marzo de 2007; y 20 puntos dos meses antes de la elección, es decir, en julio de ese año, llegando a estar 10 puntos detrás una semana antes de los comicios generales de septiembre.

En términos de lo expresado por un entrevistado aliado de Rozas en la ciudad capital que sería quien rompería la alianza con el Radicalismo al acercarse a Capitanich, podemos entrever lo siguiente:

“no pensaba que Capitanich podía ganar aunque sí la última semana intuía que podíamos pegarle un susto a Rozas, ó sea perder por poco. Pasa que cuando yo me sumé dos meses antes a trabajar con Capitanich, él perdía por 30 puntos, en ese momento 100.000 votos según todas las encuestas. Era revertir una situación muy compleja y encima de la vereda de enfrente tenían los recursos del estado provincial, las obras, los medios de comunicación, la mayoría de los intendentes, etc”. (R.A.)

En referencia a lo arriba expuesto, el entrevistado analiza que si bien el peso del aparato oficialista era notorio en los días previos a la elección general, comenzó a gestarse un cambio de clima político y social en la provincia.

En este caso el testimonio de un entrevistado que formó parte de la mesa de discusión partidaria, refiere a la necesaria idea de conformar un espacio político que trascendiera los límites ideológicos y programáticos del propio partido Justicialista.

... “era necesaria una conformación de una coalición. Éramos conscientes de que el peronismo solo no podía ganar. Tampoco hubo objeciones de sumar por izquierda y por derecha. Fue una gran virtud del Frente Chaco Merece Más de que lo acompañen tanto el Pro-Recrear como el Frente Grande. La sumatoria que hicimos en 2007 fue clave. Igualmente el único que creía que ganábamos era Coqui, sobre todo por las encuestas que había nos ponían entre 20 y 30 puntos abajo. Pero llegado el momento de votar, sectores históricamente tradicionales como cámara de comercio, el campo, sectores docentes, que comenzaron a volcarse como indecisos primero y más cerca de la fecha a Capitanich”. (J.S.)

Siguiendo esta idea es interesante destacar dos cuestiones del testimonio arriba expuesto.



Por un lado, la predisposición del justicialismo a negociar con fuerzas de amplio espectro ideológico (partidos de derecha y de izquierda) y por otro lado, la sumatoria al proyecto de sectores de extracción no política y del ámbito privado, que históricamente fueron críticos del justicialismo provincial²¹⁹.

Esta construcción de acuerdos políticos liderados por el partido justicialista, consustanciados en el futuro Frente Chaco Merece Más (en adelante FChMM) le permitió a Capitanich definir por aquel entonces que su espacio de opción electoral era una amplia coalición que sumaba propuestas por izquierda y por derecha (a pesar de la resistencia de su propio espacio, del cual resultó el candidato ganador en la interna), decidiendo avanzar en el armado político. Siguiendo a Panebianco (2009), podríamos explicar en este sentido que la figura de Capitanich fue importante ya que influyó en la futura institucionalización del Frente político. Así, el centro gravitatorio de la coalición era Capitanich.

La plataforma electoral

Las ideas programáticas en las que se basó el acuerdo de fuerzas políticas durante el proceso como coalición electoral, se centró en una serie de puntos que objetaban por un lado las políticas llevadas adelante en los doce años de gobiernos radicales, y por otro, una plataforma de propuestas a realizar si triunfaban en las elecciones.

En este caso exponemos el testimonio de un dirigente que conformó la mesa de conducción del FChMM desde el comienzo y nos aporta sus impresiones sobre la cuestión programática.

“En el año 2007 armamos una heterogénea alianza de carácter opositor para enfrentar en las elecciones generales a Ángel Rozas que representaba una hegemonía política de 12 años en la provincia. Esta alianza era informal ya que no logramos vertebrar un acuerdo electoral inscripto sino que nos acogimos al sistema de listas colectoras con lo cual establecimos acuerdos de carácter parcial con distintas fuerzas políticas”. (J.M.C.)

Es interesante lo que deja entrever el entrevistado respecto al sistema electoral vigente y las alternativas que barajó el FChMM para acudir legalmente a las elecciones. Esta postura de realizar un acuerdo electoral no inscripto formalmente²²⁰ obliga a los distintos aliados a emprender las elecciones generales través del sistema de boletas colectoras en 2007.

Por otro lado, los distintos partidos que conformaron el FChMM encararon la campaña electoral criticando duramente distintas medidas que el oficialismo gobernante llevaba adelante en los últimos años en la provincia. Primeramente, la Emergencia económica decretada en 1996 que congeló salarios, ascensos y jubilaciones dictada por el entonces gobernador Angel Rozas y que se extendió hasta 2003.

En segundo término, la designación de jueces. En el caso del Poder Judicial la designación en 1996 de los jueces del Superior Tribunal de Justicia por decreto y evitando el concurso de antecedentes y oposición que indica la constitución, nombrando a los Dres. Toledo y Avalos (este último fue Secretario General de la Gobernación de Rozas).

En tercer lugar, los casos de corrupción del vicegobernador Pibernus en 2000,

²¹⁹ Como ejemplo de estos actores podemos mencionar Cámaras de Comercio, Gremios docentes, etc.

²²⁰ Esta idea puede analizarse a partir del concepto trabajado por Vázquez (2018) de coaliciones informales.



condenado por el mismo hecho y por el cual tuvo que renunciar al cargo.

Finalmente, los índices sociales referidos a indigencia, pobreza y mortalidad infantil que aumentaron exponencialmente entre 1995 y 2003, producto de la grave crisis económica que acaeció a fines de los años 90 y obligó a la provincia a la emisión de cuasimonedas (denominada Quebracho) para afrontar primero el pago a proveedores locales y luego los salarios a empleados públicos.

Por su parte, las propuestas que la nueva coalición política proponía referían justamente a políticas públicas enfocadas en paliar las situaciones anteriormente cuestionadas²²¹. En este caso, según su plataforma de 2007²²²: *“Cambiar la justicia. No queremos que los jueces sean designados a dedo por el poder político y que la justicia esté subordinada al poder político logrando impedir el acceso de la ciudadanía a la justicia”*.

También hacían referencia a la educación y cultura referido a *“Queremos cambiar la educación, para que nuestros hijos tengan más becas y puedan acceder a aulas limpias y en condiciones, con trabajadores docentes bien pagos. Mejorar también la situación de los docentes a través de titularización y regularización de cargos y creación de nuevos espacios socioeducativos”*.

Por su parte, sobre Salud Pública enfocaban la cuestión en infraestructura y recursos humanos. *“Queremos mejorar sustancialmente la salud. Creación de hospitales nuevos y designación de cargos de agentes de salud pública”*.

En referencia a la cuestión del empleo ostentaban un ambicioso plan de generación de puestos de trabajo en el sector privado. *“Queremos lograr más trabajo para nuestra gente. Creación de 100.000 empleos privados formales trabajando en tres líneas: empleo joven con fortalecimiento de escuelas técnicas, y de artes y oficios como salida laboral y 10.000 subsidios para el empleo privado por parte de inversores, comerciantes y empresarios”*.

Además, referido a la reactivación de planes de viviendas, la cuestión habitaciones esbozaba propuestas para toda la provincia. *“Construcción de 50.000 viviendas para paliar el déficit habitacional en los 68 municipios de la provincia”*.

Finalmente, un sector que el oficialismo marginó con la ley de Emergencia Económica como Seguridad también era contemplado por las propuestas del frente opositor. *“Seguridad. Incorporación de agentes policiales a la institución, actualización del escalafón de ascensos y actualización salarial que compense la pérdida del poder adquisitivo”*.

Elección de septiembre

Según lo estipula la Constitución Provincial de 1994, el Chaco debía elegir sus mandatarios en fechas distintas a la elección presidencial de octubre, por lo cual, el tercer domingo de septiembre se celebraron los comicios a gobernador en la provincia.

Los debates al interior del partido gobernante impusieron la fórmula Rozas-Peche para retener el gobierno a favor de la Unión Cívica Radical (principal partido de la

²²¹ Propuestas de plataforma de campaña del Frente Chaco Merece Más.

²²² El texto de dicha plataforma será incluida en un Anexo de esta Tesis.



gobernante Alianza Frente de Todos). El saliente gobernador Nikisch iría como candidato a una senaduría nacional. Es importante remarcar aquí que la Alianza Frente de Todos concurrió a esta elección bajo la figura de Alianza Electoral Transitoria (estipulada en la Ley 23.298), figura que también utilizó en todas las anteriores elecciones, salvo la de 2003, donde el por entonces gobernador Nikisch obtuvo el triunfo electoral con el sistema de boletas colectoras. Este último sistema, sería utilizado por Capitanich y los partidos que lo llevaría como candidato a gobernador en 2007²²³.

Del otro lado, el peronismo, con Jorge Capitanich (senador nacional desde 2001) intentaría por tercera vez consecutiva llegar a ser gobernador, en fórmula con Juan Carlos Bacileff Ivanoff. Pretendiendo sacar rédito del alineamiento de ciertos partidos locales con el por entonces presidente Kirchner, Capitanich conformó una coalición de siete listas, comenzando desde este espacio, una construcción de “kirchnerismo tardío” a nivel local, como lo referencia uno de los entrevistados, partícipes del acuerdo.

“A partir de allí nosotros vemos que el discurso de Capitanich cambia totalmente, es otro Coqui totalmente kirchnerista, podríamos hablar de un “Kirchnerismo tardío”. Siendo que el Kirchnerismo no lo aceptaba totalmente, En 2006 cuando organizamos la visita de Kirchner a Margarita Belen, Coqui es literalmente dejado a un costado”. (D.S.C.)

En el testimonio arriba expuesto el entrevistado deja entrever cierta desconfianza política hacia Capitanich de parte de muchos aliados respecto a sus ideas afines al kirchnerismo y sí, más proclives a ser relacionadas con el partido justicialista tradicional. Los actores que componían aquella coalición política heterogénea oscilaban ideológicamente desde el Frente Grande y Chaco de Pie, pasando por el Partido Justicialista y el Movimiento de Bases, hasta el Partido Nacionalista, el de la Reconstrucción y el ProRecrear.

Fuerzas políticas que conformaron el FChMM:

Frente Grande
Chaco de Pie
Partido de la Reconstrucción
ProRecrear
Partido Nacionalista
Partido Justicialista
Partido de la Victoria

Fuente: elaboración propia

²²³ La citada Ley 23298 contemplaba la figura de Alianza Electoral Transitoria pero no prohibía el sistema de boletas colectoras, por lo cual habilitó al Radicalismo en 2003 a usarlo y al Peronismo en 2007. A partir de 2009, la ley 4169 sancionada por la Cámara de Diputados del Chaco prohibirá expresamente que dos o más partidos políticos lleven al mismo candidato a gobernador.



Finalmente, las elecciones se realizaron el domingo 16 de septiembre de 2007 en la provincia del Chaco. Sobre el cierre de los mismos, el triunfo del radicalismo, que primeramente parecía descontado, comenzó a cuestionarse incluso en el seno del propio partido, que llamó a sus adeptos a esperar el cierre del escrutinio provisorio. Avanzada la jornada, el grupo de partidos que acompañaban al Justicialismo como Chaco Merece Más, seguro de los números que proporcionaban las consultoras Aresco y Litoral avizoraba un triunfo del frente opositor por 4000 votos. Finalmente, la tendencia a favor de la fórmula Capitanich-Bacileff superó al binomio Rozas-Peche por 0,5%, es decir 1168 votos.

En este caso, el testimonio corresponde a un integrante perteneciente al equipo técnico y logístico de campaña del Partido Justicialista del Chaco.

“cuando llegó el domingo de la elección general todos pensábamos que podíamos pegarle un susto a Rozas, no ganar; porque el monstruo era grande pero si acercarnos. Coqui era el único que estaba convencido del triunfo. Yo ese día estuve a cargo del equipo que estuvo en Fontana y la jornada no sólo estuvo muy bien organizada sino que fue muy peleada. Cuando los radicales empiezan a ver en el conteo de votos que nos acercamos a su porcentaje (porque primero cargaron Resistencia y Sáenz Peña donde ellos tenían clara ventaja) comenzaron a intranquilizarse y ahí Coqui convocó a todos los militantes a la plaza central” (A.R.)

Podemos avizorar que se refleja a través de este testimonio, que la competencia electoral entre la Alianza gobernante y la nueva fuerza opositora operó desde una dinámica de disputa tradicional como lo era en el retorno de la democracia, es decir entre peronismo y radicalismo; pero esta vez nucleado desde coaliciones políticas.

Contra todos los pronósticos y de manera casi sorpresiva el Partido Justicialista junto a un grupo de aliados políticos (FChMM) volvía a la gobernación con una base de poder muy endeble, como lo veremos a continuación de manera detallada, al asumir sin mayoría en el cuerpo legislativo provincial. No controlaba los principales distritos: Resistencia, Sáenz Peña, Castelli, Pinedo, Barranqueras; todos importantes centros urbanos que quedaron en manos de la Alianza. Si mantenía Villa Ángela y General San Martín. Asimismo, heredaba un abultado déficit fiscal en las arcas del Estado en materia económica.

En este caso, exponemos los resultados de las elecciones generales de septiembre de 2007 para Gobernador y Vicegobernador en Chaco.

Chaco
Elecciones para Gobernador y Vice
16 de setiembre de 2007

Electores Hábiles	703.959	
% de votantes	74,92	
Fórmulas - Partidos y Alianzas Electorales	Votos	%
Capitanich – Bacileff	241.425	46,84
- JUSTICIALISTA	174.225	33,8
- NACIONALISTA CONSTITUCIONAL	15.259	2,96
- CHACO DE PIE	14.185	2,75
- FRENTE GRANDE	13.133	2,55
- POPULAR DE LA RECONSTRUCCIÓN	12.355	2,4
- RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	8.298	1,61
- MOVIMIENTO DE BASES	3.970	0,77
Rozas – Peche	240.249	46,61



- ALIANZA FRENTE DE TODOS	234.851	45,56
- BASES Y PRINCIPIOS DEL CHACO	1.734	0,34
- ACCION CHAQUEÑA	1.702	0,33
- INTRANSIGENTE	1.534	0,3
- SOCIALISTA	229	0,04
- UNIÓN CÍVICA RADICAL	199	0,04
Terada - Cenzano (AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA)	19.541	3,79
Pérez - Chico (FRENTE DE LA ESPERANZA)	7.264	1,41
Velazquez - Prudente (LEALTAD POPULAR)	2.454	0,48
Ramírez - Legal (ALIANZA FRENTE SOBERANÍA POPULAR)	1.923	0,37
Pereyra - Ríos (OBRERO)	1.822	0,35
Sánchez - Ávila (MOVIMIENTO INDEPENDIENTE DE JUBILADOS Y DESOCUPADOS)	771	0,15
VOTOS POSITIVOS	515.449	97,74
VOTOS EN BLANCO	8.224	1,56
VOTOS NULOS	3.700	0,7
TOTAL VOTANTES	527.373	

Fuente: Atlas Electoral Andy Tow

Podemos observar en el cuadro arriba expuesto que el FChMM obtuvo una mayoría total de votos sobre la Alianza Frente de Todos en la elección general de septiembre de 2007. Es decir, el conjunto de partidos que llevó como fórmula gubernamental al binomio Capitanich-Bacileff superó por un margen de 1200 votos al conglomerado liderado por Rozas-Peche. Ahora bien, la Alianza Frente de Todos, obtuvo 234.850 votos del total de 240.249, o sea el 98% que obtuvo la fórmula Rozas Peche. Es decir, sus demás aliados: Bases y Principios, Acción Chaqueña y el Partido Intransigente, sumaron cantidades que oscilaron entre los 1000 y 2000 votos en toda la provincia.

Por su parte, dentro del FChMM, el partido Justicialista obtuvo 174.225 votos de 241.425 que cosechó el total de la coalición, es decir, el 72%. En este último caso, los demás partidos aliados obtuvieron entre 8000 y 15000 votos entre el Recrear, Frente Grande, Partido Nacional Constitucionalista y Chaco de Pie.

Podemos arribar, que el peso decisivo que obtuvieron los aliados a la hora de sumar al triunfo del espacio Chaco Merece Más fue clave. Por si sólo el Partido Justicialista hubiera obtenido 28% menos del total que consiguió en esa elección. Esta diferencia sustancial puede observarse en el caso de los votos que obtuvieron los diputados de cada partido, donde el peso de los partidos aliados no fue tal ya que la elección supuso listas colectoras. En este caso deberíamos aclarar que algunos aspectos mencionados en las entrevistas sobre la cuestión de la construcción; refuerzan la idea de que la visión frentista de Capitanich, sirvió para que el Justicialismo y sus aliados pudieron capitalizar la experiencia de su adversario (ocurrida en 1995 y ya mencionada más arriba). Profundizando de este modo el esquema de construcción de poder en la provincia a través de las alianzas electorales que fue clave para obtener el triunfo electoral de 2007.

Asimismo, es menester concluir que se produjo en este escenario una confrontación de fuerzas electorales como coaliciones (aunque una no inscripta formalmente como frente electoral) donde se puede inferir que finalizó una época donde los partidos políticos triunfaban con listas propias.

“Creo que Capitanich entendió que sin un frente que sobrepase al PJ no podía ganar, es



*más, es el único cuadro político dirigencial del peronismo que entendió y entiende esta dinámica coalicional [...] Y también lo diferencia de Rozas a nivel partidario. Ni en el mejor momento de Capitanich como gobernador rompió ese esquema de convocar a diversas fuerzas, cosa que sí hizo Rozas". (D.S.C.)*²²⁴

Podemos inferir a razón de lo que expone el siguiente entrevistado, que a pesar de pertenecer a un espacio diferente con D.S.C; ambos concuerdan en la necesidad de confluir en una coalición electoral para enfrentar al oficialismo gobernante como única forma de disputar el poder con posibilidades de triunfo.

"En ese sentido Capitanich (será por sus ansias de llegar) era un dirigente que se movía mucho. Antes de decidir nuestra incorporación al frente, me reuní cuatro veces con Coqui, era muy interesado en ganar. No tenía problemas de ir a hablar con todo el mundo. Él estaba muy convencido de ganar, sobre todo a la amplitud de la coalición. Yo creo que él algún dato manejaba sobre el disgusto de los sectores medios sobre todo en el área metropolitana, por eso la captación de fuerzas políticas fuertes en esta zona". (C.M.)

Sin embargo, como observaremos en el gráfico que sigue a continuación respecto a la misma dinámica de construcción frentista en las elecciones legislativas, no existe aproximación respecto al proceso político que aglutine el triunfo de manera efectiva. Es decir, la dinámica de las coaliciones electorales ha sido positiva en términos estrictamente electorales para las elecciones de cargos ejecutivos (gobernador y vicegobernador), sin embargo esa experiencia no ha podido trasladarse a los comicios legislativos, donde cada partido llevó sus propias boletas, y la lógica común de intereses y acuerdos, no aglutinó el triunfo de una fuerza de manera contundente. Es decir, la construcción frentista que encabezó Capitanich como líder de un espacio político opositor al radicalismo de ese momento, no tuvo las mismas características de coalición para la elección legislativa.

Chaco

Elecciones para Diputados Provinciales 16 de setiembre de 2007

Electores Hábiles	703.959		
% de votantes	74,92		
Partidos / Alianzas Electorales	Votos	%	Cargos
			16
ALIANZA FRENTE DE TODOS	232.396	46,10	9
JUSTICIALISTA	170.227	33,77	7
AFIRMACIÓN PARA UNA REPÚBLICA IGUALITARIA	19.539	3,88	
NACIONALISTA CONSTITUCIONAL	15.008	2,98	
CHACO DE PIE	13.471	2,67	
FRENTE GRANDE	13.137	2,61	
POPULAR DE LA RECONSTRUCCIÓN	11.911	2,36	
RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	8.189	1,62	
FRENTE DE LA ESPERANZA	7.211	1,43	
LEALTAD POPULAR	2.905	0,58	
OBRERO	2.000	0,40	
ALIANZA FRENTE SOBERANÍA POPULAR	1.946	0,39	
BASES Y PRINCIPIOS DEL CHACO	1.727	0,34	

²²⁴ En este sentido el entrevistado refirió a la forma de construcción de poder de Ángel Rozas en su periodo de mayor concentración de consenso político (1999) donde obtuvo la reelección por gran diferencia contra el peronismo. Desde esa idea parte, que existe una construcción de poder propio del caudillo radical que comienza a esmerilar los acuerdos con los aliados a tal punto de cooptarlos políticamente.



ACCIÓN CHAQUEÑA	1.635	0,32
INTRANSIGENTE	1.544	0,31
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE DE JUBILADOS Y DESOCUPADOS	800	0,16
SOCIALISTA	231	0,05
UNIÓN CÍVICA RADICAL	199	0,04
VOTOS POSITIVOS	504.076	95,58
VOTOS EN BLANCO	20.319	3,85
VOTOS NULOS	2.978	0,56
TOTAL VOTANTES	527.373	

Fuente: Atlas Electoral Andy Tow

En este caso el peso propio de la Alianza Frente de Todos con un total consolidado de poco de más de 232 mil votos resultó clave para obtener en esa misma elección 9 de los 16 diputados en juego. Por su parte, el Partido Justicialista y sus aliados (FChMM) obtuvo los restante 7 diputados provinciales debido a su caudal de 170 mil votos obtenidos en la jornada cívica. En este caso, hubo un corte de boletas del 2,29% dentro del Justicialismo, es decir, que cerca de 4000 votantes privilegiaron la fórmula de Capitanich para gobernador pero rechazaron la lista de los diputados provinciales que lo acompañaban. Por último, ninguno de los partidos menores, pudieron colocar un diputado debido a que no alcanzaron el piso de 24.000 votos necesarios para acceder a una banca.

Con este escenario, la coalición electoral de la cual el Justicialismo era la fuerza más gravitante, obtenía el triunfo electoral en el poder ejecutivo, pero no controlaría mayoritariamente la Cámara de Diputados provincial. Es que el poder legislativo quedó en manos de la Alianza Frente de Todos como espacio de reconstrucción del poder perdido, junto a un cúmulo de localidades influyentes en recursos y población que todavía respondían al radicalismo y sus aliados.

Este panorama complejo, que se repitió ya en 1995-1997 cuando el Justicialismo gana las elecciones para diputados provinciales pero pierde el Ejecutivo a manos del Radicalismo; constituyó una experiencia de “gobierno dividido” como bien lo expuso Orsolini (2012) como se explicitó en el apartado anterior.

El cambio de gobierno

La etapa posterior al triunfo de las elecciones generales de septiembre de 2007 produjo un nuevo marco de poder local en el que, a consecuencias de los acuerdos de coaliciones electorales y la visión frentista de Capitanich; posibilitó al justicialismo retomar la conducción ejecutiva de la provincia, de la cual había sido desplazado hacía 16 años. Este momento encarna lo que consideramos el pasaje de la Formación del armado político a la Estructuración del Frente y que se materializa en distintas etapas. Así, la primera parte de la estructuración será la transición política, un segundo momento con la coalición asumiendo el gobierno y llevando adelante la gestión provincial (fines de 2007 y 2008), y un tercer momento, la inscripción del FChMM como fuerza política en 2009 y el consiguiente triunfo en las elecciones de medio término.

Ahora bien, yendo al primer momento de la estructuración de la coalición, contextualizar el cambio de gobierno, significaba incluir cuestiones no menores, como ser la resolución legal del triunfo electoral del FChMM. Es que la definición provisoria del domingo 16 de septiembre dio como virtual ganador al peronista Jorge Capitanich por encima



del radical Angel Rozas por una diferencia ínfima de 1200 votos, es decir menos de medio punto. En este contexto, se realizaron denuncias de errores de cargas de votos, cómputos, atrasos y demás cuestiones que debieron sortearse en el complejo periodo que comenzaría desde el día siguiente de la elección con el recuento definitivo de votos.

Primera vez, un recuento de votos de una elección provincial duró 21 días, hasta entrada la primera semana de octubre donde se definió al ganador de las elecciones. En 1983, 1991 y 1995, donde las elecciones fueron parejas y muy ajustadas con guarismos entre 1400 y 6000 votos, la diferencia de ganadores y perdedores se definió en cuestión de horas. En este caso fue bien distinto y el Poder Judicial se vio mediando en una puja de intereses de ambos frentes políticos que disputaban su propio triunfo respectivamente.

“Las 3 semanas de recuento de votos fue muy peleado, aunque sabían que por ejemplo haber perdido en lugares clave fue desmolarizante. Ellos se confiaron mucho por eso de dejar hacer al PJ con eso de las listas colectoras, que fue determinante”. (C.M.)

Podemos entender, a través del testimonio anteriormente expuesto, que la situación generada después de la votación general creo un clima de tensión política nunca visto en la provincia. En este caso, la diferencia por la que terminó el escrutinio provisorio fue de entre 1000 y 2000 votos según la fuerza política que defendiera las cifras.

Tras acampes y tensiones en la propia sede del Tribunal Electoral, al cabo de una semana por diversas denuncias de irregularidades, el conteo se paró. Estas maniobras eran atribuidas al poder político gobernante donde la UCR con sus resortes en la justicia local producía la carga de votos en blanco en favor de la Alianza Frente de Todos.

“vinieron 3 semanas de recuento de votos, donde hubo un mano a mano y donde creíamos que podíamos ganar pero el riesgo de que nos roben era manifiesto. Fue clave el hecho de que cuando los radicales el domingo a la noche desarmaron el palco fue simbólico clave, ahí dijimos ganamos. Si ellos que tenía la estructura más consolidada estaban en duda, nosotros nos organizamos para ir al Tribunal Electoral e instalar 3 equipos de cómputos de control para ganar la calle. La justicia electoral no quería entregar el certificado firmado cuando se cargaban los datos, fue la primera batalla, con Alcantara como representante legal. Fueron todos los partidos aliados a hacer la vigilia pero a medida que pasaron los días se desgajaba su estructura y la militancia radical que también estuvo desde el primer día, empezó a menguarse fuertemente”. (J.S.)

En este caso, el referente del partido justicialista que nos comenta la situación acaecida en el escrutinio definitivo muestra a las claras la batería de equipos y estructuras que la oposición consolidó, actuando también como coalición, asentada entre aliados políticos, para controlar el acto de recuento de votos.

Cuando la tensión se descomprimió y el recuento se restableció, el quiebre que se había producido en las bases políticas que apoyaban al radicalismo fue importante. Se produjo así una lenta pero acentuada desmovilización de sus cuadros dirigenciales y estructuras de base, que menguaron considerablemente el apoyo partidario que el oficialismo recibía día a día. Como contracara de este aspecto, el poder cada vez más consolidado de la oposición que se alzaba con mayor ímpetu como fuerza triunfadora indiscutida comenzó a tomar consistencia tanto en Resistencia como en el interior provincial.



Finalmente, el 3 de octubre de 2007, tras tres semanas de recuento de votos, el tribunal electoral presidido por Ramón Avalos (ex funcionario del gabinete de Ángel Rozas y ministro del Superior Tribunal de Justicia del Chaco) declaró triunfador a la coalición electoral que tenía al Partido Justicialista como partido de mayor gravitación, por sobre el Radicalismo y sus aliados.

No obstante, como se explicó más arriba, la Alianza Frente de Todos retuvo la Cámara de Diputados con mayoría propia obteniendo en esa elección 9 de las 16 bancas en juego y nominando así al Presidente del cuerpo por el periodo de 2 años venideros²²⁵.

Por su parte, FChMM (el Justicialismo y sus socios políticos), se aprestaban a asumir la titularidad del poder ejecutivo provincial, desde diciembre de 2007 y su primer mandatario electo, Capitanich comenzó a delinear el armado de su gabinete con una estrategia coalicional. Respetando la participación de sus socios electorales, en este punto la coalición pasó de ser electoral a coalición de gobierno, y su reparto de cargos en las estructuras del poder se ajustó a las cercanías y votos que aportó cada fuerza en la elección.

Como explicitamos en el apartado anterior, consideramos que una de las características de la coalición electoral donde ésta pasa a ser coalición de gobierno, constituye el momento de estructuración del FChMM.

En este estadio, las negociaciones sobre qué y cómo proceder respecto a los espacios de representación que ocupará cada fuerza política en el armado, desde los partidos más fuertes hasta los de menos densidad, pasando por las decisiones de encarar cuestiones comunicativas y programáticas de una campaña; son importantes para nutrir y posicionar la alternativa de cara a conducir el proceso de conformación del gobierno. Es aquí el momento bisagra donde llega la oportunidad, de una vez conseguido el triunfo, formar un gabinete y establecer las pautas constitutivas y procedimentales, poniéndolas a funcionar dentro del esquema de la coalición.

Por otro lado, Capitanich comenzó a tejer acuerdos a nivel nacional con Nestor Kirchner y Cristina Fernandez (presidente que dejaba el cargo y presidenta que lo asumía en diciembre de 2007) y a programar encuentros y acercamientos regionales con gobernadores de provincias vecinas, como forma de aglutinar un espacio de poder cercano a la Casa Rosada.

De Coalición Electoral a Coalición de Gobierno

El momento de la conformación del nuevo gobierno resultó en la asunción de Jorge Capitanich y Juan Carlos Bacileff Ivanoff como gobernador y vicegobernador del Chaco respectivamente, para el periodo 2007-2011. Este momento configura la segunda etapa de la estructuración del FChMM como proceso político provincial y desemboca en los primeros años de gestión ejecutiva del espacio político.

Sin embargo, antes de referirnos a los hechos estructurales de la gestión es menester analizar a los actores que conformaron el gabinete del primer gobierno del FChMM, sobre

²²⁵ Las atribuciones del Presidente del Poder Legislativo en el Chaco tienen independencia de, por ejemplo el poder Ejecutivo. Por ejemplo, otras provincias, el vicegobernador es el titular de la Cámara de Diputados. En Chaco esto no ocurre, el presidente del cuerpo legislativo es un diputado elegido por mayoría de sus pares, además tiene voto doble en una votación y maneja el presupuesto del poder, constituyéndose así un espacio de poder más que disputan los partidos políticos a nivel local.



todo a la hora de entender los aspectos coalicionales a nivel de acuerdos programáticos. Uno de los aspectos característicos de las coaliciones de gobierno es el reparto de espacios de poder en la construcción colectiva que se orquestó durante el proceso como coalición electoral. Es así que, los socios políticos que aportaron votos a la boleta del justicialismo también fueron incluidos a la hora de la conformación del gabinete provincial, no necesariamente de manera proporcional al caudal de votos aportado al triunfo.

“Mira, te repito lo que te dije hoy, nosotros no negociamos ni nombres ni cargos para el caso de ganar la elección ni sumarnos al ejecutivo. Es más, cuando gana Capitanich al único que suma a su gabinete fue a Fabricio Bolatti, lo nombra Vocal del Instituto de Viviendas y nada más. Fue un primer acercamiento me parece. Eso se consolida en 2009 cuando se compone legalmente el Frente Chaco Merece Más y nos sumamos a las listas, donde Fabricio entra tercero y luego en 2011 donde además Trabalón integra la lista y entra, hecho inédito donde nuestra fuerza obtiene dos diputados provinciales en la Cámara. Creo que eso fue un golpe duro para el PJ que luego le pasa factura a Capitanich y en 2013 lo obliga a no tenernos en cuenta para las listas, haciendo que el Frente Grande rompa con la coalición y vaya con lista propia a las elecciones”. (D.S.C.)

En este caso el entrevistado deja entrever que si bien no hubo un acuerdo pos elecciones sobre la sumatoria de figuras políticas aliadas al gobierno que asumía, Capitanich paulatinamente comenzó a sumar dirigentes aliados a las filas del gobierno y consolidar el Frente Chaco Merece Más, sobre de todo a los futuros turnos electorales que se avecinaban.

Principales Actores Políticos de la nueva coalición de gobierno:

María Inés Pilatti	Ministra de Educación, Ciencia y Tecnología	Partido Justicialista
Jorge Alcántara	Ministro de Gobierno, Justicia y Seguridad	Partido Justicialista
Omar Judis	Ministro de Infraestructura y Obras Públicas	Partido Justicialista
Eduardo Aguilar	Ministro de Economía, Trabajo y Producción	Partido Justicialista
Claudia Panzardi	Ministra de Desarrollo Social	Partido Justicialista
Jorge Holzer	Ministro de Salud Pública	Partido Justicialista
Elda Pertile	Secretaria General de la Gobernación	Partido Acción Chaqueña
Raul Paris	Instituto de Colonización	Partido Acción Chaqueña
Ignacio Saife	Subsecretario de Turismo	Partido Pro-Recrear
Carlos Martinez	Subsecretario de Derechos Humanos	Chaco de Pie
Raul Acosta	Vocal de SeFeCha	UCR
Pedro Miró	Secretario de Legal y Técnica	Partido Pro-Recrear
Fabricio Bolatti	Vocal de Instituto de Viviendas	Partido Frente Grande
Luis Cabrera	Presidente de Fiduciaria	Partido Nacionalista Constitucional



Fuente: elaboración propia.

En este caso como se observa en el cuadro precedente, los cargos de mayor jerarquía del ejecutivo, como ser los ministerios, quedaron en manos de figuras del Partido Justicialista. En palabras de sus propios dirigentes; el PJ era “la columna vertebral” del espacio político desde un nivel dogmático y filosófico de la cuestión, y desde una perspectiva pragmática, quien más votos aportó en las elecciones generales. Es así, que los espacios de organismos descentralizados y subsecretarías (las áreas denominadas segundas líneas) las ocuparon actores ligados a los partidos aliados de la coalición. Podemos observar al Pro, Chaco de Pie, Forja y Frente Grande constituirse dentro de estos pilares del ejecutivo, con los que Capitanich intentó aglutinar el Frente político.

La elección de 2009

Para contextualizar el momento que vivía la provincia previamente al año político que mediría la primera gestión del Frente, como lo sería el 2009, es menester explicar el efecto de algunos sucesos particulares, como por ejemplo el “lock out” patronal o paro del sector productivo primario nacional. “La crisis del campo” de 2008, como se la conoció coloquialmente, sirvió para posicionar al gobierno del Chaco aún más cerca de la Casa Rosada. Esta etapa constituye el tercer momento dentro de lo que definimos como Estructuración de la fuerza política y resulta de dos procesos fuertes a nivel simbólico: la inscripción formal del FChMM y su triunfo en las elecciones de medio término de 2009.

“Coqui recibe su bautismo de fuego (de ahí su Kirchnerismo tardío) cuando lee el discurso en cadena nacional en plena crisis del campo. Con ese hecho simbólico Nestor Kirchner lo expuso frente a todo el arco político y como forma de probarlo, lo mando a leer ese comunicado que fijaba la postura del kirchnerismo en pleno conflicto, porque Kirchner era así, perverso, además de un gran armador político” (D.S.C.)

En este caso podemos visualizar desde el fragmento de la entrevista arriba expuesta que el momento de estructuración; no solo a nivel provincial sino de consolidación de apoyo nacional al gobierno del Chaco se da desde marzo de 2008 cuando Capitanich alinea su gestión de manera decidida con la gestión kirchnerista.

No obstante, en las elecciones intermedias de 2009, la difícil situación económica de la provincia, una epidemia de dengue registrada ese año y una oposición con fuerza potencial de bloqueo legislativa al tener mayoría en la cámara provincial, reducen las posibilidades para sobresalir en los comicios electorales. Sin embargo, el frente gobernante obtuvo mayoría en la Legislatura, lo que le permitió manejar con mayor holgura los dos años de mandato que le quedaban y robustecer su posicionamiento simbólico de cara a la comunidad.

Los dos últimos años del primer mandato de la coalición de gobierno estuvieron signados por una situación económica tendiente a la mejoría fiscal, una relación política controlada por el oficialismo y una paz social en términos generales en el territorio local.

Formalización del FChMM en la Justicia Electoral

En mayo de 2009 el conjunto de fuerzas políticas que constituyeron el Frente Chaco Merece Más desde 2007 de manera informal, pasarían a inscribirse en la Justicia Electoral local como un nuevo mecanismo de legitimación política y encarar así, formalmente, las elecciones legislativas de medio término de fines de junio de ese año. Es así que los primeros



miembros que conformaron este espacio y que en 2007 habían ganado la gobernación dieron el decidido paso de formalizar el frente político dos meses antes de las elecciones legislativas de 2009; sellando el acuerdo entre: Partido Justicialista, Frente Grande, Chaco de Pie, Concertación Forja, Partido Nacionalista Constitucional, Partido de la Victoria, Movimiento de Bases, Recrear para el Crecimiento y Frente de la Esperanza²²⁶.

En el reparto de lugares en la lista de candidatos a diputados provinciales volvió a influir el peso que tenía el Justicialismo al quedarse con la mayor parte de los lugares.

No obstante, de los 16 nombres presentados, los aliados se llevarían el tercer lugar para Barrios de Pie, el quinto para el Frente Grande y el sexto para la Concertación Forja. Es decir, en un virtual escenario donde el FCMM pudiera asegurar 6 diputados de los 16 en juego (este era el número mínimo de escaños que obtenía históricamente una fuerza política en promedio cuando resulta perdedora en una elección), tres de los lugares serían para el peronismo y tres para sus socios políticos. Así, Capitanich, al delinear los lugares en la lista de candidatos garantizaba cohesión y lealtad de los aliados que acompañaban al frente gobernante, consolidando el carácter de coalición en procesos electorales.

Con este escenario, el Frente Chaco Merece Más quedó inscripto formalmente y asistió a las elecciones legislativas de junio de 2009 con el Partido Justicialista, Frente Grande, Chaco de Pie, De la Victoria, Nacionalista Constitucional, Movimiento de Bases, Recrear, Causa Reparadora, De la Concertación, Polo Social, Frente para la Esperanza, Nueva Generación, Frente para el Cambio y Movimiento Breñense²²⁷.

También participaría la Alianza Frente de Todos con la UCR como máximo exponente político y el partido Socialista, Acción Chaqueña, Bases y Principios del Chaco e Intransigente. En este contexto, la Alianza Frente de Todos, valiéndose de su mayoría legislativa, sancionará la Ley 4169 que prohíbe expresamente que dos o más partidos lleven al mismo candidato en su boleta, es decir, la sumatoria de candidatos comunes. De este modo, evitaba que el Justicialismo y sus aliados volvieran a incurrir en la estrategia de 2007. En un contexto de crisis económica, los vaivenes políticos golpeaban fuertemente al oficialismo que, al no contar con mayoría propia en la Cámara de Diputados, donde resistía el embate de la oposición a través de lo que significaría en un eventual triunfo oficialista, el traspaso del INSSSEP a la Nación²²⁸. A su vez, el fuerte cuestionamiento al gobierno nacional del cual el Frente gobernante era aliado indiscutido, hacían presagiar que la elección de 2009 sería por lo menos reñida.

Nuevamente, el factor sondeo de opinión pública aparecía como una forma de amortiguar expectativas de un lado y del otro, posicionaba al justicialismo y sus aliados con una victoria clara, por encima de 60.000 votos y la diferencia fue de 30.000.

Chaco

Elecciones para Diputados Provinciales 28 de junio de 2009

Electores Hábiles

718.566

²²⁶ El acta de formación del Frente se incorpora en el Anexo de la Tesis.

²²⁷ Dicho Documento se incorpora al Anexo de esta tesis.

²²⁸ La oposición utilizó como mensaje de campaña en 2009 la defensa del INSSSEP (Instituto Seguridad Social, Seguros y Prestamos del Chaco) esgrimiendo como fundamento que si el oficialista FChMM obtenía la mayoría parlamentaria en el Chaco, el organismo provincial sería traspasado a la Nación.



% de Votantes	74,07		
Partidos / Alianzas Electorales	VOTOS	%	Cargos
			16
ALIANZA FRENTE CHACO MERECE MÁS (a)	260.411	50,48	9
ALIANZA FRENTE DE TODOS (b)	227.774	44,15	7
OBRERO	9.058	1,76	
POPULAR DE LA RECONSTRUCCIÓN	5.773	1,12	
COMUNISTA	5.397	1,05	
DEMÓCRATA CRISTIANO	4.639	0,9	
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE DE JUBILADOS Y DESOCUPADOS	2.839	0,55	
VOTOS POSITIVOS	515.891	96,96	
VOTOS EN BLANCO	12.134	2,28	
VOTOS NULOS	4.068	0,76	
TOTAL VOTANTES	532.093		

(a) Justicialista - Frente Grande - Chaco de Pie - De la Victoria - Nacionalista Constitucional –
Movimiento de Bases -
Recrear - Causa Reparadora - De la Concertación - Polo Social - Frente para la Esperanza –
Nueva Generación -
Frente para el Cambio-Movimiento Breñense.

(b) Unión Cívica Radical - Socialista - Acción Chaqueña - Bases y Principios del Chaco –
Intransigente

Fuente: Atlas Electoral Andy Tow

Es así que el FChMM amplió su ventaja, acrecentando levemente los 47,8% que había obtenido en 2007 aumentando el mismo por casi 2 puntos, superando el 50,48% y en perjuicio de la Alianza Frente de Todos que perdió esa misma cantidad, retrocediendo de 47,2% a 44,15% en dos años. Quedando claro la mecánica del sistema de partidos concentradas en dos grandes coaliciones. Sin embargo, en este escenario, la cantidad de diputados obtenidos por el Justicialismo y sus aliados (9 a 7) no alcanzaban para lograr el control de la Cámara de Diputados provincial.

Lejos de ello, el escenario arrojaba un empate técnico con 16 escaños para cada coalición política. Esta circunstancia movilizó al ejecutivo provincial a realizar (mediante su bancada de diputados oficialista) un acuerdo con el NePar (Nuevo Espacio de Participación), a través de la figura de su único diputado, de extracción radical, Juan Jose Bergia y ofrecerle la presidencia de la Cámara de Diputados provincial para lograr destrabar el conflicto. Con esta situación el diputado Bergia renunciaba a su alianza con la UCR y se pasaba al Frente Chaco Merece Más que obtendría 17 diputados contra 15 de sus adversarios políticos. Esta estrategia tuvo dos objetivos directos, primero romper el empate de fuerzas políticas que se plasmaba en la cantidad de diputados y segundo, hacerse del control de la presidencia de la Legislatura.

Finalmente, la negociación legislativa encaminó la cuestión a darle mayoría al FChMM que eligió presidente del cuerpo a su nuevo e imprescindible aliado del NePar, y comenzó su nuevo ciclo de consolidación de Frente oficialista, controlando el ejecutivo y el legislativo con mayoría ajustada, permitiendo tener mayor margen de maniobra respecto a la gobernabilidad provincial.

El Frente Chaco Merece Más como coalición *atrapado*



Desde la elección de 2007 la suma de partidos que definieron a la coalición política FChMM fue aglutinándose y creciendo paulatinamente. Esto se asienta desde el triunfo y posterior asunción en el gobierno provincial, pasando por la elección de medio término y reforzando este carácter de coalición *atrapatodo* en la reelección de 2011.

Como analizamos en el capítulo anterior referido al recorte teórico, los partidos *atrapatodo* se caracterizan por poseer una base ideológica desdibujada, una devaluación de su militancia, reemplazo de su electorado de corte clasista por uno más de tipo heterogéneo y cercanía muy estrecha con grupos de variada extracción social que aseguran su apoyo electoral.

Desde este ángulo, nos parece interesante plantear la idea de coalición política *atrapatodo* como concepto estructurante para definir la serie de acuerdos que realizó el FChMM sumando aliados de extracción ideológica diferenciada y antagónica, desde el Frente Grande hasta el Pro o el Chaco de Pie, como el Partido Nacionalista Constitucional o lo que podría significar el Partido Justicialista y Acción Chaqueña. Todas estas fuerzas confluyeron en un armado programático que responde a las características *atrapatodo* y que el FChMM avisó como potencialmente importante para reforzar su base de poder. Esto último se evidencia en la cada vez más preponderante participación que tienen los partidos políticos considerados “chicos” a la hora de los armados electorales a través de los cuales, el FChMM mostró diversidad de dirigentes, tanto en la constitución de sus listas a diputados provinciales hasta en la distribución de las distintas carteras de su gabinete.

Asimismo, no definir sustancialmente el espíritu ideológico de la coalición (al menos hasta la llegada al poder), enmarcó la campaña electoral del 2007 del FChMM a través de una *despejotización* de la opción electoral y mostrando a su candidato (Capitanich) como un técnico académico más que como un dirigente político tradicional.

Finalmente, otro elemento que define la estrategia *atrapatodo* fue la desmovilización de agentes militantes de las estructuras políticas tradicionales a otras agrupaciones de corte social y la lograda apertura de un electorado más heterogéneo que en determinados momentos (por ejemplo 2007) votó contra el radicalismo; así como también la inclusión de buena parte de la administración pública provincial como a sectores independientes y de la producción. En este punto, capitalizar vertientes o sectores distanciados de formas de conducción tradicional, como el docente o el agropecuario, fue clave para penetrar en estamentos sociales no cautivos históricamente por el peronismo. Durante el mandato de Capitanich, el FChMM se fue ampliando como coalición *atrapatodo* hasta llegar a sumar 16 partidos para mediados de 2011, momento en que el oficialismo gobernante buscaría su reelección al frente del poder ejecutivo provincial.

El Liderazgo dentro del Frente Chaco Merece Más

Con el triunfo del FChMM en 2007, la figura de Capitanich no se había consolidado como líder político dentro de su espacio. Es más, su preponderancia indiscutida en el partido justicialista y la coalición que integraba empieza a tomar fuerza a partir de 2009, pasadas las elecciones de medio término, y con el control de la Cámara de Diputados y la recuperación económica local, como explicamos anteriormente.

Para 2009, el armado político del Frente traspasa lo simbólico para materializarse en una coalición conformada a escala institucional. El proceso de institucionalización del frente



se materializó con la formalización ante la justicia electoral chaqueña. A la par, la figura de líder carismático y racional-legal²²⁹, en el sentido weberiano del término, enmarcó a Capitanich como conductor del espacio. No solamente era el gobernador de la provincia y presidente del Partido Justicialista (mayor partido político del frente) sino que reunía los consensos internos necesarios de sus aliados para constituirse en jefe del armado político.

Conclusiones

Desde este enfoque plantearemos la necesidad de reforzar el estudio de las coaliciones a nivel subnacional partiendo primeramente desde el concepto de coalición. Entendido como el conjunto de partidos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas.

Entendemos indispensable tomar este concepto como eje articulador para el análisis de la coalición política Frente Chaco Merece Más puesto que su formación y estructuración se afianzó cumpliendo cada uno de las dimensiones que componen el concepto. En tal sentido, como intentamos explicar a lo largo del trabajo, la coalición política provincial estudiada persiguió desde su constitución, el establecimiento de metas comunes (objetivos políticos y programáticos).

A su vez, contó inicial y seguidamente a lo largo de su desempeño electoral y gubernamental con recursos humanos, económicos e ideológicos para lograr la ingeniería electoral y política, y hacer frente a los planteos locales que surgían.

Finalmente, la distribución de los beneficios del cumplimiento de esas metas pudo observarse, tanto a nivel de la distribución de espacios en el marco del nuevo gobierno a partir del 2007, reflejando los acuerdos originalmente alcanzados y los consecuentes procesos políticos.

En cuanto al objeto de estudio de esta investigación, la formación y estructuración del Frente Chaco Merece Más como coalición electoral y luego como coalición de gobierno, el frente fue un acuerdo de varias fuerzas políticas cuyo elemento de aglutinación común fue constituirse en oposición con chances de disputar el poder a la oficialista Alianza Frente de Todos.

En este sentido, es necesario recordar que la primera etapa analizada no estuvo enmarcada en un acuerdo inscripto legalmente sino a través de un acercamiento informal y programático de las fuerzas opositoras a nivel provincial; ya que la legislación chaqueña en 2007 no contemplaba la posibilidad de frentes políticos para la participación en elecciones generales.

En un segundo término, buscamos a lo largo de este trabajo, profundizar el encuadre de formación de este Frente para avanzar así, a la segunda etapa de esta investigación: su estructuración como coalición. Este período abarcó desde el triunfo en 2007 en que la coalición obtuvo la gobernación en Chaco hasta las elecciones del 2009, con el control de la Cámara de Diputados local, logrando mayoría de las bancas.

²²⁹ El lideazgo racional legal se apoya en la legalidad de los órdenes establecidos y del derecho. Es el liderazgo democrático dice Weber. Por su parte el liderazgo carismático, se basa en la personalidad del líder, se lo sigue en virtud de una confianza personal en lo revelado.



En este último punto es importante detenernos y remarcar que conforme al desarrollo, en lo que refiere al período 2007-2009, la mayor parte de los datos devino del análisis de fuentes documentales. Por su parte, desde 2009 en adelante, este trabajo se sustenta mayormente en entrevistas realizadas a los distintos dirigentes de los partidos que conformaron el Frente Chaco Merece Más en el periodo estudiado. Por ello, a razón de lo obtenido mediante análisis del marco teórico y la aproximación de campo con entrevistas semiestructuradas; arribamos a una serie de conclusiones a modo de respuestas a preguntas de esta investigación que desarrollaremos a continuación.

En primer término, deberíamos referirnos a las coaliciones *atrapatodo*, como base teórica fundamental de los aspectos constitutivos del Frente que analizamos; tomando la definición que trabajamos en el marco teórico de adaptar los partidos *atrapatodo* a este nuevo constructo teórico. En concreto este tipo de partidos, presenta características desdeologizadas, desmovilizadoras de sus estructuras partidarias menos concentradas y con un programa de ideas bastante amplio que evita tensiones políticas con sus adversarios a fin de seducir al electorado. Encontramos aquí paralelismos con la coalición Frente Chaco Merece Más que llegó al poder en 2007 por un margen muy ajustado de 1168 votos (0,39%) planteando críticas a la alianza gobernante, pero con una amplia gama de partidos en su interior bien diferenciados a nivel ideológico y donde, si bien el Partido Justicialista era el de mayor gravitación e impuso la fórmula a gobernador, dicha preminencia no logró traspasar su identidad partidaria a la totalidad del frente.

Por otro lado, partiendo de los elementos que componen a los coaliciones *atrapatodo*, otra categoría social importante es la del liderazgo dentro del Frente Chaco Merece Más. En este caso, resulta débil comparativamente a nivel institucional si lo contrastamos con la Alianza Frente de Todos, que concentró en la figura de Ángel Rozas la acumulación de poder, decisión y admisión de aliados. En el caso del Frente Chaco Merece Más, la cuota de independencia y tensiones que tuvieron los aliados siempre generó que Capitanich resulte más un armonizador con liderazgo más moderado, que un conductor afianzado con estilo caudillista. Podríamos entrever que el armado de este tipo de coaliciones con amplio espectro ideológico; que cuenta con un líder con carisma en ascenso, entraña un peligro de subsistencia en el largo plazo, ya que su base de sustentación institucional es endeble ante una situación de crisis política.

Por su parte, en referencia a la figura de liderazgo de Capitanich propiamente dicha, su visión frentista era sensiblemente mayor que la de su propio partido, ya que, el Partido Justicialista defendía una estructura política sostenida en el verticalismo partidario. Esto se visibiliza en las entrevistas realizadas, donde se desprende que en los momentos de negociación (sobre todo de cierre de listas de candidatos) la inclusión de los aliados llegó a derivar en una situación de tensión con los dirigentes más ortodoxos del partido mayoritario de la coalición, en contraposición a la postura de Jorge Capitanich.

Como tercer idea, se observa que desde 2007 se acentúa una tendencia donde las elecciones comienzan a disputarse desde las coaliciones electorales. Esto más allá de la mera actuación de los partidos políticos como tradicionalmente ocurría, que competían aisladamente con el peso de sus estructuras en la política local chaqueña. De este modo, se cristaliza una alternancia donde las coaliciones políticas son los nuevos actores clave, es decir, los partidos políticos tradicionales ya no llegan solos a imponerse en los procesos electorales.



Esta tendencia se comienza a consolidar con más claridad en las elecciones nacionales evidenciado de 1999 (anteriormente los gobiernos democráticos fueron encabezados por signos de partido único: PJ y UCR), y paulatinamente entrado el siglo XXI; para visualizarse con mayor fuerza en las últimas dos décadas. Así, en cada elección de manera sucesiva pero también como forma de construcción y disputa política, esta mecánica electoral se consolida en las provincias y en la región NEA en los últimos 10 años.

En cuarto lugar, en las alianzas electorales de la provincia del Chaco, en el período analizado, los partidos políticos más gravitantes de las coaliciones dejan cada vez menos lugar en los espacios de poder significativos a sus aliados. En concreto, para los llamados cargos de primera línea, en las experiencias que tenían al PJ como a la UCR como articuladores gravitantes en Chaco, los cargos de mayor jerarquía ministerial nunca fueron ocupados por referentes de partidos aliados.

Como otro elemento podríamos referir que estas coaliciones electorales de amplio espectro ideológico facilitan la migración de sus cuadros dirigenciales. En referencia a esto, los dirigentes realizan “movidas políticas” y se mudan de espacios produciendo como consecuencia la desestructuración de las coaliciones que componen. De este modo facilitan la migración de dirigentes políticos de relativa importancia, sobre todo de los que no han consolidado su poder en el plano local. Un ejemplo de esto es el caso del Frente Chaco Merece Más donde se consolida esta tendencia con el pase de Raul Acosta en 2007 de la Alianza Frente de Todos al Frente Chaco Merece Más o dirigentes del PRO que se sumaron a las filas del partido justicialista. Con esto referimos que migran personas, no fuerzas políticas ya que en el armado de coaliciones *atrapatodo*, les interesa más la capacidad que tienen los dirigentes de traccionar aportando al “todo suma”, facilitando la cooptación de dirigentes de fuerzas políticas más pequeñas.

En otro orden de cosas, deberíamos mencionar observamos que la experiencia de coaliciones *atrapatodo* facilita la continuidad, crecimiento y visibilización de partidos menores. En este caso, el Frente Grande se constituye como un partido que vio robustecida su estructura con estos mismos acuerdos y consolidada su base de poder a través de estrategia de permanencia y negociación, asegurando no solo presencia en la Cámara de Diputados local sino también en lo que respecta a espacios de poder en el Ejecutivo provincial, sumando mayor notoriedad en las contiendas de los procesos políticos y profundizando su institucionalización partidaria.

En definitiva, respecto a esta última idea, queremos arribar a que los partidos políticos con menor nivel de institucionalización, retomando la idea de Panebianco (2009), pueden ver peligrar su estructura de poder como consecuencia del protagonismo central de los partidos más grandes dentro de la coalición *atrapatodo*.

Finalmente, podríamos afirmar que desde 2009, existe un nuevo escenario de coaliciones a la hora de disputar procesos electorales. Este nuevo contexto se da, ya que el sistema instituido mediante ley provincial 4169/09,²³⁰ para competir en elecciones locales, obliga a las fuerzas políticas a inscribirse como Frentes, escenario en el cual han tenido preponderancia los partidos de mayor gravitación histórica provincial. A su vez, esto produce, la clausura concreta de un periodo histórico-político de bipartidismo imperfecto,

²³⁰ La ley 4169 sancionada por la Cámara de Diputados del Chaco prohibirá a partir de 2009, que dos o más partidos políticos lleven al mismo candidato a gobernador.



donde competían Frentes por un lado y alternativas con boletas colectoras por el otro. Asimismo, es necesario referir ineludiblemente, que esto se ve posibilitado por la aparición de terceras fuerzas políticas que obligan a los dos partidos tradicionales de la provincia a discutir y plantear nuevas formas de construcción de poder, es decir, a través de coaliciones políticas en cada proceso electoral.

Bibliografía

Capitanich, Jorge Milton (2016). *“Pasión por el Chaco”*. Editorial Contexto. Chaco.

Chasqueti, Daniel (2001). *“Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”*. CLACSO. Buenos Aires.

Cruz, Facundo (2018). *“Construyendo House of Cards. Partidos y coaliciones en Argentina, 1995-2015”*. Tesis de Doctorado. UNSAM. Buenos Aires.

Cruz, Facundo (2017). "Cambiemos seguirá siendo una coalición de gobierno minoritario". Revista Veinte Manzanas.

Cruz, Facundo (2015). *“Cuatro Reglas”*. Columna en “El Estadista”.

<http://elestadista.com.ar/?p=6110>

Cruz, Facundo (2014). *“Lo que viene, lo que viene: coaliciones multinivel”*. Columna en “El Estadista” <http://elestadista.com.ar/?p=4988>

Cruz, Facundo (2016). *“El funcionamiento de las coaliciones en América Latina”*. <http://leviatanasueldo.blogspot.com.ar/2016/07/redinformacion-el-funcionamiento-de-las.html>

Cruz y Goyburu (2016). *“Cambiemos, esa coalición de nuevo tipo”*. La Nación. Buenos Aires.

Di Tella, Torcuato (2003). *“Actores y coaliciones”*. Buenos Aires: La Crujía/Instituto Torcuato Di Tella.

Dikstein, Bernardo (2016). *“Formación de Partidos Políticos y terceras fuerzas, en contextos bipartidistas subnacionales”*. Tesis de Maestría. UNSAM. Chaco.

Duverger, Maurice (1957). *“Los partidos políticos”*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Garay, Eugenia (2016). *“Alternancia de Partidos Políticos en el Gobierno Ejecutivo Subnacional y análisis en particular de la Provincia del Chaco” (1983-2011)*. Tesis de Maestría. UNSAM. Chaco.

Lanzaro, Jorge (2001). *“Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”*, en Lanzaro, Jorge (Comp.) *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.

Laver, M. y Schepsle, K. (1990). *“Coalitions and cabinet government”*, *American Political Science Review*. *“Government coalitions and intraparty politics”*. *British Journal of Political Science*.



Leiras, Marcelo (2013). *“La asombrosa transformación de los partidos políticos”*. Le Monde Diplomatique (Cono Sur), Edición Número Especial “30 Años de Democracia”.

Maiwaring, S. y Matthew S. (1997). *“Presidentialism and Party Sistem”*, en Mainwaring, Scott y Matthew Shugart *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mainwaring, Scott (1995). *“Presidencialismo, Multipartidismo y Democracia: la difícil combinación”*. Revista de Estudios Políticos.

Malamud, Andres. (2004). *“El Bipartidismo Argentino: Evidencia y Razones de una Persistencia. (1983-2003)”*. En P. U. Argentina, COLECCION (págs. 13-43). Argentina: Pontificia Universidad Católica Argentina: Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (<http://www.uca.edu.ar/esp/sec-...>)

Kaare S. y Otros (2008). *“Coalition theory and cabinet governance: an introduction”*, en Strøm K., Wolfgang M. y Torbjörn B. (eds.) *Cabinets and coalition bargaining: the democratic life cycle in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Ollier, María Matilde (2001). *“Las coaliciones políticas en la Argentina. El caso de la Alianza”*. FCE, Buenos Aires.

Orsolini, José María (2012). *“Sistema con centro de gravitación en el ejecutivo (presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Angel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007-2009) en la Provincia del Chaco”*. Tesis de Maestría. UNSAM. Chaco.

Panebianco, Angelo. (2009). *“Modelos de Partidos”*. Alianza Editorial S.A. Madrid.

Przeworski, Adam (1998). *“Acerca del Diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente”*. En *Lecturas sobre Estado y las Políticas Públicas*.

Reniu, Vilamala (2001). *“Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996”*. Universidad de Barcelona. España.

Riker, Williams (1992). *“Teoría de juegos y de las coaliciones políticas”* en VV.AA. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona.

Sartory, Giovanni (1971). *“Sistemas políticos comparados”*. UNR.

Sautu R. y Otros (2005). *“Manual de metodología, construyendo el marco teorico, formulación de los objetivos y elección de la metodología”*. Editorial Prometeo libros. Buenos Aires.

Town, Andy (2019). *“Atlas Electoral de Andy Tow”*. <https://www.andytow.com>

Vázquez, Amancio (2014). *“La conformación de La Alianza UCR-Frepaso”*. Universidad Nacional del Litoral. Argentina.

Vázquez, Amancio (2018). *“Coaliciones de gobierno en el presidencialismo: condicionantes que surgen durante la conformación de las mismas y que inciden en su ciclo vital y*



comportamiento político. El caso de la Alianza (1997-2001)". Universidad Nacional de Rosario. Argentina.

Zelasnik, Javier (2015). "La formación de un eventual gobierno de coalición". Columna en "El Estadista". <http://elestadista.com.ar/?p=4176>



La ciencia política latinoamericana reciente. Condiciones epistemológicas para la construcción de conocimientos situados.

Inés Ksiazienicki,

ines.ksiazienicki@unc.edu.ar,

Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Ciencias de la Comunicación, UNC

Luana Massei del Papa,

luamassei@unc.edu.ar,

Facultad de Ciencias Sociales, UN

Francisco Maciel Villaroel,

francisco.villarroel@mi.unc.edu.ar,

Facultad de Ciencias Sociales, UNC

Resumen

La ponencia presenta las definiciones principales y primeros hallazgos de un trabajo de investigación en curso que indaga en torno a las condiciones epistemológicas que afectan a la construcción de conocimiento de lo político en América Latina en los últimos cinco años. El proyecto de investigación lo desarrolla un equipo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba. Analiza, comparativamente, la producción politológica de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Parte del supuesto que esos casos, con trayectorias diversas de desarrollo e institucionalización de la ciencia política como disciplina, se asemejan en el predominante uso y adopción acrítica de marcos teórico- analíticos enunciados en Estados Unidos y Europa occidental, lo que conlleva dificultades para reclamar la autoridad epistémica de sujetos y lugares de enunciación, limitando la formulación de perspectivas teórico- analíticas situadas. La indagación supone una revisión documental y bibliográfica de la producción reciente de la ciencia política latinoamericana e integra a su estrategia metodológica la realización de entrevistas en profundidad.

Introducción

La ponencia pretende presentar un trabajo de investigación en curso que indaga en torno a las condiciones epistemológicas que afectan a la construcción de conocimiento de lo político en América Latina en los últimos cinco años. Analiza, comparativamente, la producción politológica de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Parte del supuesto que esos casos, con trayectorias diversas de desarrollo e institucionalización de la ciencia política como disciplina, se asemejan en el predominante uso y adopción acrítica de marcos teórico- analíticos enunciados en Estados Unidos y Europa occidental, lo que conlleva dificultades para reclamar la autoridad epistémica de sujetos y lugares de enunciación, limitando la formulación de perspectivas teórico- analíticas situadas.



Continuando un trayecto de investigación de la ciencia política como disciplina, iniciado a comienzos de este siglo, el proyecto enfatiza el análisis de las desigualdades epistémicas persistentes que afectan a la construcción de conocimiento y a la definición de trayectos de formación de grado y posgrado en la ciencia política de la región.

Nuestra investigación revisa la producción de conocimientos en la ciencia política latinoamericana entre los años 2018 y 2022, recuperando claves analíticas de las perspectivas poscoloniales y los estudios decoloniales para abonar la discusión epistemológica de la ciencia política.

Puntos de partida teóricos

La investigación en curso que procura, como mencionamos, indagar en las condiciones epistemológicas y materiales que afectan a la construcción de conocimiento en el campo de la ciencia política en América Latina en los últimos cinco años, recupera con especial atención los aportes recientes de perspectivas decoloniales y poscoloniales. Entendiendo que ellos animan una discusión sobre las condiciones de producción y validación de conocimientos en las ciencias sociales contemporáneas advierte sobre los efectos de asumir acríticamente marcos teórico- analíticos enunciados en Estados Unidos y Europa occidental. Nos interesa indagar las dificultades para el cuestionamiento de la autoridad epistémica de sujetos y lugares de enunciación que se deriva de la reproducción actual de lógicas de explicación y términos de referencia que delimitan las investigaciones -que se difunden en revistas científicas y publicaciones de libros-, pero que también se traducen en programas de formación de grado y posgrado y marcos teórico- analíticos que orientan las investigaciones en ciencia política.

Los objetivos que planteamos se integran al recorrido que iniciaron varios politólogos y politólogas latinoamericanos/as a inicios de este siglo, que se inscribe en un área específica de estudios de la ciencia política como disciplina. Adscribiendo a la necesidad de abonar una práctica auto-reflexiva y crítica respecto al conocimiento que construimos desde la ciencia política, entendimos necesario actualizar una revisión que lograra advertir sobre las desigualdades epistémicas y materiales que afectan las prácticas disciplinares actuales en la región.

Asumimos la idea de una construcción teórica situada como instancia de ejercicio de la crítica epistemológica; por ello, nos disponemos a revisar, sistematizar y analizar la producción de conocimientos en la ciencia política latinoamericana en los últimos 5 años (período 2018- 2022) y las formas que asumen los trayectos de formación de grado y posgrado en la disciplina, que se ofrecen en los países latinoamericanos que integran nuestros casos.

El marco conceptual que construimos se integra por aportes recientes vinculados a los enfoques decoloniales y poscoloniales, y recupera trabajos que se han venido desarrollando con especial impulso desde el año 2010 en el área de los estudios disciplinares de la ciencia política. Entendemos que estos antecedentes encarnan una forma de auto- reflexión que parte de un ejercicio de reconocimiento de nuestras prácticas académicas, de investigación y formación en este campo de conocimiento. Encontramos un modo posible de orientar la mirada a partir de lo que plantea en sus investigaciones el politólogo uruguayo Paulo Ravecca referido a la “política de la ciencia política” (Ravecca, 2019).



Recuperamos, asimismo, de los estudios disciplinares de la ciencia política los aportes de Pablo Bulcourn (2021), Bulcourn, Gutiérrez Márquez, y Nelson Cardozo (2014, 2015); trabajos de Cecilia Lesgart (2007) y Cecilia Rocha Carpiuc (2012), así como recientes aportes de Paulo Ravecca y Diego Rosello (2020) y Martín Retamozo (2009). Estos trabajos han venido reconstruyendo la historia y trayectorias de la ciencia política latinoamericana, fundamentalmente, desde los procesos de institucionalización en la región en la década de 1980 junto a la recuperación de los sistemas democráticos tras los períodos dictatoriales. A las indagaciones referidas a la reconstrucción de las experiencias nacionales y, luego, a las miradas comparadas entre experiencias nacionales, que han identificado figuras centrales en el crecimiento de la ciencia política, la fundación de instituciones educativas y de investigación, la aparición de publicaciones y medios de difusión de la producción académica, ha seguido un momento, más reciente, de indagación en las condiciones epistemológicas de la producción de conocimiento en ciencia política.

Es a partir del incentivo de estos últimos aportes que iniciamos nuestro proyecto de investigación. En él buscamos indagar en el problema de la definición de las autoridades epistémicas, aludimos con ello a quiénes son sujetos autorizados para producir conocimientos válidos en el campo de la ciencia política; quiénes construyen explicaciones e interpretaciones de la experiencia política de la región y cómo circulan esas miradas; qué efectos políticos conlleva mirar de unas formas y no de otras, qué interpretaciones y explicaciones – y los sujetos que las enuncian- resultan subalternizadas.

Recuperamos, en nuestra investigación, la noción de Mignolo que destaca la relevancia del pasaje de una “geopolítica del conocimiento” a una “geopolítica del conocer” (Mignolo, 2010); advirtiendo el gesto de la epistemología eurocentrada de “esconder sus propias ubicaciones geo-históricas y biográficas”. También, reivindicamos la relevancia del “pluralismo crítico decolonial”, que permita desarticular jerarquías epistemológicas, poner en el centro de la discusión el problema de las desigualdades epistémicas insistiendo en que no sólo refieren a formas alternativas de interpretar sino, también, a modos de intervenir políticamente en cuerpos y territorios. Esas desigualdades epistémicas se conectan con las condiciones materiales, y las limitaciones en posibilidades de investigar, enseñar, participar de eventos, que explican, también, la indisputabilidad de las autoridades epistémicas vigentes. Las desigualdades epistémicas tienen efectos materiales- políticos y se explican, a su vez, por condiciones materiales- políticas.

Algunas de las preguntas que orientan nuestra indagación son ¿cuáles son los marcos teórico-analíticos disponibles?, ¿qué lenguajes teóricos circulamos, abonamos? ¿cómo se entran los aportes politológicos enunciados en la región con los esquemas teóricos dominantes en términos globales? Ello abre la posibilidad de indagar, también, en la adecuación de los marcos y esquemas analíticos que adoptamos para la interpretación -explicación y comprensión- de la experiencia política reciente y actual en nuestras sociedades. La búsqueda por alimentar esta discusión no procura desplazar insumos teóricos y discusiones enunciadas en otros contextos, para leer las realidades latinoamericanas, sino ejercer una vigilancia no sólo en torno a su adecuación a nuestros territorios sino a los efectos políticos que conllevan las “formas de mirar”.

Precisiones metodológicas

La hipótesis articuladora de este proyecto es que el mayoritario uso de esquemas conceptuales y analíticos cuyo espacio socio-geográfico de enunciación son Norteamérica y/o Europa occidental en la formación académica e investigación en los espacios latinoamericanos obstruye la posibilidad de



emergencia de nuevas teorías políticas, y contribuye a un proceso de “acumulación por desconexión”. Esa “acumulación por desconexión” refiere a la desvinculación de los marcos conceptuales y categorías analíticas para el abordaje de problemas políticos respecto de sus contextos de emergencia, así como a un proceso de selectividad en la definición de esos problemas, signado por la imposibilidad de revisión de los términos de referencia diseñados en espacios socio- geográficos diferentes.

Entre nuestros objetivos planteamos: Analizar las condiciones epistémicas actuales de la producción de conocimientos en la ciencia política latinoamericana, identificando los límites que imponen a la producción de marcos teóricos y esquemas analíticos situados; Identificar marcos conceptuales y esquemas analíticos predominantes en la ciencia política latinoamericana actual (en el período 2018- 2022); reconocer similitudes y diferencias en las selecciones temáticas, construcciones de problemas de investigación y marcos analíticos de referencia en la ciencia política actual de los diferentes casos nacionales a analizar; identificar y analizar la referencia a problemas políticos empíricos locales abordados desde marcos teóricos y analíticos latinoamericanos (teorías políticas cuyo contexto socio- histórico de enunciación sea Latinoamérica) en las publicaciones en ciencia política en los últimos 5 años (período 2018- 2022); rastrear la presencia y difusión de discusiones epistemológicas en el campo de la ciencia política latinoamericana en los últimos 5 años (período 2018- 2022); identificar referencias teóricas vinculadas a las perspectivas decoloniales y/o poscoloniales en la producción de conocimientos en la ciencia política latinoamericana actual (período 2018- 2022).

En cuanto a los métodos y fuentes de datos de la investigación, nuestra estrategia integra técnicas cualitativas de revisión y sistematización bibliográfica, análisis documental, revisión bibliométrica y entrevistas en profundidad a actores clave de la ciencia política en la región. La presentación, en esta instancia, de algunos de los hallazgos parciales - que corresponden al tramo inicial de nuestro trayecto de investigación en este proyecto- se constituye en una oportunidad para discutir y revisar decisiones metodológicas y reflexionar en torno al alcance de nuestro proyecto de investigación.

Inicio del recorrido y primeros hallazgos

El inicio del proceso de investigación implicó la definición de áreas de indagación que se corresponden con los objetivos que definimos, estas son: “trayectos de formación de grado y posgrado en ciencia política vigentes en el período 2018- 2022”; “publicaciones en revistas científicas latinoamericanas en el período 2018- 2022”, “publicaciones en formato libro impreso o digital en el área ciencia política en el período 2018- 2022”, “programas y proyectos de investigación en ciencia política vigentes en el período 2018- 2022”, “financiamiento público científico en el área ciencias sociales, específicamente en ciencia política en el período 2018- 2022”.

El equipo comenzó con la revisión, sistematización y análisis para los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay desde el año de inicio (2018) del período que abarca la investigación (2018- 2022). En esta instancia, consideramos pertinente compartir algunos de los hallazgos que arrojó nuestra búsqueda para ese año.

1. Publicaciones científicas en revistas latinoamericanas de ciencia política, año 2018



Para la revisión, sistematización y análisis bibliométrico de las publicaciones en revistas científicas latinoamericanas realizamos una muestra por caso; para su definición se priorizaron revistas de gran circulación y reconocimiento de su relevancia en la bibliografía existente sobre estudios de la ciencia política como disciplina en América Latina. Las revistas seleccionadas son de libre acceso, ello nos permitió acceder a los artículos completos de los números analizados y construir una matriz de análisis no sólo basada en la revisión de referencias bibliográficas sino también en las temáticas trabajadas y las perspectivas teórico epistemológicas seleccionadas, de especial relevancia para nuestra indagación.

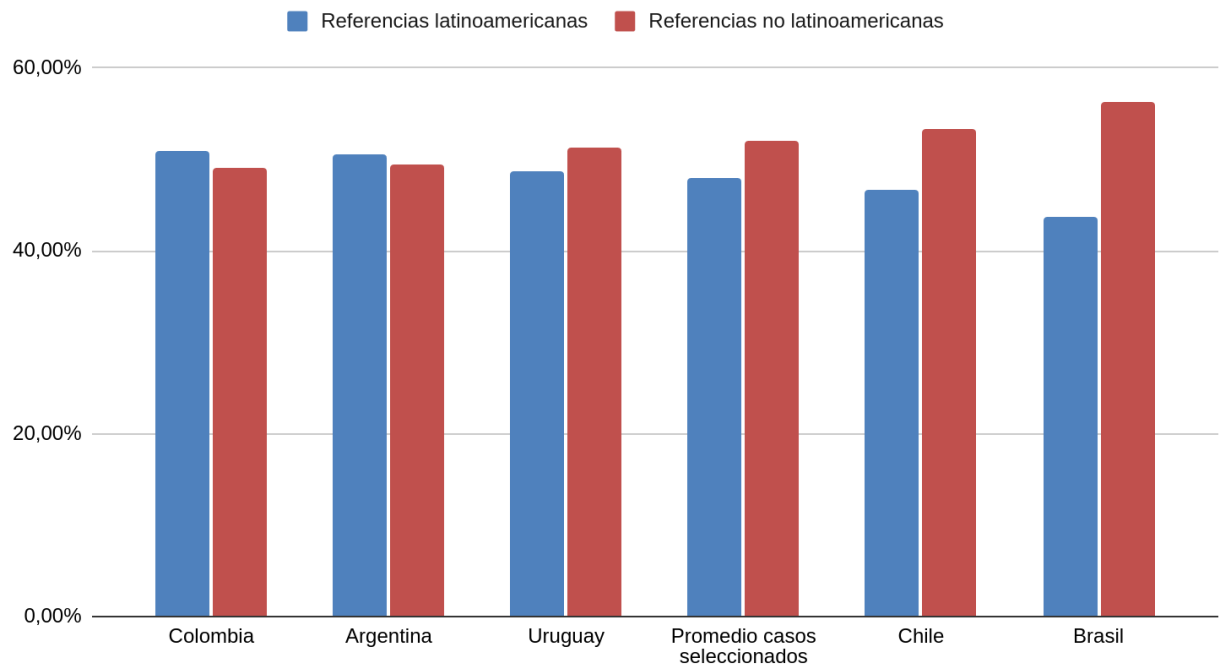
La revisión de publicaciones en revistas científicas argentinas consideró las revistas: “Revista SAAP” (Sociedad Argentina de Análisis Político), “Revista argentina de Ciencia Política”, revista “Estado y Políticas públicas”, revista “Studia Politicae”, revista “Temas y debates”, revista “Desarrollo Económico”. Para el caso de Brasil, analizamos: “Brazilian Political Science Review”, “Cadernos de Estudos Sociais e Políticos”, “Civitas : Revista de Ciências Sociais”, “Revista Brasileira de Ciência Política”, “Revista brasileira de estudos políticos”. En el caso de Chile, analizamos: “Agenda pública”, “Revista chilena de Ciencia Política”, “Revista de Estudios políticos y Estratégicos”, “Política”, Revista “Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública”. En el caso de Colombia, analizamos: la revista “Analecta política”, “Análisis político”, “Ciencia Política”, “Estudios Políticos”, “Forum. Revista Departamento de Ciencia Política”. Mientras que para el caso uruguayo analizamos: la “Revista uruguaya de Ciencia Política”, “Crítica contemporánea. Revista de Teoría Política” y “Documentos de trabajo” del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales- Universidad de la República.

Se analizaron los artículos contenidos en todos los números publicados en 2018 de cada revista que integró la muestra. En esas publicaciones identificamos la temática específica, la procedencia geográfica y el género de las autoras y autores de las referencias bibliográficas incluidas en los artículos, la inclusión o no de planteos vinculados a la discusión epistemológica de la ciencia política, la inclusión de discusiones decoloniales o poscoloniales y la referencia a autoras y autores decoloniales o poscoloniales, la presentación de investigación empírica de casos latinoamericanos.

Los datos analizados arrojaron los resultados que se presentan a continuación. Considerando los artículos de las revistas que compusieron la muestra de todos los casos nacionales advertimos que en 2018 la distribución de referencias bibliográficas incluidas fue la siguiente: de un total de 7751 referencias bibliográficas analizadas, 3719 fueron latinoamericanas, 4032 fueron referencias pertenecientes a autores/as no latinoamericanos (europeos: 2157, estadounidenses o canadienses: 1875), lo que representa los siguientes porcentajes:



Referencias latinoamericanas y Referencias no latinoamericanas

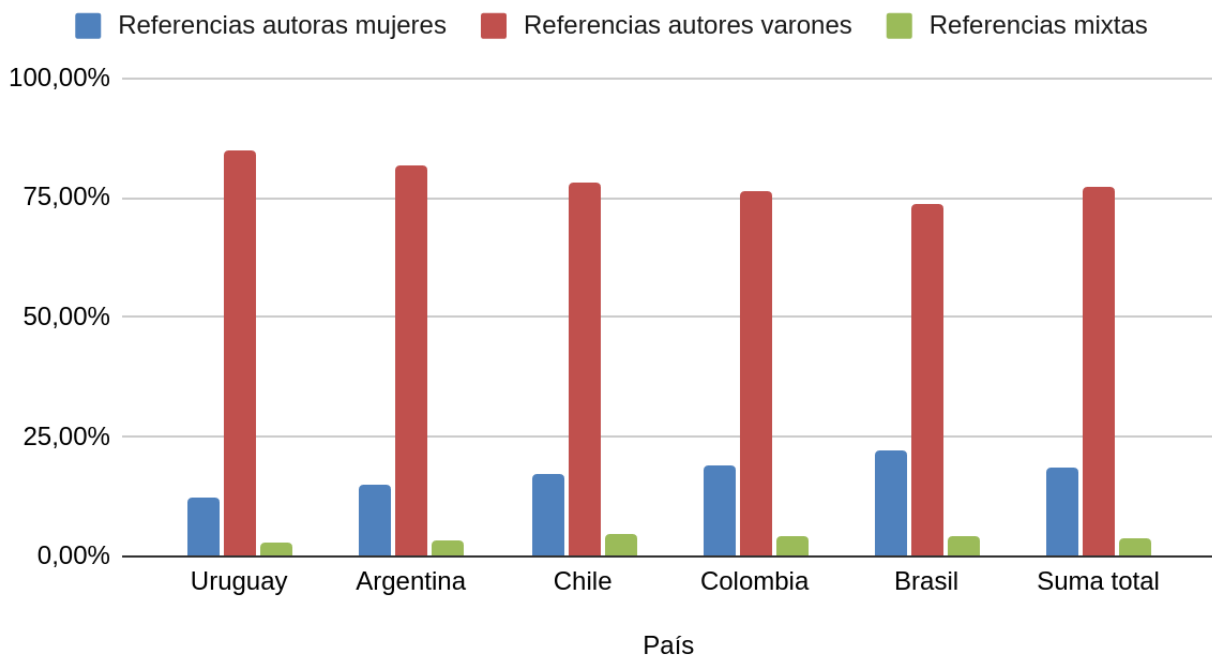


Elaboración propia en base a datos parciales de investigación

Al sistematizar los datos analizamos, también, la distribución por género de las referencias bibliográficas incluidas en los artículos, entendiendo que constituye un dato relevante en la reconstrucción del escenario de las desigualdades vigentes en la producción y circulación de conocimientos en la ciencia política latinoamericana. Ello arrojó los siguientes resultados:



Distribución por género de referencias



Elaboración propia en base a datos parciales de investigación

Del total de referencias bibliográficas incluidas en los artículos de las revistas analizadas para 2018, sólo el 18,6% pertenecen exclusivamente a autoras mujeres, el 4% son referencias a trabajos publicados entre varones y mujeres (mixtos), mientras que el 77,4 % pertenecen a referencias bibliográficas cuyos autores son sólo varones.

Otra de las dimensiones que incluimos en la matriz de análisis de los artículos científicos publicados en revistas fue la inclusión de elementos vinculados a una discusión epistemológica de la ciencia política.²³¹ De los 318 artículos publicados en 2018 en las revistas que integran nuestra muestra, sólo en 26 pudimos identificar aportes vinculados a discusiones epistemológicas.

Incluye discusión epistemológica			
País	NO	SI	Total
Argentina	53	9	62
Brasil	107	3	110
Chile	27	1	28

²³¹ Se entiende por “discusiones epistemológicas” a las vinculadas con los problemas de: la fijación de las condiciones para la construcción de conocimientos, la/s autoridad/es epistémicas/s, la vinculación del conocimiento y el poder, la distribución geopolítica de la producción de conocimientos.



Colombia	86	13	99
Uruguay	19		19
Suma total	292	26	318

Elaboración propia en base a datos parciales de investigación

Nuestra matriz incluyó, además, una dimensión de la vinculación de los artículos a investigaciones empíricas o discusiones estrictamente teóricas. En tal sentido, la gran mayoría de los artículos analizados presentó investigaciones empíricas, como se observa en la siguiente tabla:

Estudios empíricos latinoamericanos			
País	SI	NO	Total
Argentina	50	11	61
Brasil	97	13	110
Chile	24	4	28
Colombia	94	4	98
Uruguay	15	4	19
Total	280	35	316

Elaboración propia en base a datos parciales de investigación

Analizamos, asimismo, la inclusión de referencias bibliográficas decoloniales o poscoloniales en los artículos seleccionados. Del total de referencias contenidas en todos los artículos (7751 referencias), sólo pudimos identificar 314 referencias de autoras/os vinculadas/os a perspectivas decoloniales o poscoloniales. Esas referencias se distribuyeron de la siguiente manera en las revistas de cada caso nacional:

Referencias bibliográficas decoloniales/poscoloniales	
Argentina	59



Brasil	110
Chile	28
Colombia	98
Uruguay	19
Total	314

Elaboración propia en base a datos parciales de investigación

La interpretación de estos datos nos permite afirmar que existe una referencia a perspectivas decoloniales o poscoloniales con una frecuencia muy superior en los casos de Brasil y Colombia, y una aparición muy poco frecuente en las revistas analizadas para el caso chileno y uruguayo. Entendimos relevante vincular la frecuencia de aparición de referencias decoloniales o poscoloniales y las referencias de autoras y autores latinoamericanos, considerando que esto podría aportarnos información acerca de la inclusión de estas discusiones en la bibliografía que se produce en la región, que podemos considerar situada.

	Referencias bibliográficas decoloniales/poscoloniales	Referencias latinoamericanas
Argentina	59	911
Brasil	110	1123
Chile	28	301
Colombia	98	1090
Uruguay	19	294
Total	314	3719

Elaboración propia en base a datos parciales de investigación

A partir de la interpretación de esos datos vinculados, podemos afirmar que la aparición de referencias a perspectivas decoloniales o poscoloniales no supera el 10% de los artículos de autoras y autores latinoamericanos en ninguno de los casos. Esto presenta una evidencia que resulta interesante rastrear en los próximos números que analizaremos, de modo de identificar si se afirma la tendencia



que la referencia a autoras y autores latinoamericanos no garantiza la inclusión de perspectivas críticas como las que podemos asociar a los estudios decoloniales y poscoloniales.

2. Publicaciones científicas en formato libro

En cuanto a la revisión, sistematización y análisis de las publicaciones en formato libro, luego de adoptar decisiones metodológicas que, entendimos, nos permitirían un mapeo general, buscamos identificar los marcos conceptuales y esquemas analíticos predominantes. Iniciamos un trabajo de reconocimiento de similitudes y diferencias en las selecciones temáticas, las construcciones de problemas de investigación y marcos analíticos de referencia de los libros publicados en cada caso nacional. Iniciamos, también, un trabajo de identificación de los problemas políticos abordados, de la presencia o ausencia de discusiones epistemológicas en relación a la construcción de conocimientos en la ciencia política; así como de la presencia de referencias teóricas vinculadas a perspectivas decoloniales y/o poscoloniales, en el período de investigación (2018- 2022).

El inicio de la revisión y sistematización de publicaciones en formato libro en el campo de la ciencia política latinoamericana consistió en la consulta de repositorios vinculados a instituciones de investigación, difusión y publicación como CLACSO, ALACIP, Editorial Siglo XXI, Fondo de Cultura Económica (FCE), FLACSO, Ariadna Ediciones, RIL Editores, Editorial Jurídica de Chile, entre otros. Se consultaron, también, repositorios de diferentes Universidades vinculadas a los casos de análisis (que cuentan con editoriales propias), como la Universidad Nacional de Rosario, la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento, la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad Federal de Minas Gerais; así como repositorios de diferentes institutos, como el Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia y el Instituto de Investigaciones Gino Germani, entre otros.

La matriz de análisis que diseñamos para las publicaciones de ciencia política en este formato contiene dimensiones vinculadas a la selección temática, la perspectiva teórico- epistemológica que expone, la inclusión de bibliografía vinculada a los estudios decoloniales o poscoloniales, la referencia a estudios empíricos, así como la clasificación de las referencias bibliográficas que presenta (vinculada al origen- lugar geográfico de enunciación- de las/os autores y el género).

De la revisión, sistematización y análisis de publicaciones de ciencia política en formato libro en el año 2018 cabe mencionar algunos datos referidos a los casos argentino y brasileño, que constituyen los avances parciales de la revisión.

De 15 libros analizados para el caso argentino, 10 de acceso libre y 5 no, la gran mayoría es de tipo compilado o volumen colectivo, y en menor medida trabajos realizados por un único autor. En cuanto a los temas principales de estas publicaciones, identificamos producciones de políticas públicas, historia política y procesos políticos, económicos y sociales contemporáneos. Identificamos, además, temas vinculados a movimientos sociales, organizaciones civiles y militancia, discusiones en torno al peronismo, el populismo, la ideología y la hegemonía como claves teórico- analíticas destacadas. Identificamos, también, publicaciones vinculadas a política indígena y agraria, discusiones en torno al neoliberalismo. Hallamos, asimismo, temáticas vinculadas a estudios internacionales, discusiones en torno a la democracia, las instituciones políticas y el Estado. En cuanto a los enfoques predominantes, podemos destacar producción desde perspectivas vinculadas al análisis histórico desde una mirada socio-jurídica, enfoques postestructuralistas y de la economía crítica.



En cuanto a las referencias bibliográficas incluidas en las publicaciones, de las 2.689 registradas el 67,42% pertenecen a autoras/es latinoamericanas/os, en tanto que las referencias europeas y norteamericanas representan un 22,46% y un 10,12% respectivamente. Observamos una clara presencia mayoritaria, en las referencias bibliográficas, de autoras/es de origen latinoamericano. Ello presenta una diferencia considerable respecto a lo que advertimos en las publicaciones de artículos en las revistas científicas seleccionadas, para el año 2018. Cabe advertir que esto no implica la inclusión de perspectivas decoloniales o poscoloniales. Señalar, además, que si bien los autores latinoamericanos protagonizan el repertorio bibliográfico de los libros analizados, esto puede encontrar una posible explicación en que, en su mayoría refieren a estudios de casos geográficamente ubicados en América Latina. Por lo tanto, el uso de referencias latinoamericanas puede deberse a dicho recorte espacial realizado al interior de cada investigación.

Para el caso brasileño en el año 2018, han sido analizados, hasta ahora, 7 libros -6 de acceso libre y 1 no. De esas publicaciones, 5 son de tipo compilado, 1 es una colaboración entre dos autores, y 1 fue escrita por un único autor.

En cuanto a los temas principales identificamos producciones sobre políticas públicas, discusiones en torno a la democracia, las instituciones políticas y el Estado. Las perspectivas predominantes rastreadas fueron institucionalistas, estudios jurídicos y perspectivas de género.

En cuanto a las referencias bibliográficas incluidas en las publicaciones, de 1.711 referencias registradas, el 65,34% pertenecen a autoras/es latinoamericanas/os, mientras que las referencias europeas y norteamericanas representan un 20,81% y un 13,85% respectivamente. Siendo así, se observan porcentajes similares a los presentados para el caso argentino.

Tanto la revisión de las publicaciones de ciencia política en formato de artículo en revistas científicas como la revisión de publicaciones en formato libro ha sido iniciada recientemente. Si bien consideramos que la presentación de algunos datos preliminares que ha comenzado a arrojar nuestro proceso de investigación podría constituir un insumo relevante para el intercambio en esta instancia, es importante aclarar que el trayecto se encuentra en una etapa inicial. El avance de la investigación del corpus completo, que incluye todos los casos nacionales, permitirá profundizar en el reconocimiento de similitudes y diferencias entre las publicaciones de cada caso, rastrear tendencias en las selecciones temáticas, así como reconocer continuidad o ruptura en el uso de enfoques teórico-analíticos en el período de análisis (2018- 2022).

3. Trayectos de formación de grado y posgrado en Ciencia Política

Para la revisión y sistematización de trayectos de formación en Ciencia Política vigentes en los países latinoamericanos que indaga la investigación, se realizó un muestreo del universo de universidades de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. Se tomaron como base los siguientes criterios: a) la antigüedad y relevancia nacional del programa; b) la existencia de grupos de investigación en estudios decoloniales y poscoloniales; c) la acreditación de alta calidad; y, d) la disponibilidad de información virtual que nos permita acceder a sus planes de estudio, currículas, programas de asignaturas, grupos de investigación allí radicados.

La revisión de los trayectos de formación en Ciencia Política de los países que componen nuestra investigación se dirige a identificar, sistematizar y analizar comparativamente los marcos



teórico analíticos predominantes en los programas de formación y en los proyectos de investigación vigentes en el período de análisis. Nos interesa, especialmente, rastrear la existencia de proyectos y equipos que trabajen desde, o bien integren como parte de su selección teórica, perspectivas poscoloniales o decoloniales. En tal sentido, los primeros hallazgos (preliminares) de la revisión nos permiten afirmar que los grupos y trayectos asociados a las universidades que desarrollan o integran estudios poscoloniales y decoloniales se sitúan mayoritariamente en Argentina, Brasil y Colombia.

Atendiendo al objetivo de nuestro proyecto de reconstruir el escenario de condiciones de posibilidad de construcción teórica situada en la ciencia política latinoamericana, y de identificar marcos teóricos predominantes en el análisis de experiencias políticas recientes en la región, centramos la atención en los programas de las asignaturas de teoría política contemporánea. En tal análisis advertimos una tendencia mayoritaria de composición de los programas con teorías políticas contemporáneas europeas, y una presencia muy minoritaria de la inclusión de perspectivas poscoloniales y decoloniales. En los planes de estudio de varios trayectos de formación de grado en ciencia política, en los casos analizados, identificamos asignaturas orientadas, específicamente, al estudio de los contextos latinoamericanos, que se constituyen en espacios de especial relevancia para nuestro enfoque, por lo que consideramos importante analizar cómo se componen estas propuestas.

La investigación que iniciamos incluye la revisión y análisis de los niveles de financiamiento universitario, que sostienen trayectos de formación y proyectos de investigación en ciencia política, en los cinco casos que componen nuestro estudio, en el período 2018- 2022. Esta constituye una dimensión a la que entendemos indispensable dedicarle atención por cuanto, sostenemos, el escenario de desigualdades epistémicas que procuramos reconstruir resulta indisociable de las desiguales condiciones materiales para la producción de conocimientos de lo político en la región.

Referencias

-Bulcourn, P. (2021). “Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina”. Revista Complejidad, no 39, pp. 12-55.

-Bulcourn, Pablo; Gutiérrez Márquez, Enrique; Cardozo, Nelson (2014): “El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada”. Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, vol. 1, 2014, pp. 155- 184.

-Bulcourn, Pablo; Gutiérrez Márquez, Enrique; Cardozo, Nelson (2015): “Historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: Reflexiones sobre la constitución del campo de estudios”. Revista de Ciencia política, vol. 35, no 1, pp. 179 – 199.

-Castro- Gomez, Santiago; Grosfoguel, Ramón (2007): El giro decolonial Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar,.

-D'Alessandro, M.; Abal Median, J.; Leiras, M. (2015): “La ciencia política en Argentina 2005-2014: El camino de la consolidación dentro y fuera de las aulas universitarias”. Revista de Ciencia Política, Vol. 35, N. 1, pp. 3-17.



-Garcé, Adolfo; Rocha Carpiuc, Cecilia (2015): “La Ciencia Política en Uruguay: Entre la profesionalización, la partidización y el fantasma del “Movimiento Perestroika”. Revista de ciencia política, vol. 35, n°1, pp. 121- 144.

-Garretón, Manuel Antonio (2015): “La recomposición de la triple vocación de la ciencia social en América Latina”. Polis, 41, pp. 1- 12.

-Leiras, Marcelo; Abal Medina, Juan; D Alessandro, Martín (2005): “La ciencia política en Argentina. El camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias” Revista de ciencia política, vol. 25, n°1, pp. 76– 91.

-Lesgart, Cecilia (2007): Pasado y presente de la Ciencia Política producida en Argentina. Apuntes para un debate de su porvenir p. 155–184. Temas y debates, 14, pp. 119- 157.

-Mignolo, Walter (2010): “Desobediencia Epistémica (II), Pensamiento Independiente y Libertad De-Colonial”. Otros logos, Año 1, n°1, pp. 8- 42.

-Ravecca. Paulo; Rosello, Diego (2020): “De-construyendo el yo disciplinar: el vínculo entre ciencia política y teoría política en América Latina. Civilizar: Ciencias Sociales y Humanas, 20(39), 115-126. <https://doi.org/10.22518/jour.ccsch/2020.2a07>

-Ravecca, Paulo (2010): “La ciencia política y la política de la ciencia: un ejercicio de introspección disciplinar desde América Latina hoy”. Revista América Latina. Revista de Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina, no 9, pp. 173-210.

-Ravecca P. (2014): “La política de la ciencia política en Chile y Uruguay: Ciencia, Poder y Contexto. Hallazgos desde una agenda de investigación”. Documento de Trabajo, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República, no. 1, Montevideo.

-Retamozo, Martín (2009): “La ciencia política contemporánea: ¿constricción de la ciencia y aniquilamiento de lo político? Apuntes críticos para los estudios políticos en América Latina”. Andamios, volumen 6, n° 11, pp. 71- 100.

-Rocha Carpiuc, Cecilia (2012): “La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Temas, teorías y metodologías”. Revista uruguaya de ciencia política, vol. 21.

-Rocha Carpiuc, Cecilia (2013): “¿Hacia una hegemonía del “modelo mainstream norteamericano”? Enfoques de la ciencia política en América Latina (2000-2012). Policy Brief, CLACSO.

-Rufer, M. (2022): “Introducción. Claves conceptuales, imaginarios de la conexión”. En Rufer, M. (coord.): La colonialidad y sus nombres: conceptos clave. Buenos Aires. México, CLACSO- Siglo XXI, pp. 11- 35.



Milei y la Era del Anti Príncipe. Notas para un debate sobre el declive de la clase política argentina²³²

Prof. Jorge L. MENDEZ

jmendez@unvm.edu.ar

Universidad Nacional de Villa María (UNVM)

Resumen:

Resultaría necesario y oportuno un acuerdo de las coaliciones políticas sobre los límites entre democracia y autocracia, de modo tal *que nuestro país logre establecer un régimen político de sucesión de liderazgos presidenciales sin que cada sucesión implique también una transición permanente de régimen político*. Esta es, según nuestro criterio, una condición necesaria de posibilidad de estabilidad política y de una futura prosperidad económica

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

1. Planteo de la cuestión.

La asombrosa emergencia del liderazgo de Milei podría interpretarse como lo que algunos autores denominan un “acontecimiento” o una “singularidad” crucial que indica un punto de inflexión en el ya prolongado declive de la clase política en general y del Estado de Partidos o del monopolio de las candidaturas de los partidos políticos en particular. El sistema político carece por estas horas, de un agente con capacidad de cumplir las funciones soberanas y ordenadoras del príncipe, en tanto recurso de “última instancia” ante situaciones de emergencia como tradicionalmente lo fueron primero el *partido patricio militar* y luego el *partido nacional popular*. Se trata de un tema cuya gravedad y profundidad exceden ampliamente las posibilidades de un artículo; sin embargo, aquí vamos.

Como punto de partida, unos datos: desde la implementación del sistema de elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias en 2009, con excepción de su creadora, la ex presidente Cristina Fernández, ningún oficialismo ha logrado la reelección: Daniel Scioli en 2015, M. Macri en 2019, Alberto Fernández en 2023 creando un **ciclo de alternancia permanente** inédito en la democracia argentina. Un rasgo de las sucesiones presidenciales argentinas es que las alternancias presidenciales son sucesiones con transición de régimen político. En otras palabras, mientras que la alternancia y la sucesión presidencial en Estados como EUA o China son sucesiones sin transición de régimen, en Argentina esto no se ha podido hacer en los últimos 100 años. En consecuencia, la alternancia política en nuestro país implica sucesión y transición de régimen al mismo tiempo.

Esta especie de *revolución permanente* ha encontrado mecanismos estabilizadores de equilibrio o de contra alternancia en las últimas décadas tales como *el control de sucesión*

²³² Basado en conclusiones parciales de la investigación doctoral: *El Príncipe que Nunca Muere: Control de sucesión presidencial y persistencia estable de la máquina democrática Argentina y Mexicana*. Centro de Estudios Avanzados CEA-UNC Año 2024



presidencial entre los años 2003 y 2015, pero que hoy se han visto superados por un nuevo ciclo de alternancia permanente. Si se tratase de una “regla” del sistema político, esto nos permitiría predecir que el actual gobierno no será reelecto y así sucesivamente hacia el futuro. Pero no se trata de una regla, sino meramente de una corroboración de hechos y de una regularidad empírica incipiente.

De todos modos, caben varias preguntas: ¿Cómo hemos llegado hasta aquí?, ¿Cómo afectará esto a la composición o descomposición de la clase política argentina? y finalmente la pregunta más importante ¿en qué medida estamos frente a la resultante de un sistema político institucional que por incentivar una legítima alternancia democrática en el poder, nos ha conducido a un sistema de incentivos a la alternancia permanente? Es decir, que de los clásicos modelos de los autoritarismos militares o de reelección indefinida de los movimientos nacional populares, nos hemos desplazado al extremo opuesto: la alternancia indefinida. Procuremos apuntar algunas notas sobre este derrotero a partir de algunos hitos del sistema electoral argentino desde la transición democrática de los 80, la reforma constitucional de 1994 y la creación de las PASO en 2009. Procuraremos mostrar una hipótesis que se verá como más o menos plausible con el tiempo: el sistema político argentino ha creado las condiciones para la emergencia de un Anti Príncipe o de una alternancia permanente sin haber podido consolidar un consenso estable sobre el régimen político. El Anti Príncipe marca también la debacle de la clase política tradicional y de los partidos políticos y su capacidad de monopolizar los procesos de nominación de candidatos. Por consiguiente, cabe preguntarse: si no son los partidos políticos, ¿quién o quienes nominan los candidatos ahora y en el futuro?

2. La “Arcana Imperii” del sistema electoral

El antecedente más inmediato del sistema electoral argentino hay que buscarlo en Francia. No solamente porque “ballotage” se dice en francés, sino porque en la reforma constitucional del 94, Raúl Alfonsín convenció a Menem Convención Constituyente de por medio, de agregar al régimen de representación proporcional o sistema D Hont instaurado en 1983 - distinto al sistema por circunscripciones electorales británico y estadounidense en los que quienes ganan se quedan con todo- se agregó una elección presidencial de dos vueltas. Se trataba de incentivar la alternancia política y de alejarse de décadas de autoritarismo. Este dispositivo electoral, que vimos en funcionamiento pleno hace pocas semanas, es un sistema probado diseñado para hacer posible crear un “cordón sanitario” en contra de la extrema derecha identitaria de Le Pen. Este sistema se fue gestando en la V República posterior a la segunda Guerra Mundial en un contexto de desnazificación y en particular, de un “Nunca Más” al Partido Único o Hegemónico como habían sido el partido Nazi alemán, el fascista italiano y además, el Partido Comunista ruso. Todos partidos dominantes o únicos. Esta ingeniería institucional se basó en el incentivo para la existencia de al menos dos partidos capaces de alternarse en el poder y en el caso que apareciera otro partido antisistema, neutralizarlo en las urnas. Una genialidad eficaz, sin dudas.

Pues bien Alfonsín lo sabía bien, asesorado tal vez por las mejores mentes de radicalismo de la transición, y logró incorporar este régimen para incentivar la alternancia con el peronismo y evitar su hegemonismo. A este régimen, sin entrar en otros temas relevantes como la creación de la CABA y el sistema de elección directa presidencial en el 94, Cristina agregaría en 2009 el sistema de las elecciones primarias PASO, que en la práctica funcionaron con los oficialismos utilizándolas con lista única y sin competencia, mientras que por el lado de las oposiciones se transformaría en una herramienta



extraordinaria de coordinación estratégica para medir fuerzas primero y luego coordinar coaliciones para las elecciones generales. Como si esto fuese poco, la segunda vuelta permitiría la coordinación de mega coaliciones, sobre todo opositoras, con enormes probabilidades de resultar vencedoras al final, desplazando a los oficialismos. Esto sucedió, como dijimos, en 2015, 2019 y 2023. ¿Sucederá nuevamente en 2027? En consecuencia, observamos que el sistema electoral contiene una serie de incentivos que apuntalan algo que ya está sucediendo actualmente: un ciclo de alternancia presidencial permanente. Es a este fenómeno al que hemos llamado el *Anti Príncipe*.

Siguiendo nuestras especulaciones, cabe también observar sobre las consecuencias que este régimen tiene sobre la clase política. En efecto, la ya declinante clase política democrática argentina, o conocida como la “casta” se refleja en la profunda crisis de los partidos políticos. Éstos tenían hasta 2023 un monopolio que no había sido superado: el monopolio de la nominación de candidatos. La irrupción de un personaje sin partido, como Milei, marca un fenómeno inédito en la democracia argentina: la desmonopolización de las nominaciones. En otro (s) artículo nos ocuparemos de como la sociedad y las grandes corporaciones han pasado a reemplazar, en muchos casos, a los partidos. Por el momento nos interesa plantear como cuestión, los efectos y desafíos que este fenómeno del Anti Príncipe le está planteando a la clase política nacional. En el extremo, podemos creer en que el declive va a dar lugar a su desaparición lisa y llana, pero esta posición nos parece improbable. Lo cierto es que estamos observando las enormes dificultades que tienen, por ejemplo gobernadores jóvenes como Llaryora, Pullaro, Kicillof, Torres, Frigerio, Sáenz, etc. para perfilarse como dirigentes con alcance nacional en un contexto de colapso de la clase política tradicional, desmonopolización de los partidos y emergencia de fenómenos electorales inéditos. En otras palabras, más que una cuestión meramente de casta o de personas, estaríamos ante una cuestión de régimen o sistema político que ha privilegiado en gran medida y exitosamente, la pura alternancia en el poder. El proceso no ha hecho más que acelerarse en los últimos tiempos y es probable que esto se siga profundizando. De allí nuestra incredulidad respecto a que estaríamos comenzando un nuevo “Ciclo Milei” como en el pasado fueron los ciclos de Menem o de los K. Nada de eso. Tal vez la utopía de revolución permanente del compañero Trotsky ha sido desplazada por la no tan utópica realidad de la alternancia permanente y de una clase política en grave riesgo de extinción o de modo más realista, de una clase política como mera gestora de intereses sectoriales y sin capacidad de atemperarlos o rechazarlos en función del interés universal de toda la comunidad política.

3. *Tirar la escalera con la que ascendieron: Milei, reforma política y derogación de las PASO*

Uno de los temas que pasó desapercibido o al menos fue relegado debido a la urgencia de otros temas más apremiantes entre los más de 600 artículos contenidos en el Proyecto de Ley de Bases original -conocida como Ley ómnibus-fue el proyecto de reforma política que incluía la eliminación de las PASO, Boleta Única, la división del país en 254 circunscripciones para la elección de diputados nacionales y la eliminación de los topes a los aportes económicos para las campañas electorales por parte de personas físicas o jurídicas.

Mientras que el proyecto de Boleta única de papel ya cuenta con media sanción de Diputados, la derogación de las PASO no había sido todavía tratada² pese a contar con un amplio consenso en favor de su derogación. Otra sería la cuestión respecto a la subdivisión del país en circunscripciones electorales uninominales que no sería una cuestión “pacífica” debido a los intereses encontrados entre el presidente y los gobernadores.



Diputados y Circunscripciones:

Tal como mostramos al principio, el sistema d'Hont proporcional contrasta con el sistema de circunscripciones utilizado por el régimen tipo Westminster de soberanía parlamentaria como el inglés o presidencialista como el estadounidense. La diferencia es que mientras que el modelo francés que fundamenta el régimen constitucional argentino, establece que cada provincia es un distrito único y que las bancas se deben dividir proporcionalmente entre los partidos más votados, el sistema por circunscripciones dividiría a cada provincia en circunscripciones electorales, correspondiéndole a cada una de ellas un solo diputado por la mayoría. En consecuencia, el que gana la circunscripción se lleva todo. Veamos más en detalle estas cuestiones áridas y técnicas pero de extrema importancia para la salud del cuerpo político:

-Una de las primeras consecuencia del régimen por circunscripciones sería que le corresponderían más diputados a las provincias más pobladas²³³. en este sentido se elimina el piso de 5 diputados de mínima por provincia que rige actualmente y los 3 diputados extra que se agregan al resultado final de los comicios. En consecuencia, el total de diputados se reduciría de 257 a 254: Tierra del Fuego, por ejemplo, pasaría de tener 5 diputados a 1 solo; Catamarca y Santa Cruz de 5 a 2. En contraposición, la provincia de Buenos Aires aumentaría de 70 a 97 y Córdoba de 18 a 21. El distrito más afectado sería la Ciudad de Buenos Aires que desde 1996 tiene 25 bancas y bajaría a 17 (Cazón, 2023).

-Por otra parte el proyecto establece que cada uno de esas 254 circunscripciones en toda la Nación envíen al Congreso a un representante. Por ejemplo, según el censo 2022, Mendoza tendría 11 diputados y, por lo tanto, estaría dividida en 11 circunscripciones. En cada una de ellas se elegiría a un diputado. En concreto, se reemplazaría el sistema d'hondt (de representación proporcional) por uno de **circunscripciones uninominales**, en el cual **un candidato puede ganar por un voto**. Según el gobierno, este modelo importado de Estados Unidos, promueve una "mayor proximidad" entre el votante y el candidato, y brinda más relevancia a las agendas locales. "Además se evita la lista sábana cerrada y bloqueada, con la que muchas veces se vota sin conocimiento de quiénes están en las listas"²³⁴.

Como se puede observar, este sistema sumado a la elección directa de presidente sancionada por la Constitución Nacional de 1994, **profundiza aún más las asimetrías entre los distritos más poblados respecto a los menos poblados**, favoreciendo la concentración de

²³³ Desde la ley Bignone de 1983, se otorga una banca cada 161.000 habitantes —o fracción no menor de 80.500—. En caso de modificarse, pasaría a ser una banca cada 180.000 —o fracción no menor de 90.000 Tow, 2023):

https://x.com/andy_tow/status/1740099058486927867?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1740099058486927867%7Ctwgr%5E200633e322983f4be17b55a2e2669a01fa3c56b2%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fiframely.pagina12.com.ar%2Fapi%2Fiframe%3Furl%3Dhttps3A2F2Ftwitter.com2Fandy_tow2Fstatus2F1740099058486927867v%3D1app%3D1key%3D4676b5fdc083257ea87f71608c74e9feplayerjs%3D1

²³⁴ Uno de los aspectos más cuestionados de este sistema es el diseño de los límites de cada circunscripción. Específicamente, el hecho de que sea el Poder Ejecutivo el encargado de dividir los distritos electorales un año antes de los comicios. "El problema acá es que el presidente puede dibujar el distrito de la manera que capture a la mayor cantidad de sus votantes o que divida a los votantes contrarios para neutralizarlos", explica el politólogo Andy Tow. Además, advierte que es una medida "contraria a la Constitución", que establece para la Cámara de Diputados que las provincias y la Ciudad "se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado" (art.45). "O sea, son indivisibles". (Cazón, 2023)



poder político del AMBA y las provincias de la región centro y dividiendo al país en dos zonas bien diferenciadas.

Las PASO

Entre los objetivos declarados por el oficialismo estaban la restitución del calendario electoral previo a la reforma de 2009, el ahorro fiscal —en las Primarias de 2023 se gastaron \$9.250 millones de pesos—, la “revitalización del debate interno de los partidos” y “la reducción de la apatía” del electorado a acudir a las urnas. Pues bien, además de este y otros motivos muy atendibles al menos para nosotros, en la primera parte de este artículo pretendimos mostrar que las PASO funcionaron en la práctica como una herramienta extraordinariamente eficaz de coordinación estratégica entre fuerzas opositoras, haciendo posible la conformación de coaliciones amplias capaces de enfrentar y derrotar a los oficialismos desde 2015. En consecuencia, la derogación de las PASO en este período presidencial privaría a la oposición de una de las principales herramientas para presentarse en 2027 como una opción de alternancia amplia y competitiva. En consecuencia, esta derogación sería un incentivo para estabilización y continuación de la coalición gobernante, por lo que todas las fuerzas opositoras debieran tomar nota, más allá del debate de fondo sobre la utilidad del actual régimen de primarias.

4. Del Príncipe que “nunca muere” con reelección indefinida al Príncipe de la “alternancia permanente” con reelección improbable

1. El clivaje entre los partidos nacional-populares y patricio militar republicanos se refleja y se refuerza en el sistema electoral argentino, fundado originalmente en la Constitución de 1853 y la ley Sáenz Peña, pero que a partir de la transición democrática de 1983 se transformaría paulatinamente tomando como modelo el sistema electoral francés y elementos originales. Tanto el sistema proporcional D’Hont incorporado a partir de 1983²³⁵, se le agregó el sistema de elección directa presidencial, sin Colegio Electoral, de doble vuelta o *ballotage* en la reforma constitucional de 1994; ambas iniciativas fueron de ex presidente Ricardo Alfonsín

2. El sistema francés de doble vuelta, surgido en 1958 durante la V República, era coherente con la política de *desnazificación* que marcó la postguerra europea a partir de 1946 y que en esta investigación definimos como el “Nunca Más” al Partido único revolucionario tanto de corte nazi-fascista como comunista, a quienes se responsabilizó directamente por haber sido la causa de la segunda guerra mundial (Foucault, 1978). En consecuencia, el sistema de doble vuelta establecía las condiciones sistémicas de posibilidad de formar, en caso de ser necesario, un “cordón sanitario” que permita a los partidos que obtengan menos votos, realizar una *coordinación estratégica* y unirse en contra de cualquier rebrote nacionalista o filo fascista. En este sentido, el sistema francés resultó eficaz con incentivo y condición de posibilidad de un régimen de alternancia política acorde con el Estado de Partidos europeo de postguerra (Mujal-León & Langenbacher, 2002).

3. En 2009 se completó el sistema reemplazando las elecciones internas partidarias para cargos nacionales que se regían por la carta orgánica partidaria, por el sistema unificado de elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias –PASO-. El 14 de agosto de 2011 se utilizaron por primera vez, resultando ganador el oficialismo.

4. A partir de esa elección, **los oficialismos perdieron todas las elecciones** presidenciales de tres vueltas (PASO, generales y *ballotage*) posteriores de la última década, aún en los casos en los que los candidatos oficialistas habían ganado las primarias: Daniel Scioli en

²³⁵ La opción era adoptar un sistema uninominal por circunscripción como en EUA y en Gran Bretaña



2015²³⁶, Mauricio Macri en 2019 y Sergio Massa en 2023; la única excepción fue en 2011 cuando se estrenaron. De allí es posible inducir que el sistema electoral argentino de tres vueltas tuvo dos efectos importantes, entre varios más.

5. Tanto las PASO como el ballottage funcionaron como un dispositivo de coordinación estratégica que permitió, sobre todo, el perfeccionamiento de la performance o el desempeño de los partidos opositores; éstos protagonizaron genuinamente en la PASO elecciones competitivas en primera instancia, mientras que los oficialismo participaron con lista única o con alternativas poco competitivas, como en 2013. En consecuencia, los partidos opositores compitieron entre sí y luego utilizaron los datos y la información sobre las preferencias electorales provistas por las elecciones para reconfigurar sus estrategias. Y de nuevo: las consecuencias fueron en casi todos los casos, la victoria opositora y la derrota de los candidatos oficialistas.

6. Esta situación configura los que algunos politólogos estadounidenses y europeos basados en algunas investigaciones empíricas en países con desarrollo socioeconómico medio y bajo –no generalizable a niveles altos- que denominan como *el incumbency curse* (Klasnja & Titiunik, 2017), que nosotros traducimos como las *desventajas de los oficialismos*. En consecuencia resulta plausible afirmar que visto como un todo –whole system approach-, el sistema electoral argentino genera condiciones óptimas e incentivos suficientes para la competencia electoral entre partidos opositores y para una posterior coordinación estratégica, **resultando altamente eficaz en la producción de un ciclo de alternancias ininterrumpidas del poder ejecutivo nacional**.

7. Estos resultados producen al menos dos efectos relevantes: en primer lugar, incentivan el diseño por parte de los oficialismos, de **dispositivos contra cíclicos o de contra alternancia** en el marco de una escrupulosa e institucionalista obediencia de la ley y la Constitución. En consecuencia, se trata de mecanismos y dispositivos meta jurídicos o meta constitucionales –fórmula operativa en términos de N. Botana- que sin violar la ley, podrían ser interpretados como autocráticos o autoritarios. Tal es el caso del control de sucesión presidencial practicado por el *oficialismo peronista* en los años 2003, 2007, 2015 y por la oposición peronista en los años 2019 y 2023. El control de sucesión *strictu sensu* es un mecanismo del presidente saliente que designa sucesor, pero en sentido amplio se aplica a ex presidentes, como Cristina Fernández que en dos oportunidades -2019 y 2023- designó al candidato que luego sería plebiscitado en elecciones primarias y generales.

8. Cabe aclarar que el *no-peronismo* no utilizó el control de sucesión. Pero, ¿esto se debió a su mayor virtuosismo republicano? Si bien no lo sabremos a ciencia cierta, creemos que sencillamente **no pudo** utilizarlo en las ocasiones en las que le tocó cumplir las funciones de oficialismo en 1989, en 2001 ni en 2019. Ahora bien, si la marcada tendencia del sistema electoral argentino a producir ciclos de alternancia ininterrumpida fuese válido, entonces se puede razonar, contra fácticamente –con los riesgos que esto implica- que **de haber podido, el**

²³⁶ Frente para la Victoria (FpV) - Daniel Scioli: 38.67%

Cambiemos - Mauricio Macri: 30.12%. Dentro de Cambiemos, los resultados internos fueron: Mauricio Macri: 24.45%, Ernesto Sanz: 3.47%, Elisa Carrió: 2.20%

Una Nueva Alternativa (UNA) - Sergio Massa: 20.57%. Dentro de UNA, los resultados internos fueron: Sergio Massa: 12.08%, José Manuel de la Sota: 8.49%

Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT) - Nicolás del Caño: 3.31%. Dentro del FIT, los resultados internos fueron: Nicolás del Caño: 1.68%, Jorge Altamira: 1.63%

Progresistas - Margarita Stolbizer: 3.47%

Compromiso Federal - Adolfo Rodríguez Saá: 2.11%



no- peronismo lo hubiese utilizado como dispositivo de irreversibilidad política relativa de sus políticas estructurales, sobre todo macro económicas –v.g. la Ley de Convertibilidad- y con vistas a consolidar su hegemonía y de ese modo obligar los adversarios peronistas a jugar con sus propias reglas, aún en el caso de haber perdido una elección.

9. Finalmente, de ser correctas estas proposiciones, cabe preguntarse por los efectos que el clivaje nacional popular-patricio militar combinado con al sistema electoral vigente pueda tener sobre la composición y estructuración de la clase política argentina. Pues bien, sin ánimo de ser peyorativos entendemos que la calidad dirigencial lejos de haber aumentado como producto de una mayor competitividad, ha disminuido a partir de una precarización y un lento pero ininterrumpido declive del status de los máximos líderes políticos nacionales y de un ***criterio de selectividad*** predominante y excluyente: la cantidad de votos que tiene el candidato, afectado gravemente el peso de los criterios de selectividad cualitativos en detrimento del cuantitativo. Tal vez la emergencia de un outsider en 2023 sea el síntoma de esta degradación y es de esperar que termine siendo solo un episodio que nos oriente hacia una nueva transición democrática. O tal vez no.

5. Sucesión presidencial y dilemas de los últimos Príncipes-Partidos soberanos: Aproximación comparativa al caso Mexicano

Podríamos obtener algunas lecciones de la experiencia mexicana a partir de ciertas similitudes entre dos grandes partidos de masas como el peronismo y el PRI (Partido Revolucionario Institucional)²³⁷. El régimen político mexicano controló la sucesión presidencial a través de una fórmula operativa o del “instituto” meta constitucional, folclóricamente apodado “el dedazo” presidencial, entendido como derecho reconocido del presidente saliente, sin derecho a reelección, de designar a su sucesor. Este régimen duraría unos 70 años aproximadamente durante casi todo el siglo 20 y encontró en la prohibición absoluta a la reelección presidencial .bandera de la revolución mexicana- uno de sus pilares fundamentales. Pero la otra clave del régimen sucesorio se encontraría en la formación de una estructura de competencia política de partido hegemónico, similar a la de sus pares europeos y asiáticos de partido Único, pero diferente por haber aceptado desde sus comienzos, la existencia de otros partidos políticos. Por tratarse el PRI, del partido surgido precisamente de la revolución mexicana, técnicamente el PRI es un partido revolucionario de masas. Esta caracterización implica que mientras dure la transición hasta el orden político buscado, todo partido revolucionario desconoce el estado de derecho vigente porque pretende reemplazarlo por una nueva institucionalidad que se inicia, de un modo claro y definido, con la formación primero del Partido Nacional Revolucionario –PNR- fundado en 1929 por Plutarco Elías Calles quien, en un contexto crítico de crisis económica mundial y al poco tiempo del asesinato del caudillo Álvaro Obregón, proclamaría que la fundación del partido venía a dar fin a la época de los caudillos y al comienzo de la era de la instituciones para México:

El creador del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fue el expresidente de México, General Plutarco Elías Calles, quien llamó a la necesidad de pasar de la “época de los caudillos a la época de las instituciones”. La propuesta se fundó en la idea de crear un frente popular revolucionario, capaz de dar instituciones sólidas a México y convocar a la mayoría de los dirigentes de aquella época (Pinto-Mazal, 1975)

Diez años más tarde, en 1939 el PNR se transforma en el Partido de la Revolución Mexicana –PRM- en 1938 bajo el gobierno del General Lázaro Cárdenas y finalmente en 1946 con la formación del PRI en 1946 finaliza la transición coronando un exitoso proceso de

²³⁷ Para los interesados en profundizar la comparación entre ambos partidos, remito a mi trabajo de doctorado.



institucionalización política. Durante los procesos revolucionarios y mientras se demora la nueva institucionalidad, la vieja institucionalidad queda suspendida o derogada ingresando la política en un *interregno* o *estado de excepción* revolucionario. En consecuencia, el régimen de sucesión presidencial mexicano era un régimen de sucesión revolucionario, continuador de la revolución de 1917, pero que aspiraba desde el principio a una sólida institucionalización. De allí que la denominación de partido revolucionario institucional nos parezca un oxímoron, porque o se es revolucionario o se es respetuoso de las instituciones. El PRI conjuga ambos elementos, dándole la razón a G. Agamben cuando postula que toda máquina política se compone de un elemento meta jurídico –la revolución– y otro jurídico –el partido– como partes esenciales que si bien deben distinguirse una de la otra sin confundirse, ambas deben estar unidas para equilibrar el funcionamiento de la máquina. (Agamben, Estado de excepción, homo sacer II, I, 2003)

Esta lúcida denominación del PRI, en tanto partido de masas nos remite a otro gran partido de masas argentino, el peronismo, creado en 1946 también –PRI y peronismo nacen el mismo año– con la denominación transitoria –hasta contar con Carta Orgánica del *Partido Único de la Revolución Nacional* –PURN–, pero que al poco tiempo sería oficialmente denominado como *Partido Peronista*. Como todo partido de masas, el peronismo se consideraba a sí mismo como revolucionario. Precisamente debido a su naturaleza revolucionaria haría que Perón oponga la noción de *movimiento* a la de *partidocracia liberal* que representaba el sustento del orden político que se pretendía superar. Ahora bien, mientras que en Argentina este carácter movimientista y revolucionario del *peronismo fue vinculado directamente por sus detractores con el fascismo europeo de Mussolini*, el PRI no tendría que defenderse de tales acusaciones o de ser sospechoso de fascismo; es probable que su matriz de izquierda y de elementos neo marxistas en su organización lo hayan preservado de tales dudas. Ahora bien, mientras el peronismo creía en la *reelección indefinida*, el PRI, debido al legado de la revolución del 17 de noviembre de cuyos lemas era la no reelección, marca un punto de diferencia crucial entre ambos partidos y sus respectivos regímenes. Mientras que el PRI lograría la estabilidad, el peronismo sufriría golpes de estado y proscripciones a lo largo de su historia.

El primer diferencial entre el PRI y el peronismo en términos políticos radica en su interpretación de la naturaleza y la función de los partidos políticos. El PRI como centro de una estructura de competencia política de partido hegemónico, si bien no prohibía la oposición ni la alternancia –por ejemplo, el PAN convivía con el PRI–, funcionaba en los hechos como Partido Único de la revolución.

Cuando observamos la totalidad de los regímenes surgidos de procesos revolucionarios durante el siglo 20 tales como la URSS, China, Corea del Norte, Cuba, Vietnam o más recientemente Venezuela o Nicaragua en la región, constatamos que todos instauraron regímenes de partido único revolucionario

En consecuencia, entendemos que el PRI puede ser incluido en la familia de los partidos revolucionarios, únicos y/o hegemónicos.

En segundo lugar, la doctrina revolucionaria basada en los supuestos emancipatorios de la modernidad europea, de Jean Bodin en adelante, se vale de la categoría de **soberanía** para oponerla a la monarquía y fundar a Estados Nacionales modernos a partir de la Paz de



Westfalia (1648). La tradición de la izquierda marxiana, además de la tradición estrictamente nacionalista, continúa el legado de la doctrina de la soberanía de la modernidad, que en la etapa revolucionaria del siglo 20 conduce a V. Lenin en Rusia primero y en los 30s a Antonio Gramsci en Italia a la redefinición de la doctrina de la soberanía nacional en términos internacionalistas y transnacionales o “universales”: el sujeto revolucionario es la clase obrera en su totalidad, sin importar la nacionalidad del obrero en particular. Ahora bien, quien representa o es el “exponente” legítimo de esa clase y su vanguardia, es el Partido Comunista Ruso o italiano según sea el caso. Como bien lo advierte Gramsci, el partido político es el Príncipe Moderno, que es colectivo y ya no individual como el antiguo (Gramsci, 1949). Durante la II Internacional Comunista de 1920 Lenin dejaría claro que el objetivo inmediato de los comunistas es el mismo que el de todos los demás partidos proletarios: la formación del proletariado en una clase, derrocamiento de la supremacía burguesa y conquista del poder político por el proletariado. El Partido será entonces la autoconciencia de la clase obrera y su conductor (Lenin, 1973). Pero será sobre todo Gramsci quien relacione explícitamente al Partido con el Príncipe y la teoría de la soberanía.

En efecto, si soberano es el *poder supremo* (Bodin, 1576) en todo sistema político moderno y si entendemos que soberano es aquel que *es obedecido, sin prestar el mismo obediencia habitual a nadie* (Hart, 1961), estamos frente a lo que G. Agamben define como la *paradoja de la soberanía* (Agamben, Homo Sacer. El poder soberano y la vida desnuda, 1995) En efecto, la cuestión de *si el soberano está sujeto a la ley o está por encima de la ley* debido a que es el origen de la ley –cuestiones formuladas teológicamente en el medioevo con respecto a Dios- muestra la paradoja, debido a que el soberano puede estar por encima de la ley y de la Constitución y sometido a ella al mismo tiempo. El estado de excepción sutura la paradoja en favor del derecho a decidir, en última instancia, del soberano. En consecuencia, atribuir al partido político los atributos del Príncipe o del soberano justifican la desobediencia al estado de derecho presente en nombre del estado de derecho futuro y el ejercicio revolucionario del poder, que a fin de cuentas, está y no está sometido a la ley y a la constitución, al menos durante la etapa revolucionaria.

En contraste en lo que se refiere a la teoría sobre la naturaleza de los partidos políticos, la teoría de Lipset y Rokkam nos ofrece una visión de los partidos más próxima a los parámetros europeos, liberales y democráticos vigentes evitando la identificación de alguno de ellos con el ejercicio de la soberanía y sociologizando el planteo. En efecto, los partidos representan o son exponentes de los polos de clivajes o estructuras de conflicto en la sociedad tales como el clivaje Iglesia-Estado en el siglo 19 o el clivaje capital-trabajo en el siglo 20. A cada clivaje le corresponde su expresión política. **Partido es siempre una parte de la sociedad** y jamás el “*todo*”, como pretende, lo admita o no, la teoría de la soberanía. Para esta última, la totalidad social o la sociedad es el “cuerpo” de soberano monárquico o democrático.

Volviendo a nuestro tema, resulta claro que el régimen político mexicano surgido de la revolución logra una estabilidad de casi 70 años basada en una *fórmula o régimen de sucesión presidencial* cuyos elementos medulares fueron un partido político hegemónico, que en los hechos funcionaba como *Partido Único Revolucionario*, la *prohibición absoluta de reelección* del Presidente –por el mandato revolucionario de 1917- y *elección del sucesor por el Presidente saliente*, con acuerdo del Partido, acuerdo implícito la mayor parte de la veces (Castañeda, 2015). Esta fórmula de sucesión funcionaría sobre el terreno propicio de una *cultura política* con antecedentes imperiales como la mexicana (Whitehead, 2011) en alusión a los antiguos aztecas, luego por haber sido México en asentamiento y enclave más importante en América del Imperio español y a la breve experiencia de haber sido sede de



gobierno del Emperador Maximiliano de Habsburgo entre 1864 y 1867. Pero volviendo al siglo 20, el PRI mexicano fue un partido con un formato europeo y revolucionario, característica que lo distingue del peronismo argentino o de los dos grandes partidos norteamericanos, cuya “maquina” organizacional es inexistente. El contraste entre la socialdemocracia alemana por ejemplo y el partido republicano estadounidense puede dar una imagen precisa de esta afirmación. También resulta pertinente en este punto mencionar el modelo fascista fundado en la soberanía del Estado, o mejor dicho, del par Pueblo-Estado que se dio en Europa a partir de la década del 30. En consecuencia, sostenemos que el PRI mexicano representa genuinamente al Príncipe Soberano moderno pregonado por Gramsci e iniciado por Lenin. Así por ejemplo, a diferencia del tipo de democracia Westminster británica, caracterizada por la soberanía del parlamento o de la asamblea o del modelo fascista de la soberanía del Estado, el **modelo mexicano se fundamenta en la soberanía del partido** en tanto representante del pueblo.

Esto nos llevó a pensar que la debilidad de los partidos, las limitaciones del poder presidencial en Estados Unidos y el extraordinario poder del Congreso Norteamericano encuentran en parte su explicación en el legado británico de la soberanía parlamentaria tipo Westminster y también en el legado la soberanía de la Asamblea Nacional de la revolución francesa, que vino a desplazar la soberanía del Rey o del Monarca. En Estados Unidos a nadie se le ocurriría pensar en una soberanía del Presidente o de los partidos. El caso argentino resulta singular en comparación con México, EUA y los regímenes europeos en el sentido que **en Argentina no ha existido jamás un modelo de soberanía parlamentaria a la francesa o a la británica durante el siglo 19, ni un modelo de soberanía de partido al modo revolucionario europeo**. Tampoco ha hecho pie un modelo de soberanía del Estado.

Y esto nos reconduce a la hipótesis con las que iniciamos esta indagación, debido a que pone en evidencia que *la cuestión de la soberanía no fue nunca saldada o resuelta en nuestro país*, a diferencia de otros en los que sí lo fue, como en el caso mexicano hasta fines del siglo 20 al menos. La comparación entre el régimen de sucesión presidencial mexicano y argentino, que nos condujo a comparar el PRI con el peronismo, demostraría la última afirmación y se reflejaría en la estabilidad y en la continuidad del régimen mexicano, en contraste con la inestabilidad y la discontinuidad política que caracterizó a Argentina en el siglo 20. Basado en la lectura de historiadores como Tulio Halperín Dongui (Halperín-Dongui, 2006) afirmábamos que mientras que el PRI representó una revolución política que cambió a la totalidad de la clase dirigente mexicana orientándola en una dirección coherente, **el peronismo argentino fue una revolución social que no logró transformarse en una revolución política**. Esto se explica muchos factores, pero en términos de la teoría política muestran una lucha sostenida sobre el principio de soberanía republicana y sobre todo, respecto a quienes la representan o encarnan en la historia. La pervivencia de un partido Patricio Militar –como lo denominamos nosotros- en disputa a muerte con partidos nacional populares como el radicalismo y el peronismo, demuestran la falta de acuerdo básicos comunes entre importantes sectores de la sociedad argentina. Como con claridad sostiene Halperín Dongui, si algo caracteriza y caracterizó a la disputa política argentina es la **denegación de legitimidad al adversario político** (Halperín-Dongui, La Argentina en el callejón, 2006), que no solo aparece como adversario, sino como anti patria, anti pueblo, delincuente, terroristas, etc. etc. etc. y en los que encuentran, supuestamente, su explicación todos los males del país.

Esta denegación de legitimidad al adversario político se evidencia en las diferentes revoluciones inconclusas o fracasada –según se lo prefiera- protagonizadas por todas las expresiones políticas, y entre las últimas se ubicó la revolución peronista de 1945. La



imposibilidad de resolver una cuestión tan básica como la de la soberanía se demuestra en las resistencias del patriciado y del ejército o de los *notables* que se consideraban ellos mismos herederos directos de quienes habían derrotado a los godos españoles y luego habían forjado el Estado y la unidad nacional mediante un régimen de economía agropecuaria agroexportadora y poblando al país con inmigrantes europeos, dándonos el perfil y mucho son los rasgos históricos que llevamos hasta el presente. Ese patriciado que no tendría más remedio que aceptar la reforma política de 1912 como el mal menor, frente a la amenaza de los radicales que desafiaban al “régimen” desde la revolución del Parque en 1890. Leopoldo Lugones, el poeta de Río Seco, en el texto de la conferencia *La Hora de la Espada* en conmemoración a los 100 años de la batalla de Ayacucho en 1824 en la que se derrota a los españoles, representa cabalmente a esa Argentina patricia que no confía en la democracia, a la que acusa de demagógica y corruptora de lo mejor del legado patriota. (Lugones, 1924) *La Hora de la Espada* defiende la legitimidad de un patriciado probado en las armas y en el gobierno durante el siglo 19, reconociéndoles su derecho a mandar sobre el resto y de indicar la dirección a la sociedad. Rechaza a la emergente sociedad de masas, a la que percibe como bárbara y lumpen, sin virtudes probadas y sin capacidad de regir a la sociedad. En consecuencia, la desconfianza hacia la democracia y la subestimación de la cuestión de la *Igualdad* (Botana, 2012) son marcas salientes del partido patricio militar o en términos de pretensiones de soberanía y legitimidad, serán las marcas del *Príncipe Patricio Militar*. Pero esta hegemonía, tendría su fin, si desaparecer del todo:

Sólo cuando las clases dominantes atacadas por una ceguera súbita, adoptan una política que fuerza las relaciones sociales hasta un punto de ruptura, las masas partidarias aparecen activadas en la escena de la historia y derriban el poder de las oligarquías (Michels, 1962)

Por su parte, el Príncipe Plebeyo popular tendría la potencia del número y resultaría invencible en elecciones libres, mediante las que derribaría el poder de la oligarquía. De allí el rechazo del príncipe militar por la democracia, en la que es derrotado necesariamente. El príncipe plebeyo aparece no como partido, sino como movimiento, cuya fortaleza además del número, está en su Líder, pero allí también radica su debilidad o en su dependencia del Líder. Mientras que la UCR se organizaría como partido político al estilo europeo, el peronismo entendía que el partido, lejos de ser el soberano, era la un mero instrumento electoral del pueblo de la Nación, representado por su Líder el Gral. Perón. Esta evidentes semejanzas con el fascismo europeo, estudiadas en su momento por Gino Germani (Germani, 1971), pueden llevarnos al equívoco de interpreta al peronismo como un movimiento político que sostiene la soberanía del Estado, cosa que resulta discutible a la luz de los textos de su fundador, en los que hace apología de la sociedad entendida como Comunidad Organizada y se diferencia de los Estados Totalitarios como el ruso, al que acusa de *insectificar* al individuo y del capitalismo estadounidense, al señalar sus fundamentos individualistas y egoístas sin comunidad nacional (Perón, *La Comunidad Organizada*, 1949) Resulta también evidente que el peronismo tampoco sostiene la soberanía del partido político, en los que no cree debido a que para la revolución peronista los partidos forman parte de la *partidocracia liberal* con lo que rechaza ya en la década del 50 al Estado de Partidos o a la monopolización de las nominaciones en manos de los partidos del sistema. En este sentido, el peronismo se presentó de modo análogo a como lo hacen los outsiders actuales. Mucho menos sostuvo el modelo Westminster de soberanía parlamentaria, al considerar que el Congreso Nacional estaba controlado por fuerza conservadoras cuya función era la mera reproducción del orden social existente (Laclau, 2010). En consecuencia, cabe la pregunta: ¿Dónde residía la soberanía para el peronismo entonces?



La respuesta del propio Perón es clara y ambigua al mismo tiempo: en el pueblo. Pero el pueblo no es una entidad que exista por sí mismas, sino que existe en tanto algo o alguien la encarna y la representante. De allí que el peronismo haya sido estudiado en términos weberianos como un partido carismático típico, por lo que son las dotes del líder, fundamentalmente, lo que explican su organicidad y su capacidad de acción colectiva. Como bien señala Ana María Mustapic, la debilidad de los partidos carismáticos radica en su dependencia del líder y por consiguiente, este tipo de partidos no sobrevive a la muerte de éste. La cuestión es que el peronismo si sobrevivió a la muerte de Perón y eso pone en cuestión la tesis según la cual el peronismo sostiene el modelo de la soberanía del líder con una misión trascendente cuasi divina, identificándolo con el Duce italiano o el Führer alemán. Mucho consideran que el **mito peronista** representa un rezado de la revolución del 43 o del *mito de la nación católica en armas*, anti liberal, nacionalista, religiosa y militar (Zanatta, 1996), por lo que sus raíces se hunden en el legado del *núcleo ético mítico del pueblo* forjado a lo largo de varios siglos de existencia con pasado de pueblos originarios, virreinales y revolucionarios- que siempre encuentra un modo de expresión política, sea el peronismo, el rosismo o el que fuere en el futuro. Se trata de una **interpretación metafísica de la naturaleza del peronismo**, sostenida por la Teología del Pueblo, por ejemplo, clave en la formación del actual Papa Francisco (Scannone-S-J, 2017)

*Según esta última interpretación, el peronismo esconde o articula tras su modernidad, factores ancestrales conservados por la cultura popular argentina, entre los que reemerge la vieja escolástica de Francisco Suárez, según la cual el **modelo de soberanía es el de la soberanía de Dios, quien la transfiere al Pueblo** y es el pueblo, finalmente, quien la otorga al Rey o al Presidente (Suarez, 1613)*

Si bien para algunos esto puede sonar como un atavismo pre moderno solamente, la cuestión para nosotros consiste en comprender si se trata de un factor operante o no en la sociedad. Ni Agamben, ni Benjamin ni Schmitt subestimaron la importancia y los alcances políticos de lo teológico en la política, por lo que convendría tomar este tema con cuidado, debido a que se relaciona con el elemento meta constitucional, meta jurídico o anómico de la máquina política agambeneana. Veamos sino la opinión de Walter Benjamin al respecto en la Tesis I *Sobre el concepto de historia*, donde afirma que si bien la teología aparece hoy como una figura pequeña y fea que debe esconderse, ella sigue operando sin ser notada y es la clave tenerla de su lado a quienquiera que aspire a la victoria política. La metáfora de Benjamin muestra un autómatas, disfrazado de turco, que gana todas las partidas de ajedrez; ahora bien, quien opera al autómatas en la sombras, es el enano de la teología:

*Se dice que hubo un autómatas construido en tal forma que habría replicado a cada jugada de un ajedrecista con una contraria que le aseguraba ganar la partida. Un muñeco con atuendo turco y teniendo en la boca un narguilé se sentaba ante el tablero colocado sobre una espaciosa mesa. Con un sistema de espejos se provocaba la ilusión de que esta mesa era por todos lados transparente. Pero, en verdad, allí dentro había sentado un enano corcovado que era un maestro en el juego del ajedrez y guiaba por medio de unos hilos la mano del muñeco. Puede imaginarse un equivalente de este aparato en filosofía. Siempre debe ganar el muñeco llamado materialismo histórico, **pudiendo enfrentarse con cualquiera si toma a la teología a su servicio, la cual, hoy día, es pequeña y fea, y no ha de dejarse ver en absoluto**. (Benjamin, *Sobre el concepto de historia*, 1942)(Subrayado nuestro)*

Para esta interpretación metafísica del pueblo el propio peronismo no es más que una expresión histórica y concreta del pueblo. ¿Cómo sería entonces el régimen de sucesión política para este enfoque metafísico y teológico? Como mostramos en el capítulo III de esta



tesis sobre la naturaleza del liderazgo carismático, a diferencia de la interpretación moderna sobre la soberanía y el origen del poder que postula al pacto social y a la sociedad como su origen-hoy ese supuesto es sentido común dominante-, que a su vez *se transfiere* al gobernante, para la *interpretación teológico-metafísica* **el poder político no es transferible**, ya que como siglos después escribirá M. Foucault, **el poder no es una cosa** que pueda transferirse, mucho menos mediante un contrato, como si se tratase de una transferencia de derechos sobre bienes muebles o inmuebles. En consecuencia, para esta concepción el origen del poder es Dios y el Jefe que posee el carisma del mando lo recibe directamente de Dios. El papel del Pueblo es el de reconocer y aclamar al Jefe investido del carisma del poder, cuando este es **real** –de ahí se deriva la noción de realeza, en el sentido de haber sido auténticamente investidos del poder por Dios- Por otra parte, esa *realeza del carisma* debe ser demostrada mediante la realización y la eficacia de obras, prodigios, victoria, sanaciones, etc. El poder del pueblo, que participa negativamente del poder soberano, consiste entonces en **aclamar o rechazar**-no reconocer- al poder carismático de quien aspira a la sucesión. Nótese que este criterio no repara en la sangre ni en el carácter dinástico del poder. En consecuencia, como ya mencionamos **el poder o la soberanía no se puede jamás transferir** ni por sangre ni por contrato y esta es una de las diferencias con la concepción moderna del poder y evoca elementos atávicos del gobierno. El poder carismático se tiene o no se tiene porque proviene de Dios para ser ejercido y por lo tanto lo que puede hacer un Presidente que busca sucesor y el pueblo mismo, es **reconocerlo** cuando lo ve, esto debido a que en última instancia, *todos o cualquiera pueden, en potencia, ser los próximos líderes. Debe sin embargo quedar claro que según Weber el origen del poder del líder es doble: el carisma que baja del cielo y el reconocimiento del pueblo que viene a completar ese don y a perfeccionarlo o actualizarlo*

La célebre frase de Perón en la que afirma que *cada uno de los militantes lleva el bastón de Mariscal en la mochila* (Perón, Conducción Política, 1951), es un ejemplo claro de esta **potencia** de liderazgos que se esconde en cualquier anónimo. Esta concepción es también consistente con la idea del “destape” y el posterior “dedazo” en la selección de un sucesor que caracterizaron –y caracteriza aún hoy, sin el PRI- el régimen sucesorio mexicano. Esto pone un límite al voluntarismo del Líder que resulta extraño a concepciones paganas que identifican a sus Jefes con Dios. Nada de eso, debido a que el propio Líder es el beneficiario de una gracia divina, que así como le fue dada le puede ser quitada y removida. Además, el Jefe debe demostrar al pueblo que conserva la gracia por medio de prodigios como la prosperidad económica, la victoria militar e incluso la selección de su sucesión en algunos casos. En consecuencia, un Líder sin el atributo de la gracia es técnicamente, un *des-graciado* que será tarde o temprano removido y reemplazado. Esto también explica que el Jefe deba hacer penitencia y reverencias para no perder la gracia y por consiguiente. En resumidas cuentas, este sería uno de los elementos de la cultura política argentina que pretende explicar el componente meta constitucional presente en el régimen sucesorio peronista al menos. En consecuencia mientras que el modelo de soberanía del Príncipe Patricio Militar hunde sus raíces en una modernidad laica, científicista y progresista con algunos rasgos de ruptura jacobina –como en Sarmiento- respecto al legado tradicional, el Príncipe Nacional Popular pretende integrar esa modernidad con factores tradicionales populares ancestrales originarios, españoles, religiosos y folclóricos de los que no reniega y a los que considera fundamentales para la formación de la identidad nacional. *Se trata, en consecuencia, de dos culturas políticas diferentes.*

Un régimen político de sucesión de liderazgos presidenciales, como toda máquina política, se compone de elementos legales constitucionales y meta constitucionales. El régimen legal constitucional de sucesión compuesto por una importante máquina jurídica



electoral está vigente y seguirá actualizándose en años por venir. Respecto al elemento meta jurídico y meta constitucional de la máquina política argentina, mostramos que lejos de ser unitaria, se encuentra dividida en partes, ninguna de las cuales ha logrado la hegemonía. E. Laclau y Chantal Mouffe identifican a este *antagonismo* permanente con *lo político* o con lo que nosotros identificamos como el elemento meta jurídico, anómico y soberano de la máquina; por otra parte, identifica *a la política con lo institucional* (Laclau, 1985) (Mouffe, 2009). Las limitaciones del enfoque de Laclau y Mouffe según nuestro criterio, radican en el énfasis casi exclusivo en lo político y sobre todo, en el descuido de su teoría respecto a la articulación de lo político con la política o la dimensión institucional o constitucional. G. Agamben, por su parte entiende que la máquina política se rompe si solo funciona con uno solo de ambos elementos o si ambos se fusionan en uno solo, como sucedió con los totalitarismos europeos del siglo 20.

Precisamente la máquina política argentina ostenta un déficit en la articulación de ambos elementos, en detrimento claramente del elemento legal constitucional y cierto predominio del elemento meta constitucional o anómico. En contrate, parte de la historia mexicana nos muestra la posibilidad cierta de articular y armonizar ambos elementos. Una de las claves del régimen mexicano está sobre todo en *el acuerdo de una clase dirigente sobre un dispositivo meta constitucional de sucesión presidencial*, que no está mandado por la constitución, pero que era una fórmula operativa o patrón de conducta aceptado y aceptable por el sistema político. En términos de O'Donnell, esta fórmula operativa meta constitucional representa un ***patrón de conducta regulado*** y es en este sentido, *una institución socio política* compleja estrechamente ligada con la cultura política mexicana. Tal vez, como opina Whithehead, una rara combinación de elementos indígenas y cierta tradición Imperial convergieron en el singular régimen mexicano. En esta línea de razonamiento, bajo la caracterización de las democracias en América Latina como *Democracias Delegativas* (O'Donnell, 1994), O'Donnell sostenía veía en la existencia de 'áreas marrones' de 'ciudadanía incompleta' en las que el Estado de Derecho no es operante debido a que las leyes formales no logran estructurar la realidad social y política. Por su parte, Matilde Ollier coincide con esta observación cuando se refiere a este estado intermedio entre el estado civil político y estado "pre-político", como a democracias de bajo nivel de institucionalidad (DBNI). En consecuencia, el déficit en materia de *Rule of Law* o *Estado de Derecho* es señalado como el problema clave en Latinoamérica. Sin embargo, esta interpretación puede ser ***reformulada en sentido positivo***.

Si bien esta conceptualización puede evocar imágenes de anomia y falta de reglas, también ***es posible interpreta el bajo nivel de institucionalidad no la existencia de reglas meta constitucionales y no como una mera ausencia de reglas***, estableciéndose de este modo instituciones informales, aunque esto nos resuene a oxímoron. Ahora bien, ¿no parece también un oxímoron los términos "revolucionario" e "institucional" en el nombre del PRI mexicano? Parece un oxímoron porque, en efecto, lo es. Sin embargo, desde el punto de vista de la realidad y de la facticidad política no racionalista, este oxímoron es perfectamente comprensible como acorde con las cosas, tal y como muestra Agamben en su noción de máquina política compuesta de elementos contradictorios: *complexio oppositorum* como sostuvo Carl Schmitt al referirse a la *forma* de la política (Schmitt, Catolicismo Romano y Forma Política, 1923). Estas reglas alternativas, cuando existen, reemplazan, condicionan o afectan de alguna manera la validez de las reglas formales. O'Donnell y Daniel Brinks sostienen que muchas democracias jóvenes no están viviendo una condición negativa, -es decir- la ausencia de consolidación (o institucionalización), sino más bien una condición positiva de institucionalización informal de prácticas alternativas"



6. *Reparar la máquina política: Las desventajas de los Presidentes que son Jefes de Estado y Jefes de Gobierno*

Otro factor que influyó en nuestro **declive relativo** es que desde la *Década Infame* hasta el *alfonsinismo*, la política argentina estuvo marcada por la debilidad profunda de sus jefes de Estado, incluidos los de gobiernos militares. Ni Juan Domingo Perón, que parecía tener casi la suma del poder público, ni las mismas dictaduras, que habían prohibido la actividad política y (a veces) la sindical, lograron contener las demandas de los distintos sectores de la población.

Una analogía posible para el Estado argentino de esas décadas es el de la ciudad de Nueva York: a partir de los '70, cuando el aparato del Partido Demócrata perdió su control histórico sobre las instituciones de la ciudad, los alcaldes se debilitaron enormemente..., lo que generó una crisis fiscal enorme y la quiebra del gobierno municipal. Del mismo modo, la **profunda debilidad de los jefes de Estado argentinos** resultó en políticas económicas cortoplacistas y populistas basadas en no vetar ninguna exigencia y financiarlas devorando los stocks de la economía, con impuestos cada vez mayores sobre los giles que contribuyen, o simplemente ordenándole al Banco Central que imprimiera más billetes. (MIndel, 2021)

La antigua gramática política occidental de separación entre auctoritas y potestas se conserva aún en los regímenes parlamentarios europeos en la distinción entre **Jefe de Estado** (Rey, Presidente, etc.) y **Jefe de Gobierno** dependiente de las mayorías parlamentarias. El régimen argentino no distingue entre ambas figuras, por lo que el presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno al mismo tiempo, más allá de los intentos de la Constitución de 1994 de atenuar el presidencialismo con la figura del Jefe de Gabinete. Esta nueva institucionalidad no solo no ha dado los resultados esperados sino que por el contrario ha desembocado en un hiperpresidencialismo. Esto, lejos de ser una demostración de fortaleza, es una muestra de las debilidades del Estado y de la institución presidencial, y que se ha justificado en **la necesidad de preservar la unidad de acción colectiva, la estabilidad y la continuidad del Estado**, jaqueada por las diferentes crisis. El régimen europeo, por el contrario, buscó y encontró conscientemente la preservación de la estabilidad del Estado mediante la separación entre la figura del Jefe de Estado - Rey o el Presidente- mucho más estable y la figura del Jefe de Gobierno o Primer Ministro que debe ser el elemento más expuesto y más inestable del sistema y sobre el que impactan directamente los buenos o malos resultados de las políticas públicas y los resultados electorales adversos, preservando así la figura del Jefe de Estado. En Argentina, como ya lo habían observado Linz y Nino, el Presidente queda permanentemente expuesto, en una especie de *bipolaridad institucional*, a los efectos de una excesiva popularidad como a los efectos de una declinante popularidad de modo directo. En este punto preciso resulta pertinente valernos de la interpretación de los teóricos de la *teología política*²³⁸ sobre un diferencial respecto a los fundamentos de la organización política occidental que sustentan la separación del poder entre un jefe de estado y un jefe de gobierno.

En efecto, mientras que desde la antigüedad la mayoría de las culturas no distinguían las esferas del gobierno de la esfera de lo sagrado y lo religioso, tanto el modelo romano como el cristiano medieval si distinguieron una esfera de la otra, aunque ambas estuvieran conectadas y relacionadas (Agamben, *Homo Sacer*. El poder soberano y la vida desnuda, 1995) La separación medieval entre el poder espiritual del Papa y el poder político del Emperador resulta de una claridad meridiana en este sentido. En términos de la teología

²³⁸ La *teología política* conforma una parte de la [filosofía política](#) y la [teología](#) que investiga las formas en que los conceptos teológicos o formas de pensar se relacionan con la política, la sociedad y la economía. Aunque la relación entre el cristianismo y la política ha sido objeto de debate desde los tiempos de [Jesús](#),



política, *detrás de esta separación se esconde otra separación más primigenia, fundamental e importante, que es la **separación entre el Bien y el Poder*** (Espósito, Confines de lo Político. Nueve Pensamientos sobre Política, 1996); en consecuencia mientras que el poder espiritual representa el bien, el poder imperial encarna el poder y la espada. La distinción entre el báculo del pastor y la espada del rey representan esta gramática política occidental, al menos hasta la emergencia del Estado Moderno o del Leviathán, que como ilustra T. Hobbes en la portada del libro, tiene en sus manos tanto el báculo como la espada. (Hobbes, Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. Buenos Aires, 1651) fusionando lo eclesiástico espiritual con lo político civil.

¿Y qué relación tiene esta cuestión abstracta con nuestro tema? Veamos. La identificación del bien con el poder implica innumerables riesgos y problemas, alguno de los cuales pueden resultar letales (Agamben, 2003) El primero y el más evidente es el derecho del que manda a imponer sus normas como representante del bien en la tierra. El *liberalismo político* heredó esa desconfianza de toda identificación del bien con el poder, motivo por el cual criticó siempre y con rigor a cualquier Estado que pretenda imponer una determinada comprensión del bien a todos los ciudadanos. Esto no es otra cosa que el totalitarismo (Croce, 1938) (Arendt, Los orígenes del totalitarismo, 1950) (Rawls, 1971). Este fue precisamente, uno de los rasgos de las dictaduras argentinas del siglo 20, que munidas de una comprensión de bien pretendieron imponerla a sangre y fuego. Un segundo riesgo es, en alguna medida, opuesto al primero y consiste en exponer determinadas concepciones del bien como por ejemplo la doctrina católica, liberal o marxista, etc. al desgaste y a los riesgos propios del ejercicio del poder; este segundo argumento pretende preservar la integridad de las doctrinas separándolas del ejercicio directo del poder. Así por ejemplo, la participación directa de la Iglesia en regímenes autoritarios desde la década del 30 y que culmina con la desaparición física de 30.000 personas en Argentina comprometió seriamente la autoridad y la credibilidad de la Iglesia Católica argentina; otras iglesias, como por ejemplo la chilena que mantuvieron un posicionamiento diferenciado y crítico respecto a la dictadura de Pinochet por ejemplo, preservaron su autoridad por más tiempo.

En consecuencia, según la teología política la separación entre el poder espiritual .el Bien-y el poder político-el Poder- mutaría bajo la forma del Estado moderno a partir del siglo XVII en adelante. Sin embargo, esta mutación no significaría su desaparición, sino su transformación. En esta gramática política heredada se basaron en gran medida, la estabilidad y el desarrollo político de Roma, del medioevo europeo y la de los primeros siglos de la modernidad; según Agamben la gramática de la separación entre el Bien y el Poder que habían marcado la diferencia del occidental, se abandona finalmente en la primera guerra mundial de 1914, año en el que se hunde la máquina política occidental (Agamben, 2003). A esta catástrofe histórica seguirá el *quiebre del Estado de Derecho*, ya desprovisto de sus fundamentos religiosos y meta políticos tradicionales y la emergencia de los fascismos primero, de una segunda gran guerra y luego por la guerra fría, etc. etc. Para entonces y de allí en más, todo poder político tuvo, tiene y tendrá la pretensión de representar al Bien y de identificarse con él; la consecuencia es que quienes no están del lado del Bien serían tomados por enemigos existenciales del Bien y neutralizados o directamente eliminados como entidades políticas. De allí que a *las disputas políticas se transforman en disputas entre el bien y el mal*. La finalización de la Segunda Guerra mundial en 1945 consagró el predominio estadounidense-ruso en el marco de un juicio al régimen nazi fascista derrotado. Arendt calificaría a las atrocidades nazis como el *mal absoluto* en la tierra (Arendt, Eichman en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal, 1963) poniendo al bien y al derecho del lado de los ganadores y olvidando que los estadounidenses había utilizado dos bombas



atómicas sobre Hiroshima y Nagasaki y sobre población civil desarmada. Resultaba por entonces claro y evidente para Arendt que la eliminación de dos ciudades japonesas y de miles de ciudadanos japoneses no beligerantes estaba justificada en el bien y en la necesidad política y moral de erradicar al mal absoluto de la tierra, instaurando así al milenarismo político que luego exhibirá la política exterior estadounidense en el futuro. Semejantes ejercicios de justificación de actos criminales evidentes ¿no son ellos mismos y también una muestra de la banalidad del mal que Arendt pretende atribuir solamente a los otros?

En consecuencia, a partir de entonces el derecho, como la misma Arendt admite (Arendt, Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política, 1954), había dejado de ser una norma positiva que pretende imitar las leyes divinas provistas por la tradición y se había transformado en lo que Hans Kelsen (Kelsen, 1934) postulaba: en un derecho fundado en sí mismo y cuya validez deriva exclusivamente del sistema jurídico y de la pertenencia o no de una norma positiva específica al sistema. Atrás quedó la apelación al derecho natural o a las leyes divinas, ambas *externas* al sistema jurídico. En consecuencia, el positivismo jurídico de Kelsen condujo necesariamente a la **identificación y homologación de la legalidad –potestas- con legitimidad –auctoritas-**. Durante el juicio de Núremberg se hizo evidente que si los jerarcas nazis debían ser juzgados según el criterio kelseniano, debían ser todos exonerados al comprobarse que salvo honrosas excepciones, los funcionarios nazis habían demostrado un apego riguroso a las normas de su país. Arendt señalaría que la banalidad del mal se escondía precisamente tras ese seguimiento riguroso de las normas positivas de los funcionarios militares y civiles haciendo un ejercicio de la *racionalidad de los medios* –instrumental- y sin ningún tipo de consideración respecto a la *racionalidad de los fines o valores* (Weber, Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, 1922) llevando a la máquina política soberana occidental a convertirse en una máquina letal de exterminio.

Recuperar la racionalidad de los fines o valores o la racionalidad del bien una vez abolida toda posibilidad de apelar a un ordenamiento metafísico o sagrado, se transformaría en una cuestión crucial si se pretendía juzgar al nazismo. Ahora bien, si esta operación resulta imposible, ya que nadie es capaz de resucitar dioses muertos, entonces el vacío dejado por la posibilidad de establecer valores justificables racionalmente, será ocupado por lo que Michel Foucault señalara: por el poder. En consecuencia a la vieja pretensión de la mimesis entre leyes divinas, naturales y humanas será reemplazado por algo más próximo a los que K. Marx había denunciado: un sistema jurídico como instrumento del poder para controlar, someter y valerse de la vida de las masas. Es a esto, precisamente, a lo que entendemos que Agamben denomina como estado de excepción como modo de gobierno, que mediante una virtual suspensión del estado de derecho, de desenvuelve en el mundo occidental como una guerra civil permanente. (Agamben, Estado de excepción, homo sacer II,I, 2003). O en términos foucaultiana, el estado de excepción con condición de la gubernamentalización de las masas ingobernables por otros medios. Es evidente que para Agamben cualquier apelación a la democracia se ha tornado sino imposible, improbable.

Pues bien, como decíamos antes, el presidente argentino es Rey y Primer Ministro al mismo tiempo. Como demuestran los casos europeos la estabilidad del sistema depende de esta diferenciación debido a que mientras el Jefe de Estado -rey o presidente- representaría la *continuidad del Estado*, el Jefe de Gobierno representa al parlamento o congreso y es el responsable directo de la administración del Estado y en consecuencia representa al pueblo o a la ciudadanía. Estos regímenes combinan la estabilidad cuasi monárquica del Jefe de Estado con la flexibilidad de poder cambiar al primer ministro o jefe de gobierno según sea la composición mayoritaria del parlamento, reflejando así de modo inmediato la voluntad



popular expresada en elecciones abiertas. En consecuencia, la tradición europea explica que este tipo de organización aspira a preservar la auctoritas del Estado o del rey al separarla de la potestas de sus magistrados y primeros ministros. Frente a la crisis, el primer ministro es el fusible que protege al sistema. Por el contrario, la identificación de la auctoritas -dimensión existencial de la vida, anómica y meta jurídica- con la potestas – dimisión legal y jurídica- da como resultado una indistinción entre el bien y el poder. En consecuencia, los actores o coaliciones políticas concretas que ejercen el poder legalmente y por mandato popular .gobierno-asumen que son los **representantes del bien** o de la auctoritas identificada ahora con el poder. La consecuencia lógica de este posicionamiento es la demonización del adversario político carente de legitimidad por estar identificado con el mal teológico, metafísico o moral. En consecuencia, impedir el acceso del mal al poder se vuelve una cuestión patriótica en una lucha contra el mal. En consecuencia, el resultado de este proceso fue el desplazamiento de la política por la moralización de las relaciones sociales. En consecuencia, es lógico creer que con el mal no se negocia ni se dialoga. He ahí la reinterpretación de la “grieta” en su forma actual, el dogmatismo político moral:

En una época de polarización y dogmatismo, que no son sino síntomas de una moralización más o menos encubierta de la política debido a que transforman la última en una lucha del bien contra el mal, es natural que se sospeche del debate genuino... (Rosler, Razones Públicas. Seis conceptos básicos sobre la república, 2016)

En consecuencia, **los períodos de sucesión política o interregnos** –como el tiempo que transcurre entre las elecciones primarias y las generales- **se transforman en momentos críticos en los que se enfrentan el bien y el mal**. Estas situaciones producen incentivos para que el presidente saliente que ya no puede ser reelegido, no dude en valerse de todo su poder para controlar su propia sucesión, garantizar la continuidad de sus políticas y conservar el poder mientras dure su ejercicio -evitando el “pato rengo”- y conjurando de ese modo al mal. Solo la continuidad le permitiría en el mediano y largo plazo, consolidar el régimen y llegar a la tan anhelada hegemonía. Y solo la hegemonía haría posible que aún en caso de ser derrotados, aún que triunfen los opositores, se vean obligados a jugar con las reglas del gobierno saliente, pero que ya habría logrado la “irreversibilidad política relativa” (Errejón & Mouffe, 2015) de su orientación ideológica o del bien.

Por el contrario, en regímenes políticos que mantienen la separación y la articulación entre auctoritas/autoridad de potestas/poder, la probabilidad de alcanzar una persistencia estable es más alta. El ejemplo son naciones europeas que separan Jefe de Estado de Jefe de Gobierno, siendo el rey/reina o presidente un agente con auctoritas capaz de ejercer el derecho de veto si lo considera necesario o de convalidar los actos del parlamento y del primer ministro. Casos no occidentales como el de China, con una cultura política singular, según nuestro criterio también mantienen la separación entre los dos elementos de la máquina política: el Secretario General del Partido Comunista Chino y Presidente de la República Popular China son una y la misma persona que ejerce la potestas y es una especie de Primer Ministro cuyo poder deriva en primera instancia de la auctoritas del Partido Comunista Chino –PCCH-, auténtico Príncipe que personifica colectivamente a la voluntad de Pueblo chino, que es la auctoritas de última instancia. Siguiendo este razonamiento, el PRI mexicano cumplió hasta fines del siglo 20, la función de Príncipe soberano o de auctoritas, mientras que el Presidente ejerce el poder o potestas convalidada por el Partido y luego por el voto popular del pueblo, que es la comunidad política concreta.

El caso argentino nos muestra, por el contrario al caso mexicano, que la reforma electoral Sáenz Peña y la historia que le seguiría, no resultó en una *revolución política* como



en los casos de México, China, Estados Unidos, etc. que fuera capaz de transformar o reemplazar a la totalidad de las clases dirigentes del país, conformando una clase dirigente con una orientación común y coherente, sino que por el contrario, se trató solo de una **reforma política** que generó las condiciones para la persistencia y convivencia conflictiva de **dos Príncipes** a los que denominamos *Patricio Militar* el uno y *Nacional Popular* el otro. Como ya insinuamos, ni siquiera la última gran revolución peronista de 1945 llegaría a transformarse en una **revolución política**, sino que llegaría a ser solo y nada menos que una **revolución social** que transformaría a la sociedad argentina pero sin llegar a fundar la *unidad política* a la que aspiraba (Halperín-Dongui, La larga agonía de la Argentina peronista, 1994) México, Estados Unidos, China, etc. etc. si lograron la unidad política luego de sus respectivos procesos revolucionarios, unidad política que en la mayoría de los casos –sin entrar aquí en este delicado tema- no se identificó con el totalitarismo sino con un consenso colectivo y popular sobre los lineamientos políticos generales de la nación.

¿Cuál es entonces el elemento faltante en Argentina? De modo diferente al mexicano en el que el poder militar fue fundador y parte integrante del dispositivo del poder político del PRI, en Argentina el poder militar no pudo ser asimilado al poder del movimiento peronista, incluso siendo Perón un oficial del Ejército Argentino. Ambos Príncipes se disputarían la auctoritas soberana de última instancia. Esto salía a la luz sobre todo en momentos de crisis profunda o estados de excepción cuando el poder soberano del príncipe sale de su letargo vigilante e interviene directamente en el sistema político mediante el golpe de estado militar en la década del 30 o bien en épocas democráticas, mediante la deliberación del movimiento nacional popular con los gobernadores a la cabeza, como en la crisis de 2001. *Hoy ambos Príncipes se encuentran debilitados y no cuentan con la legitimidad suficiente para cumplir las funciones del soberano que ejercieron por años*, lo que transformaría a Argentina en una nación con la *soberanía en riesgo de vacancia* o ejercida directamente por la comunidad política mediante elecciones, sin instancia mediadoras como los partidos políticos. Cabe preguntarse si el Parlamento pueda, como lo hizo en la crisis de 2001, constituirse en Príncipe como en el régimen Westminster de soberanía parlamentaria británico o algo análogo al poderoso Congreso estadounidense, aunque no lo vemos como algo probable.

7. Sobre el fracaso de dos proyectos enfrentados: transformar la predominancia económica en predominancia política vs transformar la predominancia política en predominancia económica

El sentido común de las ciencias sociales indica que los más ricos son los más poderosos y son aquellos que cuentan con mayor poder político en una sociedad. Si bien esta “regla” se cumple acabadamente en algunos países, en otros como Argentina, ha sido puesta en cuestión durante casi un siglo. En efecto, según el materialismo de K. Marx, la posición de predominancia objetiva de la clase burguesa en las sociedades europeas no se vio reflejada en el régimen político sino hasta la revolución francesa, momento en el que esa predominancia económica se transformó en predominancia política también. Esa situación estructural, con vaivenes diversos, dura hasta nuestros días.

En Argentina la imposibilidad de los grupos económicos en transformar su predominancia económica en una poderosa predominancia política sería la premisa a partir de la que JC Portantiero (Portantiero, 1977) y G O'Donnell (O'Donnell, 1977) elaboraron su *teoría del empate hegemónico*, aplicable a nuestro país según sus mentores entre la caída del peronismo en 1955 y el gobierno peronista de 1973 (1976 para O'Donnell). Pero más allá del período de tiempo específico de validez de esa teoría, entendemos que el *Príncipe patricio militar*, que en términos de Portantiero y O'Donnell corresponde a los sectores burgueses en la etapa del



capitalismo monopolista, procura alcanzar una caracterización más amplia en el tiempo histórico de nuestro país, lo mismo que respecto al Príncipe plebeyo nacional popular. En consecuencia, así como es posible transformar la predominancia económica en predominancia política, también es posible invertir el orden causal y afirmar que también sería posible *transformar la predominancia política en predominancia económica* en línea con lo que pensaba el idealismo de, por ejemplo, Gaetano Mosca y su teoría sobre la Clase Política.

En consecuencia podríamos afirmar que el partido plebeyo nacional popular ejemplificaría la segunda posibilidad o la pretensión de transformar su predominancia cuantitativa y política en una predominancia económica futura, sin lograrlo. Pero tal vez esto no sea del todo correcto, debido a los sesgos idealistas y materialistas que esconden tales modos de razonar e interpretar los procesos históricos, que tienden a reproducir patrones históricos de la modernidad europea y extrapolarlos al resto del globo. En particular, si bien creemos que es correcto atribuir tales pretensiones, por ejemplo, al programa del comunismo se la III Internacional y su objetivo de colectivizar los medios de producción, destruir la burguesía y abolir el Estado, no creemos que esto haya sido parte del ideario de los representantes del partido plebeyo nacional popular como fueron y son la Unión Cívica Radical y el peronismo. Por el contrario, y sobre todo en el peronismo tal vez debido a la influencia del pensamiento clásico y medieval a través del neotomismo que reflejan muchas de sus consignas, creemos que el objetivo del peronismo apuntaba más bien al establecimiento de la ***separación estructural y funcional*** entre el sistema de gobierno y el sistema económico empresarial, que aunque debían mantener estrechos y permanentes vasos comunicantes, debían ambos diferenciarse y conservar sus especificidades funcionales considerando que el *poder político* encuentra su fundamento en los votos y una poderosa *base territorial*, mientras que el poder económico que ostenta una poderosa y pujante burguesía se basa en sus capacidades de inserción en los mercados locales, nacional e internacional, todo ello fundado en criterios empresariales y de *rentabilidad* privada. Estaríamos entonces frente a un ideal para el cual los *votos y rentabilidad* deben permanecer separados y vinculados, pero sin confundirse, lo cual no es algo fácil de cumplir, aunque tampoco creemos que sea imposible.

En efecto, mientras que el ciclo político nacional de la últimas décadas nos permitió ser testigos del intento kirchnerista del intento “minimalista” de transformar su predominancia política transitoria en predominancia económica mediante, por ejemplo, la intervención directa por parte del poder ejecutivo en actividades económicas vinculadas con las comunicaciones, empresas constructoras, turismo, inversiones financieras, etc. excediendo las competencia propias del poder ejecutivo nacional y justificándolas políticamente en términos revolucionarios. Por su parte, el partido patricio militar lograría por primera vez en su historia acceder al gobierno ganando unas elecciones competitivas en 2015 con la victoria de Mauricio Macri; este caso demuestra con meridiana claridad las enormes dificultades del proyecto de transformar el poder económico en poder político y luego, mantenerlo. Macri no fue reelecto

8. *El Partido Político como Príncipe colectivo vs el Mercado como Príncipe Individual: los partidos frente a la soberanía del individuo tirano y del mercado*

Eric Sadin sostiene en un interesantísimo ensayo sobre La era del *individuo tirano. El fin de un mundo común* (Sadin, 2020) la emergencia actual de una nueva subjetividad que se define a partir de auto percibirse como engañada, estafada y defraudada por el sistema de poder, que lejos de haber cumplido con el “pacto” fundante de la posguerra francesa, ha



abusado de su poder y de acumulado riquezas como nunca antes en la historia, valiéndose de las instituciones republicanas y democráticas como herramienta para sus propios intereses de clase gobernante. El individuo tirano “popular” es la respuesta de una ciudadanía engañada a la que finalmente, se le ha caído la venda de los ojos. Además de este marco político y económico, esta nueva subjetividad es posible por el surgimiento de las nuevas tecnologías como internet, redes sociales, I Phones, etc. En la nueva era del siglo 21 el único héroe soy yo mismo, como ilustraría una tapa de la revista Time con el hombre del año.

A la interpretación de Sadín le agregamos la consideración respecto a uno de los factores fundantes de la modernidad política occidental, que está en la base de la concepción de libertad de la revolución estadounidense sobre todo, en la francesa y en las modernas democracias: la utopía fundante de la libertad como autogobierno. Si bien el viejo anarquismo político o la noción kantiana de autonomía se relacionan de modo directo con la libertad, la diferencia de la noción contemporánea de libertad respecto a la que profesaron Kant o los viejos anarquista protestantes del Mayflower que fundaron las trece colonias en EUA consiste en que como bien señala Sadín, la libertad emerge como el resultado de la disolución de la totalidad-mundo de los común. Se trataría de una libertad sin mundo, sin lo común. Ahora bien, sabemos que el campo de lo común y el campo de la política se superponen y se fusionan con el campo de lo público (Arendt, ¿Qué es la Política?, 1959), por lo que la pretensión de abolir el mundo y lo común conduce a la época del fin de la política o post política. Carl Schmitt había advertido ya en la década de los 20 sobre la emergencia de una era de las neutralizaciones y de la anti política. (Schmitt, El Concepto de lo Político, 1927). En consecuencia, la utopía clásica moderna de la libertad como autogobierno culminaría en nuestra época en una nueva utopía: la utopía anti política de la soberanía individual y del autogobierno a través del mercado. O en otros términos, en la utopía de la identificación imposible entre el ciudadano y el agente económico. El mito de la soberanía individual y del mercado, como culminación de la soberanía moderna vendría a ser también, por añadidura, el paraíso de la democracia y de la revolución permanente versión Silicon Valley y según la cual cada individuo vota cuando elige/compra y cuando vende, generando un flujo infinito de intercambio e información que es procesada en tiempo real por el mercado a través del sistema de precios y de los medios digitales e internet. ¿Y la responsabilidad política por las consecuencias? Bueno, para eso si sigue siendo útil una clase política que le ponga rostro humano al sistema y gane su parte nada desdeñable, por asumir los costos políticos del sistema. Este sometimiento al desgaste permanente exigiría un aumento de la velocidad de circulación de las élites políticas nunca antes vista.

Pero volviendo a la realidad, un poco más distócica que los ensueños del autogobierno y de la soberanía individual, cabe preguntarnos por la suerte del viejo príncipe colectivo llamado partido político. El caso mexicano nos mostró con claridad un régimen fundado en la auctoritas del pueblo y representado por el partido revolucionario PRI, se complementaría con la potestas presidencial, que cumple las funciones de un ministro con el poder delegado por el partido y por el pueblo, quienes cumplen la función clásica de la autoridad delegante y legitimante. A esto debemos sumar la prohibición absoluta de reelección presidencial, pieza clave para la conservación de la autoridad del partido y del pueblo y remedio contra los riesgos de la apropiación de la auctoritas por parte de los presidentes. Este sistema funcionó por décadas mediante una máquina política soberana equilibrada. En otras palabras, el régimen mexicano había resuelto el tema de fondo de la auctoritas o legitimidad política de forma eficaz y duradera, logrando una armonización entre el principio de soberanía del pueblo, la institucionalización de la voluntad mayoritaria como partido político y el congreso nacional, delegando la potestas de la Jefatura del gobierno y de la administración en un



presidente sin derecho a reelección. De modo análogo, otros regímenes revolucionarios como el de China lograron institucionalizarse mediante un partido único todopoderoso que cumplía y aún cumple como representante del pueblo chino, la función de auctoritas legitimante del poder o potestas del presidente o del primer ministro. En ambos regímenes el partido político, como formularon Lenin y Gramsci, representa a la última expresión de la soberanía moderna y por esta razón detenta el monopolio de las nominaciones o de las candidaturas, como era en México hasta el 2000 y como sigue siendo en China hasta la fecha. Pero el caso argentino es diferente.

En efecto, cuando observamos el funcionamiento del peronismo argentino advertimos que el proceso de institucionalización de la revolución social peronista fracasó. La Constitución de 1949 sería derogada por un golpe militar en 1955, mientras que la *forma* partido político sería identificada por la revolución peronista como algo propio del viejo orden liberal – partidocracia liberal- por lo que sería desplazada por una visión movimientista imposible de institucionalizar, en una especie de emulación de la revolución permanente de Trotsky; el partido no sería más que una herramienta electoral. En efecto mientras que el peronismo se fundamenta a sí mismo en la auctoritas del pueblo e identifica a la voluntad general con la voluntad del líder, en los hechos la figura de *Perón* y no la del partido político, termina cumpliendo la función clásica *de auctoritas meta jurídica o meta constitucional* propia del Príncipe. Como señalara Agamben, el rey o el príncipe, en tanto origen de la ley ostenta una característica única, paradójica y singular que lo diferencia de cualquier otra figura en el sistema político: ***el príncipe soberano está sometido a la ley y al mismo tiempo está más allá o por encima de la ley, según la célebre paradoja de la soberanía*** (Agamben, *Homo Sacer*. El poder soberano y la vida desnuda, 1995). En consecuencia, la estructura de funcionamiento peronista poseía los dos elementos de toda máquina política, pero con un predominio del elemento legitimante de la auctoritas irreductible a cualquier proceso de institucionalización. Este factor meta constitucional es lo que nos permite definir e identificar a los “príncipes” en argentina. En efecto, si soberano es quién decide el *estado de excepción* y por ello se ubica más allá de la ley (Schmitt, *Teología Política. Cuatro capítulos sobre la doctrina de la soberanía*, 1922), los únicos agentes colectivo portadores de tal atribución han sido hasta ahora el partido patricio militar, quién lo ejerció vetando el ejercicio de la democracia política mediante golpes de estado por medio siglo y el peronismo a partir de la crisis hiperinflacionaria de 1989.

En otras palabras, todo sistema político capaz de sobrevivir tiene un agente o factor ordenador meta constitucional capaz de funcionar como baremo o límite de última instancia. El criterio que hace posible la identificación el elemento soberano del sistema es para nosotros, un polémico y valioso aporte de Carl Schmitt a la teoría política.

En consecuencia mientras que el príncipe nacional popular se legitima en la soberanía del pueblo –los más- y los trabajadores y humildes marginados de la Nación política, el principio legitimante de auctoritas del *partido patricio militar* de notables y fuerzas armadas será la representación de la continuidad con la política del siglo 19. En términos funcionales justificaban su derecho a la de intervenir como “guardianes últimos de la patria” en su *naturaleza estatal* en tanto burocracia armada, que como tal se ubicaba por encima de los intereses particulares de facción que encanaban, según su interpretación, los partidos políticos o la “politiquería”. En términos de valores o de axiología política, justificaban su derecho a la intervención en la sangre derramada durante la guerra de independencia, las guerras civiles y en haber sido los forjadores –o mejor descendientes- del Estado nacional en la segunda mitad del siglo 19 (Lugones, 1924) (Botana, 2012). En recurso de la guerra como principio legitimante de las aristocracias triunfadoras de los pocos que tienen el derecho de mandar por



sobre los muchos ha sido habitual en la política occidental. Esto se explica porque la guerra era la ocasión por excelencia –aunque no la única– en la que los “hombres libres” demostraban en momentos cruciales, que son capaces de dominarse a sí mismos cuando corre riesgo su propia vida, controlándose y desafiando a la muerte arriesgándolo todo en el combate. Allí radicaba, según Leopoldo Lugones y Hannah Arendt, **la diferencia entre libres y esclavos**: mientras que los esclavos se aferran a la vida evitando cobardemente el peligro, siguiendo siempre a su propio instinto natural de conservación –o a la naturaleza– sin importarles en honor, haciendo gala de un vicio que los griegos llamaban “philopsychia” (φιλοψυχία) en referencia a un amor excesivo por la vida propia, que se manifiesta en un *temor irracional a la muerte* y una falta de disposición para enfrentar peligros o hacer sacrificios por valores más altos (Arendt, 1959). Por el contrario, los hombres “libres” serían los capaces de controlar su propio miedo irracional a la muerte y dominarse a ellos mismos, haciendo gala de virtudes cardinales de la política clásica tales como el coraje (andreia) y la templanza (sophrosyne) y sobre todo la virtud del *thymós* platónico de desprecio del excesivo apego a la vida. Esta virtud se refiere a la parte del alma humana que busca el honor, el reconocimiento y la autoafirmación; representa el coraje y la disposición a enfrentar peligros y sacrificios en nombre de valores superiores, como la justicia, la verdad o el bien común (Arendt, ¿Qué es la Política?, 1959). El segundo principio de príncipe militar sería el de Nación –no el pueblo– como fundamento de la guerra. El Príncipe militar cumplía las funciones soberanas meta jurídicas y meta constitucionales en tanto garante último de la existencia del Estado. En consecuencia, si el príncipe patricio militar tenía los atributos del príncipe, es decir, que si bien estaba sometido a la ley, al mismo tiempo estaba más allá de ella.

Pues bien, mientras que *el príncipe militar implosionaría* después de la derrota militar en la guerra de Malvinas en 1982 desapareciendo del campo político, su rama patricia y burguesa recién lograría articular una coalición ganadora en 2015 con el PRO de Mauricio Macri. Respecto al príncipe nacional popular, hoy enfrenta un *crucial desafío de transformarse* para seguir cumpliendo su función de príncipe garante del orden o ser desplazado por otro príncipe emergente. Lo cierto es que hoy el partido nacional popular no se encuentre en condiciones de cumplir tamaña función como en épocas pasadas (Cavarozzi, De la crisis en la democracia a la democracia en crisis, 2023). En consecuencia, la novedad en estos tiempos radica precisamente en que la crisis de los partidos viene de la mano de la crisis de su función meta constitucional “de última instancia”. Simultáneamente, esta crisis afecta la función habitual y normal de ejercer el monopolio de las nominaciones propias del *Estado de Partidos* (Mujal-León & Langenbacher, 2002). Tal crisis se muestra a través de una **desmonopolización de las nominaciones** de hecho o fáctica. Una cuestión pendiente es la de establecer mecanismos transparentes de financiación de partidos nuevos que no dependen del Estado. Sin embargo, como lúcidamente sostuvo Mario Serrafiero y otros autores, los partidos políticos en general y los *jefes políticos* en particular, *son quienes deciden sobre las nominaciones* o candidaturas y esto no ha cambiado (Serrafiero, Reección y Sucesión Presidencial, 1997) (Cohen, Karol, Noel, & Zaller, 2008) a pesar de la irrupción eventual de “outsiders”.

En efecto, desde el punto de vista sociológico, los partidos representan y expresan conglomerados sociales y económicos que sobreviven mientras tales conglomerados existan. Así como Maquiavelo enseña que en Roma siempre existieron el partido de los patricios ricos y el partido de los plebeyos pobres (Maquiavelo, Discursos sobre la primera década de Tito Livio, 1519), o cuando Lipset y Rokkan sostenían que las coaliciones partidarias europeas se explicaban a partir de los clivajes o estructuras de división de la sociedad (Lipset & Rokkan,



1967), así también los partidos argentinos llevan la marca del destino de los conglomerados y clivajes que son su razón de ser. Cabe observar también que esta monopolización partidaria de las nominaciones, establecida para procurar el fortalecimiento del sistema de partidos, no existe como obligación legal para presentarse como candidato en regímenes como el británico o el mexicano actual, que a partir de la crisis del PRI en los 90s creó la figura del candidato ciudadano al mismo tiempo que separaba el control electoral de las elecciones del poder ejecutivo y se lo transfería al INE (Instituto Nacional Electoral). En Gran Bretaña, hasta donde sabemos, la pertenencia a un partido nunca fue un requisito para una candidatura. En ambos casos, los partidos tradicionales conviven con la posibilidad de candidaturas ciudadanas independientes sin partido.

*En consecuencia si el partido político ha sido según la teoría de la soberanía, en efecto, **el último príncipe** o el último representante colectivo de la soberanía moderna, entonces **estamos asistiendo hoy a la reconfiguración del príncipe que Nunca Muere** cuyo trono está vacante o en duda. Atravesamos entonces un **interregno** que precisamente se define como el período de vacío e incertidumbre que ocurre entre la muerte del cuerpo mortal del príncipe hasta la coronación del nuevo príncipe*

Las anteriores afirmaciones no pretenden evadir la cuestión de *la incesante degradación de la clase dirigente* en general y de la clase política en particular en nuestro país. Debilitada electoralmente, responsable de los traspiés económicos y de muchos casos de corrupción, la degradación de la clase política promete convertirse en un problema mayúsculo en el futuro si no somos capaces de revertirla. Hoy apodada como “la casta”, su poder de reclutamiento ha menguado y asistimos al espectáculo dantesco de ver en las listas de candidatos no a los mejores cuadros, sino a los más audaces, inescrupulosos y oportunistas que ya sin ningún tipo de formación, vinculación o control político de los partidos, nos asombran con su ineptitud y una desfachatez a veces desopilantes. También han contribuido a un cierto vaciamiento del nivel nacional las tendencias a la provincialización o territorialización de las dirigencias políticas provinciales sobre todo a partir de la crisis de 2001 y las crecientes dificultades de los gobernadores, por ejemplo, para convertirse en referencias con alcance nacional y trascender las esferas locales y regionales de las cuales dependen electoralmente.

Por consiguiente, dadas estas condiciones con clivajes muy arraigados en la historia, sumado a los incentivos del sistema electoral cuyo efecto viene siendo la alternancia permanente con cambio permanente de régimen político, es probable que los oficialismos gobernantes, tanto patricios como plebeyos, se sigan valiendo del *control de sucesión presidencial* hasta que logremos reparar la máquina política y establezcamos un régimen de sucesión democrático que además de elecciones libres, encuentre lo que está faltando: pactos meta constitucionales o políticos sobre un régimen de sucesión que establezca los límites que deben respetar todos los presidentes en el largo plazo. De lo contrario el control de sucesión se puede transformar en un elemento estructural permanente de un *régimen anómalo de excepción entre democracia y autocracia*.

La reconstrucción de la clase política argentina debe ser fruto de una equilibrada combinación de continuidad y alternancia. Los regímenes parlamentarios nos dan un buen ejemplo de este equilibrio, siempre relativo a las circunstancias pero con sólidos anclajes institucionales. Así es posible observar primeros ministros en sintonía con las mayorías electorales y con los equilibrios políticos, que pueden ser removidos de modo continuo como



en ciertos períodos en España o Italia, o más recientemente en Gran Bretaña. Pero también es posible observar casos como el de Ángela Merkel, primera ministra alemana por 16 años y 21 años como jefa de su partido, la Democracia Cristiana. En este sentido el diagnóstico sobre la rigidez del presidencialismo argentino señalada por Linz y Nino se opone al diagnóstico que postula la necesidad de instaurar una reelección indefinida como único medio genuinamente democrático de representación de la voluntad popular mayoritaria. Si bien se trata de un modo bastante directo, este último, de sintonía entre las mayorías y los liderazgos presidenciales, la diferencia con el presidencialismo norteamericano, así como con el parlamentarismo de tipo europeo, consiste en la **ausencia de mediaciones** o filtros con la suficiente envergadura y capacidad para atenuar los cambios y responder a las crisis. En efecto, Estado Unidos conserva un régimen de elección *indirecta* del presidente de la federación y un Congreso con una enorme relevancia y con amplias facultades; por su parte, los regímenes europeos cuentan con un Jefe de Estado, Rey o Presidente y con Primeros Ministros designados por el parlamento, por lo que el Jefe de Estado no es el responsable de la gestión concreta, mientras que el Jefe de Gobierno carga con toda la responsabilidad del día a día de la gestión política y puede ser reelegido o removido en cualquier momento.

En nuestra región, el caso mexicano nos muestra un presidencialismo similar al argentino en tanto no distingue entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; además los presidentes son elegidos de modo directo por mayorías electorales. Ahora bien, mientras que el régimen mexicano se basó en la prohibición absoluta de reelección presidencial, en Argentina esta prohibición se pondría en cuestión con la irrupción del peronismo en 1946, institucionalizado por pocos años, en la constitución de 1949. Ahora bien, una de las claves de la consolidación y estabilización del régimen revolucionario mexicano se produjo en 1929 con la creación del Partido de la Revolución Mexicana –PRM– de don Plutarco Elías Calles, que de allí en más cumpliría una función decisiva en el procesamiento de los conflictos y los acuerdo políticos mexicanos, mediando entre la sociedad y el gobierno con notable eficacia hasta finales del siglo 20.

El partido político, entonces, cumplía en México la función de mediación entre la sociedad y el gobierno, garantizando la continuidad con alternancia de los presidentes o en términos técnicos, la sucesión con alternancia de liderazgos presidenciales, con hegemonía y sin transición permanente de régimen. Se trataba de un régimen estrictamente político o de una norma meta constitucional que no estuvo jamás escrita o prescripta en ninguna constitución; era una fórmula política que garantizaba el efectivo funcionamiento del sistema y lo equilibraba. El régimen sucesorio argentino, por el contrario, establece una sucesión con alternancia de liderazgos presidenciales sin hegemonía y con transición permanente de régimen.

Argentina, sin un partido hegemónico o único se aproxima en este punto más al régimen estadounidense y nos aleja del mexicano. Lo mismo ocurría respecto al sistema de elección indirecta de presidente, hasta la reforma constitucional de 1994 que consagró la elección directa. Pero en Argentina, a diferencia de Estados Unidos la *tradición de soberanía parlamentaria tipo Westminster* originada en Gran Bretaña y que permea hasta hoy al presidencialismo estadounidense, no existe en nuestro país. Por otra parte, la presencia de al menos dos partidos o coaliciones fuertemente enfrentadas, sin predominio de una sobre la otra hizo imposible la consolidación, a la mexicana, de un partido mediador y ordenador de la vida política, ni un régimen de soberanía dividida entre el parlamento/jefe de gobierno y el rey/presidente como los europeos y anglosajones ningún modelo se adecuaba estrictamente al caso argentino, suspendido sobre una revolución inconclusa que no cesa ni se concreta. Urge entonces un acuerdo de las coaliciones políticas sobre los límites entre democracia y autocracia, de modo tal **que nuestro país logre establecer un régimen político de sucesión de**



liderazgos presidenciales sin transición permanente de régimen. Esta es, según nuestro criterio, una condición necesaria de posibilidad de estabilidad política y de una futura prosperidad económica.



Alianzas gobernantes y desigualdad subnacional de ingresos: el caso de la provincia de Córdoba (2003-2024)

Alcalá, Guadalupe (UCC-UNSAM)
guadaalcala22@gmail.com

Frascaroli, Candela Marumi (IDEJUS -CONICET)
candelamfrascaroli@gmail.com

Kademián, Nayet (UCC-UNSAM)
nayetkademian@gmail.com

Resumen:

A pesar de la importante disminución de la desigualdad de ingresos a nivel nacional en Argentina durante los años 2000, algunas provincias han logrado reducir su desigualdad más que otras. Parte de la literatura sostiene que esto se debe a la constitución de alianzas gobernantes regresivas no sólo en el nivel nacional sino también en el subnacional. Los estados subnacionales tienen la potestad de incidir en la implementación de numerosas políticas nacionales y los actores del escenario subnacional buscarán que el estado provincial refuerce o neutralice, en función de sus intereses, los impulsos redistributivos (regresivos o progresivos) del gobierno nacional (González y Nazareno, 2024). Este trabajo contribuye a la literatura sobre la incidencia de alianzas gobernantes sobre la desigualdad subnacional de ingresos incorporando un caso que aún no ha sido estudiado: la Provincia de Córdoba para el período 2003-2024. Córdoba aparece como “caso de referencia” dado que su evolución de la desigualdad de ingresos ha seguido de cerca la media nacional. Analizamos un mecanismo a través del cual la literatura sostiene que las alianzas gobernantes pueden aumentar o disminuir la desigualdad: la política fiscal para el sector agrícola.

Palabras clave: alianzas gobernantes; desigualdad subnacional; provincias; relaciones intergubernamentales, política fiscal, Argentina.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Introducción

América Latina es una región profundamente desigual. Esto es especialmente cierto en lo que respecta a la desigualdad de ingresos: el 55% del ingreso nacional promedio es capturado por el 10% de la población (Chancel et. al 2022). Durante los años 2000, los países latinoamericanos experimentaron una reducción sostenida en la desigualdad a nivel nacional. Sin embargo, esta disminución no se distribuyó de manera uniforme entre los distintos países de la región y tampoco al interior de los mismos (González y Nazareno 2022).

En la actualidad, algunas regiones aún presentan niveles de desigualdad muy elevados. La desigualdad de ingresos constituye un problema grave, con consecuencias que no solo alcanzan a los sectores de menores ingresos sino a la totalidad de la población²³⁹. Así, altos índices de desigualdad se asocian al aumento de los niveles de violencia²⁴⁰, menores niveles de crecimiento económico²⁴¹, deterioros en la calidad democrática²⁴² y desmejoras en los indicadores de salud de la población²⁴³.

Argentina es interesante para el estudio de la desigualdad, principalmente por su carácter federal. Se trata de un sistema robusto en el que, tal como lo establece el artículo 121 de la Constitución Nacional, las provincias conservan todo el poder no delegado expresamente al Estado nacional, así como también el que se reserven mediante pactos específicos. Más aún, el artículo 123 otorga a las provincias la facultad de dictar su propia constitución, reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. El federalismo argentino presenta altos grados de descentralización subnacional, en tanto los gobiernos provinciales poseen recursos a través de los cuales pueden incidir de manera decisiva sobre la implementación de políticas nacionales (González y Nazareno, 2021).

Por otra parte, el estudio de la desigualdad en el ámbito subnacional resulta pertinente en tanto, en Argentina, hay una gran variación en los niveles de desigualdad de ingresos²⁴⁴ en y entre las provincias a lo largo del tiempo (González y Nazareno 2022, 2). Por citar algunos ejemplos, entre 2003 y 2018, la provincia de Misiones redujo su desigualdad casi 8 veces más que Córdoba; mientras que en La Rioja el índice de Gini cayó en un 19%, en Catamarca la disminución fue del 12,4%. Corrientes se mantuvo como una de las provincias más

²³⁹ Ver Peterson, E. Wesley F. 2017. "Is Economic Inequality Really a Problem? A Review of the Arguments", in Faculty Publications: Agricultural Economics 170. <https://digitalcommons.unl.edu/ageconfacpub/170>

²⁴⁰ Ver Arjona, Ana. 2021. The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: a Research Agenda. Background Paper for the United Nations Development Programme 2021 UNDP LAC Working Paper No. 12. Background Paper for the UNDP LAC Regional Human Development Report 2021.

²⁴¹ Ver Evans y Heller, 2015.

²⁴² Ver Hacker, Jacob S., and Paul Pierson. 2010. Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer--and Turned Its Back On The Middle Class. Simon and Schuster.

²⁴³ Ver Martínez-Zelaya, Gonzalo, Martner, González, Páez, Darío y Bilbao, María de los Ángeles. 2016. "Desigualdad económica y bienestar: relaciones entre los índices de Gini, Palma, los niveles del bienestar medio de las naciones y los factores explicativos de la relación entre desigualdad y felicidad" en en A. Mendiburo, J.C. Oyanedel & D. Páez La felicidad de los chilenos. Vol II. Santiago de Chile: Eds. Ril.

²⁴⁴ Con desigualdad subnacional hago referencia a la desigualdad interpersonal de ingresos (luego de impuestos y transferencias) medida a través de los datos del índice de Gini provinciales (González y Nazareno 2019, 46). Aunque existen diferentes maneras de medir la desigualdad, en este trabajo refiero al índice de Gini ya que se trata de la medida más utilizada. Esta puede tomar valores entre 0 (situación de igualdad perfecta en la que toda la población tiene el mismo nivel de ingreso) y 1 (situación de perfecta desigualdad, donde una sola persona concentra todos los ingresos) (Evans 2017, 4).



desiguales, pero Chaco pasó de ser la sexta más desigual a ubicarse dentro de las 11 provincias menos desiguales hacia 2018²⁴⁵. ¿Por qué varían los niveles de desigualdad de ingresos entre las unidades subnacionales de países federales?

En línea con el argumento de González y Nazareno (2024), identificamos a las alianzas gobernantes como un factor explicativo de los niveles de desigualdad subnacional de ingresos. Estas alianzas gobernantes se expresan en la composición de los gabinetes ministeriales de las provincias. Los niveles de desigualdad subnacional de ingresos son el resultado de presiones distributivas de estas alianzas gobernantes a nivel subnacional. Estas alianzas en el nivel subnacional pueden ser progresivas o regresivas. Las alianzas progresivas tienden a apoyar incrementos en los impuestos a la renta, mayores niveles de gasto público y social y mayores regulaciones a la tenencia de la tierra y leyes laborales. Se espera que estas alianzas impulsen políticas que reduzcan la desigualdad de ingresos cuando están en el poder. Por el contrario, las alianzas regresivas tienden a defender rebajas de impuestos sobre la propiedad y políticas de desregulación del mercado laboral. Esto profundiza la desigualdad subnacional de ingresos o pone frenos a su disminución (González y Nazareno, 2024: 6-7).

La literatura sobre alianzas gobernantes a nivel subnacional ha demostrado que la desigualdad subnacional de ingresos aumenta cuando el porcentaje del gabinete provincial ocupado por miembros que conforman la alianza regresiva es mayor (González y Nazareno, 2024). Particularmente, la literatura establece que cuando la alianza regresiva se compone mayormente del sector agrícola, la desigualdad de ingresos será aún mayor. Sin embargo, es necesario precisar quiénes conforman estas alianzas, cómo operan específicamente y rastrear los procesos a través de los cuales imponen límites a las reducciones de desigualdad.

En este trabajo nos proponemos aportar a la literatura previa sobre alianzas gobernantes y desigualdad de ingresos, precisando quiénes conforman estas alianzas y cómo operan. Nos proponemos analizar de qué manera la constitución de alianzas regresivas a nivel nacional incide sobre la desigualdad de ingresos en la Provincia de Córdoba para el período 2003-2024 a través de la política fiscal para el sector agrícola. Seleccionamos el caso de la provincia de Córdoba para el período 2003-2024 por dos motivos. Por un lado, Córdoba es una provincia que no ha sido estudiada por la literatura hasta ahora y que cobra relevancia por ser un caso de referencia, dado que su evolución de la desigualdad de ingresos ha seguido de cerca la media nacional. Por otro lado, por las características de su alianza regresiva, que se compone mayormente del sector agrícola, el cual se encuentra asociado a mayores niveles de desigualdad. Existen tres mecanismos a través de los cuales estas pueden incidir sobre los niveles de desigualdad: los impuestos provinciales sobre la propiedad, la política fiscal para el sector agrícola y el destino del gasto público capital (González y Nazareno, 2024). Específicamente nos concentramos en la política fiscal para el sector agrícola debido a las características productivas del caso de interés.

Marco teórico

²⁴⁵Datos de desigualdad interpersonal de ingresos (después de impuestos y transferencias) en provincias argentinas, medida a través del índice de Gini. Base de datos facilitada por Lucas González y Marcelo Nazareno, elaborada a partir de la base de datos de Calvo y Moscovich (2017) con datos de encuestas nacionales (Encuesta Permanente de Hogares, EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para las 32 grandes regiones metropolitanas del país. Años 2003-2018.



La desigualdad es un concepto complejo y, como indica Amartya Sen (1992), multidimensional. Las diferentes teorías que estudian la igualdad, la desigualdad e incluso las teorías de la justicia, se centran en la distribución de algo que consideran central. Así, un aspecto fundamental parece ser definir *desigualdad de qué*. Al respecto, la literatura en general distingue tres tipos de desigualdad: de reconocimientos de derechos, de acceso a bienes y servicios y de ingresos. A los fines de esta investigación, definimos nuestra variable dependiente como desigualdad de ingresos, ya que las medidas de la desigualdad de ingresos son consideradas más “objetivas” y, además, son de especial utilidad para la política comparada al permitir mostrar la variación entre unidades de análisis y a lo largo del tiempo (Del Tredici, 2022).

Distintas investigaciones consideran al índice de Gini o índice de contratación de Gini como el indicador más aceptado en investigaciones de carácter empírico. Este puede adoptar valor entre cero - situación teórica de perfecta igualdad - y uno - situación de perfecta desigualdad, en la que un individuo concentra la totalidad de los ingresos (Del Tredici, 2022).

Históricamente, los estudios comparados sobre desigualdad han dedicado sus esfuerzos al estudio del nivel nacional. Por su parte, aquellas investigaciones que abordan este fenómeno en el ámbito subnacional se han caracterizado principalmente por trasladar enfoques teóricos y metodológicos del nivel nacional bajo el supuesto de que la variación entre las subunidades es el resultado de diferencias en los valores de factores que operan en el nivel nacional. Giraudy, Snyder y Moncada (2021) sostienen que el análisis subnacional permite constatar las deficiencias de las teorías de nivel nacional para explicar fenómenos subnacionales. Además, los alertan sobre el riesgo del estiramiento teórico que surge de la aplicación de teorías formuladas para explicar fenómenos que ocurren en un determinado nivel de análisis para dar cuenta de fenómenos que acontecen en un nivel diferente (Snyder y Moncada, 2021; Del Tredici, 2022). Más aún, el estudio de la desigualdad a nivel nacional presenta limitaciones en países federales, donde la desigualdad se distribuye de forma muy heterogénea en el territorio y el foco únicamente en los promedios nacionales oscurecen esta variación, al ser incapaces de dar cuenta de aquellas variables específicas, propias del nivel subnacional, que afectan la desigualdad (González y Nazareno, 2021).

La literatura indica que los estudios que consideran la variación de la desigualdad de ingresos a nivel subnacional principalmente se centran en el estudio de variables demográficas²⁴⁶, estructurales²⁴⁷, fiscales y de política pública²⁴⁸ y político-institucionales²⁴⁹. Sin embargo, los factores que pueden denominarse “sociales” - como la fortaleza sindical, participación electoral, la protesta y sociedad civil- han recibido una menor atención en el estudio de determinantes de la desigualdad subnacional de ingresos (Del Tredici, 2022). Por ello, Del Tredici (2022) desarrolló una dimensión social vinculada al rol de la sociedad civil.

Estas dimensiones afectan la variación de la desigualdad de ingresos. Entre los factores que inciden en la disminución de la desigualdad de ingresos subnacional, se

²⁴⁶ Butler, Jaclyn; Wildermuth, Grace A.; Thiede, Brian C. y Brown, David L. (2020) Population Change and Income Inequality in Rural America. *Population Research and Policy Review*, 39(5), pp. 889-911.

²⁴⁷ Fournier, Jean-Marc y Koske, Isabell (2012) The determinants of earnings inequality: evidence from quantile regressions. *OECD Journal: Economic Studies*, 2012(1), pp. 7-36.

²⁴⁸ Franko, William W. (2020) How State Responses to Economic Crisis Shape Income Inequality and Financial Well-Being. *State Politics & Policy Quarterly*, pp. 1-24.

²⁴⁹ Sátyro, Natalia (2013) Política estadual e desigualdade: ¿Por que alguns estados redistribuem mais do que outros? *Dados*, 56(3), pp. 497-530.



encuentran el crecimiento poblacional, los niveles de urbanización, el porcentaje de personas empleadas por el sector industrial y público, la competencia electoral, el nivel de transferencias nacionales, el gasto social y la participación electoral (Del Tredici, 2022). Por otra parte, la desigualdad aumenta a mayores niveles de desempleo, pobreza, empleo agrícola, concentración en la tenencia de la tierra, déficit fiscal y formación temprana de los estados subnacionales (Del Tredici 2022). Respecto a la dimensión social, puede decirse que mayores niveles de densidad sindical y de participación electoral disminuyen la desigualdad. Por otro lado, mayores protestas generan presiones para que los gobiernos inviertan recursos públicos de manera redistributiva, reduciendo así la desigualdad, particularmente en distritos con una alta desigualdad inicial. A su vez, los factores políticos que inciden de manera “regresiva”, es decir, profundizando la desigualdad, han sido principalmente estudiados por la literatura de oligarquía, élites, alianzas gobernantes y captura del Estado (González y Nazareno, 2022).

Por otra parte, los factores políticos que inciden “regresivamente”, es decir, aumentando la desigualdad, han sido ampliamente estudiados por la literatura sobre oligarquía, élites, alianzas gobernantes y captura del Estado (González y Nazareno, 2022). Con respecto a esta última variable, González y Nazareno (2021; 2022) retoman la conceptualización de *alianza gobernante* propuesta por Guillermo O’Donnell (1997). Para el autor, una alianza gobernante es aquella que, a través del aparato estatal, impulsa políticas en líneas con las demandas e intereses de quienes la integran. Cuando la coalición efectivamente resulta ganadora, después de un largo camino, puede lograr transformar sus preferencias en políticas estatales (González y Nazareno, 2021). De esta manera, establece una diferencia con las coaliciones sociales, en tanto estas últimas, aún cuando sean amplias y poderosas, enfrentan mayores obstáculos que las alianzas gobernantes a la hora de transformar sus preferencias en políticas públicas.

Factores políticos: alianzas gobernantes progresivas y regresivas

Es posible distinguir dos tipos de alianzas que difieren, principalmente, en su posicionamiento en torno a la redistribución. Por un lado, las alianzas progresivas impulsan políticas públicas que tienden a reducir la desigualdad de ingresos. De acuerdo con O’Donnell, sus intereses se asocian con un papel expansivo de la intervención estatal, protección al mercado interno, promoción del crecimiento económico y aumento de los salarios reales (González y Nazareno, 2024).

Por otra parte, las alianzas regresivas tienden a promover reformas de ajuste en el Estado, disminuir los aranceles de importación para bienes de consumo y rechazar políticas de transferencias de ingresos. Asimismo, son propensas a apoyar políticas de ajuste a partir de la reducción del empleo público y el gasto social, como así también aquellas medidas dirigidas a la flexibilización de los mercados laborales (González y Nazareno, 2024).

Dicho esto, y presentadas las principales categorías teóricas retomadas por los autores en su propuesta, el presente estudio adopta la propuesta de González y Nazareno (2024), quienes establecen la conformación del gabinete provincial como un factor para explicar la variación de la desigualdad en el ámbito subnacional. Los autores sostienen que las alianzas gobernantes que se expresan en la composición de los gabinetes gubernamentales y/o los puestos más altos de las estructuras político administrativas juegan un rol importante en el nivel subnacional. Estas alianzas se configuran a partir de dinámicas y estructuras específicamente subnacionales, las cuales no necesariamente coinciden con aquellas del nivel nacional. De este modo, a igualdad de otros factores, los autores entienden las desigualdades



subnacionales como el resultado de interacciones entre las presiones distributivas de alianzas nacionales y alianzas subnacionales.

González y Nazareno (2024) reformulan el concepto de "alianza redistributiva/desarrollista" de O'Donnell (1997), proponiendo el término "alianza progresiva" y manteniendo el de "alianza regresiva". Estos conceptos se reflejan en la composición de los gabinetes gubernamentales y/o los puestos más altos de las estructuras político-administrativas. El núcleo de las alianzas progresivas se forma principalmente por el sector social, que incluye a miembros de organizaciones sociales y sindicatos (tanto públicos como privados). En contraste, las alianzas regresivas se centran en perfiles del sector privado, vinculados a sectores productivos como el agrícola o el energético, diferenciados a su vez en nacional o multinacional según el capital predominante.

A su vez, los autores identifican cuatro sectores que actúan como pivotes, pudiendo incorporarse a alianzas progresivas o regresivas según sus intereses. Uno de ellos es el sector *público*, constituido por los miembros de los partidos políticos. En segundo lugar, el sector *profesional* agrupa a profesionales independientes. En tercer lugar, el sector *burocrático/administrativo* comprende a los miembros de la burocracia de los distintos niveles del estado (nacional, provincial y municipal). Finalmente, la *academia* integra a investigadores y docentes González y Nazareno (2024). Esta estructura conceptual permite analizar las dinámicas de las alianzas políticas en función de la composición sectorial y los intereses de los actores involucrados.

El tipo de alianza dependerá de la fortaleza relativa de cada sector. Ahora bien, la orientación progresiva o regresiva de las alianzas aplica tanto a nivel nacional como al ámbito subnacional. Las desigualdades subnacionales son el resultado de las pujas distributivas entre las alianzas gobernantes nacionales y subnacionales. Se espera que la correspondencia en la orientación progresiva de las alianzas en ambos niveles favorezca menores niveles de desigualdad, mientras que ante la existencia de alianzas regresivas supone mayores niveles de desigualdad. En caso de no coincidir la orientación de las alianzas gobernantes, se esperan niveles intermedios de desigualdad. Así, las políticas distributivas impulsadas por el estado nacional se ven afectadas por la orientación - y los intereses - de las alianzas que gobiernan las provincias, por lo que las desigualdades en el ámbito subnacional son el resultado de las pujas entre las alianzas conformadas tanto en el nivel nacional como en el subnacional (González y Nazareno, 2024).

Los últimos resultados de las investigaciones realizadas por González y Nazareno demuestran empíricamente que la desigualdad aumenta cuando el porcentaje del gabinete conformado por miembros del núcleo de la alianza regresiva es mayor. Esto es especialmente cierto para el sector agrícola, que es el que se encuentra asociado a mayores niveles de desigualdad. Más aún, dado que el núcleo de dichas alianzas se compone de miembros del sector privado cuyos intereses se asocian a políticas de reducción de impuestos, la coalición regresiva necesita profesionales especializados (abogados, contadores, lobistas) - y recursos materiales para financiarlos - a los fines de aumentar la protección de su riqueza e ingresos (González y Nazareno, 2024; Winters, 2011).

Un gabinete predominantemente regresivo tenderá a promover la reducción de impuestos sobre la tierra, la eliminación de regulaciones sobre la concentración de la propiedad rural y a orientar el presupuesto hacia el gasto de capital, incentivando la inversión en infraestructura (Gonzalez y Nazareno, 2024). Es razonable suponer que una alianza regresiva buscará reducir el gasto corriente, especialmente en empleo público y transferencias



sociales, así como flexibilizar la legislación laboral y ambiental (Gonzalez y Nazareno, 2024). Estas decisiones políticas, en conjunto, se asocian con un aumento en los niveles de desigualdad.

Las alianzas provinciales regresivas pueden, por sí mismas, transformar sus intereses en políticas públicas cuando han cooptado el gabinete. Dicho de otro modo, el apoyo del sector profesional no es condición para que este tipo de alianzas incidan en los niveles de desigualdad. En cambio, en caso de las alianzas progresivas, Gonzalez y Nazareno (2024) no encuentran evidencia empírica de que el tamaño de la coalición sea, por sí mismo, suficiente para incidir en los niveles de desigualdad subnacional. En cambio, en alianza con el sector público, los autores encuentran un efecto negativo sobre la desigualdad. Esto puede explicarse a partir del interés político electoral de este último sector ya que, de acuerdo con la teoría del votante mediano, el sector público sería más propenso a adoptar políticas progresivas en tanto estas suponen mayores réditos en términos electorales.

En esta investigación, partimos de la idea de que los resultados distributivos de las sociedades democráticas, y los consecuentes niveles de desigualdad, son el resultado de la puja de intereses distributivos y recursos de poder entre actores sociales en los diferentes niveles de gobierno (Gonzalez y Nazareno, 2024). En este marco, es especialmente relevante el interés de la alianza regresiva en la defensa de la reducción de los impuestos sobre la propiedad de la tierra y la eliminación de las regulaciones a la concentración de la propiedad rural en la provincia de Córdoba. Esta constituye un aporte teórico en tanto es un caso de análisis que aún no ha sido explorado por la literatura sobre la incidencia de alianzas gobernantes sobre la desigualdad subnacional de ingresos.

De esta manera, el caso de Córdoba en el período de estudio seleccionado, ilustra que las alianzas regresivas - y los actores socioeconómicos a los que se asocian - utilizan y presionan al Estado provincial para implementar políticas que favorezcan sus intereses, neutralizando así las políticas redistributivas impulsadas por el gobierno nacional. En esta línea, existen tres mecanismos a través de los cuales las alianzas gobernantes subnacionales pueden aumentar o disminuir incidir en los niveles de desigualdad: impuestos provinciales sobre la propiedad, la política fiscal para el sector agrícola y las variaciones en el destino del gasto corriente y de capital.

Metodología

Este trabajo consiste en un estudio de caso de la provincia de Córdoba con la intención de aportar a las investigaciones que se vienen llevando a cabo desde el equipo de Política Subnacional de la Universidad Católica de Córdoba en el marco del PICT 2019-00443 “Estado, Alianzas y Redistribución. Un estudio subnacional comparado de Argentina y Brasil, 2000-2020”. Dicho proyecto trabaja desde una metodología mixta y un diseño de investigación subnacional comparado. Este diseño permite indagar sobre fenómenos que son oscurecidos por un enfoque nacional, en este caso, la variación de la desigualdad de ingresos en provincias argentinas. En segundo lugar, mitiga el estiramiento teórico (theory stretching) que se produce al aplicar, inapropiadamente, una teoría de un nivel de análisis (nacional) a un segundo nivel de análisis (subnacional). En tercer lugar, contribuye a la innovación metodológica al permitir la utilización de herramientas de vanguardia, como los métodos mixtos que combinan el análisis cualitativo y cuantitativo (Giraudy, Moncada y Snyder 2019, 5-7).



El análisis de las provincias argentinas es relevante para el estudio de la desigualdad, no sólo porque presentan una gran variación entre casos y hacia dentro de los casos a lo largo del tiempo, sino también porque existen factores institucionales y culturales que son comunes a todas las provincias y que pueden ser utilizados como variables de control en un estudio comparado (González y Nazareno 2022, 2). Desde el equipo ya han sido estudiados los casos de Chaco, Corrientes, Tierra del Fuego y Santa Cruz. Indagar sobre el caso de Córdoba aporta al estudio de los mecanismos causales a través de los cuales las alianzas gobernantes inciden sobre la desigualdad. El caso cobra relevancia por dos motivos: por un lado, caso de referencia, dado que su evolución de la desigualdad de ingresos ha seguido de cerca la media nacional. En segundo lugar, por las características de su alianza regresiva, que se compone mayormente del sector agrícola, el cual se encuentra asociado a mayores niveles de desigualdad.

Por un lado, realizamos un análisis descriptivo de datos de desigualdad subnacional de ingresos medidos a nivel provincial y de alianzas gobernantes en la provincia de Córdoba. Elaboramos una base de datos original de los gabinetes subnacionales de la Argentina entre 2003 y 2024²⁵⁰, indicando quiénes los conforman y codificando sus trayectorias políticas. Para el presente trabajo, nuestra variable independiente es el tipo de configuración de las alianzas gobernantes subnacionales. El tipo de alianza se expresa en la composición de los gabinetes gubernamentales y/o los puestos más altos de las estructuras político-administrativas del nivel provincial de gobierno y sus vínculos con diferentes sectores. Según nuestra clasificación y codificación, las/os miembros del gabinete pueden provenir de los sectores social (organizaciones o movimientos sociales: ambientales, feministas y de economía popular), público partidario (políticos de carrera), público profesional (burócratas de carrera, académicos), sindical (dirigentes de sindicatos y/o centrales sindicales), privado (profesionales independientes, consultores, asociaciones profesionales), empresarial pequeño-mediano y grande (sector industrial, de servicios y agropecuario) (González y Nazareno, 2022)

Entre los sectores económicos provinciales más relevantes identificamos, en particular, al agrícola (incluyendo plantaciones extensivas -como caña de azúcar, tabaco, té y yerba mate-, agronegocios -productores de soja y otros granos, ganaderos y lácteos) y al de grandes empresas energéticas, nacionales y multinacionales (como las megaminerías, y grandes empresas de petróleo y gas). Las alianzas y los sectores en cada una de ellas son, centralmente, los siguientes que se expresan en la tabla de González y Nazareno (2024: 9).

²⁵⁰ Agradecemos la colaboración de Agustín Amas, Julieta Esteve, Luis Negro, Micaela Beller, Nicolás Álvarez, Paola Gevaerd, Romina del Tredici, Rosario Brushini, Sergio Gamboa y Virginia Peressotti en la elaboración de la base de datos de gabinetes subnacionales en provincias argentinas.



Tabla 1. Sectores y Alianzas de Gobierno

Alianza de Gobierno	Sector	Organizaciones	Composición Representantes/miembros de:
Progresiva	Social	Social	Organizaciones y movimientos sociales.
Progresiva (Pivotal)	Público/ Partidario	Partidos	Partidos políticos.
Pivotal	Burocracia/ Administración	Burocracia	Burocracia estatal (nacional, provincial, municipal).
	Académico	Academia	Investigadores, docentes, autoridades del sector.
	Social	Sindicatos	Sindicatos públicos y privados.
Regresiva (Pivotal)	Profesional	Profesionales	Profesionales independientes.
Regresiva	Agro	Agronegocios privados locales	Empresas agrícola-ganaderas de capitales mayoritariamente nacionales.
		Agronegocios privados multinacionales	Empresas agrícola-ganaderas de capitales mayoritariamente extranjeros.
	Energía	Sector energético local	Empresas energéticas (minería, petróleo, gas) de capitales mayoritariamente nacionales.
		Sector energético multinacional	Empresas energéticas (minería, petróleo, gas) de capitales mayoritariamente extranjeros.
	Otras Empresas	Privado doméstico	Empresas y cámaras empresariales (incluye todas las categorías de empresas menos la agrícola y energética). Identificamos a los sectores inmobiliario, de la construcción y forestal.
		Privado multinacional	Grandes empresas multinacionales (incluye todas las categorías de empresas menos la agrícola y energética).

En el marco del equipo de investigación dirigido por Lucas González y Marcelo Nazareno, las tres autoras del presente trabajo hemos colaborado en la construcción de una base de datos que clasifica y codifica los/as miembros de los gabinetes provinciales según los sectores económicos y políticos sociales de los que provienen. A partir de boletines oficiales, los sitios de las provincias y diarios locales y nacionales, codificamos con un 1 en caso de encontrar algún representante de estos sectores económicos, sociales o políticos en el gabinete. En caso contrario, codificamos con un 0. Así, según la cantidad total de personas por sector que participen en el gabinete, calculamos el porcentaje que cada sector representa en el mismo.

Cada uno de estos sectores puede integrar una alianza, la cual se califica como progresiva si se compone predominantemente de miembros vinculados a sectores sociales tales como organizaciones ambientalistas, pequeños productores campesinos, movimientos sociales, de pueblos originarios, o feministas; o regresiva, si la integran representantes de las grandes plantaciones extensivas, los agronegocios, los grandes compañías energéticas, y grandes empresas privadas, incluidas las de los sectores inmobiliario, de la construcción y forestal.

A este análisis sumamos el relevamiento de fuentes secundarias para indagar sobre los beneficios fiscales al sector agrícola en el período indicado. Realizamos también un relevamiento a partir del archivo del principal medio de la provincia de Córdoba. La Voz del Interior. Realizamos una búsqueda de todas las notas publicadas desde 1999 hasta 2011 que contuviera los términos 'IMPUESTO EXENCIÓN PROVINCIA AGRO' y sistematizamos los resultados en una base de datos. A partir de esta recopilación y utilizando diversas fuentes secundarias, intentamos rastrear procesos específicos a través de los cuales las alianzas regresivas influyen en la política mediante beneficios y exenciones impositivas, lo que limita



los esfuerzos para reducir la desigualdad. Cabe mencionar que la sistematización de los datos recabados ha sido posible hasta el año 2011.

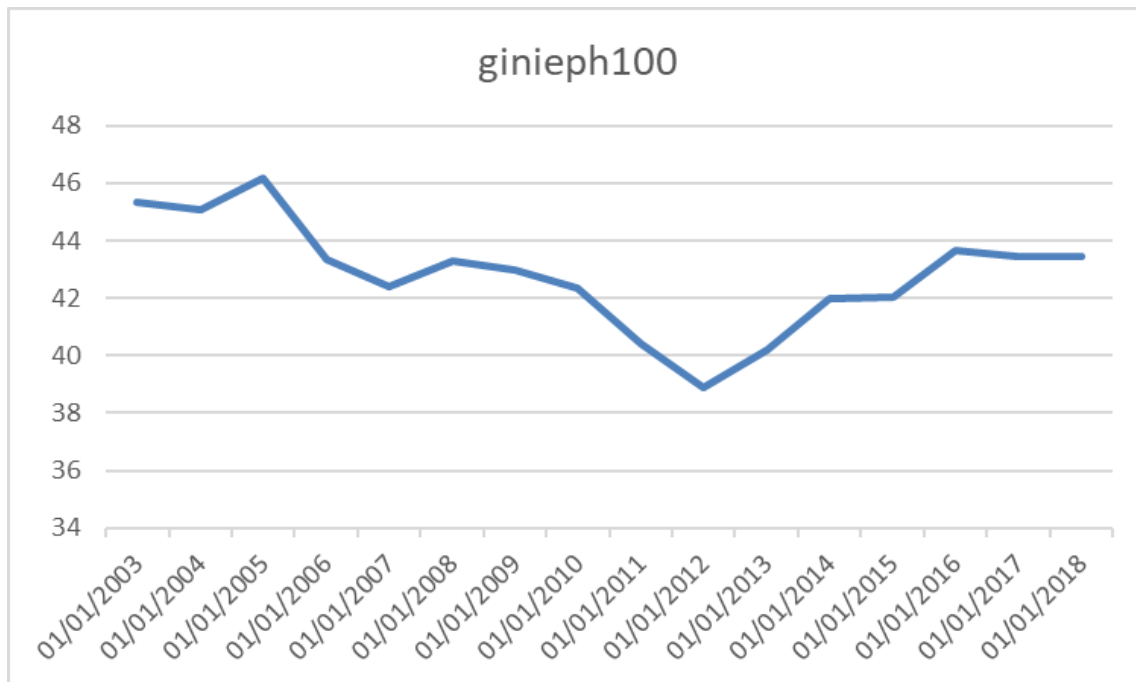
Alianzas regresivas y desigualdad subnacional de ingresos: el caso de la Provincia de Córdoba 2003-2024. Datos y resultados.

Como mencionamos, el caso de la provincia de Córdoba aún no ha sido estudiado por la literatura sobre alianzas gobernantes y desigualdad subnacional de ingresos. Se trata de la segunda jurisdicción más poblada del país, luego de la provincia de Buenos Aires. En Córdoba, además, el sector agrícola cobra gran relevancia en su entramado productivo. La provincia representa el 29,4 % de la producción de granos a nivel nacional, destinada tanto a la industrialización interna como a la exportación²⁵¹. Córdoba también ocupa el primer lugar en la producción de maní, maíz y sorgo, y su economía agropecuaria se completa con una actividad ganadera significativa, que constituye la segunda actividad económica dentro del sector primario provincial. En suma, teniendo en cuenta esta matriz productiva agrícola y la composición mayormente agrícola de la alianza regresiva del gabinete, la provincia de Córdoba resultó un caso de particular interés.

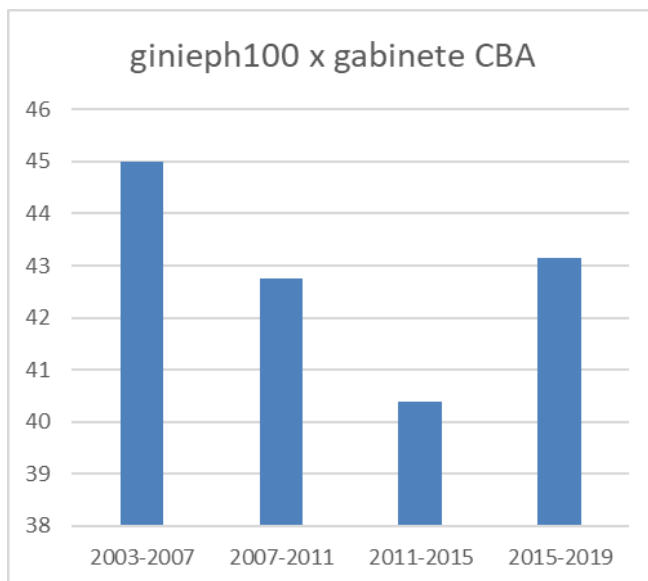
El siguiente gráfico muestra la variación del coeficiente de Gini para el período 2003-2018. El mismo evidencia que los niveles de desigualdad en la provincia de Córdoba siguen tendencias similares a las observadas a nivel nacional. Durante el período analizado, este indicador en Córdoba ha mostrado una tendencia relativamente constante, con fluctuaciones menores. El punto máximo se registró en 2005 (46,1), cercano al valor nacional (47,8)²⁵², mientras que el mínimo se alcanzó en 2012 (38,9), coincidiendo con una disminución de la desigualdad a nivel país (41,4).

²⁵¹ Exportadores de Córdoba. "Recursos Primarios". Recuperado de: <https://www.exportadoresdecordoba.com/sectores-productivos/recursos-primarios/#:~:text=Cada%20habitante%20de%20C%C3%B3rdoba%20produce,provincia%20como%20a%20la%20exportaci%C3%B3n.>

²⁵² <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=AR>



En los últimos años se observa una tendencia al alza en la desigualdad, aunque sin alcanzar los niveles más altos registrados al inicio del período. Un análisis por gestión de gobierno muestra que los gobiernos de De la Sota han registrado el punto más alto y más bajo de la desigualdad. Entre 2003 y 2007 se registró el máximo nivel de desigualdad, mientras que los niveles más bajos se registraron entre 2011-2015. Por su parte, las gestiones de Schiaretti (2007-2011 y 2015-2019) evidencian niveles de desigualdad intermedios, sin mayores variaciones entre sí.

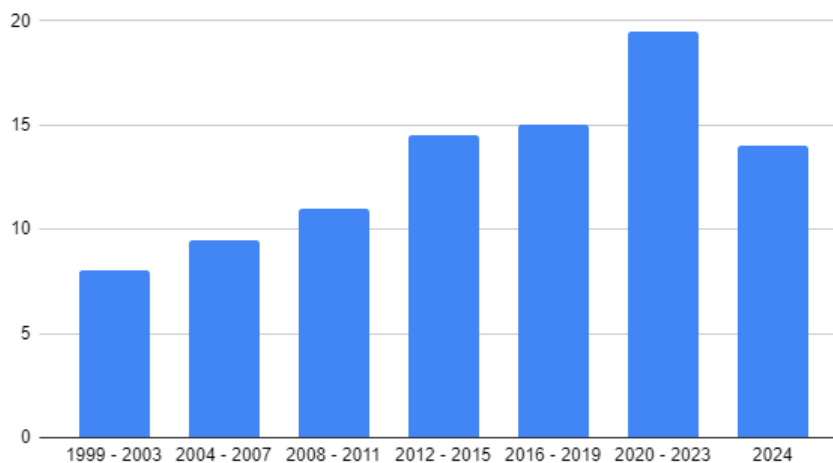


El siguiente gráfico muestra la cantidad de Ministerios entre 1999-2024. Durante este período estudiado, la gobernación estuvo en manos del partido justicialista, alternando entre dos gobernadores: José Manuel de la Sota (1999-2007 y 2011-2015) y Juan Schiaretti (2007-2011 y 2015-2023). Actualmente, la gobernación de la provincia se encuentra en manos de Martín Llargora. En este período la cantidad de ministerios fue aumentando progresivamente,



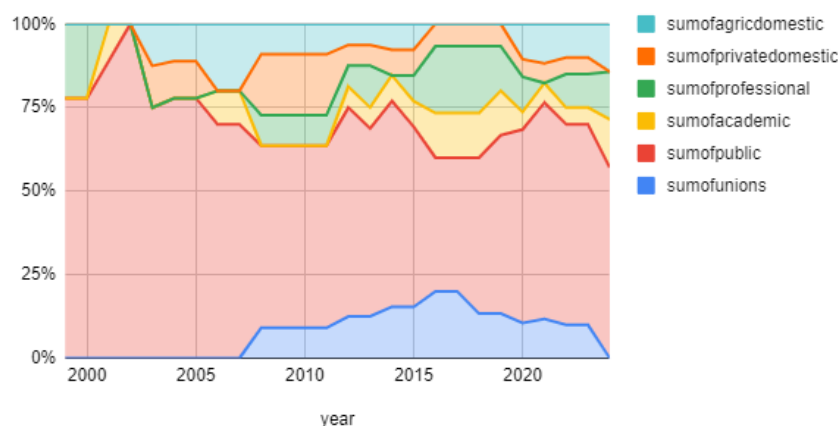
comenzando con 5 ministerios en el 2005 y alcanzando el máximo de 20 ministerios en 2022 y 2023.

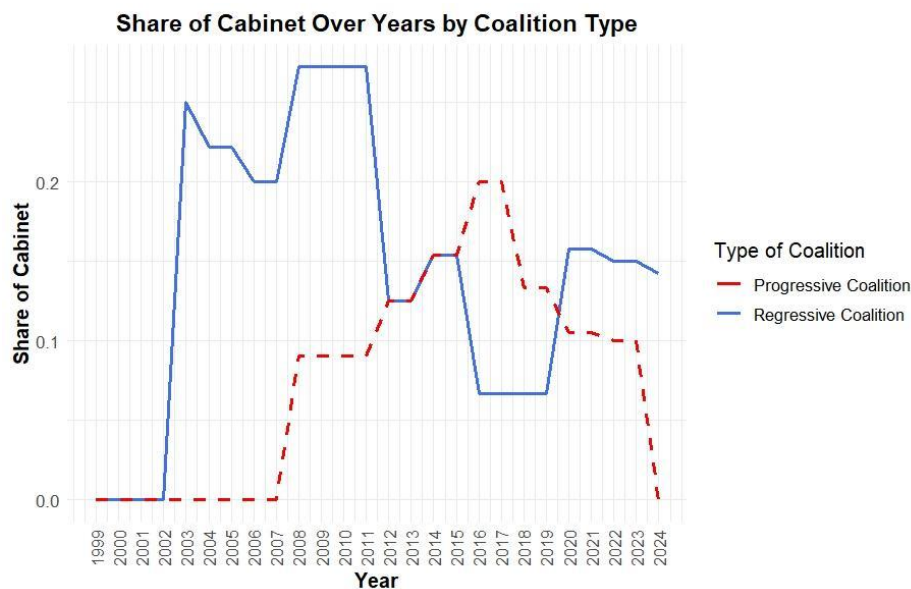
Cantidad de ministerios por gestión de gobierno



El siguiente gráfico muestra los distintos sectores de los cuales provienen los Ministros a lo largo del tiempo. La mayoría de los ministros provienen del sector público, conformando siempre como mínimo un 50% del total del gabinete. El gabinete de Martín Llaryora es el más paritario, ya que presenta una mayor participación de mujeres (25%), seguido por el de Juan Schiaretti (16.7%) y finalmente el de José Manuel de la Sota (12.5%). Aunque todos los gabinetes tienen una predominancia masculina, se observa un incremento en la representación femenina en los gabinetes más recientes.

sumofunions, sumofpublic, sumofacademic, sumofprofessional, sumofprivatedomestic...





Por un lado, no se registra participación de sectores vinculados a las alianzas progresivas hasta diciembre de 2007, con la incorporación de Manuel Grahovac como Ministro de Educación, quien se mantuvo en el cargo hasta 2023. Dicha participación crece de manera gradual, aunque sostenida, hasta 2017, registrando su punto máximo, con la incorporación de Alejandra Vigo como Secretaria de Equidad y Promoción del Empleo. Posteriormente, su presencia disminuye de forma paulatina hasta 2020 y se estabiliza, declinando abruptamente en 2024, cuando la participación de la colación progresiva en el gabinete vuelve a ser cero. Los miembros de dicha coalición provienen casi exclusivamente del sector sindical y se concentran en el Ministerio de Educación, en el Ministerio de Trabajo y en el Ministerio de Promoción del Empleo.

Por otro lado, la alianza regresiva se caracteriza por una representación predominante del sector privado doméstico y el sector doméstico agrícola. En el período estudiado no se registran ministros provenientes de los sectores privado multinacional, agrícola multinacional, energético doméstico y energético multinacional. Entre los años 2008 y 2011 la alianza regresiva alcanza su valor máximo, con 0.272727 de sus Ministros provenientes del sector privado. La alianza regresiva se vinculó principalmente a la cartera de producción, cuya nomenclatura varía a lo largo del tiempo²⁵³.

En el Ministerio de Producción se presenta una marcada presencia de la coalición regresiva, integrada principalmente por ministros provenientes del sector privado. Entre julio de 2003 y diciembre de 2007, Adriana Mónica Nazario, proveniente del sector agrícola doméstico, estuvo a cargo del Ministerio de Producción y Trabajo. Contadora y productora agropecuaria desde 1984, tiene una extensa trayectoria en el sector privado antes de incursionar en la gestión pública. Tras obtener su título en 1986, se desempeñó en la empresa familiar de su primer esposo, “La Italiana”, una reconocida fábrica de pastas en Córdoba con más de 60 años de historia, donde ocupó roles de liderazgo. En 1999, comenzó su carrera en la función pública al ser designada Secretaria de Desarrollo Económico, Producción y Empleo en la intendencia de Río Cuarto.

²⁵³ “Producción y Trabajo”, “Industria, Comercio y Trabajo” y “Agricultura, Ganadería y Alimentos”) y al Ministerio de Obras y Servicios Públicos.



En diciembre de 2007, el Ministerio de Producción se disolvió, dividiéndose en dos nuevas carteras: Industria y Agricultura, ambas bajo dirección del sector privado, en cumplimiento con la ley orgánica de ministerios que asignaba competencias sobre producción a ambas áreas. En diciembre de 2023, se restableció el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, con Dellarossa, también del sector agrícola doméstico, al frente de la nueva entidad. Pedro Dellarossa fue productor agropecuario desde febrero de 1999. Además se desempeñó como Concejal de Marcos Juárez y posteriormente fue intendente de Marcos Juárez en dos períodos (2014 y 2022).

El Ministerio de Industria, Comercio y Trabajo quedó bajo la dirección del sector privado doméstico desde diciembre de 2007 hasta diciembre de 2013, cuando pasó brevemente a estar a cargo del sector público hasta 2014, año en el cual asumió un representante del sector profesional por un año. A partir de diciembre de 2015, Roberto Hugo Avalué, del sector privado doméstico, asumió como ministro. Previamente había ocupado posiciones clave en el sector industrial de Córdoba y a nivel nacional, principalmente vinculadas a la industria metalúrgica y de autopartes. Fue Presidente de la Cámara de Industriales Metalúrgicos de Córdoba, del Consejo Federal de la Industria de Córdoba y del Consejo Coordinador de la Industria de Autopartes, además de liderar la Federación de la Industria Metalúrgica de la República Argentina y ejercer como Vicepresidente del Consejo Argentino de la Industria. Su experiencia en el sector público incluye cargos ejecutivos como Director del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Presidente del Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSEP), y Secretario de Industria, Comercio, Minería y Alimentos, así como de Industria y Minería de la provincia. Avalué se desempeñó en el cargo hasta diciembre de 2019.

Posteriormente, desde diciembre de 2013 hasta diciembre de 2023, el ministerio estuvo en manos de Accastello, proveniente del sector público. Dirigente peronista, fue Ministro de Gobierno en Córdoba entre 2003 y 2005, cuando asumió como diputado nacional. Luego de su paso por el Congreso, fue intendente de Villa María en dos mandatos consecutivos (2007-2015). En 2015, se postuló para gobernador, quedando en tercer lugar. Retornó al gabinete provincial en diciembre de 2013 como Ministro de Industria, Comercio y Minería, cargo que desempeñó hasta diciembre de 2023 bajo la gestión de Juan Schiaretti. Durante este periodo, la dirección de Industria mostró un predominio del sector privado doméstico, que lo lideró durante casi una década completa.

Por otro lado, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos también estuvo bajo la administración del sector privado entre diciembre de 2007 y diciembre de 2015. Durante estos años, la cartera fue dirigida por cuatro años por el sector privado doméstico y otros cuatro por el sector agrícola doméstico. En diciembre de 2007, Carlos Mario Gutiérrez, del sector privado doméstico, asumió el cargo. Antes se desempeñó como abogado en un estudio privado entre 1993 y 2012. Además, se ha desempeñado como comerciante en Río Cuarto. Más adelante fue Asesor del Secretario de Industria de la Nación, Jefe de Asesores de Gabinete en la Subsecretaría de Acción Política de la Presidencia, Director de Microemprendimientos en la Provincia de Córdoba y Concejal en la ciudad de Río Cuarto.

En diciembre de 2011 fue reemplazado por Néstor José Antonio Scalerandi, del sector agrícola doméstico, quien permaneció en el cargo hasta diciembre de 2013. Néstor se destacó por su experiencia en el sector privado, especialmente en explotaciones rurales, ya que desde 1961 se desempeñó en áreas vinculadas a la ganadería, lechería y agricultura. Además, ha trabajado como asesor económico para empresas en crisis, aportando su expertise en



contextos difíciles. También ha sido consultor del Banco Mundial en Bolivia para el programa Prosaftco, mostrando su alcance en proyectos internacionales. Su trayectoria incluye cargos académicos en economía y desarrollo en la Universidad Católica de Córdoba.

A partir de entonces, Julián María López, también del sector agrícola doméstico, lideró la cartera hasta diciembre de 2015. Abogado y productor agropecuario, se formó en la Universidad Nacional de Córdoba, donde también comenzó su militancia política. Asumió como intendente de Melo en 2005, fue reelegido en 2007 y 2011. Más adelante fue Ministro de Gobierno entre 2013 y 2015, y luego Ministro de Justicia y Derechos Humanos desde 2019 hasta 2022, cuando asumió como Ministro de Gobierno y Seguridad. En diciembre de 2023 regresó como Ministro de Justicia y Trabajo, continuando en el cargo hasta, al menos, julio de 2024.

Desde diciembre de 2015 hasta diciembre de 2023, el ministerio estuvo a cargo de Busso, representante del sector público, quien luego pasó a liderar el Ministerio de Agroindustria. Abogado egresado de la Universidad Nacional de La Plata, comenzó su carrera política como intendente de Serrano en 1983, destacándose por ser el intendente más joven del país. Su trayectoria incluye roles en el sistema previsional, como secretario de Previsión Social, y en el Tribunal de Cuentas de Córdoba, donde llegó a ser presidente. En 2006, asumió como Ministro de Seguridad de Córdoba, cargo que ocupó hasta 2007. Desde 2015 hasta 2023, se desempeñó como Ministro de Agricultura y Ganadería, y en diciembre de 2023 fue nombrado Ministro de Bioagroindustria, cargo que continúa ejerciendo hasta, al menos, julio de 2024.

Este recorrido revela la dinámica en la dirección de los ministerios vinculados a la producción, que estuvieron en gran parte dirigidos por miembros provenientes del sector privado. Observamos que la participación del sector privado doméstico en el ministerio de Industria, Comercio y trabajo fue constante durante 10 años. Por otro lado, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos estuvo 4 años a manos del privado doméstico y 4 a manos del agrícola doméstico.

Política fiscal para el sector agrícola

Sostenemos que la alianza regresiva, particularmente agrícola, está interesada en una cuestión clave que es la política fiscal para beneficiar al sector del agro. Esto lleva a profundizar la desigualdad de ingresos o poner frenos a su disminución. El análisis preliminar y exploratorio de las noticias de La Voz del Interior entre los años 1999 y 2011²⁵⁴ muestra que las exenciones fiscales para el sector agropecuario mayormente se justifican en contextos de emergencia o como impulso productivo. Las exenciones y beneficios impositivos se utilizan como herramienta para atraer inversiones y proteger al sector agroganadero en momentos críticos. Por ejemplo, durante las inundaciones en 1999²⁵⁵ o en la épocas de sequía

²⁵⁴ No encontramos registros en el archivo de La Voz del Interior de política fiscal para el sector agrícola entre 2011 y 2018. Eso no implica que no se hayan desarrollado políticas vinculadas a ese sector, pero no encontramos registros en este archivo particular.

²⁵⁵ http://archivo.lavoz.com.ar/intervoz/99/04/15/ec_n3.htm;
http://archivo.lavoz.com.ar/intervoz/2000/10/01/ec_n10.htm;
http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=2751&high=IMPUESTO%20EXENCI%D3N%20PROVINCIA%20AGRO



e incendios forestales en 2009²⁵⁶, se han aplicado exenciones al impuesto inmobiliario rural, así como beneficios financieros y créditos especiales.

Por otro lado, la exitosa ley de Promoción Industrial sancionada en 2003²⁵⁷ permitió que en 2007²⁵⁸ se instalaran parques industriales donde se consolidan focos de atracción empresarial. En estos parques se aplicaron exenciones fiscales de hasta 10 años como incentivo para la producción industrial.

La presión del sector agrícola en la provincia refleja una fuerte influencia en la política fiscal. Esto se vuelve evidente con el posicionamiento de la provincia durante la crisis del 2008 y la posterior condonación de una cuota del Inmobiliario Rural como alivio ante la sequía en 2009²⁵⁹. En este período, además, es cuando mayor es la alianza regresiva en el gobierno provincial.

Industrias específicas como la aceitera, láctea y manisera, recibieron atenciones específicas, como la exención del ITC anunciada en 2001²⁶⁰ y retomada en 2005²⁶¹, cuando la petrolera Esso acordó congelar precios a cambio de exenciones para importar gasoil.

En el año 2023, en un acto encabezado por los Ministros de Finanzas (Osvaldo Giordano, proveniente del sector profesional e integrante de Fundación Mediterránea desde 1985) y Producción (Sergio Busso, proveniente del sector público), el gobierno provincial anunció una reducción del 60% a la alícuota de Ingresos Brutos (IIBB) para las actividades de servicios vinculadas a la producción primaria. Esto llevó a la provincia a tener el valor más bajo a nivel nacional en la alícuota de IIBB en el rubro Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca, que en Córdoba es del 0,07% a diferencia del 0,52% del promedio del país²⁶².

256

http://archivo.lavoz.com.ar/Nota.asp?nota_id=485515&high=IMPUESTO%20EXENCI%D3N%20PROVINCIA%20AGRO

257

http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=178404&high=IMPUESTO%20EXENCI%D3N%20PROVINCIA%20AGRO

258

http://archivo.lavoz.com.ar/Nota.asp?nota_id=80879&high=IMPUESTO%20EXENCI%D3N%20PROVINCIA%20AGRO

259

http://archivo.lavoz.com.ar/Nota.asp?nota_id=485515&high=IMPUESTO%20EXENCI%D3N%20PROVINCIA%20AGRO

260

http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=39421&high=IMPUESTO%20EXENCI%D3N%20PROVINCIA%20AGRO

261

http://archivo.lavoz.com.ar/NotaAnterior.asp?nota_id=318544&high=IMPUESTO%20EXENCI%D3N%20PROVINCIA%20AGRO

²⁶² Gobierno de la Provincia de Córdoba (2023). Recuperado de: <https://prensa.cba.gov.ar/campo/agro-cordoba-bajo-alicuotas-de-ingresos-brutos-y-beneficia-a-9000-empresas/#:~:text=Agro%3A%20C%C3%B3rdoba%20baj%C3%B3%20al%C3%ADcuotas%20de%20Ingresos%20Brutos%20y%20beneficia%20a%209.000%20empresas,-08%2F08%2F2023&text=Las%20firmas%20prestan%20diferentes%20servicios,beneficios%20fiscales%20para%20el%20campo.>



Referencias

- Amartya Sen, *Inequality Reexamined* (Harvard University Press, 1992).
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab wir2022.wid.world
- Del Tredici, R. (2022) *Haciendo que la redistribución funcione: sociedad civil y desigualdad subnacional en Argentina*.
- Kelly, Nathan J. y Christopher Witko. 2012. "Federalism and American Inequality." *The Journal of Politics* 74(2): 414-426.
- Giraudy, Agustina; Moncada, Eduardo y Snyder Richard (2021) *El análisis subnacional: aportes teóricos y metodológicos a la política comparada*. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), pp. 1-34.
- González L., Nazareno M. (2021) *Estados, alianzas y desigualdad subnacional: dos provincias argentinas en perspectiva comparada, 2003-2015*.
- González L., Nazareno M. (2024) *States, Alliances, and Subnational Inequality: Argentina in Comparative Perspective, 2003-2019*. *The Journal of Federalism*, 1–26 <https://doi.org/10.1093/publius/pjae013>
- O'Donnell, Guillermo. 1997. "Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976." En *Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, editado por Guillermo O'Donnell. Buenos Aires: Paidós, 31-68.
- Winters, J. 2011. *Oligarchy*. New York: Cambridge University Press.



El MAS como instrumento político diferenciado. Desafiando el paradigma de los partidos tradicionales

Rocío Oelschlager

rocioelschlager@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario, Argentina

RESUMEN

El ascenso del Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia marcó una ruptura con el modelo político tradicional, integrando demandas de movimientos sociales e impulsando la justicia social. Entre 1980 y 2002, el sistema político boliviano se caracterizó por una fragmentación partidaria, coaliciones gubernamentales y una cultura de pactos, factores que erosionaron la confianza ciudadana y crearon el contexto para la llegada del MAS y la elección de Evo Morales como presidente en 2005.

El MAS surgió como una alternativa política impulsada por sectores campesinos e indígenas, especialmente productores de coca, que se sintieron excluidos de la política tradicional. Bajo una estructura de “instrumento político”, el MAS fusiona las dinámicas partidarias con el activismo social, cuestionando el enfoque neoliberal predominante y promoviendo la inclusión de sectores marginados. Su discurso de justicia social y defensa de los derechos indígenas y campesinos resonó profundamente en un electorado que buscaba un cambio genuino.

El presente ensayo enfatiza la relevancia histórica y política del MAS en Bolivia, así como su impacto en América Latina, al ofrecer un modelo de participación que revaloriza las identidades locales y étnicas. La llegada de Morales al poder simboliza una nueva etapa de participación ciudadana y movilización social en la política boliviana y regional.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.



INTRODUCCIÓN

Durante un largo tiempo, la política boliviana ha sido considerada una de las más inestables de América Latina. Sin embargo, en las últimas décadas su historia política ha experimentado un intenso proceso de exitosa movilización social, como señala María Ocampo Pinto (2006). Dicho proceso ha tenido un impacto significativo en el sistema electoral y en el consecuente ascenso del Movimiento al Socialismo (MAS).

Desde el regreso a la democracia, entre 1985 y 2002, la fragmentación de la representación popular, la formación de amplias coaliciones de gobierno y la estabilidad de los ejecutivos se constituyeron como las principales características del sistema electoral y la vida partidaria boliviana. La práctica política no iba más allá de un bajo nivel de discusión en torno a las agendas de gobierno en las que los diferentes candidatos, desde los partidos tradicionalmente de izquierda como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), hasta los partidos de derecha como el partido Acción Democrática Nacionalista (ADN), compartían un acuerdo sobre la agenda económica neoliberal.

No obstante, algo ocurrió en el proceso político previo a las elecciones de 2005, transformando de manera contundente la dinámica de la alternancia partidaria en el poder y permitiendo el ascenso de alternativas radicales. Allí donde las prácticas patrimonialistas de los partidos vulneraron y erosionaron los avances institucionales de la democracia, el surgimiento del MAS es considerado como un punto de inflexión en la historia, originado por una confluencia de factores sociales, económicos y políticos que tienen lugar en un prolongado ciclo de conflictividad (Machado, 2010: 4).

Lo que Fernando Mayorga bautizó como “presidencialismo parlamentarizado, fruto de un peculiar mestizaje de estructuras básicas del régimen presidencialista con mecanismos parlamentaristas”²⁶³, se convertirá en la piedra angular del nacimiento de un movimiento social con raíces cocaleras que tendría como ápice la victoria y consolidación en 2005 de Evo Morales en la presidencia.

En este contexto, surge la pregunta de qué sucedió en Bolivia para que las instituciones, diseñadas para garantizar la estabilidad y la preservación del sistema de partidos, generaran el efecto contrario y facilitaran la renovación y el cambio de las estructuras que debían proteger. Además, resulta relevante comprender como un defensor de los indígenas y campesinos cocaleros, como Evo Morales, logró alcanzar la presidencia con un nivel de apoyo electoral tan alto como el obtenido en 2005.

Con el fin de abordar estas interrogantes, el presente trabajo analizará el sistema electoral boliviano y el ascenso del MAS entre la década del '80 y principios de los 2000. A través de este ensayo, se busca comprender los cambios significativos que tuvieron lugar en la política boliviana y su impacto en la trayectoria del MAS y la presidencia de Evo Morales.

²⁶³ MAYORGA, Fernando: “Presidencialismo parlamentarizado y gobiernos de coalición en Bolivia”, en LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, p. 206.



LA DINÁMICA DEL PRESIDENCIALISMO PARLAMENTARIZADO Y LA LÓGICA DE LOS PACTOS: LOS AÑOS PREVIOS AL ASCENSO DEL MAS

Entre 1980 y 2002, Bolivia experimentó un proceso de redefinición del Estado y una ruptura del modelo de “democracia pactada” que había existido hasta entonces. Según Machado (2010), la crisis institucional y el debilitamiento de los partidos políticos frente a nuevos actores, como movimientos sociales, cívicos y regionales, llevaron a una reconfiguración del sistema electoral y de la estructura institucional del Estado, que había sido deslegitimada y cuestionada durante mucho tiempo.

Durante estos 20 años, en un sistema político basado en la cultura de pactos y coaliciones, las coaliciones con una visión patrimonialista del Estado se convirtieron en el antídoto para evitar la desaparición de los partidos políticos. Desde principios de los años 80, el panorama boliviano estaba dominado por un multipartidismo moderado centrado en tres partidos principales: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionario (MIR) (Rodrigues Gomes, 2016: 124).

Según Torrico (2004), durante los años 80 y principios de los 2000, ningún candidato presidencial logró obtener una mayoría absoluta de votos en las elecciones generales, lo que significaba que todos los presidentes de ese período eran elegidos en una segunda vuelta congresal. Esta característica particular aproximaba al presidencialismo boliviano a un régimen de tipo parlamentarista, donde el jefe de gobierno es elegido por el Poder Legislativo. Sin embargo, la elección del Presidente y Vicepresidente por parte del órgano legislativo no afectaba una de las características típicas del presidencialismo: la permanencia del Ejecutivo no dependía de preservar la confianza del Congreso, ya que el mandato seguía siendo fijo e independiente respecto del apoyo de uno en el otro. El corolario de ese mandato constitucional era la cooperación institucional entre las principales agrupaciones, lo cual significaba el reparto burocrático del estado entre el partido ganador y el perdedor en las elecciones presidenciales (Ocampo Pinto, 2006: 19). Por esta razón, Mayorga denomina al sistema político boliviano como un “presidencialismo parlamentarizado”.

El sistema electoral para conformar el Congreso se basaba en la representación proporcional con lista cerrada y voto único para el elector, lo que provocaba que la distribución de legisladores electos fuera muy cercana a los resultados de la elección presidencial. La segunda vuelta congresal, con independencia del número de candidaturas que podían participar en ella, terminaba generando incentivos para que los partidos buscaran coordinarse poselectoralmente, ya que los apoyos en esta instancia se convertían posteriormente en coaliciones de gobierno (Torrico, 2004: 83). Si a esto le sumamos el aumento en la tendencia a la fragmentación de las preferencias de los votantes quienes buscaban emitir un voto sincero dado que, ante la expectativa -cumplida elección tras elección- de que los partidos se verían obligados a conformar coaliciones de gobierno, buena parte de los votantes trataba de impulsar que su partido de preferencia ingresara a las mismas (Torrico, 2004: 84), la dificultad para alcanzar la mayoría absoluta en el Legislativo era cada vez mayor.

En consecuencia, la formación de coaliciones a partir de las cuáles se elegía Presidente y luego se gobernaba, era un efecto de la interacción entre el diseño electoral presidencial, el



diseño electoral legislativo y la fragmentación de preferencias de los electores (Torrico, 2004: 84).

Siguiendo a Rodrigues Gomes (2016), la lógica centrípeta que caracterizaba al sistema transformaba a todos los partidos con representación parlamentaria en potenciales socios de coalición, sin importar ideologías o rivalidades históricas (Rodrigues Gomes, 2016: 121). La dinámica de coaliciones y pactos de gobierno implicó que, aunque algunos partidos emergieron inicialmente como movimientos antisistémicos, pronto se vieron atrapados por la lógica centrípeta del sistema de partidos, lo que llevó a que gradualmente abandonaran o modificaran sus propuestas para adoptarse a la corriente dominante.

Aunque necesaria para garantizar la estabilidad gubernamental, la lógica de los pactos socavó gradualmente la confianza de los ciudadanos en la integridad de los partidos, a quienes observaban utilizando el Estado para su propio beneficio y clientelismo, en lugar de trabajar en pro del bienestar común. Como resultado, la credibilidad general del sistema de partidos se vio afectada.

Reformas políticas y la decadencia del sistema que buscaban prolongar

A pesar de las ventajas mencionadas en cuanto a estabilidad y gobernabilidad, el sistema político partidario presentaba una serie de problemas como la homogeneización ideológica y programática, la patrimonialización del Estado, el clientelismo y el caudillismo interno. Estos problemas, además, se relacionaban con resultados económicos insatisfactorios. Estas deficiencias llevaron los líderes de los partidos sistémicos a concertar una serie de cambios que mejorasen la calidad del funcionamiento de las instituciones estatales y de la participación democrática, sin que eso implicase ceder sus cuotas de poder (Rodrigues Gomes, 2016: 134).

En 1994 se llevó a cabo una reforma constitucional y la aprobación de la Ley de Participación Popular, seguida por la aprobación de la Ley Electoral 1704 dos años después. Rodrigues Gomes (2016) menciona que dichas medidas tenían como objetivo principal cambiar el sistema electoral boliviano, abandonando el sistema proporcional tradicional y adoptando un sistema mixto de tendencia proporcional por compensación.

A pesar de estas reformas, la insatisfacción ciudadana siguió aumentando, ya que no lograron cambiar de manera fundamental el proceso de toma de decisiones en los poderes estatales. La reforma electoral tuvo efectos principalmente formales y no fue suficiente por sí sola para abordar los problemas derivados de la reducción de las diferencias programáticas e ideológicas entre los partidos establecidos, la patrimonialización del Estado y el distanciamiento entre los electores y los representados. Esto se reflejaba en las elecciones de 1997, donde el sistema de partidos mantuvo su formato multipartidista de carácter moderado, con cinco partidos relevantes en ese momento: ADN, MNR, MIR, UCS y CONDEPA²⁶⁴, que obtenían votos similares y se mantenían bajo la misma tendencia centrípeta, motivada por la hegemonía de un centro ideológico y por el predominio del pacto como procedimiento para resolver la titularidad gubernamental y dotar de mayoría parlamentaria al gobierno de turno (Machado, 2010: 16).

²⁶⁴ Acción Democrática Nacionalista, Movimiento Nacionalista Revolucionario, Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Unidad Cívica Solidaridad y Conciencia de Patria.



Sin embargo, los cambios introducidos por las reformas y la Ley de Participación Popular ampliaron las posibilidades de participación en las instituciones estatales, tanto a nivel municipal como en la Cámara de Diputados, el corazón mismo de la democracia pactada.

Desde el punto de vista de los partidos sistémicos, la creación de circunscripciones uninominales y la LPP, junto con la actualización del padrón electoral, favorecieron inadvertidamente los fenómenos de regionalización y ruralización de la política en un país con notables diferencias regionales y descuidaron la aparición de nuevos actores sociopolíticos (Rodrigues Gomes, 2016: 135).

Las reformas relacionadas con la territorialización y descentralización de la política (LPP e inclusión de diputados uninominales) tuvieron como consecuencia directa el surgimiento de nuevos partidos caracterizados por una fuerte presencia municipal y liderazgos locales que representaban una amenaza a la composición del sistema de partidos.

La descentralización política del Estado permitió la politización del clivaje campo-ciudad y determinó la ruralización de la política sobre la base de la llegada del Estado al ámbito local, donde antes no tenía presencia, y la articulación entre el municipio y las formas de protesta anti institucionales, cuya raíz se encuentra en la ajenidad –o por lo menos distancia– entre el Estado y el campesino-comunario (Zuazo, 2010: 124).

La caída del sistema político-partidario no se debió tanto a la inmovilidad de las élites dirigentes, sino a la limitada o ineficaz naturaleza de sus iniciativas y al potencial inesperado de los cambios para impulsar una participación diferente con actores de una tipología distinta, así como generar mayores expectativas de participación, hasta entonces frustradas. Si el Estado había fracasado en autorreformarse, las transformaciones más radicales vendrían de otra parte, de las capas políticamente excluidas de la población (Rodrigues Gomes, 2016: 135). Se sentaron las bases para una transformación más profunda en la vida política y democrática de Bolivia.

Un movimiento de raíces cocaleras

En un contexto en el que la izquierda boliviana prácticamente había desaparecido del sistema de partidos y se refugiada en la Sociedad Civil, se evidenciaba un distanciamiento entre el Estado y la gran masa ciudadana. La incapacidad del sistema político para construir mecanismos institucionales que respondieran a las demandas provocó el surgimiento de organizaciones sociopolíticas no partidarias, como sindicatos obreros y campesinos, pueblos indígenas, comités autonómicos y asociaciones de vecinos.

Estas organizaciones lograron condicionar la acción gubernamental y algunas de ellas decidieron incursionar en la actividad partidaria para influir directamente en las decisiones políticas. En este contexto, los partidos sistémicos, sin darse cuenta, favorecieron fenómenos de regionalización y ruralización política, descuidando la aparición de nuevos actores sociopolíticos que buscaban influir directamente en las decisiones políticas, entre ellos, los cocaleros y su instrumento político: el MAS.

El Movimiento al Socialismo, como movimiento de izquierda con raíces cocaleras y respaldado por sectores indígenas y campesinos, se presentó como una alternativa que prometía representar los intereses de los marginados y excluidos. Su discurso antineoliberal y su enfoque en la justicia social resonaron con gran parte de la población, especialmente en el contexto de descontento con los partidos políticos tradicionales y su forma de gobernar.



Un aspecto destacado del nuevo electorado que propicio la aparición de partidos desafiando el poder existente no fue solo su cantidad, sino también su origen y composición social. Características relevantes incluían la falta de educación formal, bajos ingresos, residencia en zonas rurales y ser migrantes internos. Se trataba de una masa considerable de votantes, depositando sus sufragios por primera o segunda vez, muchos de ellos jóvenes sin fidelidades partidarias que habían crecido bajo el rumor permanente del descrédito de la democracia pactada y con pocas perspectivas de prosperidad económica y ascensión social (Rodrigues Gomes, 2016: 132).

El MAS supo aprovechar la disposición potencial de estos nuevos electores para rechazar de manera generalizada las prácticas políticas asociadas con la democracia pactada y cuestionar el sistema político del presidencialismo parlamentarizado.

Ley de Participación Popular (LPP), que amplió la elección de alcaldes mediante voto universal a municipios rurales (anteriormente reservado a las ciudades), y estableció la elaboración participativa de planes de desarrollo municipales y la supervisión de las nuevas autoridades locales por parte de organizaciones territoriales de base, jugó un papel clave en este proceso.

Los lugares de reunión, especialmente en regiones marginadas con fuertes vínculos comunitarios, se convirtieron en escenarios centrales para el ejercicio de la ciudadanía activa y constituyeron un caldo de cultivo ideal para el surgimiento de alternativas locales a las organizaciones partidarias tradicionales. Las victorias de los productores de coca en “sus” municipios cochabambinos y la obtención de responsabilidades locales, contribuyeron a proporcionar una valiosa experiencia política a una cantidad importante de líderes partidarios. Además, el ejercicio del poder local otorgó más crédito a la novedosa apuesta partidaria de los campesinos y les permitió establecerse como una fuerza no despreciable en el panorama regional (Rodrigues Gomes, 2016: 133).

Según Zuazo (2010), las experiencias electorales llevaron a una valorización de la democracia en la que el sufragio adquirió el papel de mecanismo efectivo para elegir y validar gobiernos. El movimiento cocalero, con notables éxitos electorales y su ascenso al poder en diversos municipios, interpeló al resto del campesino y logró liderar el nuevo partido.

Evo Morales, quien había sido un destacado dirigente campesino cocalero desde la década de los 80 y ganó reconocimiento nacional como defensor de los cultivadores de coca en el trópico de Cochabamba, emergió en este contexto de inconformidad y protesta. Así mismo, Morales había sido elegido diputado con la votación más alta de todos los candidatos en las elecciones de 1997, cuando participó bajo la sigla de Izquierda Unida, IU (Ocampo Pinto, 2006: 15).

A medida que se ampliaba la participación y se diversificaba el escenario político, se generaban expectativas y demandas ciudadanas que los partidos tradicionales no lograban satisfacer. La insatisfacción persistía debido a la falta de cambios fundamentales en la toma de decisiones y en la reducción de las brechas ideológicas y programáticas.

El descontento y la búsqueda de alternativas políticas llevaron a un quiebre en el sistema de partidos, erosionando la hegemonía de los partidos establecidos y abriendo espacio para nuevas fuerzas políticas emergentes. En los próximos años, este proceso de transformación



política y democrática en Bolivia se intensificaría, dando lugar a movimientos sociales y políticos que desafiarían el statu quo y jugarían un papel clave en la configuración del panorama político del país.

A partir del año 2000, en Bolivia se desencadenó una crisis en los partidos tradicionales y en el sistema político general. Si bien el MAS acompañaba este proceso de crisis, no lo lideraba ni lo impulsaba. La participación del MAS en los conflictos del 2000 respondía más a la necesidad de generar alianzas con otros grupos sociales que participaban en las luchas sociales que desafiaban al gobierno.

El MAS se había beneficiado del voto de una porción del electorado que desde 1993 buscaba alguna alternativa a los partidos tradicionales. Según el analista político boliviano Fernando Mayorga, Evo Morales logró atraer con exitosamente el respaldo de los bolivianos descontentos con el viejo sistema de los partidos tradicionales.

El éxito electoral del MAS debe ser interpretado como un resultado de un contexto particular que lo coloca como la única alternativa electoral frente a los actores tradicionales que son asumidos como responsables de la crisis que agitaba al país. Es la propia crisis la que lleva al MAS a ser la segunda fuerza política cuando el propio partido no sospechaba aun un triunfo de esa magnitud (Machado, 2016: 32).

Los resultados de las elecciones de 2005 fueron las que marcaron la virtual desaparición del sistema de partidos de las dos últimas décadas. Esta evaporación del sistema tradicional de partidos era casi inevitable, ya que las agrupaciones políticas que lo componían (el MNR, el ADN y el MIR) eran consideradas por la mayoría de los bolivianos como las causas de las crisis de gobernabilidad que había padecido Bolivia en los años recientes (Ocampo Pinto, 2006: 19).

El agotamiento del sistema de partidos provocó una ruptura en la tradicional dispersión del voto. Las elecciones generales de 2005 constituyeron un hito político, no solo en Bolivia sino en América Latina, ya que por primera vez un representante del campesinado indígena llegó al gobierno, y por primera vez desde el regreso a la democracia electoral hace dos décadas, un partido alcanzaba la mayoría absoluta de los votos. Esto le permitió a Evo Morales ser elegido directamente por el voto, sin necesidad de someterse a los acuerdos en el congreso (Ocampo Pinto, 2006: 31).

El triunfo del MAS se debió en gran medida al aumento significativo de la participación electoral en áreas rurales. También es importante destacar que aquellos electores que buscaban desde hacía tiempo una opción política distinta a los tres partidos más importantes de las décadas anteriores encontraron en el Mas no solo una alternativa atractiva, sino también creíble. El triunfo de Evo Morales marcó el colapso del sistema de partidos tal como se conocía hasta entonces.

EL INSTRUMENTO POLÍTICO: UNA FUSIÓN ENTRE MOVIMIENTOS SOCIALES Y ESTRUCTURA PARTIDARIA

El panorama político de Bolivia ha sido desafiado por la irrupción de un partido con fuerza arrolladora, el MAS, que ha desafiado las estructuras y el statu quo establecido por los partidos tradicionales. A diferencia de estos últimos, el MAS ha logrado establecer una identidad propia y ha captado la atención y el respaldo de amplios sectores de la sociedad.



Para comprender la singularidad del MAS, es necesario examinar su conexión con los movimientos sociales y su enfoque en la justicia social y la defensa de los derechos de los sectores excluidos.

Ha planteado una forma inédita de participación política a través del concepto de “instrumento político”, cuestionando las estructuras partidarias clásicas y favoreciendo la participación directa de las organizaciones sociales dentro de ese mismo campo.

El Movimiento al Socialismo – Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos es tanto un partido político como una federación de organizaciones sociales, cuyo ascenso social se ha vinculado estrechamente con un creciente movimiento de luchas sociales en el país.

La base cocalera de la organización liderada por Evo Morales es una variable clave para comprender la dinámica sociohistórica que ha llevado a los movimientos campesinos e indígenas de Bolivia a participar en la competencia electoral política.

La emergencia del Instrumento Político como respuesta a la exclusión de los sectores indígenas y campesinos

Las políticas neoliberales y los partidos tradicionales bolivianos parecían ignorar las demandas de los sectores indígenas y campesinos. El Plan Dignidad, bajo el lema “coca cero”, colocaba en una posición de abierto enfrentamiento al gobierno y a los productores de coca. Las zonas de cultivo se militarizaban, se insistía en la erradicación forzosa y la sustitución por producciones no rentables, se ligaba directamente a la hoja de coca y a sus trabajadores al narcotráfico y se proseguía con los ajustes sobre los sectores más resentidos de la población. En este marco el desarrollo de un instrumento político implicó la confluencia de los sindicatos campesinos y las organizaciones indígenas que pretendían garantizar y profundizar sus conquistas sociales, complementando su accionar con la incursión en la arena político-electoral (Quiroga, 2014: 18).

En un primer momento, se buscó alianzas con diversas coaliciones de izquierda, tales como Izquierda Unida (IU) en 1989, y luego el Eje Pachakuti en 1993, que desembocarían más que todo en un descontento de los cocaleros hacia estos partidos, tanto a causa del comportamiento descrito por muchos como instrumental por parte de estos últimos, como por la marginalidad de esta izquierda dentro del campo político (Do Alto, 2008: 27).

Ante la percepción de que su medio de vida y su identidad estaban en peligro, los campesinos se vieron obligados a desarrollar una estrategia política propia. Optaron por esta opción debido a la falta de alternativas de negociación dentro del sistema social y a la unión de las elites para bloquear cualquier concesión por parte del Estado.

El Instrumento Político (IP) comenzó a participar en elecciones, primero a nivel local y luego nacional. Su estrecho vínculo con las organizaciones de productores de coca le impregnó, en sus primeros años, un carácter netamente corporativo. Es decir, se trataba de un fenómeno eminentemente rural y cochabambino por lo que, en una primera etapa, las articulaciones o alianzas se entablaron en relación a la hoja de coca y a la experiencia sindical (Quiroga, 2014: 19).

La limitada influencia del sector en políticas relacionadas con la coca, debido a las restricciones en las alianzas y el estado del mercado político, llevó a la creación de un nuevo enfoque político innovador. En este enfoque, no había una clara distinción entre las organizaciones sindicales y la estructura del partido, ya que los sindicatos y las



organizaciones sociales de base se convirtieron en secciones fundamentales del IP. A través de la adhesión colectiva de estas organizaciones, se estableció un vínculo “orgánico” entre ellas. En esencia, este instrumento operaba como una federación de organizaciones sociales.

A medida que fue involucrándose en la política regional y nacional, el MAS-IPSP logró erigir un discurso donde la hoja de coca fue ocupando el centro de la lucha social y política en Bolivia (Quiroga, 2014: 19). La defensa de la hoja de coca no solo representaba la reivindicación de la dignidad y la soberanía nacional, sino también la preservación de la herencia cultural de los pueblos originarios: la lucha por el agua, los bloqueos del altiplano, la resistencia a la suba de impuestos y la defensa del gas. Esta lucha por la hoja de coca se enmarcaba en la reivindicación de los recursos naturales saqueados y mal administrados durante siglos por los gobiernos bolivianos.

Este desplazamiento simbólico implicó la politización de la hoja mediante la construcción de una “cadena de equivalencias” (Laclau, 2005) que permite asociar fluidamente la defensa de la coca con la defensa de la cultura andina, con la soberanía y con la dignidad nacional que se sienten amenazadas por el imperialismo norteamericano (Komadina Rimassa, 2008: 4).

La presencia campesina e indígena en esos espacios institucionales muestra una importante renovación de las elites políticas con fuerte acento en aspectos identitarios, tanto de carácter étnico como de género (Mayorga, 2011: 19). El MAS-IPSP se autodenomina como un “instrumento político” en lugar de un partido tradicional, y busca preservar elementos característicos de los movimientos socio-territoriales latinoamericanos, cuestionando el modelo de democracia liberal representativa.

Nace como un partido de estructura indirecta. Esto significa, que la afiliación al partido es una afiliación de las organizaciones sociales: indirectamente, los individuos miembros del sindicato quedan afiliados al partido. Esto explica por qué Evo Morales ha manifestado en varias ocasiones que «donde funcionan bien las organizaciones sindicales no es necesaria una estructura paralela del partido» (Zuazo, 2010: 126).

Quiroga (2014) afirma que el MAS-IPSP ha procurado mantener estructuras organizativas flexibles y fomentar la toma de decisiones a través de asambleas y consensos. El estatuto del mismo refleja esta orientación, con disposiciones que promueven la participación de las bases y la elección de candidatos mediante votación directa en ampliados y asambleas.

El punto fundamental de distinción entre el IP y un partido radica en la estrecha relación con los movimientos sociales. El IP se considera una herramienta que surge de los movimientos sociales para la toma del poder, donde las organizaciones sociales son su base fundamental. Los referentes políticos en este contexto, actúan como propietarios del partido y toman las decisiones. El IP es diferente, se compone de un grupo de organizaciones sociales vivas que participan en la definición de situaciones, pero a diferencia de un partido, no es una entidad en la que solo algunos definen, sino que todos participan en la toma de decisiones.

Con la presencia del MAS en el Gobierno, se han ampliado los grados de participación política y se han incorporado nuevas identidades en el sistema de representación política, provocando una renovación de las antiguas elites políticas; en términos simbólicos y discursivos, existe un predominio de la identidad indígena que ocupa el centro del espacio de discursividad política y tiene efectos institucionales (Mayorga, 2011: 35).



En efecto, el clivaje campo-ciudad reorganiza los valores de acceso al poder en tres órdenes: en primer lugar, por primera vez en la historia republicana se valoriza como capital la pertenencia o ascendencia étnica indígena, expresada en apellidos y en rasgos étnicos. En segundo lugar, el capital educativo y el mérito profesional dejan de ser criterios para el acceso al poder y se convierten incluso en obstáculos. En tercer lugar, hay una valoración del «capital organizativo» de la sociedad boliviana, expresado en la presencia de organizaciones sociales fuertes. Esta valoración recupera una tradición tanto urbana como rural (Zuazo, 2010: 125).

De este modo, la victoria del MAS en las elecciones es un reflejo del poder de los movimientos sociales y la derrota de las pretensiones de los partidos políticos tradicionales. En estos conflictos sociales, MAS había logrado ampliar su discurso para incluir las reivindicaciones de los movimientos de protesta y posicionarse él mismo, si no a la cabeza de las protestas al menos como punto de referencia aceptado (Sven, 2007:15).

El MAS ha comprendido que el camino hacia el poder político requiere movilizar el poder social de los movimientos sociales, pero de una manera distinta. En lugar de incorporar a los actores sociales en una estructura partidaria y establecer jerarquías internas de demandas, busca establecer una relación de igualdad con los movimientos, donde todas las reivindicaciones se unen en una cadena discursiva que desafía el statu quo. El papel del MAS, en consecuencia, es articular esta cadena de demandas en el ámbito político-institucional.

CONCLUSIÓN

En resumen, entre 1980 y 2002, Bolivia experimentó un sistema electoral caracterizado por la fragmentación política, las coaliciones de gobierno y la lógica de los pactos, dinámicas que generaron descontento y desconfianza en la ciudadanía y sentaron las bases para el ascenso del Movimiento al Socialismo (MAS) y la llegada de Evo Morales a la presidencia.

El MAS se presentó como una alternativa desafiante de la tradicional, promoviendo una mayor inclusión social y política, prometiendo representar los intereses de los sectores marginados y excluidos de la sociedad boliviana.

Este ensayo subraya la importancia de la emergencia del MAS como una alternativa a los partidos políticos tradicionales, ofreciendo una visión de mayor inclusión social y política. El apoyo electoral abrumador obtenido, especialmente en las elecciones de 2005 que llevaron a Evo Morales a la presidencia, reflejó el deseo de cambio y la demanda de una mayor inclusión social y política en Bolivia.

La victoria del MAS-IPSP no sólo significó un cambio en los actores y sectores de gobierno, sino que también tuvo un significado simbólico especial con resonancia en toda América Latina y, por qué no, a nivel mundial.

En conclusión, el ensayo resalta la importancia de entender el impacto histórico y político del ascenso del MAS en Bolivia, ya que representa un cambio significativo en la dinámica política del país y una respuesta a las demandas de inclusión y justicia social por parte de amplios sectores de la población. Esta transformación política tiene implicaciones más allá de las fronteras bolivianas, generando atención y reflexiones en otros contextos regionales e internacionales.



BIBLIOGRAFÍA

- CUNHA, C. (2014), “El proceso de cambio en Bolivia: un balance de ocho años”, en *T'inkazos*, Vol. 37 N.º 35.
- DO ALTO, H. (2008), “El MAS-IPSP boliviano, entre movimiento social y partido político” en *Análisis Político*, Bogotá, Vol. 21 N.º 62.
- KOMADINA RIMASSA, J. (2008), “La estrategia simbólica del Movimiento al Socialismo” en *T'inkazos*, Vol. 11 N.º 22-23, pp. 183-196.
- MACHADO, F. (2010), “Partido y algo MAS: descripción y análisis del Movimiento al Socialismo (MAS) como fenómeno político en Bolivia”.
- MAYORGA, F. (2011), “Movimientos sociales y participación política en Bolivia” en CHERESKY, I. (comp.) *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Prometeo.
- OCAMPO PINTO, M. T. (2006), “Bolivia: un viaje por el proceso que eligió a Evo Morales Presidente de Bolivia”, en *Desafíos*, Bogotá, Vol. 14, enero-junio, pp. 10-39.
- QUIROGA, M. V. (2014), “El MAS-IPSP como proyecto político identitario en Bolivia. Reflexiones sobre una experiencia estética y política”, en *Identidades*, N.º 7, diciembre, pp. 16-30.
- RODRIGUES GOMES, D. M. (2016), “Los marcos de referencia políticos del movimiento al socialismo boliviano (1995-2005)”, pp. 112-170.
- SVEN, H. (2007), “¿Hacia un partido “tradicional”? Un análisis del cambio organizativo interno en el Movimiento Al Socialismo (MAS) en Bolivia”, en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Coloquios.
- TORRICO, M. (2014), “Bolivia: nuevo sistema electoral presidencial y coordinación política de los partidos” en *Perfiles latinoamericanos*, Vol. 22 N.º 43 (77-102).
- ZUAZO, M. (2010), “¿Los movimientos sociales en el poder?”, en *Revista Nueva Sociedad*, Vol. 227, mayo-junio.



Área temática: Instituciones políticas y calidad democrática.

Una década de Primarias en el Chaco. Sobre victorias, derrotas y reformas posibles.

Eduardo Aguilar

Universidad Nacional Del Nordeste

Resumen:

Este trabajo aborda el funcionamiento de las Elecciones Primarias, Simultáneas y Obligatorias (PASO) en la Provincia del Chaco, luego de 10 años de su implementación para la selección de candidatos provinciales, en el año 2013. Inicialmente se presenta el contexto político en el que la iniciativa fue impulsada por el Ejecutivo y sancionada por la Legislatura local, así como las modificaciones introducidas en la legislación chaqueña respecto de la ley nacional, tras lo cual se revisan los resultados y otros indicadores electorales y las características de la competencia política en el Chaco, antes y después de la introducción de la ley de Primarias, partiendo desde la recuperación democrática en 1983. Posteriormente se construyen algunos indicadores para juzgar el desempeño de las PASO a la luz de los objetivos planteados por la misma, así como de otros objetivos considerados deseables para el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Finalmente se evalúan un conjunto de eventuales modificaciones que podrían fortalecer a las PASO como mecanismo de democratización en la selección interna de candidatos.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



1-Introducción

En este trabajo se realiza un análisis preliminar del funcionamiento de la Ley de Primarias Abiertas Obligatorias y Simultáneas (a partir de aquí PASO) introducidas en el Chaco para la elección de cargos provinciales en el año 2012, por medio de la ley Nro. 7.141.

A tal efecto se procede a través de las siguientes etapas. En primer lugar, se analizan aspectos del contexto político de la modificación política-electoral interpuesta, así como sus principales características diferenciales respecto a la normativa nacional. Luego se analizan los datos cuantitativos elaborados en relación al funcionamiento del sistema electoral, tanto antes como después de la puesta en marcha de las PASO, específicamente desde la recuperación democrática de 1983, buscando establecer un marco comparativo temporal. En tercer lugar se analizan los resultados en términos de los objetivos propuestos, a la vez que se señalan posibles modificaciones que podrían mejorar el funcionamiento del diseño institucional. Finalmente se plantean interrogantes respecto al sistema electoral en un marco más amplio, el del funcionamiento del sistema político del Chaco como un todo, abriendo el camino para futuras líneas de trabajo a explorar.

I. La Introducción de las PASO en el Chaco

I.1. El contexto político

El procedimiento de selección interna de candidatos a través de primarias simultaneas ha estado vigente en el plano nacional desde diciembre de 2009, por medio de la sanción de la ley 26.571, titulada *Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*.

Dado que no existe obligatoriedad para las provincias de adoptar un sistema similar para la selección de candidatos locales, la sanción de la ley de Primarias chaqueña, así como el momento en que se realizó la misma, reconoce motivaciones locales. Las PASO fueron utilizadas en primer lugar en Santa Fe en 2007, y luego de la sanción de la ley nacional, fueron adoptadas como mecanismo local por las provincias de Buenos Aires, Chaco, Catamarca, Entre Ríos, Chubut, Salta, Mendoza, San Luis y San Juan, manteniéndose vigente en algunos pero no en todos los casos.

En el plano nacional los objetivos declarados en los considerandos y en las declaraciones a medios realizadas al proyecto al momento de sanción de la ley de PASO, sobresalieron los siguientes (Abal Medina, 2010):

- a. La intención de democratizar la selección interna de candidatos, así como de homogeneizar los procedimientos con la cual esto ocurría en los distintos partidos; y
- b. La intención de aumentar la representatividad del sistema de partidos, promover la transparencia y dotar de equidad a la competencia interna
- c. la búsqueda de “ordenar la oferta electoral”, ante la proliferación de partidos con reconocimiento para participar en las elecciones, lo que puede asimilarse en la realidad a la meta de generar un mecanismo por el cual las disputas entre corrientes partidarias in-



ternas se resolvieran dentro de los partidos, evitando subdivisiones que llevaran a competencia de carácter interno en las elecciones generales.

Este último punto aparecía como el más saliente en términos políticos, dado que el peronismo kirchnerista venía, en 2009, de perder las elecciones en la provincia de Buenos Aires a manos de una opción electoral que (se consideraba) había recibido el acompañamiento en la urnas de referentes municipales peronistas que cuestionaban de manera encubierta a la conducción partidaria.

Las razones de la adopción de las PASO en el Chaco no tienen que ver con estos últimos motivos. Para este trabajo se revisó el proyecto de ley impulsado por el Ejecutivo, las instancias de debate en comisión, así como la transcripción taquigráfica del debate parlamentario por el que la ley 7.141 resultó aprobada. De igual manera, los diarios que expresan opiniones de referentes políticos al momento de sanción de la misma. Finalmente, se posee información proveniente de la experiencia personal del autor, que al momento de la sanción de la iniciativa se desempeñaba como presidente de la Legislatura local, fue uno de los impulsores del proyecto y el encargado de presentarlo y defenderlo desde la banca en el recinto de la Cámara de Diputados provincial. Todos estos aspectos forman parte de la bibliografía de este trabajo, a través de las versiones taquigráficas consultadas a tal fin.

Los objetivos centrales de la adopción de las PASO en el Chaco fueron dos. En primer lugar, se buscó modernizar un sistema de selección partidaria de candidatos que había mostrado, pese a la realización de internas partidarias previas, un alto grado de concentración y opacidad. Un objetivo central de esta modernización fue proyectar una imagen diferenciada de la provincia al plano nacional, sobre todo en el terreno político-mediático, desde donde siempre se reiteraban (y reiteran) las consideraciones de las provincias del Norte del país como “feudos electorales” en lo que impera una ilimitada discrecionalidad político-institucional. El oficialismo local impulsor del proyecto no venía de una derrota electoral, sino que, por el contrario, había logrado la reelección ejecutiva en 2011 con cifras récord. Subjetivamente, y expresándolo de manera apenas velada, la mayor transparencia supuesta por la PASO contribuiría a potenciar la proyección de un liderazgo local de tipo “modernizador” al plano nacional, respaldando así el contundente resultado electoral. (ver Página|12 del 23 de agosto de 2013)

El segundo objetivo básico de la adopción de las PASO en el Chaco fue aumentar la participación de la ciudadanía independiente en la selección interna de candidatos, buscando así reducir el peso político de referentes partidarios que habían ejercido una marcada influencia en los años previos en base la movilización de aparatos electorales e instancias institucionales decisivas en lo interno. Esta influencia política se consideraba desproporcionada en términos de la consideración electoral general, pero con posibilidades de ser decisiva en elecciones internas fiscalizadas y reguladas sólo por instancias partidarias, y cerradas a la participación ciudadana pero abiertas a la influencia de movilizaciones electorales organizadas de militantes cuya adhesión política fuera condicionada por la disposición de planes de ayuda social o posibilidades de empleos estatales. Reducir el peso de



tales aparatos juzgados “clientelistas” era esencial, se suponía, para contribuir a renovar y mejorar la dirigencia política provincial. En tal sentido, Freidenberg, F, y Dosek, T. (2016), estudian las reformas electorales internas en distintos países de América Latina, resaltando las singularidades que señalamos para el caso argentino, que copió el Chaco: el carácter obligatorio para partidos y para electores de participar en las PASO.

I.2. Las modificaciones locales a la Ley

Los anteriores objetivos explican las principales modificaciones introducidas en la Ley provincial respecto de la iniciativa nacional. Para proyectar una imagen nacional de modernización que además fuera consensual y no conflictiva se buscó evitar lo que fue un motivo de cuestionamientos en el plan nacional: el establecer la necesidad de lograr un piso de 1,5% de los votos válidos en las PASO para que cualquier expresión partidaria acceda a participar en las elecciones generales. Esto motivó la protesta de las agrupaciones minoritarias, sobre todo desde el sector izquierdo del arco político, lo que se replicó en la Provincia al iniciarse el tratamiento del proyecto. De allí surgió la primera modificación: en el artículo 26 de la ley 7.141 sancionada en el Chaco, el piso a obtener se redujo a la mitad del nacional, estableciéndose en un 0,75% de los votos, lo que aseguró el apoyo de las expresiones de izquierda, tanto las que tenían representación legislativa (Frente Grande, Libres del Sur que integraban desde bloques propios la alianza oficialista), como de las que en ese momento no la tenían (sobre todo el Partido Obrero). Esta modificación fue clave para que la sanción de la ley se realizara por unanimidad, evidenciando el consenso que se buscaba proyectar.

La segunda modificación buscó contribuir a la disminución del peso de los aparatos electorales y a la desigualdad de disposición de recursos electorales que afectan la equidad de la competencia electoral. La ley de PASO avanza en esa dirección estableciendo el financiamiento igualitario de la impresión de boletas partidarias (artículo 17) así como la difusión igualitaria y sufragada por el estado de la publicidad electoral (artículos 28 y subsiguientes). En esto, se replica la iniciativa electoral.

Sin embargo, las campañas partidarias en el Chaco, tienen tradicionalmente un fuerte apoyo de cartelería profesional, cuyos espacios en calles y rutas de la provincia es contratada por las corrientes políticas en proporción a los recursos financieros de que disponen, estableciéndose por lo tanto una fuerte asimetría al respecto. El costo de dicha cartelería, así como los gastos generales de publicidad política, no tienen ningún control efectivo por los organismos encargados de hacerlo, exigiendo la rendición de cuentas de los gastos generales de campaña y del origen de los fondos a partir de los cuales se financia. No consta que se hayan realizado observaciones al respecto en ninguna instancia de ninguna campaña electoral.

De lo anterior surgió la segunda diferencia de la ley chaqueña respecto de la nacional, estableciendo en su artículo 35 que: “La publicidad electoral mediatizada a través de cartelería contratada en la vía pública sólo podrá realizarse en los lugares que determine el Tribunal Electoral, el que los asignará respetando idénticos principios de igualdad entre las



agrupaciones políticas y las listas oficializadas de éstas que los establecidos para la publicidad audiovisual”. Este artículo buscó establecer un precedente respecto a la igualdad, la transparencia, la austeridad y el control efectivo del financiamiento de las campañas electorales. Sin embargo, a diferencia de otros aspectos de esta Ley (y de otras complementarias, como la Ley de Debates preelectorales) su cumplimiento nunca fue exigido por la justicia electoral, pese a las presentaciones judiciales realizadas al respecto.

Establecidas brevemente las particularidades del contexto político que llevaron a la adopción de las PASO en el Chaco, así como las motivaciones que inspiraron las modificaciones introducidas respecto de la legislación nacional, pasamos ahora a presentar el análisis de su funcionamiento a partir de los indicadores seleccionados a tal fin.

II. Las PASO en el Chaco

II.1. La “oferta” electoral

Como se dijo, las PASO en el Chaco se aplican a partir de las elecciones provinciales de 2013. Seguir los datos ayuda a evaluar en avance en sus objetivos, además de otros datos políticos y electorales de interés.

Lo relevante, más allá de la cantidad de partidos que aparecen inscriptos o habilitados (a nivel nacional se indican cifras que superan los 600) es observar la cantidad de expresiones electorales que concurren a los comicios. Esto es clave para mirar el primer objetivo declarado (“ordenar la oferta electoral”) aun si la expresión es difusa (¿qué es “ordenar” la “oferta”? A qué contribuiría eso y por qué canales se supone que actúa en tal sentido). Veamos el caso del Chaco, analizando sus datos desde 1983.

Tabla 1. Chaco – Elecciones Ejecutivas y Legislativas Provinciales (1983 – 2023)			
Año Electoral	Partidos o Alianzas Participantes	Participantes en las PASO	Observación
1983	10	-	
1985	10	-	
1987	8	-	
1991	7	-	
1995	4	-	
1999	3	-	
2003	7	-	
2007	8	-	



2011	6	-	
2013	8	8	
2015	3	5	2 no superan el piso
2017	11	10	1 no supera el piso
2019	10	NR	
2023	7	8	1 lista se abstiene de participar

Fuente: Elaboración propia en Base a Acta del Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco y Atlas Electoral de Andy Tow. Las PASO se aplican a partir de 2013. En el Chaco el piso electoral habilitante es de 0,75%. En 2019 la vigencia de las Primarias fue suspendidas por un año. NR: no realizadas

Como puede observarse la participación de fuerzas políticas en las elecciones chaqueñas fue acotada desde la recuperación democrática y se fue reduciendo entre 1983 (10 participantes) hasta 2011 (6 participantes), última elección en que no rigieron las PASO. Luego de una fuerte reducción en la primera elección ejecutiva con Primarias (2015), donde los participantes se reducen a 3, en el marco de un proceso de alianzas amplias promovido por el oficialismo y la oposición local en torno a sí mismo desde 2013²⁶⁵, la participación vuelve a aumentar a los niveles promedio pre-PASO.

En cuanto al piso electoral habilitante, su carácter diferencial

- fue relevante en 2013: cuatro fuerzas no superaron el 1,5% pero si el 0,75%, por lo que ninguna quedó excluida de la competencia general que se hubiera reducido en un 50% de participantes en caso contrario.
- No fue relevante en 2015, cuando dos fuerzas quedaron excluidas con cualquiera de los dos criterios.
- Fue relevante en 2017, cuando quedó excluida una fuerza con el límite provincial, lo que se hubiera elevado a 5 con el piso nacional de 1,5%, lo que hubiera reducido la competencia de 11 a 6 en las elecciones generales (menos 45%)
- Y fue marginalmente relevante en 2023 cuando la utilización del piso nacional hubiera eliminado un partido de las elecciones generales (menos 14%).

Que en dos de cuatro ocasiones la oferta electoral en las elecciones generales se hubiera reducido en casi un 50% es sin dudas un elemento a evaluar para considerar si tal piso

²⁶⁵ A partir de esta elección y de manera bastante estable hacia el futuro el oficialismo conformó un frente de 14 expresiones partidarias: el PJ, el Partido de la Concertación, la Corriente Martín Fierro, el Frente de la Victoria, el Partido Frente Grande, el Partido Causa Reparadora, el Frente para el Cambio, el Polo Social, el Partido Movimiento de Bases, el Partido Proyecto Popular, el Partido Kolina, el Partido Nacionalista Constitucional, el Partido Unir y el Partido Acción Chaqueña. En tanto la principal oposición conformó una alianza de 5 partidos: la Unión Cívica Radical, Bases y Principio del Chaco, Partido Socialista, Coalición Cívica-ARI y el Movimiento Libres del Sur.



diferencial debe mantenerse, sobre todo apuntando a normativas complementarias que promuevan igualdad de financiamiento (hoy inexistente) en las elecciones generales.

II.2. Participación electoral y tendencias de un sistema bipartidista

La participación del electorado en las PASO provinciales en el Chaco se refleja en la Tabla II, de manera comparativa a las elecciones generales, a las PASO nacionales y a las elecciones generales nacionales.

La participación ciudadana en las PASO registra un descenso desde su implementación, de manera similar a lo que acontece en las elecciones generales, así como en las PASO y las elecciones generales nacionales.

Tabla 2. Chaco – Participación Electoral, Primarias y Elecciones Generales, Provinciales y Nacionales (2013 – 2023)					
Año	PASO	Generales	PASO Nacional	Gral. Nacional	2da Vuelta
2013	74,7	80,4	74,7	80,4	
2015	74,8	78,6	71,8	77,3	79,8
2017	56,5	62,7	68,7	72,8	
2019	NR	72,1	73,6	77,6	
2021	60,8	66,4	60,9	66,1	
2023	62,9	73,1	64,7	72,9	
Fuente: Elaboración propia en base a Actas del Tribunal Electoral y Atlas Electoral de Andy Tow.					

La declinación en las PASO provinciales es, sin embargo, más pronunciada. En su pico, alcanzó, en 2017, una reducción de los 18 puntos porcentuales desde la primera implementación, cuando había llegado a casi 75%. Punta a punta, la reducción es de 12 puntos porcentuales. En las generales, en tanto, la reducción alcanza 7 puntos porcentuales entre 2013 y 2023. Los comportamientos en las elecciones nacionales son casi similares, por los que puede afirmarse que en el Chaco se consolida como hecho que entre un 25% y un 30% (con picos del 40%) de la población no concurre a votar, expresando quizás un fenómeno de desafección democrática que ha sido señalado, pero sobre el que lamentablemente no existen mediciones cualitativas ni cuantitativas provinciales (aunque sí nacionales, tales los datos registrados por Latinobarómetro²⁶⁶).

²⁶⁶ Los reportes de estas tendencias pueden consultarse en: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>



Mediciones como las antes señaladas serían de gran utilidad para analizar la legitimidad global del sistema político provincial. En ausencia solo cabe recurrir a indicadores indirectos, que no necesariamente habilitan interpretaciones en el mismo sentido. Por ejemplo, el sistema político chaqueño muestra estabilidad en términos del carácter mayoritario que desde 1983 logran reunir las coaliciones agrupadas en torno al Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Esa estabilidad ha presentado alternancia partidaria, incluso las elecciones ejecutivas se han decidido por márgenes porcentuales ajustados contra el oficialismo de turno, no se registraron denuncias de fraude o alteración de resultados y los cambios de gobierno se han realizado de manera institucional.

Todos los elementos anteriores, sin dudas positivos, pueden existir a pesar de una creciente crisis de legitimidad política, pero en todo caso la misma no puede deducirse directamente de los comportamientos efectivamente verificados, más allá de los decrecientes niveles de participación en las Primarias. La Tabla III sintetiza parte de la historia electoral del Chaco desde la recuperación democrática.

Tabla 3. Chaco – Mayorías y Minorías Electorales – Elecciones Ejecutivas (1983 – 2023)				
Elección Ejecutiva	Participación Electoral	Voto a Partidos Mayoritarios	Voto a Terceras Fuerzas	Votos Blancos más Votos Nulos
1983	75,9	90,3	6,5	3,2
1987	78,7	95,3	3,3	1,4
1991	75,8	56,9	41,1	2,0
1995	77,6	76,6	20,8	2,6
1999	78,5	97	0,7	2,3
2003	75,7	92,3	5,7	2,0
2007	74,9	91,1	6,6	2,3
2011	75,0	93,6	3,2	3,2
2015	78,6	93,1	2,3	4,6
2019	72,1	71,8	19,2	9,0
2023	73,1	81,9	12,0	6,1
Promedio	75	85,4	11,2	3,5
Desvío	2,2	11,8	11,4	2,1
Fuente: Elaboración propia en base a Actas del Tribunal Electoral y Atlas Electoral de Andy Tow. Partidos Mayoritarios suma al Partido Justicialista, la Unión Cívica				



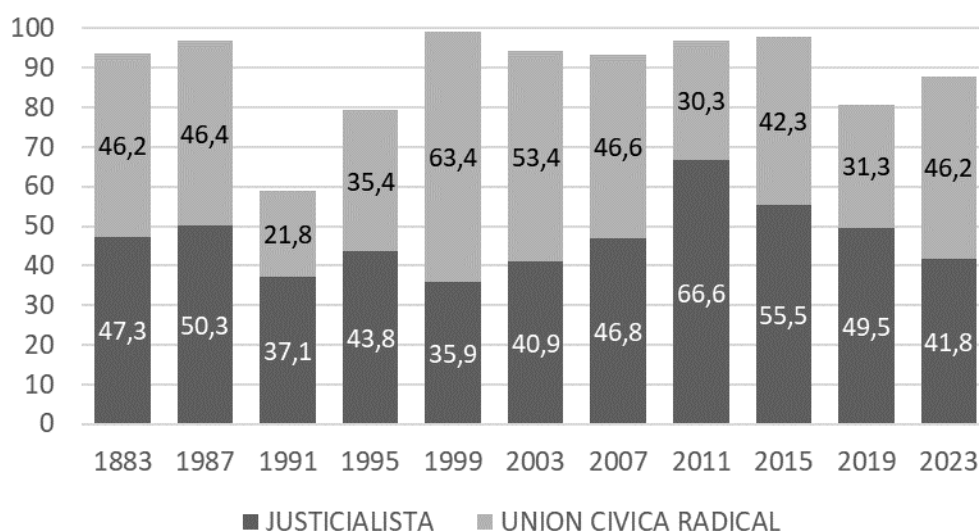
Radical y las alianzas conformadas en torno a estas fuerzas. Ciclos electorales: sombreado, los años de gobierno del Justicialismo. En blanco, los años de gobierno de la Unión Cívica Radical y un partido provincial.

Como puede apreciarse, los dos partidos mayoritarios reúnen un promedio superior al 85%, que se aproxima a 90% cuando se excluyen las dos elecciones (1991 y 1995) en las que alcanzó relevancia un partido provincial (Acción Chaqueña) conducido por un ex gobernador de facto, que incluso ocupó el poder a través de un partidario entre esos años, apoyándose sobre todo en votos que tradicionalmente se volcaban a la Unión Cívica Radical, que entonces vio mermado su caudal tras la crisis nacional de 1989.

Los resultados de las dos últimas elecciones muestran un crecimiento del porcentaje logrado por las terceras fuerzas, pero como se comentará más adelante, allí destacan expresiones que son desprendimientos (aún no se sabe si permanentes) del Partido Justicialista.

La Provincia se caracteriza además por ciclos electorales relativamente largos. El Justicialismo tuvo un primer ciclo de gobierno de 8 años entre 1983 y 1991, y un segundo ciclo de 16 años entre 2007 y 2019. El ciclo de la Unión Cívica Radical más el partido provincial que se había apoyado sobre todo en su electorado también duró 16 años, entre 1991 y 2007. El segundo ciclo radical acaba de iniciarse a fines de 2023 y su duración recién podrá conocerse en el futuro. Los datos anteriores pueden resumirse en el Gráfico 1.

Gráfico 1 – Chaco, Voto a los Partidos Mayoritarios, Elecciones Ejecutivas, 1983 – 2023



Fuente: Elaboración propia en base a Actas del Tribunal Electoral del Chaco y Atlas Electoral de Andy Tow. Se consideran las alianzas y Frentes



conformados en torno al PJ y la UCR

III. 3. La Utilización de las PASO en el Chaco

Desde la sanción de la ley, las PASO fueron utilizadas en todas las elecciones desde 2013 (salvedad hecha de 2019 cuando fueron suspendidas). A la vez, de manera no sorprendente dado el escaso peso de los otros partidos, solo el Justicialismo y el Radicalismo recurrieron a las primarias. En ningún caso se llevaron adelante primarias en otros partidos.

El PJ utilizó las PASO en todas las oportunidades ejecutivas o legislativas, sin excepción: 2013, 2015, 2017, 2021 y 2023. La UCR también recurrió a las primarias para dirimir candidaturas en todas las elecciones, con excepción de las elecciones ejecutivas de 2015.

Este cuadro homogéneo reconoce, sin embargo, diferencias fundamentales, cuyo análisis detallado es útil para extraer conclusiones posteriores sobre el sistema de primarias. A tal efecto es útil incluir algunos criterios y definiciones.

Las PASO pueden ser competitivas o no. Tal carácter no puede establecerse a priori, a la vez que puede estar basado sobre varios elementos, por ejemplo, la imagen, el prestigio social o la “calidad” de los candidatos principales, o de las listas que los acompañan. Tal imposibilidad hace necesario adoptar un criterio basado en los resultados verificados “ex post”. Aquí se adoptará el siguiente: se considerará que una PASO es competitiva cuando la lista ganadora obtenga menos del 2/3 de los votos, cuando su oposición interna obtenga al menos 1/3 de los votos o ambos criterios a la vez. En caso contrario, las PASO se considerarán “no competitivas”, con lo que se quiere indicar que el predominio de un sector interno es tan decisivo que las primarias tienen un carácter más formal que real en términos de poder político para dirimir candidaturas.

Utilizando el criterio anterior, de las 9 veces en el PJ y la UCR recurrieron al mecanismo de PASO solo 3 primarias fueron “competitivas” y todos los casos tuvieron lugar en la coalición liderada por el Radicalismo. En otras palabras, desde la vigencia de las PASO en el Chaco, el Justicialismo fue siempre oficialismo, es decir, tuvo a su cargo el control del estado entre 2013 y 2023, y en ninguna de las 5 ocasiones en que celebró primarias las mismas tuvieron un carácter competitivo según el indicador construido aquí.

Desagregando los resultados es posible observar que la lista ganadora de las PASO justicialistas obtuvo entre 2013 y 2023 un promedio de 83,5% de los votos volcados a su interna, con picos del 99,3% y piso del 67%. Las listas opositoras (que fueron 9, 3, 10, 7 y 1 respectivamente en las elecciones de van de 2013 a a 2023) lograron un promedio de 2,2% de los votos. Es decir: en el Chaco, dentro del oficialismo, las PASO se realizaron invariablemente, e invariablemente tuvieron un carácter testimonial.

Por el contrario, en el Radicalismo, que ocupaba el lugar de oposición en la década que se analiza, en 3 de las 4 veces en que recurrió al mecanismo de Primarias para selección de



candidatos las mismas tuvieron un carácter competitivo según el criterio que adoptamos aquí. Solo en una de las elecciones (2017) la lista interna ganadora alcanzo un porcentaje superior al 86%, compitiendo contra dos corrientes internas alternativas. En las 3 elecciones restantes (2013, 2021 y 2023), la lista ganadora obtuvo el 66%, el 55,6% y el 54% de los votos respectivamente, compitiendo en dos casos (2013 y 2023) contra solo una expresión alternativa y en un caso (2021) contra dos. Cabe destacar además que, en las dos primarias que mostraron más competitividad interna en la oposición se dieron resultados particulares: en la primera, 2021, el radicalismo se impuso en la PASO; en la segunda, 2023, se impuso en las PASO y en las posteriores elecciones generales, ganando la gobernación tras 4 períodos consecutivos del Justicialismo.

Otro dato de interés lo representa la evolución de votos entre las PASO y las generales en los partidos que utilizan el mecanismo, en este caso el Justicialismo y la UCR. Lo que se verifica es que en todos los casos los partidos retienen e incluso incrementan el caudal de votos logrados en las primarias. Es decir, la competencia interna no produce fugas posteriores. Esta mirada, sin embargo, es muy general. En el caso del ex – oficialismo peronista, tal comportamiento no resulta extraño dado que, como vimos, la competencia interna fue abigarrada pero testimonial. En el caso del Radicalismo la regla se verifica con una excepción, que se da en 2013, en la primera experiencia con las PASO. En este caso, pese a obtener el 33% de los votos en las PASO, la lista minoritaria, por los mecanismos de distribución interna de cargos obtuvo una participación marginal en la lista de diputados integrada, la presentada a las elecciones generales; quizás por este motivo la UCR perdió en las elecciones generales un 11% de los votos logrados en las PASO pese a que los votos válidos crecieron un 8% entre ambas contiendas.

Finalmente, en el Justicialismo, la existencia de las PASO no logró evitar un proceso de división interna resuelto vía elecciones generales (“por afuera”) en 2023, cuando dos expresiones (antes internas) se presentan directamente a las elecciones generales (una lo había hecho ya en 2019). Esta división fue decisiva para el resultado general y llevó a que el peronismo pierda el control del Ejecutivo tras 16 años de gobierno. En las PASO las expresiones disidentes compitiendo directamente (la Corriente de Expresión Renovada y el Frente Integrador) sumaron un 13,2% de los votos, en tanto que en las elecciones generales esa suma llegó al 7,1%, un porcentaje que, de ocurrir la suma, hubiera permitido la Victoria del Justicialismo en la primera vuelta electoral.

III.4. Los intentos de derogación de las PASO

Antes de pasar a un análisis más normativo corresponde mencionar los intentos de derogación de las PASO, ocurridos o frustrados, dada su relación con el punto anterior.

Las PASO chaqueñas fueron suspendidas por un año en su vigencia para las elecciones de 2019. En esa ocasión existieron proyectos paralelos del legisladores del Justicialismo y la UCR que fueron consolidados en la Ley 2073-Q, que resultó aprobada de manera dividida y ajustada, con 17 votos afirmativos, 12 negativos y 2 abstenciones (la Legislatura local se



compone de 32 legisladores). La iniciativa contó sobre todo con el impulso del Ejecutivo provincial, y obtuvo el apoyo de la UCR, contra posiciones anteriores y posteriores, en ambos casos.

El contexto político estaba marcado por la intención del entonces Gobernador Justicialista de presentarse a la reelección, para lo que debería enfrentar al ya declarado pre-candidato intendente de la capital del Chaco y dos veces exgobernador. En tales circunstancias se esgrimieron (como siempre en estos casos) razones económicas para evitar las primarias, cuyo resultado favorable al Ejecutivo no podía asegurarse y la ley fue suspendida, quizás en la única opción desde 2013 en que el Justicialismo podría tener primarias competitivas (Versión taquigráfica del diario de Sesiones, sesión ordinaria 5, 3 de abril de 2019). Sin embargo, el proyecto fue apoyado, también aduciendo razones económicas, por la UCR. Sin dudas, el antecedente no puede dejar de considerarse como un indicio de que las grandes estructuras partidarias prefieren, en la mayoría de las situaciones, dirimir candidaturas en el marco de acuerdos e imposiciones internas antes que por el mecanismo electoral abierto generado por las primarias. Llama la atención, además, sobre el grado de arraigo institucional, aún débil, de las PASO²⁶⁷.

El segundo intento de suspensión de las PASO se dio en el año 2021, en el marco de iniciativas nacionales en tal sentido, justificadas en la pandemia de COVID que se había iniciado en el primer trimestre en 2020. Finalmente los intentos nacionales y provinciales no prosperaron, y las fechas de realización de las primarias locales y federales fueron unificadas.

El tercer intento de suspensión de las PASO ocurrió en diciembre de 2022, en este caso a instancias del Justicialismo y con la oposición de la UCR. La iniciativa fue luego judicializada por vicios de procedimiento legislativo, y el Superior Tribunal de Justicia del Chaco declaró inconstitucional la suspensión. En el mismo acto derogatorio de la ley, la Legislatura aprobó una normativa de espíritu exactamente contrario a las primarias, habilitando la presentación de listas colectoras y las candidaturas múltiples para cargos electivos. Todo el mecanismo propuesto fue finalmente invalidado por la Justicia en marzo de 2023 obligando a un apresurado rediseño del calendario electoral.

En esta última instancia, la de 2023, el Justicialismo volvió a evitar las primarias para la definición de cargos, y como se dijo, tras negociaciones extendidas hasta las inmediaciones del cierre de plazo, se fracturó, concurriendo dividido en las tres expresiones internas antes mencionadas. En la tabla 4 a continuación se resumen gran parte de estos eventos que marcaron las PASO chaqueña desde su puesta en vigencia.

²⁶⁷ Finalmente, la situación se resolvió de manera “abierta” aunque no vía PASO provinciales, cuando los entonces gobernador e intendente concurrieron como candidatos a senadores a las PASO nacionales, tras lo cual el primero depuso el intento de reelección. El apoyo de la UCR a la suspensión de las primarias en 2019, además de buscar concentrar la decisión de candidaturas en un ámbito interno más acotado, se especuló entonces que tenía como objetivo evitar competir contra el candidato del Justicialismo al que las encuestas preelectorales posicionaban con mayor representatividad.



Tabla 4. Chaco – Desempeño en las PASO, 2013 – 2023

Año	Part.	PASO	Competitivas	% Voto de Mayoría	Listas Opositoras	Promedio Votos de la Minorías	División Partidaria	Variación de Votos
2013	PJ	Sí	No	82%	9	1,9	No	20%
	UCR	Sí	Sí	66%	1	33,7	No	-11%
2015	PJ	Sí	No	95%	3	2%	No	2%
	UCR	No	-	-	-	-	No	24%
2017	PJ	Sí	No	67%	10	3%	No	4%
	UCR	Sí	No	86%	2	7%	No	14%
2021	PJ	Sí	No	74%	7	3,70%	No	25%
	UCR	Sí	SI	55%	2	22,8%	No	3%
2023	PJ	Sí	No	99%	1	0,7%	Si	39%
	UCR	Si	Si	54%	1	46%	No	34%
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral del Chaco y Atlas Electoral de Andy Tow. El concepto “competitiva” y “división partidaria” se desarrolla en el texto								

IV. Análisis y conclusiones provisionarias.

Las PASO tienen objetivos básicos que muchas veces aparecen enunciados de manera atemperada o poco clara, más en los trabajos académicos que en el debate público. Para poder realizar un análisis normativo de su funcionamiento es necesario expresarlos sin eufemismos, directamente , y hacerlo de la manera más explícita posible. Aprovechando la experiencia de conocimiento real del funcionamiento interno de la política, en campañas y gestión, ejecutiva y legislativa, desde partidos chicos y grandes que este autor a desempeñado por décadas, aquí serán postulados así:

- Fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso de selección para aumentar la legitimidad de punto de partida de los candidatos propuestos en las elecciones generales, ante la alternativa de que los mismos lleguen a la elección general por el acuerdo de cúpulas partidarias de dudosa representatividad ante la sociedad.
- Contribuir a la selección de mejores candidatos políticos, equiparando las condiciones de competencia interna, donde mejores quiere decir con más formación para ocupar los cargos, con trayectorias de honestidad y coherencia ideológica comprobada y con mayor experiencia política
- Reducir el peso de la disponibilidad de recursos financieros como determinante para el acceso a las postulaciones.
- Fortalecer a los partidos políticos como ámbitos de formación de políticos y candidatos, que por mecanismos de elecciones transparentes acceden de manera progresiva a cargos de mayor responsabilidad, llevando adelante una carrera que permita la evaluación de su desempeño en el tiempo por parte de la ciudadanía.



- v. Fortalecer a los partidos para que con la formación de mejores candidatos, acreditados por medio de una carrera de responsabilidades crecientes, avancen a hacia un desarrollo programático sólido en las distintas áreas de acción que supone la responsabilidad ejecutiva y legislativa. Esta es una tarea que se encuentra vacante y que, ante la notoria improvisación de las políticas económicas, sociales, educativas, de salud, etc., así como ante los reiterados y abruptos cambio de orientación de las mismas, es más necesaria que nunca.

Cada uno de estos conceptos puede ser desarrollado con más extensión, pero el cuadro general no resultaría alterado más que marginalmente por matices. Para fortalecer la democracia, el sistema electoral de selección de candidatos vía Primarias debe contribuir a cumplir estos objetivos, y los tecnicismos no deben extraviar el punto de mira.

Alguna literatura ha problematizado el objetivo de democratización, en tanto ampliación de la base electoral que selecciona a los candidato (Dalton y Wattenberg, 2000 por ejemplo), haciendo énfasis en el problema de si las adhesiones generadas son permanentes o no. Es un punto valioso pero secundario para la problemática política argentina. Los trabajos académicos (algunos se citan abajo) y las encuestas de opinión pública amplias y metodológicamente serias (por ejemplo Latinobarometro 2023) marcan el extremo desprestigio social de los partidos políticos en el país. Se trata de un proceso que, concurrente con otros de gran actualidad como el ascenso de los populismos autoritarios (Cassarino 2019), pone en riesgo la sustentabilidad democrática. En este contexto, más allá de la (hoy quizás utópica) permanencia de las adhesiones, es necesario religitimar las candidaturas ampliando las bases electorales de las que surgen. Cuando los fenómenos políticos y las herramientas, se evalúan “situado”, en espacio y tiempo histórico, se advierte que hoy, en la Argentina, el mecanismo de primarias ofrece un instrumento fortalecedor de la “affecto-societatis” democrático que, ya debilitado a inicios de siglo, (Alcántara Sáez, 2002), amenaza resquebrajarse aún más en nuestro país. Si las PASO son capaces de generar un espiral positivo o ascendente de relegitimación política dependerá de otros factores concurrentes y futuros, pero el punto de partida aportadas por la Primarias abiertas es sin dudas meritorio.

En relación al segundo objetivo, el de propender a una mayor igualdad de acceso a los canales de difusión de las propuestas y la competencia electoral en general, las primarias avanzan en alguna medida, aunque en forma claramente insuficiente. Las boletas sufragadas por el Estado constituyen un paso adelante. El acceso igualitario a la muy deficientes tandas de avisos electorales en radio y televisión está sin embargo lejos de cumplir su rol. En el Chaco se incorporó, como vimos, la igualdad de acceso a la cartelería callejera paga, pero la medida no se hizo efectiva por la Justicia Electoral, que como en muchos territorios es especialmente sensible a los intereses de los grandes partidos. Esto lleva a otro punto, que requiere un desarrollo más extenso que el previsto por este trabajo, pero sobre el que se hace mención en las conclusiones: la ley de primarias debe ser acompañada de un mecanismo de baterías para hacer efectiva la equidad electoral reduciendo la desigualdad de financiamiento,



entre las que se cuentan el control estricto de los variados usos de recursos estatales por parte de los oficialismos así como la cuantificación precisa de los costos de campaña por organismos independientes, que aseguren que los mismos sean exactamente iguales para todos los partidos. La tecnología disponible impide hablar hoy de imposibilidades en tal sentido, aunque detallar propuestas específicas, disponibles y necesarias, escapan al objetivo aquí planteado. Sin embargo, constituyen una agenda de investigación hacia adelante, dado que lo central del futuro de la calidad democrática se juega en el terreno, hoy poblado de tinieblas y claroscuros, del financiamiento de la política.

Este es el marco normativo que en este trabajo se considera adecuado para evaluar el desempeño satisfactorio o insatisfactorio de las PASO, en este caso, en el ámbito de la Provincia del Chaco. Por lo tanto, considerando lo expresado a través de los cuadros en las dos últimas secciones, se avanza en esta apartado final a conclusiones necesariamente provisionarias

a. Las PASO han demostrado actuar como un mecanismo de democratización, pero provisorio y atenuado, y esto no es atribuible a su responsabilidad.

Esto se desprende de la imposibilidad de organizar primarias competitivas dentro de los oficialismos que se evidencia en el cuadro 4. La herramienta de sufragar la impresión de boletas a las listas opositoras y permitir el acceso por sorteo a la publicidad en medios (que en general tienen un tiempo y horario marginal, sin impacto difusor real) se demuestra insuficiente para equiparar las condiciones materiales de competencia y asegurar equidad de recursos. Esto genera un sesgo hacia la reelección de los incumbentes, más allá de la calidad del gobierno.

Lo anterior, por supuesto, no es responsabilidad del mismo mecanismo de Primarias, sino de la falta de controles, casi absoluta, por parte de los respectivos organismos de control, de los gastos de campaña y del financiamiento electoral, que es mucho mayor y más discrecional cuando se ejerce el Poder Ejecutivo.

Una democratización efectiva de la competencia electoral que dé mayores chances de renovación de la dirigencia política, o de validación de mejores candidatos en los términos definidos más arriba, solo será posible cuando las condiciones financieras de competencia y de acceso a los medios de comunicación sea efectivamente nivelada y controlada. El gasto de campaña, en publicidad callejera, notas en medios televisivos, radiales y redes sociales, permanece sin ningún control anterior ni posterior. La propaganda de gestión oficial, que opera como propaganda electoral, de igual manera. Los mecanismos de cooptación vía empleo público, dada la indefinición o labilidad de organigramas funcionales o disposición de variadas formas de contratación informales, mucho más aun. Pretender equidad electoral en este marco institucional parece utópico.



Todos estos mecanismos de control deben ser reforzados para lograr un verdadero efecto democratizador. La imposición de debates electorales obligatorios antes de las propias primarias es también un mecanismo efectivo: contribuye a la difusión de los candidatos y sus propuestas mucho más que las publicidades “igualitarias” repetidas una tras otra, a gran velocidad, en horarios marginales.

Adicionalmente, esto actuaría solo como un primer paso. El gasto de boletas y el limitado gasto de publicidad solo se sufraga en las primarias, pero los partidos no disponen de recursos para competir en las generales. Frente a quien maneja los recursos del estado provincial, o de ciertos estados municipales, esto creo una disparidad irremontable. Otra vez, la limitación de gastos y publicidad y su efectivo control es indispensable. Las leyes para avanzar en tal sentido, que no revisten complejidad, están sin embargo conspicuamente ausentes.

Las primarias pueden actuar como un mecanismo que contribuya a la democratización en la selección de candidatos, pero solo si actúan como parte de todo un sistema que controle realmente los gastos de campaña como una forma de reducir los recursos materiales oficiales y no oficiales, formales e informales, en las campañas electorales.

Por supuesto, la emisión de leyes es insuficiente si no existe un compromiso real con las mismas, de la parte de las dirigencia, de la justicia y de las organizaciones de la sociedad civil, todo lo cual debe ser fomentado. Como se indicó, la Ley de Primarias chaqueñas incluyó la igualdad de publicidad paga en la vía pública, pero la justicia electoral hizo caso omiso del mandato instituido, tanto de oficio como ante presentaciones formales.

b. La multiplicación de oferta electoral en los oficialismos está influido por el pago de boletas en las primarias, que resulta excesivo.

Como se observa en los datos, las primarias oficialistas multiplican la oferta electoral de expresiones testimoniales, que promedian adhesiones internas en torno al 2% de los votos. Al menos en parte, esto se debe al que el monto asignado al pago de boletas de las agrupaciones, tanto internas como de partidos que compiten por fuera de las expresiones mayoritarias es excesivo. Y como todos los pagos, los gastos financiados a través de los mismo carecen de control real y efectivo. Participar en las PASO puede ser entonces, rentable para muchas agrupaciones menores.

En el caso del Chaco, la ley establece que cada agrupación recibe dinero necesario para imprimir boletas por un padrón y medio, al costo de impresión que se determine al momento del acto eleccionario. Considerando los datos del Chaco, con participación promedio (fluctuante) en torno al 75% y partidos mayoritarios que logran, también en promedio, porcentajes de 40% de los votos, el total de boletas utilizadas es, por lo tanto, el 30% del padrón. Es decir que se recibe entre 4 y 5 veces el monto necesario, si se consideran desvíos estándar básicos. Esto se asigna a su vez, de manera discrecional a agrupaciones internas,



para los que el excedente es mucho mayor. Lo mismo sucede con las fuerzas minoritarias. Como muestra la Tabla 3, el voto promedio histórico a terceras fuerzas es del 11%, con un desvío casi similar, es decir altísima variedad, lo que se obvia por el momento. El mismo calculo anterior, dado que también reciben dinero equivalente a un padrón y medio, indica que recepcionan para impresión de boletas casi 20 veces la cantidad de votos que recogen.

La conclusión es evidente, si se trata de “ordenar” la oferta electoral, tanto interna como externa, es necesario limitar el monto asignado para impresión de boletas que debe tener un techo global, quizás acotado a 4 o 5 padrones a repartir entre todas las fuerzas políticas, con un ponderador que resalte la cantidad de votos obtenidos en las elecciones previas.

Este ahorro de recursos sería de gran utilidad para compensar el mayor aporte de financiamiento electoral que, de manera igualitaria, debe realizarse para equiparar la competencia en las elecciones generales, y que hoy resulta inexistente.

c. La asignación interna de cargos partidarios en función del resultado de las PASO debe ser públicamente regulada

El caso que hemos analizado para el Chaco, ocurrido en la UCR en 2013, resulta de utilidad para analizar este punto. Dado el objetivo de fortalecer los partidos políticos y transparentar sus procedimientos internos, es necesario regular la asignación interna de cargos en función de los resultados obtenidos por las listas que participan en las PASO.

En 2013 la UCR tuvo Primarias competitivas, en los que la minoría superó con comodidad el 30% de los votos internos. Sin embargo, el establecimiento discrecional de pisos internos para la integración de las listas definitivas por parte de la conducción partidaria les otorgó un lugar marginal y poco expectable en la lista legislativa definitiva. Como resultado, se verifico entonces el único caso en que el caudal de un partido que recurre a las primarias disminuye entre las PASO y las elecciones generales (y en una magnitud significativa, del 11%).

Esto demuestra que el mecanismo interno de asignación de cargos o conformación de las listas post PASO no puede estar desregulado. Las propuestas en tan sentido no revisten mayor complejidad: se trata de replicar el sistema de las elecciones generales, es decir regular para todos los partidos la aplicación del sistema D'Hondt con un piso que no pueda superar el 25%. Este procedimiento es justo, transparente, coherente con el general y reforzador de la cohesión partidaria buscada.

d. Evitar la fragmentación partidaria requiere flexibilizar las PASO

El análisis de los comportamientos en las distintas estancias electorales, y sobre todo de los distintos proyectos de ley presentados y en algunos casos aprobados, muestra que el intento de evitar las primarias reconoce dos orígenes:



d.1. En primer lugar el intento de hacer valer el peso logrado en los órganos de conducción interna, para imponer candidatos o reglas electorales. Este peso puede expresarse también en una mayor capacidad de movilización en base a estructuras territoriales bien desarrolladas, que dado el origen que siempre han tenido los proyectos de ley para suspender las Paso, permite advertir que tienen una alta superposición con la utilización del empleo público y de los recursos públicos de una manera patrimonialista. Hay una forma de hacer política, que construye a partir del empleo público y del uso discrecional de los recursos del Estado, que es resistente a la apertura de las decisiones partidarias que suponen las elecciones primarias abiertas. En el caso del Chaco se ha expresado una y otra vez en los proyectos de ley y en las corrientes partidarias internas que originalmente las impulsaron. Abriendo la participación, y diluyendo por lo tanto el peso de los aparatos, las Paso atentan y desalientan el patrimonialismo estatal. Éste es uno de sus principales méritos y atractivos, aunque, por supuesto, no pueden derrotarlo como un mecanismo institucional actuando aisladamente.

d.2. Los datos muestran sin embargo que otro intento de dividir las Paso reconoce motivaciones más legítimas. En el caso del Chaco, esto se evidencia con las fracturas partidarias en el oficialismo producidas en 2019 y 2023. Éste es un dato crítico, porque precisamente un objetivo central de las primarias es fortalecer a los partidos políticos evitando las fracturas de corrientes internas que multipliquen la oferta electoral sobre bases más personalistas que programáticas. En este caso, el problema se origina en que el diseño actual de las PASO da lugar a una competencia a “todo o nada”, donde sobre todo en el caso de los cargos ejecutivos, quien pierde las elecciones internas, aún si estas reviste un carácter competitivo según el criterio que utilizamos aquí, se queda sin acceso a ningún cargo, en general siendo un candidato que por encabezar una oferta electoral es expectable en términos de opinión pública.

Esto ha llevado a que, ante la falta de acuerdos internos en cuanto a cargos, y aun sin existir diferencias centrales, y en mucho casos solo retóricas, en lo programático (un término que podría usarse entre comillas), se produzcan fracturas partidarias que multiplican artificialmente la oferta electoral y llevan al debilitamiento de los partidos. Como se indicó antes, en 2019 y 2023 esto generó divisiones en el oficialismo, con fuertes repercusiones electorales.

Lo anterior llama a una reforma del mecanismo electoral, precisamente para fortalecerlo. Una modificación coherente con el espíritu de las primarias es habilitar negociaciones posteriores a las PASO para la integración de fórmulas. Así, las competencias internas para gobernador podrían realizarse solo para el primer lugar, permitiendo la integración posterior de la fórmula con los sectores que no resulten victoriosos, si esto genera una mayor integración partidaria. Lo mismo podría acontecer con el cargo de intendente y vice intendente, o el primer lugar de la lista de concejales, en general correspondiente a la presidencia de los concejos deliberantes.



Por el mecanismo anterior, las Primarias pasarían a ser un dispositivo institucional por el cual candidatos con expectativas electorales pueden integrarse a la oferta final aun sin resultar victoriosos en la competencia interna, otorgándole a la propuesta partidaria fortaleza electoral y, en un rango, matices programáticos.

Analizando la experiencia de las PASO en el Chaco, esta son la evolución, los resultados y las modificaciones que podrían mejorar el funcionamiento de las Primarias Abiertas, Obligatorias y Simultaneas. Surgen, sin embargo, la necesidad de análisis complementarios, del tipo del emprendidos en el proyecto general que integra este artículo, entendiendo que las elecciones Primarias forman parte de un mecanismo electoral más amplio, que demanda también múltiples cambios, y que este mecanismo integra a la vez un sistema político, cuya legitimidad, como vimos, no aparece cuestionada desde el respaldo obtenido por el bipartidismo provincial, aunque quizás sí, desde las percepciones subjetivas de los electorales. Sin embargo, respaldar esto requiere el desarrollo de herramientas de las que por el momento no se dispone y que también integran una interesante agenda de trabajo a futuro.

Bibliografía

- Abal Medina, J. (2010). Mayor democracia y equidad en los partidos y en el Estado, Congreso internacional sobre la reforma del estado y de la administración pública, Santo Domingo: [S. n.], 2010. p. 7-23.
- Actas del Tribunal Electoral de la provincia del Chaco, disponible para los distintos años en <https://www.electoralchaco.gov.ar/index.php/elecciones>
- Alcántara Sáez, M. (2002). Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina. *Working Paper* 293, Kellogg Institute, April.
- Freidenberg, F, y Dosek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). In: Casas-Zamora, Kevin et al. *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington.
- Dalton, R.; Wattenberg, M (2000). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press,
- Latinobarometro, informes consultados en <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Letícia Cesarino (2019) Identidade e representação no bolsonarismo: corpo digital do rei, bivalência conservadorismo- neoliberalismo e pessoa fractal, Rev. antropol. (São Paulo, Online) | v. 62 n. 3: 530-557 | USP, 2019
- Pagina|12, “Es un método muy razonable”, entrevista al gobernador del Chaco, 23 de agosto de 2013.
- Tow, A. Atlas Electoral, disponible en <https://www.andytow.com/atlas.html>



Versiones taquigráficas de sesiones y comisiones relacionadas a la sanción de la Ley y sus modificatorias, archivo del autor, disponibles a pedido o via solicitud al Cuerpo de Taquígrafos de la Cámara de Diputados del Chaco.

Debates en torno al paradigma constitucional colombiano y la actualidad del proceso constituyente

Christian Arias Barona

ch.arias@uba.ar

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires (IEALC-UBA)

Mesa Redonda: La reforma constitucional de 1994, a 30 años: del Pacto de Olivos a un presente negacionista

Resumen

La presente ponencia presenta algunos debates respecto al ordenamiento jurídico-político a lo largo de la historia republicana de Colombia. Para ello, analiza la formación social colombiana en tres fases que se corresponden con procesos de configuración o ruptura hegemónica que se manifiestan en el tipo de régimen político.

En la primera fase corresponde al paradigma constitucional bajo el cual se ha instalado en el *mainstream* académico la idea de que Colombia es la democracia más antigua y estable del continente, a la luz de la centenaria constitución de 1886 que fundó la república con una estructura diseñada para preservar un sistema de distribución elitista del poder.

La segunda se articula en torno al proceso y el giro que significó para el régimen político colombiano la Constituyente de 1991. El paradigma modernizador y sus clivajes, constituyen el corazón de un sentido de la democracia aún en disputa en un país con un prolongado e intenso conflicto social y armado.

Por último, se presentan algunas claves para reflexionar sobre un debate abierto recientemente por el presidente Gustavo Petro respecto a un nuevo momento constituyente, y la necesidad – o no – de realizar ajustes a la Carta Magna que modernizó el sistema político y sepultó el régimen de democracia restringida del Frente Nacional.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



1. Introducción

La presente ponencia presenta algunos debates respecto al ordenamiento jurídico-político a lo largo de la historia republicana de Colombia. Para ello, analiza la formación social colombiana en tres fases que se corresponden con procesos de configuración o ruptura hegemónica que se manifiestan en el tipo de régimen político.

En la primera fase corresponde al paradigma constitucional bajo el cual se ha instalado en el *mainstream* académico la idea de que Colombia es la democracia más antigua y estable del continente, a la luz de la centenaria constitución de 1886 que fundó la república con una estructura diseñada para preservar un sistema de distribución elitista del poder.

La segunda se articula en torno al proceso y el giro que significó para el régimen político colombiano la Constituyente de 1991. El paradigma modernizador y sus clivajes, constituyen el corazón de un sentido de la democracia aún en disputa en un país con un prolongado e intenso conflicto social y armado.

Por último, se presentan algunas claves para reflexionar sobre un debate abierto recientemente por el presidente Gustavo Petro respecto a un nuevo momento constituyente, y la necesidad – o no – de realizar ajustes a la Carta Magna que modernizó el sistema político y sepultó el régimen de democracia restringida del Frente Nacional.

2. Tensiones entre la formación social colombiana y el sistema político

Colombia es quizá el único país sudamericano que goza de una apreciación generalizada de estabilidad democrática, al punto que es común leer o escuchar la trillada frase: es la democracia más antigua del continente. Según los divulgadores de esta idea, esto se debe a la falta de interrupciones del orden constitucional y la baja presencia de gobiernos militares. Algunos desconocen el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, quien en 1953 dio un golpe de Estado y gobernó hasta 1957, siendo sucedido por una Junta Militar hasta las elecciones de 1958 que inauguraron el pacto bipartidista de alternancia de gobierno conocido como Frente Nacional. Aunque el del General Rojas fue un gobierno cívico-militar con proscripciones políticas y represión, se morigera por la participación civil y las políticas sociales y desarrollistas que implementó. Paradójicamente, fue en su gobierno que se incluyó el derecho al voto para las mujeres a partir del Acto Legislativo Nro. 3 de 1954 (Gómez Latorre, 1991); hay que destacar que durante la primera parte del gobierno funcionó una Asamblea Nacional Constituyente que había sido convocada en diciembre de 1952 por el presidente interino Roberto Urdaneta, quien reemplazaba al histórico líder conservador Laureano Gómez.

La Constituyente fue ideada y conformada por Gómez con una abrumadora mayoría conservadora que propuso un ajuste institucional acorde a sus ideas, sin embargo, derivó en una reforma minúscula, puesto que no modernizó el sistema político con una visión democratizadora. En un artículo publicado en vísperas de la Constituyente de 1991, el jurista colombiano Alfredo Vázquez Carrizosa reseñaba que en la historia de las reformas constitucionales del país la estructura más estable había sido la de 1886 promulgada por el



presidente Rafael Núñez²⁶⁸, muy a pesar de ser “centralista, autoritaria y teocrática” por influencia de Miguel Antonio Caro (Vázquez Carrizosa, 1990). Los dos intentos reformadores previos a 1991 – 1952 y 1978 - son leídos por el autor como fallidos por la ausencia de participación popular en su convocatoria. El poder de decisión de la ciudadanía empezó a tener lugar con las reformas modernizadoras del periodo del General Rafael Reyes (1904-1909) y la Asamblea Nacional Constituyente que conformó en 1905 a través del Acto Legislativo 09, que a pesar de culminar en la derogación de sus reformas en 1909, sirvió de base para los cambios de la nueva Asamblea de 1910. Ésta última fue elegida por voto popular y a través del Acto Legislativo 03 de 1910, “eliminó la pena de muerte, redujo a cuatro años el período presidencial y estableció la elección popular del presidente²⁶⁹” (Vázquez Carrizosa, 1990).

El sistema político heredado de la constitución de Núñez y Caro perduró por más de un siglo, estableciendo un régimen político de poder concentrado y omnímodo, y esencialmente bipartidista, que permitió atribuciones a las élites como el Frente Nacional. La solución de compromiso que instituyeron los partidos tradicionales consistió en una distribución milimétrica del gobierno y la alternancia pactada entre 1958 y 1974 como una forma de superar la confrontación entre conservadores y liberales - que entre 1947 y 1957 había dejado 300.000 muertos -, y recuperar la conducción civil del Estado. El régimen de democracia restringida del Frente Nacional (Pizarro y Echeverri, 1981) puso a los militares como un poder moderador que se expresó en el orden institucional otorgándoles la conducción del Ministerio de Guerra²⁷⁰. El carácter de este singular mecanismo fue capturado en una frase del periodista mexicano Raúl Olmedo en un artículo publicado en *Excelsior* ante la visita del presidente Julio César Turbay a su país: se trata de un régimen constitucional que se mantiene gracias a la anulación sistemática de la Constitución” (Pizarro y Echeverri, 1981, p. 3). El celebrado pacto liberal funcionaba en verdad a semejanza de los regímenes de excepción.

El régimen de democracia restringida se consolidó con el consenso de las clases dominantes de tal modo que permaneció por una década más del límite pactado. Las proscripciones políticas a terceros partidos y el modo elitista de ejercicio de la administración pública se expresaron en las dinámicas de conflictividad social. Colombia se mantuvo a lo largo del siglo XX como un país con niveles excluyentes de concentración del poder, reflejados en el aparato de Estado, sus mecanismos legales y para-estatales de coerción y la tenencia de la tierra, en consecuencia, la creciente desigualdad y la frustración política de los sectores populares se decantó por la organización de la resistencia armada, primero como autodefensas campesinas y obreras, y luego como guerrillas rurales y urbanas. La respuesta

268 Rafael Núñez tuvo un origen en el Partido Liberal y fue oscilando hacia tendencias más conservadoras, siendo presidente de los Estados Unidos de Colombia entre 1880 y 1882, y luego respaldado por el Partido Conservador para la elección de 1884. Ejerció nuevamente la presidencia, entonces de la República de Colombia, de 1886 a 1887 y de 1892 a 1894.

269 Esto modificó el artículo 114 que establecía: El Presidente de la República será elegido por las Asambleas electorales, en un mismo día, y en la forma que determine la ley, para un período de seis años (Asamblea Nacional Constituyente, 2024a, p. 11).

270 Pizarro y Echeverri destacan que una de las funciones principales del Frente Nacional era “Recuperar el ‘prestigio’ de las fuerzas armadas, principal sostén de la dominación política, que había salido maltrecho por la participación militar en la violencia oficial y en la gestión del régimen rojista” (Pizarro y Echeverri, 1981, p. 6).



gubernamental fue preservar y proteger el modelo de acumulación capitalista agrario en lugar de atender las demandas sociales, recurriendo nuevamente al tratamiento militarizado de la protesta que en esta ocasión inauguró una doctrina de contrainsurgencia con efectos que se prolongan hasta el siglo XXI (Franco Restrepo, 2009). Vilma Franco Restrepo ha sistematizado este extenso proceso encontrando, por una parte, la conformación de un “complejo contrainsurgente”, es decir, “estructuras organizativas y estrategias de actuación, que exceden el ámbito de lo propiamente militar” (Franco, 2002, p. 59) y que han sido respaldadas por marcos legales, que en segundo lugar, tiene sus orígenes en el espíritu anticomunista de los años veinte²⁷¹ y se afianza entre los cincuenta y sesenta, especialmente con el Plan Lazo²⁷².

El ordenamiento jurídico-político, aunque no es un mero reflejo ni una esfera separada de la estructura económica, guarda correspondencia con el modo de producción en que históricamente se desenvuelve (Moncayo, 2020). Entre las especificidades de la formación económico social colombiana que han influenciado tal ordenamiento se desataca la violencia. La persistencia de la acción coercitiva del aparato de Estado, su colaboración con las dinámicas de despojo y la proliferación de fuerzas paramilitares con la participación de agentes estatales han moldeado un tipo particular de sistema político, que, acompañando los cambios en el patrón de reproducción del capital (Osorio, 2014)²⁷³, ha adoptado una legalidad favorable al proceso de acumulación y las clases dominantes que lo comandan. Controversialmente, la transgresión a la legalidad que suponen las formas citadas de violencia, ha estado protegida por estructuras de colaboración de las élites en el sistema de administración de justicia generando niveles extraordinarios de impunidad. Así lo reveló el Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición en 2022, donde afirma la existencia de un “entramado” que incluye:

(...) no solo aparatos armados con responsabilidad en las violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH, sino una serie de agentes estatales no armados y de actores civiles con intereses económicos y políticos relacionados entre sí, que han obtenido beneficios derivados del conflicto armado; una cara de la guerra que se ha mantenido oculta, en parte, por la impunidad en la judicialización de los responsables. (Comisión de la Verdad, 2022, p. 42)

La paradoja sobre la solidez democrática se consume con el “estado de sitio permanente”, amparado en el empleo excesivo del recurso que brindaba al presidente el artículo 121 de la

271 Al respecto, Gerardo Molina, profesor de Derecho e intelectual de la tendencia socialista del Partido Liberal, afirmaba que en Colombia primero habían surgido las ideas antisocialistas que las socialistas (Molina, 1987), lo cual describía la actitud reactiva de los conservadores a la pluralidad de pensamiento.

272 Se trató de un plan de acción cívico-militar elaborado por el entonces comandante del Ejército Alberto Ruiz Novoa, en el cual, de acuerdo a las lecciones aprendidas durante la Guerra de Corea, adaptó las orientaciones del *Latin American Security Operation Plan* (Plan LASO) diseñado por el Pentágono y la Embajada de EE. UU. en Bogotá (Forero, 2013, p. 2).

273 De acuerdo con Jaime Osorio, se habla de reproducción del capital cuando los ciclos del capital dinero se repiten y reproducen constantemente, y en consecuencia se tiene un *patrón de reproducción del capital* cuando en espacios geoeconómicos y en periodos históricos determinados, el capital ha trazado un camino específico para reproducirse y valorizarse (Osorio, 2014, pp. 20-21).



Constitución de 1886²⁷⁴. Este ha sido, de acuerdo con Pizarro y Echeverri, el pilar sobre el cual descansa en lo fundamental la modalidad del régimen autoritario colombiano (Pizarro y Echeverri, 1981, p. 11), que sin tener que experimentar la conmoción de un golpe de Estado, proporcionaba los mecanismos propios de los regímenes de excepción, aún sin existir condiciones objetivas de emergencia.

Como puede observarse, los acontecimientos mencionados sugieren una revisión crítica de la calificación democrática de la historia republicana de Colombia hasta fines del siglo XX. Como contribución a extender dicha tarea en el marco del régimen político pos Frente Nacional, se proponen tres ejes para abordar la discusión respecto al paradigma constitucional colombiano a la luz de una de las cartas magnas más valoradas en la región latinoamericana y caribeña.

3. El paradigma de la Constituyente de 1991

Entre los acontecimientos precedentes a la convocatoria de la Constituyente de 1991 se encuentran los Acuerdos de Cese al Fuego, Tregua y Paz firmados entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el gobierno de Belisario Betancur en mayo de 1984. Tales acuerdos contienen en el germen de las reformas futuras en varios sentidos: primero, porque propusieron implementar la elección popular de todos los cargos ejecutivos de las jurisdicciones municipales; segundo, porque intentaba superar el bipartidismo excluyente demostrando que la sociedad participaría masivamente en nuevas organizaciones, como la Unión Patriótica (UP)²⁷⁵; tercero, porque en consecuencia con la apertura democrática institucional, impulsaba el reconocimiento de derechos para la población excluida; y cuarto, porque las negociaciones se llevaron a cabo desafiando la actitud reticente de las Fuerzas Militares, que por su profundo compromiso ideológico con el esquema

274 Artículo 121.- En los casos de guerra exterior, o de conmoción interior, podrá el Presidente, previa audiencia del Consejo de Estado y con la firma de todos los Ministros, declarar turbado el orden público y en estado de sitio toda la República o parte de ella.

Mediante tal declaración quedará el Presidente investido de las facultades que le confieran las leyes, y, en su defecto, de las que le da el Derecho de gentes, para defender los derechos de la Nación o reprimir el alzamiento. Las medidas extraordinarias o decretos de carácter provisional legislativo que, dentro de dichos límites, dicte el Presidente, serán obligatorios siempre que lleven la firma de todos los Ministros.

El Gobierno declarará restablecido el orden público luego que haya cesado la perturbación o el peligro exterior; y pasará al Congreso una exposición motivada de sus providencias. Serán responsables cualesquiera autoridades por los abusos que hubieren cometido en el ejercicio de facultades extraordinarias (Asamblea Nacional Constituyente, 2024a, p. 12).

275 La UP se crea producto del acuerdo de paz como una alternativa política que, además de pretender ser la plataforma de incorporación a la política legal de las FARC-EP, era una opción política novedosa y amplia para quienes no se veían representados en los partidos tradicionales y sus ramificaciones. Tras los alentadores resultados de la elección de 1986, sus militantes y representantes electos fueron perseguidos al punto que fueron asesinados más de 5.000 integrantes, constituyendo un genocidio político (Cepeda, 2006) inusual al llevarse a cabo durante un periodo democrático. La Corte Interamericana de Derechos Humanos sentenció que:

(...) se pudo comprobar que la violencia sistemática contra los miembros y simpatizantes de la Unión Patriótica se manifestó a través de actos de distinta naturaleza como desapariciones forzadas, masacres, ejecuciones extrajudiciales y asesinatos, amenazas, atentados, actos diversos de estigmatización, judicializaciones indebidas, torturas, desplazamientos forzados, entre otros. Esos actos constituyeron una forma de exterminio sistemático contra el partido político Unión Patriótica y sus miembros y militantes y contaron con la participación de agentes estatales, y con la tolerancia y aquiescencia de las autoridades (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2022, p. 71).



edificado por Estados Unidos durante la “Guerra Fría”, se rehusaban a una solución dialogada por sobre una derrota militar de las guerrillas.

El ciclo posterior a las elecciones de 1986, *aggiornado* a los nuevos procedimientos, se caracterizó por las negociaciones de paz – algunas concretadas con acuerdos de desarme como el caso del Movimiento 19 de Abril (M-19) en 1990 –, la insatisfacción de las cúpulas militares, el crecimiento de organizaciones paramilitares y la expansión de los cárteles del narcotráfico. La tensión entre violencia y diálogos de paz fracturó las vías de resolución de los conflictos, aunque habilitó las posibilidades reformistas. A pesar de que las FARC-EP tenían en su estrategia de negociación de paz la propuesta de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, fue desde el movimiento estudiantil que se consumó la iniciativa, conocida como “Séptima papeleta” dado que consistió en introducir un voto extra reglamentario en las elecciones legislativas del 11 de marzo de 1990 con la leyenda: Voto por Colombia. Sí a una asamblea constituyente. Los dos millones de votos resultantes sirvieron de sustento para que el presidente Virgilio Barco instruyera por decreto la convocatoria de un referendo simultáneo a las elecciones presidenciales del 27 de mayo, donde la iniciativa obtuvo la abrumadora mayoría de 5’236.863 contra 230.080 (Alarcón, 2015). El 9 de diciembre, fueron elegidos los 70 delegatarios (solamente 4 eran mujeres) y se incorporaron 4 más con voz pero sin voto, mediante acuerdos de paz con el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT).

El ambiente en que se desarrolló la constituyente fue más tenso que celebratorio, y ha sido muy influyente respecto al ambivalente respaldo que ha tenido la Carta Magna a lo largo de tres décadas. A pesar de haber sido un logro del movimiento juvenil de la “Séptima Papeleta” y lograr la inclusión de la Alianza Democrática M-19 con una nutrida representación en la Asamblea, sucedió luego de una elección presidencial teñida por el asesinato de tres candidatos: Bernardo Jaramillo (UP), Luis Carlos Galán (Nuevo Liberalismo) y Carlos Pizarro (M-19). El telón de fondo global señalaba las nuevas coordenadas de ubicación para las formaciones sociales periféricas como Colombia, que entonces ya sostenía una estrecha dependencia del hegemon hemisférico: Estados Unidos. El Consenso de Washington y la cacareada inminencia de la globalización pasaron a ser la carta de principios de una nueva fase.

En síntesis, los dos grandes clivajes que encierra la Constitución de 1991 son la ampliación de derechos y las bases para una apertura económica neoliberal. Entre la defensa y el rechazo de estos aspectos ha transcurrido la historia reciente del constitucionalismo colombiano que se resume en los ejes de debate que se presentan a continuación.

a. Modernización del sistema político y ampliación de derechos

La Constituyente de 1991 incorporó el diseño institucional de un régimen de democracia participativa surgido de los procesos de paz y ante un momento de impulso de movimientos sociales. Uno de los aspectos más destacados de la modernización del Estado fue la incorporación de la elección popular de gobernadores, antes designados por el presidente, así como la ya implementada elección de alcaldes por voto directo que había sido aplicada en



1986, producto del acuerdo de paz con las FARC-EP. Esto instituyó definitivamente la participación ciudadana en la elección de sus representantes, además de que se incluyeron mecanismos de control y participación democrática que le otorgan un carácter deliberativo como el cabildo abierto, la consulta popular, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, consignados en el artículo 103.

En el mismo sentido, se estipuló el derecho a “fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse”, además de la garantía de la libre manifestación de ideas. Este fue uno de los pilares del derrumbe definitivo del régimen del Frente Nacional y, al menos de modo procedimental, propició la apertura democrática que buscaba superar el bipartidismo conservador-liberal. Entre tanto, para dotar de instrumentos de defensa a la ciudadanía en la protección y aplicación de los derechos se creó la acción de tutela – artículo 86 -, facultando a cualquier persona a “reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar”.

Aunque el centralismo se mantuvo, se desconcentró parcialmente, tanto con las elecciones directas de representantes locales y departamentales, como con la autonomía de estos para el recaudo de algunos impuestos. Sin embargo, la burocracia nacional sigue siendo insuficiente frente a los problemas que demanda el ordenamiento territorial. Un ejemplo de esto es la actuación parsimoniosa frente a los conflictos de la periferia interior, ya sea por demandas de falta de infraestructura vial para el desarrollo del comercio agrícola o ante los pleitos por la tenencia de la tierra; este último ha sido uno de los grandes problemas históricos que el Estado nacional ha evadido favoreciendo dinámicas de despojo y apropiación que han impactado en la modificación de la frontera agrícola (Duarte Torres et al., 2018).

Por otra parte, el paso de un Estado clerical a un Estado laico significó, además de la libertad de culto, independizar ciertas decisiones políticas como la convalidación de las candidaturas presidenciales por la iglesia católica, así como la secularización - al menos normativa - de la instrucción pública. A pesar de esto, la educación básica conserva una fuerte ligazón práctica entre religión y formación de la ética ciudadana; un factor clave de reproducción de legitimidad.

Con la definición de Colombia como un Estado Social de Derecho, la nueva Constitución incorporó una serie de garantías ajustadas a acuerdos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH). Esto se ha dado a través del artículo 93 que reconoce los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso como parte del bloque de constitucionalidad y por ende, tienen igual jerarquía normativa.

El estatuto de oposición, para el cual se estableció que debía expedirse una ley estatutaria antes de 1994, recién pudo hacerse realidad un cuarto de siglo después gracias al Acuerdo de Paz de 2016 y se encuentra reglamentado por la Ley 1909 de 2018. Por otra parte, mientras que la carta de 1991 incluyó el reconocimiento de los grupos étnicos como comunidades indígenas y afrocolombianas, y su representación en el Congreso a través de una circunscripción especial, el campesinado permaneció sin reconocimiento especial a pesar de su demanda histórica y la probada afectación de sus condiciones materiales de vida, cultura y posibilidades de participación política. Esta situación fue saldada recién en 2023 gracias a la iniciativa de los representantes de la Circunscripción Transitoria Especial de Paz (CITREP),



creada por el Acuerdo de Paz, e incorporada en el artículo 64 la Constitución mediante el Acto Legislativo 01 de 2023 reconociéndolo como “sujeto de derechos y especial protección” (Ordóñez Gómez, 2023).

b. Derechos del capital y el "constitucionalismo neoliberal": bienvenidos al futuro

Uno de los aspectos más controversiales del paradigma constitucional de 1991 remite a la base legal concedida a la expansión del mercado bajo las lógicas de transnacionalización y desnacionalización. Visto desde esta perspectiva, el proceso de reforma estructural del Estado y la pretendida modernización fueron acompañados con el ritmo que marcaba el Consenso de Washington.

Contra la proferida regla de oro del neoliberalismo que ordena el achicamiento del Estado y la “no intervención del Estado” en la economía, este modelo ha demostrado requerir en cada ensayo altas dosis de intervencionismo estatal para garantizar los ajustes fiscales, las privatizaciones, la reglamentación de las desregulaciones y la protección de las inversiones de capitales extranjeros. Así como resultó ser falaz el mito del origen idílico del capitalismo según el cual “(e)n tiempos muy remotos había, por un lado, una elite diligente, y por el otro una pandilla de vagos y holgazanes” donde “los primeros *acumularon riqueza* y los últimos terminaron por no tener nada que vender excepto su pellejo” (Marx, 2008, pp. 891-892), cuando en verdad la llamada acumulación originaria solo ha podido ser posible por una violencia descomunal y la colonización, el neoliberalismo no ha partido, al menos en América Latina y el Caribe, de consensos de masas sino de agudos procesos de coerción. Aunque en Colombia no se haya desenvuelto en los formatos del Cono Sur, el régimen de democracia restringida, y especialmente durante los años 1978-1982 con el gobierno Turbay, la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) encontró espacio institucional en el “estatuto de seguridad” para conducir la contrainsurgencia concomitantemente con el proceso de desnacionalización de la economía (Silva Colmenares, 1983).

El vínculo Estado-mercado ha sido introducido con particular ambivalencia en algunos artículos como el 334, donde la intervención estatal en la economía sobresale por su referencia a la explotación de recursos naturales y uso suelo, así como la racionalización y la sostenibilidad fiscal, en detrimento de un gasto público social que garantice las condiciones materiales de vida:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier



caso, el gasto público social será prioritario (Asamblea Nacional Constituyente, 2024b, p. 198).

Las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y contra los monopolios, es decir, para garantizar la libertad económica como libertad de empresa y como “libre” competencia, se encuentran regladas por los artículos 335 y 336, que han sido el arco del triunfo para la “apertura económica” celebrada por la administración Gaviria con el eslogan: bienvenidos al futuro. El tiempo nuevo trajo la mercantilización de derechos bajo el concepto de “servicios públicos”, como en el caso de la seguridad social y la salud – artículos 48 y 49, respectivamente -. En síntesis lo que aquí subyace es la desregulación económica y la disciplina fiscal.

De acuerdo con Jairo Estrada Álvarez (2010), la crisis del régimen de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado abrió paso a uno de acumulación flexible y de financiarización, que en la periferia se nutre de una tendencia depredadora sobre la minería, los hidrocarburos y agrocombustibles. Sin embargo, para llevar a cabo el proceso de transnacionalización configura un régimen jurídico económico u “orden de los derechos del capital transnacional” (Estrada Álvarez, 2010, p. 17). Dicho ordenamiento jurídico está conformado por el régimen de inversión extranjera, los acuerdos de protección y estímulo de inversiones y los tratados de libre comercio, entre otros. La contra-cara del paradigma garantista de 1991 es que fungió de plataforma de este nuevo ordenamiento que pasó a definir la formación económico-social de esa fase.

En consecuencia, la Constitución permitió subordinar al país a un marco normativo que trasciende lo nacional-estatal y opera en la órbita supranacional mediante instrumentos como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversión (CIADI). Sumado a las asimetrías propias del sistema internacional frente a los mecanismos de arbitraje, la Corte Constitucional “ha contribuido a darle sustento jurídico a ese proceso, a partir de su interpretación amplia (y laxa) de los artículos 150-16, 226 y 227 de la Constitución Política” llegando a afirmar que “puede llegar a ser más conveniente y pacífico que sea un organismo internacional especializado o un tribunal de arbitraje quien las solucione”, en referencia a las controversias, y que “la internacionalización no sería posible sin el recurso, en determinadas oportunidades, de los tribunales internacionales” (Estrada Álvarez, 2010, p. 120).

El corolario del costado neoliberal de los cimientos del nuevo régimen político se expuso con la crisis del régimen de acumulación que provocó las manifestaciones populares en ascenso desde 2019 y que, a pesar de la pandemia COVID-19, desbordaron en una sublevación sin precedentes en el siglo XXI durante abril y julio del 2021. El arancelamiento de casi todos los medios de vida y las posibilidades de movilidad social ascendente, la desprotección y la inseguridad social, la incertidumbre y la represión estatal compusieron un cóctel explosivo que el gobierno uribista de Iván Duque (2018-2022) no solo no pudo evitar ni supo gestionar, sino que lo provocó y añadió combustible al fuego con el tratamiento militarizado de una serie de problemas sociales.

c. Conducción civil de la defensa y la seguridad



Las raíces del debate sobre la conducción civil de la defensa y la seguridad provienen del Frente Nacional. Tras el período de gobierno militar entre 1953 y 1958, algunas facciones mantuvieron la intención de establecer sistemas de mando corporativo del aparato de Estado, razón por la cual, en un contexto crítico y de modo audaz, la élite civil resolvió implementar un esquema de autonomía militar tácito. Fue Alberto Lleras Camargo en su memorable discurso del 9 de mayo de 1958 en el Teatro Patria quien estableció el esquema de relaciones civiles-militares que perduraría desde el régimen de democracia restringida fretenacionalista. Habiendo sorteado el intento de golpe del 2 de mayo, el presidente Lleras dijo:

Yo no quiero que las Fuerzas Armadas decidan cómo se debe gobernar a la Nación, en vez de que lo decida el pueblo; pero no quiero, en manera alguna, que los políticos decidan cómo se deben manejar las Fuerzas Armadas, en su función, en su disciplina, en sus reglamentos, en su personal. Esas dos invasiones son funestas, pero en ambos casos salen perdiendo las Fuerzas Armadas (Lleras, 2003, pp. 335-336)

A la luz de ese ordenamiento tácito es muy pertinente recuperar la siguiente afirmación de Edwin Cruz Rodríguez: En esencia, la Constitución mantuvo el modelo de relaciones cívico-militares establecido desde el Frente Nacional, lo cual fue posible por las presiones que sectores militares operaron sobre la Asamblea (Cruz Rodríguez, 2016, p. 32). Estos hechos distorsionan la letra escrita y las nociones de “instrumento militar” y subordinación al poder ejecutivo civil, dado que en la práctica ejemplifican el ejercicio de una autonomía militar y su capacidad de influencia en la toma de decisiones propia de una élite del poder (Arias Barona, 2022).

Complementan con elocuencia las palabras del General Gabriel París, presidente de la Junta Militar sucesora del gobierno del General Rojas Pinilla, al dejar expresa su expresa su diferenciación de los partidos políticos, o lo que también se ha llamado “élite civil”, cuando dice que “somos autónomos en el ejercicio de nuestra misión si bien es cierto que compartimos responsabilidades con ambas colectividades históricas, no por eso ignoramos cuál es nuestra misión como militares” (París, 1957, p. 12 citado en Nieto Ortiz, 2004, p. 11). Aunque el presidente César Gaviria (1990-1994) y su entonces consejero de seguridad Rafael Pardo intentaron llevar a cabo mayores ajustes institucionales que alteraran el esquema de relaciones civiles-militares, el mando castrense mantuvo sus prerrogativas. De hecho, en una desatinada pero desafiante muestra de poder y autonomía, la madrugada del 9 de diciembre de 1990 - día de la elección de los constituyentes -, las Fuerzas Militares llevaron a cabo de manera unilateral una operación contra el campamento donde permanecía la dirección de las FARC-EP, conocido desde los diálogos con Betancur como “Casa Verde”.

Si bien la Constitución introdujo cambios como la denominación de “defensa” en lugar de “guerra” para el ministerio, no se incluyeron mayores especificaciones. La práctica consuetudinaria siguió ordenando el Sector Defensa y Seguridad, y los militares siguieron expresando su descontento mediante algún atisbo de desobediencia, conocido como “ruido de sables”. El consenso básico de la élites - civiles, militares, empresariales y el gobierno-sector



privado estadounidense - que contribuyó a la preservación del régimen anterior a 1991 consistió en la política anticomunista (Cruz Rodríguez, 2016, p. 23). En consecuencia, los mayores cortocircuitos han aparecido ante la ruptura de dicho consenso, especialmente ante las iniciativas de diálogo de paz. Hasta el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018), los militares se mantuvieron al margen de las negociaciones y, aunque con tensiones, logró sostener la unidad de mando conduciendo el proceso de transformación de la mano del logro del Acuerdo de Paz.

4. ¿Un nuevo proceso constituyente?

Las tensiones entre las fuerzas políticas alternativas y las tradicionales han obturado las aspiraciones reformistas de Gustavo Petro durante la primera mitad de su gobierno. El ciclo de reformas contenido en el programa de la coalición Pacto Histórico (2022-2026) sintetiza, por una parte, los dos grandes ejes que han dinamizado la movilización social durante el último lustro – la paz con justicia social y la impugnación del neoliberalismo -, y por otra, la consolidación de una nueva hegemonía que desplace al uribismo. Esa aspiración se ha materializado en consecuencia con el Acuerdo de Paz de 2016, no solo porque des-escaló la conflictividad armada con la transformación de las FARC-EP en guerrilla a partido político legal, sino, porque demostró que la raíz de los problemas sociales no estaba en la insurgencia sino en el régimen de acumulación y su crisis, y a través de las soluciones pactadas, dejó abierta la discusión sobre los límites de la democracia procedimental, las transformaciones necesarias para alcanzar la paz y la necesidad de construir nuevas mayorías en contra de quienes se resisten al cambio.

Han sido esos límites y obstrucciones lo que han puesto de manifiesto el audaz giro político de un gobierno que mantiene el aliento popular, aunque no cuenta con los votos en el ámbito legislativo. Gustavo Petro ha sido un acérrimo defensor de la Constitución de 1991 y la enarbola como el fruto de una victoria política del M-19, por ello ha sido tan disruptiva su propuesta de una nueva instancia asamblearia que modifique aquella Carta Magna. Incluso, con mucha cautela algunos analistas han advertido del riesgo de abrir la ventana reformista con intenciones progresistas y cerrarla con una rúbrica conservadora que desplume el pilar de derechos conseguidos. Aún así, las intenciones permanecen puestas en abrir un debate e instalar la conversación social de los temas que atañen a los cimientos del neoliberalismo, así como a los asuntos que por la trágica actualidad mundial no estaban en la agenda de principios de los 90s.

Como sostiene el abogado constitucionalista Luis Carlos Pinzón Capote, hay dos cuestiones fundamentales que sí dependen de cambios constitucionales. La primera refiere a la legitimidad, es decir, “por qué obedecemos a los que nos gobiernan” cuando las últimas legislativas sostuvieron una abstención del 52% demostrando “una desconexión profunda entre gobernantes y gobernados que no depende de las calidades personales de los candidatos, sino de la estructura del sistema político electoral” (Pinzón Capote, 2024). Como solución a esto propone la financiación pública de las campañas, la obligatoriedad del voto y otro tipo de distritos electorales. Las iniciativas de la coalición oficialista han ido en igual sentido aunque han naufragado en la correlación de fuerzas desventajosa que tiene en el Congreso.



La segunda cuestión apunta a las competencias de los órganos constituidos, lo que remite a qué autoridades pueden hacer qué y por qué; algo que ha cobrado actualidad inusitada ante la decisión del Consejo Nacional Electoral (CNE) de acusar e investigar al actual presidente por los gastos de la campaña de 2022, creando un conflicto institucional sobre los fueros del Ejecutivo. Al respecto, Pinzón Capote afirma que el “diseño antipolítico de la constitución desplazó el grueso de las decisiones sobre lo público de los órganos que elegimos (como el Congreso o el presidente) a los que no elegimos (como la Rama Judicial)” (Pinzón Capote, 2024), mientras en nombre de la tecnocracia se ha promovido una idea peyorativa de la política. Las fuerzas sociales que en la fase actual se movilizan con la consigna del cambio, manifiestan contrariamente que es la política la posibilidad transformadora y es a partir de ahí, que el mismo presidente intenta abrir la puerta a la conversación.

Un tercer punto podría añadirse y remite a la crisis civilizatoria y financiera global. Si el neoliberalismo no ha dado mejores condiciones de vida y aspiraciones de prosperidad a las nuevas generaciones, su sustentación normativa pasa a ser una contradicción frente a la acuciante crisis climática que ya muestra su ferocidad en el país. Priorizar la deuda con la naturaleza que tiene la humanidad ante la lógica devoradora del capital, viene siendo un derrotero en el impulso del proceso constituyente que moviliza y sobre todo compromete a la juventud colombiana. El clivaje política de la vida vs política de la muerte promovido por Petro toma sentido en estas coordenadas, pero desafía profundamente el orden social vigente mucho más allá de la constitución y los “derechos del capital”.

5. Conclusiones

Los acuerdos de paz han sido un factor dinamizador de las transformaciones en el sistema político y su modernización. El repertorio de propuestas generadas durante más tres décadas de diálogos con las insurgencias ha contenido, además de las iniciativas propias de las organizaciones político-militares, demandas populares arraigadas que las legitiman. Incluso es válido afirmar que a mediante movimientos sociales se han abierto de hecho espacios de interlocución para instalar agendas propias; como se vio entre los años 1994 y 1996, así como durante 2013 y 2014 con las marchas campesinas que pusieron en el debate público la Reforma Rural Integral que se definía en los diálogos de La Habana.

Las violaciones sistemáticas y el incumplimiento de las funciones del Estado llevaron a tener que indicar puntos elementales para el liberalismo político. La superación del Estado de sitio permanente configuró un nuevo espacio de convivencia, sacando una de las prerrogativas autoritarias del poder ejecutivo. Sin embargo, largas décadas de militarización no pudieron desmontarse normativamente, y aunque la protesta social se constituyó como derecho, la represión y la caracterización contrainsurgente han impedido avanzar en una democratización real.

Los intentos de consumir una apertura democrática han quedado limitados al sistema de partidos, tan solo provocando una atomización aparente que difumina los contornos del histórico bipartidismo. Por otra parte, frente a la práctica clientelista de los partidos tradicionales y el incumplimiento sistemático de promesas de campaña, los sectores



populares han cultivado un desaliento político y una desconfianza en las instituciones, donde la Constitución aparece como “un texto maravillo, pero sin cumplimiento”.

Sumado a lo anterior, el paradigma constitucional de 1991 habilitó una estructura legal para la apertura económica que favoreció la consolidación del modelo neoliberal que paulatinamente pauperizó las relaciones económicas. De la mano de la ampliación de derechos y libertades ciudadanas se instituyeron los mecanismos para la protección y los derechos del capital, y se desregularon los resortes de protección de la clase trabajadora y los bienes comunes. De ahí que un nuevo impulso constituyente procure incorporar esta agenda. No menos preocupantes son las consecuencias de la intervención imperialista instrumentada a través del Plan Colombia y que han concluido con la liberalización económica y la militarización de territorios estratégicos. La puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos marcó una meta planificada por su política exterior que redundó negativamente en la balanza comercial de Colombia, y la mantiene condicionada al sistema de sanciones internacionales.

Los ajustes institucionales logrados por las fuerzas sociales mediante procesos de organización y movilización, mantienen un déficit histórico, que en el caso del campesinado están empezando a saldarse.

Aunque hay algo de cierto en el repetido “fetichismo normativo” que advierte respecto a las limitaciones de transformar la sociedad a base de reformas legales y constitucionales, hay que valorizar los procesos de conversación social que se abren en determinados momentos históricos. La constituyente, para que tome forma como un nuevo paradigma, debe esencialmente un proceso de politización y toma de conciencia de las fuerzas sociales que impulsan el cambio. La gran pregunta es si ese momento está abierto actualmente en Colombia.

6. Referencias

Alarcón, Ó. (2015, junio 29). La séptima papeleta. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/oscar-alarcon/la-septima-papeleta-column-569151/>

Asamblea Nacional Constituyente. (2024a). *Constitución Política de la República de Colombia 1991*. Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=4125

Asamblea Nacional Constituyente. (2024b). *Constitución Política de la República de Colombia de 1886*. Departamento Administrativo de la Función Pública. <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153#1>

Cruz, L. E. (2010). La Constitución Política de 1991 y la Apertura Económica. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Militar Nueva Granada*, XVIII(1), 269–280.

Duarte Torres, C. A., LaRota-Aguilera, M. J., Gómez, M. C., Ducká, E., Galindo, P. A., Marulanda, J. L., Valencia, D., & Trujillo Ospina, D. (2018). *La estructura de la propiedad rural en el Cauca: Perspectivas sobre necesidades de tierra en contextos interculturales*. Pontificia Universidad Javeriana, Cali.



- Estrada Álvarez, J. (2010). *Derechos del capital. Dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Forero, J. P. [Col.]. (2013). *Globalization and FARC*. U. S. Army War College. <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA589226.pdf>
- Franco Restrepo, V. L. (2009). *Orden contrainsurgente y dominación*. Siglo del Hombre Editores - Instituto Popular de Capacitación.
- Franco, V. L. (2002). El mercenarismo corporativo y la sociedad contrainsurgente. *Estudios Políticos*, 21, Article 21. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1416>
- Gómez Latorre, A. (1991, febrero 19). La Constituyente de 1952-54. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-28355>
- Marx, K. (2008). *El Capital. Crítica de la Economía Política. Tomo I: el proceso de producción del capital* (Vol. 3). Siglo XXI editores.
- Molina, G. (1987). *Las ideas socialistas en Colombia*. Tercer Mundo Editores.
- Moncayo, V. M. (2020). Sobre el derecho en las formaciones sociales capitalistas. En *Marxismo en Colombia: Historia y problemas. Antología* (pp. 341–378). IEALC - UBA. <https://cipec.nuevaradio.org/b2-img/ANTOLOGIAMARXISMOENCOLOMBIAIEALC.pdf>
- Nieto Ortiz, P. A. (2004). ¿Subordinación o autonomía?. El ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la violencia, 1953-1990. En *Informe final del concurso: El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe*. Programa Regional de Becas CLACSO. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20101115104323/nieto.pdf>
- Ordóñez Gómez, F. (2023, junio 13). El campesinado: Sujeto de derechos y de especial protección. *ILSA*. <https://ilsa.org.co/2023/06/el-campesinado-sujeto-de-derechos-y-de-especial-proteccion/>
- Pinzón Capote, L. C. (2021, mayo 31). Una nueva constitución para una generación que despertó. *La línea del medio*. <https://lalineadelmedio.com/unanuevaconstitucionparaunageneracionquedesperto/>
- Pinzón Capote, L. C. (2024, agosto 19). Constituyente, sí. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/lectores/antieditorial/constituyente-si/>
- Pizarro Leongómez, E., & Echeverri Uriburu, Á. (1981). La democracia restringida en Colombia. *Estudios Marxistas*, 21, 3–29.
- Silva Colmenares, J. (1983). *Tras la máscara del subdesarrollo: Dependencia y monopolios*. Valencia Editores.
- Vázquez Carrizosa, A. (1990). La constituyente: Un violín que sirve para todo. *Credencial Historia*, 5. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-5/la-constituyente-un-violin-que-sirve-para-todo>



La Corte Suprema de Justicia y la garantía de gobernabilidad.

BARAVALLE, Federico

Fedebaravalle19@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Humanidades y Artes

Resumen: La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha brindado al poder político de turno a lo largo del siglo XX y el siglo XXI un blindaje jurídico para consolidarse en el poder y controlar los hilos de la política. Las instituciones y principios democráticos y republicanos, que han guiado nuestra Constitución Nacional han sido testigos de las estrategias políticas tendientes a cruzar puentes entre el poder político y el poder judicial, violando el principio republicano de división de poderes. Este artículo proporciona un análisis para pensar el vínculo entrañable entre ambos poderes, a través de las marcas que ha dejado en nuestra historia institucional durante el gobierno de distintos personajes de la política argentina y con disímil carácter jurídico. Estas estrategias tendieron a cruzar vínculos entre los poderes para permitir la gobernabilidad que el máximo tribunal y último intérprete de la constitución nacional puede garantizar. El recorrido abarca la coyuntura política de 1930 hasta la actualidad.

La democracia se ha constituido en nuestra sociedad occidental y moderna como horizonte político. Organizaciones sociales, movimientos sociales, gobiernos emergentes en las últimas décadas han velado por la defensa de los principios y valores democráticos, en un contexto de lucha frente a grupos de poder que materializaron el dominio sobre la sociedad, a través de las instituciones estatales, o el acaparamiento del Estado.

La bibliografía que se aboca al estudio de la historia política latinoamericana hacia finales del siglo XX e inicios del siglo XXI ha manifestado la preocupación de la política ante la coyuntura dictatorial que se implantó a partir de la década del 60, y los prolegómenos que ha generado el proceso transicional - si es que lo hubo - hacia la democracia.

En un texto clave para entender la problemática, Garretón propone pensar los procesos de democratización en clave analítica y crítica. En su desarrollo, el autor propone una clasificación de tres tipos. En un primer caso menciona la “fundación de la democracia”, donde la democracia se alcanza a través de luchas y conquistas sociales frente a gobiernos dictatoriales, tradicionales y oligarcas. En un segundo caso menciona las “transiciones” propiamente dichas. Para el caso, se refiere al paso de regímenes autoritarios modernos (militares, por ejemplo), hacia formas de organización política democrática no revolucionarias, en las cuales se “preservan” institutos vigentes durante los regímenes autoritarios. Un régimen híbrido. En estos regímenes conviven distintas dinámicas políticas y sociales, en un marco de ruptura con el pasado. Finalmente la última categoría se refiere a



aquellos casos en los cuales, sin existir un momento de ruptura o transformación, los regímenes pseudo-democráticos y de democracias restringidas, profundizan los valores democráticos en la sociedad.

En sintonía con los trabajos de Garretón; Francisco Weffort propone problematizar la categorización acerca de las “nuevas democracias” que van surgiendo en la década del 70. El autor enfatiza la ola de democratizaciones que comienza en Europa en la década del 70, y la transnacionalización atlántica en América en las décadas del 80 y los 90. ¿Cómo repercuten los procesos en el mundo globalizado? ¿Cuáles son las caracterizaciones de estos nuevos procesos de democratización? Las preguntas que aborda Weffort apuntan a problematizar el derrotero político de las nuevas democracias, bajo contextos de agudas crisis económicas, malestar social y un clima de conflictividad en crecimiento. Dificultades que no son extrañas a la coyuntura político-histórica de Argentina durante todo el siglo XX y el siglo XXI. El surgimiento de los gobiernos democráticos en la joven argentina postroquista ha contabilizado en tramos similares las idas y vueltas entre gobiernos dictatoriales, autoritarios o golpistas (revolucionarios según la historiografía social de los 50), y los gobiernos efectivamente democráticos en un sentido amplio.

Para cerrar esta primera aproximación a la problemática en torno al devenir democrático de los distintos gobiernos en Argentina en la posdictadura de 1976, forma parte de la preocupación intrínseca a la historiografía y las ciencias políticas el prolegómeno alrededor de las categorizaciones específicas que hacen referencia al fenómeno de la Democracia. ¿De qué hablamos cuando hablamos de Democracia? ha sido una pregunta compleja de abordar por las ciencias sociales en su devenir político ideológico. Cuestión que plantea interrogantes acerca de lo podemos pensar para clarificar la definición, junto a sus alcances y límites, y en torno a lo que podemos abarcar con el concepto. En lo que resta de la introducción vamos a abordar la cuestión alrededor de la dificultad para definir el concepto y colmarlo de contenido.

¿De qué hablamos cuando hablamos de Democracia?

En el derrotero de las ciencias políticas, el abordaje epistemológico del tópico alrededor de la palabra democracia ha dividido las bibliotecas en lo que hace a su conceptualización. El debate y la retórica argumentativa en defensa del significado de los conceptos se constituye como pilar fundamental de la construcción discursiva de la realidad política actual y la forma en que las personas tenemos de verla y analizarla.

Para Giovanni Sartori es muy importante definir la palabra democracia porque nos permite comprender a que hacemos referencia cuando aludimos al concepto. Y es que de ese trabajo depende la definición que le damos a las palabras y, en definitiva, la interpretación, clasificación y categorización posterior.

Por ello, la teoría política ha dedicado innumerables discusiones para definir el margen de posibilidades de la palabra democracia, y ante ese escenario nos encontramos con una variopinta selección de conceptos, ideas o interpretaciones. El resultado esperable es la confrontación de teorías que se arraigan en debatir un concepto tan multívoco como el que nos reúne. Desde el concepto clásico de Democracia representativa o electoral, democracia constitucional, pasando por la democracia dialógica, esencial y procedimental, o la democracia deliberativa. Todas estas teorías mencionadas proponen una interpretación



prescriptiva y concreta, con alcances y límites, en torno a la palabra democracia. Y es allí donde radica una de las grandes dificultades de la ciencia, y el reflejo de ella en la realidad social y política. Un problema que se ha trasladado a distintos ámbitos científicos, como la dificultad para definir el concepto de “Derechos Humanos”, tan amplio y complejo.

En síntesis, la preocupación de las ciencias por dar identificación a la categoría de democracia ha permitido una producción elaborada y compleja de tramas de significado para comprender la palabra democracia. La decisión que permita adoptar una posición en el campo dependerá del arraigo epistemológico y la corriente de pensamiento que cada uno adopte para su interpretación. ¿Cuál de las definiciones es la correcta? En nuestro caso no podemos clarificar ese punto porque no el objetivo de este trabajo indagar acerca de este punto, pero a continuación vamos a precisar la recepción actual que nuestra constitución nacional le ha dado al concepto de democracia.

Recepción constitucional de la palabra democracia.

¿Cuáles son aquellos artículos que contribuyen a interpretar la recepción constitucional de la palabra democracia? Bajo esta pregunta introductoria subyace la materialidad cualitativa que nos permite interpretar el horizonte político y social respecto de la adopción de un estándar explicativo. A los fines de circunscribir el análisis a los objetivos previstos en la introducción, se van a considerar los artículos 1º, 22º y 38º de la Constitución Nacional como faros que iluminan el camino epistemológico adoptado por las reformas constitucionales y la política nacional en cuanto hace al posicionamiento en la contienda significativa.

*“Artículo 1º.- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma **representativa republicana federal**, según la establece la presente Constitución.*

*Artículo 22.- El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus **representantes** y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.*

*Artículo 38.- Los **partidos políticos** son instituciones fundamentales del sistema **democrático**.
(...)”*

A treinta años de la reforma constitucional de 1994, los debates en materia constitucional y su vinculación con la gobernabilidad han dado mucho de qué hablar en los medios de comunicación y medios académicos.

Los artículos que se extrajeron para su análisis corresponden a la famosa categoría de pétreos²⁷⁶ -(art. 1)-, y baluarte de la Constitución histórica 1853-1960. En cuanto al art. 22 se corresponde con la continuidad argumentativa del art. 1 en refuerzo del aspecto representativo de gobierno. Sin embargo, el art. 38 de la Constitución Nacional - artículo por cierto incorporado en la reforma de 1994 - otorga un rango constitucional y democrático a los partidos políticos. La fórmula del artículo 38 cristaliza todos los procesos sociales y políticos de la postdictadura argentina. Y entre tales aciertos, también vino a incorporar la palabra

²⁷⁶ Categoría utilizada en el Derecho Constitucional para definir aquellas “partes” de la Constitución Nacional que no podrían ser modificadas por una reforma constitucional, permitiendo que las constituciones tengan un sistema de reforma semirrígido, o incluso rígido para aquellos artículos.



“democrático” a nuestro ordenamiento constitucional. Es la primera vez que nuestra constitución nacional introduce el término “democrático” en su articulado²⁷⁷, y este hecho no es menor, ya que reafirma el compromiso político de la reforma para con los valores democráticos.

El reconocimiento constitucional de los partidos políticos como la institución fundamental del sistema democrático ha blindado jurídica y constitucionalmente el régimen democrático de gobierno en nuestro ordenamiento jurídico. El resultado de una contienda constante entre diferentes grupos de poder que han mantenido un nítido vínculo con el poder político durante todo el siglo XX; y es significativo que la reforma incorpore la palabra “democrático” en su articulado. La última reforma previa a la efectivizada en 1994, fue la reforma de 1957, durante un gobierno militar (Aramburu), en la cual la palabra democracia se le quita toda entidad política, vaciando de contenido la misma. Y es que he allí el vínculo entrañable entre la historia y el derecho. En un contexto de políticas compulsivas y gobiernos de facto, ¿Qué posibilidades pueden tener la incorporación de tal concepto? De nuevo, la historia nos importa un faro para visibilizar las problemáticas sociales y políticas plasmadas en instrumentos jurídicos concretos, que tienen incidencia en la vida nacional.

*“**ARTÍCULO NUEVO.-** El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; **organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.**” (Constitución Nacional de 1957).*

Para comprender la situación en la coyuntura de los años 50, nos remontaremos brevemente para analizar las alocuciones y fundamentos del gobierno para pensar la realidad política e institucional. Comenzamos desandando este camino considerando que la preocupación del gobierno no era otra que consolidar su poder bajo las formas de dominación coactivas²⁷⁸:

²⁷⁷ En menester en este punto aclarar pormenorizadamente la expresión. Si materialmente hablamos, la primera vez que se introduce el concepto “democrático” en nuestra constitución nacional fue a través de la reforma realizada en 1949 durante el gobierno peronista. Sin embargo, la misma reforma fue deslegitimada por el gobierno de facto iniciado en 1955 - “Revolución Libertadora” - por medio de la proclama del 27 de abril de 1956 y el Decreto N°. 3838, los cuales quitaban entidad jurídica a la reforma de 1949. Estos hechos habilitaron la eliminación del concepto y su caída en el olvido, hasta la actualización de la constitución con la reforma de 1994, la cual retoma el concepto y lo incorpora en varios puntos de su articulado.

Art. mencionado (1949): “*Art. 15 - El Estado no reconoce libertad para atentar contra la libertad. Esta norma se entiende sin perjuicio del derecho individual de emisión del pensamiento dentro del terreno doctrinal, sometido únicamente a las prescripciones de la ley. El Estado no reconoce organizaciones nacionales o internacionales cualesquiera que sean sus fines, que sustenten principios opuestos a las libertades individuales reconocidas en esta Constitución, o **atentatorias al sistema democrático** en que ésta se inspira. Quienes pertenezcan a cualquiera de las organizaciones aludidas no podrán desempeñar funciones públicas en ninguno de los poderes del Estado.*”

²⁷⁸ Tengamos en cuenta que durante todos los gobiernos militares que se sucedieron en el siglo XX, la Corte Suprema de Justicia de la Nación - de la cual nos ocuparemos más adelante - ha tenido una visión favorable a tales gobiernos. En 1930, en el contexto de asalto al poder del gobierno radical de Yrigoyen, la Corte Suprema introdujo en nuestro país la “**doctrina de facto**”, a través de la cual el poder político se encontraba legitimada



“Que la Revolución - Libertadora - no sólo tuvo por objeto sustituir gobiernos y reemplazar mandatarios, sino retomar la línea histórica de sus grandes destinos iniciada en mayo y consolidada en Caseros. El derrocamiento del régimen de la dictadura se complementó con la progresiva desarticulación de sus estructuras totalitarias para restablecer el imperio de la moral, de la justicia, del derecho, de la libertad y de la democracia (Directivas básicas del 7 de diciembre de 1955).”

En cuanto a los puntos a reformar el gobierno comprendió de vital importancia llevar a cabo un proyecto de corrección de los abusos cometidos en el pasado por los gobiernos anteriores a la denominada “Revolución Libertadora”.

Con esas miras, la **proclama del 27 de abril de 1956** establecía entre sus fundamentos:

“Que el gobierno depuesto se ha caracterizado, a través de todos sus actos, por la presión oficial con que ha procedido, por la violencia material con que los ha impuesto, y, en general, por el desconocimiento calculado y permanente del derecho a expresar ideas a importantes y vastos sectores de opinión... Que solamente por la gravitación de estas circunstancias fue posible la reforma constitucional de 1949, la que no ha sido en consecuencia el fiel resultado de una libre discusión a la que haya tenido acceso el pueblo todo de la Nación ”.(...)

“Que la finalidad esencial de la reforma de 1949 fue obtener la reelección indefinida del entonces presidente de la República ”²⁷⁹

“Que dicho temario debe integrarse congiendo como materia de consideración aquellos puntos fundamentales cuya deformación ha permitido la desnaturalizar los principios fundamentales en que reposan nuestro sistema de gobierno, a que han sido objeto de preferente inobservancia a través de las torcidas interpretaciones que conviene desterrar.”

La connotada preocupación del gobierno por alcanzar la legitimidad nacional y consolidar el proceso de desperonización en Argentina, las actuaciones del ejecutivo se dirigen específicamente a destruir todos los esfuerzos del gobierno peronista por aferrarse al poder y materializar su legitimidad política entre los sectores de la sociedad. La maquinaria de poder que los golpistas pusieron en funcionamiento terminó dilapidando con las bases constitucionales que brindaban un carácter constitucional a nuestro sistema político de gobierno democrático, en nombre de “retomar la línea histórica de sus grandes destinos iniciada en mayo y consolidada en Caseros. El derrocamiento del régimen de la dictadura se complementó con la progresiva desarticulación de sus estructuras totalitarias”.

El ejercicio de recuperar el pasado histórico de nuestra historia política nacional nos permite comprender con mayor claridad los prolegómenos de nuestra historia reciente y las discusiones que se constituyeron en 1994 para la introducción de un tema tan complejo como el vocablo democrático. Siendo que la ausencia del mismo ha habilitado un constante atropello de los valores constitucionales vigentes; mas aquellas turbaciones han quedado

constitucionalmente frente al máximo tribunal para constituirse como la expresión de autoridad legítima ante las leyes y la propia constitución.

²⁷⁹ Proclama del 27 de abril de 1956



relegadas ante el reconocimiento jurídico y constitucional del sistema democrático en nuestro ordenamiento jurídico. Valorar el esfuerzo de los constituyentes acerca del uso de las palabras permite visibilizar en la realidad concreta el impacto y la forma de interpretar los conceptos e ideas que guían nuestra organización social y política.

Estas decisiones alcanzadas entre los convencionales constituyentes de 1994 permitió reafirmar el resguardo constitucional de los principios democráticos que guiaron a nuestra constitución por un breve lapso de tiempo²⁸⁰.

Este breve recorrido histórico permite visibilizar las discusiones en torno a la democracia y su valor como horizonte político de las sociedades actuales. En esa dirección los manuales de Derechos Constitucional han abordado disimilmente el tema frente a la nueva recepción constitucional del vocablo “Democracia”. En la obra célebre de Derecho Constitucional el Dr. Terrile propone comprender el art. 1 de la Constitución a la luz de una interpretación abierta y compleja del entramado constitucional receptado en la reforma de 1994. El autor propone definir la forma de gobierno como ***“EL SISTEMA REPRESENTATIVO DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO Y PARTIDOCRÁTICO”***.

El acento en el abordaje terminológico acerca de la palabra democracia introduce la necesidad de clarificar una adecuada exégesis del artículo 1, el espíritu de la norma y el fundamento que sustentó su debate en la convención constituyente. Una labor que quedaría inconclusa o incompleta si se pierde de vista la interacción con el artículo 22 y 38 de la Constitución Nacional²⁸¹.

Materialidad de la reforma constitucional de 1994 en torno a la Democracia.

Vínculo entre democracia y república.

La norma que prevé nuestro sistema de gobierno nacional encuentra su fuente de inspiración en el constitucionalismo norteamericano y los tratados de política franceses. En particular la recepción de tales principios ha involucrado una tarea de ordenamiento institucional que nos alcanza hasta nuestros días.

Frente a las nuevas banderas de la teoría política europea el siglo XIX ha auspiciado de laboratorio para todas aquellas ideas cristalizadas a través de procesos revolucionarios. Ante la gama de principios que han ordenado nuestro camino constitucional y democrático, vamos a detenernos a esquematizar brevemente el principio republicano, y su respectiva aplicación a nuestros sistema político.

²⁸⁰ En cierta manera el breve paso de la palabra ha permitido a la historiografía comprender los turbulentos procesos políticos e interrupciones constantes al orden constitucional. La ausencia del concepto en el ordenamiento normativo merece atención para pensar el derrotero de la historia política Argentina entre los años 1955 - 1983.

Sin embargo, desde la perspectiva de Gabriel L. Negretto el equilibrio entre constitucionalismo y democracia todavía no se ha alcanzado.

²⁸¹ Sin perjuicio de perder de vista el objetivo del ensayo, es importante señalar que la reforma constitucional de 1994 empapó con los principios democráticos, institutos propios de la Constitución Nacional como lo son el artículo 37 y 39. De virtual significancia para el ejercicio y ejecución de la democracia en los términos de la actualidad política.



En sus escritos tradicionales Montesquieu propone el sistema de división de poderes²⁸² como condición para la efectiva realización de la libertad política, como freno al arbitrario ejercicio del poder político y defender los intereses de los ciudadanos. En el Libro XI, del capítulo VI, “*De la constitución de Inglaterra*” el autor expresa:

*“Hay en todos los Estados **tres especies de poder**: el legislativo, el de ejecutar aquello que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del derecho civil.*

*Por el primero, el príncipe ó el magistrado hace leyes, para algún tiempo ó para siempre, y corrige y abroga las que existen. Por el segundo, hace la paz ó la guerra, envía ó recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los crímenes ó juzga los pleitos de los particulares. Éste último debe llamarse poder judicial y el otro simplemente poder ejecutivo del Estado.”*²⁸³

Más adelante el autor enfatiza las dificultades que permite la inobservancia de tales preceptos:

*“No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido á la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo legislador: si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor.”*²⁸⁴

La construcción teórica de Montesquieu ha inspirado los sistemas de gobiernos actuales y el ordenamiento del poder entre los distintos poderes²⁸⁵ de gobierno. Ello no obstante de las articulaciones con el principio de soberanía y autonomía en la administración y organización del poder al interior de las naciones, la coyuntura política y el carácter de las decisiones de gobierno. Las construcciones teóricas brindan un esqueleto conceptual para pensar el poder y entender en su expresión, mas no obsta de la libre creatividad que adoptan los sistemas de gobierno según las distintas coyunturas.

Retomando la advertencia de Montesquieu “**No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo**”. En nuestra hipótesis consideramos que hay una delgada línea que divide el poder ejecutivo de las decisiones y determinaciones del poder judicial. A lo largo de nuestra historia, y más todavía en el siglo XX y XXI, los poderes ejecutivo y judicial se han vinculado en una danza constante de aciertos y desencuentros, que han hecho óbice a los principios fundamentales del sistema democrático y el buen funcionamiento del poder, con miras a la libertad de los ciudadanos.

El introito precedente permite comprender la problemática a desandar en las próximas páginas en torno al vínculo recíproco entre el poder ejecutivo, su capacidad de gobernabilidad y las decisiones del poder judicial²⁸⁶.

²⁸² Según las fuentes también se lo pueden encontrar como *distribución jurídica*.

²⁸³ -) MONTESQUIEU, Charles. “Del Espíritu de Las Leyes”. Madrid: Alianza. (p. 227).

²⁸⁴ -) MONTESQUIEU, Charles. “Del Espíritu de Las Leyes”. Madrid: Alianza. (p. 228).

²⁸⁵ En Derecho Administrativo se habla de “funciones”.

²⁸⁶ Teniendo en cuenta la duración de los miembros de la Corte Suprema, el proceso de nombramiento y acceso a la institución, las crisis políticas y económicas, la inestabilidad del país, la presión del ejecutivo por “castigar” a los jueces o las interrupciones al poder constitucional.



Para esquematizar el trabajo vamos a mencionar la actuación del poder judicial, a través de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y cómo sus decisiones en materia constitucional ha garantizado la capacidad de gobernabilidad de los gobiernos de turno. El período que se comprende será desde 1930 hasta la actualidad, repasando algunas actuaciones de la Corte para visibilizar su desempeño en distintos momentos de nuestra historia, hasta alcanzar la actualidad, para explicar el contexto actual de nombramiento de nuevos jueces para la Corte Suprema²⁸⁷.

La Corte Suprema de Justicia y la doctrina de Facto. 1930.

A lo largo de los años que siguieron a su fundación la Corte Suprema, ésta se organizó como un poder con gran impacto en la organización nacional, y como tal, garante de la estabilidad en todo el territorio. De esta manera, la Corte Suprema gozó de gran prestigio y mucha fuerza para manejar las cuestiones judiciales que le eran propias con independencia. No obstante, con el pasar de los años se vio ampliamente sometida a las exigencias de la agenda política de los tiempos modernos²⁸⁸ y con ellas se abrieron paso las diferentes estrategias para buscar, controlar y reorganizar la Corte Suprema a gusto de las autoridades políticas ejecutivas. No es sino a partir de 1946 que los juicios políticos, las salidas “voluntarias” y los *court-packing*²⁸⁹, fueron moneda corriente. Estas prácticas fueron posibles debido a la supremacía de los grandes hombres políticos de aquellos años.

En 1930, el gobierno de facto entabló una relación cercana con la Corte Suprema a través de las “*acordadas*”²⁹⁰ como primera señal de sumisión del máximo tribunal a los intereses del gobierno vigente. Los responsables de entregar el “artefacto jurídico” fueron los Ministros de aquella Corte Suprema, José Figueroa Alcorta, Roberto Repetto, Guido Lavalle, Antonio Sagarna y el Procurador General de la Nación Horacio Rodríguez Larreta.

²⁸⁷ Actualmente, en 2024 se presentó la situación imperiosa del gobierno por nombrar nuevos jueces de la Corte Suprema. Uno de ellos para cubrir la vacante que la Corte tiene desde hace años, y la otra vacante ante la potencial salida del Dr. Juan Carlos Maqueda. El ministro cumplirá este año 75 años, y según lo previsto el art. 99, inc 4:

“4. Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto.

Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos.

*Un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo, será necesario para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados, una vez que cumplan la edad de **setenta y cinco años**. Todos los nombramientos de magistrados cuya edad sea la indicada o mayor se harán por cinco años, y podrán ser repetidos indefinidamente, por el mismo trámite.”*

²⁸⁸ Siglo XX.

²⁸⁹ Court-packing significa aumentar el número de miembros de la Corte Suprema por influencia del Poder Ejecutivo Nacional.

²⁹⁰ Los miembros de la Corte Suprema firmaron un pliego donde aceptaron y legitimaron el golpe de Estado, reconociendo institucionalmente a las nuevas autoridades en el gobierno.



“1° Que la susodicha comunicación pone en conocimiento oficial de esta Corte Suprema la constitución de un gobierno provisional emanado de la revolución triunfante de 6 de Septiembre del corriente año.”

“2° Que ese gobierno se encuentra en posesión de las fuerzas militares y policiales necesarias para asegurar la paz y el orden de la Nación, y por consiguiente para proteger la libertad, la vida y la propiedad de las personas, y ha declarado, además, en actos públicos, que mantendrá la supremacía de la Constitución y de las leyes del país, en el ejercicio del poder.

Que tales antecedentes caracterizan, sin duda, un gobierno de hecho en cuanto a su constitución, y de cuya naturaleza participan los funcionarios que lo integran actualmente o que se designen en lo sucesivo con todas las consecuencias de la doctrina de los gobiernos de facto respecto a la posibilidad de realizar válidamente los actos necesarios para el cumplimiento de los fines perseguidos por él.”²⁹¹

La utilización de los instrumentos jurídicos en el marco del desenvolvimiento de un gobierno de facto para legitimar el gobierno connota la fuerza que el poder judicial representa para los distintos grupos de poder que se erigieron en distintos momentos de nuestra historia. Las actuaciones abordadas más arriba nos permiten problematizar el rol que el máximo tribunal ha mantenido en distintas coyunturas políticas, y la clara inclinación hacia una tendencia positiva de tales circunstancias.

1943.

En 1943 el golpe de estado perpetrado por el grupo autodenominado GOU (“Grupo de Oficiales Unidos”) interrumpió el “orden constitucional”²⁹² de la periodísticamente denominada “Década Infame” con un asalto al poder. Este acontecimiento no tan novedoso para nuestra corta historia constitucional y democrática arroja luz acerca de la fijación de los distintos gobiernos por adquirir legitimidad jurídica en tanto a sus intervenciones en el poder judicial.

La acordada del 7 de Junio de 1943 manifiesta claramente

“Que se ha producido, una situación análoga a la contemplada por esta Corte Suprema en su acordada del diez de septiembre de mil novecientos treinta, que dice así:

"Que la susodicha comunicación pone en conocimiento oficial de esta Corte Suprema la constitución de un gobierno provisional emanado de la revolución triunfante de 6 de septiembre del corriente año".

"Que ese gobierno se encuentra en posesión de las fuerzas militares y policiales necesarias para asegurar la paz y el orden de la Nación, y por consiguiente para proteger la libertad, la vida y la propiedad de las personas, y ha declarado, además, en actos públicos, que

²⁹¹ Acordada de 1930.

²⁹² En sintonía con la interpretación histórica y política de los años propios a la Década Infame, se considera que el período no fue del todo constitucional debido a las estrategias políticas para preservar el poder de los candidatos presidenciales, y su vinculación con las grandes familias argentinas (Roca).



mantendrá la supremacía de la Constitución y de las leyes del país, en el ejercicio del poder".

"Que tales antecedentes caracterizan, sin duda, un gobierno de hecho en cuanto a su constitución, y de cuya naturaleza participan los funcionarios que lo integran actualmente o que se designen en lo sucesivo con todas las consecuencias de la doctrina de los gobiernos de facto respecto a la posibilidad de realizar válidamente los actos necesarios para el cumplimiento de los fines perseguidos por él".

"Que esta Corte ha declarado, respecto de los funcionarios de hecho, "que la doctrina constitucional e internacional se uniforma en el sentido de dar validez a sus actos, cualquiera que pueda ser el vicio o deficiencia de sus nombramientos o de su elección, fundándose en razones de policía y de necesidad y con el fin de mantener protegido al público y a los individuos cuyos intereses puedan ser afectados, ya que no les sería posible a estos últimos realizar investigaciones ni discutir la legalidad de las designaciones de funcionarios que se hallan en aparente posesión de sus poderes y funciones. CONSTANTINEAU, Public Officers and the Facto Doctrine. Fallos: tomo 148, pág. 303".

Las manifestaciones de la Corte Suprema de Justicia y las estrategias de los gobiernos de facto para consolidar su poder en el gobierno son claras frente a su interés por mantener la legitimidad política en sus actuaciones y en la forma de acceder al poder. Sin embargo, estas estrategias de buscar **acordadas** en la Corte Suprema para sostener el asalto al poder en el marco constitucional van a ir mutando para 1946.

El rol que la Justicia y los órganos jurisdiccionales han tenido en nuestra historia para marcar el derrotero política y la garantía de gobernabilidad ha permitido el desenvolvimiento de estrategias de control de tales órganos. El poder judicial no es ajeno a las circunstancias políticas y a los timonazos constitucionales. pero en esas coyunturas es cuando adquiere más poder como pivote entre el gobierno entrante y la búsqueda de legitimidad y capacidad de gobernabilidad.

Para los casos bajo análisis, las acordadas se constituyeron como un instrumento jurídico frágil porque propone una contradicción de carácter jurídica sustancial: *"la posibilidad de que la ruptura constitucional no lo fuera del todo y que el Tribunal se constituyera en una garantía, en los casos concretos, contra las eventuales violaciones por parte del gobierno de facto, de los derechos de la libertad y la propiedad de los habitantes del país"*²⁹³

De una Doctrina de Facto a la Manipulación de los miembros del máximo tribunal. 1946

En 1946 se celebraron las elecciones presidenciales, dando la victoria indiscutida al líder político más renombrado del momento, el General Perón. El nuevo gobierno constitucional

²⁹³ "LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA Y LA ETAPA COMUNICACIONAL MEDIÁTICA DEL TRIBUNAL. Dra. María Angélica Gelli (p. 16). 25 de junio de 2014.



apoyado por el 53,71% de los votos inaugura²⁹⁴ una estrategia de legitimación al interior del poder judicial y especialmente en la Corte Suprema de Justicia, a través de las destituciones masivas de sus integrantes y la recomposición del mismo.

La preocupación alrededor de la manipulación de los miembros de la Corte Suprema es un tema de gran interés que Castagnola le dedica varias páginas a discutir. En esa dirección la autora se pregunta acerca de: ¿cuál es la lógica detrás de la racionalidad de los políticos en manipular sistemáticamente la composición de la Corte, y qué papel ha tenido la historia en su persistencia?

Desde nuestro estudio, y al compás de los distintos abordajes que se han realizado alrededor del rol de la Corte Suprema y la vinculación con la gobernabilidad, consideramos que el órgano máximo de justicia y último intérprete de la Constitución Nacional ha permitido consolidar la estructura política de gobierno en su pilar jurídico y legal. Estos epítetos se entran en la teoría del control de constitucionalidad como la tarea que realiza el tribunal sobre las decisiones aprobadas por el poder ejecutivo o el poder legislativo²⁹⁵.

El poder judicial, y en cierta medida las vacantes - ya sea por remoción, juicio político, renuncia o destitución - *“son una ventana de oportunidad para los políticos porque crea un nuevo espacio para reforzar su agenda política a través de fallos constitucionales”*²⁹⁶ Frente a dicha realidad institucional, vamos a reconstruir brevemente el camino de políticas de estado tendientes a controlar la composición y el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia como garantía de gobernabilidad y apoyo legítimo al gobierno entrante²⁹⁷.

¿Cómo es posible que gobiernos de la segunda mitad del siglo XX, en distintas coyunturas²⁹⁸, hayan impulsado políticas para reorganizar la estructura del poder judicial? Los políticos en los países en vías de desarrollo poseen estrategias y herramientas mucho menos sofisticadas para habilitar el manipulamiento y control de los distintos órganos que componen el poder nacional.

“Las instituciones políticas son altamente vulnerables a los cambios porque las reglas del juego no están completamente establecidas, por lo que todavía existen posibilidades para moldearlas de tal modo que se acomoden mejor a los intereses de los políticos. Como afirma

²⁹⁴ Como se podrá analizar más adelante, se ha anexo un cuadro donde se compara los distintos momentos de Argentina y cómo la composición de la Corte Suprema fue variando según los timonazos políticos del siglo XX. Una situación que cesa para hacia el año 2006.

²⁹⁵ La declaración de inconstitucionalidad de una norma no tiene un “remedio”, más que el mismo tribunal, retire tal inconstitucionalidad; como sucedió en los casos: **Fayt, Carlos Santiago c/ Estado Nacional s/ proceso de conocimiento.(1999) – “Schiffrin Leopoldo Héctor c/ Poder Ejecutivo Nacional (2017)”**

²⁹⁶ -) CASTAGNOLA, Andrea; (2019). “LA TRAMPA DE LA MANIPULACIÓN JUDICIAL: UN ANÁLISIS HISTÓRICO DEL CONTROL POLÍTICO DE LA SUPREMA CORTE ARGENTINA”. (p.52).

²⁹⁷ “El caso argentino muestra que los jueces han sido sistemáticamente removidos de sus cargos, independientemente del poder político del presidente en el Congreso y de su comportamiento (estratégico) en la corte” -) CASTAGNOLA, Andrea; (2019). “LA TRAMPA DE LA MANIPULACIÓN JUDICIAL: UN ANÁLISIS HISTÓRICO DEL CONTROL POLÍTICO DE LA SUPREMA CORTE ARGENTINA”. (p.53).

²⁹⁸ Esto refiere a los distintos vaivenes políticos de nuestra historia. Entre 1946 y 1999 se computan: siete procesos electorales donde se eligen nuevos presidentes y tres golpes de estado. En el caso de Guido hablamos de la primera acefalía presidencial propiamente dicha.



Douglass North (1990), cada vez que un político tiene la capacidad de reestructurar las instituciones políticas lo hará de tal manera que sea más probable lograr sus objetivos.”²⁹⁹

En gran medida, los gobiernos han encontrado en el poder judicial una veta para explotar el interés por concentrarse en el poder y coordinar esfuerzos institucionales para garantizar la efectiva garantía de gobernabilidad ante situaciones de crisis o coyunturas de gran despliegue institucional. En ello se ha basado el esfuerzo de los gobiernos durante la segunda mitad del siglo XX en Argentina, a partir de una lectura rápida de las distintas composiciones de la Corte Suprema de Justicia. Las variaciones constantes y los recambios de sus miembros por cuestiones políticas ha sembrado una gran duda hacia los máximos tribunales, y en definitiva frente a la justicia ordinaria.

1955

El asalto al poder en 1955 dirigió sus esfuerzos a interrumpir el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, y entre ellas, la Corte Suprema va a tener un lugar relevante en el análisis. Como había sucedido durante el peronismo, se ensayaron distintas estrategias para reemplazar a los miembros de la Corte Suprema. En este caso el general Aramburu dictó decretos donde ponía “en comisión” a los miembros del máximo tribunal, pero fue aún más lejos y también alcanzó la medida a jueces federales y provinciales. Estas medidas tenían el impulso de quitar a los referentes peronistas del poder judicial. Según Castagnola: “*Mantener a los jueces peronistas en el cargo a través de la Acordada, como se hizo en 1930 y 1943, no era una opción para los militares, ya que los jueces peronistas podían socavar los objetivos del régimen con sus fallos y no seguir la doctrina de facto.*”³⁰⁰

Nuevamente se reafirma en el compromiso de la política argentina de mitad de siglo XX por efectivizar un control del poder judicial para impulsar favorablemente los proyectos políticos y evitar las interpretaciones torcidas o “equivocas” de los tribunales judiciales superiores.

Entre las actuaciones más trascendentales tenemos las ACORDADAS DE 1955. (28 DE OCTUBRE. // 7 DE NOV. 1955). A través de las cuales la Corte impulsa un proceso de reorganización de la estructura judicial, nombrando nuevos jueces para distintas instancias procesales, incluyendo las funciones de administración de la propia Corte. Asimismo, el máximo órgano judicial se abocó a la tarea de legitimar y blindar el asalto al poder de la “Revolución Libertadora”, para remover de la sociedad aquellos elementos o símbolos representativos del peronismo. Esta medida se conoció como: “el proceso de desperonización”³⁰¹.

²⁹⁹ -) CASTAGNOLA, Andrea; (2019). “LA TRAMPA DE LA MANIPULACIÓN JUDICIAL: UN ANÁLISIS HISTÓRICO DEL CONTROL POLÍTICO DE LA SUPREMA CORTE ARGENTINA”. (p.55).

³⁰⁰ El interés del gobierno por cambiar la composición de la Corte fue tal, no solamente por su arraigo ideológico peronista o el control del máximo tribunal de justicia, amén de todo eso, la misma Corte el 17 de junio de 1955 dictó una acordada: “**Voces: Corte repudia el intento de golpe de estado contra el gobierno constitucional.**”, por medio de la cual se expresa frente a las estrategias coactivas para acceder al poder. <https://www.csjn.gov.ar/achist/verResolucionPDF/8f39e8ca9a347a8907590255667403fc4c408d2736f96b1e9176b41fa4daebbe55beaf21ab1bbcede7996c3b687290423780e8661d961fbeb9dd07ef96fadd6c>

³⁰¹ Incluso hay todo un debate alrededor del proceso. Cuando hablamos de desperonización la gente: ¿No hablaba de peronismo, o hablaba “en clave”?



1958

El golpe de la denominada “Revolución Libertadora” no alcanzó los estándares de los golpistas, y frente a la obligación de restituir las instituciones democráticas a su sendero, se convocan elecciones para 1958 en las cuales el candidato a presidente por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), con el apoyo “en secreto” del peronismo obtiene casi el 50% de los votos, logrando convertirse en el presidente electo de manera indiscutible.

Un nuevo gobierno democrático se abre camino en Argentina, pero esta vez vigilado de cerca por las Fuerzas Armadas. El gobierno nacional se encuentra ante circunstancias adversas frente al dominio político real que las fuerzas armadas tienen sobre el escenario político. Todas las decisiones del presidente están en sintonía con la perspectiva y aprobación de los militares, que dirigen con interés el proceso de desperonización del país.

En ese marco Frondizi despliega sus estrategias y posibilidades como cabeza del ejecutivo, para reemplazar a los miembros de la Corte Suprema y nombrar un cuerpo de magistrados afines a los intereses del nuevo gobierno vigente. Estas conclusiones resultan de lo esbozado a lo largo del trabajo en materia de nombramientos. Cada vez que asume una figura política - independientemente de la forma de acceder al poder: golpe o elecciones - la Corte se ve amedrentada por la amenaza de reemplazos masivos.

En el caso particular de Frondizi, y para evitar fricciones con los militares, acordó la continuidad de dos de los magistrados nombrados durante la Revolución Libertadora, mientras que a los tres restantes les ofreció una salida muy conveniente. Finalmente con tres sillas por ocupar, nombró a magistrados de su confianza, y no contento con ello, envió un proyecto al Congreso para aumentar el número de cinco a siete. De esta manera, el presidente electo logró construir una Corte cercana a sus intereses ante el nombramiento de ministros propios³⁰². Sin embargo, esto no significó una filiación entre los poderes, pero le garantizó al presidente el control de los magistrados y la capacidad de seguir de cerca el trabajo de los mismos, que debían acompañar al ejecutivo.

1966

A mediados de 1966 el poder ejecutivo nacional nuevamente se ve interrumpido en su normal funcionamiento por la tipificada: “Revolución Argentina”, Este asalto conjunto por las tres fuerzas armadas tuvo como resultado uno de los capítulos más oscuros de nuestra historia nacional. El poder fue ocupado por las tres fuerzas, con la legitimidad que los instrumentos (actas y estatutos) se autoproclamaron.

“En la ciudad de Buenos Aires, Capital de la República Argentina, a los veintiocho días del mes de junio del año mil novecientos sesenta y seis, reunidos el Comandante en Jefe del Ejército, Teniente General D- Pascual A. Pistarini; el Comandante de Operaciones Navales, Almirante D. Benigno I. Varela y el Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, Brigadier Mayor D. Teodoro Alvarez, proceden a realizar un último y exhaustivo análisis de la

³⁰² Aristóbulo Aráoz de Lamadrid, Luis M. Boffi Boggero, Julio C. Oyhanarte fueron ministros que militaron en el radicalismo, fueron asesores, e incluso conocían íntimamente a Frondizi.



situación general del país, como también de las múltiples causas que han provocado la dramática y peligrosa emergencia que vive la República. Ese examen pone de manifiesto que la pésima conducción de los negocios públicos por el actual gobierno, como culminación de muchos otros errores de los que le precedieron en las últimas décadas, de fallas estructurales y de la aplicación de sistemas y técnicas inadecuados a las realidades contemporáneas, han provocado la ruptura de la unidad espiritual del pueblo argentino, el desaliento y el escepticismo generalizados, la apatía y la pérdida del sentir nacional, el crónico deterioro de la vida económico-financiera, la quiebra del principio de autoridad y una ausencia de orden y disciplina que se traducen en hondas perturbaciones sociales y en un notorio desconocimiento del derecho y de la justicia. Todo ello ha creado condiciones propicias para una sutil y agresiva penetración marxista en todos los campos de la vida nacional, y suscitado un clima que es favorable a los desbordes extremistas y que pone a la Nación en peligro de caer ante el avance del totalitarismo colectivista.”³⁰³

En esencia, las fuerzas armadas se abalanzaron contra el poder político vigente (Illia) con una intención clara desde su constitución. Mas en sus objetivos (4°) se encuentra la pista que nos reúne, y es: “— Separar de sus cargos a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y al Procurador General de la Nación”. Este objetivo se impulsó en la Corte y en todo el país. Se crearon tribunales que persiguieron y enjuiciaron a otros ministros de distintos juzgados o tribunales con la finalidad de purgar a todos aquellos que no favorecieron a la estructura judicial que armó el nuevo gobierno.

Las medidas impulsadas por el nuevo gobierno constituido a través de la denominada “Revolución Argentina” construyó su poder político bajo la posibilidad de controlar el poder judicial y legitimar el orden jurídico del ordenamiento normativo. En tales miras, el gobierno, en apoyo del poder judicial aprobó el Estatuto de la Revolución Argentina y el Acta de la Revolución Argentina, instrumentos jurídicos con jerarquía superior a la propia Constitución Nacional. De esta manera el gobierno plantó un poder superior al ordenamiento constitucional con el sostén del máximo tribunal de justicia nacional.

1973

El acuerdo celebrado en 1972 entre el gobierno de turno y los partidos políticos (Gran Acuerdo Nacional), permitió la llegada de un nuevo período democrático y constitucionalmente electo a manos del FREJULI. La euforia fue sintomática de los cambios que la coyuntura tenía guardada para los nuevos actores políticos que ascendían a la escena política. Héctor Campora asumió la presidencia con un favorable apoyo de la ciudadanía argentina, inspirada en los aires de cambio que propuso el partido.

La escena política nacional fue de fiesta ante la expectativa de la vuelta de Perón al país luego de 18 años de exilio, el levantamiento de la proscripción y el horizonte de esperanza en la sociedad floreciente de los 70'. Este clima fue acompañado de grandes eventos en celebración por la victoria electoral, y para coronar tales festejos, Perón adelantó su vuelta a la Argentina para junio de 1973, aunque los eventos no se desarrollaron como se habían planeado.

³⁰³ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_de_la_revolucion_argentina-1966.pdf (ACTA de la Revolución Argentina).



La vuelta de Perón avivó la tensión que existía entre los distintos grupos del peronismo, pero esto no alcanzó para frenar el ascenso político y la llegada a la presidencia de Perón en septiembre de 1973.

Sin preámbulos, la nueva dirección política, motivada por su herencia pasada, renovó su estrategia de control institucional y garantías de gobierno, removiendo a los jueces de la Corte Suprema (de la “Revolución Argentina”) y se nombraron a los nuevos ministros, acorde con los intereses del gobierno entrante. La renovación de los magistrados de la Corte Suprema responde en primer lugar a la necesidad de correr de aquel lugar a personalidades que formaron parte del gobierno militar, en segundo lugar el peronismo ya había apelado a recambios totales de la Corte para mantener el control judicial bajo la órbita del ejecutivo, y finalmente el gobierno no lograría garantizar su gobernabilidad frente a un tribunal organizado durante la dictadura de la Revolución Argentina.

Con las miras puesta en los objetivos de garantizar la gobernabilidad el gobierno mantuvo una posición consolidada a lo largo de su gobierno y gozó del apoyo del máximo tribunal para proteger la agenda política y preparar el terreno para que, en 1975, el Estado lleve a cabo su política de “aniquilamiento”³⁰⁴, con todas las garantías constitucionales, judiciales y legales.

1976

El 24 de marzo de 1976 se perpetró uno de los asaltos al poder más siniestros de nuestra historia nacional. El golpe de estado conjunto entre las tres fuerzas armadas abrió en Argentina un episodio nefasto de nuestro pasado reciente. No existen argumentos legítimos para justificar el régimen de terror que inspiró el accionar del gobierno durante aquellos años (1976 - 1983).

Para consolidar su estrategia de gobierno, y en homóloga conducta con los anteriores gobiernos en Argentina, la Fuerza Aérea se encargó del funcionamiento del Ministerio de Justicia, y con el manejo de la misma tuvo la difícil tarea de guiar el proceso de reorganización de la estructura judicial, en todos sus niveles. Con esas miras, el gobierno impulsó distintos mecanismos para conocer a fondo a los candidatos que serían elegidos para los cargos en las magistraturas. La tarea más ardua fue nombrar a los miembros de la Corte Suprema. En sintonía con los hechos de conocimiento en este trabajo, la destitución masiva y reemplazo de magistrados no era una novedad, esta práctica fue ejercida tanto por gobiernos militares y civiles en distintas coyunturas. Sin embargo, en este caso el gobierno se encargó de convocar a un grupo de magistrados afines a la causa de los golpistas y de corte netamente conservador³⁰⁵. Esta subordinación fue tal, que los ministros juraron por los Objetivos del

³⁰⁴ En 1975 se aprobaron los decretos de “Aniquilamiento” para luchar contra la subversión en apoyo del Comando General del Ejército

³⁰⁵ “El rol de la Corte Suprema. Aportes repetidos y novedosos”, por Juan Pablo Bohoslavsky y Roberto Gargarella, en ¿Usted también, doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura, de Juan Pablo Bohoslavsky (editor), Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2015, págs. 77-



Proceso de Reorganización Nacional, los Estatutos e instrumentos creados por los golpistas y la Constitución Nacional, - que en términos de Pablo Bohoslavsky y Roberto Gargarella - *asumiendo que esos tres instrumentos podían convivir.*

El vilipendio por las instituciones democráticas fue tal durante aquellos años, que la Corte Suprema suscribió a los documentos emitidos por la Junta de Comandantes en Jefes para alcanzar la Reorganización Nacional en una reedición de la famosa doctrina de facto inaugurada en 1930 en nuestro sistema constitucional.

“Agotadas todas las instancias del mecanismo constitucional, superada la posibilidad de rectificaciones dentro del marco de las instituciones y demostrada, en fonna irrefutable, la imposibilidad de la recuperación del proceso por sus vías naturales. llega a su término una situación que agravia a la Nación y compromete su futuro.

Nuestro pueblo ha sufrido una nueva frustración.

Frente a un tremendo vacío de poder, capaz de sumirnos en la disolución y en la anarquía; a la falta de capacidad de convocatoria que ha demostrado el Gobierno Nacional; a las reiteradas y sucesivas contradicciones evidenciadas en la adopción d'e medidas de toda índole; a la falta de una estrategia global que, conducida por el poder político, enfrentara la subversión; a la carencia de soluciones para problemas básicos de la Nación cuyo resultante ha sido el incremento permanente de todos los extremismos; a la ausencia total de los ejemplos éticos y morales que deben dar quienes ejercen la conducción del Estado; a In manifiesta irresponsabilidad en el manejo de la economía que ocasionara el agotamiento del aparato productivo; a la especulación y la corrupción generalizadas, todo lo cual se traduce en una irreparable pérdida del sentido de grandeza y de fe: las Fuerzas Armadas en cumplimiento de una obligación irrenunciable han asumido la conducción del Estado. Una obligación que surge de serenas meditaciones sobre las consecuencias irreparables que podría tener sobre el destino de la Nación toda una actitud distinta a la adoptada.”³⁰⁶

Los favores y privilegios que el manejo del poder judicial les permitió a los nuevos ocupantes del gobierno nacional no tenía parangón. A la luz de las reflexiones del Juez Mantarrás en el caso “*Navarro, Néstor S. y otros*”, 18 de marzo de 1981; CS, 22 de septiembre de 1983. rescata un hecho sumamente controvertido en donde la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, rechazó un recurso de habeas corpus sosteniendo que: “*l]as Actas Institucionales y el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional [...] conforman la cúspide del ordenamiento jurídico de la Nación Argentina revistiendo, por tanto, carácter de normas sustancialmente constitucionales. Así lo imponen las circunstancias históricas que lo motivaron y legitiman el hecho revolucionario –destinado a salvaguardar los más altos valores de la Nación–, como lo son su integridad física, su identidad moral, espiritual, etc., su seguridad y su propia subsistencia como nación soberana –por cuyo imperio rigen–, sin más subordinación a normas positivas anteriores que la que surja de sus propios términos, interpretados a la luz de los objetivos que determinaron aquel hecho”.*

91. <https://elhistoriador.com.ar/el-rol-de-la-corte-suprema-durante-la-dictadura-por-juan-pablo-bohoslavsky-y-roberto-gargarella/>

³⁰⁶ “DOCUMENTOS BÁSICOS Y BASES POLÍTICAS DE LAS FUERZAS ARMADAS PARA EL PROCESO DE REORGANIZACIÓN NACIONAL”. <https://apm.gov.ar/periplosdememorias/materiales/1-1/Documentos/ActaJunta/ActaJunta.pdf>



Concatenando estas interpretaciones, los aportes Bohoslavsky proponen pensar en el rol categóricamente relevante que desempeñaron las instituciones judiciales para garantizar la efectivización de la represión, ya que los profesionales del derecho han nutrido el sistema jurídico para blindarse en favor del gobierno de turno. ¿Cómo lo hicieron? Esta colaboración en los términos que caracteriza al autor citado son muy amplias y de gran variedad. Entre las más conocidas podemos mencionar: la convalidación de validez para las normas emanadas de la doctrina de facto del gobierno militar, la denegatoria de habeas corpus e investigaciones impulsadas por las familias de las personas desaparecidas durante aquellos años, la obstrucción a las investigaciones criminalísticas acerca de los crímenes perpetrados a lo largo de la dictadura, *“la instrucción de causas penales fraudulentas para extorsionar a empresarios en connivencia con las fuerzas de seguridad”*, la persecución de funcionarios judiciales que actuaban, daban seguimiento a las causas e instruyeron en causas penales, apropiación ilegal de personas, bienes personales de las víctimas del terrorismo de Estado y ocultamiento de crímenes cometidos en distintas jurisdicciones, entre otras prácticas³⁰⁷. La materialización de ese vínculo también podemos analizarlo a través de los juramentos que los magistrados realizaron en distintas instancias: : ***“¿juráis por Dios nuestro Señor y estos Santos Evangelios desempeñar las funciones para las que habéis sido designado, administrando justicia bien y legalmente de conformidad con los Objetivos Básicos fijados y el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional y la Constitución Argentina?”***

En retrospectiva, toda la estructura judicial, en sus distintos márgenes, grados de competencia, territoriales, jurisdicción y competencia, brindaron las herramientas jurídicas necesarias para que el gobierno vigente pudiera cometer las mayores atrocidades jamás vividas en nuestro país. Es también dable mencionar que no TODO el poder judicial y profesionales del derecho apoyaron fervientemente a la dictadura. No es cierto. Hubo unos pocos que plantaron batallas judiciales para lograr que las víctimas aparezcan, que los derechos se respeten y las garantías constitucionales no sean vulneradas, más ese puñado de profesionales no deja de lado el hecho aberrante de blindar constitucional y jurídicamente una dictadura³⁰⁸.

1983

Un repaso rápido por lo estudiado hasta el momento arroja un recorrido donde “nadie se salva”. Tanto los gobiernos dictatoriales como los gobiernos democráticos apelaron a estrategias de cuestionable raigambre, para impulsar procesos de recambio en los magistrados de la Corte Suprema, y en el caso del presidente Alfonsín no es una excepción.

El nuevo presidente constitucional debió reorganizar el poder judicial que había sido cómplice de las mayores violaciones a los Derechos Humanos - como ya se mencionó oportunamente -, pero con el amparo constitucional e institucional de funcionar bajo normas

³⁰⁷ La lista es muy amplia y extensa, amén de que no se menciona la participación que los tribunales federales, ya sea de la Capital Federal o las provincias, tuvieron en la ejecución de las órdenes de las fuerzas armadas, ya que la Justicia Federal tuvo gran peso en tales causas. Asimismo también el fuero militar y su influencia en el facultamiento para enjuiciar civiles.

³⁰⁸ A los fines de no explayarme más, es importante mencionar que la Corte Suprema estableció abiertamente a partir de su imperium y elevó al rango constitucional las Actas y Estatutos del Proceso de Reorganización Nacional, hasta tanto no se cumpla con todos los objetivos y propósitos que se proponían en la misma.



propias de una coyuntura compleja, en un clima de gran hostilidad y tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

El reconocimiento jurídico que los jueces dieron a las actas y estatutos, junto a la evidente connivencia entre ambos poderes, dió los argumentos suficientes para impulsar una acción directa contra los magistrados de la Corte Suprema en dictadura y reemplazarlos a todos por magistrados “elegidos por el ejecutivo”, con el apoyo del Senado. Alberto M. Binder propone en esta línea que la herencia recibida por la historia reciente de Argentina impide el impulso de *“un verdadero programa de transformación judicial en los inicios de la transición democrática. Sin duda por el grave impacto de la complicidad judicial en el terrorismo de Estado pero también influido por la maduración del propio programa democrático (...)”*.³⁰⁹

Las características homónimas alrededor de los cambios de políticos en el país y la inminente renovación de los magistrados de la Corte Suprema traer aparejado el interés que persiguen los distintos gobiernos por manipular el poder judicial para ejercer el poder de manera discrecional, evitando las trabas del sistema judicial mismo. *“La creciente debilidad del sistema democrático, la concentración del poder político y económico, el aumento en la calidad y cantidad de formas de corrupción y las sucesivas crisis económicas fueron generando un clima en el cual los Poderes Ejecutivos federal y estaduales necesitaban evitar todo tipo de control de legalidad, ya sea fundados en razones de “gobernabilidad” o en simples conveniencias sectoriales, intereses espurios, tradición caudillista o pura corrupción.”* (BINDER, Política Judicial en la democracia argentina).

La concentración de poder alrededor de los jueces de la Corte Suprema le permitió al poder ejecutivo alcanzar sus promesas políticas e impulsar los juicios a las cúpulas militares, a través de la intervención de tribunales civiles, fuera de la jurisdicción militar. También la corte blindó las decisiones más importantes para dar por tierra con los fundamentos y precedentes jurídicos del gobierno dictatorial y reorientar el camino de los precedentes y el poder judicial en sintonía con los nuevos marcos internacionales de respeto de los Derechos Humanos. Este control se explica en el marco de la coyuntura de la postdictadura, frente a la posibilidad de reactivar los canales que la dictadura utilizó para consolidarse en el poder. Y momentos para intentar cuestionar el orden constitucional o los juicios a los responsables de la dictadura, demostraron la polarización de la población entre aquellos que apoyaron la transición hacia la democracia y los detractores del nuevo orden democrático. Una sociedad que salía de la dictadura y entraba en una etapa de cambios, de ver lo que antes estaba oculto, de conocer en primera persona las atrocidades de la dictadura y ser testigos de la situación a nivel nacional que se vivió durante años. Todo ello, tuvo que ser enfrentado con el apoyo incuestionable de los tribunales de Justicia, para impulsar desde las instituciones el reencuentro entre el Poder Ejecutivo y una sociedad constreñida por el actuar delictivo del gobierno predecesor.

El análisis jurisprudencial amplía las lecturas en torno al problema de fondo. Entre algunos de los fallos más significativos tenemos:

-) *“Causa originariamente instruida por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas en cumplimiento del decreto 158/83 del Poder Ejecutivo nacional” declara inconstitucional la ley de “autoamnistía” que había dictado la dictadura. 30/12/1986,”*

³⁰⁹ “La política judicial de la democracia argentina”. Vaivenes de la reforma judicial. BINDER. Alberto. M. (p. 222 y 223.)



-) *“Camps” valida la ley de obediencia debida que se había dictado ese mismo año”*. 22/6/87.
-) *“Portillo” acepta la objeción de conciencia de un ciudadano que se negaba a hacer el servicio militar*. 18/4/1989.
-) *Jofré, Julia J. Formula denuncia —Incidente de sobreseimiento y extinción de la acción penal*. 11/02/1988 — Fallos: 311:80. (Ley de punto final (23.492) — Extinción de la acción penal — Cuestión de competencia). La Corte —por mayoría— declaró extinguida la acción penal por considerar que la ley de punto final establecía taxativamente que, en lo que al caso respecta, solo una cuestión de competencia suspendería el plazo respectivo (art. 4º).
-) *Hagelin, Ragnar s/ denuncia c/ Tte. de navío Alfredo Ignacio Astiz*. 25/02/1988 — Fallos: 311:175 (Delitos de lesa humanidad — Prescripción — Administración de justicia.) La Corte, por mayoría, rechazó el recurso de hecho interpuesto sosteniendo que no mediaba entre lo decidido y las garantías que se decían vulneradas, la relación directa e inmediata que exige el art. 15 de la ley 48, por lo que no era posible que el Tribunal revisara lo atinente al encuadramiento legal de los hechos de la sentencia, ni lo relativo al momento en que debía comenzar el plazo de prescripción de la acción penal.
-) *ESMA Hechos que se denunciaron como ocurridos en el ámbito de la “Escuela de Mecánica de la Armada”*. 29/03/88 — Fallos: 311:401. La Corte —por mayoría— confirmó lo resuelto por la Cámara en cuanto dejó sin efecto los procesamientos oportunamente decretados (art. 252 bis del Código de Justicia Militar) y dispuso su inmediata libertad.

1989

A pocos meses de terminar la presidencia y en el marco de una victoria indiscutida por el partido justicialista liderado por el candidato electo Carlos S. Menem; Alfonsín impulsa las acciones necesarias para realizar el paso de poderes de uno hacia el otro. La renovación presidencial fue asistida de varias particularidades, entre las que se hallan: la crisis económica, inflacionaria y comercial, la tensión entre los militares y la sociedad, y también el hecho de que por primera vez, después de Yrigoyen no se podía ver en nuestro país un traspaso de poderes democrático, legítimamente institucional, y aislado de turbaciones golpistas.

A lo largo de su gestión el nuevo presidente electo por el 47,51% de los votos (en su primer mandato) comienza una gran carrera por consolidarse en las instituciones democráticas, y sin perder demasiado el tiempo, el nuevo presidente envía un proyecto al Congreso para aumentar el número de miembros de la Corte Suprema. En el proyecto se preveía un cambio de cinco miembros a nueve. La ley n.º 23.744 - con resistencia - fue aprobada en el Congreso. Con esta victoria en sus manos Menem logró incorporar rápidamente a cuatro miembros nuevos a la flamante Corte Suprema, no sin antes también acompañar esas diligencias con la renuncia de algunos de los ministros (Bacqué).

Desde la perspectiva histórica que prima en manuales de Historia Constitucional Argentina y Derecho Constitucional se pondera el éxito que tuvo la estrategia de Menem para hacerse con el control efectivo de la Corte Suprema de Justicia. Primero incorporando a su allegados con la ampliación del número de miembros, segundo con la presión a los miembros “alfonsinistas”, y finalmente con la reforma de la Constitución Nacional impuso un control más duro a la Corte. Es destacable por ejemplo, la incorporación del inc. 4 en el art. 99 el límite de setenta y cinco años para ejercer la más alta magistratura nacional.



Fallos favorables a los intereses del gobierno:

-) “*Peralta*” convalidó la conversión de plazos fijos a bonos por motivos de emergencia económica, dispuesta por decreto del Poder Ejecutivo (incidentalmente, en este caso aceptó que se pudiera discutir la constitucionalidad a través del amparo).
-) “*Aquino, Mercedes s/ denuncia (Caso Martinelli - Oliva) s/ plantea inconstitucionalidad del decreto 1002/89*” (Fallos: 315:2421)”, el cual resuelve rechazar un recurso de inconstitucionalidad sobre el decreto 1002/89³¹⁰ que establece el indulto para todos aquellos no alcanzados por las leyes de Obediencia Debida y Punto Final.
-) “*Causa artículo 10 de la ley 23.049 por hechos acaecidos en Provincias de Buenos Aires, Río Negro y Neuquén, bajo control operacional que habría correspondido al V Cuerpo del Ejército (Armada Argentina)*” (Fallos: 323:2648)”, la CSJN vuelve a reiterar su decisión de mantener la constitucionalidad del decreto 1002/89 para los anteriormente procesados y condenados por delitos durante la dictadura de 1976 - 1983.³¹¹

Ante los acontecimientos relevados en el estudio, y el interés del gobierno por garantizar su gobernabilidad, el Poder Ejecutivo se abalanzó sobre el máximo tribunal, materializando sus propios proyectos de agenda política en sostén de una institucionalidad judicial íntimamente ligada a este poder. Nuevamente estas conclusiones nos remiten al comienzo del trabajo y las ideas de democracia y república que inspiraron la reforma de 1994. Es posible la pregunta de ¿qué sucede con aquellas ideas que esbozaron el proyecto de reforma constitucional? ¿Eran los constituyentes del 94’ conscientes ante tales conductas del Ejecutivo?

2006.

“Hay que conocer la historia para no repetir los errores del pasado”, aunque en este caso parece que hay dos caminos; o no estamos frente a ningún error, o bien nadie admite que las maniobras de control de la Corte Suprema han permitido al Poder Ejecutivo Nacional coordinar esfuerzos para garantizar un orden político interno y buen manejo de las circunstancias.

En 2003, Nestor Kirchner asume la presidencia de una manera bastante particular, aunque al final de cuentas gana las elecciones. Y entre sus principales ambiciones se encontraba la flamante Corte Suprema. Nuevamente, un presidente electo democráticamente y - con el diario del lunes lo sabemos - con una trayectoria política prolija en su futuro, materializa su objetivo de constituir una corte “amiga” (Castagnola) durante su gobierno. Este proceso no le llevó poco tiempo, ya que la Corte plantó batalla a los intereses del nuevo gobierno y no fue tarea sencilla, pero en la lucha finalmente el presidente logró la incorporación de cuatro ministros. Para ese entonces, la Corte estaba constituida por siete de los nueve miembros que la ley permitía, ya que no se habían logrado ocupar las vacantes, y frente a las presiones de distintos sectores que pujaban por derogar la ley 23.744, el Congreso logró aprobar la ley

³¹⁰ “Artículo 1° - Indúltase a las personas comprendidas en el Anexo que forma parte integrante del presente, con referencia a las causas que en cada caso se indica.” http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-1002-1989-indultos#parte_2

³¹¹ El interés del trabajo no es realizar una búsqueda exhaustiva de fallos y analizar su entramado, pero es importante a los fines del documento, ponderar algunas de las actuaciones más memorables de la Corte en lo que respecta al sostén de una política de Estado y garantizar la capacidad de gobernabilidad.



26.186 por la cual se reducía el número de nueve a cinco, aunque la Corte quedó constituida por siete³¹².

Fallos favorables a los intereses del gobierno:

Arancibia Clavel adopta el criterio de imprescriptibilidad de crímenes de lesa humanidad, a propósito de un servicio de inteligencia chileno imputado de cometer tales delitos en el país durante la dictadura. 24/8/2008.

-) “*Verbitsky*”, configura el “habeas corpus colectivo” litigado por el CELS por la situación carcelaria en Buenos Aires, obligando al Estado bonaerense la obligación de arbitrar mejoras en sus establecimientos penitenciarios y considerar reformas procesales. 3/5/2005

-) “*Simón*” declara la nulidad de las leyes de “Obediencia Debida” y de “Punto final”, habilitando la realización de juicios de lesa humanidad cometidos durante la dictadura. Otras decisiones ulteriores seguirán esta línea haciendo lo propio con los indultos presidenciales (causas “*Mazzeo*” de 2007 y “*Videla*” de 2010). 14/6/2005

-) “*ALITT*” acepta la concesión de personería jurídica a la Asociación Lucha por la Identidad Travesti - Transexual, revocando el criterio discriminatorio que la Corte había sentado en “*Comunidad Homosexual Argentina*” al admitir la denegación en 1990. 21/11/2006

-) “*Editorial Río Negro S.A. c. Provincia del Neuquén*” condena a la Provincia de Neuquén por discriminación en la distribución de publicidad oficial. 5/9/2007

REFLEXIONES FINALES

Los acontecimientos que rodean la dinámica de recambios de magistrados y manipulación de la Corte Suprema responde a distintas interpretaciones alrededor del factor histórico y político como bisagra del problema³¹³.

Una primera interpretación cabe resaltar el lugar que ha ocupado el control y la manipulación de la Corte Suprema para alcanzar intereses políticos y reforzar los canales institucionales de legitimación del poder. Estas herramientas han garantizado la gobernabilidad en distintas coyunturas, para distintos presidentes y con derroteros dispares, pero al final de cuentas se evidencia la apelación constante a este recurso.

Una segunda interpretación permite arrojar luz sobre la dinámica constante, en efecto domino, que se generó desde la década del 30’ en Argentina. La espiral de control sobre el máximo tribunal impuso como obligación necesaria en las sucesiones presidenciales la tarea

³¹² Obsérvese también que durante el gobierno de Kirchner se aprobó el Decreto 222/03 por el cual se reguló mayormente el control político sobre los magistrados de la CSJN. “*Procedimiento para el ejercicio de la facultad que el inciso 4 del artículo 99 de la Constitución de la Nación Argentina le confiere al Presidente de la Nación para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Marco normativo para la preselección de candidatos para la cobertura de vacantes.*”

³¹³ Matías Iaryczower, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi, interpretan que esta conducta de los distintos gobiernos se caracteriza en el comportamiento agresivo que tiene la Corte Suprema para con gobiernos divididos o con poca organización. “*las Cortes tenderían a estar más subyugadas al poder político en presencia de gobiernos unificados, o en sistemas parlamentarios fuertes, y a ser más agresivas en presencia de gobiernos divididos, como ser el sistema presidencial de Argentina o de los EEUU*”. “*Las Cortes cuya duración sea muy corta tenderán, naturalmente, a estar alineadas políticamente con el poder que las nombra -normalmente el Ejecutivo- mientras que aquellas en las que la duración de sus miembros sea indefinida o muy larga, podrían alternar entre la alineación y la oposición política al gobierno.*”



de revisar y rediseñar el esquema judicial, amén de los nuevos intereses que se pusieron en juego en cada coyuntura política. Porque en definitiva desde 1930, los gobiernos fueron danzando un baile morboso entre golpes de estado, gobiernos democráticos intervenidos, y gobiernos plenamente democráticos. En este punto, la fuerza de los acontecimientos políticos tiró a la institucionalidad política a una enconada lucha por mantener la legitimidad y el apoyo del Poder Judicial, y así garantizar la gobernabilidad efectiva en la esfera de los derechos.

Una tercera interpretación pondera el arraigo histórico de todos los magistrados del máximo tribunal hacia una práctica personal en materia política que permite cuestionar el principio de independencia e imparcialidad de los jueces de la Corte Suprema. ¿Cuánta independencia e imparcialidad puede tener un juez que ha tenido una trayectoria política? ¿Qué tipo de contralor queremos en nuestro máximo tribunal?

Hoy en día, las discusiones en torno a estas estrategias se han renovado acaloradamente frente a la vacante que ha quedado en la Corte y la amplia posibilidad de que el Dr. Maqueda (este año cumplirá los setenta y cinco años) no pueda ser renovado en su cargo, o tampoco así lo solicite. En distintos medios de comunicación³¹⁴ se hizo eco de las declaraciones del actual presidente Milei en lo que respecta a sus intereses y expectativas con el nombramiento de los nuevos jueces.

En síntesis, el vínculo entre el poder político y el máximo tribunal de Justicia de Argentina ha permitido desde 1930 un control regular de la política que los distintos gobiernos han llevado a cabo en las distintas coyunturas. La inestabilidad política en la continuidad de los cargos ha fomentado la reproducción indefinida de tales prácticas, las cuales “encontraron” un coto con el gobierno de Nestor Kirchner en 2006.

Cuadro con los recambios en la Corte Suprema desde 1947 hasta 2006.

Juan D. Perón	Felipe S. Pérez (1947-1955) Luis R. Longhi (1947-1955) Justo L. Álvarez Rodríguez (1947-1949) Rodolfo G. Valenzuela (1947-1955) Tomás D. Caseres (1944 - 1955) REEMPLAZOS Atilio Pessagno (1949-1955). Reemplazó a Lucas L. Alvarez	Recambio casi total (5) de los miembros. Juicio Político a todos los ministros antecesores.
---------------	--	--

³¹⁴-) https://www.clarin.com/politica/javier-milei-volvio-defender-cuestionada-nominacion-juez-ariel-lijo-culo-limpio-necesito-corte-adicta_0_vOy6FpzE3o.html?srsId=AfmBOor3Ta9ycEjeAgbixpt_qxsT-TAZFVEeeAYJZ3RPTKmm6VVgx6Mg
-) <https://tn.com.ar/politica/2024/05/01/milei-volvio-a-defender-la-candidatura-de-lijo-no-necesito-una-corte-adicta/>
-) <https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Javier-Milei-volvio-a-defender-la-postulacion-de-Ariel-Lijo-a-la-Corte-Suprema-y-afirmo-que-no-necesita-una-justicia-adicta-20240501-0028.html>
-) <https://www.infobae.com/politica/2024/05/01/milei-yo-tengo-el-culo-limpio-no-necesito-que-la-corte-me-salve-por-eso-puedo-hacer-las-reformas/>



	Rodriguez.	
Eduardo Lonardi - Pedro E. Aramburu.	Alfredo Orgaz (1955-1960) Manuel Argañarás (1955-1958) Enrique V. Galli (1955-1958) Carlos Herrera (1955-1958) Jorge Vera Vallejo (1955-1956) <u>REEMPLAZOS.</u> Benjamín Villegas Basavilbaso (1956-1964) Reemplaza a Vallejo.	Recambio total de los miembros. Renuncia masiva y destituciones.
Arturo Frondizi	Benjamín Villegas Basavilbaso (1956-1964) (continuidad anterior) Alfredo Orgaz (1955-1960) (continuidad anterior) Aristóbulo Aráoz de Lamadrid (1958-1966) Luis M. Boffi Boggero (1958-1966) Julio C. Oyhanarte (1958-1962) Esteban Imaz (1960-1966) Ricardo Colombres (1960-1966) Pedro Aberastury (1960-1966)	La ley 15.271 creó dos cargos más. Recambio casi total (5) de sus miembros. Renuncias relativas (3).
Juan Carlos Onganía	Eduardo A. Ortiz Basualdo (1966-1973) Roberto E. Chute (1966-1973) Marco Aurelio Risolía (1966-1973) Guillermo A. Borda (1966-1967) Luis C. Cabral (1966-1973) José F. Bidau (1967-1970)	Recambio total de los miembros.
Hector J. Cámpora	Miguel A. Berçaitz (1973-1976) Agustín Díaz Bialeto (1973-1976) Manuel Arauz Castex (1973-1975) Ernesto A. Corvalán Nanclares (1973-1975) Héctor Masnatta (1973-1976)	Recambio total de los miembros.
Dictadura de 1976 - 1983. Jorge R. Videla.	Adolfo Gabrielli (1976-1983) Horacio H. Heredia (1976-1978) Alejandro R. Caride (1976-1977) Federico Videla Escalada (1976) Abelardo Rossi (1976-1983) César Black (1980-1982) <u>REEMPLAZOS.</u> Emilio M. Daireaux (1977-1980). Reemplaza a Caride. Elías P. Guastavino (1978-1983). Reemplaza a Heredia. Pedro J. Frías (1976-1981). Reemplaza a Escalada.	Recambio total de los miembros. Renuncias y destituciones masivas.



Raúl Alfonsín.	Genaro R. Carrió (1983-1985) José S. Caballero (1983-1989) Augusto C. Belluscio (1983-2005) Carlos S. Fayt (1983-2015) Enrique S. Petracchi (1983-2014) Jorge A. Bacqué (1985-1990)	Recambio total de los miembros. Destituciones masivas.
Carlos S. Menem	Enrique S. Petracchi (1983-2014) (continuidad anterior) Eduardo Moliné O'Connor (1990-2004) Julio C. Oyhanarte (1990-1991) Julio Nazareno (1990-2003) Mariano Cavagna Martínez (1990-1993) Rodolfo Barra (1990-1993) Ricardo Levene (h.) (1990) Carlos S. Fayt (1983-2015) (continuidad anterior) Augusto C. Belluscio (1983-2005) (continuidad anterior) <u>REEMPLAZOS.</u> Antonio Boggiano (1991-2006). Reemplaza a Oyhanarte. Guillermo A. F. López (1993-2003) Gustavo Bossert (1993-2002) ³¹⁵ Adolfo Vázquez (1995-2004)	La ley 23.774 aumenta a nueve el número de miembros del Alto Tribunal (1990). Recambio parcial de los miembros.
Néstor Kirchner	Eugenio Raúl Zaffaroni (2003-2014) Elena Highton de Nolasco (2004-2021) Carmen M. Argibay (2005-2014) Ricardo Lorenzetti (2005-actualidad) Carlos S. Fayt (1983-2015)	La Ley 26183 redujo el número a cinco jueces nuevamente. Recambio casi total de los miembros.

BIBLIOGRAFÍA:

- GARRETÓN, Manuel Antonio, “Revisando las transiciones democráticas en América Latina” Nueva Sociedad Nro. 148 Marzo-Abril 1997, pp. 20-29
- WEFFORT, Francisco, “Nuevas democracias. ¿Qué democracias?”. Extraído de la Revista Lua Nova N° 27 del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea de Brasil. Traducción de Olga Pisani.
- SARTORI, Giovanni, “¿Qué es la democracia?”

³¹⁵ López y Bossert reemplazan a: Mariano Cavagna Martínez (1990-1993) // Rodolfo Barra (1990-1993)



- Decreto N°. 3838 (Declaración de necesidad de la reforma constitucional de 1957).
- VIVO, Gustavo. “Los partidos políticos en la Constitución Nacional”. Revista Argentina de Justicia Constitucional - Número 9 - Abril 2020. IJ-CMXIV-714.
- MARUCCI, Carlos. y CIRES, Gerardo. “Historia Constitucional. Reformas constitucionales argentinas desde 1860 a 1994.”
- Constitución Nacional y reformas (1949, 1957, 1994).
- NEGRETTO, Gabriel, L. “El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina”. Revista SAAP vol.7 no.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires nov. 2013.
- TERRILE, Ricardo. Alejandro. “Manual de Derechos Constitucional” Tomo I. Conceptos y contenidos fundamentales. Derecho constitucional/ Ricardo A. Terrile. 2a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Astrea, 2018.
- MONTESQUIEU, Charles. “Del Espíritu de Las Leyes”. Madrid: Alianza.
- Acordadas del 10 de Septiembre de 1930 y 7 de Junio de 1943. -
<https://www.csjn.gov.ar/achist/detalleLibro/5546a101253184d37028f40153f4adc9d5d7f3a055b5f4add8cafb756ae3173e8b239d4ee41866e79833a46c8fdf6f70321771087a9dd8c260b9fe3aa0c1b4ac/3>
- <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-acordada-sobre-reconocimiento-gobierno-provincial-nacion-fa30996876-1930-09-10/123456789-678-6990-3ots-eupmocsollaf>
- <http://www.saij.gov.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-acordada-sobre-reconocimiento-gobierno-surgido-revolucion-4-junio-1943-fa43996949-1943-06-07/123456789-949-6993-4ots-eupmocsollaf>
- Castagnola, Andrea; (2019). “LA TRAMPA DE LA MANIPULACIÓN JUDICIAL: UN ANÁLISIS HISTÓRICO DEL CONTROL POLÍTICO DE LA SUPREMA CORTE ARGENTINA”.
- <https://www.csjn.gov.ar/institucional/jueces/historicos>
- “El rol de la Corte Suprema. Aportes repetidos y novedosos”, por Juan Pablo Bohoslavsky y Roberto Gargarella, en ¿Usted también, doctor? Complicidad de jueces, fiscales y abogados durante la dictadura, de Juan Pablo Bohoslavsky (editor), Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2015, págs.
- BINDER. Alberto. M. “La política judicial de la democracia argentina”. Vaivenes de la reforma judicial.
<https://www.pensamientopenal.com.ar/miscelaneas/40837-50-fallos-corte-suprema-justicia-nacion-1984-2014>
- <https://sj.csjn.gov.ar/homeSJ/suplementos/suplemento/71/documento>
- https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/acta_de_la_revolucion_argentina-1966.pdf
- Matías Iaryczower, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi. “UN ENFOQUE ESTRATÉGICO PARA ENTENDER EL COMPORTAMIENTO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.” Documento 42. Noviembre de 2000.
- Gelli, María Angélica. “LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA Y LA ETAPA COMUNICACIONAL MEDIÁTICA DEL TRIBUNAL. 25 de junio de 2014.



La participación ciudadana en la ciudad de Salta: estado de situación y propuestas de mejora

Bertrés, Jesús Rodolfo. jbirtres@ucasal.edu.ar

Universidad Católica de Salta

Mendoza Videla, Agustina Sofía. asmendoza@ucasal.edu.ar

Universidad Católica de Salta

Paredes, Juan Manuel. jparedes@ucasal.edu.ar

Universidad Católica de Salta

Rodríguez Rufino, María Cecilia. crodriguezrufino@ucasal.edu.ar

Universidad Católica de Salta

- Resumen: Los mecanismos de participación ciudadana constituyen herramientas fundamentales de todo sistema democrático, especialmente en los municipios, ya que configuran la comunidad política a la que se incorporan las personas. Sin embargo, en los hechos, a pesar de encontrarse previstos en las cartas magnas y ordenanzas municipales, muchas veces ellos no son efectivamente implementados. Es por ello que, con esta investigación, nos propusimos abordar la recepción normativa de los mecanismos de participación ciudadana y su efectiva implementación en la gestión pública local del municipio de la ciudad de Salta, a los fines de elaborar propuestas superadoras.

- Abstract: Citizen participation mechanisms are fundamental tools of any democratic system, especially in municipalities, since they configure the political community to which people join. However, in fact, despite being provided for in the constitutions and municipal ordinances, many times they are not effectively implemented. That is why, with this research, we set out to address the normative reception of citizen participation mechanisms and their effective implementation in the local public management of the municipality of the city of Salta, in order to develop superior proposals.

- Palabras clave: Democracia - ciudadanía - participación ciudadana - municipios.

- Keywords: Democracy - citizenship - citizen participation - municipalities.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, del 04 al 07 de noviembre de 2024.



Introducción

Con la reforma constitucional del año 1994 y la incorporación de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos al bloque de constitucionalidad, la participación ciudadana en los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) adquirió una relevancia significativa, consagrándose como un derecho esencial en nuestro sistema democrático. Tal es así que, nuestra Constitución Nacional hace referencia a ella, regulando diversos mecanismos que permitan su ejercicio, en los artículos 39, 40 y 42.

Entre los instrumentos internacionales que adquirieron jerarquía constitucional y que hacen mención a la noción de participación ciudadana, se pueden citar los siguientes: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. XIII, XX y XXIV); la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 21.1 y 27.1); la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 15); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2º.3 y 25.a); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial (art. 5º); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 7º) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 31).

Existen, además, otros documentos internacionales de relevancia, mucho más específicos, como la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Dicha carta fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Lisboa (Portugal), en 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril (Portugal) en diciembre de ese mismo año.

Uno de los objetivos establecidos en la Carta es el de definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos a participar en la gestión pública (epígrafe 1). Vinculado a los aspectos jurídicos se señalan como principios del derecho a la participación en la gestión pública la igualdad y la autonomía; y los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones, con total autonomía y libertad.

En los términos de la Carta, la participación ciudadana en la gestión pública contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social y es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

A su vez, las constituciones provinciales, en consonancia con lo establecido en el artículo 5º de la Constitución Nacional, bajo el sistema representativo republicano y de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de nuestra Carta Magna, establecen mecanismos de participación, dotando de autonomía a los municipios para su reconocimiento y aplicación, los cuales son receptados en las cartas orgánicas municipales.

La Constitución de la provincia de Salta establece en su artículo 176 inc 13, entre las competencias del municipio, “*La promoción en todos los niveles de la vida del Municipio de distintas formas y canales de participación de los vecinos, Entidades Intermedias y Gobierno Municipal.*”

De esta manera se evidencia que los mecanismos de participación ciudadana constituyen herramientas fundamentales de todo sistema democrático, no sólo porque legitiman el ejercicio del poder, sino porque además se constituyen en un importante elemento de control y en un aspecto inherente a la gobernabilidad para la sustentabilidad.

Siendo los municipios un estamento de singular importancia en la organización política, puesto que es la primera comunidad política, la más próxima, cuyo fin es la consecución del



bien común de todos los que la forman, constituyen el ámbito propicio para el ejercicio de la participación ciudadana y el pluralismo.

Es por ello que, con esta investigación, el equipo se propuso abordar la recepción normativa de los mecanismos de participación ciudadana y su efectiva implementación en la gestión pública local del municipio de la ciudad de Salta, a través de un enfoque cualitativo y estableciendo los siguientes objetivos:

- Analizar la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la gestión municipal de la ciudad de Salta.
- Identificar normativas que regulen mecanismos de participación ciudadana en las cartas orgánicas, ordenanzas, decretos y resoluciones administrativas en el municipio de la ciudad de Salta.
- Examinar procedimientos administrativos para la implementación de mecanismos de participación ciudadana en el municipio de la ciudad de Salta.
- Evaluar el funcionamiento de mecanismos de participación ciudadana en el municipio de la ciudad de Salta.
- Diseñar propuestas de legislación y gestión política en el municipio de la ciudad de Salta.

Breves nociones sobre la participación ciudadana

Definir la participación ciudadana puede resultar un ejercicio complejo, pues se trata de un concepto polisémico que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula con diversas categorías teóricas provenientes de distintas disciplinas, tales como la ciencia política, la ciencia jurídica o la sociología, las cuales muchas veces se encuentran en abierta contradicción.

La participación ciudadana es, además, un concepto integrado por dos términos, participación y ciudadanía, lo cual conduce a estudiar en primer lugar cada uno de éstos por separado.

El Diccionario de la Lengua Española define el término **participación** como la “acción y efecto de participar” (DRAE, s.d.), que deriva del vocablo **participar**, definido como “tomar parte en algo”. En este sentido, la participación es, en un criterio amplio, no jurídico, la acción y efecto de tomar parte en una cosa o asunto. En términos más exactos, se puede decir que hace alusión a la intervención de alguien en algo que le pertenece, o que en cierto momento le es común porque ahí tiene un interés latente o manifiesto.

Por su parte el término **ciudadanía**, según la Real Academia Española, refiere a la “cualidad y derecho de ciudadano y conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación” (DRAE, s.d.). Este significado conduce al de **ciudadano**, el que es “natural o vecino de una ciudad y el que está en posesión de los derechos que le permiten tomar parte en el gobierno de un país”.

De este modo, el término ciudadanía está integrado por dos elementos: a) cualidad y derecho de ciudadano y b) la identidad de pertenencia a un pueblo. Estos mismos elementos se encuentran en la palabra *citizenship* que remite a: a) el estatus de ser ciudadano, y b) a la voz que refiere a la membrecía de una comunidad.

Al circunscribir dicho término al tema que nos ocupa, podemos decir que este consiste en tomar parte en el ejercicio de la función estatal. Así, se convierte en la sustancia de la participación ciudadana, en la cual se identifica la intervención del ciudadano en los intereses públicos, donde el ciudadano tiene motivos que le son comunes porque lo público es del interés de todos, de ahí su carácter de publicidad.

La noción de participación ciudadana hace referencia a una nueva forma de institucionalización de las relaciones políticas que se basa en una mayor implicación de los ciudadanos y sus asociaciones cívicas tanto en la formulación como en la ejecución y el



control de las políticas públicas. Esta implicación ciudadana puede tomar diferentes formas: demanda de transparencia y control, pedidos de inclusión en la toma de decisiones, reclamos, acceso a la información pública, etc. (Marshall, 1998).

A los fines de este trabajo, se adoptó una *definición amplia*, por lo que se considerará que la participación ciudadana incluye ***todas las actividades que los ciudadanos realizan voluntariamente (de forma individual o colectiva) con la intención de influir directa o indirectamente en las políticas públicas y en las decisiones de los distintos niveles del sistema político y administrativo*** (Font y Blanco, 2006).

Julio Rodolfo Comadira (s.d.) indica que para que la participación pueda ser considerada un principio dotado de valor jurídico, éste debería construirse con criterio estrictamente técnico-jurídico y superador de su concepción etimológica, más bien útil para una elaboración social y política. Así, es preciso desvincular la idea participativa de toda connotación ideológica.

En un sentido estrictamente técnico, se puede señalar que el ciudadano puede tomar parte en el ejercicio de la función administrativa del Estado actuando de diversos modos durante el procedimiento administrativo que conduce a la emisión del acto, sea sin incorporarse a la estructura administrativa (participación procedimental), o bien puede hacerlo insertándose en ésta de forma circunstancial o permanente (participación orgánica).

Desde esa perspectiva, Comadira distingue dos especies de participación. La primera, que podría denominarse participación tutelada, o participación propiamente dicha, se configuraría cuando el ordenamiento jurídico otorga al administrado el derecho, exigible en sede administrativa y judicial, de tomar parte como colaborador en el ejercicio de la función administrativa, sea en el procedimiento previo a la emisión del acto (entendido éste en sentido lato) y cualquiera sea la modalidad que su actuación asuma, sin que ella importe la integración a la estructura administrativa (participación procedimental); sea, en cambio, a través de su inserción, ocasional o permanente, en dicha estructura (participación orgánica).

La segunda, denominada participación de otorgamiento discrecional, se daría cuando el ordenamiento contempla la posibilidad de que el administrado colabore en el ejercicio de la función administrativa, por medio de cualquiera de los dos modos indicados (procedimental u orgánico), pero sólo como una alternativa de decisión discrecional para la autoridad administrativa y sin que ésta tenga más obligación que la de fundar su negativa cuando mediere una petición del particular.

Clasificación de la participación ciudadana según Comadira			
Según la modalidad		Según el grado de exigibilidad	
Participación procedimental	Participación orgánica	Participación tutelada	Participación discrecional
<i>Sin incorporación a la estructura administrativa</i>	<i>Incorporación a la estructura administrativa, de manera circunstancial o permanente</i>	<i>El ciudadano tiene un derecho exigible de colaborar en la función administrativa</i>	<i>La participación es decisión de la autoridad administrativa</i>

En una línea similar, Prieto-Martin (2010) identifica dos grandes grupos de mecanismos de participación: la ***participación administrativa (o auspiciada)*** y la ***participación autónoma (o informal)***. La primera comprende aquellos casos en los que son los poderes públicos quienes permiten o incluso propician que los ciudadanos y sus colectivos influyan en el diseño y la ejecución de las políticas públicas. Es ésta una participación promovida “desde arriba”, pues



acontece casi siempre por iniciativa de las instituciones de gobierno, y dentro de los márgenes y procedimientos que dichas instituciones establecen por medio de leyes y de reglamentos. Es por ello que la mayor limitación de este tipo de participación proviene precisamente de su habitual subordinación a los intereses electorales, políticos y gremiales de los dirigentes políticos y administrativos, que sin apenas esfuerzo pueden suspender o volver inoperantes los mecanismos de participación administrativa.

Este tipo de participación, a su vez, se divide en participación orgánica, procedimental y especial. Así, ésta presenta un **carácter orgánico** cuando los participantes han de integrarse en organismos públicos especiales, como consejos o comisiones. La participación administrativa tiene, por contra, un **carácter procedimental** cuando lo que se habilita son mecanismos y procedimientos que permiten a los ciudadanos elevar sus opiniones y que éstas sean consideradas de cara a alguna decisión, sin que sea precisa su integración en un organismo público. La misma puede ser regular u ocasional. Por último, los denominados **procesos participativos especiales** se caracterizan por combinar elementos orgánicos y procedimentales. Son convocados por el gobierno, con carácter excepcional, y tanto su objeto como su nivel de complejidad varían enormemente, pudiendo abarcar desde una modesta consulta ciudadana para la reforma de una plaza, a espacios complejos y altamente institucionalizados como las asambleas deliberativas.

La participación autónoma se refiere, en cambio, a una participación que surge “desde abajo”: es la ciudadanía la que, ya sea a título personal o a través de sus asociaciones, y sin que medie una convocatoria o autorización desde las instituciones públicas, plantea a las autoridades sus demandas y propuestas. Lo hace, además, en aquellos términos que se estiman oportunos, que podrán exhibir un carácter más colaborativo o más beligerante según cuál sea el contexto en que acontezcan. Su importancia es mayúscula, pues este tipo de acción ciudadana, ejercida a través de sus propias asociaciones y de los movimientos sociales puede tener una importancia y efectos mayores que los de la participación realizada a través de procesos formales. El mayor problema de este tipo de participación proviene de su carácter informal y de la escasez de recursos financieros y humanos que caracterizan a sus impulsores y que la hacen poco sustentable: se activa normalmente como reacción ante un problema grave y raras veces consigue mantenerse activa hasta su resolución.

Clasificación de la participación ciudadana según Prieto-Martín				
Participación administrativa (o auspiciada)			Participación autónoma (o informal)	
Participación procedimental	Participación orgánica	Procesos participativos especiales	Colaborativa	Beligerante
<i>Decisoria – consultiva – de control</i> <i>Ocasional – regular</i>			<i>De base asociativa - personal</i>	

Finalmente, en su investigación sobre la participación ciudadana, Rofman (2014) presenta una matriz de análisis que articula dimensiones políticas y territoriales. En este sentido, propone una mirada diferente de los postulados normativos dando importancia de la dimensión territorial. Analiza el fenómeno sociopolítico en tres grandes grupos: la perspectiva institucional, la mirada comunitaria y la que jerarquiza la dimensión del conflicto. En un esfuerzo teórico por ampliar la perspectiva normativa, la autora introduce la dimensión territorial a fin de comprender la diversidad de experiencias de participación social articuladas con políticas públicas.



Las organizaciones que aglutinaron el esfuerzo colectivo de los pobladores iniciales de los barrios, las sociedades de fomento, constituyeron el punto inicial de una tradición de asociación basada en la proximidad, que buscaba generar soluciones a los requerimientos de su sobrevivencia cotidiana en un contexto de muy escasa oferta institucional de servicios urbanos

La creación de los espacios asociativos que en épocas posteriores de crisis económica y sociales, implicó para Rofman (2014) el fortalecimiento de espacios de participación que se construyen sobre relaciones de cercanía, a la vez que tienen por objetivo actuar sobre problemas de sus propios miembros, estrechamente ligados con las condiciones socioterritoriales del espacio que los aglutina (p.44).

El cumplimiento de la misión asistencial conduce a estas organizaciones a asumir funciones en la economía, en la provisión no lucrativa y en la comercialización de servicios y bienes necesarios para la reproducción cotidiana siendo la principal fuente de apoyo económico el Estado desde sus programas de políticas públicas (Rofman, 2014).

Según Rofman (2014), esta modalidad de vinculación sociedad-estado pone fuertemente en cuestión los postulados de las teorías normativas que proclaman la autonomía de la sociedad civil como principio constitutivo en el plano de su accionar público, al mostrar que buena parte de la acción colectiva en esta región involucra a la institución estatal como un eslabón indispensable de sostén del entramado asociativo (p.46).

La intervención de las organizaciones sociales habilita un proceso de gestión generando un espacio diverso de participación ciudadana en las políticas sociales. Además, logran llevar adelante acciones de protesta o de reclamo ante el Estado, participan de foros, consejos u otras instancias de concertación con el Estado (Rofman, 2014).

Las acciones de vinculación socioestatal dan por resultado tres formas de participación. Para la autora una primera forma de participación es la económico- colaborativa, cuya modalidad de vinculación está enmarcada institucionalmente en el circuito de gestión de las políticas sociales y con alguna intervención en la implementación de políticas públicas.

El segundo modo de participación considerada deliberativa es definido como una relación paritaria orientada a la deliberación conjunta y la toma de decisiones sobre cuestiones públicas en espacios multiactorales de interacción como foros, consejos que ofrecen un marco institucional para la incidencia de la sociedad civil en las políticas públicas.

Finalmente, participación confrontativa, señalada por Rofman (2014) como una relación situada en el campo de las demanda o planteos de un reclamo ante el Estado, mostrando con ello un mayor grado de autonomía. Algunos ejemplos son las intervenciones de la ciudadanía organizada en la construcción de la agenda gubernamental con el objetivo de influir en la formulación o en el modo de implementación de políticas públicas.

Clasificación de la participación ciudadana según Rofman		
Participación económico – colaborativa	Participación deliberativa	Participación confrontativa
Intervención en la implementación de políticas públicas	Relación orientada a la deliberación conjunta y a la toma de decisiones sobre cuestiones públicas	Relación establecida en torno a la presentación de una demanda o el planteo de un reclamo ante el Estado

A los fines de esta investigación, se adoptó la noción amplia de participación ciudadana (Font y Blanco, 2006) que tiene como connotación principal la intención de la actividad de influir en políticas públicas y en decisiones de gobierno. Este criterio condice con los preceptos de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009).



A su vez nos centraremos en mecanismos que cumplan con los criterios técnicos- jurídicos descriptos por Comadira y los correspondientes a la “participación administrativa” de Prieto-Martin. Por lo tanto, se analizarán aquellas acciones y mecanismos promovidos por órganos administrativos y de gobierno del Municipio de Salta. No se analizarán los mecanismos de “participación autónoma” (Prieto-Martín), ni de “participación confrontativa” (Rofman).

Recepción normativa de los mecanismos de participación ciudadana en el derecho municipal de la ciudad de Salta

a) Centros vecinales

Constituyen una asociación voluntaria de ciudadanos que se involucran principalmente en cuestiones urbanas para promover el progreso y desarrollo de las condiciones de vida barrial. En el ámbito municipal cumplen un rol destacado como medio de canalizar la participación de los vecinos en los asuntos comunitarios. Se encuentran reconocidos expresamente en el capítulo VII de la Carta Orgánica Municipal de la Municipalidad de Salta (Ley N° 6.534).

El artículo 72° de la citada norma establece que la “Municipalidad reconocerá Personería Municipal Vecinal a todos los Centros Vecinales que tuvieran Personería Jurídica y cumplieren con los requisitos que se establecerán por ordenanza”. Conforme al artículo 75°, es misión de los centros vecinales “mantener una fluida y permanente acción y cooperación con la población, sociedades de fomento de mutualidad, cooperadoras escolares, centros culturales y deportivos, religiosos, ligas de madres de familia y toda entidad representativa del vecindario, quienes podrán presentar sus iniciativas o inquietudes para su consideración. Estimularán la actividad cívica y la participación vecinal”.

A su vez, el artículo 76° consigna, entre sus derechos, a los siguientes:

- Peticionar a las autoridades en asuntos de sus respectivos intereses y proponer las medidas que crean oportunas.
- Requerir asistencia técnica y/o económica a la Municipalidad para la realización de Obras Públicas o instrumentación de servicios públicos.
- Celebrar acuerdos entre si y/o con la Municipalidad, para la consecución de fines de interés zonal.
- Participar con voz en las Comisiones Permanentes y Especiales del Concejo Deliberante, en los problemas inherentes a su zona, cuando, estas Comisiones lo consideren necesario.

Asimismo, el artículo 77° dispone que los centros vecinales a su vez podrán integrarse en Consejos Vecinales, cuyas atribuciones serán:

- Coordinar con las autoridades municipales la acción de los Centros Vecinales que los conforman.
- Ejercer, en representación de los Centros Vecinales, las facultades propias de estos, en interés de los mismos, siempre que así lo requieran.
- Emitir opinión sobre el cumplimiento y ejecución de obras y servicios públicos esenciales.
- Informar y asesorar al Intendente y al Concejo Deliberante sobre el estado y necesidades del vecindario.

Mediante Ordenanza N° 5.844, sancionada por el Concejo Deliberante de la ciudad de Salta, se reglamentó el régimen de los centros vecinales. El artículo 3° de la ordenanza precisa las funciones de estas organizaciones, las que se vinculan directamente con la promoción de la participación ciudadana. Estas funciones son:



- Asegurar los principios de solidaridad vecinal y estimular la participación cívica y comunitaria, formando la valoración de los principios democráticos como estilo de vida y su defensa como sistema político;
- Desarrollar con el municipio actividades de fomento en lo cultural, asistencial, educativo, deportivo, edilicio y cualquier otra actividad de bien público dentro del área territorial que le corresponda;
- Transmitir al Departamento Ejecutivo Municipal y al Concejo Deliberante, de acuerdo con la naturaleza del asunto, las necesidades y los problemas de los vecinos, como así también las propuestas de soluciones, comunicando los recursos materiales y humanos disponibles a tales efectos;
- Estimular, coordinadamente con el municipio, la realización de programas de desarrollo, basados en la suma de esfuerzos de los vecinos, con la intervención de otras entidades del sector;
- Colaborar con las distintas reparticiones de la Municipalidad para facilitar el cumplimiento eficaz de sus objetivos;
- Colaborar con la Municipalidad en el cumplimiento de las ordenanzas, en especial las atinentes a la seguridad, moralidad y salud pública, a través de la difusión de su contenido entre los vecinos;
- Participar, cuando la Municipalidad los convoque, en los órganos de consulta y asesoramiento a crearse para el estudio de problemas en sus zonas de influencia;
- Asegurar y desarrollar, coordinadamente con el municipio, políticas juveniles y transmitir al Concejo Deliberante problemáticas y necesidades vinculadas a los jóvenes con posibles soluciones.

Así, desde el aspecto normativo, los Centros Vecinales constituyen un canal óptimo para la promoción de la participación ciudadana.

b) Iniciativa popular

En concordancia con la Constitución Nacional y Provincial, la Carta Municipal de la Municipalidad de Salta recepta en el artículo 111° el instituto de la iniciativa popular, disponiendo que: “Los ciudadanos que representen, como mínimo, el dos por ciento del electorado municipal, podrán presentar proyectos de ordenanzas, siempre que no importen derogación de tasas, derechos, aranceles, contribuciones y gravámenes o dispongan la ejecución de gastos no previstos en el presupuesto”.

Este instituto se encuentra reglamentado mediante Ordenanza N° 13.972, sancionada por el Concejo Deliberante de la ciudad de Salta en el año 2010 (veintidós años posteriores a la aprobación de la Carta Municipal).

Para el ejercicio del derecho y la presentación por escrito de un proyecto se deben reunir los siguientes requisitos:

- Estar redactado en forma clara y de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento Interno del Concejo Deliberante;
- Fundada exposición de motivos;
- Rúbrica de cinco (5) promotores de la iniciativa ante el Concejo Deliberante;
- Planillas de firmas certificadas de los electores que avalan el proyecto, las que deberán estar certificadas por autoridad policial o escribano público o autoridad administrativa, que el Concejo Deliberante determine al efecto;
- Las firmas de los peticionantes no pueden tener una antigüedad superior a los doce (12) meses de antelación a la fecha de presentación del proyecto.



Ingresada la iniciativa y habiendo adquirido estado parlamentario, el Presidente remite el proyecto a la Comisión pertinente. La Comisión asignará al expediente el trámite ordinario previsto por el Reglamento Interno. El Concejo Deliberante debe tratar el proyecto dentro de los noventa días corridos de presentado.

La norma también dispone que se debe publicar dentro de la página web del Concejo Deliberante el listado de suscriptores a los fines de la debida publicidad.

c) Referéndum

En concordancia con la Constitución Nacional y Provincial, la Carta Municipal de la Municipalidad de Salta recepta en el artículo 113° el mecanismo del referéndum, disponiendo: “Las cuestiones de gobierno y el mantenimiento, reforma o derogación de normas jurídicas de significativa importancia, podrán ser sometidas a la consideración del cuerpo electoral, mediante referéndum”. La validez y eficacia del referéndum requiere:

- Convocatoria al cuerpo electoral dispuesta por ordenanza.
- Que los votos emitidos superen el cincuenta por ciento de electores inscriptos en los registros electorales.
- Que la decisión corresponda a la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos.

La Municipalidad realizará la publicidad con carácter estrictamente institucional y facilitará a los Partidos Políticos, en forma equitativa, los medios para que den a conocer sus posiciones. No será admisible el referéndum para normas tributarias, presupuestarias o de gracia. La decisión del electorado será obligatoria para la Municipalidad y, en su caso, se promulgará y publicará. El instituto no cuenta con una ordenanza reglamentaria.

d) Presupuesto participativo

Replicando los antecedentes de otras ciudades del país y de la región, mediante Ordenanza N°11.887 del Concejo Deliberante de la Ciudad de Salta se aprobó, en el año 2002, el Programa de Presupuesto Participativo, que constituye una de las formas especiales de participación.

En los considerandos de la norma se reconoce la necesidad de reducir la brecha que hoy separa al Estado de la sociedad como clave para mantener una vida democrática plena, y que para ello se deben abrir espacios de participación directa de los vecinos en los asuntos públicos, siendo la mejor herramienta para conseguir un control más democrático de la gestión de gobierno.

Así, el Programa de Presupuesto Participativo tiene como objetivo canalizar las demandas sociales y otorgarles a los ciudadanos un papel central en el desarrollo del Municipio, ofreciendo a los vecinos la posibilidad de establecer prioridades en la asignación de los recursos públicos y de acceder a la planificación y el control de las políticas presupuestarias de la Municipalidad de la ciudad de Salta.

La Ordenanza N°11.887 establece la creación de Foros Barriales en los que podrán participar vecinos residentes en el ámbito territorial que se establezca y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), Sociedades y/o Asociaciones Civiles que desarrollen actividades comunitarias en dicho ámbito, los que funcionarán como Centro de Organizaciones y Participación de los Vecinos. Cada foro se organiza mediante comisiones temáticas con el objeto de debatir, articular y definir las propuestas sobre cada asunto de interés barrial.

Dispone también la creación de un Consejo del Programa de Presupuesto Participativo de la ciudad de Salta, que estará integrado por consejeros electos en cada uno de los Foros Barriales y representantes del Departamento Ejecutivo Municipal.

En el artículo 5° se consigna que hasta tanto se integre el Consejo del Programa de Presupuesto Participativo, se constituye un órgano integrado por representantes del Departamento Ejecutivo Municipal, el Concejo Deliberante y los Centros Vecinales, que será



el responsable de la redacción del primer reglamento, realizará las convocatorias y coordinará la primera etapa del Programa de Presupuesto Participativo.

El artículo 9° de la norma establece que los gastos que importe la implementación del programa deberán ser previstos a partir del presupuesto general correspondiente al año 2003. En el año 2014 el Intendente de la ciudad de Salta emitió el Decreto N° 916, que reglamenta la ordenanza. El mismo designa como Autoridad de Aplicación a la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad, quién debía invitar a las instituciones citadas en el artículo 5° de la Ordenanza N° 11.887 para conformar el organo que redactará el primer reglamento, realizará las convocatorias y coordinará la primera etapa del Programa de Presupuesto Participativo. Desde la Secretaría Legislativa del Concejo Deliberante de la ciudad de Salta, se proveyó un listado en el que, aparte de los mencionados anteriormente, se incluyen otros canales de participación regulados en diferentes ordenanzas o resoluciones, conforme se detalla a continuación. En el próximo apartado se analizará la pertinencia de estas normas como mecanismos de participación ciudadana y su vigencia efectiva en la realidad de la gestión pública municipal.

Normas que, a criterio del Concejo Deliberante, regulan mecanismos de participación ciudadana			
Tipo y número de norma	Año	Tema	Contenido
Ordenanza 4.277	1986	Círculo de ahorro vecinal	Con el aporte previo de los vecinos, el municipio financia obras públicas como redes de agua potable, cloacas, gas natural, obras de cordón cuneta, pavimento, alumbrado público y otras de similares características, las que se recuperan como contribución por mejoras.
Ordenanza 7.506	1996	Oficina de información y protección al vecino y al consumidor	Funciona dentro del DEM y consta de etapas de implementación: información, recepción de quejas y protección al consumidor.
Ordenanza 11.752	2002	Régimen de contribución especial para la ejecución y financiamiento de obras públicas	Se crea el Régimen de Contribución Especial para la Ejecución y Financiamiento de Obras Públicas
Ordenanza 12.095	2003	Programa de seguridad ciudadana	Crea el Programa de Seguridad Ciudadana que tiene por objetivo la prevención de contravenciones y delitos en coordinación con organismos nacionales y provinciales, contando de capacitación y colaboración de los vecinos voluntarios y miembros de organizaciones no gubernamentales.



Ordenanza 12.316	2004	Comisión técnica de asesoramiento	Creación de una Comisión Técnica Ad - Hoc de Asesoramiento para designar nombres de calles, pasajes y avenidas, con amplia participación de actores de la sociedad civil.
Ordenanza 13.931	2010	Línea gratuita para los vecinos (0800)	Establece en el DEM una línea gratuita (0800), a través de la cual los vecinos pueden efectuar denuncias anónimas o no vinculadas a situaciones que pudieran producirse en hechos de inseguridad.
Ordenanza 13.990	2010	Zonificación de centros vecinales en el municipio	Establece la conformación y ámbito de actuación de los centros vecinales según las distintas zonas del Municipio (centro, norte, sur, este y oeste).
Ordenanza 13.944	2010	Consejo de desarrollo económico y social de la ciudad de Salta (CODES)	Crea el Consejo de Desarrollo Económico y Social de la ciudad de Salta y tiene por objeto fortalecer y sistematizar la participación de la sociedad civil a partir de sus instituciones representativas, procurando asesorar al gobierno municipal en todo lo relacionado con el desarrollo económico y social.

Finalizada la indagación normativa fue momento de confrontar las normas con la gestión de gobierno para poder elaborar un panorama realista del nivel de implementación de estos mecanismos.

Estado de situación de los mecanismos de participación ciudadana identificados

A partir de las entrevistas realizadas a diversos funcionarios del gobierno municipal fue posible identificar otros mecanismos que surgen de la gestión gubernamental y de la noción de participación ciudadana que ellos tienen.

De esta manera se identificaron un total de veintinueve instancias y acciones que las autoridades consideran constituyen mecanismos de participación ciudadana. De estas, veinte se encuentran receptadas normativamente.

Mecanismos de participación ciudadana según el criterio de las autoridades de gobierno	
Cantidad de acciones o espacios de participación	29
Cantidad regulados por normativa	20
Cantidad no regulados normativamente	9

A continuación, se analizó de cada una de ellas para verificar que cumplan con dos requisitos considerados esenciales para ser calificados como un mecanismo de participación ciudadana en el sentido de participación administrativa o tutelada:

- La actividad tiene por objetivo influir, directa o indirectamente, en las decisiones de gobierno.



- La actuación del ciudadano se incorpora en alguna instancia o momento de un procedimiento administrativo o legislativo para la emisión de un acto de gobierno.

Mecanismos con regulación normativa			
	Tiene por objetivo influir en la decisión de gobierno	Se incorpora a un procedimiento administrativo o legislativo	Constituye un mecanismo administrativo de participación ciudadana
Iniciativa popular	Si	Si	Si
Referéndum	Si	Si	Si
Centros vecinales y consejos de centros vecinales	Si	Si	Si
Círculo de ahorro vecinal	No	Si	No
Oficina de información y protección al consumidor	No	Si	No
Presupuesto participativo	Si	Si	Si
Programa de seguridad ciudadana	No	No	No
Comisión técnica ad hoc para designar nombre de calles, pasajes y avenidas	Si	Si	Si
Línea gratuita para vecinos	No	No	No
Consejo de desarrollo económico y social	Si	Si	Si
Programa de educación al ciudadano para la cultura ambiental	No	No	No
Mecanismo de elaboración participativa de instrumentos legislativos	Si	Si	Si
Consejo de participación juvenil	Si	Si	Si
Lugar del vecino en el recinto	Si	Si	Si



Régimen de financiamiento de obras públicas	No	No	No
Programa concejales por un día	No	No	No
Comité de turismo	Si	Si	Si
Red interinstitucional de seguridad vial	Si	Si	Si
Mesas participativas de desarrollo de producto	Si	Si	Si
Comisión de asuntos vecinales y participación ciudadana del Concejo Deliberante	Si	No	No

De esta manera, sobre el total de acciones e instancias participativas mencionadas por las autoridades se realizó una primera distinción:

- Dieciséis acciones y espacios institucionales pueden ser reconocidos como mecanismos de participación ciudadana.
- Trece acciones y espacios institucionales no pueden ser reconocidos como mecanismos de participación.

Respecto a las instancias que no fueron catalogadas como participativas propiamente es posible realizar las siguientes apreciaciones:

- Algunas acciones, que tienen por destinatarios a los ciudadanos, fueron adoptadas de manera unilateral por la administración pública y el que el rol de las personas se limita al acatamiento de lo dispuesto, sin posibilidades de incidir en la decisión (círculo de ahorro vecinal, programa de seguridad ciudadana; régimen de financiamiento de obras públicas).
- Otras instancias constituyen espacios de información para el ciudadano respecto a servicios y bienes que el gobierno municipal pone a su disposición. Si bien algunos de estos espacios cuentan con una locación territorial en diversos barrios de la ciudad, prestando una atención personal a los vecinos que lo requieren, no configuran un mecanismo que posibilite a las personas y asociaciones influir en las decisiones de gobierno (línea gratuita para vecinos, dispositivos territoriales municipales de la Subsecretaría de la Mujer, espacios Ciudad Joven y Nodo Joven de la Subsecretaría de la Juventud).
- Se observan también programas en los cuáles los ciudadanos son receptores de acciones formativas o educativas. Estas pueden tratar temáticas atinentes a la participación ciudadana y ser un valioso aporte para la formación y preparación para su ejercicio, pero no constituyen en sí mismo un mecanismo mediante el cual los ciudadanos colaboren con la gestión de gobierno (programa de formación al ciudadano para la educación ambiental, programa “concejales por un día”).
- Se observan también instancias en las que el ciudadano puede influir en una decisión de gobierno, pero que no están integradas dentro de un proceso administrativo o legislativo conducente a la toma de esa decisión, careciendo por tanto del rigor técnico



descripto por Comadira o constituyendo casos de participación autónoma conforme al criterio de Pietro-Martin (peticiones particulares realizadas por notas presentadas por la mesa de entrada de un organismos o realizadas de manera personal a un funcionario). Estas acciones son expresiones del derecho a peticionar a las autoridades, pero no consideramos que constituyan propiamente un mecanismo de participación ciudadana.

- Finalmente se descartan aquellos espacios conformados exclusivamente por funcionarios estatales y que no tengan un procedimiento reglado para la participación de ciudadanos, sino que eventualmente pueden convocarlos a integrar una reunión de dicho órgano (Comisión de asuntos vecinales del Concejo Deliberante).

Centrándonos en las instancias a las que se otorga el carácter de mecanismo de participación ciudadana, se observa que doce de ellas cuentan con una regulación o recepción normativa, en tanto que cuatro surgen de la práctica de la gestión de gobierno. A continuación, se procedió a clasificarlas conforme a los criterios de Pietro- Martín y Comadira, como así también a analizar su nivel de aplicación efectiva en la realidad a partir de los testimonios de los entrevistados como de la evidencia documental recopilada. El cuadro de análisis es el siguiente:

Clasificación de los mecanismos de participación ciudadana receptados en el municipio de Salta			
	Tipo de participación (Pietro-Martín)	Tipo de mecanismos según nivel de exigibilidad (Comadira)	Se evidencia aplicación en la realidad
Iniciativa popular	Procedimental	Participación tutelada	No
Referéndum	Procedimental	Participación tutelada	No
Centros vecinales y consejos de centros vecinales	Orgánica	Participación discrecional	No
Presupuesto participativo	Procesos especiales	Participación tutelada	Si
Comisión técnica ad hoc para designar nombres de calles, pasajes y avenidas	Orgánica	Participación tutelada	Si
Consejo de desarrollo económico y social	Orgánica	Participación discrecional	No
Mecanismo de elaboración participativa de	Procedimental	Participación	No



instrumentos legislativos		discrecional	
Consejo de participación juvenil	Orgánica	Participación discrecional	Si
Lugar del vecino en el recinto	Procedimental	Participación discrecional	No
Comité de turismo	Orgánica	Participación discrecional	Si
Red interinstitucional de seguridad vial	Orgánica	Participación discrecional	No
Mesas participativas de desarrollo de producto	Orgánica	Participación discrecional	Si
Mesas de barrios populares	Orgánica	Participación discrecional	Si
Plenarios del Concejo Deliberante	Procedimental	Participación discrecional	Si
Instancia de presentación de obras en barrios populares	Procedimental	Participación tutelada	Si
Mesas de participación de la Subsecretaría de la Mujer	Orgánica	Participación discrecional	No

En relación con esta clasificación se realizaron las siguientes apreciaciones:

- Del conjunto de mecanismos se detectaron seis correspondientes al tipo procedimental, nueve de participación orgánica y uno de procesos especiales que reúne ambos criterios. Por lo que, en relación con la tipología de las instancias de participación, se observa un equilibrio entre los diferentes tipos.
- En relación con el nivel de exigibilidad de las instancias de participación, tan solo cuatro se corresponden con una participación tutelada, es decir que son de obligatoria aplicación para el gobierno municipal. De ellas, dos lo son en virtud de una normativa local (Iniciativa Popular, Programa de Presupuesto Participativo y Comisión Técnica Ad-hoc de Tránsito) y una por disposición de una autoridad gubernamental de mayor jerarquía (Instancia de presentación de obras de barrios populares por reglamentación del Gobierno Nacional). Los restantes mecanismos son de participación discrecional, por lo que la autoridad pública puede decidir no aplicarlos en cuanto lo estime conveniente.



En cuanto a su vigencia y aplicación en la realidad, siete mecanismos presentan evidencia de aplicación y los restantes nueve no.

Conclusiones

Los municipios constituyen la piedra fundamental de la organización política. Es la primera comunidad política que procura el bien común de todos sus miembros, respondiendo a un proceso estructural y de integración que empieza de abajo hacia arriba, partiendo del municipio, siguiendo con la provincia y hasta llegar al Estado Nacional.

Desde hace varios años que se reconoce la importancia de las ciudades en el tejido social de cualquier Nación, no sólo por su complejidad sino también por su diversidad, historia y riqueza cultural, máxime si se tiene en consideración que el 80% de la población de América Latina vive en ciudades y, según estadísticas de la ONU, nuestro país concentra el 92% de su población en urbes (Falcon, 2017).

A su vez, la participación ciudadana es una nota fundamental de la vida democrática, no sólo porque legitima el ejercicio del poder, sino porque además se constituyen en un importante elemento de control y se transforma en un aspecto inherente a la gobernabilidad para la sustentabilidad.

Abrir canales de participación a través de los cuales las personas expresen sus dudas, opiniones, inquietudes, dialoguen y formulen expresiones tendientes a enriquecer el debate, constituye un elemento medular de la toma de la decisión pública.

La Corte Suprema de Justicia sostuvo que el advenimiento de la democracia contemporánea ofrece una perspectiva no prevista por el constitucionalismo clásico y obliga a reconocer a toda persona legalmente capacitada, el derecho a tomar parte directamente en el Gobierno de su país, mediante el referéndum o cualquier otro medio de consulta o participación popular, es decir, no sólo el derecho a intervenir en la elección de sus representantes sino a participar en la actividad gubernativa (Baeza c. Estado Nacional, 1989).

De esta manera las audiencias públicas, el referéndum, el presupuesto participativo, entre otros, constituyen importantes vías a través de las cuales la ciudadanía expresa su voz e incide directamente en la elección del camino a seguir.

Con todos los elementos que abordamos en este trabajo, podemos afirmar que ***“la participación ciudadana en la gestión municipal de la ciudad de Salta es deficitaria”***.

Si bien el municipio de Salta cuenta con diversos mecanismos de participación receptados en el derecho público local y la mayoría de los funcionarios entrevistados reconocen la importancia de la participación ciudadana como vía para reducir la conflictividad e incrementar la legitimidad de la gestión gubernamental, la implementación y ejercicio de estos mecanismos resultó hasta el momento limitada y deficiente, sin generar resultados ni impactos destacables.

Una primera cuestión que se observa es la ausencia de una noción conceptual clara sobre los mecanismos de participación ciudadana en los funcionarios de gobierno. De veintinueve instancias que ellos consideraban participativas, trece fueron descartadas por el equipo de investigación por no cumplimentar con dos condiciones esenciales:

- La actividad no tenía por objetivo influir, directa o indirectamente, en las decisiones de gobierno.
- La actuación del ciudadano no se incorporaba dentro de un procedimiento (administrativo o legislativo) previsto para la emisión de un acto de gobierno.

Así se detectaron muchas acciones aisladas, sujetas a la mera voluntad del funcionario y con carácter informal, como ser los pedidos que les hacen llegar vecinos de manera presencial o través de mensajes de teléfono. Otras instancias solo tienen a los ciudadanos como



destinatarios de alguna política pública o como receptores de información, pero sin la posibilidad de incidir en las medidas adoptadas.

En este aspecto se considera esencial generar iniciativas de capacitación en el ámbito del Departamento Ejecutivo y del Concejo Deliberante, para unificar los criterios conceptuales y brindarles herramientas que les permitan un mejor diseño y aplicación de los mecanismos participativo.

De los dieciséis mecanismos que fueron validados, se observa un equilibrio en sus tipologías ya que seis corresponden al tipo procedimental, nueve al de participación orgánica y uno que combina ambos tipos. Pero de este conjunto de instancias, solo se detectó evidencias de efectiva implementación en siete de ellos, entre los que se destacan, en el ámbito del Concejo Deliberante, la labor de la Comisión Técnica Ad Hoc para nombres de calles y los plenarios, y en el ámbito del Departamento Ejecutivo, la labor en barrios populares, el gabinete juvenil y los comités que funcionan en el ámbito de la Secretaría de Turismo.

Por el contrario, nunca se ejercieron los mecanismos de consulta e iniciativa popular; el presupuesto participativo no cuenta con una reglamentación y procedimiento administrativo que posibilite su concreción; y los centros y federaciones vecinales no cumplen propiamente el rol de instituciones de asesoramiento, consulta y acompañamiento de la gestión de gobierno local, no se aplicaron las ordenanzas de elaboración participativas de instrumentos legislativos ni la referida al lugar del vecino en el recinto, y se observan algunos órganos consultivos que no están conformados de manera formal o que carecen de reglamentación y de continuidad en su funcionamiento, no logrando cumplir con los objetivos por los cuáles se los constituyó.

Debe destacarse también la percepción de los funcionarios respecto a las barreras que dificultan la aplicación de mecanismos de participación. En líneas generales se observó una coincidencia en los siguientes aspectos:

- Limitaciones presupuestarias para dar respuestas a los requerimientos de obras y servicios.
- Desconocimiento de la competencia municipal por parte de sectores de la ciudadanía, que canalizan ante el Municipio requerimientos que son competencias del nivel provincial o nacional.
- Priorización de interés sectoriales o políticos al momento de participar en instancias participativas.

Dado que el proyecto de investigación se centró en la participación administrativa o auspiciada, es necesaria complementar la visión y perspectivas de los grupos sociales y civiles sobre esta temática, analizando la noción que ellos tienen sobre participación ciudadana, su visión respecto a la gestión del gobierno municipal en la materia y detectar los mecanismos de participación autónomos o informales. Estas cuestiones que se presentan en la realidad socio territorial podrán ser objeto de futuras investigaciones.

Al panorama descripto debemos agregar que en el municipio de Salta no se encuentran receptadas diversas instancias previstas en otras ciudades, como ser el procedimiento de doble lectura legislativa y audiencias públicas, banca del vecino, presupuesto participativo joven, consejos consultivos ciudadanos, entre otros.

A partir de una indagación superficial realizada por el equipo de investigación identificamos municipios en los que aplican con efectividad algunos mecanismos de participación de ciudadana, como ser la ciudad Córdoba, Rosario, Río Tercero, Mendoza, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre otras. En otra instancia de continuidad del proyecto de investigación se podrá profundizar en este estudio comparativo a los fines de generar propuestas de implementación para la ciudad de Salta.



Ante esta situación, repensar los mecanismos de participación ciudadana para hacerla plenamente efectiva en la ciudad de Salta se transforma en un imperativo.

Dicho en otras palabras, implementar un esquema participativo, apuntará a diseñar nuevas formas de construcción de lo urbano, garantizando una ciudad más sustentable, igualitaria, culturalmente valiosa y, por sobre todas las cosas, participativa y transparente.

Como propuestas de mejoras podemos mencionar las siguientes:

- Reglamentar la Ordenanza N° 5.844, para posibilitar a los centros y federaciones vecinales el ejercicio efectivo de las funciones previstas en la Carta Orgánica Municipal.
- Implementar los procedimientos administrativos pertinentes para la ejecución del programa de presupuesto participativo previsto en la Ordenanza N°11.887, dotándolo además de partidas acordes en el presupuesto general del ejercicio de cada año.
- Receptar mediante ordenanza el procedimiento de doble lectura legislativa o de audiencia públicas, para convocar a la ciudadanía y grupos intermedios a debatir asuntos de interés general de la ciudad o de algunas de sus zonas determinadas. Por ejemplo, el artículo 89° de la Ley Fundamental de la Ciudad de Buenos Aires dispone que, entre los procedimientos que deberán tener doble lectura legislativa, se encuentran las modificaciones que pretendan hacerse al Código de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación, el Plan Urbano Ambiental de la Ciudad, como así también los casos en que se pretendan imponer nombres a sitios públicos, emplazamientos de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos.
- Analizar las experiencias de otras ciudades en iniciativas tales como la banca del vecino, presupuesto participativo joven, consejos consultivos ciudadanos, para adaptarlas a las particularidades propias de nuestro municipio y receptorlas legislativamente.

Una mención especial merece las nuevas tecnologías o TIC's (tecnologías de la información y comunicación) encarnadas en herramientas tales como internet, redes sociales o aplicaciones, entre otras, que han rediseñado nuestra vida.

Falcón (2017) afirma que estos nuevos factores, lejos de quedar circunscriptos a nuestra vida cotidiana, también han calado hondo en el Estado y en las relaciones públicas y políticas, obligando a rediseñar los esquemas de toma de decisiones y comunicación, y presentándose, al mismo tiempo, como una herramienta tendiente a igualar el ejercicio del derecho a participar. Bastará con el acceso a un dispositivo con internet para que el ciudadano pueda acceder a la base de datos sin ningún tipo de requisitoria y expresar su opinión y voto a través de plataformas creadas a tal efecto.

En lo que aquí más nos interesa, el surgimiento y desarrollo de nuevas tecnologías de la información y comunicación han permitido un acercamiento entre los ciudadanos y la administración, lo cual se ha traducido no sólo en nuevos mecanismos de participación y gestión de ideas, sino también una mayor accesibilidad a la información pública que evidencia en conceptos tales como ciudadanía digital y Gobierno Abierto.

La conjunción de estos factores, han comenzado a sincerar la idea de ciudades inteligentes o *smart cities*, que conjugan un nuevo concepto del transporte, la economía, la salud, el ambiente, la identidad y la participación.

En el ámbito del derecho comparado latinoamericano, encontramos ejemplos claros de cómo se ha ido avanzando en la utilización de las TIC como herramientas para fomentar la participación ciudadana. En el caso chileno, que en el marco de la ley 20500 creó la plataforma de participación ciudadana (PAC), elaboradas sobre las políticas de Gobierno abierto, se han desarrollado portales de consultas ciudadanas y portales de cuentas públicas participativas. Asimismo, el software diseñado se integra con portales de ideas a fin de potenciar la participación ciudadana.



En definitiva, las alternativas son amplias y variadas, tanto desde la recepción legislativa como desde la adopción de nuevos procedimientos en la gestión del gobierno local.

Esta necesaria reconfiguración del gobierno de la ciudad de Salta permitirá favorecer el posicionamiento del ciudadano como ser cultural, como sujeto de derecho y como un factor fundamental en la toma de la decisión pública concerniente a la ciudad a la cual pertenece.

Ello demanda que las autoridades locales se erijan como verdaderos garantes de este proceso. Asumiendo la responsabilidad de retomar una tarea que nunca debió abandonarse; darle a la sociedad el rol que siempre debió tener, un rol activo informado para construir opinión y crítica y para incidir en la gestión pública local.

Así construiremos un municipio que sea auténtica escuela de democracia y promotor de la libertad y desarrollo de las personas.

Bibliografía

Libros y artículos

Cáceres, P. (2015). Gobierno, autonomía y democracia local. Apuntes para una teoría normativa. RIEM, Núm. 12. Pag. 197-215.

- Caseres, M (2009). Historia de los primeros barrios de Salta. Salta, Argentina: Concejo Deliberante de Salta.
- Comadira, J. R. (s.d.). Procedimiento Administrativo y Participación Ciudadana. Mejor Democracia.
- Dahl, R. (1967). The City in the Future of Democracy. American Political Science Review, Vol. LXI. Núm. 4.
- Difalco, D. R. (2013). Algunas consideraciones sobre el municipio. Facultad De Cs. Jurídicas Y Sociales. UNLP, Anales 43. Pag. 301-318.
- Falcón, J. (2017). Ambiente Urbano y Participación Ciudadana en Cuestiones de Derecho Urbano. Buenos Aires, Argentina: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires.
- Font, J. y Blanco, I. (2006) Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿quién, cómo y por qué?. Barcelona, España: Centre per a la Participació Ciutadana, Organisme Autonom Flor de Maig, Diputació de Barcelona.
- Hernández, A. M. (2003). Derecho Municipal. Parte General. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma de México.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2002). Participación Ciudadana. Módulo 2 (Módulos educativos). San José, Costa Rica: Visión Mundial. Disponible en: www.corteidh.or.cr/tablas/24353.pdf. Consultado el 30/09/2020
- Marshal T. (1998) Ciudadanía y Clase Social. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Martins, D. H. (1978). El Municipio Contemporáneo. Citado en Hernández, A. M. (2003). Derecho Municipal. Parte General. Ciudad de México, México: Universidad Autónoma de México.
- Piana, R. S. (2010). La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5246/ev.5246.pdf. Consultado el 15/08/2022.
- Prieto-Martin, P. (2010) Las Alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX. Asociación Ciudades Kyosei.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed, [versión 23.4 en línea]. Disponible en: dle.rae.es. Consultado el 10/12/2020.



- Scheibler G. (2017) Cuestiones de Derecho Urbano. Buenos Aires, Argentina: Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Instrumentos jurídicos

- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución de la Provincia de Salta
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública
- Ley de Régimen de Municipalidades N°8126 de la Provincia de Salta
- Carta Municipal de la Municipalidad de Salta, Ley N° 6534.
- Ordenanza N° 5844 (1990). Régimen de Centros Vecinales.
- Ordenanza N° 13972 (2010). Reglamentación del artículo 111 de la Carta Municipal.
- Ordenanza N°11887 (2002) Programa de Presupuesto Participativo.
- Rivademar, Angela D. B. Martínez Galván de c. Municipalidad de Rosario (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 21 de marzo de 1989).
- Baeza c. Estado Nacional (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 29 de agosto de 1984).

Otros documentos

- Gobierno de la Provincia de Salta, Ministerio de Gobierno, Derechos Humanos, Trabajo y Justicia. (2014). *El Gobierno relevó la situación de más de 70 centros vecinales de la Capital*. Disponible en: <https://www.salta.gob.ar/prensa/noticias/el-gobierno-relevo-la-situacion-de-mas-de-70-centros-vecinales-de-la-capital-33687>. Consultado el 13/02/2021.
- Judez, J. (2020, Julio 28). Centros vecinales: La democracia empieza por el barrio. El Diablito del Cabildo. Disponible en: <https://eldiablitodelcabildo.com.ar/contenido/1417/centros-vecinales-la-democracia-empieza-por-el-barrio>. Consultado el 10/02/2021.
- Laboratorio Ciudadano de Agenda Legislativa (2019). Participación Juvenil en el Municipio [Folleto]. Salta, Argentina.



¿Representación sustantiva o descriptiva? Una lectura en clave de género de la producción legislativa en Chubut (2015-2021).

David Bukay

Universidad de la Patagonia San Juan Bosco

dd.bukay@gmail.com

Fabiana Quiroga

Universidad de la Patagonia San Juan Bosco

fabiana.quiroga@gmail.com

Valentina Diaz Galmes

(IIDEPyS) CONICET - IESyPPat, UNPSJB.

galmesvalen@gmail.com

Abstract

El presente trabajo busca realizar una lectura de la producción legislativa en relación a la discusión sobre representación sustantiva o descriptiva, como modos que adquiere la representación de las mujeres dentro de las instituciones políticas, en este caso, en la legislatura de la provincia de Chubut. A tal fin, se analiza el corpus de proyectos legislativos sancionados entre los años 2015 y 2021 en la legislatura de la provincia de Chubut, Argentina. El corpus analizado fue delimitado a partir de los proyectos de ley sancionados que han sido presentados o impulsados por legisladoras. Dicho análisis se lleva a cabo a partir de tres variables a saber: 1) materias acerca de las cuales se legisla, para determinar una agenda temática; 2) partidos a los que pertenecían las mujeres con proyectos aprobados, para determinar la distribución de las leyes según partido y periodo por género y 3) cuantos proyectos concentran en relación a la variable género.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Introducción

En 1983, a partir del retorno a la democracia, la incorporación de las mujeres en el poder legislativo era mínima. Luego de las discusiones que se originaron en esa etapa sobre la representación de las mujeres en la arena política, se trató un proyecto de ley que culminó con la implementación de la Ley de Cupo Femenino (Ley 24.012) en 1991. Dicha ley pone sobre la mesa la realidad de la representación de las mujeres, mínima y estratégicamente orquestada por los partidos políticos (Molinelli, 1994; Tula, 2002; Archenti y Tula, 2008; Franceschet y Piscopo, 2008; Driscoll y Krook, 2009). En el año 2017, el Congreso de la Nación aprueba la Ley N° 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, estableciendo que las listas de candidatos al Congreso de la Nación (diputados y senadores) y al Parlamento del Mercosur deben ser realizadas "ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente"³¹⁶, dejando sin efecto la ley de cupo femenino. En este contexto es que, a partir de las leyes que regulan la participación de las mujeres en los espacios de representación política, la inclusión de las mujeres como representantes en cargos electivos ha aumentado.

Vinculado al desarrollo del proyecto de investigación en el que nos encontramos trabajando, nos preguntamos por el modo en que la representación política de las mujeres se hace efectiva. Si es en tanto se produce la incorporación de las mujeres, en el caso que analizamos, a la legislatura; o si, la representación también esta mediada por la labor que llevan a cabo las legisladoras una vez incorporadas, es decir, si su pertenencia en tanto legisladoras permite instaurar una agenda vinculada a las temáticas de género. Es de este modo como nos introducimos al campo de estudios en relación a la representación descriptiva o sustantiva de las mujeres, en tanto que, vinculada a la discusión sobre la representación y las leyes de paridad en los poderes del estado, cabe preguntarse si la mayor presencia de mujeres en los cargos de representación ha generado una agenda legislativa más sensible a los problemas y a las demandas de las mujeres.

Para dicho fin, y en vinculación al Proyecto de investigación del cual formamos parte denominado "Acceso de las mujeres a posiciones de poder en la provincia del Chubut (1983-2021). Primera parte: los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial provincial." dirigido por la Lic. Orr y co-dirigido por la Dra. Hiller, radicado en la UNPSJB³¹⁷, es que sistematizamos los datos en relación al trabajo de las legisladoras en la Legislatura de la provincia de Chubut entre los años 2015-2021. En este sentido, las los periodos analizados se corresponden con el mandato legislativo comprendido entre 2015-2019, y el mandato posterior fue recortado desde 2019 hasta 2021. Dicha selección se condice con el periodo que abarca el proyecto de investigación en el cual nos encontramos trabajando. El corpus de datos elaborado a fin de análisis, fue constituido solo por iniciativas parlamentarias (de proyectos de ley) que obtuvieron sanción.

³¹⁶ Art.60 Bis. Ley 27.412.

³¹⁷ Universidad de la Patagonia San Juan Bosco, Argentina.



Como señala Orr (2023), tomamos como punto de partida la comprensión de que “las instituciones, ya sean formales o informales, no son neutras en términos de género (Schwindt-Bayer 2018: 2; Mackay y Krook 2011). Algunas instituciones formales explicitan su carácter generizado estableciendo deliberadamente acciones en favor de la igualdad de género. Sin embargo, las instituciones informales, como los modelos ideales de candidatos que operan en los partidos políticos, carecen de esa explicitación.” (p.8) En relación al género como variable de análisis, retomamos la propuesta de Scott (1986) en la cual define al género como “es un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y es una forma primaria de relaciones significantes de poder”. En este sentido, partiendo de un abordaje conceptual, se abordan los términos “género” y “patriarcado” desde un marco teórico propio del neo institucionalismo feminista. El concepto de “género” concebido como herramienta hermenéutica nos permite cuestionar el discurso biologicista diferenciando las condiciones anatómicas de las construcciones sociales. Rosa Cobo (2005) nos propone problematizar la normatividad femenina construida sobre la sexualidad femenina. Esta construcción social es comprendida por el término «patriarcado», definido como un principio de jerarquización que asigna espacios y distribuye recursos entre hombres y mujeres.

En este sentido, distinguimos la presencia femenina en la producción parlamentaria, respecto al abordaje de temáticas vinculadas al género identificando relaciones evidenciables con número de diputadas por período. De esta forma, pretendemos señalar la incidencia de la representación nominal en la agenda y leyes sancionadas y promulgadas.

El resultado es un análisis del impacto de una reforma de segunda generación (Caminotti y Del Cogliano, 2019) en el transcurso del alcance de su objetivo, en tanto, la paridad en la composición de la Honorable Legislatura de la Provincia del Chubut es evidenciable recientemente en el año 2019. De tal modo, en este proceso se pueden apreciar las variaciones en la producción parlamentaria de acuerdo con el aumento de presencia femenina en la cámara.

Finalmente, se pretende obtener una aproximación al entendimiento de cómo la democracia es perfectible a partir de la apropiación de demandas sociales en las instituciones formales de representatividad. En vinculación al análisis que nos convoca, en relación a la producción parlamentaria de las legisladoras electas, la discriminación positiva puede contemplarse en su ejercicio y sus resultados en la provincia del Chubut durante el 2015 y el 2021 en contraste con el “cumplimiento minimalista” (Arechenti; Tula, 2017) de la antecesora ley de cuotas.

Producción Parlamentaria Femenina en la Provincia del Chubut por Partido Político (2015-2021)

A continuación se expresa el análisis por partido respecto a la producción parlamentaria femenina en la provincia del Chubut, desglosando los proyectos de ley aprobados por diputadas durante los períodos legislativos comprendidos entre 2015 y 2021. El análisis se realiza en función de los partidos políticos a los que pertenecen las legisladoras, incluyendo el porcentaje de proyectos aprobados por cada partido, así como el promedio de



proyectos aprobados por diputada en cada período. La información recopilada se presenta por cuatrienio (2015-2019) o bienio (2019-2021) legislativo, proporcionando un panorama integral de la participación y productividad legislativa de las diputadas provinciales.

Período Legislativo 2015-2019

En este período, se aprobaron un total de 512 proyectos de ley, de los cuales 172 fueron presentados por mujeres, representando un 33,6% del total de la producción parlamentaria. La distribución de los proyectos aprobados por partido político fue la siguiente:

1.1 Frente para la Victoria (FPV):

Proyectos aprobados: 134 (77,9% del total de proyectos femeninos).

Promedio de proyectos aprobados por diputada: 22,33.

Porcentaje de aprobación por diputada: 52%.

1.2 Cambiemos:

Proyectos aprobados: 12 (6,97% del total de proyectos femeninos).

Promedio de proyectos aprobados por diputada: 12.

Porcentaje de aprobación por diputada: 28%.

1.3 Chubut Somos Todos:

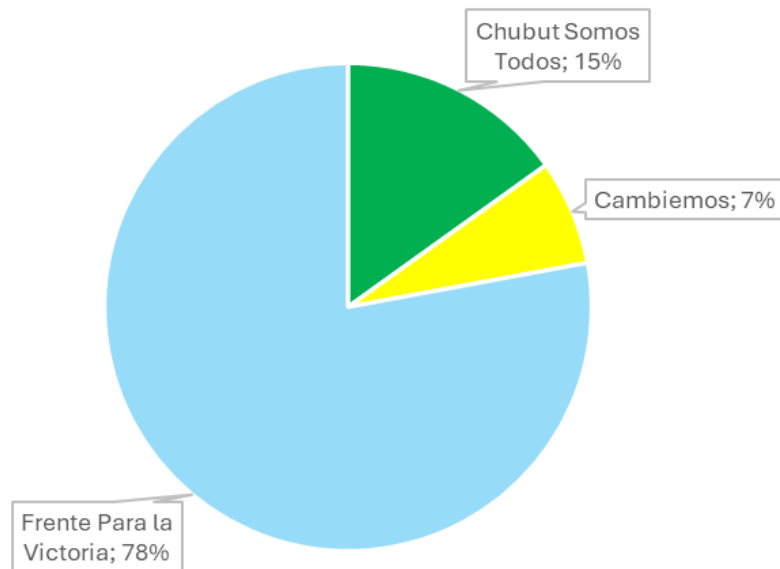
Proyectos aprobados: 26 (15,11% del total de proyectos femeninos).

Promedio de proyectos aprobados por diputada: 8,6.

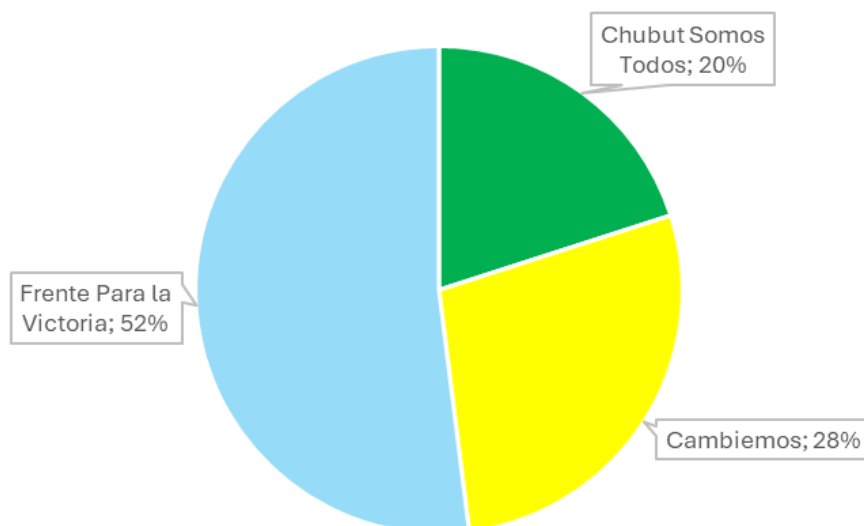
Porcentaje de aprobación por diputada: 20%.



% de proyectos aprobados



Promedio por diputada



Período Legislativo 2019-2021

En este último período, se aprobaron un total de 169 proyectos de ley, de los cuales 85 fueron presentados por mujeres, representando el 50,29% del total. La producción parlamentaria femenina se distribuyó entre diferentes fuerzas políticas de la siguiente manera:

2.1 Chubut al Frente:



Proyectos aprobados: 37 (41,57% del total de proyectos femeninos).

Promedio de proyectos aprobados por diputada: 6,16.

Porcentaje de aprobación por diputada: 17%.

2.2 Frente de Todos:

Proyectos aprobados: 28 (31,46% del total de proyectos femeninos).

Promedio de proyectos aprobados por diputada: 9,33.

Porcentaje de aprobación por diputada: 26%.

2.3 Unión Cívica Radical (UCR):

Proyectos aprobados: 14 (15,73% del total de proyectos femeninos).

Promedio de proyectos aprobados por diputada: 14.

Porcentaje de aprobación por diputada: 39%.

2.4 Chubut Unido:

Proyectos aprobados: 7 (7,86% del total de proyectos femeninos).

Promedio de proyectos aprobados por diputada: 3,5.

Porcentaje de aprobación por diputada: 10%.

2.5 Arriba Chubut:

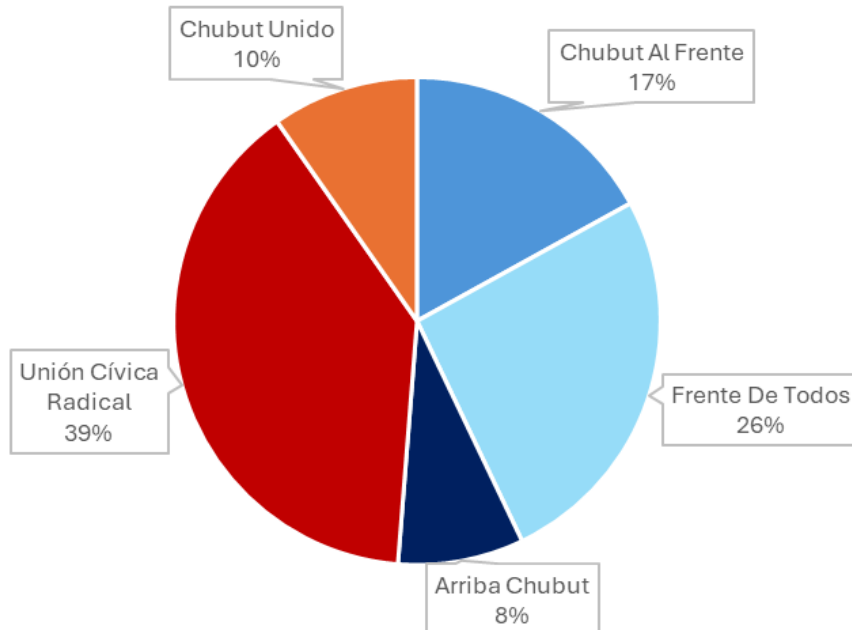
Proyectos aprobados: 3 (3,37% del total de proyectos femeninos).

Promedio de proyectos aprobados por diputada: 3.

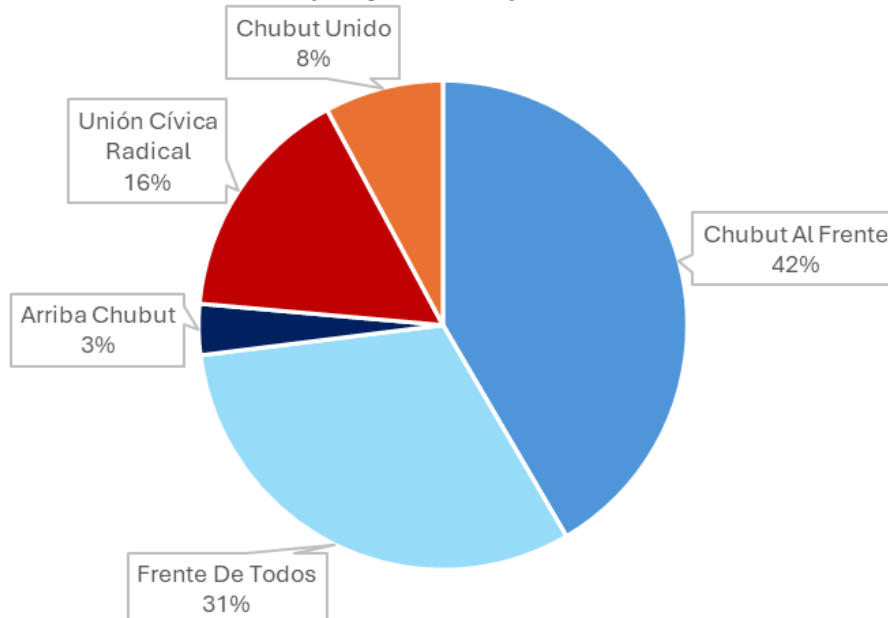
Porcentaje de aprobación por diputada: 8%.



Promedio por diputada



% de proyectos aprobados



Producción legislativa en relación a áreas temáticas (2015-2021)

En Chubut, actualmente, el Poder Legislativo está representado por una Cámara de Diputados compuesta por veintisiete miembros, seleccionados directamente por los ciudadanos de la provincia, según lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Provincial. La función legislativa consiste en la creación de reglas generales de acuerdo a las necesidades de la población que representa.



En la provincia de Chubut, según el artículo 124 de la Constitución Provincial, el Poder Legislativo lo ejerce una Cámara de Diputados con veintisiete miembros elegidos directamente por el pueblo de la Provincia. Dieciséis diputados titulares son elegidos junto con ocho suplentes para sustituirlos en caso de renuncia, fallecimiento o incapacidad. En relación al análisis de la producción parlamentaria y atendiendo a los objetivos del presente trabajo, encontramos que la distribución de proyectos en el periodo 2015-2021, muestra que las mujeres presentaron más propuestas de proyectos de ley, lo que indica un avance en la participación política femenina en tanto representantes electas y en la presentación de propuestas legislativas.

En Argentina se destaca su legislación en materia de género, en el periodo 2015-2021. La Ley 27.501 posibilitó cambios en la Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres. En el año 2019, se agregó al Código Penal la violencia en lugares públicos, también conocida como acoso callejero, como una forma de violencia³¹⁸. La provincia de Chubut cuenta con una normativa especial que trata sobre la protección total y la igualdad de oportunidades y equidad de género, la Ley XV N° 26, aprobada el 10 de diciembre de 2018, tiene como objetivo asegurar el derecho a una vida sin violencia para mujeres, niñas, adolescentes, adultas mayores y personas LGBTQ+. Es crucial mencionar que esta legislación representa un avance significativo en la promoción de la igualdad de género y la defensa de los derechos humanos en la provincia de Chubut.

En la provincia de Chubut en relación al periodo 2015-2021, los bloques han presentado proyectos de ley, en los que se sostiene prioritariamente la adherencia a las nuevas leyes nacionales en relación a las problemáticas de violencia de género o promoción de la igualdad de género. En este sentido, es de destacar que el aumento de proyectos presentados por legisladoras fue creciendo con el transcurrir de los años.

Para mencionar un caso en el transcurso de dichos periodos, la legisladora Estela Hernández, se enfocó en materia de administración, especialmente en materias que tenían como objetivo el reordenamiento económico, financiero y administrativo del Estado Provincial. Pero destacamos que también es la legisladora que más proyectos presentó en su mandato, prioritariamente, en materia de género. Cabe mencionar, que dicha legisladora fue Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos y Género de la Provincia del Chubut durante el periodo 2017-2019, por lo que su actuación se corresponde con el rol asumido.

Si tomamos el periodo 2019-2020, encontramos en la producción parlamentaria de la mayoría de las legisladoras que el enfoque fue dirigido al sector de salud. Esto se corresponde principalmente por encontrarse el país atravesando el contexto internacional de emergencia sanitaria a raíz de la pandemia del virus sarscov2. Por tal motivo, decreció la producción

³¹⁸ La norma incorpora la violencia contra las mujeres en el espacio público, definida como "aquella ejercida contra las mujeres por una o más personas, en lugares públicos o de acceso público, como medios de transporte o centros comerciales, a través de conductas o expresiones verbales o no verbales, con connotación sexual, que afecten o dañen su dignidad, integridad, libertad, libre circulación o permanencia y/o generen un ambiente hostil u ofensivo." Se puede consultar en formato digital en: <https://www.juschubut.gov.ar/index.php/normativa>



parlamentaria en el resto de materias. En este periodo, según decreto presidencial, las sesiones comenzaron ser en modalidad virtual, legislando especialmente sobre aquello que tenía carácter de emergencia en el contexto sanitario. Las materias sobre las que se legisló estuvieron vinculadas a: establecer limitaciones en horarios de aperturas y cierre de establecimiento; creación de comité de asistencias de contención a familias; acompañamiento de personas en situación de finalidad de vida; adhesiones a decretos presidenciales; capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres conforme a las disposiciones "Ley nacional 27.499 (ley Micaela) para la totalidad de las autoridades y del personal que se desempeñe en las entidades deportivas de la provincia del Chubut" (Ley VI N23 sancionada 29/10/22, Decreto 1111/20).

Producción legislativa en relación al área temática de género.

Durante el mandato legislativo que inicia en el año 2015 y culmina en el año 2019, encontramos que la presencia de las mujeres en su rol de legisladoras se ha mantenido estable numéricamente en relación a los periodos anteriores, de los cuales su presencia oscila entre 8 y 10 legisladoras por mandato. En el mandato legislativo posterior comprendido entre 2019-2023, del cual incluimos un recorte entre los años 2019-2021, se evidencia una presencia superior ocupando trece (13) de las veintisiete (27) bancas de la legislatura.

El análisis de la composición de la Honorable Legislatura de la Provincia del Chubut nos permite visualizar cual ha sido el alcance de la reforma, llegando al objetivo de la paridad de género, recientemente, en el año 2019. Dicha presencia de las mujeres en la composición de la legislatura nos invita a reflexionar e indagar sobre qué trabajo político realizan las legisladoras electas, buscando esclarecer si la mayor presencia de mujeres en la Legislatura viene acompañado de un trabajo legislativo que encauza las demandas de los colectivos de mujeres y de sus necesidades. Al respecto, analizamos los proyectos de ley que consideramos forman parte del área temática de género y guardan especial relación con demandas de mayor ampliación de derechos y resolución de problemáticas que se vinculan al género.

En relación al área temática de género, retomamos la clasificación brindada por Martin (2018), en la cual incluye cuestiones como la violencia; salud reproductiva u otros temas de salud femenina; medidas de acción positiva y otras materias relacionadas con los derechos de las mujeres (pp.131). En este sentido, excluimos algunas categorías de análisis tales como discapacidad o vejez, que la autora si ha incluido dentro de dicha clasificación de proyectos. Habiendo definido los proyectos de ley que hemos incluido dentro de la categoría de género, que a continuación presentaremos, comenzaremos por mencionar algunos de los resultados a los que hemos podido llegar al realizar la lectura y análisis de la matriz de datos construida para tal fin a partir del repositorio de la legislatura de Chubut³¹⁹.

En el primer mandato analizado, que corresponde a los años comprendidos entre 2015 a 2019, relevamos la totalidad de catorce proyectos de ley que incluimos dentro de la categoría de género. Las temáticas mayormente abordadas por dichos proyectos de ley tienen que ver con legislación acorde a la problemática de la violencia de género. Al respecto,

³¹⁹ Los datos seleccionados para elaborar el corpus de proyectos de ley, fue en base al buscador de proyectos de la Honorable Legislatura de Chubut. Se pueden encontrar en formato digital en: <https://legislaturadelchubut.gob.ar/>



entendemos esta última como “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal. Quedan comprendidas las perpetradas desde el Estado o por sus agentes. Se considera violencia indirecta, a los efectos de la presente ley, toda conducta, acción omisión, disposición, criterio o práctica discriminatoria que ponga a la mujer en desventaja con respecto al varón.”³²⁰ Dicha definición es la brindada por la “Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”, y se ajusta al tratamiento que se ha dado a través de los proyectos de ley aquí analizados.

El resto del corpus de proyectos analizados en este periodo, versa sobre temas vinculados a la salud sexual y reproductiva de las mujeres, en especial a la materno-infantil. Aquí reunimos los proyectos que proponen: incluir en el presupuesto la creación del hospital materno-infantil para Comodoro Rivadavia; el pedido de modificación de la Ley I N° 565 que tiene por objeto la regulación, promoción y protección de los bancos de leche materna humana; garantizar el acceso integral a la detección, diagnóstico, control, tratamiento, fármacos y terapias de apoyo necesarias para el abordaje de la endometriosis.

En continuidad con lo mencionado, el corpus de proyectos de ley presentados por legisladoras en relación a la variable género en el periodo 2019-2021, es más acotado en términos numéricos. A pesar de ser un periodo con mayor número de legisladoras, la producción legislativa en relación a dicha variable es mucho menor que en el periodo analizado anteriormente, dando como resultado solo cuatro proyectos de ley. Esto nos posibilita pensar que no necesariamente la mayor presencia de mujeres legisladoras se traduce en una producción más fructífera en relación a la variable género en tanto atención a las demandas y a la búsqueda de bienestar de las mujeres a través de la legislación (representación sustantiva).

1) Proyectos de ley por área temática de género mandato legislativo 2015-2019

id	autora	periodo	extracto
PL069/2018	ANDEN, Zulema Margarita; DE LUCA, María Cristina Nélida; JOHNSON TÁCCARI, Alejandra Marlene Denice	2016	Sustituir artículos de la Ley XV N° 12 de violencia familiar.

³²⁰Ley 26485/2009.



PL014/2 017	CAMINOA, Jacqueline Celeste	2017	Crear el Registro Provincial Permanente de Condenados por Violencia Familiar, de Género, contra la Niñez y la Adolescencia, en el Ámbito del Poder Judicial dependiente del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chubut. -
PL064/2 017	DUFOUR, Gabriela Marisa; HERNÁNDEZ, Estela Beatriz	2016	Declarar la Emergencia Pública en materia de violencia de género en el ámbito de la Provincia del Chubut, por el término de 24 meses a partir de la sanción de la presente Ley. Dicho término es renovable mediante nueva ley de la legislatura.-
PL109/2 017	HERNÁNDEZ, Estela Beatriz	2017	Adherir la Provincia de Chubut a la Ley Nacional N. 27.234, de "Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género".
PL094/2 017	HERNÁNDEZ, Estela Beatriz	2017	Adherir la Provincia del Chubut a la Ley Nacional N°27.176 instituyendo el 11 de marzo como "Día Nacional de la Lucha contra la Violencia de Género en los medios de Comunicación".
PL054/2 017	HERNÁNDEZ, Estela Beatriz	2017	Instituir el 03 de junio de cada año el día del "Ni Una Menos" en reivindicación de los derechos de igualdad de género, tanto en el ámbito público como privado de la Provincia del Chubut. -



PL006/2 017	HERNÁNDEZ, Estela Beatriz	2017	Establecer la Licencia para mujeres víctimas de violencia, destinadas a todas las trabajadoras de la Administración Pública o sociedades de economía mixta, con participación estatal mayoritaria, cualquiera sea el régimen estatutario al cual pertenezcan. -
PL006/2 017	HERNÁNDEZ, Estela Beatriz	2017	Modificar la Ley I N° 565 que tiene por objeto la regulación, promoción y protección de los bancos de leche materna humana.
PL117/2 018	HERNÁNDEZ, Estela Beatriz	2018	Adherir la Provincia del Chubut en todos sus términos a la Ley Nacional N° 27.452, Ley Brisa, que otorga una reparación económica para hijos/as de víctimas de femicidio o del asesinato de algunos de los progenitores en manos del otro.
PL037/2 018	HERNÁNDEZ, Estela Beatriz	2018	Establecer en el sistema educativo del "Instituto Superior de Formación Policial N° 811" con carácter de obligatorio, permanente y vinculante la formación con perspectiva de género en la policía de la Provincia del Chubut.
PL162/2 016	NAVARRO, Viviana Elizabeth	2016	Incorporar al presupuesto 2017 la construcción del Hospital Materno Infantil Comodoro Rivadavia.



PL007/2 019	PAPAIANI, María Florencia	2019	Proyecto de Ley N°007/19, presentado por la diputada Papaiani, del Bloque Frente de Agrupaciones, por el cual adhiere la Provincia del Chubut a la Ley Nacional N° 27.499, Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integran los tres Poderes del Estado.
PL108/2 019	TORRES OTAROLA, María Cecilia	2019	Garantizar el acceso integral a la detección, diagnóstico, control, tratamiento, fármacos y terapias de apoyo necesarias para el abordaje de la endometriosis.
PL026/2 019	TORRES OTAROLA, María Cecilia	2019	Crear el comité de asistencia y contención para afrontar en forma inmediata las crisis familiares e institucionales desencadenadas por hechos de femicidios dentro de la provincia.

2) Proyectos de ley por área temática de género mandato legislativo 2019-2021.

id	autora	periodo	extracto
PL084/2021	Casanovas, Adriana Elizabeth; Saso, Selva Mónica;	2021	Adherir la Provincia del Chubut a la Ley Nacional N°27.539, Ley de cupo femenino y acceso de artistas mujeres a eventos musicales.
PL088/2021	Gabella, Xenia Adriana	2021	Adherir la Provincia de Chubut a la Ley Nacional N°26.842, Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas.
PL076/2021	2021	GOIC,	Instituir el día 27



		Tatiana; Saso, Selva Mónica;	de mayo de cada año, como el “Día de la Prevención de la Violencia en el Noviazgo”.
PL103/2020	2020	SASO, Selva Mónica	Establecer la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres conforme las disposiciones de la Ley Nacional N° 27.499 (Ley Micaela) para la totalidad de las autoridades y del personal que se desempeñe en las entidades deportivas de la Provincia del Chubut

Conclusiones

Podemos concluir a partir de lo trabajado, que la representación política de las mujeres se encuentra en un momento de expansión, dando cause progresivamente a las demandas que se dirimen en el espacio público. En relación con las variables analizadas encontramos que la producción parlamentaria de las mujeres tuvo una relevancia significativa, rondando entre el 33,6% de la producción legislativa general en el periodo 2015-2019, aumentando significativamente en el periodo 2019-2021 en el que representó un 50,29% del total. Al respecto de las materias sobre las que han legislado, se denota una participación activa en el área temática de género, así como atendiendo a momentos particulares del contexto sociopolítico y económico, como fue la emergencia sanitaria por el virus Sarscov19. Este momento requirió una adaptación del trabajo parlamentario, y una especial atención a la necesidad de legislación y adherencia a los decretos presidenciales por la emergencia sanitaria. La legislación referida a lo que denominamos como área temática de género, refirió especialmente a legislación vinculada a la problemática de violencia de género, adherencia a leyes nacionales de protección de las mujeres, promoción de la igualdad y capacitación a instituciones; así como de atención a demandas relacionadas a la salud sexual y reproductiva, como a la materno infantil.

Con este trabajo se buscó abrir el análisis del trabajo parlamentario de las legisladoras en el periodo seleccionado, con el motivo de poder vislumbrar que labor de representación se está realizando, y si las medidas de acción afirmativa, tomadas como medio para asegurar la representación política han tenido impacto en el nivel subnacional. Teniendo en cuenta, que las problemáticas que acechan a las mujeres y a los colectivos de diversidad sexual son similares a lo largo del país, podemos entender que la adherencia a las leyes nacionales de protección de las mujeres y promoción de la igualdad tendrá un significado relevante. Sin restar importancia a las características particulares de la región, las que impactan en el modo



en que se configura el trabajo de representación política de las legisladoras y la correspondiente respuesta a las demandas de las mujeres.

Bibliografía:

Archenti, N., & Tula, M. I. (2017). Critical challenges of quotas and parity in Latin America. *Women, politics, and democracy in Latin America*, 29-44.

Archenti, Nélide, y María Inés Tula (2009). “Partidos políticos, elecciones y género. Análisis de las listas partidarias en cinco distritos subnacionales, Argentina, 2007”. Ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association. Río de Janeiro, Brasil.

Caminotti, M., & Cogliano, N. D. (2019). El origen de la “primera generación” de reformas de paridad de género en América Latina. *Evidencia de Argentina. Política y gobierno*, 26(2), 205-218.

Cobo Bedia, R. (2005). El género en las ciencias sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 2005. DOI: [10.5209/CUTS.8441](https://doi.org/10.5209/CUTS.8441)

Driscoll, Amanda, y Mona Lena Krook (2009). “Feminism and rational choice institutionalism: Explaining gender quota adoption and implementation in Argentina”. Ponencia presentada en el congreso de la Midwest Political Science Association. Chicago.

Franceschet, Susan, y Jennifer Piscopo (2008). “Gender quotas and women’s substantive representation: Lessons from Argentina”. *Politics & Gender* 3: 393-425.

Krook, M. L., & Mackay, F. (Eds.) (2011). *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Palgrave Macmillan.

Martin, M. (2018) *Parlamento y género. El caso de Misiones, Argentina. 1983-2001*. Ed. Académica Española.

Molinelli, Guillermo (1994). “Cuotas de género y acceso femenino al parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada”. En *Electoral Systems in Comparative Perspective: Their Impact on Women and Minorities*, editado por Wilma Rule y Joseph F. Zimmerman. Westport: Greenwood Press.

Orr, Analía (2022). “Lentes y martillos en la Ciencia Política”. Proyecto editorial e-book *Política y Pública* (Res. H.C.A. 051.21 del 30.04.2021) de UNICEN.

Orr, Analía (2018). “El camino hacia la paridad política en Chubut. Proceso legislativo, diseño institucional y desigualdad de género en la representación política provincial (1983-2016)”, IV Jornadas REPSA (Red de Estudios de Política Subnacional), 4 y 5 de septiembre de 2018, UNGS, Los Polvorines, Prov. Bs. As.

Orr, Analía y Hiller Renata (2023) Proyecto de investigación, “Acceso de las mujeres a posiciones de poder en la provincia del Chubut (1983-2021). Primera parte: los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial provincial.”

Rodrigo, Cintia. (2023). El trabajo de representación de las legisladoras de la paridad en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 67, pp. 188-211. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n67a08>

Scott, J. W. (1986). Gender: A Useful Category of Historical Analysis. *The American Historical Review*, 91(5), 1053–1075. <https://doi.org/10.2307/1864376>

Schwindt-Bayer, L. A. (Ed.). (2018). *Gender and representation in Latin America*. Oxford University Press.



Tula, María Inés (2002). “La Ley de Cupos en la Argentina: la participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno”. En *Hombres públicos, mujeres públicas*, compilado por Silvia Vázquez. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert.



Un análisis sobre el peronismo

Lic. Walter J. Caamaño
Universidad de Buenos Aires
wcaamano@cbc.uba.ar

Resumen

El Peronismo es un fenómeno de gran peso en la política argentina al haber dividido en dos a la sociedad y haberla marcado a fuego desde mediados de la década de 1940 hasta el presente, en el sentido que hay un antes y un después de su aparición y que desde ese momento se ha transformado en el eje alrededor del cual giran los demás actores. Este actor forma parte legítimamente de la historia política democrática argentina como consecuencia del papel preponderante que desempeña en las relaciones políticas y fundamentalmente por las transformaciones de la sociedad y del Estado que impulsó cada vez que fue gobierno. Asimismo, es un fenómeno que perdura y goza de una vitalidad asombrosa en el escenario político actual. El Peronismo es uno y muchos a la vez: en cada momento contiene al grupo gobernante, a su oposición y hasta a una tercera opción. Pero también ha sido muchas cosas diferentes a lo largo de su existencia, lo que lo hace irreducible a las definiciones. No se sabe bien qué cosa es, lo que lleva a preguntarnos constantemente si hay uno o varios Peronismos, cuál es “el verdadero”, cómo está conformado, cómo funciona o qué ideas defiende. En este trabajo, voy a estudiar al Peronismo a fin de responder estas preguntas pues entiendo que es una tarea fundamental para comprender su conducta cuando es gobierno, pero especialmente cuando es oposición.

Introducción

El Peronismo constituye sin lugar a dudas un fenómeno político de gran peso y magnitud en la política argentina al haber dividido en dos a la sociedad y haberla marcado a fuego como ningún otro actor durante la segunda mitad del siglo XX y lo que va del presente siglo, en el sentido que hay un antes y un después de su aparición a mediados de la década del '40 y que desde ese momento se ha transformado en el eje alrededor del cual giran los demás actores, sean civiles o militares (Depino, 2006; Malamud y De Luca, 2016)³²¹. Esto nadie lo discute, como así tampoco que más allá de las pasiones desatadas desde su arribo por primera vez al poder, hace ya más de setenta y cinco años, forma parte legítimamente de la historia política democrática argentina (Romero, 2011b) como consecuencia del papel preponderante que desempeña en las relaciones políticas argentinas y fundamentalmente por las transformaciones de la sociedad y del Estado que impulsó cada vez que fue gobierno (Sidicaro, 2002).

Asimismo, es un fenómeno que, con sus matices y contradicciones, y más allá de sus transfiguraciones, de sus nombres sucesivos o simultáneos y de su fortuna política por momentos adversa, perdura y goza de una vitalidad asombrosa en el escenario político actual (Depino, 2006; González, 2006) al punto tal que, de cuarenta años de democracia, casi veintinueve corresponden a gobiernos peronistas. El Peronismo, como bien afirma Romero (2011a), es uno y muchos a la vez: en cada momento contiene al grupo gobernante, a su oposición y hasta a una tercera opción. Pero también ha sido muchas cosas diferentes a lo largo de su existencia, lo que lo hace irreducible a las definiciones. Se sabe bien qué son “los” Peronismos, pero no qué cosa es “el” Peronismo, lo que lleva a formularse constantemente preguntas alrededor suyo: ¿qué es el Peronismo?; ¿hay un solo Peronismo o hay varios?; y si hay varios, ¿cuál de todos es el verdadero Peronismo, el de Juan Domingo Perón y “Evita”, el de Montoneros, el de Antonio Cafiero y la Renovación, el de Carlos Menem o el de los Kirchner?; ¿cómo está conformado y cómo funciona?; ¿qué ideas defiende o plantea?; etcétera.

En este trabajo, voy a abordar al Peronismo a los efectos de intentar responder estas preguntas y en esa dirección explicaré, haciendo hincapié en el período que se abre en 1983, cómo entiendo a este actor, cómo suele estar conformado y cómo funciona, una tarea fundamental para analizar (y

³²¹ A pesar de las profundas transformaciones experimentadas desde entonces, la división entre Peronismo y no peronismo persiste como factor estructurante de las identidades políticas argentinas (Ostiguy, 1997; Torre, 2003).



comprender) su conducta cuando es gobierno, pero sobre todo cuando es oposición. El mismo se divide en cinco partes. En el próximo apartado, el primero, desarrollaré una posible definición del Peronismo. En el segundo apartado, me centraré en su modo de funcionamiento. En el tercer apartado, analizaré su posicionamiento político. El cuarto apartado estará dedicado a las ramas internas que lo conforman. Y en el último apartado trazaré unas breves conclusiones a modo de cierre.

De qué se trata

Al tratar de definir qué es el Peronismo, me surgen dos preguntas. La primera, que de algún modo está implícita en muchos trabajos de investigación sobre este actor, es si es un partido político o un movimiento, y obedece a que si bien dentro de las ciencias sociales se ha escrito y dicho mucho sobre él y que los propios peronistas –incluido Perón– lo definen como un movimiento y no como un partido (Arias, 2004; Grondona, 2009)³²², la literatura que lo analiza no se ha puesto todavía de acuerdo en cómo considerarlo, si como un partido político (Mustapic, 2002) o como un movimiento político (Madaria, 2012), dos categorías de análisis bien diferentes. Y la segunda pregunta, que sirve de complemento de la primera, refiere a qué características tiene.

El Peronismo como movimiento

En esta ponencia, he de tratar al Peronismo como movimiento político. Considero más pertinente entenderlo de esta manera pues es un actor cuyas características exceden la categoría de partido político, con lo cual sería un error reducirlo a dicha categoría. Es fundamental que lo considere como movimiento político porque de lo contrario estaría analizando su conducta desde una óptica muy pequeña. De lo contrario, estaría cometiendo el mismo error que cometen aquellos estudios sobre el Peronismo que lo toman como partido político y pierden de vista muchas cuestiones importantes que hacen a éste como, por ejemplo, el accionar de actores (ya sean dirigentes o subunidades territoriales³²³) que se asumen como peronistas pero no forman parte o no hacen política bajo el sello del Partido Justicialista (PJ) –la plataforma electoral que desarrolló de acuerdo a las reglamentaciones vigentes para poder competir en elecciones– y la actividad peronista no partidaria derivada de estos. En particular, la conducta de los dirigentes sindicales peronistas, quienes ocuparon un lugar central en la estructura y el comportamiento global del Peronismo, y por momentos eclipsaron con su peso a los políticos peronistas.

¿Pero por qué es un movimiento y no un partido político? ¿Qué características tiene que hacen que lo catalogue como tal? Entiendo que el Peronismo es un movimiento político por varias razones. Primero, tiene una organización interna que se parece poco a la de los partidos políticos. A grandes rasgos la mayoría de los partidos, a diferencia del Peronismo, están organizados internamente de una manera formal, jerárquica, burocrática, centralizada y homogénea.

De manera formal porque la modalidad de esa organización está establecida en un estatuto. Jerárquica porque los partidos están compuestos de tres instancias unidas a través de una cadena de mando bien definida y fuertes lazos verticales: una *élite* dirigente numéricamente reducida ubicada en la cúpula del partido, un grupo más amplio de miembros situados en la base que son dirigidos por ella y una burocracia que media entre ambas partes (Gerlach y

³²² El mismo Perón en 1949 decía lo siguiente: “Nuestra acción de gobierno no representa un partido político, sino un gran movimiento nacional, con una doctrina propia, nueva en el campo mundial”. En la misma línea, el artículo 80° de la carta orgánica de 1954 del PJ decía que éste es una de las partes, junto al Partido Peronista Femenino y la Confederación General del Trabajo (CGT), que forman el movimiento peronista (Mustapic, 2002).

³²³ Las subunidades territoriales son importantes porque constituyen el corazón del Peronismo en el sentido que reclutan militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo con diversos sectores de la sociedad y facilitan votos (Freidenberg y Levitsky, 2007). Sobre estas organizaciones, véase Levitsky (2001a).



Hine, 1970; Matas Dalmases, 2005). Burocrática porque esa *élite* dirigente toma decisiones y conduce a los demás miembros partidarios, sean estos militantes, simpatizantes o simplemente votantes, a través de dicha burocracia, que es el conjunto de instancias intermedias y órganos ejecutivos sobre el cual recae una parte fundamental de las decisiones de la organización: su puesta en práctica³²⁴ (Matas Dalmases, 2005; Duverger, 2006). Centralizada precisamente porque los organismos superiores, al tomar decisiones e imponer reglas y conductas sobre las organizaciones de base, y tener el control centralizado de los recursos y de la relación con el entorno, moldean una dinámica de tipo centralizada. Pero también porque las organizaciones de base, que son las instancias que contienen a los militantes, están conectadas entre sí y dependen de esa estructura piramidal que está por encima de ellas (Matas Dalmases, 2005). Y homogénea porque las subunidades partidarias tienen organizaciones internas similares (además de estables) y se atienen a las mismas reglas.

La estructura del Peronismo, por el contrario, si bien es territorialmente extensa y está densamente organizada, presenta características más propias de los movimientos políticos que de las señaladas en el párrafo anterior. No está organizada de modo formal, jerárquico, burocrático y disciplinado, sino que es segmentada, descentralizada y predominantemente informal (Levitsky, 2001a).

Gerlach y Hine (1970) sostienen que los movimientos, a diferencia de las organizaciones burocráticas como son los partidos, tienen un carácter segmentado y descentralizado. Son organizaciones segmentadas porque carecen de vínculos horizontales: las subunidades son mayormente autónomas entre sí y no interactúan regularmente. Así cada subunidad tiende a desarrollar un estilo propio y tiene ideas divergentes acerca de cómo alcanzar los objetivos más generales del movimiento. Y son descentralizadas porque carecen de vínculos verticales: no existe ninguna jerarquía central que integre a las subunidades y, por lo tanto, ninguna autoridad central puede tomar decisiones que aten a todos los participantes del movimiento. Así, las subunidades están organizativamente desconectadas y son mayormente autónomas de los líderes centrales del movimiento.

Y el Peronismo, por lo que se desprende del estudio que hacen de él Levitsky (2001a) y Freidenberg y Levitsky (2007), encuadra bastante en esta descripción. Para empezar, su estructura, conformada por subunidades territoriales, se organiza internamente por medio de reglas informales y de forma semianárquica. Por medio de reglas informales porque tanto el lugar y el modo de toma de decisiones como la organización interna del Peronismo no están establecidos en ningún estatuto. Ninguna regla escrita establece quién y cómo debe tomar decisiones organizativas dentro del Peronismo ni tampoco cómo debe organizarse su estructura. En efecto, Perón durante su exilio (1955-1972) no tuvo ningún puesto formal dentro del movimiento y aun así siguió siendo quien tomaba las decisiones. Y de forma semianárquica porque, por ejemplo, los militantes establecen sus propias unidades básicas sin la aprobación e incluso el conocimiento de las autoridades pertinentes. De hecho, cualquier militante puede abrir una unidad básica donde y cuando quiera.

Asimismo, y relacionado con esto último, tiene una burocracia altamente subdesarrollada. El Peronismo, señalan los autores mencionados, no cuenta con una estructura central de autoridad efectiva, que tenga capacidad de controlar el acceso a recursos críticos y la información, coordinar las actividades de las subunidades que se asumen como peronistas, imponerles disciplina o incluso definir quién es o no es peronista. En realidad, en los papeles existe, pero esta burocracia central no es más que una cáscara vacía.

Por otra parte, esas subunidades territoriales –líneas internas, agrupaciones o unidades básicas– son entidades informales e independientes de la burocracia en el sentido que raramente

³²⁴ En este sentido, la burocracia cumple un rol preponderante en la maquinaria interna de los partidos.



están registradas por las autoridades peronistas y son autoorganizadas y autooperativas. Esto significa, continuando con los trabajos citados, que están en gran medida desconectadas de la burocracia, lo que les permite tener autonomía y no estar sujetas a su disciplina: es por eso que no suelen cumplir con las órdenes emanadas de arriba y raras veces son sancionadas (y si lo son, esas sanciones no se cumplen). Por ejemplo, las unidades básicas son creadas, financiadas y operadas de manera privada por los propios militantes, por fuera de la burocracia central, y no están sujetas a la autoridad de los dirigentes locales. También, que cada una elige organizarse como le parezca conveniente –no hay una organización estándar dentro del Peronismo para las subunidades territoriales–. Y, por último, que mantienen lazos débiles e intermitentes entre sí en el sentido que se organizan a sí mismas con autonomía de cada una de ellas³²⁵.

Y, por último, los caudillos provinciales peronistas no están vinculados horizontal o verticalmente entre sí, dentro de una jerarquía central. Por el contrario, tienden a permanecer atrincherados en sus distritos (Levitsky, 2001a; Freidenberg y Levitsky, 2007).

Segundo, carece de disciplina interna. Los partidos políticos están sometidos a una estricta disciplina interna al punto tal que aquel miembro que incumple con las reglas establecidas es expulsado de la organización (y por lo general no se le permite volver). En el Peronismo, en cambio, la falta de disciplina interna es la costumbre.

El Peronismo tiene reglas de disciplina, pero son lábiles y flexibles (Mustapic, 2002). En consecuencia, se cumplen de manera selectiva o directamente no se cumplen. Se usan únicamente cuando resultan útiles a los propósitos de sus dirigentes y a menudo son ignoradas, incluso por los mismos líderes. Por otra parte, los órganos de conducción a menudo son vistos como meros adornos y no son tomados en serio por los peronistas, como así también debido a la ausencia de controles eficaces las infracciones raramente son castigadas.

La mejor prueba de esta falta de disciplina interna es el carácter simbólico de las “expulsiones”³²⁶ que suceden en el movimiento y la práctica habitual que tienen dirigentes y tendencias peronistas de hacer uso y desuso libremente del PJ para las elecciones. Me refiero a que las expulsiones de dirigentes que desobedecen órdenes a menudo son ignoradas y casi nunca permanentes –los expulsados por lo general son readmitidos (Mustapic, 2002)–. Y a que es común que los peronistas se presenten a elecciones por fuera del PJ, es decir, utilizando otro partido político³²⁷, y no sean expulsados o no reciban una sanción por ello (o incluso por haberles ganado a los candidatos “pejotistas” en la contienda electoral)³²⁸. Es más, a esos “desertores” se les permite volver y utilizar el sello partidario en elecciones siguientes, más aún si resultaron vencedores de la última elección y/o garantizan un importante caudal de votos. Lo mismo ocurre con aquellos militantes que deciden trabajar para las campañas electorales de otros partidos políticos.

Ejemplos de expulsiones transitorias o nunca puestas en práctica, y de peronistas que se presentaron a elecciones por afuera del PJ hay varios. Los casos más conocidos de expulsiones simbólicas fueron las de Vicente Saadi, que fue expulsado del Peronismo dos veces –en

³²⁵ La ausencia de vínculos horizontales hace difícil que las subunidades peronistas actúen colectivamente (Levitsky, 2001a).

³²⁶ El entrecorrido responde a que en la práctica nadie es expulsado del Peronismo, lo que constituye otra evidencia de que se trata de un movimiento político. No hay un procedimiento formal de expulsión de peronistas porque tampoco hay un procedimiento formal para ingresar al Peronismo y ser parte de él. No se puede expulsar a alguien que no forma parte formalmente de una organización y, en consecuencia, del que no se tiene registro ni control. La expulsión de un integrante es posible cuando el ingreso a una organización está formalizado, es decir, cuando dicho procedimiento está establecido en un conjunto de reglas escritas y además existe una burocracia activa que a través de diversas herramientas controla que los miembros se ajusten a los estatutos de la organización y, si alguno de ellos es expulsado, dicha expulsión se cumpla. En este sentido, los partidos políticos sí pueden expulsar miembros precisamente porque sus miembros son formalmente admitidos y porque cuentan tanto con esas reglas escritas como con burocracias activas –tres condiciones ausentes en el Peronismo–.

³²⁷ Esta práctica habitual de la disidencia obedece a cuestiones de disputas internas por el liderazgo. Los peronistas con ansias de poder suelen utilizar este recurso con el objetivo de ganar una elección general y luego, con el poder de los votos, lograr el control del movimiento (ya sea a nivel nacional o provincial). Debido a esto, es usual que dos o más listas peronistas compitan en una misma elección (Freidenberg y Levitsky, 2007; Galván, 2011).

³²⁸ Para los peronistas presentarse a elecciones por afuera del PJ no tiene costo.



1949 y 1958–, y Montoneros, que fueron expulsados por el propio Perón en 1974 (Levitsky, 2001a)³²⁹. Y de “cismas” temporales, los de la corriente renovadora con Cafiero a la cabeza, cuyos principales dirigentes compitieron en las elecciones legislativas de 1985 en la Provincia de Buenos Aires bajo el sello de Frente Renovador; José Octavio Bordón, que en 1995 fue candidato a presidente por el Frente País Solidario (FREPASO); Cristina Kirchner, que dos veces decidió competir por afuera del PJ por una banca de senadora nacional por la Provincia de Buenos Aires (utilizando el Frente para la Victoria en 2005 y Unidad Ciudadana en 2017); y Eduardo Duhalde, que se postuló como candidato presidencial en 2011 con el Frente Popular³³⁰.

Tercero, es flexible en términos ideológicos. A la inversa de los partidos políticos que están marcados ideológicamente –son de izquierda, centro o derecha–, el Peronismo se desplaza de izquierda a derecha y viceversa, pasando por el centro, según las circunstancias y con total libertad.

En efecto, durante el corto período democrático de los años setenta (1973-1976) este actor penduló entre la izquierda, cuando la balanza interna se inclinó a favor de la Juventud Peronista con la llegada al gobierno de Héctor Cámpora, y la derecha del espectro ideológico, cuando los gobiernos de Perón e *Isabel* Perón se inclinaron por el ala derecha del movimiento, principalmente del lado de figuras como López Rega y los sindicatos. Y con el retorno de la democracia en 1983, el Peronismo abrazó el libre mercado, bajo el liderazgo de Menem, para luego volver a defender una matriz económica Estado-céntrica, bajo el liderazgo de los Kirchner.

Dicha flexibilidad es posible precisamente porque es un movimiento el Peronismo pues al no tener las limitaciones o rigideces propias de los partidos políticos³³¹, puede hacer modificaciones importantes a su doctrina (y a las políticas derivadas de ésta) (Levitsky, 2001b). Y lo interesante de todo es que esos desplazamientos ideológicos en función de las necesidades del momento los hace con mucha facilidad, sin recibir grandes cuestionamientos internos y sin pagar costos electorales. No solo cambia de ubicación ideológica y sus militantes, en su mayoría, no lo cuestionan, sino que además lejos de pagar costos electorales esa flexibilidad le resulta exitosa como estrategia electoral, teniendo en cuenta el predominio en las urnas que desde 1983 viene mostrando elección tras elección y bajo el mando de líderes, en teoría, ideológicamente opuestos –Menem y los Kirchner–.

Cuarto, sus fronteras son problemáticas. En los partidos políticos, las fronteras están bien definidas, con lo cual se puede determinar con precisión quiénes forman parte de la organización y quiénes no –hay pocas áreas grises entre ellos y otras organizaciones–. Y la identidad partidaria coincide con las fronteras de la organización, en el sentido que los dirigentes o militantes identificados con ella hacen política utilizando al partido, es decir, dentro de él y no fuera de él. En el Peronismo, por el contrario, nada de esto sucede.

Para empezar, sus fronteras son difusas, difíciles de demarcar, y, por ende, las zonas grises abundan. Los límites entre este actor y el ambiente que lo rodea, esto es, organizaciones sociales de diversa índole como ser sindicatos, asociaciones de empresarios, agrupaciones estudiantiles, cooperativas, centros comunitarios, etcétera, se confunden con frecuencia, con lo cual no resulta fácil establecer con exactitud dónde comienza y termina uno, y dónde co-

³²⁹ Lo particular de estos casos es que sucedieron con Perón estando vivo.

³³⁰ Sobre estos casos y otros de disidencias nacionales (y también subnacionales) en el Peronismo, véase Galván (2011).

³³¹ Los partidos no pueden moverse libremente en ese *continuum* en busca de la posición óptima para maximizar apoyos, entre otras cosas, porque se los impiden los militantes, quienes ejercen un poder de veto respecto a los cambios de ubicación política que contrasten con la propia orientación ideológica del partido (Robertson, 1976).



mienza y termina el otro, como así tampoco si dichas organizaciones forman parte del primero o del segundo³³².

Y la identidad peronista excede las fronteras del PJ, las desborda, con lo cual los peronistas no operan únicamente bajo el sello de esta herramienta electoral. Como la identidad peronista va más allá de las fronteras del PJ y no hace falta estar afiliado a éste para ser peronista³³³, es muy común que dirigentes y militantes que se asumen como peronistas hagan política en nombre del Peronismo, pero por fuera de aquél o directamente sin estar afiliados a aquél, como es el caso de los líderes sindicales o de movimientos sociales. Esto explica que el accionar del Peronismo exceda al PJ y la particularidad, propia de la política argentina, de que haya más de una oferta peronista compitiendo en elecciones generales.

Quinto, mantiene vínculos informales con su electorado. Los partidos políticos mantienen vínculos con sus votantes, en algunos casos a través de diversas organizaciones sociales, pero esas conexiones son explícitas y formales. Es decir, se pueden distinguir claramente y están contempladas en los estatutos. Esto no ocurre en el Peronismo.

El Peronismo, como bien señalan Levitsky (2001a) y Freidenberg y Levitsky (2007), tiene vínculos extensos con las clases bajas y trabajadoras por medio de un abanico de organizaciones sociales (tales como sindicatos, cooperativas vecinales, escolares o infantiles, clubes de fútbol locales y barriales, organizaciones religiosas, organizaciones de ayuda, sociedades de fomento, centros comunitarios, escuelas y comedores), pero esos vínculos son casi enteramente informales. Son de facto. Es decir, no se reconocen formalmente porque no aparecen ni están normados en ningún lado.

Y sexto, entiende de un modo más amplio a la política. Los partidos políticos se desenvuelven únicamente en el plano electoral porque entienden que la política significa presentarse a elecciones (a fin de ocupar cargos tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo desde los cuales poner en práctica sus ideas o programas de gobierno). El Peronismo, por el contrario, se mueve de otra manera.

Como este actor ve a la política como una actividad que no se limita a la participación en elecciones (y menos aún que ocurre exclusivamente dentro del Poder Legislativo), los peronistas hacen política a través de varios canales: compitiendo en elecciones, pero también en ámbitos externos al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Por ejemplo, en las calles y en los lugares de trabajo por medio de los sindicatos, y en los ámbitos universitarios por medio de las agrupaciones estudiantiles.

Otras características

El Peronismo, además de ser un movimiento político, tiene otras características importantes para destacar. Es un movimiento de carácter multifacético, versátil, sincrético, popular y democrático de líder, que se estructura en torno a la figura carismática y caudillista de un líder – Perón, Menem, los Kirchner, etcétera– (Romero, 2011a; y 2011b; Madaria, 2012) y muestra una gran capacidad de supervivencia.

Es un movimiento multifacético porque a lo largo de su existencia ha adoptado distintas caras en función del clima de época. Y en este sentido resulta muy pertinente la descripción que hace de él Torre (2013a). Este autor plantea que en el Peronismo hay un alma permanente y un corazón contingente. El alma permanente está alimentada por principios rectores que hacen a los valores tradicionales del Peronismo, como son el nacionalismo, el estatismo o la justicia social, y sobre ese telón de fondo la conducción del movimiento se sintoniza con el

³³² Este problema se ve agravado por el hecho que las subunidades peronistas, como señalan Freidenberg y Levitsky (2007), muchas veces están ocultas en esas organizaciones sociales, incluso en hogares de militantes y oficinas gubernamentales.

³³³ Con solo sentirse peronista es suficiente para ser parte del Peronismo. Y la mejor prueba de esto que señalo es la práctica ya mencionada que tienen los militantes peronistas de crear unidades básicas sin pedir autorización a nadie.



clima de época bajo la inspiración de su corazón contingente. Sea porque ese clima de época se eclipsa o porque se cometen errores políticos, la estrella de ese Peronismo contingente puede perder su brillo y en esas condiciones se activan los reflejos del Peronismo permanente para ofrecer una nueva oferta a fin de continuar en carrera y seguir siendo la fuerza electoral predominante en la Argentina. Ocurrió con la Renovación Peronista, que fue el perfil del Peronismo contingente surgido en el contexto de la dura derrota electoral de 1983 –la primera que sufriera en el marco de elecciones presidenciales libres y competitivas–, con el menemismo, que fue el perfil del Peronismo contingente gestado en el contexto de la hiperinflación de 1989, y con el kirchnerismo, que fue el perfil del Peronismo contingente nacido de la hecatombe económica y política de 2001.

Que sea multifacético es un indicador de otra característica suya: su versatilidad. El Peronismo es versátil porque más allá de crisis internas que pueda llegar a tener, tiene una gran capacidad de adaptación a tiempos difíciles, a nuevos vientos que puedan soplar en el ambiente que lo rodea o, como indica Mustapic (2002), a contextos cambiantes. Es un movimiento que se recrea de forma permanente para estar a la altura de las circunstancias. Es decir, adapta su orientación política y lograr así sintonizar con los vaivenes del electorado. En este sentido, a lo largo de su existencia ha sabido cambiar el paso y reinventarse frente a los desafíos nuevos que le puso la contingencia histórica. Cafiero y Menem, por ejemplo, buscaron recrear al Peronismo y ponerlo en sintonía con el momento histórico de la época: la Renovación con Cafiero a la cabeza para hacer del Peronismo un movimiento con una dinámica política de corte democrático y disputarle esa bandera a la UCR en el gobierno, y la experiencia de Menem para gestionar desde el Peronismo los vientos del neoliberalismo. Sobre el telón de fondo de ciertos principios generales muy vagos, que admiten interpretaciones coyunturales, los virajes han estado a la orden del día –del intervencionismo estatal al neoliberalismo y viceversa–, siendo Perón el primero en acomodarse a las circunstancias cuando sobre el final de su segunda presidencia estuvo dispuesto a archivar su retórica nacionalista para abrir el país a empresas petroleras extranjeras³³⁴. En efecto, desde 1983 en adelante el Peronismo en el gobierno supo conjugar sin problemas los verbos mercado y Estado (Torre, 2013a; Malamud y De Luca, 2016).

Esa versatilidad obedece a su condición de movimiento con gran ductilidad ideológica (Torre, 2013a) y al principio de verticalidad. La ductilidad en el plano ideológico implica que, como ya señalé más arriba, el Peronismo se desplaza fácilmente de izquierda a derecha y de derecha a izquierda según las necesidades del momento y se presenta a cada elección con una oferta acorde con las demandas sociales del momento. Y es precisamente la consecuencia de estar orientado hacia el poder más que a una ideología, principio o programa de gobierno: el Peronismo tiene vocación de poder –para los peronistas no hay nada más importante que el poder– y por ende prioriza la lucha pragmática por alcanzarlo (Malamud, 2008).

Y el principio de verticalidad, que desarrollaré más adelante, les permite a los peronistas cambiar de jefe sin creer que cambian de bando ni que han traicionado a su antiguo jefe y, por lo tanto, no tener problemas en defender un programa de gobierno que no guarda relación alguna con aquellos programas que el Peronismo pudo haber defendido en el pasado por ser diametralmente opuestos. Cambiar de jefe sin creer que se cambia de bando es un elemento psicológico que puede ser moralmente escandaloso para los que están afuera del Peronismo, pero es políticamente saludable para los de adentro (Grondona, 2009) porque le facilita al Peronismo la tarea de adaptarse a las nuevas circunstancias, de poder reinventarse y, por ende, de subsistir, incluso a las peores crisis socioeconómicas que conoció la Argentina.

³³⁴ A partir de ese cambio, sus sucesores tendrían un espejo en el que justificar sus virajes (Torre, 2013a).



Ahora bien, esa versatilidad le resulta con frecuencia sumamente exitosa, porque le ha permitido al Peronismo obtener rotundos éxitos electorales (como sucedió, por ejemplo, en 1946, 1973, 1989, 2003³³⁵ y 2019), y es un elemento muy eficaz para prolongar su existencia por casi ochenta años, porque le ha permitido adaptarse a realidades tan disímiles como la Argentina de 1945, la de los noventa y la de poscrisis de 2001.

El Peronismo es sincrético porque está conformado por distintos componentes (distribuidos en las ramas que describiré en el último apartado), cada uno con sus diferencias, que son sintetizados y armonizados dentro de lo que los peronistas llaman “el campo nacional y popular”. Obviamente, tratando de mantener el equilibrio entre estas partes para lo cual concilia las demandas de los diversos jugadores que las integran.

Es popular o, mejor dicho, un movimiento del pueblo, porque, relacionado con el punto anterior, contiene a los sectores populares, pero también a empleados, comerciantes, profesionales, empresarios o banqueros. Solo excluye a lo que entiende como la oligarquía o a las corporaciones, a las que define en términos políticos como contreras o destituyentes, como lo opuesto al campo nacional y popular (Romero, 2011a).

Y es un movimiento democrático de líder porque entiende a la soberanía popular como la delegación del pueblo en su líder, a través de la cual le transfiere a éste la totalidad del poder³³⁶, y porque le permite a cada peronista tener la oportunidad de demostrar su talento y desarrollar su carrera (Romero, 2011a; y 2011b), a tal punto que cualquiera que ingresa al Peronismo puede llegar a conducirlo.

Por otra parte, tiene una gran capacidad de supervivencia, que asombra a propios y extraños, como consecuencia de esa versatilidad que lo caracteriza y también del fuerte arraigo popular del que goza (Torre, 2013a). Estuvo afuera del gobierno, salvo un breve interludio, entre 1955 y 1983. En ese lapso, sobrevivió a gobiernos civiles adversos y poco legítimos, y también a dictaduras militares, la proscripción y la represión, sin disponer del acceso a los recursos del Estado (Romero, 2011b)³³⁷. Cuando parecía que se extinguía por la muerte de su líder y fundador, y por la derrota electoral de 1983, logró ponerse de pie nuevamente al punto tal que desde la recuperación de la democracia ha sobrevivido a derrotas electorales y a catástrofes económicas propias y ajenas, así como a dos giros programáticos abruptos y opuestos en una década, sin perder su base electoral ni su poder organizacional. Y hoy no solo compite en elecciones y con frecuencia las gana³³⁸, sino que además ha sido gobierno durante casi veintinueve de los últimos cuarenta años, como señalé en la introducción de esta ponencia, y salió indemne de graves crisis como las de 1989 y 2001. Sobre todo, de esta última, que en tanto crisis de representación no lo afectó tanto (como sí pasó con el campo no peronista que fue pulverizado) al punto tal que en la elección legislativa de ese año –una de las peores elecciones de la historia para los partidos tradicionales– sus candidatos lograron triunfar en casi todo el país y esquivar en muchas provincias la sanción del voto bronca (Malamud, 2008).

Por último, está estructurado en torno a la figura de un líder, que es central en su modo de operar. Pero dado el nivel de importancia que éste tiene dentro del Peronismo, analizaré su figura en el apartado siguiente.

La figura del líder

Como bien indica Depino (2006), uno de los rasgos de identidad más importantes y

³³⁵ En la elección presidencial de 2003, si bien se presentó dividido en tres candidaturas separadas, el Peronismo obtuvo entre ellas el 60% de los votos.

³³⁶ Dicha delegación puede realizarse por la vía del sufragio o de la aclamación (Romero, 2011a).

³³⁷ Durante ese período fuera del gobierno, logró sobrevivir apoyándose en los sindicatos y en la figura (o recuerdo) de Perón (Romero, 2011b).

³³⁸ Desde 1983 el Peronismo mantiene una masa de votantes alrededor del 40% (Ollier, 2010).



profundos del Peronismo es la institución del líder, probablemente su característica más saliente. El líder es quien lo decide todo, el que define el rumbo y el que prevalece por encima de cualquier otra alternativa de organización —el propio movimiento, el PJ, la mesa de conducción, la rama, etcétera—. Pero también es quien se encuentra por encima de cualquier proceso competitivo, no está expuesto a la evaluación pública ni rinde cuentas de sus actos y, por lo tanto, está por encima de todo cuestionamiento, siempre y cuando concentre en sus manos todos los resortes del poder, pero principalmente garantice la victoria en contiendas electorales³³⁹.

Tomando como base análisis de autores como Mustapic (2002) (que estudia en particular al Peronismo) y Panebianco (2009) (que se concentra en los partidos políticos), puedo agregar que en el Peronismo el líder es tanto para los militantes como para los demás miembros de la organización (o por lo menos para la inmensa mayoría) el intérprete, único e indiscutido, de un conjunto de símbolos políticos que llegan a ser inseparables de su persona, de las reglas internas y especialmente de la doctrina peronista, además de su símbolo viviente y el único artífice posible de su realización en el futuro. En este movimiento, hay una total compenetración entre la persona del líder y la identidad del mismo.

La jefatura del movimiento se ejerce de manera concentrada y personalizada (Ollier, 2010). El líder reúne en sus manos el poder necesario para ejercer la conducción que radica en la subordinación, por convicción o conveniencia, de sus seguidores. De todos modos, el poder del líder no es absoluto. Éste debe negociar con los militantes para lograr obediencia y darles algo a cambio, es decir, hacer concesiones. Sus decisiones no son una imposición unilateral en donde las bases son pasivas. Todo lo contrario. A cambio de obediencia, las bases demandan principalmente caudal de votos y la victoria en las elecciones. En este sentido, el Peronismo, más allá de la centralidad que tiene en él la figura del líder, no escapa a la lógica líder-seguidores que Panebianco (2009) describe en los partidos políticos.

Esto significa que en el Peronismo el líder tiene una amplia capacidad tanto de maniobra como de control y manipulación sobre sus seguidores —ejerce un poder sobre ellos—, pero dentro de límites porque su libertad de acción está condicionada por la necesidad de mantener el equilibrio entre intereses divergentes, porque se esfuerza por mantenerse en sintonía con sus seguidores y, en un fenómeno inverso, porque sus seguidores pueden ejercer presiones sobre él mismo (Panebianco, 2009). Y porque al mismo tiempo se ve obligado a distribuir incentivos³⁴⁰ a cambio de obediencia, lealtad y participación de sus seguidores³⁴¹.

Por otra parte, y como consecuencia de ser un movimiento, ese líder no necesariamente ocupa un cargo formal dentro del PJ. Esto significa que autoridad real y autoridad formal puede que no coincidan en el Peronismo, como sucedió muchas veces en su historia, por ejemplo, durante los liderazgos de Néstor y Cristina Kirchner. Y además la clase de liderazgo presente en él no está sujeta a una continuidad programática ni ideológica (Depino, 2006). Es un liderazgo pragmático que no duda en cambiar de estrategia, de ideas o de programa de gobierno si las circunstancias (políticas, sociales y económicas) así lo demandan.

³³⁹ En el Peronismo, la legitimidad del liderazgo está dada únicamente por la capacidad del líder de garantizar la victoria en las elecciones —el voto ciudadano es el origen y la garantía última de dicha legitimidad—. Este punto es importantísimo porque el Peronismo es un movimiento que no perdona la derrota (ni a los derrotados). Dirigentes como Herminio Iglesias, Duhalde o incluso Menem, que lo condujo durante diez años, pueden dar fe de esta característica en la que se mezclan, con igual intensidad, la lealtad y la traición (Morales Solá, 2009a.; Ollier, 2010).

³⁴⁰ Los incentivos son beneficios o promesas de beneficios futuros que distribuyen los líderes entre los seguidores para asegurarse su participación y pueden ser colectivos —aquellos que se distribuyen a todos en la misma medida y representan causas comunes aglutinadoras y de contención— o selectivos —los que se distribuyen solamente a algunos partícipes y de modo desigual— (Panebianco, 2009). Sobre la teoría de los incentivos, véase Panebianco (2009).

³⁴¹ En el Peronismo, también se da una relación de intercambio desigual, pero recíproca, entre el líder y sus seguidores como señala Panebianco (2009) y que se constituye sobre la base de una negociación desequilibrada a partir de la cual el primero gana más que los segundos (sobre todo en términos de libertad de acción), pero se ve obligado a darles algo a cambio y a satisfacer al menos en parte sus exigencias y expectativas.



El rol de líder en el Peronismo fue cumplido por liderazgos en apariencia tan disímiles como el propio Perón, Menem y los Kirchner³⁴² (Depino, 2006). En vida de Perón, él fue el líder indiscutido del Peronismo, en el sentido que contó con un dominio carismático sobre todo el movimiento y el poder de decisión, con menor o mayor dificultad, recayó en sus manos (Mustapic, 2002). Salvo Vandor primero y Montoneros después, nadie dudó de su liderazgo ni intentó desafiarlo. Existió una absoluta dependencia y obediencia de todos los sectores y miembros del movimiento peronista hacia sus decisiones. Pero desde su muerte y especialmente a lo largo de los últimos cuarenta años se han alternado dos situaciones, según dónde estuvo situado el Peronismo, si en el gobierno o en la oposición: una de liderazgo claro e indiscutido y otra de liderazgos en competencia.

Por lo general, la primera situación, de liderazgo único, se dio las veces que el Peronismo fue gobierno por decisión del voto popular y se encuadra dentro de lo que en la teoría del poder se conoce como monocracia, esto es, un modo de dominación caracterizado por la influencia predominante de una sola persona –el líder– sobre las decisiones del grupo y en donde toda la organización tiende a identificarse en ella y, si bien la cooperación de otros altos dirigentes con el líder es indispensable –éste necesita su apoyo–, es claramente superior la dependencia de aquéllos hacia él que a la inversa (Schonfeld, 1980). En efecto, durante los gobiernos de Menem, los Kirchner y Alberto Fernández hubo un solo líder³⁴³, que fue quien llevó las riendas del movimiento en un esquema similar al del Peronismo en tiempos de Perón³⁴⁴.

Y la segunda situación, de varios líderes compitiendo entre sí, las veces que el Peronismo fue oposición. Esta situación coincide con lo que la teoría del poder llama “poliarquía”, esto es, la existencia de dos o más grupos organizados, ninguno de los cuales se halla en condiciones por sí solo de imponer un control hegemónico sobre la organización (Panebianco, 2009). Y es lo que sucedió durante los gobiernos de Alfonsín, De la Rúa y Macri, cuando el Peronismo no tuvo un liderazgo de alcance nacional, claro e indiscutido, sino varios líderes de rango medio –gobernadores, especialmente los presidenciables, ex presidentes y algunos dirigentes sindicales de peso que se asumían como peronistas–, contenidos dentro de una coalición dominante (poco cohesionada, por cierto) y que se disputaban el control del mismo³⁴⁵.

Cabe aclarar, sin embargo, que aquí también esta situación de poliarquía asumió múltiples formas como las que identifican autores como Panebianco (2009). Este autor señala que puede haber una poliarquía compuesta por subcoaliciones y una poliarquía compuesta por fracciones estructuradas a nivel nacional. En el primer caso, la poliarquía adquiere la apariencia de una monocracia, pues la coalición dominante se halla formada por un líder nacional de gran prestigio (y, por lo tanto, en una posición más visible) y por los líderes periféricos de las distintas subcoaliciones, y fue la forma que se dio durante el gobierno de Alfonsín con la aparición de la figura de Cafiero y dirigentes de menor importancia

³⁴² Digo “en apariencia” porque estos liderazgos que conoció el Peronismo, más allá de la orientación de las políticas públicas que defendieran o implementaran desde el gobierno, fueron personalistas y tuvieron una misma concepción hegemónica del poder, esto es, un mismo modo de construirlo, de utilizarlo y de ejercerlo (Depino, 2006).

³⁴³ Históricamente el Peronismo estando en el gobierno imbricó liderazgo presidencial y jefatura del movimiento (Ollier, 2010). Esta imbricación, instaurada por Perón, fue seguida tanto por Menem como por Néstor y Cristina Kirchner, quienes unificaron en sus personas las figuras de presidente de la Nación y líder del Peronismo. Durante el gobierno de Fernández se dio la particularidad que el control del movimiento no estuvo en sus manos, sino en las de su vicepresidenta, Cristina Kirchner.

³⁴⁴ Dado que el lugar de autoridad en el proceso de toma de decisiones se encuentra fundamentalmente en el Estado y que los caciques peronistas tienden a alinearse detrás de los líderes que ocupan cargos en él (Freidenberg y Levitsky, 2007; Malamud, 2008), estar en el poder le facilita al líder la tarea de dominar al Peronismo en razón de los recursos institucionales, políticos y presupuestarios con los que cuenta.

³⁴⁵ Durante los gobiernos de Adolfo Rodríguez Saá y Duhalde, se presentó esta segunda situación porque si bien ambos supusieron la vuelta del Peronismo al poder, ninguno de estos dirigentes era líder indiscutido del movimiento al momento de asumir la Presidencia de la Nación ni tampoco usó los recursos que ésta supone para hacerse del control del mismo. Tanto uno como otro eran las cabezas visibles de unas de las tantas tendencias peronistas en pugna por la sucesión del liderazgo de Menem.



pertenecientes a la Renovación. En el segundo caso, la coalición es una alianza entre varias fracciones, con lo que hay numerosos líderes –los jefes de cada fracción– que se hallan en el primer plano, y fue la forma propia del Peronismo durante los gobiernos de De la Rúa y Macri como consecuencia de la presencia de varios líderes en situación de paridad³⁴⁶.

Ahora bien, a lo largo de su historia, y relacionado con el punto anterior, el Peronismo conoció varias clases de liderazgos. En primer lugar, ha tenido líderes de carisma puro y líderes de carisma de situación (Ollier, 2010). Este último término refiere al líder de una organización cuya personalidad no tiene tendencias mesiánicas, pero suscita una respuesta carismática simplemente porque ofrece en momentos de agudo malestar un liderazgo que se percibe como un recurso o medio de salvación del malestar, y al mismo tiempo no tiene tanto poder porque debe cohabitar con otros actores que gozan de cierto grado de control sobre las zonas de incertidumbre de la organización (Tucker, 1970; Panebianco, 2009).

Según Tucker (1970), el liderazgo carismático de situación se constituye más por un estado de predisposición de una comunidad que por las características mesiánicas del líder, quien ofrece una salida a la situación de malestar por la que ella atraviesa. El surgimiento del carisma de situación responde a un estado de estrés agudo que inclina a los miembros de esa comunidad a percibir como extraordinariamente calificado y a seguir con lealtad entusiástica un liderazgo que ofrece una vía de salvación de la situación de estrés. Y es una categoría que, por las características descritas, aplica para el liderazgo de Cafiero ya que este dirigente, a pesar de ser un líder de rango medio dentro del Peronismo de los años ochenta, en un momento de crisis posderrotas electorales se convirtió para una parte mayoritaria de los militantes en el intérprete autorizado de la política del movimiento, lo que le garantizó un importante control sobre éste.

El término carisma puro, por su parte, hace referencia al líder que, al igual que el liderazgo carismático de situación, es para una parte mayoritaria de los militantes el intérprete autorizado de la política de la organización, lo que le garantiza un enorme control sobre ella. Pero con la diferencia que tiene una mayor capacidad para plasmar a su gusto y discreción las características de esa organización (lo que implica que ésta no tenga una existencia autónoma de él y esté enteramente a su merced) (Panebianco, 2009). Esta segunda categoría aplica para los liderazgos de Perón, Menem y los Kirchner, ya que fueron líderes que en general estuvieron en condiciones de imponer al movimiento peronista todas las decisiones clave sin tener que negociar con otros actores.

Y, en segundo lugar, ha tenido tanto líderes eternos como líderes temporales. Esta distinción entre liderazgo eterno y liderazgo temporal es una de las diferencias entre el Peronismo original y el que emergió luego de 1983 (Ollier, 2010). Ambas clases de liderazgos comparten la idea de estatus superior del líder y el rasgo de concentración de poder en su persona. La diferencia está en que en el liderazgo eterno el estatus suprapolítico del líder tiene vigencia más allá de su existencia física y de la duración del mandato presidencial, como fue el caso de Perón, que a cincuenta años de su muerte sigue siendo la figura central del Peronismo. Mientras que en el liderazgo temporal el líder tiene una vida útil y necesariamente va a ser sustituido (Ollier, 2010), como ocurrió con Menem y Cristina Kirchner³⁴⁷.

La muerte de Perón y el retorno de la democracia marcaron el fin del carácter “eterno” de la jefatura peronista (y su reemplazo por un liderazgo de naturaleza temporal, ajustado a las reglas y necesidades electorales que impone la democracia), lo que conllevó el surgimiento de disputas abiertas entre los aspirantes a ocupar el lugar de máximo líder temporal del Peronismo (Ollier, 2010). En este sentido, la sucesión del liderazgo es todo un tema dentro del Peronismo posterior a 1983. Los peronistas contemporáneos no han apelado al ciclo biológico para reemplazar líderes, sino a las relaciones de fuerza internas para acceder al poder y,

³⁴⁶ Esos líderes fueron los gobernadores junto a los ex presidentes Menem, en el primer caso, y Cristina Kirchner, en el segundo.

³⁴⁷ Mi caracterización de ambas clases de liderazgos es distinta a la de Ollier (2005 y 2010).



eventualmente, perderlo (Malamud, 2008)³⁴⁸.

Y, por otra parte, no han podido al día de hoy generar mecanismos institucionalizados y no violentos para definir la sucesión del liderazgo, lo que constituye una de las principales deudas pendientes del Peronismo³⁴⁹. Después de Perón, sus herederos se han sucedido conflictivamente y por lo general lo han hecho trasladando esa cuota de conflictividad al conjunto del sistema político argentino. El Peronismo no puede definir la sucesión del liderazgo puertas adentro y sin violencia, y el sangriento enfrentamiento entre sus alas derecha e izquierda que mantuvo en vilo al país desde la muerte de Perón y hasta el golpe de Estado de 1976, o la manipulación de las reglas electorales que permitió que Néstor Kirchner accediera al poder en 2003, constituyentes claras evidencias de este problema³⁵⁰.

Por último, resta decir que todo este esquema descrito se replica a nivel provincial y local, con la particularidad que los liderazgos peronistas subnacionales (por lo general, gobernadores e intendentes) se alinean con el liderazgo máximo a nivel nacional. Cuando el Peronismo cuenta con un líder a nivel nacional, los diferentes liderazgos inferiores se estructuran en una pirámide conformada por una cúspide, donde se encuentra este líder nacional; un punto intermedio, donde están los jefes provinciales; y un punto más abajo, donde se despliegan los jefes locales³⁵¹; y al mismo tiempo mediada por relaciones verticales que alinean esos liderazgos provinciales y locales con el nacional (Ollier, 2010).

Modus operandi

El Peronismo en cuanto a su organización interna es un movimiento principalmente política descentralizado y sin disciplina. ¿Pero cómo es cuando se pone en funcionamiento, es decir, cuando se pone en marcha para hacer política? El Peronismo presenta dos modos distintos de funcionamiento: uno cuando está en el poder y otro cuando está fuera de él.

Cuando está en la oposición, su funcionamiento presenta las mismas características que señalé recién para su organización interna –descentralización y ausencia de disciplina–, lo que lleva a que no haya coordinación en su dirección. Carece de un líder indiscutido y aglutinador a quien responder y, por lo tanto, pierde cohesión, unidad y coordinación en la dirección al sumergirse en el caos como resultado de peleas internas por la jefatura, incluyendo estructuras de autoridad enfrentadas, conducciones paralelas y prolongados conflictos sobre las reglas de juego (Levitsky, 2002; Ollier, 2010).

Sin embargo, cuando se encuentra en el poder, es decir, cuando es gobierno, y sobre todo cuenta con un líder fuerte que lo conduce, adquiere características opuestas. Cuando se dan estas dos condiciones, el Peronismo se encolumna detrás de ese líder y acata lo que éste disponga³⁵². En este sentido, se vuelve jerárquico, centralista y verticalista (Mackinnon, 2002; Aelo y Quiroga, 2006; Prol, 2007; Barry, 2009), y se estructura en torno a los principios de jefatura, verticalidad, obediencia y lealtad (en una dinámica que lo caracteriza desde sus orígenes hasta hoy). Jerárquico porque en la cima se encuentra el líder, la máxima autoridad del movimiento, que es investido por los peronistas de una autoridad tal que lo

³⁴⁸ La jefatura del Peronismo no se delega ni se hereda, se conquista en la lucha política (Ollier, 2010).

³⁴⁹ El conflicto por el poder es recurrente dentro del Peronismo (Torre, 2003).

³⁵⁰ Torre (2013a) entiende que si el Peronismo nunca logró resolver la cuestión de la sucesión es porque fue la obra de un hombre –Perón–, pero también porque es un movimiento con un fuerte liderazgo personalista. Por otra parte, Palermo (s/f) tiene una hipótesis interesante para explicar por qué este actor traslada al sistema político sus disputas internas por la sucesión del liderazgo: a los dirigentes peronistas les conviene más dirimir sus disputas en elecciones generales que hacer elecciones internas. Tienen mayor incentivo a presentar varias candidaturas porque desaparece el corralito peronista y el voto puede expandirse, generando un espacio más amplio para cada uno de ellos. Esto los obliga a no concentrarse en la exclusiva representación partidaria y a articular mensajes más abarcativos que lleguen al electorado no peronista. El voto parece darles la razón.

³⁵¹ En la base, está la ciudadanía que debe legitimar las jefaturas de las tres instancias mencionadas (Ollier, 2010). Sobre los liderazgos subnacionales peronistas, véase Ollier (2010).

³⁵² En el Peronismo, el lugar del líder como jefe máximo es garantía última de unidad.



coloca por encima de las normativas institucionales (Romero, 2011b) y a varios escalones del resto. Centralista porque solamente tiene lugar la voz y la voluntad de ese líder. Y verticalista porque los miembros y las diversas estructuras del Peronismo responden verticalmente al mandato de dicho líder. Es decir, se limitan a hacer aquello que el líder señala que en términos políticos debe hacerse (Depino, 2006; Ajmechet, 2012).

El principio de jefatura se extiende a todos los niveles del movimiento. Quien ingresa a hacer política en el Peronismo empieza proclamando su voluntad de conducir y va escalando posiciones en una suerte de desregulación de la política o una versión del ideal decimonónico de la carrera abierta al talento. Como entre los pastores evangelistas, la única prueba que se le demanda es tener capacidad de ejercer ese liderazgo (Romero, 2011a).

El principio de verticalidad, por su parte, implica que se siga la voluntad del líder. En función de este principio, los peronistas sienten que, como reza el dicho popular, “donde manda capitán, no manda marinero”. El que desempeña el rol de líder invoca este principio para exigir la obediencia del movimiento, que está tan incorporado en el Peronismo que aquél se beneficia del apoyo mayoritario de la militancia. Así hicieron Perón y luego Menem y los Kirchner. Y como ya indiqué, gracias a este principio de verticalidad los peronistas cambian de jefe sin creer que cambian de bando³⁵³ (Saborido y De Privitellio, 2006; Grondona, 2009).

El principio de obediencia es fundamental para “existir” en el Peronismo³⁵⁴. El Peronismo es un movimiento donde sus integrantes deben obedecer al líder para tener existencia dentro de suyo, es decir, para ser reconocidos y luego poder hacer carrera. Quien no lo respeta tiene corta vida dentro del movimiento. Perón jamás exhortó de manera explícita a sus “muchachos” a obedecer para luego existir. Sus sucesores tampoco lo hicieron. Pero este principio se desprende de declaraciones, actitudes y comportamientos suyos y de quienes lo sucedieron al frente del movimiento. Por ejemplo, frases como “De casa al trabajo y del trabajo a casa” y “El que gana gobierna y el que pierde acompaña”, o actitudes que tuvo Perón hacia sus subordinados en la campaña electoral para la elección presidencial de 1946, y también siendo presidente, no hacen otra cosa que demostrar que para existir en el Peronismo e incluso ser alguien importante es necesario, por no decir obligatorio, obedecer al que manda. Así lo entendieron dirigentes como Menem y los Kirchner, lo que les permitió sucesivamente liderar, una vez desaparecido Perón, a la gran masa de militantes que conforma al Peronismo.

Y el principio de lealtad consiste en acatar cualquier orden o decisión tomada por el líder, sea o no acertada o se esté de acuerdo o no con ella. Este principio está íntimamente relacionado con el principio de obediencia porque obedecer para luego existir es lo que precisamente se esconde detrás del concepto de lealtad. Si alguien no existe en el Peronismo, es porque no obedece y, por lo tanto, no puede ser considerado leal. Y quien es leal existe porque primeramente obedece al líder.

En este sentido, la lealtad implica no caer en la osadía de cuestionar al líder, como así también seguirlo por el camino que decida tomar. ¿Por qué, por ejemplo, para Perón el movimiento obrero cumplió un rol fundamental dentro del Peronismo al punto tal que, en el marco del enfrentamiento que este sector mantuvo con Montoneros, se inclinó por él el 1º de mayo de 1974? Porque el movimiento obrero siempre le fue leal, siempre obedeció sus directivas, estuviera de acuerdo o no con ellas, y siempre se mantuvo firme detrás de su figura (mientras que Montoneros o sindicalistas rebeldes como Vandor fueron “expulsados”

³⁵³ En este esquema, todos puede ser aliados o contrincantes dependiendo de las circunstancias (Valenzuela, 2009).

³⁵⁴ Este principio seguramente provenga de la formación militar de Perón. En las Fuerzas Armadas, existe el principio de obediencia debida según el cual el subordinado se limita a obedecer las órdenes emanadas de sus superiores y no puede manifestar disidencia alguna respecto de ellas.



del movimiento por Perón porque se atrevieron a cuestionar sus directivas e incluso a desafiar su liderazgo).

Estos cuatro principios están relacionados entre sí. Sin embargo, tres de ellos, los principios de verticalidad, obediencia y lealtad, dependen de una condición para su efectiva puesta en práctica: que el líder garantice la victoria en las elecciones. Panebianco (2009) afirma que en toda organización la autoridad del líder se halla en función de las satisfacciones que es capaz de ofrecer a los demás actores que participan en el intercambio y se mantiene y refuerza a través de éste. Pues bien, en el Peronismo todos los actores quieren ganar elecciones, para así mantener el poder, y cuando el líder ya no garantiza votos para el logro de ese objetivo los principios de verticalidad, obediencia y lealtad se ven comprometidos y empiezan a debilitarse (y ese liderazgo entra en crisis).

Posicionamiento político

El posicionamiento político del Peronismo se ve reflejado en la doctrina a la que adhiere: el justicialismo³⁵⁵. Esta doctrina se creó a imagen y semejanza del pensamiento de Perón. Desde un primer momento incorporó los valores y fines de su creador, y es al día de hoy que se mantiene esa insoslayable identificación del movimiento con los principios de aquél (Arias, 2004). ¿Cuáles son esos fines y valores? Alcanzar la felicidad del pueblo y la grandeza de la nación argentina, mediante la justicia social, la independencia económica y la soberanía política, y armonizando los valores espirituales y los derechos del individuo con los derechos de la sociedad (Escudero, 2003).

Esta doctrina, sintetizada en el lema “Una nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana”, es en muchos aspectos vaga³⁵⁶ y esto dificulta la tarea de posicionar al Peronismo en el espectro ideológico izquierda-derecha³⁵⁷. Pero como contrapartida, tanto su vaguedad (o, si se prefiere, elasticidad) doctrinaria como su indefinición ideológica hacen que el Peronismo sea pragmático, lo que le permite, como ya resalté, adaptarse fácilmente a cada coyuntura y atender las demandas sociales o necesidades del momento³⁵⁸. La doctrina peronista está acompañada por una serie de principios lo suficientemente generales como para tener siempre vigencia y lo suficientemente imprecisos como para poder ser reinterpretados según las circunstancias y las conveniencias de cada dirigente (Mustapic, 2002).

En efecto, a lo largo de sus casi ochenta años de existencia, el Peronismo fue modificando y adecuando sus ideas a cada circunstancia histórico-social concreta. Nació con una fuerte impronta estadocéntrica y anticomunista. En los '60 y '70, se mimetizó en parte con las prédicas sociales del izquierdismo latinoamericano que luchaba en favor de la liberación nacional. A comienzos de los '80 y ante la desaparición física de Perón, los dirigentes sindicales que lo conducían dieron la tónica al justicialismo y no hubo reales cambios doctrinales (Arias, 2004). Luego, en los '90 con la llegada de Menem al poder abrazó las ideas promercado, para finalmente retornar con la aparición de los Kirchner en la década siguiente a una matriz estadocéntrica de pensamiento.

³⁵⁵ Aunque los términos peronismo y justicialismo se usan indistintamente en la literatura que estudia al movimiento peronista, la denominación de la ideología peronista es precisamente el justicialismo, neologismo acuñado por los propios peronistas (Fernández, 2012).

³⁵⁶ Partiendo del estudio que Mustapic (2002) hace sobre el Peronismo, entiendo que la vaguedad de esta doctrina se originó en el hecho de estar dispersa a lo largo de los innumerables discursos de Perón y no expuesta sistemáticamente, y que fue (y es) potenciada por el surgimiento de exégetas espontáneos que, según sus preferencias ideológicas y conveniencias políticas (y como consecuencia de lo anterior), subrayaron (y subrayan) unos aspectos sobre otros.

³⁵⁷ El propio Perón definió que su movimiento se ubicaba por encima de la izquierda y de la derecha, constituyendo una especie de tercera posición superadora.

³⁵⁸ Esto también explica que se identificara al Peronismo como de centro-derecha durante los dos gobiernos de Menem y de centro-izquierda a partir de los gobiernos de los Kirchner.



De todos modos, se pueden identificar en la doctrina justicialista algunas ideas claras y estables en el tiempo, es decir, que se mantuvieron sin cambios desde los orígenes mismos del Peronismo. En términos generales, esta doctrina se nutrió de un ideal de orden político, inspirado en una visión organicista y armoniosa de la vida en comunidad, como bien señala Mustapic (2002), pero también de otras ideas, de las cuales me centraré en esta ponencia en tres de ellas. Me refiero en particular a la concepción que tiene del juego político y sus adversarios, de sí mismo y de la democracia y las instituciones.

Concepción del juego político y sus adversarios

Para empezar, el Peronismo considera que en la Argentina siempre hubo a lo largo de la historia un esquema de enfrentamiento entre dos bandos, como indican autores como Podetti *et al.* (1988a) y Arias (2004). Un enfrentamiento entre dos actantes siempre idénticos a sí mismos, independientemente de la diversidad de las circunstancias y de los agentes que los encarnen en cada período: uno nacional-popular y uno liberal-oligárquico.

El Peronismo se incluye en el primer grupo, el nacional y popular, mientras que engloba en el segundo a todos sus adversarios –conservadores, liberales, radicales y militares– que son parte de una misma fuerza antinacional y antipopular –la oligarquía–, y, según decía el propio Perón, son enemigos de los intereses de la Nación.

Concepción de sí mismo

En segundo lugar, y en línea con lo anterior, el Peronismo considera que es el único representante legítimo del pueblo y, en consecuencia, el único actor político que tiene la representación del todo (Ajmechet, 2012).

El Peronismo se ve a sí mismo como el verdadero intérprete de la voluntad popular, que es única y homogénea en intereses y doctrina. Es por eso que cree, independientemente de si esté o no en el poder, que él encarna la legitimidad real, la que importa, mientras al gobierno de turno la queda la legitimidad formal. Y al mismo tiempo se arroga el derecho tanto de definir qué es el pueblo y decidir quiénes pueden ser parte de él como de expulsar a alguien de dicho campo (como si fuese la única autoridad para hacerlo)³⁵⁹.

Y también se identifica con la nación argentina, lo que lo lleva a presentar a su doctrina como la ideología natural de los argentinos (Moncalvillo y Fernández, 1986; Romero, 2011b).

Concepción de la democracia y las instituciones

Y, por último, el Peronismo entiende que la democracia es un valor esencialmente peronista. Para los peronistas no solo el Peronismo es democrático, sino que la democracia es un concepto peronista (Podetti *et al.*, 1988a).

Esta afirmación, que en tanto operación de identificar a la democracia con el Peronismo descalifica la autenticidad de la democracia pregonada por otras fuerzas políticas, puede resultar un tanto extraña a simple vista teniendo en cuenta que la valoración de los mecanismos formales de la democracia como vía de legitimación de quienes ejercen el poder nunca figuró entre sus preocupaciones fundamentales y, por el contrario, ha hecho gala tradicionalmente de cierto desprecio por dichos mecanismos y desinterés por las instituciones (Podetti *et al.*, 1988a; Malamud, 2008)³⁶⁰. Sin embargo, no le es ya que hay varias formas de entender a la

³⁵⁹ En efecto, durante su primer paso por el gobierno (1946-1955), el Peronismo, que alegaba expresar al pueblo entero, “excluyó” a sus opositores del pueblo y de la nación argentina, y los colocó en la categoría de antipatrias (Romero, 2011b).

³⁶⁰ En línea con esto, hay autores como De Ípola (1987b) que sostienen que el concepto de democracia está ausente de la densa y rica memoria que tiene el Peronismo. Yo creo que no es así porque, como bien indica Romero (2011b), el Peronismo es un movimiento profundamente democrático al haber acelerado los procesos de incorporación social, cuando por primera vez fue gobierno, y tener un fuerte elemento



democracia y el Peronismo cuando piensa en ella no necesariamente tiene en mente una democracia de carácter liberal. En todo caso, antes de emitir un juicio de valor sobre esta afirmación, lo que corresponde hacer es determinar primero la clase de democracia en la que este actor cree porque hay muchas variantes que comparten el principio básico de que la democracia política consiste en expresar la voluntad del pueblo, pero que difieren en torno al modo de entender qué es el pueblo, qué es la voluntad popular y cuáles son los medios legítimos de expresión (Romero, 2011b).

Los peronistas no cuestionan a la democracia ni su valor, sino la definición liberal que se hace de ella (Altamirano, 2004). La constitución argentina establece una democracia de estas características, es decir, parte de la idea de democracia heredada del liberalismo que hace hincapié en las libertades individuales, la noción de representación y el republicanismo, pero el Peronismo se inclina más por una democracia de líder, corporativa y plebiscitaria, por la idea de una democracia preocupada por las mayorías y por la igualdad real de todos los ciudadanos (Ajmechet, 2012). En este sentido, la democracia liberal es calificada en términos peyorativos por los peronistas porque la consideran una instancia puramente formal y a la vez mistificadora que, en tanto viejo truco liberal, oculta bajo el “fraude” de la igualdad jurídica del ciudadano la desigualdad real entre las personas (De Ípola, 1987b). La ven como una democracia a medias, con lo cual entienden necesario pensar a la democracia desde una perspectiva distinta.

Es por eso que proponen una democracia a su criterio “verdadera”, “real”, de carácter social. La verdadera democracia no es, para el Peronismo, un mero conjunto de reglas y procedimientos que establece quién ha de ejercer el poder, cómo y por cuánto tiempo. La verdadera democracia no pasa por asegurar la libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de participar en elecciones ya sea como elector o como candidato. La verdadera democracia es aquella donde el gobierno hace lo que el pueblo quiere y defiende un solo interés: el del pueblo (González, 2006). La verdadera democracia pasa por la participación popular, pasa por la igualdad, pasa por que la riqueza nacional sea repartida en partes iguales entre capitalistas y trabajadores. En definitiva, una democracia verdadera es para el Peronismo aquella donde hay justicia social³⁶¹.

Ramas internas

El Peronismo no es un movimiento político homogéneo. Tampoco un movimiento político unificado. Todo lo contrario. Es una especie de gran carpa dentro de la cual hay diversos y contradictorios elementos (Levitsky, 2001a), únicamente unidos por el recuerdo de Perón y Eva Perón, la tríada justicia social-independencia económica-soberanía política y la figura del líder que conduce el movimiento en un determinado momento³⁶². Es decir, está conformado por diversos grupos rivales que compiten entre sí, lo que lo convierte en la práctica en un sistema en sí mismo, algo así como un sistema político en miniatura, ya que además de tener una estructura de autoridad y subprocesos para reclutar dirigentes, definir objetivos y resolver conflictos internos del sistema, es un escenario donde compiten esos grupos.

Estos grupos o ramas son, como señala la literatura que estudia grupos intrapartidarios (Zariski, 1960; Hernández Rodríguez, 1998; Panebianco, 2009; Espejel Espinoza, 2013), organizaciones de dirigentes y militantes peronistas reunidos en torno a ideas y propósitos compartidos –también a un líder–, que luchan por el poder, expresan y promueven intereses

democrático en su funcionamiento interno, como consecuencia de permitirle a cada uno de sus integrantes demostrar su talento y desarrollar su carrera.

³⁶¹ Para los peronistas la justicia social sería el verdadero componente de la democracia: sin ella no hay democracia posible.

³⁶² Grondona (2011) sugiere que para entender al Peronismo en su esencia es mejor imaginarlo como la rueda de una bicicleta en cuyo centro están Perón y *Evita*, y cuyos rayos solamente se unen por ese centro ya que en lo demás se detestan unos a otros.



distintos en la competencia interna (ya sean ambiciones políticas personales o proyectos políticos colectivos), desarrollan un sentido de identidad común (ya que comparten características sociales, tales como profesión, ámbito laboral, nivel de educación, etcétera) y actúan de modo colectivo, como un bloque distinto dentro del movimiento peronista, para conseguir sus objetivos. Asimismo, son en la mayoría de los casos el resultado de alianzas entre grupos más pequeños, con la particularidad que los lazos entre esos subgrupos son bastante débiles y fluidos, y, dato no menor, tienen un gran poder de veto dentro del Peronismo³⁶³.

A lo largo de su existencia, el Peronismo ha tenido cuatro ramas que representan a la comunidad entera (Arias, 2004). Éstas son la rama política, la rama sindical, la rama femenina y la rama juvenil³⁶⁴, y su grado de importancia dentro del movimiento fue variando con el paso del tiempo. En la actualidad, las dos más importantes son la rama política y la rama sindical –en ese orden–, en tanto la rama femenina y la rama de la juventud vivieron su momento de esplendor en el pasado: la primera mientras *Evita* vivió³⁶⁵ y la segunda entre fines de los años sesenta y el comienzo de la última dictadura militar, alcanzando su apogeo en la primera mitad de la década del '70 de la mano de la Juventud Peronista y Montoneros³⁶⁶. Sin embargo, estas dos ramas hoy ocupan un lugar secundario dentro del movimiento peronista, más que nada en lo que a toma de decisiones (y no a capacidad de movilización) se refiere.

Y en función de lo recién señalado me voy a concentrar a continuación en las dos primeras ramas: la política y la sindical.

Rama política

La rama política está compuesta por gobernadores, intendentes, legisladores y funcionarios del Poder Ejecutivo, y recién cobró importancia a mediados de la década del '80, cuando a través de Renovación Peronista tomó el control del movimiento, luego de desplazar a la rama sindical de la conducción del mismo, como consecuencia de la derrota sufrida en la elección presidencial de 1983.

Los gobernadores y los intendentes son dos actores que ocupan un lugar central en la estructura y el comportamiento global del Peronismo. La importancia de los primeros radica principalmente en el gran peso que tienen en la dinámica política argentina, dada la organización federal de este país, y el enorme poder que fueron acumulando dentro del Peronismo. Después del presidente de la Nación, los gobernadores son los funcionarios más poderosos de la Argentina en función de los recursos institucionales, políticos y presupuestarios con los que cuentan (Malamud y De Luca, 2016)³⁶⁷. Y dentro del Peronismo suelen ser los principales agentes encargados de la conformación de las listas del PJ para las contiendas electorales (solamente desafiados por el presidente de la Nación, cuando el Peronismo es gobierno, y por gobernadores de otras provincias) (Mustapic, 2000; Levitsky, 2005; Galván, 2011), como así también constituyen el grupo más importante cuando este movimiento no está al frente del Poder Ejecutivo Nacional.

³⁶³ Las ramas peronistas, si bien no son lo mismo, presentan características similares a las de los grupos internos de los partidos políticos. Se asemejan más a las tendencias, pero también tienen características propias de las fracciones. Sobre los grupos internos de los partidos (y también la discusión terminológica que hay al respecto en la ciencia política), véanse Rose (1964), Belloni y Beller (1976), Sartori (2005) y Panebianco (2009).

³⁶⁴ Estas ramas a su vez están compuestas por líneas internas, que son conjuntos de agrupaciones, esto es, grupos de militantes y punteros barriales que se constituyen alrededor de un líder influyente dentro del movimiento; no son estables, pues su existencia en el tiempo depende de la suerte política de su líder y fundador; y cuentan con una importante estructura informal, como es norma en el Peronismo.

³⁶⁵ La rama femenina tuvo su momento de esplendor mientras vivió Eva Perón porque fue ella quien la creó y le dio impulso. Luego de su muerte, la cuota de poder de esta rama disminuyó bastante.

³⁶⁶ La particularidad de la rama juvenil, el ala izquierdista del movimiento, al menos en la década del '70, fue que tomó como bandera a *Evita* y no tanto a Perón (Torre, 2005).

³⁶⁷ Prueba de ello es la crisis política de 2001-2003, que mostró la gran capacidad que tienen los gobernadores para llenar el vacío de poder ante la ausencia o debilidad de un poder central (Pérez-Liñán, 2002; D'Alessandro, 2010).



La importancia de los segundos, por su parte, está dada por la gran capacidad que tienen, especialmente los *Barones del Conurbano*³⁶⁸, de traccionar votos y movilizar gente tanto el día de la elección como para actos de campaña, capacidad que surge de los incentivos materiales que reparten y de tener llegada a los vecinos, sobre todo a los más pobres, y vínculos con los punteros. En este sentido, los intendentes, que suelen tener poco compromiso republicano, poca paciencia y mucha capacidad de organizar saqueos (D'Alessandro, 2010), cumplen un rol trascendental en el Peronismo porque hacen de nexo con los punteros, que son la base del poder territorial de este movimiento al reclutar y movilizar posibles votantes.

Los legisladores y los funcionarios del Poder Ejecutivo, en cambio, no ocupan un lugar muy importante dentro de esta rama. Al contrario, ambos actores constantemente son eclipsados por el peso de los gobernadores al punto tal que después de la muerte de Perón los liderazgos nacionales dentro del Peronismo fueron proyectados en su mayoría desde las gobernaciones provinciales³⁶⁹.

Rama sindical

Y la rama sindical está compuesta por los sindicatos nucleados en la CGT y las 62 Organizaciones Peronistas. Esta rama es importante dentro de la estructura del movimiento por su capacidad de organización y movilización³⁷⁰, y de acuerdo a Torre (2013a) es la consecuencia de la personalidad diferenciada que el movimiento obrero mantuvo al incorporarse al vasto movimiento reunido alrededor del liderazgo de Perón (porque fue en función de esa personalidad diferenciada que éste debió darle un lugar distintivo al crear la rama sindical).

Al menos hasta mediados de la década del '80, cuando fue desplazada por la rama política en la conducción del movimiento, supo ser la rama principal y por lo tanto la columna vertebral del Peronismo. Primero, porque al momento de la irrupción de Perón, el movimiento obrero hizo de puente entre él y el mundo del trabajo en expansión (Torre, 2013a). Y segundo, porque fue el principal responsable de mantener vivo al Peronismo durante la proscripción que éste sufriera entre 1955 y 1973, resistiendo a través de la lucha los embates estatales que buscaban eliminarlo del escenario político y desperonizar a sectores de la sociedad argentina, y dándole al movimiento en los espacios acotados en que la actividad política en esos años era posible las estructuras básicas para organizarse y sobre todo recursos financieros (Romero, 2011b).

Semejante centralidad se tradujo en el rol protagónico que la rama sindical tuvo en el diseño de las estrategias peronistas de poder, tanto en el gobierno como en la oposición, y principalmente en los años oscuros de la proscripción (Depino, 2006). En efecto, desde que la CGT se declaró una de las ramas del Peronismo en 1950, en diferentes períodos de la historia argentina posterior el sindicalismo peronista se desempeñó como una suerte de partido sustituto frente a la debilidad originaria del PJ para institucionalizarse como partido político y, por otra parte, desde la muerte de Perón y hasta 1985 tuvo el poder para designar candidatos y líneas de acción en virtud de la debilidad de los dirigentes del ala política (Aboy Carlés, 2001; Sidicaro, 2002).

Sin embargo, la importancia de la rama sindical dentro del Peronismo fue disminuyendo a lo largo del tiempo, si bien los sindicatos siguen siendo uno de sus principales elementos de sustentación. A partir de 1983 fue perdiendo peso paulatinamente en la toma de decisiones,

³⁶⁸ Con esta expresión, instalada en la década del '90 por los medios de comunicación para describir su poder, suele referirse a los intendentes del Gran Buenos Aires (en su mayoría peronistas, pero también radicales y de partidos vecinalistas) por el modo en que manejan sus municipios –como si fueran sus propios feudos, de ahí la equiparación con los barones medievales– (Domínguez y Szwarcberg Daby, 2017). Sobre estos actores, véanse Domínguez y Szwarcberg Daby (2017).

³⁶⁹ Esto se debe a que las provincias constituyen la base de poder político en la Argentina. El control de las carreras partidarias, los recursos presupuestarios y los aparatos de fiscalización electoral garantiza a los líderes provinciales herramientas poderosísimas (Malamud, 2008).

³⁷⁰ Es difícil encontrar en América Latina movimientos políticos de perfiles parecidos al Peronismo que tengan que convivir en su interior con una vertiente sindical tan consistente y que además sea una fuente de conflicto sobre la conducción de esos mismos movimientos (Torre, 2013a).



hasta llegar al día de hoy en el que la presencia de sindicalistas en los cargos partidarios y electivos es casi nula (Mustapic, 2002) y prácticamente no tiene incidencia en la definición de la estrategia electoral a seguir o el programa político a defender por el movimiento.

Como consecuencia de su responsabilidad en la derrota electoral de octubre de ese año, el desplazamiento que sufrió luego a manos de la rama política por la conducción del movimiento y la orientación neoliberal de los dos gobiernos de Menem, la rama sindical vio decrecer substancialmente su poder y hoy ocupa un escalón por debajo de esa otra rama, principalmente de los gobernadores. Incluso, si bien la llegada de los Kirchner al poder supuso una vuelta a los postulados tradicionales del Peronismo en materias de políticas públicas y el establecimiento de una estrecha alianza entre gobierno y sindicatos peronistas, esta rama jamás volvió a tener ese lugar de privilegio que supo tener en el pasado. Y esto se puede ver claramente en la conformación de las listas legislativas para elecciones durante los gobiernos de los Kirchner –muy lejos del tradicional cupo del 33% para cada rama³⁷¹, los sindicatos debieron conformarse con unos pocos lugares en ellas–, pero también en el hecho de que la rama sindical no fuera consultada por ninguno de ellos a la hora de definir un “nuevo” rumbo programático para el Peronismo.

Puntos en común

Las diferentes ramas internas que componen al Peronismo por lo general tienen sus propias lógicas, suelen ser antagónicas entre sí en términos ideológicos –hay peronistas tanto de derecha como de izquierda³⁷² y se asumen como el “verdadero” Peronismo, descalificando a las demás como “falsos peronistas”³⁷³. No obstante, tienen algunos puntos en común.

Para empezar, estas ramas comparten, como adelanté al inicio de este apartado, la devoción hacia las figuras de Perón y Eva Perón³⁷⁴, la creencia en la tríada justicia social-independencia económica-soberanía política y, salvo casos muy puntuales, la obediencia al líder del momento. Por otra parte, en ellas se replica en miniatura todo el esquema que ya describí del Peronismo en funcionamiento cuando es gobierno –jerárquico, centralista y verticalista–. Pero, además, persiguen los mismos objetivos, tienen una organización interna poco desarrollada, están estructuradas en torno a un líder y son pragmáticas y oportunistas.

En primer lugar, persiguen un mismo objetivo. Es decir, las ramas son grupos compuestos por peronistas que tienen un interés en común, por lo general material. ¿Cuál es ese interés en común? La búsqueda del poder o, en su defecto, espacios de poder dentro del Peronismo. Estas tendencias no tienen como interés principal la promoción de ideales, sino, al igual que las fracciones partidarias que buscan controlar el proceso de formulación de políticas en cualquier partido político (Zariski, 1960), hacerse del control de todo el movimiento para direccionar la política del mismo o, en caso de no contar con los recursos de poder para lograrlo, influir en las decisiones estratégicas del movimiento. Y pueden divergir en las estrategias empleadas, pero no en el objetivo buscado. En efecto, la Juventud Peronista y la llamada “Burocracia Sindical” a mediados de la década del '70 estaban en las antípodas ideológicas, como ya señalé, pero tenían el mismo objetivo: el control del Peronismo³⁷⁵.

En segundo lugar, no tienen una organización formal-burocrática. Las ramas peronistas son asociaciones informales (pero estables) de dirigentes y militantes peronistas, que no aparecen escritas o

³⁷¹ El sistema de tercios fue un mecanismo, instituido por Perón, de reparto de cuotas de poder dentro del Peronismo, vigente prácticamente mientras él vivió, que garantizaba un tercio de las candidaturas y puestos de liderazgo a la rama política, a los sindicatos y a la rama femenina.

³⁷² De las cuatro ramas, quizás las más antagónicas entre sí sean la sindical y la de la juventud, que tuvieron su momento de máxima confrontación en la década del '70 cuando ese antagonismo las llevó al extremo de dirimir sus diferencias a través del uso de las armas.

³⁷³ Hay un viejo debate dentro del Peronismo: quién es y cuál es el verdadero peronista, el único intérprete de la “peronicidad” (Ollier, 2010).

³⁷⁴ Perón y *Evita* son centrales para todo peronista, independientemente de la rama a la que pertenezca.

³⁷⁵ Los primeros enfrentándose a Perón y los segundos congraciándose con Perón.



registradas en ninguna parte. No tienen existencia legal, pero sí existen en la práctica porque son reconocidas como tales por todo el Peronismo. En efecto, la Renovación Peronista no la tuvo al punto tal que su disolución entre 1989 y 1990, con la llegada de Menem al gobierno y a la conducción del movimiento, no supuso ningún procedimiento o acto formal.

Al mismo tiempo, están estructuradas según una lógica líder-seguidor, con una cadena de mando vertical en donde la autoridad real no necesariamente tiene un cargo formal. Pero a diferencia de, por ejemplo, las líneas internas y las agrupaciones, las ramas peronistas pueden girar en torno a más de un líder. En este sentido, son una especie de fracción de coalición o confederativa en términos de Sartori (2005) ya que son alianzas que contienen, más que un solo “general”, varios “coroneles y comandantes”. En efecto, la Renovación durante sus primeros años de existencia respondió a tres líderes: Cafiero, Menem y Carlos Grosso (Gutiérrez, 1998; Arias, 2004).

Y, en cuarto lugar, son pragmáticas y oportunistas. Pragmáticas, porque más allá que se presenten públicamente como de izquierda o de derecha, su conducta está relacionada con sus intereses del momento o cambios que puedan experimentar internamente. Es decir, nuevos intereses o cambios internos pueden producir nuevos patrones de conducta en estas ramas y cambiar la dirección de la competencia entre ellas, en un esquema similar al que Boucek (2005 y 2009) señala para los grupos intrapartidarios, lo que hace que haya momentos en que cooperen o compitan entre sí. Y oportunistas, como diría Sartori (2005), porque son de subirse al carro vencedor. En efecto, Montoneros en los '80 fue aliado de Saadi, referente de los ortodoxos (Levitsky, 2001a), Menem cobijó a dirigentes ortodoxos que habían sido desplazados por la Renovación (como Iglesias) a fin de enfrentar a Cafiero en la elección interna de 1988 del PJ (Saborido y De Privitellio, 2006) y más de un dirigente cafierista (José Luis Manzano y Grosso, por mencionar los más conocidos) se unió al caudillo riojano cuando éste ganó dicha interna y luego la elección presidencial de 1989 (Arias, 2004).

De todos modos, el gran punto en común que tienen es que son problemáticas cuando el Peronismo no está en el poder. Cuando el Peronismo sí lo está, estas ramas no son un problema porque permanecen disciplinadas por acción del líder del movimiento. Ellas están contenidas y definidas a partir del fuerte liderazgo que ejerce el líder del momento (y mientras éste dure). Así pasó con Perón, así pasó con Menem (pese a sus políticas promercado) y así pasó con los Kirchner. Pero estas ramas sí son un problema cuando el Peronismo se encuentra fuera del poder porque es ahí cuando por la falta de un líder aglutinador comienzan las peleas entre ellas por el control del movimiento y éste deja de ser un actor cohesionado. El Peronismo, como señalé en el apartado referido a su modo (o sus modos) de funcionamiento, es un movimiento muy personalista y, en consecuencia, necesita de un líder que con mano firme mantenga unidas y disciplinadas a las distintas ramas que lo conforman.

Esto fue lo que sucedió, por ejemplo, durante los gobiernos de Alfonsín y De la Rúa: el Peronismo estuvo inmerso en interminables luchas entre sus principales dirigentes y ramas internas por hacerse del control del movimiento y también de su aparato partidario – sindicalistas y ortodoxos versus renovadores en el primero caso y menemistas versus duhaldistas en el segundo—. Y esas luchas influyeron en cómo fue su comportamiento hacia ambos gobiernos, incluida su estrategia legislativa.

Para terminar, resta decir, retomando los aportes de Torre (2013a), que estas ramas del Peronismo no se han amalgamado en una unidad y a lo largo de su historia han sido el ámbito de sectores sociopolíticos diferenciados. Como bien dice este autor, el Peronismo mantiene un estado de no fusión de las distintas vertientes que congrega y a lo largo del tiempo eso ha sido un ámbito de conflictos sobre la identidad del movimiento, como ocurrió, por ejemplo, en la década del '70 cuando se esbozó un Peronismo socialista, durante el gobierno de Alfonsín cuando se dio una puja entre dirigentes políticos y dirigentes sindicales, o durante el gobierno de De la Rúa cuando se enfrentaron el menemismo y el duhaldismo. En este sentido, la ideología peronista no tiene una densidad tal que los reconvirtiera a unos y a otros



en algo distinto de lo que eran al momento de incorporarse al Peronismo, de modo que hay sindicalistas peronistas, políticos peronistas, jóvenes peronistas, etcétera, pero cada uno reteniendo una identidad propia. Y eso hace que este movimiento sea más un adjetivo que un sustantivo y, al mismo tiempo, que recurrentemente los distintos sustantivos reunidos bajo las banderas del Peronismo confronten entre sí y, en consecuencia, la lucha interna en este actor sea moneda corriente.

Consideraciones finales

En este trabajo, hice un análisis del Peronismo a los efectos de intentar responder algunas preguntas que como marqué en la introducción giran en torno a él y en esa dirección expliqué cómo lo entiendo, qué características presenta, cómo está integrado, cómo funciona, especialmente cuando está fuera del poder, y qué ideas defiende.

En primer lugar, definí a este actor como movimiento político porque considero que es un fenómeno que excede la categoría partido político y, en consecuencia, para lograr un conocimiento completo de él es necesario entenderlo así. También establecí, en función de cierto debate que hay dentro de la ciencia política en relación a si es o no un movimiento jerárquico, centralista y verticalista, que hay que separar los tantos. Una cosa es la organización interna del Peronismo o el Peronismo en funcionamiento siendo oposición, y otra cosa muy distinta es el Peronismo cuando se pone en marcha, es decir, cuando está abocado a hacer política, pero estando en el poder: los adjetivos descentralizado, no burocrático y poco disciplinado corresponden en todo caso a la primera y la segunda dimensión, pero no a la tercera.

En segundo lugar, me enfoqué tanto en la figura del líder como en el posicionamiento político del Peronismo. Analicé ambas cuestiones dado el rol central que el líder desempeña en este movimiento al determinar con su voluntad y sus deseos la política del mismo (Depino, 2006), y ser el único intérprete de la doctrina peronista, y porque es importante indagar en ésta para comprender la conducta del Peronismo cuando es oposición. Y en este sentido advertí dos cosas: que el líder no tiene un poder absoluto, porque para conducir al movimiento tiene que hacer concesiones a sus seguidores y garantizar victorias electorales, y que si bien la doctrina del Peronismo, el justicialismo, es en muchos aspectos vaga, también presenta algunas ideas claras y estables en el tiempo. Por ejemplo, su concepción del juego político y sus adversarios, su concepción de sí mismo y su concepción de la democracia y las instituciones.

Y, en tercer lugar, abordé las principales ramas que lo conforman, haciendo especial hincapié en dos de ellas –la política y la sindical– porque son las que más perduraron en el tiempo y tuvieron un rol protagónico las veces que el Peronismo estuvo, al menos desde 1983, en la oposición. En este sentido, la rama política cobra importancia porque las tres caras que dominaron al Peronismo desde la vuelta de la democracia hasta hoy –la Renovación, el menemismo y el kirchnerismo– surgieron precisamente de ella.

Para finalizar, me queda por señalar que este trabajo sobre el Peronismo no agota el estudio de este actor por la envergadura que éste tiene. Hay muchas cuestiones aun por analizar, como ser su conducta en la oposición hacia los gobiernos de Alfonsín, De la Rúa y Macri, o las disputas internas que este movimiento sufrió en esos tiempos, que espero sean abordadas en futuras investigaciones, mías o de terceros. Esta ponencia solo fue un intento de responder algunas de las preguntas que siguen generando debates sobre el Peronismo.

Bibliografía



- Aboy Carlés, Gerardo (2001): *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Aelo, Oscar y Nicolás Quiroga (2006): “Modelos en conflicto. El Partido Peronista en la Provincia de Buenos Aires, 1947-1955” en *Estudios Sociales*, N° 30.
- Ajmechet, Sabrina (2012): *La ciudadanía política durante el primer Peronismo: el caso de las provincializaciones*, capítulo de tesis doctoral, mimeografiado.
- Altamirano, Carlos (2004): “‘La lucha por la idea’: el proyecto de la Renovación Peronista” en Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (compiladores): *La historia reciente. Argentina en democracia*, pp. 59-74, Edhasa, Buenos Aires.
- Arias, María Fernanda (2004): “Institucionalización partidaria en el Justicialismo: la corriente renovadora” en *Revista SAAP*, vol. 1, N° 3, junio, pp. 489-513, Buenos Aires.
- Barrientos, Manuel (2013a): “Entrevista a Juan Carlos Torre” en *Página/12*, 21 de enero, Buenos Aires.
- Barry, Carolina (2009): *Evita capitana, el Partido Peronista Femenino 1946-1955*, Eduntref, Sáenz Peña.
- Belloni, Frank y Beller, Dennis (1976): “The study of party factions as competitive political organizations” en *The Western Political Quarterly*, vol. 29, N° 4, diciembre, pp. 531-549, Western Political Science Association/University of Utah Press, Salt Lake City.
- Boucek, Françoise (2005): *Why does party dominance end in factionalism and what are the implications for democracy?*, ponencia presentada en la III Conferencia General de la *European Consortium for Political Research (ECPR)*, llevada a cabo en la ciudad de Budapest del 8 al 10 de septiembre.
 - (2009): “Rethinking factionalism: typologies, intra-party dynamics and three faces of factionalism” en *Party Politics*, vol. 15, N° 4, julio, pp. 455-485, Political Organizations and Parties Section of the American Political Science Association/Sage Publications.
- D’Alessandro, Martín (2010): “Gobernar con el Peronismo en la oposición” en *El Estadista*, año 1, N° 17, 7 de octubre, Buenos Aires.
- De Ípola, Emilio (1987b): “La difícil apuesta del Peronismo democrático” en Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (compiladores): *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, pp. 333-374, Puntosur Editores, Buenos Aires.
- Depino, Mercedes (2006): “Peronismo: mito y eterno retorno” en *Ciencias Sociales*, N° 64, septiembre, pp. 28 y 29, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Domínguez, Fabián y Szwarcberg Daby, Mariela (2017): “Los barones del Conurbano” en Zarazaga, Rodrigo y Ronconi, Lucas (compiladores): *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, pp. 65-92, Fundación OSDE/Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Duverger, Maurice (2006) [1957]: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Escudero, Laura (2003) [2001]: “Argentina” en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (coordinadores): *Partidos políticos de América Latina: Cono Sur*, pp. 33-116, Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica, México.
- Espejel Espinoza, Alberto (2013): “El estado de la cuestión de los grupos al interior de los partidos. Entre facciones, fracciones y tendencias” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 2, N° 1, enero-junio, pp. 131-154, Departamento de Estudios Políticos y Departamento de Gestión Pública, Universidad de Guanajuato, Guanajuato.
- Fernández, Arturo (2012): “Presencia del humanismo cristiano en el sindicalismo” en Camusso, Marcelo *et al.* (coordinadores): *Doscientos años del humanismo cristiano en la*



Argentina: el compromiso con la república, la democracia y el bien común, pp. 595-619, EDUCA, Buenos Aires.

- Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steven (2007): “Organización informal de los partidos en América Latina” en *Desarrollo Económico*, vol. 46, N° 184, enero-marzo, pp. 539-568, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Galván, Facundo (2009): *¡Vamos por afuera! Un análisis de los factores que favorecieron las disidencias electorales en el Peronismo (1983-2007)*, ponencia presentada en el IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), llevado a cabo en la ciudad de Santa Fe del 19 al 22 de agosto.
 - (2011): “¿El sello importa? El rol partidario de los ejecutivos nacionales y provinciales a la luz de las listas peronistas disidentes (1989-2009)” en *POSTData*, vol. 16, N° 1, abril, pp. 63-84, Buenos Aires.
- Gerlach, Luther y Hine, Virginia (1970): *People, power, change: movements of social transformation*, The Bobbs-Merrill Company, Nueva York.
- González, Horacio (2006): “El Peronismo perpetuo” en *Ciencias Sociales*, N° 64, septiembre, pp. 21-23, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Grondona, Mariano (2009): “El Peronismo, entre la lealtad y la traición” en *La Nación*, 26 de julio, Buenos Aires.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1998): *Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993*, El Colegio de México, México.
- Levitsky, Steven (2001a): “Una ‘des-organización organizada’: organización informal y persistencia de estructuras partidarias locales en el Peronismo argentino” en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 12, octubre, pp. 7-62, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
 - (2001b): “Organization and labor-based party adaption: the transformation of argentine Peronism in comparative perspective” en *World Politics*, vol. 54, N° 1, octubre, pp. 27-56, Cambridge University Press, Baltimore.
 - (2002): “Una desorganización organizada: estructura y dinámica interna de la organización partidaria de base del Peronismo contemporáneo” en *Política y Gestión*, vol. 3, N° 3, pp. 31-78, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Mackinnon, María Moira (2002): *Los años formativos del partido peronista*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Madaria, Edgardo (2012): “El aporte socialcristiano al constitucionalismo social en la etapa peronista: los doctores Arturo Sampay y Pablo Ramella” en Camusso, Marcelo *et al.* (coordinadores): *Doscientos años del humanismo cristiano en la Argentina: el compromiso con la república, la democracia y el bien común*, pp. 525-567, EDUCA, Buenos Aires.
- Malamud, Andrés (2008): “¿Por qué los partidos argentinos sobreviven a sus catástrofes?” en *Iberoamericana. América Latina, España, Portugal*, vol. 8, N° 32, pp. 158-165, Ibero-Amerikanisches Institut/Institute for Latin American Studies del German Institute of Global and Area Studies/Iberoamericana Vervuert.
- Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (2016): “¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015)” en Freidenberg, Flavia (editora): *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, tomo 2: Cono Sur y países andinos, pp. 29-68, Instituto Nacional Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Matas Dalmases, Jordi (2005) [1996]: “Los partidos políticos y los sistemas de partidos” en Caminal Badía, Miquel (editor): *Manual de ciencia política*, pp. 317-342, Editorial Tecnos, Madrid.



- Morales Solá, Joaquín (2009a): “La reacción de un hombre desesperado” en *La Nación*, 7 de junio, Buenos Aires.
- Mustapic, Ana María (2002): “Del partido peronista al partido justicialista. Las transformaciones de un partido carismático” en Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina (h.), Juan Manuel (compiladores): *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*, pp. 137-161, Fundación Konrad Adenauer/Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Ollier, María Matilde (2010): “El liderazgo político en democracias de baja institucionalización (el caso del Peronismo en la Argentina)” en *Revista de Sociología*, N° 24, pp. 127-150, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
 - (2011): *Weak democratic institutionalization and different types of presidential leaderships in inverted democracy*, ponencia presentada en “Whatever happened to North-South?”, conferencia organizada por la *International Political Science Association (IPSA)* y la *European Consortium for Political Research (ECPR)*, y llevada a cabo en la ciudad de San Pablo del 16 al 19 de febrero.
- Ostiguy, Pierre (1997): “Peronismo y antiperonismo: bases socioculturales de la identidad política en la Argentina” en *Revista de Ciencias Sociales*, N° 6, septiembre, pp. 133-215, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Panebianco, Angelo (2009) [1990]: *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*, Alianza Editorial, Madrid.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2002): “Argentina y el nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina” en *Revista SAAP*, vol. 1, N° 1, octubre, pp. 167-185, Buenos Aires.
- Podetti, Mariana *et al.* (1988a): “El lugar de la democracia en el discurso del Peronismo renovador” en *Crítica y Utopía*, N° 16, febrero, Buenos Aires.
- Prol, María Mercedes (2007): “Arreglos institucionales en el régimen político del primer peronismo (1946-1955)” en *Nuevo Mundo, Mundos Nuevos*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/12592>
- Robertson, David (1976): *A theory of party competition*, John Wiley and Sons Publishers, Londres.
- Romero, Luis Alberto (2011a): “El secreto del éxito electoral” en *La Nación*, 25 de octubre, pág., Buenos Aires.
 - (2011b): “La democracia peronista” en *La Nación*, 15 de noviembre, pág., Buenos Aires.
- Rose, Richard (1964): “Parties, factions and tendencies in Britain” en *Political Studies*, vol. 12, N° 1, febrero, pp. 33-46, Political Studies Association/Sage Publications.
- Saborido, Jorge y De Privitellio, Luciano (2006): *De la Revolución Libertadora a Kirchner: medio siglo de historia argentina (1955-2005)*, Editorial Alternativas, Buenos Aires.
- Sartori, Giovanni (2005) [1980]: *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, Madrid.
- Schonfeld, William (1980): “La stabilité des dirigeants des partis politiques: la théorie de l’oligarchie de Robert Michels” en *Revue Française de Science Politique*, vol. 30, N° 4, pp. 846-866.
- Sidicaro, Ricardo (2002): *Los tres peronismos. Estado y poder económico, 1946-55/1973-76/1989-99*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos (2003): “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria” en *Desarrollo Económico*, vol. 42, N° 168, enero-marzo, pp. 647-665, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires.
- Tucker, Robert (1970) [1968]: “The theory of charismatic leadership” en Rustow, Dankwart (editor): *Philosopher and kings: studies in leadership*, pp. 69-94, George Braziller, Nueva York.



- Valenzuela, Diego (2009): “Somos todos peronistas” en La Nación, 25 de febrero, pág., Buenos Aires.
- Zariski, Raphael (1960): “Party factions and comparative politics: some preliminary observations” en *Midwest Journal of Political Science*, vol. 4, N° 1, febrero, pp. 27-51, Midwest Political Science Association.



Detrás del telón de los resultados electorales

Un análisis al sistema electoral santafesino y sus efectos

Cignetti, Santiago
Facultad de Humanidades y Ciencias - Universidad Nacional del Litoral
santicignetti@gmail.com

*“Los efectos políticos de los sistemas electorales
dependen rara vez de un solo elemento” (Nohlen; 1994: 97)*

RESUMEN

El análisis de los sistemas electorales y sus efectos resulta de suma importancia tanto en el ámbito académico como en el político, ya que estas normativas pueden moldear el comportamiento de los votantes, partidos y candidatos. Si bien es común su estudio a nivel nacional, la investigación en las provincias ha recibido menos atención. Este trabajo se propone examinar los efectos del sistema electoral santafesino para cargos ejecutivo y legislativos.

Para ello, se empleó el método de estudio de caso con el fin de analizar las elecciones de gobernador, senadores y diputados en la provincia de Santa Fe (2015, 2019, 2023), combinando el análisis cualitativo y cuantitativo. Se recopiló información de documentos oficiales, leyes electorales provinciales y resultados electorales, que se sistematizó y analizó en función de las reglas del sistema electoral vigente. Los hallazgos empíricos se contrastaron con la bibliografía especializada en el tema.

Así, el estudio revela tres escenarios diferenciados según el cargo electoral. Para Gobernador, el sistema mayoritario tiende a concentrar el poder en pocas fuerzas políticas, que promueve la tendencia bipartidista. En el caso de Diputados, el sistema proporcional refleja la diversidad política, aunque dificulta la formación de mayorías estables. Para Senadores, la dispersión geográfica y las coaliciones regionales, que favorecen la conformación de bastiones electorales, influyen en la representación generando posibles desproporcionalidades en la distribución del poder.

Sintéticamente, los tres escenarios analizados destacan la complejidad del sistema electoral santafesino y los desafíos en equilibrar representatividad y estabilidad política. Los resultados sugieren la necesidad de un examen continuo en pos de adaptarlo a las realidades cambiantes de la sociedad santafesina, buscando conciliar los diferentes efectos en la representación y gobernabilidad.

Palabras claves: Efectos del sistema electoral - Ejecutivo - Legislativo - Provincia de Santa Fe.

ABSTRACT



The analysis of electoral systems and their effects is of great importance both in the academic and political spheres, as these regulations can shape the behavior of voters, parties, and candidates. Although this topic is commonly studied at the national level, research on the provinces has received less attention. This paper aims to examine the effects of the electoral system in Santa Fe for executive and legislative offices.

To achieve this, the case study method was employed to analyze the gubernatorial, senatorial, and deputy elections in the province of Santa Fe (2015, 2019, 2023), combining qualitative and quantitative analysis. Information was gathered from official documents, provincial electoral laws, and electoral results, which were systematized and analyzed according to the rules of the current electoral system. The empirical findings were contrasted with the specialized literature on the subject.

Thus, the study reveals three differentiated scenarios depending on the electoral office. For the Governor, the majority system tends to concentrate power in a few political forces, promoting a two-party tendency. In the case of Deputies, the proportional system reflects political diversity but makes the formation of stable majorities difficult. For Senators, geographic dispersion and regional coalitions, which favor the formation of "electoral strongholds," influence representation, potentially leading to disproportionalities in the distribution of power.

In summary, the three analyzed scenarios highlight the complexity of Santa Fe's electoral system and the challenges in balancing representativeness and political stability. The results suggest the need for continuous examination in order to adapt the system to the changing realities of Santa Fe society, aiming to reconcile the different effects on representation and governance.

Keywords: - Effects of the electoral system - Executive - Legislative - Province of Santa Fe.

CUESTIONES INTRODUCTORIAS

El análisis de los sistemas electorales y sus efectos resulta fundamental en el ámbito académico y político por diversas razones. Los sistemas electorales determinan la manera en que se traducen los votos en escaños lo que genera efectos sobre el comportamiento de los votantes, los partidos políticos y los candidatos. Asimismo, las reglas del juego electoral respaldan el modo en cómo se piensa la representación política y, por ende, reverbera en la legitimidad democrática. En sintonía con el epígrafe, existen múltiples elementos explicativos sobre qué efectos producen los sistemas electorales en la realidad política concreta. Sin embargo, a pesar de que el estudio de los sistemas electorales nacionales sea un campo de estudio conocido, incluso en materia de política comparada, el análisis de los sistemas electorales provinciales se presenta como un campo de estudio pendiente de explorar.

En vistas de sostener el conjunto de aserciones presentes en el correr de la tinta, se utilizará una serie de aportes teóricos que proveen la conceptualización sistemática sobre la cual construiremos nuestros cimientos analíticos. Para ello, no podemos dejar pasar por alto los aportes teóricos de Dieter Nohlen (1994) que nos invita a reflexionar sobre cada sistema electoral en función de los objetivos y características específicas de cada contexto político. Aunque este autor no presenta un estudio de caso concreto sobre un sistema electoral en un momento histórico específico, nos aporta una valiosa herramienta para comprender los mecanismos que influyen en la representación y competencia política. Dicho esto, resulta propicio incorporar al diálogo a Cox (2004), quien proporciona “un conjunto coherente de



términos abstractos, no específicos de un país, que pueden utilizarse para describir y clasificar los sistemas electorales (...)” (pp. 57). También, se rescata el trabajo de Bardaji Blasco (2010) quien colabora al debate desde la perspectiva de género. Sus aportes en materia de sistemas electorales y sus particularidades técnicas nos permiten incorporar un andamiaje claro al caso elegido. A la vez, se suma el aporte científico proporcionado por Payne (et al; 2006).

En suma, el trabajo que a continuación se ubica pretende realizar un recorrido analítico que versa entre la noción teórica de “sistema electoral” y los efectos observables en la realidad política de la provincia de Santa Fe. Es decir, nuestra tarea a desarrollar será inmiscuirnos en el estudio empírico del sistema electoral, tanto para cargos legislativo como ejecutivo, de una provincia argentina y observar sus efectos. Esto es, analizar cómo podría influir en el comportamiento específico de las fuerzas políticas.

Los resultados de las elecciones para los cargos a gobernador, senadores y diputados nos parecen un instrumento central para entender y desplegar el análisis del caso elegido. Se observará para ello los datos de los años 2023, 2019 y 2015. La materialidad de los ejemplos, nos permitirá asociar los elementos teóricos y sus debates a la conducta política concreta, observando rupturas y continuidades.

Con este propósito, se plantean varios objetivos específicos. En primer lugar, se busca realizar un análisis exhaustivo de las normativas y reglas técnicas que rigen el sistema electoral en la provincia. Esto implica la investigación y comprensión detallada de las normativas y reglas técnicas que rigen el sistema electoral en la provincia y designa sus características. En segundo lugar, se abordarán aspectos cimentales para abordar el objeto de estudio, como el sistema de representación, la distribución de escaños, formas de votación y otros elementos conceptuales que desempeñan un papel crucial en el proceso electoral. Estos aportes teóricos servirán como base para respaldar y enriquecer el análisis empírico.

Finalmente, se busca generar conclusiones que contribuyan a la comprensión general del sistema electoral provincial, considerando tanto sus particularidades y efectos en los resultados electorales.

METODOLOGÍA

Para abordar este estudio, se ha optado por utilizar el método de estudio de caso. Esta elección se fundamenta en su capacidad para proporcionar una comprensión detallada de fenómenos complejos dentro de su contexto real. Además, este método resulta particularmente pertinente para analizar las dinámicas de un sistema electoral específico, ya que permite examinar tanto aspectos cualitativos como cuantitativos. Los comicios realizados en 2023, 2019, 2015 abordados a partir del marco teórico que combina la teoría de sistemas electorales y su influencia en la representación política, permiten observar continuidades y rupturas en las dinámicas electorales. Asimismo, la observación de estos casos ayuda a comprender cómo se articula la dimensión normativa con las prácticas políticas concretas y cómo se generan efectos específicos.

El procedimiento de recolección de datos siguió una lógica secuencial y dinámica. Se basó, principalmente, en el análisis de documentos oficiales, normativas vigentes y resultados electorales. En primer lugar, se recopiló y sistematizó información proveniente de documentos oficiales y resoluciones de la autoridad electoral santafesina, extraídos del Sistema de Información Normativo de la Provincia de Santa Fe en su versión digital. En segundo lugar, se recolectaron leyes electorales provinciales (entre ellas, la Constitución



Provincial) que proporcionan el marco normativo y técnico que regula los comicios y establecen las reglas del juego electoral. Por último, se consultaron los resultados electorales provenientes del Sistema de Escrutinio Definitivo de Elecciones, tanto Generales como PASO, para los años ya mencionados. Esto permitió identificar las tendencias electorales, los patrones de competencia y la distribución del poder político en función de las reglas del sistema.

El proceso de análisis comenzó con la organización y clasificación de los datos recopilados. Los documentos normativos y los resultados electorales se sistematizaron para identificar patrones de comportamiento electoral y la distribución de escaños en función de las reglas vigentes. Los datos fueron clasificados por períodos electorales, cargos en disputa (gobernador, senadores y diputados), y por partidos y coaliciones participantes. Este análisis cuantitativo permitió mapear tendencias a lo largo de las elecciones de 2023, 2019 y 2015, observando la estabilidad o variación en la competencia política y la representación. También, se analizaron los patrones de votación y la distribución de escaños.

Luego, se implementó una estrategia de contraste teórico, donde los hallazgos empíricos fueron interpretados a la luz del marco teórico adoptado. Esto conectó los resultados con los debates académicos sobre sistemas electorales y representación política, articulando el análisis de los datos con una discusión crítica y contextualizada sobre el impacto del sistema electoral en la configuración del poder político en Santa Fe.

DESARROLLO

Principios normativos del sistema electoral santafesino y sus efectos teóricos

Ahora si, nos inmiscuimos en el desarrollo propiamente dicho de lo que nos compete. La comprensión de la relación entre las reglas electorales y el comportamiento político, requiere analizar los principios teóricos que sustentan el sistema electoral así como las normativas específicas que lo regulan en un contexto determinado. El análisis teórico de Payne (et al.; 2006) presenta al sistema electoral como un conjunto de incentivos estructurales que moldean la conducta de votantes y actores políticos, o dicho en sus palabras, el sistema electoral establece “*un importante conjunto de incentivos que determina la conducta de los votantes y otros actores políticos, que influyen tanto en la estructura del sistema de partidos como en la orientación y conducta de las autoridades elegidas*” (pp. 41- 42).

La identificación de estos incentivos permite una mejor comprensión de las dinámicas subyacentes entre las reglas del sistema y su impacto sobre el sistema de partidos. A la vez, sugiere una interrelación directa entre el diseño electoral y la configuración partidaria, lo cual implica que los resultados no son meramente casuales, sino consecuencia de incentivos preestablecidos. Cabe aclarar que el análisis se basará sobre los efectos mecánicos³⁷⁶ de la normativa electoral, más exactamente sobre aquellos que se relacionan con la aplicación práctica del método de asignación de escaños y la representación en relación a los votos obtenidos. Es decir, se refuerza la idea de que las normativas no solo organizan el proceso electoral, sino que también condicionan las estrategias de los partidos y candidatos, así como las decisiones de los votantes.

³⁷⁶ Payne (et al; 2010)



En esta línea, se propone una aproximación descriptiva del registro normativo, esto es, el examen de las reglas técnicas y leyes que configuran el sistema electoral de la provincia de Santa Fe.

La ley preeminente, resultante de la Constitución Provincial (1962)³⁷⁷, dispone que "*La Legislatura de la Provincia promulga la ley electoral con las salvaguardias necesarias para garantizar una auténtica manifestación de la voluntad popular en el proceso electoral (...)*". En consonancia con este principio, el sistema electoral santafesino está regido por la Ley 12367. Si bien ha adoptado modificaciones a lo largo del tiempo, nos resguardamos en el texto de la Ley N° 12367 actualizado hasta la Ley N° 13461 (2004), que tutela al momento de escribir el presente trabajo. En ella se explicitan los principios orientadores del sistema, las candidaturas, la conversión de votos en escaños y el tipo de boletas. A partir de esta base legal, resulta necesario abordar los principios orientadores que rigen el sistema electoral, dado que estos constituyen los ejes teóricos que permiten comprender cómo se articulan las diversas fórmulas de decisión y de representación.

Antes de continuar, hay que tener en cuenta que en la bibliografía especializada se puede entender a este concepto de dos maneras. Por un lado, como la fórmula de decisión, es decir el procedimiento a través de la cual se determina el ganador y el perdedor en una elección. Por otro lado, al principio de representación. Según indica Bardají Blasco (2010), aspirar a un principio de representación u otro, está relacionado con la expresión de determinada comprensión social y/o funcional de la representación política (pp.35), en esto reside de alguna manera u otra la búsqueda de ciertos efectos por parte del sistema y sus actores. Es por ello, que es adecuado distinguir entre dos modelos de principios orientadores del sistema electoral: el mayoritario y el proporcional. Definidos los principios de representación se plantea la cuestión de los objetivos políticos de la representación política (Nohlen; 1994: 93). En la provincia de Santa Fe se da la convergencia de ambos modelos de representación, dada la implementación del principio mayoritario para los cargos de gobernador y senadores, y la adopción del principio proporcional para diputados. La coexistencia de principios sugiere una búsqueda de equilibrio entre la eficacia gubernamental y la representación democrática.

La articulación de estos modelos de representación política requiere, como paso siguiente, una reflexión acerca de la distribución de las circunscripciones electorales, dado que la manera en que se configuran estas áreas geográficas condiciona la aplicación de los principios mayoritario y proporcional.

Para el caso que nos atañe, es necesario realizar una serie de consideraciones para cada cargo elegible. No antes de dejar en claro lo que entendemos por circunscripciones o distritos electorales³⁷⁸: Se refiere a la delimitación legal de un área geográfica en la cual se suman los votos y se asignan los escaños (Cox: 2004: 69 - Nohlen: 1994; 47-48). Para el caso de Gobernador, la CP establece que en conjunción con el vicegobernador los titulares del cargo "*son elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, a simple pluralidad de sufragios*". (Art.70). En este sentido, se infiere que el territorio provincial actúa como un solo distrito electoral. Para ser más precisos, la provincia se encuentra dividida en una circunscripción única o distrito electoral único, ya que el escaño a asignar para la fórmula electoral es uno.

En cuanto a Diputados, la distribución de los escaños se rige por un sistema de cómputo proporcional específicamente en un sistema de plurinominal. De acuerdo a la CP "*La Cámara de Diputados se compone de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo*"

³⁷⁷ De ahora en más CP.

³⁷⁸ En la bibliografía consultada se encontró la utilización de ambos términos. El primer concepto (circunscripción) es utilizado por Nohlen (47-59), mientras que el segundo (distrito electoral) es adoptado por Cox (pp. 69-71). En nuestro trabajo, se utilizarán como variantes a la misma definición.



(Art.32). Sin embargo, se destaca, “*formando al efecto la Provincia un solo distrito*” (*ibidem*) es decir, una circunscripción que no puede subdividirse en distritos más pequeños para la asignación de escaños (Cox; 69-71). Cabe aclarar que, la cantidad de escaños, en juego es de cincuenta (50)³⁷⁹, ya que se trata de la renovación de la totalidad de miembros de la cámara de diputados. Por eso podemos afirmar, que es una circunscripción de tipo grande, donde se asigna un (1) diputado cada 56,237³⁸⁰ ciudadanos.

Por último, en relación a Senadores, la CP establece que “*La Cámara de Senadores se compone de un senador por cada departamento de la Provincia*” (Art. 36), vale decir en diecinueve (19) circunscripciones uninominales. Según esta normativa, podemos observar que todas las circunscripciones poseen el mismo tamaño.

En otro orden de ideas, la Ley Electoral Santafesina contiene algunos detalles destinados a regular y garantizar los procedimientos para nominación de candidatos. Esta se caracteriza por la implementación de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias³⁸¹ para la selección de candidatos que competirán en las elecciones generales de autoridades provinciales. El sistema de elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO) es denominado de esta manera, por las siguientes razones: Por la determinación de candidaturas para cargos electivos en primera vuelta y la apertura del proceso que reside en la posibilidad de que los electores seleccionan candidatos de cualquier partido político, sin considerar su afiliación partidaria. La simultaneidad del mecanismo radica en la celebración de todas las competencias en una única jornada electoral y la obligatoriedad que afecta tanto a los partidos políticos, quienes deben participar en la instancia incluso si presentan una lista única, como a los electores, quienes están legalmente comprometidos a ejercer su derecho al voto. (Page; 2016)

En el mismo orden de ideas, la designación de los precandidatos se realiza mediante un único acto electoral en todo el territorio provincial, permitiendo la elección de todas las candidaturas en disputa a través de una lista única, para un solo cargo electivo y una sola categoría (Art. 1, Art. 8, Art. 9, Ley 12367). Para la candidatura de Gobernador y Senadores, el método de selección será en términos de mayoría simple de votos afirmativos válidos, mientras que, para la proclamación de candidatos a Diputados provinciales “*La conformación de la lista de candidatos se realizará aplicando el sistema proporcional D'Hont entre las listas de cada partido, confederación de partidos y alianzas electorales que participaron en la elección PASO (ibidem)*”.

En cuanto a la forma de la candidatura³⁸² la provincia utiliza la lista cerrada y bloqueada, esto significa que cada elector no tiene la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos para su partido o de ir más allá de los límites partidarios. Por ende, los candidatos del mismo partido deben competir a fin de alcanzar la posición de la candidatura oficial del partido que pretenden representar, dejando cierta libertad a los candidatos para formar sus propias listas al interior del partido. Se establece aquí la diferencia con el *panachage* que, si bien es de lista abierta, el elector puede repartir sus votos preferenciales entre varios candidatos, caso contrario al ejemplo desarrollado, donde el ciudadano solo posee un voto para asignar. (Bardají Blasco; 2010: 55-56. Nohlen: 1994: 64. Payne, et al; 2010, 53). En términos

³⁷⁹ “Los diputados duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones y son reelegibles. Su mandato comienza y termina simultáneamente con el del gobernador y vicegobernador” (CP. Art, 34).

³⁸⁰ Dato resultante de la división de: padrón completo para las elecciones generales 2023 (2.813.695), dividido, cantidad de escaños a asignar (50). En términos numéricos $2.813.695 / 50 = 56,273.9$.

³⁸¹ De ahora en más PASO.

³⁸² “Oferta política sobre la que se pronuncia el electorado” (Bardají Blasco; 2010; 55)



sintéticos, es así como el electorado es quien determina al representante de su partido; por medio de voto único.

A partir de esta distinción sobre los tipos de listas y la capacidad del electorado para influir en la configuración de las candidaturas, se inscribe el siguiente análisis en el marco más amplio de los procedimientos de votación, los cuales responden a normativas específicas que estructuran cada etapa del proceso electoral. Este concepto alude al conjunto de normas, disposiciones y pasos establecidos para llevar a cabo la designación de representantes. La normativa vigente en materia electoral destaca la imperante necesidad de planificación y anticipación en el proceso electoral. Detalla la fijación de fechas electorales, la planificación y ejecución de los comicios. Además se evidencia la delineación clara de condiciones y plazos para la inscripción de listas de candidatos, imponiendo un marco temporal que busca asegurar un desarrollo ordenado y transparente del proceso electoral. Se establece, a la vez, el procedimiento de inscripción de listas de candidatos y la presentación de las listas ante las autoridades partidarias y fase de aprobación de las mismas. Este proceso culmina con la comunicación oficial al Tribunal Electoral de la Provincia, marcando así el inicio formal del proceso electoral.

Asimismo, la legislación establece plazos y condiciones específicas para obtener adhesiones a las listas ya aprobadas, subrayando las proporciones requeridas de afiliados según los cargos a los que se postulan los candidatos. Esta medida busca garantizar un respaldo representativo y proporcional a cada candidatura, fortaleciendo la legitimidad del proceso electoral. El último eslabón en la cadena de oficialización de candidaturas se encuentra en el proceso de presentación ante el Tribunal Electoral. Este paso finaliza el proceso de inscripción, brindando certeza y legalidad a las listas de candidatos que participarán en las elecciones primarias.

Además, se agrega que la boleta a utilizar es de tipo “Boletas Únicas” que corresponde para cada categoría electoral. Este tipo de boletas, se caracteriza por símbolos, figuras partidarias y fotografías destinadas a mejorar la simplicidad y equidad en los procesos electorales. En suma, la boleta única posee un alto grado de unicidad y singularidad. Este atributo fundamental busca simplificar el proceso electoral al eliminar la presencia de múltiples papeletas, contribuyendo a la reducción de la complejidad asociada con la gestión de diversas opciones.

En términos de contenido, la boleta única se caracteriza por incorporar en un solo documento todas las opciones (listas) electorales disponibles. En el caso de la provincia de Santa Fe se utiliza una boleta única por cargo elegible. Esto presenta a los votantes la posibilidad de elección de candidatos o partidos de manera clara y directa, eliminando la necesidad de utilizar numerosas boletas como es característico de otros sistemas.

El procedimiento de votación, vemos que, abarca desde la organización del acto electoral hasta la recolección, el escrutinio y la proclamación de los resultados.

El acto de votación y escrutinio establecen un puente entre la conceptualización de la representación política y su aplicación práctica. Sin embargo, para completar del todo el viaducto los sistemas de democracias representativas deben poseer un sistema de asignación o transformación de votos que emite la ciudadanía en escaños, o en concreto en cargos elegibles a gobernantes. Para la conversión de votos en escaños es fundamental la regla de decisión, ya que es el método que decidirá quien vence y es vencido. En esto, cobra vital importancia lo mencionado con anterioridad sobre la fórmula de decisión, sea mayoritaria o proporcional. Para el caso de provincial en análisis, son empleados la fórmula de mayoría y la fórmula proporcional. A continuación, desglosamos lo dicho con más detalle.



Para el caso concreto de gobernador y vicegobernador, son electos en términos de mayoría simple de votos afirmativos válidos con voto directo que hayan obtenido el mínimo establecido por la barrera legal, lo que es equipolente a que el candidato con mayor número de votos resulta triunfador (Pyne, et al: 2006: 20-21) o en términos de la CP *a simple pluralidad de sufragios* (Art.70) y se destaca que no son elegibles para el mismo cargo o para el otro sino con intervalo, al menos, de un período (Art. 64 - CP).

En cuanto a la elegibilidad del cargo a diputados se otorgan los escaños aplicando el sistema proporcional D'Hont entre las listas de cada partido. Este método del divisor consiste en dividir el total de votos de cada partido por 1,2,3,4 etc, hasta llegar al número de escaños a asignar, la primera banca se adjudica al partido que obtuvo más votos, la segunda al partido con la mayor cantidad siguiente de votos y así sucesivamente.

En el caso de Senadores, son elegidos a término de mayoría simple con voto directo, dicho de otra manera el candidato con mayor número de votos resulta triunfador para el distrito.

Es propicio mencionar, que el sistema provincial cuenta con un mecanismo de barrera legal para todos los cargos elegibles, esto es una disposición normativa que regula o limita el acceso a la participación de partidos o candidatos que no hayan alcanzado, como mínimo el uno y medio por ciento (1,5%) de los votos emitidos en la categoría electoral respectiva.

Efectos del sistema

En virtud de lo anterior, es fundamental reflexionar sobre cómo la estructura normativa del sistema electoral contribuye a moldear el comportamiento de los votantes y actores políticos. A propósito de la idea de que un sistema electoral genera un “*conjunto de incentivos que determina la conducta de los votantes y otros actores políticos*” (Payne, et al: 2006: 41) no podemos dejar pasar por alto cuáles son los efectos, y conductas estratégicas que se producen en nuestro sistema bajo estudio. Tal organización institucional no solo define las condiciones de acceso al poder, sino que también crea un entorno de incentivos que, como se ha señalado, incide directamente en las estrategias electorales y en la dinámica política del contexto provincial.

En principio, el objetivo primordial de la representación por mayorías en las elecciones para el cargo de Gobernador, es la configuración de un gobierno efectivo dada su capacidad para promover la concentración de partidos hacia un tendiente sistema bipartidista o bicoaliccionista, es decir, que contribuye a prevenir la atomización. Al exigir que un candidato obtenga la mayoría de los votos para acceder al cargo de Gobernador, se reduce la fragmentación del espectro político y se promueve la consolidación de fuerzas políticas en torno a candidaturas con posibilidades reales de éxito, se incentiva en paralelo la formación de coaliciones y alianzas entre partidos políticos. Esto evita la proliferación de candidaturas dispersas.

La concentración de fuerzas políticas simplifica el proceso de elección para los votantes y reduce la incertidumbre política, ya que se establecen claras alternativas entre dos opciones principales. Además, el sistema bipartidista tiende a generar una competencia más equilibrada entre los partidos políticos, lo que contribuye a una mayor legitimidad del gobierno resultante y a una representación más fiel de la voluntad popular. Así, la representación por mayorías en las elecciones para el cargo de gobernador fomenta la estabilidad del gobierno al proporcionar una base sólida de apoyo político para el ejecutivo. Al obtener una mayoría clara en las urnas, el electo cuenta con un respaldo significativo que le permite ejercer su autoridad de manera efectiva.

A propósito de la forma de elegir senadores, como ya se mencionó, es a través de un sistema de representación por mayoría simple al interior de cada distrito. Cabe diferenciar respecto al



desarrollo anterior que, lo decisivo en este sistema es ganar la circunscripción electoral. Por lo tanto, sólo aquellos que ganan la circunscripción tienen representación parlamentaria.

En este contexto, el impacto en la diversidad partidaria y la exclusión de minorías se manifiesta en la tendencia del sistema de mayoría simple a desincentivar la representación de partidos pequeños, favoreciendo así la consolidación de un bipartidismo estructural. Este fenómeno se debe a la lógica inherente al sistema, donde el "voto útil" tiende a concentrarse en las dos fuerzas políticas principales que tienen mayores posibilidades de ganar la circunscripción electoral. La exclusión de formaciones minoritarias no sólo limita la pluralidad en los cuerpos legislativos, sino que también erosiona la representatividad efectiva del electorado. Esto, en general, acarrea como consecuencia que dentro de una circunscripción electoral exista un partido dominante y la oposición no tenga posibilidades de ganar ningún escaño. De esta manera, se genera una especie de "bastión electoral", o sea un distrito o área geográfica en la cual un partido político o una coalición tiene un apoyo considerablemente sólido y consistente, lo que les permite mantener una influencia dominante en términos de votos y representación política.

La existencia de un "bastión electoral", como se ha mencionado, introduce un desafío adicional al principio de igualdad del voto, dado que la concentración de apoyo en determinados distritos no solo puede generar un exceso de votos no traducidos en escaños, (derroche de votos) sino también exacerbar las asimetrías en la representación territorial. Esta situación se agrava cuando, la distribución desigual de escaños en relación con la población conduce a una infrarrepresentación o sobre representación de ciertos sectores. De esta manera la relación directa entre voto y resultado se trunca.

Dado a que se elige un senador por distrito, es importante centrar la atención en ello. En principio, cada escaño debería representar la misma cantidad de habitantes en todo el territorio electoral. Empero, la variación de la relación entre población y escaños puede incurrir en desatender el principio de igualdad del voto y su peso. (Nohlen: 1994: 48)

Sin embargo, cuando se atiende a observar los datos poblacionales se evidencian distorsiones en cuanto a la proporcionalidad representativa de cada distrito electoral, dado a que cada departamento (circunscripción uninominal) contiene diferente cantidad de votantes. En otras palabras, se vería distorsionado el grado de representación a causa de la variación demográfica de cada distrito. Tales distorsiones son productos accidentales de la distribución de la población sobre el territorio y no a causa de sesgo o manipulación electoral con arreglo a consideraciones políticas-partidarias, o como lo llama la literatura; *Gerrymandering* (Nohlen; 1994: 50-52). Esto implica que las grandes aglomeraciones se ven perjudicadas en términos de proporcionalidad de votos sobre escaños, en relación a los distritos con menos población.

La rigidez de cambio de las circunscripciones, no permite adaptar al desarrollo demográfico de los departamentos a la cantidad correspondiente de escaños, si se atiende el principio democrático, de que un voto tiene el mismo peso en todo el territorio. Por lo tanto, si pensamos en términos hipotéticos para que se cumpla con esta regla cada distrito debería contener el 5.2%³⁸³ de la población votante. Se diseña una tabla a fines de dar cuenta la cantidad de votantes por distritos y el porcentaje que representan estos en el padrón. Para mayor claridad, se agrega una columna donde se observa la distancia desde los porcentajes actuales y reales de votante a la media ideal. (*Tabla 1: Anexo*)

³⁸³ Total de electores dividido la cantidad de distritos. $(2.813.695) / 19 = 148,000$. Resultado expresado en términos de porcentaje.



Si bien, esta desigualdad es estrictamente de carácter geográfico, podemos observar que en una circunscripción un senador puede conseguir un escaño con nueve mil (9000) votos³⁸⁴ mientras que en otro distrito, para ganar un escaño es necesario un número mayor a doscientos cincuenta mil (25000) votos³⁸⁵. Se remarca así la diferencia ya mencionada.

En términos sintéticos, la manera en que el sistema electoral para cargos elegibles en el legislativo, en lo que atañe a senadores, genera una sobrerrepresentación para algunos casos (aquellos distritos que no alcanzan la media ideal), mientras que en otros la subrepresentación (aquellos distritos que superan la media ideal).

Con referencia a lo dispuesto para el cargo de Diputados, la aplicación de la fórmula proporcional para la totalidad del territorio permite el refuerzo del efecto proporcional del sistema electoral, es decir reflejar con la mayor exactitud posible la pluralidad de la fuerzas sociales y grupos políticos en la población (Nohlen: 94).

Uno de los efectos más notables es la posibilidad de que un partido pequeño logre representación parlamentaria con una cantidad relativamente baja de votos, mientras que un partido más grande podría quedarse por debajo de la mayoría absoluta de escaños en el parlamento.

Asimismo, este sistema también puede dificultar la construcción de mayorías parlamentarias sólidas y coherentes. Al no estar directamente ligado a la elección de individuos, sino más bien a listas partidarias, puede generar coaliciones fragmentadas y compromisos políticos más frágiles. Sin embargo, también puede ser interpretado como un reflejo de la pluralidad y diversidad de opiniones en la sociedad. Esto puede conducir a una representación más dinámica y actualizada en el parlamento, aunque también puede generar incertidumbre en cuanto a la estabilidad y la gobernabilidad. Para evitar ello, el régimen normativo estipula un número de veintiocho (28) escaños para el partido que obtenga mayor cantidad de votos.

La asignación automática de escaños adicionales al partido más votado busca mitigar el riesgo de fragmentación extrema en el parlamento, que favorece la gobernabilidad y la conformación de mayorías estables, sin dejar de lado la inclusión de otras fuerzas en los veintidós (22) escaños restantes.

Este planteo, sobre la inclusión política y la dinámica del sistema electoral, nos lleva a una evaluación crítica de la proporcionalidad de la cláusula de la barrera legal, ya que supone una serie de repercusiones dada su intención de exclusión y la limitación de la participación en beneficio de evitar la atomización parlamentaria. Por lo tanto, el análisis se centraría en determinar si esta cláusula está sobredimensionada o subvalorada. Esto en concreto es que el porcentaje mínimo requerido para obtener votos y adquirir escaños sea demasiado alto y difícil de superar para las minorías, o demasiado bajo y no cumpla función alguna. El primer fenómeno (sobredimensionado) afecta desproporcionadamente a minorías étnicas, grupos socioeconómicos desfavorecidos o movimientos políticos emergentes, menoscabando así la representatividad y la diversidad en el proceso político. Sin embargo, estas barreras tienen un impacto en cuanto a la legitimidad y la confianza en el sistema electoral. La existencia de requisitos legales restrictivos o discriminatorios puede ordenar la oferta electoral y evitar la presencia elevada de partidos pequeños que puedan minar la estabilidad del sistema y fomentar la fragmentación en la composición del parlamento (Bardaji Blasco: 2010; 45-46).

La relación entre la legitimidad y la confianza en el sistema electoral se manifiesta de manera crítica en contextos donde, como en el caso de las elecciones de 2023 en la provincia de Santa Fe, se renuevan todos los cargos representativos, lo que intensifica la importancia de

³⁸⁴ Caso departamento Garay.

³⁸⁵ Caso departamento Rosario.



garantizar un marco normativo inclusivo que no solo favorezca la estabilidad del sistema, sino que también propicie la pluralidad en la representación política.

Impacto de la Normativa Electoral en la Representación Política de Santa Fe

La renovación total de los cargos provinciales en Santa Fe durante el año 2023 presenta un escenario de especial relevancia para el análisis de las dinámicas democráticas. En este sentido, la interacción entre los distintos niveles de representación, tanto ejecutivos como legislativos, permite observar cómo los mecanismos institucionales previamente mencionados configuran el comportamiento electoral y, en última instancia, la legitimación de los nuevos actores políticos.

Ahora bien, ¿se condicen los efectos teóricos mencionados en el apartado anterior con lo apreciado luego de las elecciones?.

Para dar una posible respuesta a este interrogante, realizaremos un análisis comparativo entre las elecciones PASO del 16 de julio de 2023 y las Elecciones Generales del 10 de septiembre de 2023. A la vez, es menester recuperar algunos datos de las últimas tres elecciones (2019-2015) para no incurrir en errores y poder establecer conclusiones más certeras. En consecuencia, se realiza un examen de los resultados electorales con el fin de evaluar los sesgos inherentes al sistema electoral y comprender la dinámica del sistema de partidos, con el objetivo de analizar cómo los primeros afectan a los últimos.

Para comprender cabalmente los efectos mecánicos en la dinámica política, es necesario analizar tres escenarios clave que corresponden a los cargos de 1] gobernador, 2] diputados y 3] senadores.

1] En el contexto específico de la elección para el cargo de gobernador, en las elecciones PASO en el año 2023, se registró la participación de un total de trece (13) listas representativas de siete (7) partidos políticos distintos. Sin embargo, este panorama diverso se vio significativamente reducido en la etapa general de la elección, donde solo cuatro (4) listas lograron avanzar, evidenciando un claro indicio de la tendencia hacia la concentración partidista en el sistema electoral. Esto adquiere mayor relevancia al observar los porcentajes finales del resultado electoral. La distribución de los votos refleja una preferencia mayoritaria hacia las dos listas; Unidos para Cambiar Santa Fe (55,71%) y Juntos Avancemos (29,39%) que presentaban las mayores probabilidades de alcanzar la victoria final, lo cual indica una consolidación de fuerzas en torno a las opciones de candidaturas consideradas más competitivas o con mas posibilidades reales de éxito. Se recupera en una tabla, los datos concretos.

PARTID O	NOMBRE	Votos Partido	%Partido s/ Votos Válidos
102	UNIDOS PARA CAMBIAR SANTA FE	1.031.964	55.71
83	JUNTOS AVANCEMOS	544.468	29.39
38	VIVA LA LIBERTAD	113.985	6.15
95	FRENTE DE IZQUIERDA Y DE TRABAJADORES	74.651	4.03



Fuente: SISTEMA DE ESCRUTINIO DEFINITIVO ELECCIONES GENERALES 10 DE SEPTIEMBRE DE 2023. Tribunal Electoral de La Provincia de Santa Fe.

En las elecciones PASO³⁸⁶ del año 2019, se registró la participación de ocho (8) listas, sin embargo, en las elecciones generales³⁸⁷ solo compitieron tres (3) de ellas. Al igual que en el escenario anterior, debemos examinar los resultados obtenidos. Aunque se observa la posibilidad real de competencia y adquisición del cargo por parte de dos partidos, Juntos y Frente Progresista, Civico y Social es notable que el electorado estuvo dividido en tercios. Esta división, sin embargo, no contrarresta la tendencia hacia la formación de un gobierno efectivo y la reducción de la fragmentación entre los candidatos.

PARTID O	NOMBRE	Votos Partido	%Partido s/ Votos Válidos
40	JUNTOS	745.996	40.54
16	FRENTE PROGRESISTA, CIVICO Y SOCIAL	668.269	36.32
44	CAMBIEMOS	348.728	18.95

Fuente: SISTEMA DE ESCRUTINIO DEFINITIVO ELECCIONES GENERALES 16 DE JUNIO DE 2019. Tribunal Electoral de La Provincia de Santa Fe.

Este análisis pone de manifiesto la capacidad del sistema electoral para propiciar la concentración de partidos, tendiente al bipartidismo o bicoalicionista, creando así un entorno donde la diversidad política inicial se ve reducida drásticamente en la fase definitiva de la elección. El principal logro es establecer un gobierno efectivo. De este modo, se reduce la fragmentación y promueve la consolidación de fuerzas políticas. Esta simplificación del espectro político facilita la elección para los votantes, garantizando claras alternativas entre dos opciones principales. La competencia resulta más equilibrada entre los partidos en disputa, lo que contribuye a la legitimidad del gobierno resultante.

2] En el marco de los efectos del sistema electoral para Senadores, en términos teóricos se evidencia la presencia de un partido predominante en el interior de cada distrito, lo que conlleva a que la oposición carezca de posibilidades de obtener algún escaño. En términos empíricos se constata de la siguiente manera; en la provincia, el 11% de los distritos experimentaron la reelección de candidatos en 2015, 2019 y 2023, mientras que el 31% logró la reelección en dos de los tres períodos mencionados. Únicamente el 10% de los distritos registraron un cambio de poder en los períodos electorales mencionados. (*Tabla 2: Anexo*). Este fenómeno da lugar a la formación de lo que aludimos como "bastión electoral", caracterizado por poseer un sólido y consistente respaldo hacia un partido político o un candidato en una región geográfica determinada, en parte asociada a la distorsión proporcional representativa que los distritos electorales sostienen. En la tabla adjunta, resaltado en rojo, se pueden identificar los partidos o candidatos que han logrado ser reelectos en al menos dos de las últimas tres elecciones. En este sistema, el factor determinante radica en la capacidad de ganar la circunscripción electoral.

³⁸⁶ 28 de abril de 2019.

³⁸⁷ 16 de junio de 2019.



La estabilidad del poder manifiesta en los bastiones electorales, donde un partido político o una coalición establecen una base sólida de apoyo en una región específica, puede generar una continuidad en el ejercicio del poder en dicha área a lo largo de periodos extendidos, debido a la ventaja electoral considerable que el partido dominante ostenta sobre sus oponentes. Los partidos pequeños tienen posibilidad de éxito cuando los electores se concentren regionalmente o puedan pactar en coaliciones a nivel territorial. La dispersión geográfica tiene una gran importancia ya que esta distribución del electorado, refleja el grado de heterogeneidad de la sociedad en su conjunto. Empero, como el foco de análisis está en la circunscripción electoral, la variación demográfica entre los distritos electorales puede distorsionar la proporcionalidad representativa, ya que no todos contienen la misma cantidad de votantes, lo cual puede resultar en la formación de "bastiones electorales", es decir áreas donde un partido político o coalición tiene un apoyo sólido y consistente. Esta rigidez en la adaptación de las circunscripciones a los cambios demográficos puede afectar el principio democrático de que cada voto tenga el mismo peso. En este sentido, se observa que las grandes aglomeraciones pueden estar subrepresentadas en términos de proporcionalidad de votos sobre escaños, mientras que los distritos menos poblados pueden estar sobrerrepresentados.

3] En relación a los efectos del sistema de representación proporcional en el caso de la elección de diputados, su objetivo es reflejar de manera precisa la diversidad de fuerzas sociales y grupos políticos en la población mediante una fórmula proporcional aplicada en todo el territorio. Empero, se evidencia que de las treinta (30) listas presentadas en las elecciones PASO del 16 de julio de 2023, solamente seis (6) participaron en las elecciones generales y todas lograron obtener escaños. Esta reducción notable en el número de participantes puede atribuirse a la existencia de una barrera legal; concretamente, quince (15) de las treinta listas originales no alcanzaron el mínimo requerido del 1,5% de los votos del total del padrón.

Es relevante también traer a colación los resultados de las elecciones de 2019, donde de las veinticinco (25) listas presentadas en las PASO del 28 de abril de 2019, únicamente seis (6) llegaron a las elecciones generales del 16 de junio de 2019, todas las cuales obtuvieron escaños. De manera análoga al caso anterior, catorce (14) de estas listas no superaron la barrera legal. Por lo tanto, se puede argumentar que si bien el sistema favorece la inclusión de diversas voces en el parlamento, también limita la fragmentación del mismo. Esto es, tiende a favorecer al partido más grande. Así, se intenta reflejar con precisión la diversidad de fuerzas sociales y políticas en la población, al permitir que, incluso partidos pequeños obtengan representación parlamentaria con un número relativamente bajo de votos. Sin embargo, esto también puede dificultar la formación de mayorías sólidas en el parlamento, al depender de coaliciones fragmentadas y compromisos políticos más frágiles. En este sentido, se evidencia un equilibrio delicado entre la inclusión y la capacidad de acción política en el contexto parlamentario.

Ahora bien, luego de haber analizado cada efecto resultante del sistema electoral es pertinente poner atención a la relación entre la teoría electoral y su praxis en el sistema santafesino para revelar tanto puntos de continuidad como de ruptura.

En términos de continuidad, el sistema mayoritario aplicado en la elección de gobernador en Santa Fe confirma los postulados teóricos que lo asocian con una tendencia hacia la concentración partidaria y la reducción de la fragmentación política. La teoría sostiene que los sistemas mayoritarios, al premiar al candidato que obtiene la mayor cantidad de votos sin necesidad de una mayoría absoluta, incentivan a los actores políticos a consolidar sus fuerzas en torno a dos grandes bloques competitivos, lo que facilita la formación de gobiernos más



estables y efectivos. Esta dinámica tiende a generar un escenario bipartidista o bicoalicionista, donde las opciones políticas se reducen en la fase final de la elección, eliminando a los candidatos con menor probabilidad de éxito. En la práctica, este fenómeno se observa claramente en el contexto santafesino, donde, a pesar de una oferta inicial diversa en las elecciones primarias (PASO), el número de listas competitivas se reduce drásticamente en la etapa general, concentrando los votos en torno a las dos principales coaliciones. De este modo, el sistema mayoritario no solo simplifica el espectro político, sino que también contribuye a una mayor legitimidad del gobierno al ofrecer alternativas claras y competitivas, facilitando así la gobernabilidad y disminuyendo la atomización del poder político.

Sin embargo, en la praxis también se evidencian puntos de ruptura respecto a ciertos supuestos teóricos. En el caso de la elección de senadores, la normativa teórica apunta a una distribución equitativa de los escaños basada en criterios territoriales, ya que busca que cada distrito cuente con una representación igualitaria. No obstante, en la práctica, la disparidad en la distribución demográfica entre los distintos distritos genera lo que se conoce como "bastiones electorales". Estas son regiones donde un partido o coalición establece un dominio electoral persistente, debido a que la concentración de votos en áreas geográficamente pequeñas otorga a ciertos partidos una ventaja significativa en términos de representación. Este fenómeno socava el principio de equidad representativa, ya que los distritos menos poblados tienden a estar sobrerrepresentados, mientras que las grandes aglomeraciones urbanas quedan subrepresentadas. En consecuencia, se produce una distorsión en la proporcionalidad de votos y escaños que pone en tensión el ideal democrático de que cada voto tenga el mismo peso. Esta dinámica, si bien es congruente con las reglas formales del sistema, revela una desconexión entre el objetivo teórico de representación equitativa y los efectos reales de la implementación del sistema electoral.

En cuanto a los diputados, el sistema proporcional teóricamente favorece la pluralidad política y garantizar una representación más equitativa de las diversas voces en el parlamento. Sin embargo, en la práctica tiende a excluir a partidos menores que no alcanzan la barrera legal establecida. Este aspecto refleja una ruptura parcial con la idea de plena inclusión que se supone inherente a los sistemas proporcionales, ya que el sistema, si bien incluye a partidos más pequeños que logran superar esa barrera, a la vez limita la fragmentación lo que sugiere un equilibrio de fuerzas entre la inclusión de diversas fuerzas políticas y la necesidad de mantener la gobernabilidad y la funcionalidad del parlamento. En este sentido, el equilibrio que se busca entre representación y eficacia no se articula de manera completamente lineal, ya que las condiciones prácticas de la competencia electoral imponen restricciones que no siempre son consideradas en las teorías proposicionales.

Cada escenario presenta sus propias tensiones y compromisos. Sin embargo, estos no sólo bosquejan las dinámicas particulares de cada nivel de representación política, sino que también destacan los desafíos inherentes a la implementación de un sistema que satisfaga los imperativos democráticos de los tiempos que corren. Este contraste, entre las expectativas teóricas y la realidad práctica, se evidencia la complejidad del sistema electoral y su capacidad para cumplir con los imperativos de los principios democráticos y la representación, sin perder de vista la estabilidad, la gobernabilidad y la inclusión de todos los sectores de la sociedad. Este equilibrio, consideramos, requiere un continuo examen y ajuste del sistema electoral en función de las necesidades y realidades cambiantes de la sociedad santafesina.

RESULTADOS



En el presente estudio, hemos explorado en profundidad el sistema electoral de la provincia de Santa Fe, un campo de análisis que, aunque bien documentado a nivel nacional y comparado, ha sido insuficientemente investigado en sus particularidades provinciales. A través de un análisis exhaustivo de los resultados electorales para gobernador, senadores y diputados en los años 2015, 2019 y 2023, se buscó entender cómo las reglas electorales influyen en el comportamiento de los actores políticos en Santa Fe.

El aporte fundamental del estudio, es reconocer tres escenarios con sus respectivos efectos.

El primer escenario observado se refiere al sistema de representación mayoritaria para el cargo de gobernador. Este sistema, al exigir que un candidato obtenga la mayoría absoluta de los votos, tiende a reducir la fragmentación política y a concentrar el poder en pocas fuerzas políticas. Como resultado, se promueve un entorno bipartidista que simplifica la elección para los votantes al ofrecerles opciones claras entre dos alternativas principales. Esta concentración también facilita la formación de gobiernos más estables y efectivos, dado que reduce la necesidad de coaliciones amplias y, por ende, potenciales conflictos dentro del gobierno. Sin embargo, esta tendencia a la simplificación también puede limitar la diversidad política y la representación de minorías en el gobierno, creando un sistema que, aunque efectivo en términos de gobernabilidad, puede no reflejar adecuadamente la pluralidad de opiniones dentro de la provincia.

El segundo escenario, relacionado con la elección de diputados bajo un sistema de representación proporcional, presenta una dinámica diferente. Este sistema permite que una gama más amplia de partidos y coaliciones obtengan representación en el parlamento, reflejando de manera más precisa la diversidad de la sociedad santafesina. Aunque esto promueve una inclusión más amplia, también introduce desafíos significativos en la formación de mayorías sólidas y estables. La necesidad de formar coaliciones puede llevar a compromisos políticos que a veces resultan en una acción legislativa menos decidida o efectiva. Por lo tanto, el equilibrio entre inclusión y capacidad de acción política se convierte en un punto crítico en el análisis de este sistema.

Finalmente, el tercer escenario examina el sistema electoral para senadores, donde la representación está influenciada por la dispersión geográfica y las características regionales. Aquí, la capacidad de los partidos pequeños para tener éxito depende en gran medida de la concentración de su apoyo en regiones específicas o en la formación de coaliciones regionales. La distribución desigual de los electores entre distritos puede llevar a una representación desproporcionada, afectando la igualdad del voto. Las áreas con grandes poblaciones pueden estar subrepresentadas, mientras que los distritos menos poblados pueden disfrutar de una sobrerrepresentación. Este desequilibrio puede distorsionar la proporcionalidad representativa y, por ende, el principio democrático de igualdad en el peso del voto.

En conjunto, estos tres escenarios reflejan la complejidad del sistema electoral santafesino y los desafíos inherentes a la búsqueda de un equilibrio entre representatividad y estabilidad política. La existencia de diferentes efectos según el tipo de cargo elegido pone de manifiesto la dificultad de diseñar un sistema electoral que satisfaga simultáneamente todos los imperativos democráticos y políticos.

Los hallazgos de este estudio subrayan la necesidad de un examen continuo y ajustes en el sistema electoral provincial para adaptarse a las cambiantes realidades sociales y políticas. La coexistencia de múltiples sistemas de representación dentro de un mismo marco electoral plantea interrogantes sobre cómo se pueden reconciliar las discrepancias entre los principios de representación y los objetivos de estabilidad política. En simultáneo, podemos sostener



que la continua reflexión sobre las dinámicas entre las normas electorales y las prácticas políticas concretas es esencial para una comprensión más completa y una eventual optimización del sistema electoral.

En conclusión, el sistema electoral de Santa Fe demuestra ser un campo complejo y multifacético que requiere una atención constante para garantizar que las reglas del juego político sigan reflejando fielmente las demandas y la diversidad del electorado y sobre todo las necesidades de la sociedad santafesina.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguirre, J.L - Guerrero, M.G. (2019): Efectos del sistema electoral en la dinámica del sistema de partidos a nivel sub-nacional El caso de la provincia de Mendoza. Secretaría de Investigación y Publicación Científica. FCPyS. UNCuyo. Mendoza.
2. Bardají Blasco, G (2010): La representación política en disputa. Marco conceptual para el análisis de sistemas electorales con perspectiva de género. UN INSTRAW.
3. Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962).
4. Cox, G. (2004) y, La Coordinación Estratégica de los Sistemas Electorales del Mundo, Capítulos I al IV, Gedisa, Barcelona.
5. HISTORIA INSTITUCIONAL Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe.(2022) Dirección General de Protocolo y Ceremonial Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. Disponible en:
https://www.senadosantafe.gob.ar/sites/default/files/archivos/paginas/historia_institucional_para_web.pdf
6. Nohlen, D (1994) Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Capítulos IV: Sistema electoral: elementos particulares y efectos de los sistemas electorales, Capítulo V: Representación por mayoría y representación proporcional, Capítulo VII: Sistemas electorales individuales (por países): Inglaterra: el sistema de pluralidad anglosajón (pág. 154-173), Francia: sistema de representación por mayoría absoluta (pág. 174-194), Alemania: República de Weimar: representación proporcional pura (pág. 195-199), República Federal de Alemania: representación proporcional personalizada (pág. 200-223), Irlanda: Voto único transferible (pág. 230-237), México: sistema segmentado mayoritario (pág. 242-249), Capítulo IX: Tienen efectos los sistemas electorales que se pueden formular como leyes, FCE, México.
7. Page M. (2016): Breve Historia de las PASO. CIPPEC. Disponible en: <https://oear.cippec.org/novedades/breve-historia-de-las-paso/>
8. Payne, M. Zovatto, D. y Mateo Diaz, M. (2006), La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia democrática (IDEA) Cap. 2: Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática (pp. 35-55). Cap 3: Sistemas de elección legislativa y gobernabilidad democrática (pp. 57-105)
9. SISTEMA DE ESCRUTINIO DEFINITIVO ELECCIONES GENERALES. Tribunal Electoral de La Provincia de Santa Fe. Disponible en: <https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/elecciones/>
10. Sistema de Información Normativa (SIN) de la Provincia de Santa Fe (2024) disponible en <https://www.santafe.gov.ar/normativa/index.php>.



ANEXO

Tabla 1³⁸⁸:

Departamento	Cantidad de Votantes	Porcentaje de votantes	Distancia a la media ideal
La Capital	455.858	16.2%	-11%
Las Colonias	90.609	3.2%	+2%
San Jerónimo	69.873	2.4%	+2.8%
Garay	19.801	0.7%	+4.5%
Castellanos	150.227	5.3%	-0.1%
San Martín	55.012	1.9%	+3.3%
San Cristóbal	60.201	2.1%	+3.1%
San Justo	37.061	1.3%	+3.9%
Gral Obligado	153.291	5.4%	-0.2%
Vera	46.096	1.6%	+3.7%
San Javier	27.785	0.9%	+4.3%
9 de Julio	26.630	0.9%	+4.3%
Rosario	1.051.495	37.3%	-32.1%
Caseros	72.002	2.5%	+2.7%
Constitución	76.307	2.7%	+2.5%
Gral López	166.426	5.9%	-0.7%
Belgrano	39.277	1.3%	+3.9%
Iriondo	59.605	2.1%	+3.1%
San Lorenzo	156.139	5.5%	-0.3%

Fuente: Elaboración propia

³⁸⁸ El signo “más” (+) indica la cantidad que falta para alcanzar el porcentaje ideal, mientras que el signo “menos” (-) indica la cantidad sobrante en relación al porcentaje ideal.



Tabla 2:

Periodo 2015-2019			Periodo 2019-2023		Periodo 2023-2027	
Departamento	Partido ³⁸⁹	Apellido Senador	Partido	Apellido Senador	Partido	Apellido Senador
Belgrano	PJ	Comaglia	PJ	Cornaglia	UpCSF	Verdecchia
Caseros	PJ	Rosconi	PJ	Rosconi	PJ	Rosconi
Castellanos	PJ	Calvo	PJ	Calvo	UpCSF	Calvo
Constitución	UCR	Giacomino	UCR	Giacomino	UpCSF	Giacomino
Garay	PJ	Kaufman	PJ	Kaufmann	UpCSF	Baumgartner
General López	UCR	Enrico	UCR	Enrico	UpCSF	DiGregorio
General Obligado	UCR	Marcón	UCR	Marcón	UpCSF	Marcón
Iriondo	UCR	Rasetto	UCR	Rasetto	UpCSF	Rasetto
La Capital	PS	Jatón (R) ³⁹⁰				
La Capital	PS	González	PJ	Castelló	UpCSF	Garibaldi
Las Colonias	PJ	Pirola	PJ	Pirola	PJ	Pirola
9 de Julio	PJ	Gramajo	PJ	Gramajo	Unite	Gramajo
Rosario	PS	Cappiello	PJ	Lewandowski (R) ³⁹¹		
			PJ	Rabbia	UpCSF	Seisas
San Cristóbal	UCR	Michlig	UCR	Michlig	UpCSF	Michlig
San Javier	PJ	Baucero	PJ	Baucero	UpCSF	Dolzani
San Jerónimo	PJ	Capitani	UCR	Diana	UpCSF	Diana
San Justo	UCR	Borla	UCR	Borla	UpCSF	Borla
San Lorenzo	PJ	Traferri	PJ	Traferri	PJ	Traferri

³⁸⁹ PJ: Partido Justicialista. UCR: Unión Cívica Radical. PS: Partido Socialista. UpCSF: Unión para Cambiar Santa Fe.

³⁹⁰ Renuncia.

³⁹¹ Renuncia.



San Martín	PJ	Berra	PJ	Berra	UpCSF	Motta
Vera	PJ	Pucheta (F) ³⁹²				
Vera	PJ	Sosa	PJ	Sosa	PJ	Sosa

Fuente: elaboración propia.

³⁹² Fallecimiento.



¿Voto sincero o voto estratégico? Un análisis de la coordinación electoral en las elecciones a gobernador en la provincia de Buenos Aires (2023)

Daniel David Molina
UNTREF-UNSAM
dandamolina@gmail.com

Franco Della Vella
UNMDP-UNSAM
dellavellafranco@hotmail.com

María Sol Meglio
UNMDP-ISTeC-CONICET
mariasolmeglio@gmail.com

Resumen

En la presente ponencia se indaga sobre las dinámicas del voto en el ámbito subnacional. Para ello, se introducirá una discusión conceptual sobre las instituciones electorales y el voto para luego examinar, a través de una metodología tanto cuantitativa como cualitativa, los resultados de las Elecciones Generales para la categoría Gobernador en la provincia de Buenos Aires (Argentina), llevadas a cabo en el año 2023. A partir del abordaje de las líneas conceptuales más difundidas dentro del marco del estudio de los sistemas electorales y de sus consecuencias sobre los sistemas políticos, el resultado del análisis permite observar la preeminencia del voto sincero por sobre el voto estratégico. Este estudio exploratorio busca enriquecer la comprensión del voto en la escala provincial, desafiando las miradas nacionales al destacar las diferencias entre ambos niveles.

Palabras clave: coordinación estratégica, voto, instituciones electorales, política subnacional, sistema electoral, sistema político

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

El presente trabajo analiza los resultados de las elecciones generales del año 2023 para la categoría Gobernador en la provincia de Buenos Aires (PBA), en un contexto marcado por la conmemoración de 40 años de democracia en la República Argentina. Estas elecciones se



destacan no solo por su importancia histórica, sino también por la irrupción de una nueva fuerza política, *La Libertad Avanza (LLA)*, liderada por Javier Gerardo Milei.

Este fenómeno rompió con el formato y la dinámica de competencia partidaria del bicoalicionismo polarizado (Cruz, 2021) que ha caracterizado la política argentina desde 2015 y la bonaerense desde 2019, con el predominio de Unión por la Patria (ex Frente para la Victoria y Frente de Todxs) y Juntos por el Cambio (ex Cambiemos y Juntos). Particularmente, la entrada de *LLA* y la candidatura de Carolina Píparo a la gobernación de la PBA en el año 2023, generaron un escenario de competencia electoral que desafía las teorías clásicas sobre el comportamiento de voto en sistemas mayoritarios uninominales.

En este contexto, el artículo examina cómo las instituciones electorales, específicamente el sistema mayoritario uninominal de una sola vuelta, influyen en las preferencias del electorado bonaerense. Siguiendo los postulados teóricos de las "Leyes de Duverger," se esperaría que este sistema fomente el voto estratégico, concentrando el apoyo de los votantes en las dos opciones más fuertes para maximizar la efectividad de su voto. Sin embargo, los resultados electorales muestran una notable presencia del voto sincero, especialmente en el apoyo a un tercer espacio político, lo cual plantea interrogantes sobre la aplicabilidad de esta ley en el ámbito subnacional.

Asimismo, el trabajo incorpora los desarrollos teóricos de Gary Cox, quien expande el concepto de voto estratégico mediante la teoría de la coordinación estratégica. Cox sugiere que los sistemas electorales no solo afectan las decisiones de los votantes, sino también la estructura de competencia de los partidos, incentivando comportamientos que, bajo ciertas condiciones, pueden llevar a la consolidación de equilibrios no duvergerianos.

En el caso de la PBA, la consolidación de *LLA* como una tercera fuerza relevante evidencia un equilibrio alternativo, donde la coordinación estratégica no resulta en un bipartidismo estricto, sino que permite la competencia de múltiples fuerzas viables.

El presente artículo, por tanto, se centra en explorar cómo la dinámica subnacional y los equilibrios no duvergerianos permiten una configuración electoral que se desvía de las predicciones teóricas. Para ello, se combina un análisis metodológico mixto, empleando datos cuantitativos y cualitativos, con el objetivo de comprender las preferencias de los votantes bonaerenses y el impacto de un contexto político novedoso y disruptivo. Este enfoque permite una revisión crítica de las teorías electorales en sistemas subnacionales, donde las particularidades locales y las expectativas de los votantes juegan un rol fundamental en la configuración del panorama electoral.

Estructura del Problema

Los sistemas electorales son un componente central para entender cómo se configuran y consolidan los sistemas políticos. Según Pitkin (1985), el acto de votar no es solo una expresión individual, sino también una función legitimadora del gobierno en las democracias contemporáneas. No obstante, esta decisión individual se enmarca en un conjunto complejo de factores que condicionan el comportamiento electoral, tales como las reglas del juego, las motivaciones políticas de los actores y las expectativas públicas. El artículo aborda específicamente la influencia de las instituciones electorales en la configuración de votaciones estratégicas.

Objetivo del Estudio



Este trabajo tiene como objetivo principal analizar si en el contexto bonaerense prevalece el voto sincero o estratégico, y cómo los efectos de las instituciones electorales condicionan esta elección. Siguiendo a Duverger (1951) y Cox (1997, 2004), se indaga en los efectos psicológicos que el diseño de un sistema mayoritario uninominal de una sola vuelta tiene sobre los votantes y las élites partidarias.

Marco Teórico

El análisis de los sistemas electorales y su influencia en el comportamiento del voto ha sido un tema de estudio central en la ciencia política. En este sentido, Maurice Duverger fue pionero en destacar el impacto que tienen los sistemas electorales sobre la configuración de los sistemas de partidos. Según Duverger (1951), los sistemas mayoritarios de un solo miembro, como el de pluralidad simple, tienden a producir sistemas bipartidistas debido a dos efectos: uno mecánico y otro psicológico. El **efecto mecánico** excluye a los partidos que no logran la mayoría, reduciendo así su viabilidad, mientras que el **efecto psicológico** incentiva a los votantes a apoyar opciones viables para evitar "desperdiciar" su voto. Este fenómeno, conocido como voto estratégico, se produce cuando los votantes eligen no necesariamente a su candidato preferido, sino al que consideran con mayores posibilidades de éxito.

La teoría de Duverger fue expandida por Cox (1997, 2004) a través de su concepto de **coordinación estratégica**, que se refiere a cómo las reglas de un sistema electoral crean incentivos que llevan a los votantes y partidos a ajustar sus comportamientos en función de las expectativas de éxito. Cox desarrolló la idea del **equilibrio duvergeriano**, un estado en el que solo dos candidatos o partidos se consideran viables en función de la percepción de los votantes. Este equilibrio implica que, en sistemas mayoritarios, la competencia tiende a reducirse a dos fuerzas principales. Sin embargo, el politólogo estadounidense señala que pueden surgir **equilibrios no duvergerianos** cuando se mantienen más de dos opciones viables, especialmente en contextos donde las estructuras partidarias y las expectativas del electorado permiten la existencia de terceras fuerzas competitivas.

El contexto subnacional, en particular, ofrece un escenario privilegiado para analizar las dinámicas electorales (Calvo y Escolar, 2005). En las elecciones a Gobernador de la PBA de 2023, se observó un fenómeno que desafía la aplicabilidad de la Ley de Duverger. La consolidación de LLA como una tercera fuerza relevante sugiere la presencia de un equilibrio no duvergeriano, donde el voto sincero prevalece sobre el estratégico. Este resultado subraya la importancia de considerar los sistemas multinivel y las particularidades locales en el análisis de los sistemas electorales, ya que estos factores pueden permitir la coexistencia de más de dos fuerzas viables, como se observa en la provincia de Buenos Aires.

Además, el análisis de los sistemas multinivel (Norris, 2008; Suárez Cao, 2017) es fundamental para comprender cómo las dinámicas subnacionales influyen en la configuración del sistema de partidos y en la toma de decisiones del electorado. Este enfoque reconoce la interdependencia entre los niveles local, provincial y nacional, lo que a menudo resulta en dinámicas electorales que difieren de las observadas en el ámbito nacional. Al aplicar esta perspectiva, el estudio destaca cómo las especificidades subnacionales pueden desafiar las predicciones teóricas basadas en un único nivel de análisis, mostrando que los votantes bonaerenses en 2023 optaron por un voto sincero a pesar de estar inserto en un sistema que típicamente favorece el voto estratégico.

En resumen, este marco teórico se centra en la interacción entre las reglas electorales, el comportamiento estratégico y las particularidades subnacionales, con un enfoque en cómo



estas variables influyen en el comportamiento del electorado en sistemas electorales mayoritarios, como el de Buenos Aires. A partir de esta perspectiva, el estudio proporciona una revisión crítica de las teorías clásicas y contemporáneas, resaltando la importancia de adaptar estos modelos al análisis de contextos subnacionales.

Coordinación Estratégica y Voto Sincero

Los sistemas uninominales de una sola vuelta, según Duverger (1951), tienden a promover un sistema bipartidista al favorecer el voto estratégico. Cox (1997, 2004) expande esta teoría al sugerir que la estructura de nominación de los candidatos, la naturaleza de los distritos electorales y las fórmulas electorales constituyen subsistemas interdependientes. Este trabajo se adhiere a la definición amplia de sistema electoral propuesta por Cox, lo cual permite considerar no sólo los mecanismos de conversión de votos en escaños, sino también los incentivos que influyen en la conducta electoral.

Para desarrollar el concepto de voto estratégico según Maurice Duverger y Gary Cox, y su relación con los sistemas electorales, aquí se integra una discusión detallada sobre ambos autores en el contexto del texto original:

Voto Estratégico según Duverger y Cox: Concepto y Relación con los Sistemas Electorales

Maurice Duverger (1951) fue uno de los primeros en observar la relación entre sistemas electorales y el comportamiento del voto. Las "Leyes de Duverger", establecen que los sistemas electorales mayoritarios de un solo miembro, como el sistema de pluralidad simple (first-past-the-post), tienden a producir sistemas bipartidistas. Esto se debe a los efectos mecánicos y psicológicos del sistema electoral. El efecto mecánico radica en que los partidos que no ganan no obtienen representación, lo cual desalienta la fragmentación partidaria. Por otro lado, el efecto psicológico implica que los votantes tienden a apoyar a los candidatos con mayores posibilidades de éxito, generando así lo que se conoce como voto estratégico.

Definición y Situación del Voto Estratégico

Para Duverger (1951), el voto estratégico ocurre cuando un votante, al percibir que su candidato preferido tiene pocas posibilidades de ganar, decide apoyar a otro candidato con mayores posibilidades para evitar "desperdiciar" su voto. Este comportamiento se observa especialmente en sistemas uninominales mayoritarios, donde los votantes se concentran en los dos candidatos principales para maximizar el impacto de su decisión electoral. Así, el sistema electoral incentiva una reducción en el número de partidos competitivos, ya que los electores prefieren dar su apoyo a opciones viables. De esta manera, el voto estratégico surge como una respuesta a las restricciones impuestas por el sistema mayoritario, que tiende a limitar la representación a las fuerzas más fuertes y viables.



Gary Cox y la Coordinación Estratégica

Cox (1997, 2004) amplió el concepto de Duverger al desarrollar la teoría de la coordinación estratégica, la cual se refiere a cómo los sistemas electorales inducen a los partidos y votantes a ajustar sus comportamientos en función de las expectativas de éxito. Cox señala que los votantes y los partidos no solo reaccionan a los efectos mecánicos del sistema electoral, sino también a cómo las reglas del sistema crean incentivos para la coordinación. Según este autor, el voto estratégico se produce cuando los votantes racionales intentan maximizar la efectividad de su voto apoyando a un candidato con opciones reales de ganar. Esto sucede especialmente en sistemas de pluralidad simple, donde se incentiva la concentración del voto en dos opciones partidarias viables.

Cox explica el concepto de equilibrio duvergeriano, que es el estado en el que solo dos candidatos son considerados viables debido al efecto de las expectativas de los votantes sobre el comportamiento electoral. Cuando las condiciones no promueven esta consolidación, pueden surgir equilibrios no duvergerianos, donde se mantienen más de dos opciones viables. Esto suele ocurrir en contextos donde la información sobre las preferencias del electorado es incompleta o donde las estructuras partidarias permiten la existencia de terceras fuerzas competitivas.

Fallos de coordinación

El concepto de fallo de coordinación desarrollado por Gary Cox se refiere a situaciones en las que los actores políticos y los votantes no logran alinear sus comportamientos con el objetivo de maximizar los resultados de acuerdo con las expectativas del sistema electoral. En su obra, Cox (1997, 2004) explica que los sistemas electorales mayoritarios suelen inducir a los votantes a concentrarse en los dos principales candidatos viables, un proceso que genera lo que él denomina "equilibrio duvergeriano". Sin embargo, cuando los votantes no logran coordinarse de esta manera, se produce un fallo de coordinación que permite la supervivencia de múltiples opciones viables, generando un equilibrio no duvergeriano.

Fallos de Coordinación y su Causa

Un fallo de coordinación ocurre cuando los votantes, en lugar de concentrar su apoyo en un número limitado de opciones viables, dispersan sus votos entre múltiples candidatos debido a factores como la falta de información precisa, la incertidumbre sobre las preferencias de otros votantes, la percepción de que varios candidatos tienen opciones similares de ganar o cuando los electores deciden un apoyo electoral a “largo plazo” y no buscan maximizar sus “ganancias” electorales en un solo comicio. En otras palabras, para Cox (1997, 2004) los fallos de coordinación se explican por la falta de incentivos claros para votar estratégicamente, ya que los votantes no logran predecir con certeza cuáles son los candidatos con mayores posibilidades de éxito.

En contextos donde las encuestas son contradictorias y no hay una clara consolidación de segundas opciones, como ocurrió en la elección de la PBA entre los candidatos Carolina Píparo (LLA) y Néstor Grindetti (JxC), los votantes pueden percibir a más de dos candidatos



como viables. Esto crea un ambiente donde el voto sincero prevalece y el comportamiento estratégico se reduce, permitiendo que más de dos opciones compitan efectivamente.

Ejemplos de Fallo de Coordinación

Cox (1997, 2004) señala que el fallo de coordinación es común en sistemas donde la información sobre las preferencias de otros votantes es limitada o contradictoria, lo cual dificulta que los votantes identifiquen a los principales competidores. Además, factores como el deseo de expresar una preferencia sincera y el apoyo a opciones percibidas como un acto de protesta pueden también inducir a los votantes a dispersar su apoyo. En estos casos, el sistema electoral no logra cumplir su función de reducir el número de opciones viables, dando lugar a un equilibrio que permite la competencia de múltiples partidos o candidatos.

Cox (1997, 2004) argumenta que, en presencia de fallos de coordinación, los votantes no siguen un patrón de racionalidad instrumental al no poder identificar con claridad a los principales contendientes. Esto provoca que, en lugar de consolidar sus votos en torno a dos opciones, como predice la Ley de Duverger, el electorado se disperse, permitiendo la presencia de una tercera fuerza significativa en el sistema.

Relevancia para el estudio actual

En el contexto de las elecciones para Gobernador de la PBA de 2023, el fallo de coordinación se manifiesta en el hecho de que, ante la falta de claridad sobre el segundo puesto entre los candidatos Píparo y Grindetti, los votantes no pudieron identificar de manera efectiva a los principales contendientes, optando en cambio por un voto sincero. Esta dispersión del voto refleja un equilibrio no duvergeriano que se alinea con el concepto de fallo de coordinación de Cox, en el que el sistema electoral no logra reducir el número de competidores y permite la supervivencia de más opciones viables.

En resumen, los fallos de coordinación son fundamentales para entender por qué, en sistemas mayoritarios, puede prevalecer el voto sincero en lugar del estratégico. Al integrar este concepto, la ponencia puede demostrar cómo la incertidumbre y la falta de consolidación de opciones viables afectaron el comportamiento electoral, resultando en un escenario competitivo que desafía las expectativas de un sistema electoral que funciona como aliciente para el bipartidismo.

Relación con el Caso de la Provincia de Buenos Aires

En las elecciones de la PBA se observó un fenómeno que desafía tanto la Ley de Duverger como el equilibrio duvergeriano de Cox. A pesar de producirse en un sistema mayoritario uninominal, se consolidó una tercera fuerza, LLA, la cual atrajo una porción significativa de votantes.

Este escenario indica la presencia de un equilibrio no duvergeriano, ya que los votantes no se agruparon exclusivamente alrededor de dos candidatos principales. Los factores que contribuyeron a este fenómeno incluyen la percepción de una nueva opción viable, el contexto mediático que reforzó la visibilidad de esta tercera fuerza y el desencanto con las



opciones tradicionales, lo cual limitó los incentivos para el voto estratégico y promovió, en cambio, el voto sincero.

Este comportamiento electoral destaca la importancia de las especificidades subnacionales y de la teoría de los sistemas multinivel (Dosek y Freidenberg, 2013), pues aunque el sistema mayoritario usualmente favorece el voto estratégico, en ciertos contextos las estructuras electorales y partidarias pueden crear escenarios que desafían estas tendencias teóricas, permitiendo el desarrollo de equilibrios alternativos.

Metodología

El análisis se basa en un enfoque mixto que utiliza tanto datos cuantitativos como cualitativos. Se recopilieron datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires y encuestas de intención de voto realizadas por diversas consultoras políticas. La triangulación de datos, que incluye también la revisión de artículos periodísticos, permite capturar las complejidades del comportamiento electoral en el ámbito subnacional.

Análisis Cuantitativo

Los datos electorales fueron examinados a través de modelos estadísticos para identificar patrones de votación y evaluar la influencia de las variables institucionales en la preferencia por el voto sincero o estratégico.

Análisis Cualitativo

Se analizaron textos periodísticos y entrevistas realizadas a actores políticos para comprender cómo las percepciones sobre las oportunidades y restricciones electorales influyen en las estrategias de votación.

Análisis y Resultados

Prevalencia del Voto Sincero

Contrariamente a lo que se esperaría en un sistema mayoritario uninominal sin balotaje, el análisis muestra una fuerte preferencia por el voto sincero, especialmente en contextos donde no existen incentivos claros para el voto estratégico. En la provincia de Buenos Aires, la estructura electoral y la presencia de una tercera fuerza emergente rompieron con el formato de competencia bicoaliccionista del año 2019.

Equilibrio No Duvergeriano

La teoría de Duverger sugiere que en sistemas mayoritarios, el bipartidismo tiende a consolidarse; sin embargo, la aparición de LLA como un contendiente significativo en la elección bonaerense sugiere que el sistema electoral puede producir equilibrios alternativos. Este fenómeno coincide con la denominación de equilibrio no duvergeriano y sugiere que, bajo ciertas condiciones, el voto estratégico puede no eliminar terceras opciones.



El Impacto de las Encuestas y el Contexto Político

El análisis cualitativo revela que las encuestas de intención de voto y los medios de comunicación desempeñaron un rol significativo en la configuración de las expectativas de los votantes. La falta de un segundo lugar claro generó confusión y redujo los incentivos para votar estratégicamente.

Conclusiones

El presente artículo destaca la validez de los modelos de Cox (1997, 2004) para analizar la dinámica electoral en contextos uninominales subnacionales. A pesar de la tendencia hacia el voto estratégico en sistemas mayoritarios, el estudio sugiere que los votantes bonaerenses optaron por el voto sincero. Esta tendencia desafía las expectativas tradicionales y ofrece una perspectiva crítica sobre cómo las características del sistema electoral y el contexto político afectan las estrategias de votación.

Futuras Investigaciones

Se sugiere investigar cómo influye la reelección de candidatos en la prevalencia del voto sincero en elecciones subnacionales. Además, estudios futuros podrían examinar la interrelación entre dinámicas nacionales y subnacionales para comprender mejor las influencias cruzadas en las preferencias de los votantes.

Análisis Empírico

Contexto Electoral y Sistema de Elección

En la provincia de Buenos Aires, el cargo de Gobernador se elige mediante un sistema mayoritario uninominal de una sola vuelta (*first-past-the-post*)³⁹³. Esto significa que el candidato que obtenga un solo voto más que sus competidores resulta electo, sin necesidad de balotaje. Esta característica debería, en teoría, promover el voto estratégico, dado que los votantes buscan maximizar la efectividad de sus preferencias apoyando a candidatos con mayores posibilidades de éxito.

Sin embargo, en las elecciones del 2023, el sistema experimentó un comportamiento electoral que desafía esta predicción. En lugar de observar una consolidación de opciones alrededor de dos principales competidores, la votación reflejó una diversificación significativa con el fortalecimiento de una tercera fuerza, LLA, encabezada por Carolina Píparo. Este fenómeno plantea preguntas sobre la aplicabilidad de la Ley de Duverger en sistemas mayoritarios uninominales en contextos subnacionales.

Resultados y Comportamiento del Electorado

³⁹³ Ley electoral de la Provincia de Buenos Aires en el siguiente enlace:
<https://normas.gba.gob.ar/documentos/VGW7pIWV.html>



Tal lo estipula la Ley Provincial 5.109 (artículo 113) “La elección de Gobernador y Vicegobernador será hecha directamente por el pueblo por simple mayoría de votos; cada elector votará el nombre de un ciudadano para Gobernador y el de otro ciudadano para Vicegobernador”. Asimismo, en la selección de candidaturas denominado Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (EPAOS)³⁹⁴, en las elecciones generales del año 2023 compitieron cuatro fórmulas encabezadas por Axel Kicillof por Unión por la Patria (UxP), Néstor Grindetti por Juntos por el Cambio (JxC), Diego Santilli, también por Juntos por el Cambio (JxC), Carolina Píparo por La Libertad Avanza (LLA) y Rubén Sbrero, por el Frente de Izquierda y de los Trabajadores Unidad (FIT-U). Sin embargo, las EPAOS ya mostraron algunos elementos que es necesario destacar de cara a las elecciones generales. Los resultados que muestra la Imagen N°1 dan cuenta de la aparición de una novedosa y potente tercera fuerza electoral en la PBA (su primera aparición había sido en las elecciones legislativas del 2021) que salió como la segunda lista más votada en términos individuales luego de Kicillof y como tercer espacio político por detrás de la suma de los dos candidatos de JxC, Néstor Grindetti y Diego Santilli.

Según entendemos, la gran distancia que Kicillof obtuvo como candidato individual, ya sea en forma absoluta o relativa respecto del resto de los candidatos, y la falta de discernimiento sobre un posible segundo competidor claro, corresponden con las características de una elección bajo los efectos de “equilibrios no duvergerianos”, tal como describimos en el párrafo anterior. De esta manera, la distancia atribuida al primer lugar respecto del segundo y la falta de conocimiento sobre el tercero y segundos puestos, fueron insumos clave cuyos efectos psicológicos impactaron en las decisiones de los votantes de cara a las elecciones generales.

Imagen N°1. Resultados electorales de las EPAOS para la categoría Gobernador de la PBA 2023.



Fuente: Infobae (2023).

³⁹⁴ La Ley provincial 14.086 es una normativa que se sancionó durante fines del año 2009. Esta Ley provincial, con características similares a la reforma propuesta por la Ley N°26.571 de carácter nacional, estipula la realización de primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias para todos los cargos provinciales y municipales. Esta legislación establece dos aspectos cruciales que repercuten en la dinámica de la competencia política: en primer lugar, es obligatoria para todos aquellos partidos y coaliciones que compitan por los cargos en juego; y, en segundo lugar, se establece un piso mínimo de 1,5% de los votos positivos válidamente emitidos para poder participar en la segunda instancia, es decir en las elecciones generales (Clerici et al., 2020).



Por otra parte, los resultados obtenidos en las elecciones generales de 2023 muestran que Axel Kicillof (UxP) mantuvo un liderazgo significativo, seguido por los candidatos de Juntos por el Cambio y La Libertad Avanza, que competían por el segundo lugar. A nivel individual, Kicillof superó a sus competidores con una ventaja considerable, mientras que los demás candidatos permanecían casi en un empate técnico como fuerza política por la segunda posición, tal se puede observar en la siguiente imagen.

Imagen N°2. Resultados de las elecciones generales para la categoría Gobernador de la PBA 2023.

 ELECCIONES 22 DE OCTUBRE DE 2023 Escrutinio Definitivo JUNTA ELECTORAL Provincia de Buenos Aires PROVINCIA DE BUENOS AIRES		
Cargo: Gobernador		
Lista	Votos	%
134- UNION POR LA PATRIA	4.330.482	44,94
132- JUNTOS POR EL CAMBIO	2.563.582	26,61
135- LA LIBERTAD AVANZA	2.367.294	24,57
136- FRENTE DE IZQUIERDA Y TRABAJADORES UNIDAD	373.819	3,88
VOTOS POSITIVOS	9.635.177	90,24
VOTO EN BLANCO	980.563	9,18
VOTOS NULOS	61.207	0,57
TOTAL DE VOTOS	10.676.947	
TOTAL DE ELECTORES	14.059.933	
2 % DEL TOTAL DEL PADRON	281.199	

Fuente: Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires (2023).

Este escenario pone en evidencia la presencia de un *equilibrio no duvergeriano*, según la clasificación de Cox (1997, 2004). En vez de concentrar sus votos en los dos candidatos más fuertes, un segmento significativo del electorado optó por votar a un candidato de un tercer espacio político, tal cual se puede corroborar con los resultados obtenidos del cálculo del NEP³⁹⁵ asociado a esta elección, el cual arrojó un resultado de 2,99. Este resultado implica

³⁹⁵ El Número Efectivo de Partidos (NEP) es una medida utilizada en ciencia política para cuantificar la fragmentación o concentración de un sistema de partidos, considerando no solo la cantidad de partidos, sino también la distribución de poder entre ellos. Fue desarrollado por Markku Laakso y Rein Taagepera en 1979 y es ampliamente utilizado para analizar la competitividad y la estructura del sistema de partidos en contextos electorales.

El NEP se calcula utilizando la siguiente fórmula: $NEP = \frac{1}{\sum p_i^2}$ donde (p_i) representa la proporción de votos o escaños que obtiene cada partido. La fórmula toma el inverso de la suma de los cuadrados de las proporciones, lo que permite ponderar la relevancia de cada partido en función de su fuerza electoral o legislativa. El NEP indica el número efectivo de partidos en términos de competitividad y relevancia, diferenciándose del simple recuento de partidos porque pondera la influencia de cada uno. Este indicador tiene



que los votantes no respondieron a los incentivos típicos del sistema mayoritario, que busca reducir las opciones de competencia. En cambio, el electorado mantuvo su apoyo a La Libertad Avanza, demostrando una preferencia por el voto sincero, incluso si esto implicaba un riesgo de fragmentación del voto “anti” Kicillof.

Evidencias de un Voto Sincero

El voto sincero se manifestó en la reticencia de los votantes de La Libertad Avanza a cambiar su preferencia hacia candidatos de Juntos por el Cambio, que tradicionalmente hubieran sido los rivales de Kicillof en un sistema bipartidista. En el análisis de las encuestas de intención de voto previas a las elecciones, los votantes de Píparo mostraron una fuerte lealtad, no considerando seriamente otras opciones. Este patrón se mantuvo en la elección general, lo que indica que, aunque los votantes tenían conocimiento de la falta de viabilidad de Píparo para ganar, priorizaron su preferencia directa.

El análisis de los datos también mostró que muchos votantes de Píparo eran nuevos votantes o votantes desencantados con las opciones tradicionales, lo cual sugiere un rechazo hacia el voto estratégico, ya que percibían la elección de Píparo como un acto de protesta y una reafirmación de sus valores. Este fenómeno se alinea con las observaciones de Duverger (1951) sobre el "voto de protesta"³⁹⁶ en sistemas mayoritarios, que puede atraer a votantes a opciones no tradicionales.

las siguientes interpretaciones clave: NEP = 1: Existe un partido dominante que concentra prácticamente todo el poder electoral o legislativo, indicando un sistema de partido único. NEP cercano a 2: Sugiere la existencia de dos partidos principales que compiten por el poder, típico de un sistema bipartidista. NEP > 2: Refleja un sistema multipartidista, donde más de dos partidos tienen una influencia significativa. Este valor sugiere una fragmentación o dispersión del poder entre varios partidos. El NEP es útil para analizar sistemas electorales mayoritarios y proporcionales, así como para identificar la presencia de equilibrios no duvergerianos. En sistemas mayoritarios, un NEP superior a 2 indica que el voto no se concentra en dos principales opciones, permitiendo que existan más de dos partidos significativos, lo que sugiere un fallo de coordinación según la teoría de Gary Cox. Este indicador también permite comparar la fragmentación y la competitividad en diferentes contextos electorales. Por ejemplo, un valor elevado de NEP en un sistema mayoritario uninominal, como el de Buenos Aires, indicaría la presencia de terceras fuerzas significativas, desafiando la expectativa de un sistema bipartidista conforme a la Ley de Duverger. El NEP es un indicador poderoso para analizar la fragmentación y la distribución de poder en un sistema de partidos. Su capacidad para reflejar no solo la cantidad de partidos, sino también su influencia relativa, lo convierte en una herramienta esencial para entender sistemas electorales y detectar patrones como los equilibrios no duvergerianos, que pueden surgir en sistemas mayoritarios y que desafían las expectativas tradicionales de concentración del voto.

³⁹⁶ Voto de protesta y desencanto con partidos tradicionales: Duverger (1951) menciona cómo en sistemas mayoritarios, el *voto de protesta* surge cuando los votantes utilizan su voto para expresar su disconformidad con las opciones políticas establecidas, canalizando hacia candidatos de opciones no tradicionales. Este fenómeno puede atraer a electores desencantados que buscan un cambio en el sistema. Perfil de nuevos votantes y rechazo del voto estratégico: Downs (1957) y Cox (1997, 2004) observan que los nuevos votantes o aquellos desencantados tienden a rechazar el voto estratégico en favor de alternativas percibidas como más cercanas a sus valores. Esto ocurre especialmente cuando sienten que los partidos principales no representan sus intereses o cuando hay una percepción de que el voto por alternativas no convencionales tiene un valor simbólico. Voto de protesta como expresión de valores: Lipset & Rokkan (1967) documentan cómo los votantes pueden optar por un voto de protesta en momentos de cambio político o cuando las opciones tradicionales fallan en “reflejar” sus valores. Este comportamiento es especialmente común en sistemas donde los votantes perciben que su apoyo a una opción alternativa podría influir en el sistema, aunque no necesariamente gane.



Factores Exógenos e Influencias Contextuales

Además del análisis cuantitativo, la revisión de los contenidos de medios periodísticos y encuestas de consultoras políticas proporcionan una comprensión cualitativa del contexto electoral. A lo largo de la campaña, el escenario electoral fue fuertemente influenciado por el discurso disruptivo de Javier Milei y su impacto en el electorado bonaerense, que favoreció el surgimiento de La Libertad Avanza. Las encuestas publicadas por consultoras como CB Consultora (Imagen N°3), Proyección Consultores (Imagen N°4) y Julio Aurelio - ARESCO (Imagen N°5), mostraban una falta de claridad respecto al segundo lugar, la cual alimentó la incertidumbre entre los votantes y reforzó la falta de incentivos para un voto estratégico.

Estas incertidumbres fueron exacerbadas por la difusión de encuestas contradictorias y análisis en los medios, que subrayaron un empate técnico entre Píparo y Grindetti, lo cual pudo haber desmotivado a los votantes de realizar un voto estratégico a favor de Grindetti. Así, el comportamiento electoral de los votantes bonaerenses no reflejó un alto grado de racionalidad instrumental³⁹⁷, sino más bien alineado con el concepto de voto sincero, que Cox (1997, 2004) identifica como característico en situaciones donde las reglas electorales y las expectativas no promueven una consolidación efectiva alrededor de los dos principales competidores.

Imagen N°3. Encuesta de intención de voto para la categoría Gobernador de la PBA, realizada por CB Consultora³⁹⁸.



Fuente: CB Consultora.

³⁹⁷ El concepto de votante racional instrumental se basa en la idea de que los votantes actúan de manera estratégica para maximizar la utilidad de su voto, eligiendo entre las opciones que perciben como más viables dentro del contexto electoral. Este modelo fue popularizado por Anthony Downs en su teoría de la elección racional, donde plantea que los votantes se comportan de forma calculadora, evaluando los costos y beneficios de cada alternativa (Downs, 1957). Los votantes racionales tienden a apoyar a los candidatos con mayores probabilidades de éxito para evitar desperdiciar su voto en opciones que perciben como no competitivas.

³⁹⁸ Para mayor información sobre la ficha técnica se recomienda visitar el siguiente link:
<https://www.cronista.com/economia-politica/encuestas-de-elecciones-2023-al-filo-de-la-veda-quien-gana-en-pba/>



Imagen N°4. Encuesta de intención de voto para la categoría Gobernador de la PBA, realizada por Proyección Consultores³⁹⁹.



Fuente: Proyección Consultores.

Imagen N°5. Encuesta de intención de voto para la categoría Gobernador de la PBA, realizada por Julio Aurelio - ARESO⁴⁰⁰.



Fuente: Julio Aurelio - ARESO.

³⁹⁹ Para más información sobre la ficha técnica se recomienda visitar el siguiente enlace:
<https://infocielo.com/politica-y-economia/kicillof-grindetti-o-piparo-que-dicen-las-ultimas-encuestas-la-provincia-buenos-aires-n773663>

⁴⁰⁰ La encuesta completa con su respectiva ficha técnica se encuentra en el siguiente enlace:
<https://es.scribd.com/document/676004206/Encuesta-Aresco-October>



Discusión y Relación con el Marco Teórico

Este análisis empírico refuerza la importancia de las instituciones electorales y de la estructura política local en la configuración del comportamiento del electorado. Aunque los sistemas uninominales mayoritarios suelen inducir al voto estratégico, los resultados de la provincia de Buenos Aires muestran que otros factores, como la presencia de nuevas opciones políticas, el contexto mediático y las expectativas del electorado, pueden alterar significativamente estos patrones.

La relevancia de los equilibrios no duvergerianos en este contexto sugiere que los sistemas subnacionales poseen dinámicas electorales específicas que no siempre se alinean con las predicciones generales de la teoría. Al destacar la prevalencia del voto sincero, este estudio respalda la importancia de una perspectiva subnacional que considere las especificidades contextuales de cada región al momento de analizar la efectividad de los modelos teóricos aplicados en el estudio del comportamiento electoral.

Asimismo, la relevancia de los equilibrios no duvergerianos en este contexto sugiere que los sistemas subnacionales poseen dinámicas electorales específicas que no siempre se alinean con las predicciones generales de la teoría electoral. Este fenómeno se relaciona estrechamente con el enfoque de los estados multinivel, donde las particularidades regionales y locales tienen un impacto significativo en la configuración del sistema de partidos y las decisiones del electorado. Según Suárez Cao (2017) y otros estudiosos de la política subnacional, como Calvo y Escolar (2005), Escolar (2011) y Giraudy & Niedzwiecki (2022), los estudios subnacionales han revelado la importancia de considerar las escalas territoriales y el impacto de los gobiernos regionales en la política nacional. En este marco, las particularidades de cada nivel de gobierno, incluyendo el subnacional, crean dinámicas políticas que pueden diferir considerablemente de las observadas a nivel nacional.

Además, los estados multinivel, como se observa en las contribuciones de Welp, Freidenberg & Suárez Cao (2014), destacan la interdependencia entre los niveles locales, provinciales y nacionales, que a menudo resulta en dinámicas políticas complejas y en ocasiones contradictorias. Este enfoque permite comprender cómo las estructuras subnacionales pueden generar incentivos distintos para los votantes, dependiendo de sus contextos específicos. Al resaltar la prevalencia del voto sincero en Buenos Aires, este estudio se alinea con la idea de que el comportamiento electoral puede variar considerablemente según la región, desafiando así el determinismo de teorías basadas en un único nivel de análisis (Norris, 2008; Suárez Cao et al., 2017).

Por lo tanto, este estudio reafirma la importancia de una perspectiva subnacional en el análisis electoral, ya que los sistemas multinivel no solo permiten observar cómo operan las interacciones entre los distintos niveles de gobierno, sino que también explican por qué ciertos modelos teóricos, como los equilibrios duvergerianos, pueden no aplicarse uniformemente en contextos subnacionales. Así, este enfoque ayuda a evidenciar cómo los factores territoriales y de escala, que son fundamentales en la política subnacional, afectan tanto la estructura de competencia partidaria como el tipo de voto que prevalece en estos sistemas electorales (Ortiz de Rozas, 2016).

Referencias bibliográficas

Abal Medina, J. M. (2010). Manual de ciencia política. Buenos Aires: Eudeba.



Abal Medina, J., Suárez Cao, J. (2003). Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo Revista de Ciencias Sociales 14, 120-150. Recuperado de: RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1192>

Blutman, G., Estévez, A., & Iturburu, M. (2007). Introducción a la administración pública: nación, provincias y municipios. (H. Cao, Ed.) Buenos Aires: Biblos.

Calvo, E., Szwarcberg, M., & Juan Pablo Micozzi, J. F. (2008). Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas. En E.

Calvo, & J. M. Medina, El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina (pp. 63- 111). Buenos Aires: Jefatura de gabinete de ministros.

Celichini, D., Fuego Simondet, J., Lacour, P. (2023) Las claves de Kicillof, Píparo y Grindetti de cara al duelo electoral en la provincia de Buenos Aires. La Nación. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-claves-de-kicillof-piparo-y-grindetti-de-cara-al-duelo-electoral-en-la-provincia-de-buenos-aires-nid15102023/>

Colomer, J. (2004). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). Revista Española de Ciencia Política, 9, octubre, 39-63.

Cox, G. W. (1984). Elección electoral estratégica en distritos plurinominales: ¿votación de aprobación en la práctica? Revista Estadounidense de Ciencias Políticas, 722-738.

Cox, G. W. (1997). Hacer que los votos cuenten: coordinación estratégica en los sistemas electorales del mundo. Prensa de la Universidad de Cambridge.

Cox, G. W. (1999). Normas electorales y coordinación electoral. Revista anual de ciencia política, 2 (1), 145-161.

Cox, G. W. (2004). La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: hacer que los votos cuenten. Gedisa.

Déloye, Y. (2004). Sociología histórica de lo político. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

de Villalobos, A. (2023). Rubén Sobrero: “Las deudas de la democracia son las del capitalismo que sostiene”. Tiempo argentino. Recuperado de: <https://www.tiempoar.com.ar/economia/ruben-sobrero-democracia/>

dos Santos Maia, J., & Martins, T. C. (2021). Política Subnacional: Uma Agenda de Pesquisa Emergente. Revista Agenda Política, 9(3), 8-26.

Došek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai*, 4(7), 161-178.

Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. Journal of political economy, 65(2), 135-150. Doi: <https://doi.org/10.1086/257897>



Duré, M. (2023). Cómo saldrán las elecciones en la Provincia de Buenos Aires según las últimas encuestas. Cronista. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economia-politica/encuestas-de-elecciones-2023-al-filo-de-la-veda-quien-gana-en-pba/>

Duverger, M. (1954). Political Parties. New York: Wiley.

Duverger, M. (1957). Los partidos políticos. México D. F.: Fondo de cultura económica.

Easton, D (1953). The Political System. New York: Alfred A. Knopf.

Escrutinio definitivo PASO 2023: Kicillof fue el candidato más votado en Buenos Aires (2023). Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/583879-escrutinio-definitivo-paso-2023-kicillof-fue-el-candidato-ma#:~:text=En%20la%20categor%C3%ADa%20gobernador%2C%20Axel,Carolina%20P%C3%ADparo%2C%201.956.680.>

Escolar, M. (2011). Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral: Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos multinivel. Revista SAAP, 5(2), 263-304.

Feres C. (2021). Carolina Píparo la mujer que se repuso a situaciones dramáticas y asumió su primer mandato como diputada nacional. TN. Recuperado de: <https://tn.com.ar/politica/2021/12/08/carolina-piparo-la-mujer-que-se-repuso-a-situaciones-dramaticas-y-asumio-su-primer-mandato-como-diputada-nacional/>

Frederic, S., & Soprano, G. (2009). Política y variaciones de escalas en el análisis de la Argentina. Ciudad de Buenos Aires: Prometeo Libros.

Garriga, G. (2023). Nueva encuesta de provincia de Buenos Aires: Kicillof cómodo y Grindetti supera a Píparo. Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/590564-kicillof-comodo-y-grindetti-supera-a-piparo>

Giraudy, A., & Niedzwiecki, S. (2022). Multi-level governance and subnational research: Similarities, differences, and knowledge accumulation in the study of territorial politics. Regional & Federal Studies, 32(3), 393-411.

Grumm, J. G. (1958). Theories of electoral systems. Midwest journal of political science, 2(4), 357-376. Doi: <https://doi.org/10.2307/2108721>

Jackisch, C. (1997). Sistemas electorales y sus consecuencias políticas. Buenos Aires: CIEDLA.

Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires. Resultados electorales generales 2023. Recuperado de: <https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/resultados-generales/2023gob.pdf>

Kicillof, Grindetti o Píparo: qué dicen las últimas encuestas en la provincia de Buenos Aires (2023). Infocielo. Recuperado de: <https://infocielo.com/politica-y-economia/kicillof-grindetti-o-piparo-que-dicen-las-ultimas-encuestas-la-provincia-buenos-aires-n773663>

Kim, J. O., & Ohn, M. G. (1992). A theory of minor-party persistence: election rules, social cleavage, and the number of political parties. Social Forces, 70(3), 575-599. Doi: <https://doi.org/10.1093/sf/70.3.575>



Lijphart, A. (1994). Democracies: Forms, performance, and constitutional engineering. *European Journal of Political Research*, 25(1), 1-17. Doi: <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1994.tb01198.x>

Lijphart, A. (1996). Sistemas electorales y sistemas de partidos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 427-442.

Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). *Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction* (Vol. 2). New York: Free Press.

Llorens, F. (2019). Kicillof, otro porteño en la Provincia: ¿desde qué año no gobierna un bonaerense?. *El cronista*. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economia-politica/Kicillof-otro-porteno-en-la-Provincia-desde-que-ano-no-gobierna-un-bonaerense-20191211-0031.html>

Mauro, S., Paratz Vaca Naravaja, M. & Ortiz de Rozas, V. (2016). *Política subnacional en argentina. Enfoques y problemas*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Nohlen, D. (1981). La reforma de la ley electoral. *Pautas para una discusión*. Reis, (16), 135-143. Doi: <https://doi.org/10.2307/40182970>

Nohlen, D. (1993). *Sistemas electorales de América Latina. Debate sobre reforma electoral*. Lima: Fundación Friedrich Ebert

Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, D. F.: Fondo de cultura económica.

Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.

Nohlen, D. (2010). *Ciencia política y democracia en su contexto*. Quito: Tribunal contencioso electoral.

Nohlen, D. (2013). Controversias sobre los sistemas electorales y sus efectos. *Revista española de ciencia política*, 9-39.

Nohlen, D., Zovato, D., Orozco, J., & Thompson, J. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América latina*. México D. F.: Instituto interamericano de derechos humanos y otros.

Ollier, M. (2016). Maldita Buenos Aires. El resultado electoral 2015. *Revista SAAP*, 10(1), 141-162.

Oñate, P., & Ocaña, F. (1999). Análisis de datos electorales. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 339-342.

Ordeshook, P. C., & Shvetsova, O. V. (1994). Ethnic heterogeneity, district magnitude, and the number of parties. *American journal of political science*, 100-123. Doi: <https://doi.org/10.2307/2111337>

Ortiz de Rozas, V. (2016). Los estudios sobre política subnacional en Argentina. Recorrido por las diferentes disciplinas y perspectivas. Sobre un aporte a la escala de análisis y su afinidad con un enfoque centrado en los actores políticos y sus prácticas. *Cuadernos FHycS-UNJu*(50), 57-80.



Perfil de Axel Kicillof, el candidato que destronó a Vidal y devolvió al peronismo el poder en la Provincia. (2015). Infocielo. Recuperado de: <https://infocielo.com/politica-y-economia/perfil-axel-kicillof-el-candidato-que-destrono-vidal-y-devolvio-al-peronismo-el-poder-la-provincia-n111308>

Pérez Liñán, A. (2004). Los sistemas electorales y su impacto político: Los países de Mercosur en perspectiva comparada. *Revista argentina de ciencia política*, 35-54.

Picado León, H. (2008). Implicaciones jurídicas del sistema electoral. *Revista derecho electoral*, 33-61.

Quién es Carolina Píparo, la titular del ANSES del gobierno de Javier Milei (2023). Página 12. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/641406-quien-es-carolina-piparo-la-titular-de-anses-del-gobierno-de>

Quién es Néstor Grindetti, el presidente interino de Independiente (2023). La Nación. Recuperado de: <https://es-us.noticias.yahoo.com/n%C3%A9stor-grindetti-presidente-interino-independiente-211446029.html>

Rae, D. (1977). *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*. Madrid: CITEP D. L.

Rae, D. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

Resultados elecciones PASO 2023 en provincia de Buenos Aires: ¿quién ganó? (2023). Infobae. Recuperado en: <https://www.infobae.com/politica/2023/08/14/resultados-elecciones-paso-2023-en-provincia-de-buenos-aires-quien-gano/>

Riker, W. H. (1982). The two-party system and Duverger's law: an essay on the history of political science. *American political science review*, 76(4), 753-766. Doi: <https://doi.org/10.2307/1962968>

Rokkan, S. (1970). The growth and structuring of mass politics in Western Europe: reflections of possible models of explanation. *Scandinavian political studies*, 5(A5), 65-83. Doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1970.tb00472.x>

Rubén Sobrero (2016). Clarín. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/Perfil_0_ByiMmd32v7g.html

Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American political science review*, 64(4), 1033-1053. Doi: <https://doi.org/10.2307/1958356>

Sartori, G. (1968). Political development and political engineering. *Public policy*, 17, 261-298.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica

Suárez-Cao, J., Batlle, M., & Wills-Otero, L. (abril-junio de 2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. *Colombia Internacional*(90), 15-34.

Taagepera, R., & Shugart, M. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of electoral systems*. New York: Yale University.



Vallés, J., & Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y sistema representativo*. Barcelona: Ariel.

Welp, Y. (2015). Flavia FREIDENBERG y Julieta SUÁREZ-CAO (coords.). *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2014. 386 pp. *América Latina Hoy*, 69, 171-173.



Construir coaliciones, mantener la cohesión y ganar aliados. Análisis exploratorio de la dinámica legislativa nacional durante los gobiernos de Cambiemos y del Frente de Todos (2015-2023)

Foresti Joaquín Gonzalo

(UNGS-CONICET)

jforesti@campus.ungs.edu.ar

Resumen: La ponencia indaga en la construcción de mayorías legislativas en la Cámara de Diputados de la Nación Argentina durante las presidencias de Mauricio Macri (2015-2019) y de Alberto Fernández (2019-2023). Principalmente, el análisis se enfoca en la dinámica que mantuvieron los (inter) bloques de Cambiemos y del Frente de Todos al momento de ser oficialistas, prestando atención a cómo se organizaron y distribuyeron tareas políticas de cara a la discusión de leyes clave para cada Ejecutivo de turno. Ahora bien, en tanto se trató de dos gobiernos que necesitaron obligadamente el apoyo de la oposición para alcanzar éxitos legislativos, el trabajo también explora la relación que mantuvieron estos oficialismos con los bloques de la oposición parlamentaria. En lo que consideramos un de un trabajo inicial, se busca fortalecer una estrategia de análisis sociopolítica que, en el marco de una tesis doctoral, pueda abordar una temática poco explorada por los estudios legislativos en nuestro país relacionada con los modos en que los bloques legislativos se organizan y trabajan para conquistar mayorías legislativas en el marco de gobiernos de coalición que se encuentran en condición de minoría.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024



Introducción

La restauración de la democracia representativa en América Latina trajo aparejados diversos debates en torno a los regímenes políticos presidencialistas. En este sentido, trabajos pioneros advirtieron sobre ciertos “peligros” del presidencialismo, vinculados principalmente con los poderes especiales de los y las presidentes (Linz, 1990; O’Donnell, 1993) y la posible tendencia a la parálisis legislativa (Cox y Morgensten, 2001; Llanos y Nolte, 2006). A su vez, algunas de estas investigaciones señalaron la necesidad sistemática de los Ejecutivos latinoamericanos de contar con apoyos legislativos para lograr estabilidad política en el marco de democracias “poco institucionalizadas”. En efecto, aunque los partidos de gobierno en los regímenes presidencialistas no deben validarse a partir de una mayoría estable en el Poder Legislativo -como sí acontece en los regímenes parlamentaristas-, la falta de un contingente con capacidad de aprobar leyes suele ser leída como una debilidad política e institucional. En esta línea, se ha indicado que el multipartidismo y el presidencialismo representan una “difícil combinación”, ya que pueden propiciar gobiernos minoritarios y con bajo poder político-partidario (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997).

Con el paso de los años, se acentuó en la región un proceso de creciente fragmentación en los sistemas de partidos a nivel nacional, cuestión que generó condiciones para la formación de gobiernos de coalición (Abal Medina, 2024). Constituidos a partir de alianzas entre partidos políticos, la literatura académica sostiene que estos gobiernos requieren para su funcionamiento de la distribución de posiciones en el Poder Ejecutivo y en otras áreas gubernamentales clave, así como también, del establecimiento de mecanismos de coordinación que permitan sostener la cohesión de los socios de la coalición en el Poder Legislativo (Altman, 2000; Reniu y Albala, 2012; Cruz, 2019). A merced de los peligros expresados inicialmente, sucesivos presidencialismos de coalición en América Latina lograron sortear la “difícil combinación” garantizando el ejercicio del gobierno y la actividad parlamentaria, incluso en contextos donde las bancadas legislativas que representaban al oficialismo nacional se encontraban en condición de minoría (Pérez-Liñán, *et. al.*, 2023). Ante estas coyunturas, las estrategias a las que suelen recurrir las y los presidentes para ampliar apoyos en el Congreso son la incorporación al gobierno de partidos legislativos opositores mediante la cesión de ministerios y funciones en el Ejecutivo (Cheibub *et. al.*, 2004; Chasquetti, 2008); o, bien, la configuración de acuerdos coyunturales con bloques de la oposición según los proyectos de ley en tratamiento (Serrafero, 2006; Pérez-Liñán, *et. al.*, 2023).

En Argentina, las presidencias recientes de Mauricio Macri (2015-2019) y de Alberto Fernández (2019-2023) presentaron algunas de estas características. Se trató -incluso con sus matices en cuanto a bases de sustentación, estilos de gobierno y concepciones de gestión- de gobiernos de coalición que se mantuvieron en condición de minoría legislativa durante sus respectivos mandatos. En este marco, la ponencia explora aspectos ligados a cómo se construyeron mayorías legislativas en la Cámara de Diputados de la Nación durante estos periodos presidenciales⁴⁰¹. Principalmente, el trabajo se enfoca en la dinámica de negociación

⁴⁰¹ Se escogió como escenario de investigación la Cámara de Diputados porque representa un terreno donde ambos gobiernos compartieron la posición de minoría legislativa. Asimismo, porque esta cámara presenta potencialidades para estudiar el ejercicio del poder en un ámbito donde existe una vasta riqueza de perfiles,



que mantuvieron los (inter) bloques de Cambiemos y del Frente de Todos al momento de ser oficialistas, prestando atención a los mecanismos que emplearon en vistas de administrar posibles disidencias internas y garantizar la disciplina legislativa de la coalición en la Cámara Baja. A su vez, en tanto se trató de gobiernos que necesitaron obligadamente de apoyos externos para alcanzar éxitos legislativos, la ponencia también indaga en la relación que consolidaron estos oficialismos con los bloques de la oposición, buscando así dar cuenta de las negociaciones, acuerdos y disputas que condicionaron el tratamiento de algunas leyes clave del periodo 2015-2023.

Conforme hemos explorado en trabajos previos (Corral y Foresti, 2018, 2022; Corral *et.al.*, 2022; Foresti, 2020; 2023a; 2023b), los gobiernos de Cambiemos (2015-2019) y del Frente de Todos (2019-2023) privilegiaron principalmente una estrategia legislativa que buscó articular consensos “ley por ley”. Es decir, por sobre la convocatoria a partidos legislativos opositores a formar parte del gobierno, priorizaron articular consensos situados según los proyectos en tratamiento. Tal es así que el Congreso adquirió en años recientes un gran protagonismo durante los debates de algunas leyes fundamentales- como fueron la reforma previsional en 2017, el acuerdo con el Fondo Monetario internacional en 2022-, que expresaron la clara necesidad de mantener la cohesión en el marco de gobiernos de coalición y de ganar potenciales aliados ante oficialismos que no contaban con mayorías legislativas propias. Ante este tipo de discusiones legislativas, que en esta investigación definimos como leyes clave, nos preguntamos: ¿Cómo se organizaron los bloques de Cambiemos y del Frente de Todos para conquistar mayorías en la cámara baja? ¿De qué manera administraron ambos bloques oficialistas posibles disidencias internas ante los proyectos tratados? ¿Quiénes se encargaron en cada bloque de realizar el trabajo de intermediación política con legisladores de otras fuerzas para construir acuerdos parlamentarios? ¿En qué consistieron estos acuerdos y cómo se expresaron en las votaciones legislativas?

Al plantear estos interrogantes, la ponencia dialoga con temáticas asociadas a los estudios legislativos, los cuales son abordados mayormente en Argentina desde la ciencia política (Moscoso, 2015; Ortiz de Rozas, 2017). Este tipo de trabajos recurren generalmente a técnicas de análisis cuantitativas, de modo tal que las leyes y los proyectos de ley son considerados como unidades de análisis dentro de una gran muestra, la cual se puede corresponder, incluso, con periodos de largo plazo. De esta manera, se construyen indicadores que permiten analizar y comparar los niveles de productividad y de éxito legislativo de sucesivos gobiernos y en distintos países, así como también, los grados de participación legislativa de los bloques de la oposición (Mustapic, 2000; Jones *et. al.*, 2009; Calvo, 2013; Kikuchi y Lodola, 2014; Aleman y Clerici, 2022). Sin desconocer los aportes y contribuciones de este tipo de producciones, Gené (2014) destaca que las mismas pueden relativizar los contextos y situacionalidades donde los actores políticos se desenvuelven. En línea con la autora, consideramos que en la discusión y negociación de leyes clave existen dinámicas de poder históricamente situadas, cuya observación minuciosa podría contribuir a echar luz respecto de los modos en que los bloques legislativos se organizan y trabajan para conseguir mayorías en el marco de gobiernos de coalición. Debido a que el abordaje de estas dinámicas situadas puede ser escurridizo para los análisis estadísticos, proponemos

producto de la cantidad de representantes y la proporcionalidad en la conversión de votos en escaños que habilita el acceso a un número mayor de partidos políticos (Ortiz de Rozas, *et.al.*, 2020).



estudiarlas a partir de una estrategia cualitativa centrada en el estudio de casos específicos (Piovani, 2007).

En este sentido, el trabajo explora la dinámica legislativa durante el periodo 2015-2023 centrandolo en dos debates parlamentarios: el acuerdo con los *holdouts* (febrero-marzo de 2016) y la renegociación de la deuda pública con el Fondo Monetario Internacional (febrero-marzo de 2022). Los plazos mencionados entre paréntesis abarcan los tiempos que conllevaron los tratamientos de estos proyectos, incluyendo los diferentes “pasos” que se necesitan para la aprobación de una ley en Argentina⁴⁰². Para seleccionar los casos se tuvo en cuenta la discusión pública que estas leyes generaron, en tanto las distinguió una robusta cobertura en la prensa escrita y en medios audiovisuales nacionales. A su vez, se consideró el proceso que conllevó sancionar las medidas, señalando como rasgo común la consecución de trabajosos acuerdos en diferentes instancias previas a los plenarios, especialmente reuniones de bloque y de las comisiones legislativas. En tanto, el análisis se recorta a dos leyes que remiten a políticas socioeconómicas, ambas ligadas a los modos en que el Estado argentino se inserta en los mercados internacionales de créditos. En este plano, se justifica la selección atendiendo que se trató de dos gobiernos que, con sus distintos estilos y políticas, buscaron promover un cambio de rumbo respecto de la gestión económica del ciclo político precedente.

De cara a la reconstrucción y abordaje de los casos, se recopiló la información referida a las votaciones nominales en la Cámara de Diputados de la Nación y se relevaron los textos originales de los proyectos de ley, así como las modificaciones que estos recibieron durante sus respectivos tratamientos en comisión. Conjuntamente, la lectura sistematizada de las actas taquigráficas de los debates en comisión resultó de utilidad para identificar cómo se fueron estructurando los acuerdos legislativos, las disidencias internas y las eventuales tácticas de obstrucción, mientras que las actas de los plenarios permitieron cotejar estos comportamientos con los resultados de las votaciones nominales. Para acceder a estos documentos, se ingresó a la web oficial de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y se solicitaron actas a la Secretaría de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación. En tanto, el relevamiento de publicaciones especializadas en temas legislativos, así como el seguimiento minucioso de las redes sociales de quienes se desenvuelven como cronistas parlamentarios, permitió robustecer la información proveniente de los documentos oficiales. Por último, la lectura de periódicos de alcance nacional contribuyó a reconstruir el contexto socioeconómico y político en que se inscribieron los tratamientos parlamentarios de las leyes en cuestión.

La ponencia se organiza de la siguiente manera: en un primer apartado se presentan antecedentes académicos cuyos herramientas teóricas contribuyen a examinar la construcción de mayorías legislativas en América Latina. En tanto, los apartados dos y tres indagan en los debates legislativos propuestos como estudios de caso, presentando también una visión preliminar general respecto de la dinámica legislativa nacional durante los gobiernos de Cambiemos y del Frente de Todos. Para cerrar, en el apartado final se exhiben conclusiones iniciales y se bosquejan propuestas analíticas que, en el marco de una tesis

⁴⁰² Se trata, según Gradín y De Piero (2018), de instancias tales como la formulación de agenda legislativa, la redacción e ingreso de proyectos, la búsqueda de adhesiones, el debate en comisiones, la realización de audiencias públicas (según el tipo de proyecto de ley), la discusión al interior de los bloques e interbloques y, finalmente, la votación en las cámaras legislativas. En vistas de realizar un análisis minucioso de los debates en cuestión, la tesis busca indagar en todas estas instancias de discusión y negociación.



doctoral, apuntan a indagar con mayor exhaustividad los modos en que los bloques trabajan y se organizan para construir mayorías legislativas.

Coaligar y gobernar: construcción de mayorías en legislaturas fragmentadas

Nuestro trabajo conecta, principalmente, dos campos de investigación de los estudios políticos: los análisis centrados en el funcionamiento de las coaliciones políticas y los estudios legislativos. En este cruce, resultan de interés aquellas indagaciones que recogen la noción de coalición legislativa para estudiar las alianzas que consolidan los bloques parlamentarios con el fin de aprobar, rechazar o derogar leyes en el marco de legislaturas fragmentadas (Siavelis, 2004; Serrafero, 2006; Reniu 2009; Luna, 2016; Clerici, 2017; Corral y Wyczykier, 2020). Según exponen Pérez Liñán, Schmidt y Vairo (2023), la tendencia en años recientes a conformar coaliciones legislativas se sustenta en la creciente fragmentación de los sistemas de partidos latinoamericanos y su respectiva expresión en las cámaras legislativas. De este modo, ante contextos de oficialismos que se encuentran en condición de minoría, se generan condiciones para entablar acuerdos con bloques opositores que contribuyan a consolidar mayorías que garanticen la aprobación de leyes clave para el Poder Ejecutivo (Serrafero, 2006; Chasquetti, 2008).

Justamente, en la configuración de las coaliciones legislativas influyen la magnitud de los bloques, el grado de control que el Poder Ejecutivo tiene sobre el Poder Legislativo y el nivel de representación que tienen los partidos con los que se busca coordinar desde el gabinete presencial (Clerici, 2017). A su vez, la coyuntura político-económica y los resultados electorales son variables que también afectan la estabilidad de las coaliciones parlamentarias y pueden condicionar rupturas o articulaciones en los bloques (Jones y Micozzi, 2011). Otro factor de orden contextual relevante es el período conocido como “luna de miel”, el cual refiere a las condiciones favorables que se generan al inicio de un mandato para impulsar medidas prioritarias del Ejecutivo, en un marco donde los presidentes suelen ser valorados positivamente por la opinión pública (Luna y Rovira, 2021). Ante este escenario, suele considerarse que enfrentar a un presidente recién electo puede generar costos para los bloques opositores, especialmente aquellos que se definen como “moderados” o “centristas”. Ahora bien, aunque un alto nivel de popularidad presidencial puede contribuir al éxito legislativo del PEN, su efecto difiere según los proyectos en discusión (Feliú Ribeiro y Urdinez, 2017). De esta manera, la sensibilidad social respecto de las iniciativas que se debaten en el Congreso representa otra variable capaz de alterar la construcción de mayorías parlamentarias en una cámara legislativa.

En tanto, la distribución de incentivos selectivos y colectivos (nominación de líderes de bloque, presidentes de comisión y miembros del directorio de las cámaras) también representan herramientas que contribuyen a conquistar mayorías parlamentarias y compatibilizar las preferencias de legisladores opositores con la agenda de gobierno (Mustapic, 2000). En este sentido, las reuniones de bloque y de comisión se erigen como espacios donde líderes legislativos y representantes del ejecutivo sellan acuerdos políticos, seleccionan proyectos a debatir y deciden las reglas de consideración y sanción que regulan el trámite de las leyes nacionales (Calvo, 2013). En el caso de las comisiones, las mismas representan un terreno de negociación donde la oposición puede modificar proyectos del oficialismo y, eventualmente, elevar propuestas propias. Examinando la Cámara de Diputados de Brasil, Renno y Hiroi (2015) sostienen que, cuanto más heterogénea en materia ideológica y desorganizada en términos partidarios sea la oposición legislativa, existen



mayores dificultades para coordinar acciones que pongan a la defensiva al partido o coalición de gobierno. En este sentido, en un análisis acerca de la legislatura chilena, Toro Maureira (2007) indica que, mientras los partidos “centristas” suelen fluctuar en distintas direcciones, los más polarizados ideológicamente tienden a mostrar mayor unidad en su conducta legislativa. De este modo, la polarización de una cámara en espacios nítidamente diferenciados puede fortalecer a la oposición y limitar el control del PEN sobre la agenda legislativa en los países de la región (Santos *et.al.*, 2014).

En cuanto al comportamiento de las y los diputados nacionales, se ha resaltado que las “ambiciones” que estos persiguen son generalmente la reelección de la banca o el acceso a un cargo ejecutivo de mayor jerarquía (Jones *et.al.*, 2002, 2009; Lodola, 2009; Clerici, 2017). En el caso argentino, Rossi y Tommasi (2012) relacionaron el “esfuerzo legislativo” de las y los diputados nacionales -asistencia a comisiones y plenarios, leyes introducidas y enmendadas, etc.-, con el éxito político dentro del Congreso -reelección, convertirse en presidente o vicepresidente de la Cámara, presidente de una comisión-, y afuera -acceso a posiciones políticas más altas como presidente o vicepresidente, gobernador, senador nacional, ministro nacional o provincial-. En este plano, advierten que un mayor esfuerzo legislativo aumenta las posibilidades de reelección y de alcanzar posiciones de liderazgo en la cámara baja, aunque esto opera en sentido inverso cuando se busca un cargo en algún nivel ejecutivo. A su vez, la noción de disciplina partidaria también aparece como un elemento explicativo relevante para considerar las posibilidades de ascenso político de las y los legisladores. Carey (2007) la define como la habilidad de los partidos para lograr que sus miembros actúen de manera coordinada y homogénea en el Congreso, al tiempo que para medirla propone considerar la homogeneidad interna de cada bloque en función del nivel de acuerdo que exista entre sus integrantes respecto de los proyectos que se votan en las cámaras. Examinando votaciones nominales de la Cámara de Diputados de la Nación del periodo 1989-2007, Jones, Hwang y Micozzi (2009) sostienen que los principales partidos de Argentina (PJ y UCR) gozan de una alta disciplina partidaria y que nuestro Congreso se organiza a través de un único clivaje gobierno-oposición. Kikuchi y Lodola (2014) matizan esta afirmación y aseguran que las y los diputados que comparten espacio político con un gobernador provincial suelen romper la unidad partidaria en función de las demandas de sus líderes territoriales. Coincidiendo con esta posición, Calvo y Leiras (2012) analizan el grado en que estos colaboran con otros miembros de su delegación provincial, en comparación con los representantes de su partido, y detectan un incremento en la colaboración legislativa orientada territorialmente. Esto quiere decir que, en temas que atañen a algunas provincias, como los ligados a las denominadas “economías regionales”, diputados y diputadas de distintas extracciones tienden a acercar posiciones y romper la unidad de su bloque. Clerici (2020) agrega que, a mayor descentralización partidaria y fragmentación legislativa (Calvo y Escolar, 2005), el comportamiento territorializado tiende a incrementarse y tornarse decisivo en las votaciones nominales.

Puede observarse entonces que una dimensión relevante para analizar la dinámica legislativa en Argentina, que parece impactar de manera significativa en los modos de reclutamiento y comportamiento de las y los diputados dentro de la cámara, es la relación con los territorios donde estos construyen poder político (Ortiz de Rozas, 2016). En este contexto, diversos estudios politológicos centrados en el federalismo fiscal argentino, como el de Leiras (2013), señalaron la creciente vulnerabilidad de las arcas de las provincias y su notable dependencia con el Ejecutivo nacional, en paralelo de los altos niveles de “autonomía política” que gozan los gobernadores para definir las listas de candidatos a diputados y senadores nacionales. Este



doble juego generaría incentivos para que algunas leyes clave sean discutidas en el marco de intercambios fiscales – como la renegociación de fondos de la coparticipación impositiva (transferencias automáticas) o mediante transferencias discrecionales provenientes de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN)- que pueden luego expresarse en votos favorables al oficialismo nacional en el Congreso (Cao y Vaca, 2019). Para profundizar este aspecto, los estudios del federalismo fiscal sostienen también que las reglas electorales del sistema político argentino favorecen un esquema de *malapportionment*, a saber, una distancia entre el porcentaje de bancas legislativas que se reparten por provincia y la densidad poblacional de los distritos subnacionales (Gibson y Calvo, 2001; Eaton, 2003). Alegan entonces la existencia de una sobrerrepresentación legislativa de provincias denominadas “periféricas”, cuestión por la cual, de cara al tratamiento de leyes clave, existirían incentivos para que el PEN entable acuerdos con sus respectivos gobernadores, debido a que las concesiones a brindar serían menos costosas. En esta línea, Gibson y Calvo (2001) argumentan que diputados- de provincias “periféricas” tuvieron un rol clave para vehiculizar reformas económicas del menemismo en el Congreso, discutiendo así con los trabajos que distinguieron una organización legislativa en función de un único clivaje oficialismo/oposición.

Aun con matices entre sí, estos análisis recogen, en gran medida, marcos analíticos provenientes de la ciencia política (Moscoso, 2012; Ortiz de Rozas, 2017). Influenciadas por el institucionalismo de elección racional y con predominio de metodologías cuantitativas, se trata de investigaciones que poco ilustran respecto del quehacer político cotidiano de las y los diputados nacionales. Aunque la sociología política se había volcado históricamente a examinar aspectos ligados a las carreras políticas y perfiles sociales de las élites legislativas durante distintos periodos históricos (Canton, 1964; Ferrari, 2008; Canelo, 2011; Levita, 2015; Gené *et.al.*, 2018; Ortiz de Rozas *et.al.*, 2020), existen análisis recientes que empiezan a ocuparse del trabajo político que se realiza en la Cámara de Diputados de la Nación. En este sentido, la de trabajo político representa una categoría nativa utilizada por las y los políticos para dar cuenta de los esfuerzos e implicancias de las tareas que realizan y, a su vez, emerge como una herramienta conceptual para examinar la propia actividad cotidiana de las y los políticos (Gaztañaga, 2008; Hurtado, *et. al.*, 2018). Quienes emplean esta categoría, comprenden que las tareas políticas son difusas, multiformes y heterogéneas, de modo tal que no pueden escindirse de las escalas en que se ejercen, de las prácticas, estrategias y destrezas que se ponen en juego, de las interacciones que supone y de los objetivos que se persiguen. Se ha señalado entonces que, en Argentina, conocemos más sobre el trabajo político “militante” –hecho de actividades barriales, visitas en las casas, reparto de propuestas y boletas, movilización para actos y manifestaciones, comunicación de información sobre comicios, padrones y lugares de voto– que sobre el trabajo que realizan los “profesionales de la política” –resultante de la producción de políticas materiales e inmateriales, en las que se articula el mundo de las relaciones personales con el tejido institucional. No obstante, si bien aún son limitadas, valen mencionar las producciones de Ortiz de Rozas (2021, 2023), en torno a las prácticas territoriales de las y los diputados nacionales, Levita (2020), acerca de los legisladores “outsiders”, Longa (2023, 2024), sobre la labor política de los y las legisladores provenientes de los movimientos sociales, y Glasserman Apicella (2022), respecto del personal político femenino de la Cámara Baja⁴⁰³. En línea con estas investigaciones, Gené (2019) analiza el papel de los “armadores políticos” del Ministerio del

⁴⁰³ Vale también destacar, aunque refiera a otra cámara legislativa, el análisis etnográfico que realiza Fassi (2020) sobre el trabajo político en el Senado de la Nación Argentina.



Interior, es decir, aquellos que se consolidan como agentes especializados en la construcción de acuerdos políticos que contribuyen a garantizar gobernabilidad a nivel nacional. Este trabajo artesanal y cotidiano de intermediación política, poco explorado por los estudios legislativos de la ciencia política, resulta fundamental en las legislaturas latinoamericanas, ya que las mismas son en general multipartidarias y carentes de mayorías consolidadas que superen el 50% de las bancas (Calvo, 2014). En efecto, ante mayor fragmentación legislativa y debilidad del contingente que representa al oficialismo nacional, se generan condiciones para entablar este particular trabajo de intermediación.

En este marco, la búsqueda por construir mayorías legislativas fue desarrollada por las y los presidentes argentinos desde el retorno de la democracia, aunque las debilidades fueron diferentes según los escenarios y contextos⁴⁰⁴. Mustapic (2000) señala que, si bien los ex presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989) y Carlos Menem (1989-1999) no contaron con mayorías absolutas durante sus respectivos mandatos, esta condición no obstaculizó un importante nivel de éxito legislativo para los proyectos enviados por el Ejecutivo. Incluso, aunque en la gestión de Menem prevaleció la imposición de decretos por sobre la participación del Congreso (Llanos y Nolte, 2006), su gobierno necesitó ampliar apoyos legislativos para garantizar la aprobación de leyes laborales (Etchemendy y Palermo, 1998) y previsionales (Alonso, 1998), así como también, para sentar las bases del proceso de privatizaciones de distintas empresas públicas (Llanos, 1998). En estos debates, que se correspondieron con políticas estelares del ciclo menemista, se ha destacado que el peronismo tuvo como característica el sostenimiento de la disciplina partidaria del bloque del PJ en la Cámara de Diputados, luego de las fisuras generadas tras la creación del “grupo de los 8”⁴⁰⁵. Para ello, resultaron sustanciales las negociaciones con diputados justicialistas que tenían proximidad con el sindicalismo argentino, en tanto actor que podía bloquear las iniciativas enviadas por el gobierno menemista (Etchemendy, 2001). Así también, como ya fuera expresado, los intercambios fiscales con gobernadores provinciales, algunos incluso de signo político opositor al oficialismo nacional (Gibson y Calvo, 2001; Eaton, 2003; Leiras, 2013).

En tanto, la asunción de Néstor Kirchner en 2003 evidenció, nuevamente, la debilidad inicial de un presidente que asumió en minoría parlamentaria y con el peronismo fracturado en tres bloques en la Cámara de Diputados. Bonvecchi y Zelaznik (2006) apuntan que la construcción de una mayoría legislativa como base de sustentación política del proyecto kirchnerista avanzó muy rápidamente, al incorporarse al bloque diputados ex menemistas y

⁴⁰⁴ Desde la restitución democrática en 1983, todos los gobiernos nacionales enfrentaron momentos de debilidad en el Congreso (Calvo, 2013). Sin embargo, en los casos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, esto aconteció solo en algunos interregnos de sus respectivas gestiones. Ahora bien, el gobierno de Cambiemos representó el primero de la era democrática en transcurrir la totalidad de su mandato en minoría en ambas cámaras del Congreso (Di Mauro, 2020). En cuanto a la gestión del Frente de Todos, esta coalición asumió con mayoría en el Senado y perdió tal condición tras ser derrotado en las elecciones legislativas de 2021. De este modo, Fernández culminó su mandato con minoría en ambas cámaras. En la actualidad, el presidente Javier Milei se encuentra en franca minoría en el Congreso, aunque esa minoría es significativamente más importante que la de las dos gestiones precedentes.

⁴⁰⁵ El “Grupo de los 8” fue la denominación periodística de una facción de [diputados](#) que se alejó del bloque del PJ para formar un espacio independiente a inicios del gobierno de Menem. Las principales razones de esta ruptura fueron los indultos a jefes militares condenados por delitos de lesa-humanidad, el “giro” al [conservadurismo social](#) y el [liberalismo económico](#) que experimentó el gobierno de Menem con la incorporación de cuadros como [Álvaro Alsogaray](#), los escándalos de [corrupción](#) asociados al presidente, entre otras. Los integrantes del grupo fueron: [Germán Abdala](#), [Darío Alessandro](#), [Carlos “Chacho” Álvarez](#), [Luis Brunati](#), [Juan Pablo Cafiero](#), [Franco Caviglia](#), [Moisés Fontela](#) y [José “Conde” Ramos](#).



otros no peronistas pero afines al presidente. Esta construcción se sustentó en la estrategia de la “transversalidad”, especialmente tras las elecciones intermedias de 2005, donde se produjo la ruptura entre sectores kirchneristas y duhaldistas (Cherny, *et.al.*, 2008). Sin embargo, en la sucesiva presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011), el principal realineamiento legislativo se forjó al calor de la denominada “crisis del campo” y la derrota parlamentaria que sufrió el gobierno en 2008 con la resolución 125, cuestión que evidenció como la coyuntura político-económica puede incidir en la arena legislativa (Jones y Micozzi, 2011). A partir de este traspie, el gobierno kirchnerista sufrió una fragmentación en su bloque en Diputados producto de la diáspora de legisladores que formaron sus propios bloques provinciales o pasaron a fortalecer lo que desde entonces se denominó como “peronismo federal”. En este marco, se expandió la vocación negociadora del gobierno con el objetivo de construir una “nueva mayoría”, logrando así el apoyo de legisladores de diferentes procedencias (radicales, socialistas, fuerzas provinciales, etc.) en lo que significó una estrategia legislativa innovadora para el kirchnerismo (Zelaznik, 2011). No obstante, durante la segunda presidencia de Fernández de Kirchner (2011-2015), se consolidó una oposición sistemática y resistente a sus medidas (Bertino, 2013), la cual representó una antesala para la conformación de la coalición Cambiemos (Vommaro, 2017).

En referencia al gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), Zícari (2016) estableció una comparación con la fallida experiencia de la Alianza (1999-2001), subrayando como denominadores comunes su debilidad en el Congreso y la existencia de una oposición peronista fracturada en distintos bloques. En tanto, Vommaro (2019) identificó tres direcciones en la construcción de consensos políticos por parte del gobierno de Cambiemos: la consolidación del crecimiento nacional del partido del presidente Macri (Propuesta Republicana - PRO), la búsqueda de mayorías parlamentarias y la relación con los gobiernos provinciales. Advierte entonces que, si bien el oficialismo nacional fue exitoso en el plano legislativo durante su primer año de gestión (Vommaro y Gené, 2017a), esta coalición encontró sendas limitaciones para sobrellevar una serie de reformas políticas y socioeconómicas en el Congreso desde 2017 en adelante. Entre las razones del bajo cumplimiento de la agenda reformista, Gené y Vommaro (2023) destacan los problemas del oficialismo para administrar divergencias programáticas internas, la capacidad de bloqueo de la oposición legislativa y los rechazos de actores ligados a *policy legacies* del ciclo político precedente. Por su parte, Corral y Wyczykier (2020) analizaron en detalle el conflicto por el impuesto a las ganancias describiendo el modo en que las demandas sindicales se trasladaron al Congreso y caracterizando, en este plano, las coaliciones legislativas que se constituyeron en la votación de distintos proyectos que buscaron establecer modificaciones en el tributo durante el año 2016. En el caso de Freytes y Niedzwiecki (2018), resaltaron el quiebre social y político que representó para la gestión Cambiemos el tratamiento de la reforma previsional a fines de 2017, en tanto hecho que lesionó el vínculo del oficialismo con sectores opositores y condicionó el desenvolvimiento de las expectativas reformistas auguradas por el propio Macri.

Como puede observarse, si bien existen investigaciones que señalaron lateralmente aspectos ligados a la construcción de mayorías parlamentarias durante los gobiernos de Cambiemos y, en menor medida, del Frente de Todos (Corral *et. al.*, 2022; Oliveros y Vommaro, 2022; Garay y Simison, 2023; Longa, 2023; 2024; Retamozo y Trujillo Zalazar, 2024), no registramos análisis sistemáticos y específicos respecto de esta temática. Por nuestra parte, en producciones recientes identificamos factores internos y externos que incidieron en la construcción de coaliciones legislativas en el Congreso argentino durante la gestión de



Cambiamos (Corral y Foresti, 2018, 2022; Foresti, 2020, 2023a y 2023b). En cuanto al Frente de Todos, exploramos en un trabajo colaborativo la organización del gabinete de Alberto Fernández en función de los distintos sectores políticos que integraron la coalición, indicando la representación de los mismos en el Congreso (Corral, *et. al.*, 2022). De este modo, este trabajo busca profundizar tales líneas de investigación y consolidar a futuro una investigación doctoral de mayor envergadura que, en términos más generales, pueda echar luz respecto de un aspecto poco explorado por los estudios legislativos de la politología, relacionado con los modos en que se realiza el trabajo parlamentario de aprobar leyes clave en legislaturas fragmentadas y en contextos de gobiernos de coalición.

El acuerdo con los *holdouts* y la hora de la “oposición responsable”

Mucho se habló de la negociación con los holdouts, también conocidos como “buitres”. Ahora dependerá de este Congreso si terminamos o no de cerrar este conflicto que lleva 15 años. Confío que juntos vamos a construir los consensos necesarios⁴⁰⁶.

La coalición Cambiamos, integrada por partidos entre los que sobresalían Propuesta Republicana (PRO), la Coalición Cívica-Afirmación para una República Igualitaria (CC-ARI) y la Unión Cívica Radical (UCR), se impuso en las elecciones presidenciales de 2015 y puso fin a doce años de gobiernos kirchneristas⁴⁰⁷. Desde el inicio de esta gestión, se observó un claro control del partido del presidente en la estructura del gobierno nacional y en la gestión de políticas públicas, de modo tal que las y los miembros de PRO eran considerablemente mayoritarios en el gabinete nacional y en otras áreas clave del Estado (Gené y Vommaro, 2023). Sin embargo, esta predominancia en el Ejecutivo se contrarrestaba con algunas debilidades en el plano subnacional. En efecto, si bien PRO controlaba en diciembre de 2015 las gobernaciones de dos distritos de gran envergadura como la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴⁰⁸, la construcción política de este partido en gran parte de las provincias era escasa, al igual que su presencia en el Poder Legislativo Nacional (Vommaro, 2019). Justamente, de las 257 bancas de la Cámara de Diputados, el interbloque opositor del Frente para la Victoria (FPV) representaba la primera minoría con 97 escaños, mientras que Cambiamos detentaba 87 (42 de PRO, 38 de la UCR, 4 de la CC-ARI y 3 del Frente Cívico y Social de Catamarca). El Frente Renovador, que había impulsado la candidatura presidencial de Sergio Massa en las elecciones de 2015, se erigía como la principal tercera fuerza sumando 37 bancas, mientras que el resto de los escaños se los repartían entre bloques referenciados en gobernadores provinciales -que en este trabajo

⁴⁰⁶ Mauricio Macri 01/03/2016. Discurso de apertura de sesiones parlamentarias. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=NLJps7cr7hM>

⁴⁰⁷ En la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2015 Mauricio Macri obtuvo un 51,34 por ciento contra 48,66 por ciento de Daniel Scioli, cobrando notoriedad las victorias de Cambiamos en distritos como CABA, Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, Santa Fe, etc. En octubre de 2017, el oficialismo revalidó su performance electoral con victorias en 14 provincias, repitiendo los triunfos en los distritos más poblados.

⁴⁰⁸ A estas gobernaciones se sumaban las que eran controladas por la Unión Cívica Radical, como Mendoza y Jujuy, a la que se incorporó Corrientes en 2017.



definiremos como “bloques provinciales”⁴⁰⁹ - y pequeñas fuerzas legislativas como el Frente de Izquierda (FIT) o Libres del Sur. En cuanto a las 72 bancas del Senado, el Frente para la Victoria mantenía el histórico predominio justicialista con 42 legisladores, detentando la posibilidad de quórum propio, mientras que Cambiemos se constituía en segunda fuerza llegando a los 15 senadores (10 radicales, 4 de PRO y 1 del Frente Cívico Cordobés).

En línea con estas debilidades en el Congreso, las primeras medidas impulsadas por el gobierno de Macri se materializaron por la vía de decretos. De este modo, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) impulsó el levantamiento de los controles cambiarios y la desregulación del sistema financiero; la quita de retenciones a las exportaciones agropecuarias -con excepción de la soja- y la actividad minera; la reducción progresiva del impuesto a los bienes personales y el ajuste gradual de tarifas de servicios públicos (Vommaro y Gené, 2017a; Freytes y **Niedzwiecki**, 2018; Corral y Wyczykier 2020). Estas medidas, señala Canelo (2019), sentaron las bases de una política económica aperturista, contractiva en términos de empleo, salarios y consumo, y favorable a sectores vinculados con el capital financiero, el agro, la minería, el petróleo y la energía. A su vez, recién iniciada su gestión, Macri también tomó la decisión de derogar por decreto la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (N°26.522), cambiando así el rumbo estatal en torno uno los principales conflictos desandados durante el ciclo kirchnerista (Segura, 2011; Gradín y De Piero, 2018). En paralelo, el presidente decidió nombrar a Carlos Rosenkratz y Horacio Rossatti como jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, también por la vía de un decreto. Estas decisiones políticas tendrían su eco en el Congreso y encontraron en referentes políticos asociados al kirchnerismo las principales voces detractoras al gobierno nacional. En tanto, junto con la visualización del sector legislativo que oficiará como mayor foco de bloqueo a las iniciativas del Ejecutivo en este periodo (Corral y Foresti, 2022), estas políticas también avizoraron incipientes disidencias internas en la coalición Cambiemos⁴¹⁰.

No obstante, a pesar de estar en franca minoría legislativa, el oficialismo nacional aprovechó el recambio parlamentario para modificar posiciones en el palacio legislativo y comenzar a tejer alianzas con sectores de la oposición. Pocos días antes de cerrar el año 2015, algunos líderes legislativos kirchneristas, entre ellos Máximo Kirchner y Teresa García, fueron desalojados de sus oficinas, en un capítulo que la prensa tituló como “guerra de los despachos”⁴¹¹. En paralelo, la flamante presidencia de la cámara reorganizó el esquema de despachos realizando gestos a diputados y diputadas que habían mostrado ciertas diferencias y críticas a la última gestión presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. Conjuntamente, la designación de las presidencias de las comisiones se definió sin darle un alto grado de participación a la bancada del FPV que, por decisión de la expresidenta, quedaría a cargo de Héctor Recalde. Con estos movimientos iniciales, el gobierno nacional operaba minuciosamente para la ruptura del principal bloque opositor en la cámara. Esta gesta, comandada por Emilio Monzó y Nicolás Massot, presidente de la cámara de Diputados y jefe del bloque de PRO respectivamente, tuvo un rápido éxito en febrero de 2016 cuando se anunció la creación de un nuevo bloque denominado “justicialista”. El mismo fue integrado por 17 legisladores ex FPV que, en su mayoría, respondían a gobernadores peronistas. Una de

⁴⁰⁹ Frente Cívico de Santiago del Estero, Córdoba Federal, Frente de la Concordia (Misiones), Compromiso Federal (San Luis), Movimiento Popular Neuquino y Socialista (Santa Fe).

⁴¹⁰ En diciembre de 2015, la diputada Elisa Carrió (CC-ARI) se manifestó públicamente en contra de esta decisión y presentó un proyecto de ley (sin éxito) para evitar que estos nombramientos tengan curso legislativo. Disponible: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2017-11-2-15-36-0-la-servilleta-de-macri>

⁴¹¹ Barral Grigera (2016). Disponible: <https://www.revistaanfibia.com/congreso-ano-la-rosca/>



las premisas de este nuevo espacio, que sería presidido por Diego Bossio, era garantizar “la gobernabilidad de cada una de las provincias gobernadas por el partido justicialista, realizando así un aporte a la gobernabilidad nacional” (*Cronista*, 03 de febrero de 2016). Luego de esta ruptura, el interbloque Cambiemos se consolidaba como primera minoría y encontraba nuevos interlocutores de cara al debate de leyes clave.

En esta línea, una posición también funcional a la “gobernabilidad” sostuvo el diputado Sergio Massa, quien en los primeros meses de la gestión Cambiemos se mantuvo cercano al gobierno nacional. Incluso, en enero del 2016 el presidente Macri lo invitó a participar en el Foro Mundial de Davos en Suiza, ámbito donde lo presentó como uno de los líderes más importantes de la oposición argentina. En sintonía con la recién creada bancada justicialista, Massa argumentaba por esos meses:

La mejor opción es el diálogo y la crítica constructiva para que al gobierno le vaya bien, al igual que al país. Lo que debe existir es una **oposición responsable** y es lo que somos (*La Nación*, 4 de julio de 2016, negrita propia).

El 2016 fue, en efecto, el año de la “oposición responsable” (Corral y Foresti 2022)⁴¹². Justamente, en un contexto de profunda fragmentación opositora, el primer proyecto que el gobierno de Macri envió luego del discurso de apertura de sesiones fue la propuesta de derogación de las denominadas “leyes de la deuda pública” (Brenta, 2019). Como coletazo del conflicto que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner sostuvo con los “fondos buitres”, pesaban sobre el Estado argentino un conjunto de limitaciones para acceder al crédito financiero internacional. Tales obstáculos, que habían sido presentados por la coalición Cambiemos durante la campaña electoral 2015 y al inicio de su gestión presidencial como un problema de resolución urgente (Vommaro, 2017), se mantenían en vilo producto de las leyes “cerrojo” y “pago soberano”⁴¹³. De este modo, el oficialismo nacional envió un a inicios de marzo de 2016 un proyecto de ley que proponía sus respectivas derogaciones y, conjuntamente, autorizaba al Ejecutivo a emitir deuda por 20000 millones de dólares para completar el pago a los *holdouts*.

Durante su discusión en la Comisión de Presupuesto y Hacienda, la propuesta encontró un contundente rechazo del FPV y despertó algunas críticas del Frente Renovador y del Bloque Justicialista. Ante tal escenario, Cambiemos acordó modificaciones a once artículos del

⁴¹² En consonancia, Miguel Pichetto, jefe del bloque de senadores del Frente para la Victoria, coincidió con la necesidad de construir consensos con el Poder Ejecutivo. Desde su punto de vista, el peronismo debía erigirse como “una oposición racional, responsable y democrática y de alternativa del poder en un esquema propositivo”, considerando en este plano como elemento imprescindible “un armado del gobierno con los gobernadores y las dos cámaras del Congreso” (*Telam*, 21 de enero de 2016).

⁴¹³ Tras la sanción de la ley “cerrojo” en el año 2005, se establecieron lineamientos para un canje con reducción de tasas y alargamiento de plazos y se determinó que el Poder Ejecutivo no podría entablar negociaciones con aquellos bonistas que no aceptaran las condiciones impuestas por el Estado argentino. Esta legislación sentó las bases para un segundo canje, realizado en 2010, cuya adhesión del 93% disminuyó considerablemente la deuda en dólares del país (Brenta, 2019). No obstante, en el año 2012, el juez neoyorquino Thomas Griesa, luego de recoger las demandas de acreedores privados cuyos títulos de deuda habían sido emitidos bajo ley estadounidense, impuso un *stay financiero* sobre la Argentina. El mismo limitaba el arribo de flujos crediticios hasta que el país cancelara sus compromisos con los *fondos buitres*, obstruyendo también la renegociación de los canjes precedentes. La respuesta argentina fue la sanción de la ley de “pago soberano” en el año 2014, una propuesta motorizada por Cristina Fernández de Kirchner que declaró de **interés público la reestructuración realizada en 2005 y 2010 y permitió el cobro** a quienes estaban impedidos por la justicia norteamericana. A pesar de ello, el juzgado de Griesa sostuvo los embargos, limitando la posición del gobierno argentino en los mercados internacionales de crédito.



proyecto original, destacándose la inclusión de reaseguros para que sólo se pueda pagar cuando se hubieran levantado las cautelares y la reducción del monto de la emisión de deuda a 12500 millones de dólares⁴¹⁴. Se alteró también el artículo cuarto de la iniciativa, instituyendo que el PEN no asumiría ningún gasto ni cargo excedente respecto del resto de los tenedores de títulos públicos abarcados por la oferta base. Otro punto importante fue la solicitud del Frente Renovador de crear una comisión bicameral para realizar el seguimiento del nuevo ciclo de endeudamiento. Con estos agregados, el oficialismo consiguió un dictamen de mayoría que contó con un alto margen de aprobación de cara a la votación en la cámara. Manteniendo una férrea cohesión y coordinación al momento de realizar las intervenciones en la comisión, los miembros de Cambiemos lograron que el dictamen enviado por el PEN fuera firmado con disidencias parciales por representantes del Bloque Justicialista, el Frente Renovador y bloques provinciales tales como Compromiso Federal de San Luis y el Movimiento Popular Neuquino. En minoría, el FPV criticó las condiciones en la que se pagaría la deuda, en palabras del diputado por CABA Axel Kicillof, “con las manos atadas”⁴¹⁵. A raíz de ello, el bloque kirchnerista presentó un proyecto que proponía realizar los pagos siguiendo la normativa promulgada por las leyes “Cerrojo” y “Pago Soberano”, así como también, los criterios de reestructuración de deudas Soberanas de la Asamblea de Naciones Unidas (2011). El FIT, en cambio, optó por presentar un dictamen minoritario propio donde planteaba desconocer y no pagar la deuda externa. A pesar de estos intentos, el acercamiento de posiciones que realizó el oficialismo en las comisiones a partir de la apertura para discutir su proyecto original, valió para que los bloques “dialoguistas” acompañen la iniciativa, anulando toda posibilidad de un proyecto opositor alternativo.

De este modo, durante la primera sesión del año legislativo 2016, Cambiemos logró su primera victoria legislativa de un modo contundente. Entre los 165 votos afirmativos (que representaban aproximadamente el 65% de la cámara), se encontraban los apoyos de bloques opositores como el Frente Renovador (34 votos), el Bloque Justicialista (17 votos) y de distintos bloques provinciales⁴¹⁶. En tanto, el proyecto tuvo 85 votos en contra, entre los que destacaban principalmente los 76 correspondientes al Frente para la Victoria. Cuando la medida ingresó al Senado, fue discutida en las comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Economía Nacional e Inversión. Una de las reuniones de trabajo, llevada a cabo al día siguiente de la media sanción en Diputados, se destacó por la presencia de un grupo numeroso de gobernadores, quienes valoraron positivamente la chance de obtener financiamiento externo para realizar obras públicas y superar problemas de índole fiscal en sus provincias. La coalición oficialista logró entonces ratificar sin modificaciones el proyecto aprobado en Diputados en virtud del apoyo de once senadores del justicialismo. De esta manera, la Ley 27.249 de Normalización de la deuda pública y Recuperación del crédito fue sancionada el 30 de marzo con 54 votos a favor, 16 en contra y 2 ausencias. Acorde al debate en comisión, Cambiemos obtuvo el respaldo de un sector mayoritario del justicialismo, conducido por Miguel Pichetto, y de fuerzas legislativas que representaban partidos provinciales. En franca minoría, se opusieron al proyecto 15 senadores del peronismo identificados con la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner y Fernando Solanas, de Proyecto Sur.

⁴¹⁴ Sugerencias de Marco Lavagna, del Frente Renovador, y de Diego Bossio, del bloque justicialista.

⁴¹⁵ Actas de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados 08/03/2016, p.20.

⁴¹⁶ Frente Cívico de Santiago del Estero (6 votos), Córdoba Federal (5 votos), Frente de la Concordia misionero (3 votos), Compromiso Federal de San Luis (3 votos), Movimiento Popular Neuquino (2 votos) y Socialista de Santa Fe (1 voto). Exceptuando el Frente misionero (dos de sus diputados votaron en contra), el resto de los espacios mantuvo un apoyo disciplinado al proyecto del PEN.



En términos de vinculación y reconocimiento con aquellos sectores del capital financiero que se habían negado a ingresar a los sucesivos canjes de deuda, la aprobación de esta ley implicó una profunda reversión de la política de enfrentamiento que había llevado adelante el kirchnerismo. En cuanto a la construcción de mayorías parlamentarias, el debate y la posterior aprobación de la ley reflejó la ruptura del interbloque FPV en Diputados, evidenciándose las distancias entre sectores que respondían a la ex presidenta Cristina Kirchner y el peronismo “federal” o “no kirchnerista”. En este sentido, la derrota electoral resultó un factor fundamental que condicionó la dinámica política en la Cámara Baja (Jones y Micozzi, 2011), tal cual sugiere el diputado salteño Pablo Kosiner, quien tras los comicios de 2017 se constituiría en jefe del Bloque Justicialista:

no todos los sectores pusieron el mismo empeño ni el mismo compromiso para trabajar en la candidatura de Scioli. Algunos sectores le dieron más importancia a la elección de la provincia de Buenos Aires que a la nacional, y recién cuando se perdió la elección bonaerense se empezaron a motorizar algunos aspectos vinculados al balotaje⁴¹⁷.

En sintonía con estas rupturas, luego de la votación del acuerdo con los *holdouts* el FPV perdió el apoyo de contingentes legislativos que habían sido aliados durante la última etapa del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Justamente, tras votar a favor del proyecto oficialista, el cordobés Ramón Bernabey, la sanjuanina Graciela Caselles y los cinco legisladores misioneros del Frente de la Concordia anunciaron que se separaban del bloque kirchnerista. Estos desgranamientos también avizoraban el papel fundamental que tendrían estos “bloques provinciales”, los cuales representaron uno de los soportes de gobernabilidad más relevantes para Cambiemos en la Cámara de Diputados, incluso en contextos donde el oficialismo nacional vio limitada su capacidad de articulación política (Foresti, 2023a). De esta forma, la dinámica legislativa desplegada en relación a las derogaciones de las leyes de la deuda vislumbró una “oposición disgregada”: grande en tamaño, pero fragmentada y permeable a los incentivos propuestos por el Ejecutivo (Morgernsten, 2004). Si observamos algunas intervenciones en el plenario, podremos encontrar los ecos de esta fragmentación. El FPV, en tanto sector más confrontativo de la oposición, revivió la consigna “Patria o Buitres” y le solicitaron al gobierno que “negocie mejor”⁴¹⁸. Ahora bien, desde el Frente Renovador la posición fue más bien fluctuante en tanto Graciela Camaño, una de sus principales referentes, afirmaba: “nosotros no compramos el discurso de 'Patria o buitres', pero tampoco compraremos el discurso de 'esto o el abismo' que dicen desde Cambiemos”⁴¹⁹. Diego Bossio, de la bancada justicialista, acompañó la iniciativa argumentando que, si bien acordar con los buitres era “negociar con la peor lacra del sistema financiero”, resultaba pertinente resolver el tema para abordar “otros problemas prioritarios en la Argentina”⁴²⁰.

En línea con trabajos politológicos anteriormente referenciados (Toro Maureira, 2007; Calvo, 2013; Santos *et.al.*, 2014; Renno y Hiroi, 2015), mientras la oposición legislativa evidencie mayores niveles de fragmentación, se acrecientan los incentivos para que el Ejecutivo alcance éxitos legislativos. Esto se potencia, señala Carey (1999), durante el primer año de gestión, en tanto periodo donde los presidentes suelen tener un alto nivel de popularidad producto de la denominada “luna de miel”. Durante el año 2016, Cambiemos aprovechó estas condiciones

⁴¹⁷ Extracto recuperado de José Di Mauro (2019), p.40.

⁴¹⁸ Intervención de Máximo Kirchner: Actas sesión especial de la Cámara de Diputados 16/03/2016, p.233.

⁴¹⁹ Actas sesión especial de la Cámara de Diputados 16/03/2016, p.241.

⁴²⁰ Actas sesión especial de la Cámara de Diputados 16/03/2016, p.79.



para cosechar distintos éxitos legislativos, como fueron los casos de la aprobación del acuerdo con los *holdouts*, la mega ley “Ómnibus” o la modificación en el Impuesto a las Ganancias. En este sentido, el oficialismo se apoyó en estas condiciones iniciales para realizar un trabajo minucioso que se orientó por fragmentar y dividir a los bloques opositores, cuyos artífices principales fueron Massot y Monzó. Ahora bien, más allá de las condiciones derivadas del creciente escenario de fragmentación legislativa, cabe destacar que las victorias legislativas de Cambiemos estuvieron condicionadas por trabajosos acuerdos en el marco de las comisiones de trabajo, los cuales se reflejaron en distintas modificaciones a los proyectos originales. Durante estas discusiones, cobraron vigor las figuras de diputados opositores como Massa, Bossio y Kosiner, en tanto actores que se presentaban como “responsables” y “colaborativos”. En paralelo, también cabe resaltar el papel de aquellos diputados con cierta “expertise” en temas económicos, los cuales ocuparon posiciones centrales en la discusión por el acuerdo con los *holdouts*, tales fueron los casos de Luciano Laspina (PRO), Marco Lavagna (Frente Renovador) y Diego Bossio (Bloque Justicialista).

Con marchas y contramarchas⁴²¹, los años 2016 y 2017 representaron los de mayor productividad y éxito legislativo para el Ejecutivo Nacional (Directorio Legislativo, 2020). No obstante, según Bonvecchi y Cherny (2020), aunque un 62% de las leyes aprobadas en este periodo fueron impulsadas por el oficialismo nacional, lo cierto es que dicho porcentaje se encontró por debajo de la media, al menos desde 1983. Incluso, este porcentaje disminuyó ampliamente durante la segunda etapa de gobierno, aún cuando Cambiemos había logrado importantes triunfos en las elecciones intermedias de 2017 y obtenido de ese modo un mayor número de bancas en el Congreso. Envalentonado por el triunfo electoral, Macri auguró un tiempo de “reformismo permanente” y presentó una hoja de ruta con reformas orientadas en tres ejes: responsabilidad fiscal, empleo y calidad institucional (Vommaro, 2019). En este plano, la primera medida que envió el presidente al Congreso fue la reforma previsional. Si bien obtuvo una votación holgada en el Senado, la Cámara de Diputados fue epicentro de grandes discusiones luego de que una sesión convocada para el 14 de diciembre fuera suspendida por pedido de bloques opositores que criticaron la fuerte represión policial a las protestas que se desarrollaban en las inmediaciones del palacio legislativo. Unos días después, tras una maratónica sesión con el recinto vallado y las fuerzas de seguridad reprimiendo nuevamente, la ley jubilaria fue aprobada por solo 128 votos a favor a 117 en contra. En este marco, tanto el Frente Renovador como el Bloque Justicialista tomaron una posición de mayor confrontación, cuestión por la cual Cambiemos debió apoyarse en bloques provinciales para lograr un triunfo pírrico. En un contexto de paulatino deterioro de la capacidad de articulación del Ejecutivo, la estrategia más confrontativa impulsada por un sector mayoritario de la oposición parlamentaria y de las principales centrales obreras, también imposibilitó el tratamiento de un proyecto de reforma laboral enviado por el Ejecutivo a comienzos de 2018. En el mismo año, el gobierno nacional tomó la decisión de pedir un préstamo al Fondo Monetario Internacional, en medio de un creciente deterioro en los principales indicadores socioeconómicos. Desde entonces, el oficialismo encontró

⁴²¹ Si bien la fragmentación fue marca registrada de la oposición legislativa durante el año 2016 (Vommaro y Gené, 2017a; Foresti y Corral 2018, 2022), hubo dos oportunidades donde los bloques del Frente Renovador, la bancada justicialista y el Frente para la Victoria confluieron en la cámara de Diputados. Nos referimos a los casos de la sanción de la ley “anti despidos” en abril de 2016 (que posteriormente sería vetada por Macri) y la ley de “emergencia” social a fines de dicho año. En un contexto de conflictividad social en ascenso, estos debates expresaron la capacidad de presión de las organizaciones sociales y sindicales, así como también la capacidad de bloqueo legislativo de la oposición (Foresti, 2023a).



grandes limitaciones para imponerse en el Congreso, teniendo incluso que recurrir a un segundo veto presidencial luego de que se aprobara un proyecto de ley opositor que obligaba al gobierno nacional a detener un proceso de ajustes en las tarifas de servicios públicos.

Para cerrar, Bonvecchi y Cherny (2020) señalan que la coalición Cambiemos detentó durante la segunda parte de su gobierno una clara merma en la productividad legislativa. Si entre 2016 y 2017 se habían aprobado 188 leyes, entre 2018 y 2019 el número descendió a 101, siendo el 2019 con 45 leyes aprobadas el récord de menor productividad desde 1983 a dicha fecha. Asimismo, la tasa de éxito legislativo del PEN osciló alrededor de un magro 19% y también representó un porcentaje récord hasta entonces. De este modo, el proyecto reformista de Cambiemos encontró sendas limitaciones para desplegarse (Vommaro, 2019; Gené y Vommaro, 2023) y la Cámara de Diputados de la Nación representó un factor de bloqueo más que relevante. En un contexto de deterioro socioeconómico y conflictividad social en ascenso, Macri buscó su relección compartiendo fórmula presidencial con quien había sido su principal soporte de gobernabilidad en el Senado: Miguel Ángel Pichetto. Ahora renombrada como Juntos por el Cambio, la coalición encabezada por PRO sufrió una notoria derrota en las elecciones primarias de agosto de 2019, frente a la fórmula opositora que encabezaron Alberto Fernández y Cristina Fernández de Kirchner⁴²². Aunque Macri logró acortar la diferencia luego de realizar recorridos por distintas provincias del país, estas no alcanzaron para forzar un ballotage. De este modo, culminaba la primera experiencia de un gobierno abiertamente de derecha electo por la vía democrática, aunque se mantenían las aspiraciones intactas de volver para un “segundo tiempo” (Gené y Vommaro, 2023).

La negociación con el FMI y la expresión de una coalición fracturada

Tengo confianza en la Argentina y en las líneas generales de este acuerdo que elevaré al Congreso para su consideración. Necesitamos que apoyen este convenio y apelo así al compromiso nacional de todos y todas. Sufríamos un problema, y ahora tenemos una solución⁴²³.

Luego de los acontecimientos de la reforma previsional en diciembre de 2017, se produjo una paulatina rearticulación de la oposición peronista que, tras sucesivos idas y vueltas, desembocaría en la conformación del Frente de Todos. En términos generales, la constitución de esta coalición electoral reflejó la culminación de un largo proceso de acercamiento de diferentes sectores que habían estado distanciados durante el tramo final del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner y al inicio de la presidencia de Macri. Si bien resulta necesario abordar con mayor detenimiento dicho proceso, consideramos que las experiencias compartidas por distintos referentes legislativos peronistas durante el periodo 2015-2019 contribuyeron a sentar las bases de esta coalición. Como bien expresaba el dirigente y diputado del Movimiento Evita, Leonardo Grosso:

yo creo que la previsional fue un gran error del gobierno porque fue el momento en que empezaron a pagar costo político por llevar adelante el ajuste (...) hay un

⁴²² En las elecciones primarias de agosto de 2019, el Frente de Todos obtuvo un total de 47,79% de los votos en la contienda nacional, superando ampliamente el 31,8% que cosechó Juntos por el Cambio.

⁴²³ Mensaje del presidente Alberto Fernández (28/01/2022). Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=MwHFyjqttMM>



pacto en la sociedad argentina de que los derechos de nuestros jubilados/as no se tocan. Hay un montón de lucha y organización, hay mucha memoria y eso significó mucho costo político para Macri. Y también significó, creo férreamente, el comienzo del Frente de Todos, porque empezamos a articular más abiertamente en el Congreso y en la política, porque vimos hasta donde eran capaces de llegar con su plan de ajuste⁴²⁴

De este modo, con el kirchnerismo como socio mayoritario y una marcada heterogeneidad ideológica, la coalición abarcó al Frente Renovador referenciado en Massa, gobernadores del PJ, sectores del justicialismo porteño e intendentes bonaerenses que habían acompañado la candidatura de Florencio Randazzo en 2017. Además, sumó apoyos de algunas cámaras empresariales, movimientos sociales hoy agrupados en la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP) y sindicatos organizados en las principales centrales obreras del país, tanto de la Confederación General del Trabajo (CGT) como de las dos corrientes de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA y CTA – Autónoma). Con esta conformación, el peronismo unido logró triunfar en las elecciones generales y retomar las riendas del Poder Ejecutivo, esta vez con Alberto Fernández como presidente de la Nación y Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta⁴²⁵.

El gobierno que inició el 10 de diciembre de 2019 tuvo como uno de sus mayores desafíos recomponer la situación socioeconómica heredada de la gestión saliente y avanzar en la renegociación de la deuda que el Estado argentino había contraído con el FMI. Sin embargo, en marzo de 2020, el oficialismo se topó con la pandemia del Covid-19, cuestión que sin duda trastocó los planes trazados para la gestión. En este contexto, el Frente de Todos tendría crecientes dificultades para imponerse en el Congreso, especialmente en la Cámara de Diputados, terreno donde también se encontró en posición minoritaria durante todo su mandato. En efecto, el principal bloque opositor, Juntos por el Cambio, contaba con 119 legisladores y se erigía como la primera minoría de la cámara baja a fines de 2019. Con 109 diputados, el Frente de Todos necesitaba tejer alianzas con terceras fuerzas opositoras para poder sobreponerse a su condición de minoría⁴²⁶. Si bien algunos bloques referenciados con gobernadores y pequeñas fuerzas legislativas como Consenso Federal (que en la contienda electoral había acompañado la candidatura presidencial de Roberto Lavagna) mostraron cierta proximidad con Alberto Fernández al inicio de la gestión, estas fueron mermando conforme avanzó la gestión y se acrecentó un conflicto social agitado principalmente por los efectos regresivos derivados de la pandemia (Garay y Simison, 2023; Seman, 2023). En paralelo, el oficialismo nacional también enfrentó una interna sostenida, que dividió las aguas entre el presidente y la vicepresidenta de la nación, la cual se trasladó en sucesivas ocasiones al Congreso (Corral *et.al.*, 2022; Oliveros y Vommaro, 2022; Retamozo y Trujillo Zalazar, 2024).

Como pudimos observar, en un contexto de minoría en ambas cámaras, el gobierno de Macri logró fracturar a la oposición peronista nucleada en el Frente para la Victoria y sumar así en

⁴²⁴ Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=d2vexe7JUQU>

⁴²⁵ La fórmula Fernández-Fernández se impuso en las elecciones generales con un 48,2% de los votos, superando el 40,2% que obtuvo la coalición Juntos por el Cambio, la cual pretendía la reelección de Macri.

⁴²⁶ En el Senado, el Frente de Todos mantenía el histórico predominio justicialista con 38 bancas, aunque la polarización con Juntos por el Cambios fue mayor que en el periodo precedente, ya que el principal espacio opositor contaba con 28 bancas (el resto se las repartían entre bloques provinciales, como el Frente de la Concordia Misionero, Unidos por Córdoba, Juntos Somos Río Negro, MPN, etc.).



Diputados el apoyo de los legisladores referenciados en Diego Bossio y nucleados en el “Bloque Justicialista”. Junto con el Frente Renovador, fueron los dos grandes soportes en la Cámara baja para que Cambiemos sancionara leyes importantes según sus intereses, especialmente durante la primera etapa del gobierno. Esa oposición funcional se contrastó con la férrea resistencia del kirchnerismo, que asumió posiciones ideológicas más polarizadas frente al pragmatismo del “peronismo responsable”. Ahora bien, en tanto diferencia sustancial con el ciclo Cambiemos, el gobierno conducido por Alberto Fernández no logró fragmentar a la principal coalición opositora en Diputados. En este marco, el oficialismo construyó mayorías legislativas sumando apoyos de terceras fuerzas parlamentarias, como, por ejemplo, el interbloque Unidad y Equidad Federal, conducido por el mendocino José Luis Ramón e integrado por once legisladores de distintas provincias. A diferencia del respaldo permanente de este bloque, los legisladores agrupados en el interbloque Consenso Federal tuvieron un comportamiento más oscilante y heterogéneo en su interior. Mientras Eduardo “Bali” Bucca apoyó sistemáticamente al oficialismo durante el primer año de gestión, Graciela Camaño consolidó un voto opositor. En tanto, los socialistas santafesinos Luis Contigiani y Enrique Estévez, los cuatro legisladores referenciados en el gobernador cordobés Juan Schiaretti y los bonaerenses Jorge Sarghini y Alejandro Rodríguez, pendularon en sus votaciones. En ocasiones puntuales, el oficialismo contó con el apoyo de las y los diputados que respondían a los gobernadores radicales Gerardo Morales y Gustavo Valdés, y de otras fuerzas provinciales como el Movimiento Popular Neuquino o Todos Somos Río Negro. Los bloques mencionados, que se ubicaron en el centro del espectro ideológico con mayor o menor perfil negociador conforme con los intereses provinciales que se pusieran en juego, fueron claves para aprobar en noviembre del 2020 el Aporte Solidario a las Grandes Fortunas, un proyecto motorizado por el jefe de la bancada del Frente de Todos Máximo Kirchner y acompañado en silencio por una parte de la coalición gobernante, especialmente entre aquellos y aquellas dirigentes cercanos al presidente de la Nación, evidenciando así ciertas divergencias programáticas en el oficialismo.

Aún con estas diferencias y gracias a la apertura para modificar los proyectos originales en las comisiones de trabajo, el PEN logró aprobar en su primer año de gestión la Ley de Teletrabajo (solicitada por los gremios en el marco de la pandemia), el nuevo Índice de Movilidad Jubilatoria, la ley de Etiquetado Frontal de Alimentos, entre otras medidas⁴²⁷. La sanción de estos proyectos de ley requirió, al igual que aconteció durante el ciclo Cambiemos, de negociaciones con terceras fuerzas en el marco de las comisiones de trabajo y el otorgamiento de concesiones a gobernadores provinciales, especialmente a través de la concesión de obra pública. No obstante, en el marco de una dinámica alterada por la irrupción de la pandemia y sus efectos regresivos en términos socioeconómicos (Heredia, 2022), la tendencia predominante fue la polarización entre los dos bloques mayoritarios, con Juntos por el Cambio asumiendo una lógica fuertemente confrontativa que se expresó en algunas votaciones divididas, así como en el bloqueo en comisión de proyectos enviados por el Ejecutivo. De esta manera, a diferencia de la presidencia de Macri, el Frente de Todos no logró aprovechar con creces las condiciones derivadas del periodo de “luna de miel”, al mismo tiempo que sus principales paladines legislativos no encontraron los mecanismos para fracturar al principal bloque opositor tras la derrota electoral. En este sentido, algunos

⁴²⁷ A fines de 2020 se discutió y aprobó la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. En este plano, si bien la medida recibió un notorio impulso del gobierno nacional, no necesariamente representó una ley enviada por el PEN, sino que tuvo apoyos de legisladores/as de distintas extracciones, así como también de distintas organizaciones políticas y sociales, especialmente pertenecientes a los movimientos feministas.



trabajos advierten que los periodos de “luna de miel”, especialmente tras la pandemia, parecen estar cada vez más acotados, debido a que existe menos paciencia social para con los gobiernos que no muestran rápidas performances positivas en cuestiones sociales y económicas (Luna, 2022; Schmidt y Repetto, 2022). Justamente, esto se potencia en un contexto de creciente polarización política y social en la región (Kessler y Vommaro, 2024), cuestión que también pareció condicionar el éxito legislativo del gobierno de Alberto Fernández.

En total, el Congreso sancionó 70 leyes en 2020 y 56 en 2021, representando esto una caída con respecto a los dos años iniciales del gobierno de Cambiemos, donde se aprobaron 101 leyes en 2016 y 87 en 2017. A nuestro entender, las internas en la coalición oficialista y la imposibilidad por consolidar mecanismos para disipar algunas divergencias programáticas tuvieron una expresión en estos indicadores y condicionaron también la capacidad de negociación legislativa del Poder Ejecutivo, en un contexto de creciente deterioro socioeconómico que empoderaba a la oposición de cara a las elecciones intermedias. En este sentido, luego de la derrota electoral en distintas provincias del país en los comicios de 2021, se configuró un escenario de extrema paridad entre las dos coaliciones parlamentarias mayoritarias en ambas cámaras. En Diputados, el Frente de Todos pasó a disponer solo dos legisladores más que Juntos por el Cambio (118 a 116), mientras que en el Senado perdió el quórum y pasó a depender del apoyo de dos legisladores de terceras fuerzas provinciales para alcanzarlo. En la Cámara Baja, crecieron los extremos del arco ideológico, con el Frente de Izquierda y de Trabajadores-Unidad alcanzando los cuatro legisladores, igual número que la derecha “libertaria” referenciada en José Luis Espert y Javier Milei. Por su parte, los espacios “centristas” se reorganizaron en tres interbloques, dos de ellos con un perfil más proclive a la negociación con el oficialismo: Ser Somos, con un diputado de La Rioja y otro de Santa Cruz, y Provincia Unidas, que reúne dos legisladores de Río Negro y dos de Misiones. El tercero fue el Interbloque Federal, con ocho diputados. Lo integraron dos legisladores del “lavagnismo”, dos del socialismo santafesino y tres cordobeses alineados con Schiaretti. A este grupo se sumó también el ex ministro Florencio Randazzo, quien operó como uno de los principales detractores del gobierno entre 2021 y 2023.

En este marco, en tanto coletazo de la derrota en las elecciones intermedias, el oficialismo nacional fracasó en su intento por aprobar a fines del año 2021 el Presupuesto 2022. Si bien el Frente de Todos mantuvo su disciplina partidaria, no logró sumar al Interbloque Consenso Federal, el más numeroso y decisivo para obtener un triunfo legislativo. Iniciado el año 2022, el gobierno nacional anunciaba que enviaría al Congreso un proyecto de ley que sentaría las bases para llevar a cabo una reestructuración de la deuda contraída con el FMI durante el gobierno de Mauricio Macri. De este modo, después de dos años de negociaciones, llegó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley que evidenció con nitidez las prolongadas tensiones al interior de la coalición gobernante, las cuales alcanzaron un punto álgido cuando Máximo Kirchner renunció a la jefatura del bloque en Diputados. Estableciendo una serie de críticas públicas en formato epistolar al modo en que se negoció el acuerdo, el hijo de la expresidenta evidenciaba la distancia de un notorio sector de la coalición para con este proyecto impulsado por el presidente de la Nación Alberto Fernández y el ministro de Economía Martín Gúzman⁴²⁸. En paralelo, distintos ministros nacionales que respondían a la ex presidenta Cristina Fernández de Kirchner también ponían a disposición sus respectivas renunciaciones, agrietando aún más la interna con el presidente. Sin embargo, el quiebre al interior de la

⁴²⁸ Disponible: <https://www.ambito.com/politica/maximo-kirchner/la-carta-completa-n5362444>



coalición oficialista no representó un impedimento para aprobar la medida enviada por el PEN, con un total de 202 votos afirmativos (representando así al 78% de la Cámara).

Aunque Germán Martínez inició cierto “trabajo terapéutico” tras la renuncia de Máximo Kirchner a la jefatura de bloque tratando de contener y sumar adhesiones al proyecto de Guzmán, quien sobresalió en las negociaciones que contribuyeron al amplio triunfo del PEN en esta ley fue Sergio Massa. Cobrando protagonismo en la Cámara –y en las cámaras- a medida que apremiaban los tiempos para el tratamiento, el presidente de la Cámara de Diputados amplió su campo de operaciones centralizando las negociaciones con los bloques opositores y con los gobernadores para sumar membrecías a la posición de consenso, canalizando así las concesiones a Juntos por el Cambio en el marco de las comisiones de trabajo. Durante la reunión de comisión de Presupuesto y Hacienda realizada el día 9 de marzo, el oficialismo recibió sucesivas objeciones de legisladores de Juntos por el Cambio relacionadas con la caracterización de la deuda contraída durante el la presidencia de Macri. En este sentido, un sector de la bancada del Frente de Todos contempló modificaciones en tres artículos de la ley que relativizaban la responsabilidad institucional del gobierno anterior, luego de álgidas discusiones que llevaron a la solicitud de un cuarto intermedio⁴²⁹. Ahora bien, detrás de lo que puede presentarse como una notoria victoria para el gobierno, se evidencia también una creciente debilidad: del total de votos afirmativos, 126 los aportó la oposición. En efecto, el Frente de Todos sólo sumó 76 de los propios, incluyendo los votos “nariz tapada”⁴³⁰. En forma inédita, el gobierno conducido por Alberto Fernández mostraba así un claro déficit de disciplina partidaria: de los 37 votos negativos, 28 fueron de este bloque, entre ellos los 18 de legisladores que integraban La Cámpora. En este mismo sentido, se expresaron dos legisladores puntanos alineados con la posición crítica del gobernador Alberto Rodríguez Saá. Asimismo, las grietas del oficialismo también se expresaron entre las y los diputados de extracción sindical que componen el bloque del Frente de Todos. Si bien la CGT había manifestado su visto bueno durante los plenarios de las comisiones de Presupuesto y Hacienda, solo tres votos positivos fueron aportados por los denominados “dipu-sindicales”. La posición que terminó predominando fue la abstención, impulsada por cuatro legisladores de la Corriente Federal de la CGT y compartida por Hugo Yasky y Pablo Carro, dos referentes de la CTA. En tanto, fue el rechazo lo que más primó entre las y los diputados que provienen de los movimientos sociales que integraban el Frente de Todos, contándose los cuatro votos negativos de dirigentes de la CCC y del Frente Patria Grande. Solo los dos legisladores del Movimiento Evita, organización que mantiene internas de larga data con La Cámpora y se situó en el sector de mayor proximidad al presidente de la Nación, apoyó el acuerdo de entendimiento con el Fondo (Longa, 2024). Por fuera del oficialismo, votaron en contra legisladores del Frente de Izquierda, y los espacios libertarios de Milei y Espert, a quien se sumó en soledad el dirigente de Juntos por el Cambio Ricardo López Murphy.

Dentro del Frente de Todos, votaron a favor del acuerdo diputadas y diputados encolumnados con los mandatarios provinciales y referentes más cercanos al presidente de la Nación, como fueron los casos de Victoria Tolosa Paz y Leandro Santoro. También brindó su respaldo una figura legislativa importante como es el presidente de la Comisión de Presupuesto, Carlos Heller, históricamente alineado con el kirchnerismo. En estos tres casos, se trató de las y los dirigentes que más defendieron el acuerdo tanto en las comisiones de trabajo como en la

⁴²⁹ Disponible: <https://www.parlamentario.com/tag/acuerdo-con-el-fmi/>

⁴³⁰ Intervención de Carlos Heller. Acta sesión especial Cámara de Diputados de la Nación, 13/03/2022.



sesión plenaria. En este plano, la insuficiencia de apoyo entre los propios obligó al oficialismo a ampliar los acuerdos políticos estructurando un eje centrista entre las dos coaliciones legislativas mayoritarias, cuyo núcleo duro se organizó en torno al otrora entendimiento bipartidista entre el peronismo y el radicalismo. Justamente, la narrativa que movilizaron los paladines legislativos más afines al gobierno nacional fue la necesidad de realizar el acuerdo por miedo a caer en “default”. De este modo, como en la fallida aprobación del Presupuesto a fines de 2021, el oficialismo contó con el apoyo de terceras fuerzas legislativas como el interbloque Provincias Unidas, los bloques SER - Somos Energía para Renovar y el monobloque del Movimiento Popular Neuquino. En tanto el Interbloque Federal, que aglutinaba a lavagnistas bonaerenses, socialistas santafesinos y cordobeses schiarettistas, esta vez apoyó al oficialismo, en nombre de “la responsabilidad institucional”⁴³¹. Del mismo modo lo hicieron los bloques de la CC-ARI y la UCR, quienes se posicionaron en favor del acuerdo con movilizando estos argumentos. Por su parte, si bien el bloque PRO evidenció sus disonancias y aprovechó para confrontar con el oficialismo, marcando las heridas abiertas al interior de la coalición gobernante, la mayoría de sus diputados y diputadas también votaron a favor de la medida.

En suma, la votación dividida en el bloque oficialista demostró palmariamente que durante esta discusión no se lograron activar mecanismos e instancias deliberativas para procesar internamente los conflictos, en vistas de evitar que sus tensiones sean capitalizadas políticamente por la oposición. En línea con este escenario, el 2022 mostró menor actividad parlamentaria que el 2021, resultando esto un suceso histórico debido a que se trató de un año no atravesado por un proceso electoral, cuestión que, señala la literatura especializada, suele contribuir a una merma en la productividad legislativa (Calvo, 2013). Justamente, los años 2022 y 2023, con 37 y 34 leyes sancionadas respectivamente, representan los de menor productividad en la historia argentina reciente, tomando datos de la Secretaría de Información Parlamentaria⁴³². Entre los principales motivos de esta baja productividad, destacamos las carencias del bloque oficialista para dirimir sus disidencias internas, así como también los déficits asociados a los cuadros encargados de construir acuerdos con sectores de la oposición. Si bien en leyes como la de Cannabis Medicinal, de VIH, la de Alivio fiscal para Pequeños Contribuyentes y Autónomos o el Régimen de Regulación Nominal para la Integración Socio-Urbana alcanzaron amplio consenso, en otras hubo votación dividida y hasta propuestas de la oposición que el oficialismo no pudo frenar. En efecto, el Frente de Todos no logró obstruir en Diputados el proyecto impulsado por Juntos por el Cambio de Modificación de Boleta Única de Papel para Emisión de Sufragio, en junio del 2022, el cual sería retomado, impulsado y aprobado en el Senado recientemente por el gobierno de Javier Milei. Con excepción de la izquierda, que se abstuvo, el resto de los bloques opositores se plegaron a Juntos por el Cambio y el oficialismo quedó en minoría.

Para cerrar, cabe resaltar que en 2023 se discutieron y, en ciertos casos, sancionaron proyectos de ley clave enviados por el PEN o ingresados por diputados oficialistas⁴³³. En este sentido, el proyecto más resonante fue la modificación de la ley de Impuesto a las Ganancias, mediante la cual el gobierno nacional fijó, a poco menos de un mes para las elecciones generales, el pago del tributo únicamente para los ingresos superiores a 15 salarios mínimos

⁴³¹ Intervención de Jorge Rodríguez. Acta sesión especial Cámara de Diputados de la Nación, 13/03/2022.

⁴³² https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secpar/dgtral_info_parlamentaria/dip/archivos/Leyes_por_axo_calendario_1983-2023.pdf

⁴³³ Para citar ejemplos, se aprobaron entonces la nueva ley de alquileres y la creación de cinco universidades nacionales, al mismo tiempo que se discutieron iniciativas para reducir de la jornada laboral a 6hs.



mensuales, permitiendo que cerca de 1 millón de trabajadores dejen de abonar el impuesto. Bandera histórica de Sergio Massa, el entonces ministro de economía y flamante candidato a presidente intentó con esta y otras medidas de alivio económico aproximarse a un electorado que había marcado su descontento en las elecciones primarias realizadas en agosto del 2023. Aunque el oficialismo logró mejorar su posición en las elecciones generales del mes de octubre, Unión por la Patria (sello con el que se presentó a elecciones el peronismo) fue notoriamente derrotado en el ballottage por la Libertad Avanza, una fuerza política de ultraderecha de solo dos años de existencia que logró catapultar a la presidencia al libertario Javier Milei.

Conclusiones preliminares y propuestas a futuro.

La presente ponencia buscó reconstruir aspectos relacionados a los modos en que se construyeron mayorías legislativas en la Cámara de Diputados de la Nación durante las presidencias de Mauricio Macri (2015-2019) y de Alberto Fernández (2019-2023) respectivamente. En términos generales, partimos de la consideración de que estos gobiernos, con sus distintas bases de sustentación, socios partidarios, elencos políticos y concepciones de gestión, enfrentaron un doble desafío en el Congreso. Por un lado, debido a su conformación coalicional, necesitaron administrar la dinámica interna del contingente legislativo oficialista, en el entendido que podían existir tensiones entre los distintos sectores de la coalición con representación parlamentaria. Por otro, la posición minoritaria empujaba a que estos oficialismos se apoyen en bloques de la oposición para ampliar sus bases y poder alcanzar de ese modo éxitos legislativos. Construir coaliciones, mantener la cohesión y ganar aliados fueron entonces las premisas que ordenaron la dinámica de los bloques de Cambiemos y del Frente de Todos en el marco del tratamiento de leyes clave durante el periodo 2015-2023.

Ante estos desafíos, los bloques oficialistas trazaron diferentes estrategias para intentar garantizar la disciplina partidaria. Al mismo tiempo, se organizaron y dividieron tareas entre distintos miembros para designar encargados/as de realizar el trabajo de intermediación política con referentes de bloques de la oposición. Las estrategias y las tareas asignadas variaron según las iniciativas en tratamiento y los contextos en que se desarrollaron, resultando sumamente relevantes para su despliegue el grado de fragmentación de la oposición y la destreza de cada oficialismo para sostener la cohesión interna. En ambos gobiernos, los resultados electorales operaron como una variable que impactó en la dinámica legislativa, aunque con efectos diferentes. Justamente, durante el primer año de su gestión, la coalición Cambiemos logró aprovechar los “pases de factura” tras la derrota electoral del Frente para la Victoria para romper al principal bloque opositor y construir, desde las disidencias en la oposición, acuerdos con sectores que se autoproclamaron como “dialoguistas” o “responsables”. Por su parte, el Frente de Todos evidenció en 2020 mayores dificultades para construir mayorías, a punto tal que no logró dividir al contingente legislativo opositor (Juntos por el Cambio) ni disipar la posición confrontativa de buena parte de sus integrantes. En tanto, señalamos también que los resultados de las elecciones intermedias reconfiguraron de la dinámica parlamentaria, aunque con efectos disímiles según cada periodo presidencial. A contramano de lo que sostiene parte de la literatura politológica, los resultados favorables de Cambiemos en 2017 no se espejaron de igual modo en la Cámara Baja, terreno donde encontró gran confrontación y bloqueo a sus iniciativas durante la segunda etapa del gobierno. En el caso del Frente de Todos, la derrota electoral incidió de forma negativa en su *performance* legislativa, aunque allí se expresaron principalmente las



falencias en la construcción de mayorías derivadas de las divergencias programáticas internas de la coalición.

Estas conclusiones preliminares advierten la importancia que tiene investigar los modos en que los bloques legislativos se organizan y trabajan para construir mayorías legislativas en contextos de gobiernos de coalición. Sin desconocer los enfoques metodológicos estadísticos, consideramos que el abordaje de esta temática, poco explorada por los estudios legislativos en Argentina, requiere centralmente de un análisis cualitativo orientado en el tratamiento de leyes específicas. En este sentido, si bien reconstruimos gran parte de la dinámica legislativa y presentamos consideraciones iniciales que refieren a múltiples debates legislativos del periodo 2015-2023, priorizamos en este trabajo la exploración de dos casos particulares. En torno a Cambiemos, hicimos lo propio con la ley que permitió llegar a un acuerdo con los denominados “fondos buitres”, mientras para el Frente de Todos tomamos como caso de análisis la ley que buscó renegociar la deuda contraída por el gobierno de Macri con el FMI. A través del análisis de documentos oficiales y archivos secundarios, reconstruimos la dinámica de negociación entre oficialismo y oposición durante estos debates, así como también el modo en que se explicitaron diferencias al interior de los bloques que representaban a cada gobierno nacional según el periodo histórico. Las conclusiones preliminares recién esbozadas se construyen especialmente a través de este análisis cualitativo, teniendo pleno conocimiento de que se necesitan mayores márgenes de profundidad para abordar el objetivo general de examinar el trabajo parlamentario que se realiza en la Cámara de Diputados de la Nación para lograr aprobar leyes clave en el marco de gobiernos de coalición que se encuentran en condición de minoría parlamentaria.

En vistas de fortalecer a futuro una investigación doctoral que aborde dicha temática, consideramos necesario robustecer las consideraciones aquí presentadas a través de un minucioso trabajo de entrevistas en profundidad. En línea con lo expuesto por Gene (2014), comprendemos que las entrevistas representan una herramienta nodal para reconstruir el carácter histórico y contingente de las instituciones políticas y de los agentes que las habitan. Fundamentalmente, porque permiten conocer los procesos desde las perspectivas de los actores y obtener informaciones de carácter “pragmático”, es decir, relativas a cómo los sujetos actúan y reconstruyen el sistema de representaciones sociales en sus propias prácticas individuales. La obtención de este tipo de información empírica resulta fundamental para nuestra propuesta de investigación, ya que contribuye a conocer la “cocina” de ciertas decisiones políticas y los intercambios que se llevan a cabo durante los tratamientos legislativos, observar cómo se organizan los bloques legislativos y explorar el amplio abanico de prácticas que configuran el trabajo político de construir mayorías parlamentarias. Próximamente, esperamos construir una muestra de diputadas y diputados a entrevistar teniendo en cuenta especialmente a quienes hayan pasado por la Cámara de Diputados de la Nación durante los gobiernos de Cambiemos y del Frente de Todos, priorizando en primera instancia a aquellos/as que participaron activamente del tratamiento de un conjunto de leyes clave que serán seleccionadas como estudios de caso. En este marco, la guía de preguntas se orientará por explorar la dinámica interna de los bloques oficialistas, los tipos de acuerdos que fueron contruados con sectores de la oposición y los agentes (parlamentarios y extraparlamentarios) que se encargaron de llevarlos cabo. Justamente, debido a que el trabajo político que se realiza en el Congreso no es exclusivo de los y las legisladores (Fassi, 2020), consideramos también realizar entrevistas a asesores políticos y enviados/as del Poder Ejecutivo y de las gobernaciones, buscando de ese modo explorar distintos roles en el ejercicio político de construir mayorías legislativas. Incluso, también esperamos realizar



entrevistas a cronistas parlamentarios, quienes pueden oficiar como informantes clave para nuestra investigación. En este sentido, si bien no realizan explícitamente trabajos políticos-legislativos, son personas que habitan las cámaras del Congreso y tienen un importante conocimiento de su dinámica cotidiana. Por último, en línea con lo trabajado en la presente ponencia, las entrevistas esperan ser combinadas con un relevamiento permanente y exhaustivo de documentos primarios y secundarios, el cual también permitirá relativizar y robustecer la información reconstruida a través de los actores.

Para cerrar, destacamos que esta propuesta de investigación espera producir conocimiento que, en términos generales, pueda echar luz respecto de las maneras en que se realiza el trabajo parlamentario de aprobar leyes en legislaturas fragmentadas y ante escenarios de gobiernos de coalición sumidos en procesos de polarización política, cuestión cada vez más recurrente en Argentina y otros países de América Latina. Incluso, el abordaje también espera sugerir marcos de análisis que permitan estudiar de modo sistemático el comportamiento situado de los actores que habitan e inciden en el funcionamiento del Poder Legislativo, los cuales, a su vez, podrían también nutrir y, según las circunstancias, complementar las perspectivas cuantitativas que predominan entre los estudios legislativos argentinos. En tanto, señalamos la importancia de desarrollar este tipo de abordaje en un contexto inédito para la Argentina donde existe un partido nuevo que, con solo dos años de historia y una orientación de derecha radical, alcanzó la presidencia y desembarcó en el Congreso en franca minoría. Justamente, en un momento donde el Congreso ocupa un lugar central en la dinámica política nacional, creemos pertinente desarrollar una investigación de estas características, a través de la cual podríamos construir herramientas que nos permitan indagar con exhaustividad el periodo en ciernes.

Bibliografía

- Abal Medina, J.M. (2024). “40 años de democracia en la Argentina. Los partidos políticos”. *Revista Interdisciplinaria de Ciencias Sociales*, 10, 9-21.
- Aleman E. y P. Clerici (2022). “Centralidad y productividad legislativa en la Cámara de Diputados Argentina, 1983-2019”. *Revista de Ciencia Política*. 42, 1, 1-23.
- Alonso, G. (1998). “Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina”. *Desarrollo económico*, 38, 150, 596-626.
- Altman, D. (2000). “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay, 1989-1999”, *Party Politics*, 6(3), 259-283.
- Bonvecchi, A. y J. Zelaznik (2006). *La construcción de la mayoría legislativa kirchnerista*. Buenos Aires: Fundación.
- Brenta, N. (2019). *Historia de la deuda externa argentina: de Martínez de Hoz a Macri*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Capital intelectual.
- Calvo E. y M. Escolar (2005). *La nueva política de partidos en Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo.
- Calvo, E. (2013). “Representación política, política pública y estabilidad institucional en el Congreso argentino”, en C. H. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Carey, J. M. (2007). “Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting.” *American Journal of Political Science*, 51, 92–107.
- Chasqueti, D. (2008). *Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”*. Montevideo: Ediciones CAUCE.



- Clérici, P. (2017). “Coaliciones al cuadrado. Las coaliciones políticas como fenómeno a explicar y como variable independiente”. *Iberoamericana*, 16, 64, 237-243.
- Corral, D. y J. Foresti (2018). “Las coaliciones legislativas durante el gobierno de Cambiemos. Un estudio exploratorio”. *Revista Ensamblés*, 9, 17-40.
- Corral D. y J. Foresti (2022). “Negociar, fluctuar, resistir. La oposición parlamentaria en el gobierno de Cambiemos”. *Revista Sudamérica*, 16, 268-301.
- Corral D.; J. Foresti, y M. Amil (2022). “La representación de los sectores políticos del FDT en el gabinete nacional de Alberto Fernández”. *Prácticas de Oficio*, 1, 29, 73-90.
- Cox, G. y S. Morgenstern (2001). “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina”. *Desarrollo Económico*, 41, 163, 373-393.
- Cruz, F. (2019). *Socios, pero no tanto: Partidos y Coaliciones en la Argentina (2003-2015)*. Buenos Aires: Eudeba.
- Etchemendy, S. y V. Palermo (1997). “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem”. *Desarrollo Económico*, 37, 148, 558-589.
- Fassi, L. (2020). “Esto no es una fábrica de hacer chorizos: etnografía política del trabajo político en el Senado de la Nación”. Tesis de maestría, EIDAES-UNSAM.
- Foresti, J. (2023). “Formación de coaliciones legislativas en el Congreso de la Nación durante la era Cambiemos. Apuntes para un análisis sociopolítico”, en E. Rinesi y A. Tzeiman (comps.) *Los Lentos de Víctor Hugo: Transformaciones políticas y desafíos en la Argentina reciente*. Polvorines: Ediciones UNGS.
- Garay G. y E. Simison (2023). “Argentina 2022: Desafíos y continuidad política”. *Revista de Ciencia Política (Chile)*, 43, 2, 143-166.
- Gené, M. (2014). “Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas”. *Revista de Sociología e Política*, 22, 52, 97-119.
- Gené, M. (2019). *La rosca política: el oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gené, M., y G. Vommaro (2023). *El sueño intacto de la centroderecha: y sus dilemas después de haber gobernado y fracasado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Glasserman Apicella, C. (2022). “La participación política legislativa de las mujeres en la Argentina: entre la representación y el poder”. *Revista de Ciencia Política*, 1, 128, 124-153.
- Gradín, A. y S. De Piero. (2018). “El populismo en acción: leyes que respondieron demandas sociales en los gobiernos kirchneristas”. *POSTData*, 23, 1, 263-294.
- Hurtado, E.; M. Paladino y G. Vommaro (2018). “Las dimensiones del trabajo político: destrezas, escalas, recursos y trayectorias”, *Iconos*, 22, 60, 11-29.
- Jones, M., W. Hwang y J.P. Micozzi. (2009). “Government and Opposition in the Argentine Congress. 1989-2007: Understanding Inter-party Dynamics through Roll Call Vote Analysis”. *Journal of Politics in Latin America*, 1, 1, 67-96.
- Jones, M. y J. P. Micozzi (2011). “Control, Concertación, Crisis y Cambio: cuatro C para dos K en el Congreso Nacional”. En Malamud A. y de Luca M. (coords.) *La política en tiempos de Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba, 49-62.
- Kikuchi, H. y G. Lodola (2014). “The effects of gubernatorial influence and political careerism on senatorial voting behavior: The Argentine case”. *Journal of politics in Latin America*, 6, 2.
- Leiras, M. (2013). “Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales” en Acuña C. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Bs As: Siglo XXI.



- Linz, J. (1990). “Los peligros del presidencialismo”. [Revista de democracia](#) - [Prensa de la Universidad Johns Hopkins](#), 1,1, 51-69.
- Llanos, M. (1998). “El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)” en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, No. 151 (pp. 743-770).
- Llanos y Nolte (2006).
- Longa, F. (2023). “¿Delegados de un grupo o leales al gobierno? Los diputados de los movimientos sociales en el Congreso Nacional (Argentina, 2019-2023)”. *Papeles de Trabajo*, 17, 31, 5-24.
- Mainwaring, S. (1993). “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, 26(2), pp. 198-228
- Mainwaring, S. y Shugart, M (1997). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Cambridge University Press.
- Moscoso, G. (2012). “Los estudios sobre política legislativa Argentina (1983-2010): Reflexiones en torno a cómo estudiamos el poder legislativo”. *POSTData*, V.17: 99-123.
- Mustapic, A. M. (2000). “Oficialistas y Diputados”: Las Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina”. *Desarrollo Económico*, 39, 156, 571-595.
- O'Donnell, G. (1994) “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vo. 5, n° 1, pp. 55-69 y version *Journal of Democracy* en español.
- Oliveros V. y G. Vommaro (2022). “Argentina 2021: elecciones en contexto de crisis”. *Revista De Ciencia Política*, 42, 2, 143-174.
- Ortiz de Rozas, V. (2017). “Aproximaciones al estudio del Congreso Nacional Argentino. Contrastes, convergencias y agendas de investigación”. *Estudios sociales*, 52, 65-92
- Ortiz de Rozas, V. (2021). “¿Legisladores 2.0?: Diputados nacionales argentinos, redes sociales y territorio”. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 1,27, 89-116.
- Pérez-Liñán, A., N. Schmidt y D. Vairo (2023). “Partidos legislativos y coaliciones políticas en América Latina (1925-2019)”. *Política y gobierno*. 30, 2, 1-17.
- Piovani, J. (2007). “La entrevista en profundidad”. En Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J.: *Metodología de las ciencias sociales* (pp. 215-225). Buenos Aires: Emecé Editores
- Renno, L. y T. Hiroi (2015). “Obstrucción y proceso decisorio en la Cámara de Diputados: Brasil 1991-2010”. *América Latina Hoy*, 70, 35-63.
- Reniu, J. y A. Albala (2012). “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, en *Revista de Estudios Políticos* 155 (enero-marzo): 97-146.
- Serrafiero, M. (2006). *Coaliciones de gobierno: entre la ingeniería institucional y la civilización política*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Políticas y Morales.
- Toro Maureira, S. (2007). “Conducta legislativa antes las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile”. En *Revista de Ciencia Política*, 27, 1, 23-41.
- Vommaro, G. y M. Gené (2017). “Introducción: la sociología política y sus aportes para analizar la política argentina reciente” en *La vida social del mundo político: investigaciones recientes en sociología política*. Los Polvorines: Ediciones UNGS, 9-33.
- Vommaro, G. (2017). *La Larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Vommaro, G. (2019). “De la construcción partidaria al gobierno: PRO-Cambiemos y los límites del ‘giro a la derecha’ en Argentina”. *Colombia internacional*, 99, 91-120.
- Zelaznik, J. (2011). “Las coaliciones kirchneristas”. En Malamud A. y M. De Luca (coords.) *La política en tiempos de Kirchner*, Buenos Aires: Eudeba, 95-104.
- Zicari, J. (2016), “Las coaliciones neoliberales en la Argentina: los casos de la Alianza y de Cambiemos”. *Realidad Económica*, 307, 6-36.



Gobernanza de Datos y Acceso a la Información Pública en Santa Fe: ¿una estrategia de modernización del Estado? Análisis y desafíos.

Lic. Ramiro Galassi (UNR)

ramiro.galassi@gmail.com

Lic. Franco Vitterbo (UNR)

vitter.fv@gmail.com

RESUMEN

Desde 2002, diversos proyectos en la Legislatura de Santa Fe intentaron consagrar por ley el acceso a la información pública, sin éxito. En 2009, el Poder Ejecutivo sancionó decretos para garantizar este derecho en su ámbito, pero la ausencia de una ley integral que incluya todos los poderes del Estado evidenció una parcialidad sobre la transparencia en la provincia. Finalmente, en 2024, se sancionó la Ley N° 14.256 de Gobernanza de Datos y Acceso a la Información Pública, que establece un marco legal integral y moderniza la administración pública. Este avance responde a un cambio político reciente y a la necesidad de implementar un Estado Abierto, que va más allá del acceso a la información, incluyendo innovación, gobernanza de datos y gobierno digital, entre otras.

PALABRAS CLAVES

Estado Abierto. Gobernanza de Datos, Acceso a la Información Pública, Transparencia, Participación, Colaboración. Modernización, Administración Pública, Innovación, Ley Modelo OEA, Gobierno Digital.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

INTRODUCCIÓN

Desde el año 2002, se han presentado numerosos proyectos de ley en la Legislatura de Santa Fe con el objetivo de establecer un marco legal para consagrar el derecho de acceso a la información pública. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y debates, ninguno de estos proyectos logró ser aprobado de manera definitiva.

En respuesta a esta situación, el Poder Ejecutivo de Santa Fe tomó medidas y en 2009, sancionó dos decretos destinados a hacer operativo el derecho al acceso a la información pública dentro de su propia órbita. A pesar de estos avances, sumado a la ausencia de una ley que abarque todos los poderes del Estado, incluyendo el Legislativo y el Judicial, evidenció una brecha en la implementación de un sistema de gobierno abierto y transparente.



Este 2024, Santa Fe sancionó su Ley de Gobernanza de Datos y Acceso a la Información Pública (GDAIP) N° 14.256. Esta nueva legislación marca un hito en la provincia al establecer un marco legal integral que no solo regula el acceso a la información pública en todos los niveles del gobierno, sino que incorpora elementos novedosos como estrategias para la modernización del Estado provincial.

Sin embargo, la reciente aprobación de la Ley N° 14.256 no es un fenómeno aislado, sino que responde a una serie de cambios políticos y sociales que han transformado el panorama legislativo de la provincia desde diciembre de 2023. Este "cambio de época" es resultado de las modificaciones en la composición política de la Legislatura y de la legitimidad otorgada a un gobierno recientemente electo, con un amplio respaldo popular.

Se entiende que la ley de GDAIP aparece como una respuesta tardía a un proceso que duró demasiado tiempo. El atraso en los tiempos se explicaría por al menos dos aspectos: los intereses de los legisladores sumado a la actitud corporativa del senado y por otra parte que este asunto no logró permear la agenda pública.

En el proceso de consolidación del acceso a la información pública en Santa Fe, previo a la sanción de la ley, se omitieron etapas que, en su momento, eran fundamentales para asegurar la transparencia. Entre ellas, el gobierno digital, que debía haber sido la herramienta clave para garantizar la trazabilidad de la administración y la generación de datos digitales. Aunque no suficiente por sí mismo para lograr la transparencia, sí genera las condiciones para una ciudadanía digital más involucrada en los procesos del Estado desde una nueva perspectiva. Si bien no existe un manual ni un camino secuencial estricto, es necesario considerar el desarrollo de determinadas capacidades para facilitar este progreso.

Posteriormente, debió implementarse la transparencia en los actos de gobierno, lo que habría permitido avanzar en la consolidación de un gobierno abierto. Superadas estas etapas, se habían dado las condiciones para comenzar a hablar de Estado Abierto, Parlamento Abierto y contrataciones públicas abiertas. Con posterioridad el desarrollo llevaría a abordar aspectos como la innovación pública, la gobernanza de datos y las políticas basadas en evidencia.

En suma, la aparición de una nueva ley que trasciende el acceso a la información pública plantea hoy desafíos más amplios, vinculados a un Estado Abierto. Implica acelerar el desarrollo y la modernización de determinados aspectos de la administración provincial, el diseño de procesos y sistemas de gestión de la información, la capacidad para procesar y almacenar elevados volúmenes de datos; y, por supuesto, sin dejar de lado las herramientas que la ley plantea como la innovación, el Estado inteligente, el gobierno digital, la ciudadanía digital, el patrimonio digital, la gobernanza de datos, las compras y contrataciones tecnológicas, y, por supuesto, el acceso a la información pública.

Gobierno Abierto como paradigma de Gestión Pública

El Gobierno Abierto se constituye como el paradigma de la gestión pública que tiene como pilares la transparencia, la participación y la colaboración. En este paradigma, los ciudadanos son actores fundamentales en el control, diseño e implementación de políticas públicas y en la toma de decisiones políticas. Se trata de *“una modalidad de gestión pública*



más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil”. (Oszlak, 2013, p. 4)

Desde la década del 80’ se desarrollaron enfoques de gestión pública tendientes a integrar a la sociedad en los procesos de toma de decisión y en la promoción de la transparencia. Se fueron dando avances normativos y tecnológicos que hicieron posibles mecanismos de acceso a la información, experiencias de descentralización administrativa, una comunicación sin intermediarios, la digitalización de procesos administrativos y nuevas formas de participación. (Bianchi, León & Perini, 2017). Es el concepto de ciudadanía, el que hace que el Gobierno Abierto solo sea compatible con el sistema democrático; en la medida que, no da lo mismo como ciudadanos, ser destinatarios de los servicios o políticas, que tener derecho a ellos.

Un gobierno podría considerarse “abierto” en tanto se promueva el involucramiento de organizaciones sociales y ciudadanos en la gestión. Para ello, la tecnología permite multiplicar, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse”. (Oszlak, 2013)

El Gobierno Abierto como paradigma de gestión estatal, vino a constituir una respuesta articulada al problema de la asimetría de poder entre Estado y ciudadanía, desde el punto de vista del acceso y uso de la información sobre la cosa pública (Oszlak, 2019, p. 40). Sin embargo, resulta interesante abordar lo que podemos entender como evolución del concepto, y su diferencia sustancial con el de Estado Abierto.

Durante los últimos años (décadas), diferentes instituciones comenzaron a mostrar que estaban a favor de la participación, transparencia y colaboración; por lo cual, se comenzó a observar acciones y estrategias de Parlamento Abierto y Justicia Abierta. En el año 2013, se acuña el concepto de Estado Abierto, “para aludir a la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales, de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía (Oszlak, 2013, p. 6).

Para el caso estudiado, resulta importante establecer la diferencia entre Gobierno Abierto y Estado Abierto. La ley de GDAIP, como se verá más adelante, dispone la obligación del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, Legislativo, empresas del Estado, empresas de participación estatal, y todo el sistema no financiero estatal (12510: art. 4). Esto resulta relevante puesto que el fomento de la cultura de la transparencia será necesaria iniciarla desde el mismo Estado, promoviendo la publicación activa de la información desde perspectiva endógena, para así, poder llevar adelante trasladarlo a políticas públicas que generen el acceso a la información de privados, ONG, y toda otra institución que revista de información necesaria.

El Estado Abierto, posibilita achicar la asimetría de acceso a la información pública, porque como condición necesaria de la administración compromete tanto al propio Estado como a la sociedad. De esta forma, implica más que solo la existencia de instituciones con una filosofía similar; requiere un compromiso profundo con la colaboración y la supervisión entre las distintas ramas del gobierno para preservar la democracia. Además, de no considerarlo así, se dejaría fuera otras instancias institucionales extra- o paraestatales, que también deberían transparentar su gestión, en la medida en que utilizan recursos públicos o subsidios estatales, como en los casos de sociedades con participación estatal, partidos políticos, fundaciones, emprendimientos público-privados, fideicomisos, beneficiarios de



regímenes de promoción, servicios públicos subsidiados y similares. Definitivamente, el “todo” del Estado Abierto es más que la suma de las “partes” (Oszlak, 2016, p. 7).

Como resultado de estas consideraciones, la CEPAL ha decidido adoptar el término “Estado Abierto” para englobar los esfuerzos de apertura, transparencia y aliento a la participación ciudadana en la gestión pública, que se vienen registrando en los diferentes niveles e instancias del aparato estatal (CEPAL, 2017). El Estado Abierto, en síntesis, busca integrar y coordinar estas acciones a través de diferentes niveles y ramas del gobierno, trascendiendo la gestión e instalándose en el propio Estado, enfatizando la importancia de la colaboración y el control mutuo entre las instituciones estatales y la ciudadanía.

Transparencia, Estado y Democracia

Puesto que difícilmente se encuentre una teoría desarrollada en torno a la transparencia como concepto central, quizás el mejor punto de partida es una analogía: la palabra “transparencia” es empleada para referir a una propiedad física de los cuerpos. Ser transparente, nos dice el Oxford English Dictionary, es tener “*la propiedad de transmitir luz, de manera tal de hacer completamente visibles a los cuerpos que se encuentran más allá*” (1971). Como metáfora, entonces, ser transparente alude a la capacidad de ser observado sin ningún tipo de opacidad o distorsión.

Este atributo físico, llevado de manera análoga al plano institucional, implicaría la posibilidad de ver y contar con la presencia de información simétrica y, por el contrario, la falta de transparencia u opacidad, se referiría a la obtención asimétrica de la información y falta de ella, lo que tiene como consecuencias la incertidumbre y desconfianza. Por ende, es un concepto que implica que un objeto no solo es observado sino observable.

En ese sentido, se aborda como un camino de dos vías, una primera vía que monitorea la información y otra que requiere de la participación ciudadana para el control de los poderes públicos, es decir, la posibilidad de controlar y ser controlados.

El control o regulación, domina muchas de las discusiones sobre transparencia, y es la que ejerce el pueblo o sus representantes elegidos, sobre el gobierno. Es control público de gobernantes y gobierno, y los beneficios que conlleva en democracia van más allá del acto electoral, tiene que ver con la confianza en las instituciones y los organismos del Estado. Este vínculo entre los que controlan y los controlados marca una relación de dominación.

En este sentido, O’Donnell (1977) lo define como una modalidad de vinculación entre sujetos sociales, asimétrica y de desigualdad. Esa asimetría, surge del control diferencial de ciertos recursos, gracias a los cuales es habitualmente posible lograr el ajuste de los comportamientos y de las abstenciones del dominado a la voluntad -expresa, tácita o presunta- del dominante. El primer recurso es el control de medios de coerción física, movilizables por sí o por intermedio de un tercero; el segundo es el control de recursos económicos; y el tercero es el control de recursos de información en sentido amplio, incluso conocimientos científico-tecnológicos. El último que interesa señalar, es el control ideológico mediante el cual el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte, y por lo tanto, no la entiende ni cuestiona como dominación.

Son las leyes de acceso a la información pública, los mecanismos que establecen un cambio de paradigma, promoviendo una relación a futuro. Más allá de que no se puede afirmar que la transparencia simétrica sea completamente equivalente a la certidumbre total o a la información perfecta, se da cuenta que ese es su fin.



Las políticas de acceso a la información pueden y deben ser creadas mediante la acción del gobierno por tres razones:

- Solo el gobierno puede obligar a revelar información a entidades privadas y públicas.
- Solo el gobierno puede legislar la permanencia de la transparencia.
- Solo el gobierno puede crear transparencia respaldada por la legitimidad de los procesos democráticos. (Fung, Graham y Weil, 2007).

A medida que avanzan los debates sobre transparencia como estrategia regulatoria, existe un determinado tipo de control que domina muchas de las discusiones, es aquel que ejerce el pueblo o sus representantes elegidos sobre el gobierno. A medida que los procesos de gobierno se transparentan hacia el pueblo, se promueve la facilidad de control público de sus decisiones.

Entonces, es uno de los aspectos de la transparencia facilitar la democracia y que los gobernados controlen a los gobernantes. La transparencia puede reducir la corrupción, los sobornos, la captura regulatoria y otras formas de conductas gubernamentales indebidas y, en ese sentido, la transparencia gubernamental es simplemente una forma de transparencia como regulación. Siendo equivalente a lo que O'Donnell (1997) define como rendición de cuentas horizontal: “la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos” (O'Donnell, 1997, p. 13)

El derecho a acceder a la información pública, implica abrir los asuntos públicos manejados por los Estados al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación legal de rendir cuentas. Visto de esta forma, la transparencia afecta a todo el sistema político y a la sociedad en su conjunto.

Tipos de transparencia

La Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) define tres tipos de transparencia. La transparencia pasiva se refiere a los mecanismos que permiten a los ciudadanos acceder a la información pública, obligando a las instituciones a responder a las solicitudes, aunque con límites establecidos. Este proceso es reactivo y puede ser administrativamente complejo.

La transparencia activa implica que las instituciones públicas deben publicar información relevante y actualizada en formato abierto sin necesidad de que los ciudadanos soliciten dicha información. Esto facilita el conocimiento del funcionamiento de las instituciones y fomenta la participación y el control ciudadano.

Por último, la transparencia focalizada se centra en la liberación de información específica relacionada con problemas públicos, lo que ayuda a mejorar la toma de decisiones y asegura una rendición de cuentas adecuada, en la medida que organiza la publicación de datos socialmente útiles de forma estandarizada, comparable y desagregada, abordando problemas relacionados con la asimetría de información.

La transparencia es un valor fundamental en el paradigma del Estado Abierto y se relaciona estrechamente con la democratización de las políticas públicas. Este vínculo permite que la ciudadanía participe activamente en la gestión pública, exija transparencia y rendición de cuentas, y colabore con el gobierno en la cocreación de políticas que satisfagan sus necesidades y expectativas.



Ámbito Subnacional

En lo que respecta al ámbito subnacional, se presenta el relevamiento de la normativa vigente para cada provincia de la República Argentina, se entiende que la Ley Nacional por sí sola no tiene aplicabilidad ni genera obligación jurídica alguna sobre las provincias, ni los municipios; siendo necesario establecer ordenamientos jurídicos conforme se descende en el nivel de la administración del Estado.

De lo relevado, se afirma que existen provincias que poseen normativas de aquellas que no las poseen. Formosa, San Juan y Tucumán componen el grupo que no poseen normativas al respecto. A su vez, de las que poseen alguna normativa, se advierte que algunas poseen ley, otro decreto del poder ejecutivo y otras ley y decreto, como se observa en la Tabla 1.



TABLA N° 1 Relevamiento de normativa vigente de acceso a la información pública por provincia	
Provincia	Normativa de Acceso a la Información pública
Buenos Aires	Ley N° 12475 Decreto 2549/04
Catamarca	Ley N° 5336
C.A.B.A.	Ley N° 104
Chaco	Ley N° 6431
Chubut	Ley N° I-156
Córdoba	Ley N° 8803
Corrientes	Ley N° 5834
Entre Ríos	Decreto N° 1169/05
Formosa	No posee ninguna legislación en la materia
Jujuy	Ley N° 5886 Decreto N° 1451/16
La Pampa	Ley N° 3571
La Rioja	Ley N° 10119
Mendoza	Ley N° 9070
Misiones	Ley IV N° 58 Decreto N° 846/12
Neuquén	Ley N° 3044
Río Negro	Ley N° 1829 Decreto N° 1028/04
Salta	Ley N° 8173 (de Adhesión a la Ley Nacional 27.275) Decreto N° 1574/02
San Juan	No posee ninguna legislación en la materia
San Luis	Ley N° V 0924-2015
Santa Cruz	Ley N° 3540
Santa Fe	Ley N° 14256 Decreto N° 0692/09
Santiago del Estero	Ley N° 6753
Tierra del Fuego	Ley N° 653
Tucumán	No posee ninguna legislación en la materia
	(fuente elaboración propia, septiembre 2024)

A partir del relevamiento realizado, es necesario remarcar la importancia de la existencia de normativas que prevean mecanismos de transparencia activa, a fin de establecer cada vez más la publicación oficiosa de los diferentes organismos públicos, sin necesidad de que la ciudadanía tenga que realizar el trámite de solicitud, pudiendo ésta acceder a través de portales webs actualizados periódicamente. Del conjunto de provincias solo CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Chubut, Mendoza, Jujuy, Río Negro, Santa Fe y La Rioja poseen en su normativa referencia explícita a la transparencia activa; es



importante reconocer que *“la publicación de información de forma activa es un hábito importante para garantizar el acceso a la información y (...) para minimizar la necesidad que los individuos presenten solicitudes de información”*. (Banco Mundial, 2019, p. 31).

Santa Fe: El Largo Camino Hacia Una Ley Provincial

En 2002 comienza el largo recorrido que significa poder sancionar en la provincia una ley específica de acceso a la información pública. El primer proyecto presentado en la Legislatura provincial, fue en 2006 por iniciativa del entonces Bloque Oficialista del Frente Progresista Cívico Y Social.

A partir de esa primera sanción, el proyecto de ley fue presentado sucesivas veces por dicha fuerza política, (tal como consta en las versiones taquigráficas de la Cámara de Diputados con algunas modificaciones, pero manteniendo el mismo espíritu) a lo largo de 9 ejercicios legislativos (2003 - 2005 - 2009 - 2011 - 2016 – 2018- 2020- 2021 y 2023). En todos los casos su aprobación en dicha cámara fue unánime y, posteriormente pierde estado parlamentario en la Cámara de Senadores, debido a la negativa de tratamiento sistemático por parte de los senadores en cada período correspondiente.

La aprobación unánime de un proyecto de ley no es una cuestión menor, ya que ello da cuenta de que, en relación a esta iniciativa particular, la totalidad de la composición del cuerpo legislativo y con ella los diferentes bloques partidarios que componen la Cámara de Diputados, llegaron a un acuerdo y al consenso político necesario para que esta iniciativa obtuviera media sanción. Por lo cual, frente a un veto (total o parcial) del Poder Ejecutivo, la iniciativa obtendría el apoyo y los votos necesarios de los dos tercios para imponerse.

Resulta oportuno que se considere que el Senado nunca propuso una iniciativa (a través de ninguna de las fuerzas políticas que lo componen), un proyecto de ley al respecto, lo que deja en evidencia que no tendría urgencia ni interés en avanzar legislativamente en esta problemática. Los pronunciamientos en torno a este tema, por parte del Senado, se plantearon como respuestas a las propuestas presentadas desde Diputados. Específicamente, el Senado propuso en 2006 modificar (al punto de llevar al extremo opuesto) lo sancionado por Diputados incorporando, por ejemplo, la figura del “interés legítimo” sobre la información que se solicita y del “patrocinio letrado” sobre los ciudadanos que demanden información pública al Estado (Simeoni A, 2006).

En la misma dirección, en 2016 el Senado planteó no sancionar una ley propia de acceso a la información pública, sino sancionar una ley de adhesión a la normativa homóloga nacional. La ley nacional, en los términos planteados por el Senado, es inaplicable en Santa Fe, ya que la misma debería ser adaptada para la administración pública provincial, sin la cual no generaría ningún efecto jurídico sobre los Poderes del Estado provincial (“Información pública y oscurantismo en Santa Fe”, 2017).

El Senado provincial nunca rechazó explícitamente (mediante tratamiento en sesión parlamentaria) ninguna de las iniciativas de proyectos de ley de acceso a la información pública aprobadas por Diputados. Por el contrario, el *modus operandi* del Senado se resumiría en no abordar el tratamiento legislativo de estas iniciativas legislativas, llevándolas a perder su estado parlamentario, sin tener que generar rechazo explícito de las propuestas.



Este accionar no constituiría un hecho aislado, por el contrario, se repite en innumerables cuestiones pendientes de sanción definitiva en la Legislatura de la provincia de Santa Fe, tales como:

a) “*Ley Provincial de Paridad de Género en cargos electivos en Santa Fe*” (media sanción en Diputados en 2016, pérdida del estado parlamentario en 2018; media sanción también en Diputados en 2018, aprobada finalmente en 2020)

b) “*Ley de Educación*” (media sanción en Diputados en 2018, perdió estado parlamentario en 2020 y se reingresó)

c) “*Ley de Salud*” (media sanción en Diputados en 2018, perdió estado parlamentario en 2020 y se reingresó)

d) “*Ley de Educación Sexual Integral*” (media sanción en Diputados en 2018, perdió estado parlamentario en 2020 y se reingresó)

e) “*Ley de Cupo Laboral Trans*” (que tras 9 años de debate de diferentes proyectos de ley y movilización del colectivo LGTBIQ+, fue sancionada finalmente en 2019)

f) “*Reforma de la Constitución Provincial*” (2004, 2006, 2018, 2019, 2022 entre otras iniciativas de consulta popular y audiencias públicas)

g) “*Ley de Agroquímicos*” (media sanción en diputados en 2019, perdió estado parlamentario en 2021 y se reingresó).

Tal como se puede apreciar, estas iniciativas legislativas mencionadas constituyen leyes de vital importancia a la hora de garantizar y reconocer derechos en la Provincia de Santa Fe. El hecho de que la temática que aborda cada una de estas iniciativas sea tan variada respecto de la otra, deja entrever que la actitud y el comportamiento del Senado respecto al acceso a la información pública, no es exclusiva hacia este tema.

Todas estas iniciativas avanzan en el reconocimiento de derechos y en transformaciones políticas de fondo, modificando las estructuras de poder. Con su negativa, parecería que el Senado no estaría dispuesto a poner en discusión las estructuras de poder, ni alterarlas o modificarlas. Por el contrario, y como sucede con el acceso a la información pública, asume un comportamiento gatopardista, a través de la dilación de los debates correspondientes, hasta la pérdida del estado parlamentario de los proyectos vigentes.

Otra característica que el Senado tuvo sobre este tema, fue la de via modificaciones a los proyectos originales, incorporar elementos contrarios al espíritu de la ley que se presenta y/o plantear transformaciones políticas parciales y sesgadas, que en la práctica no producen efectos considerables en la estructura real de poder, manteniendo intencionadamente para sí, un factor de poder esencial en dichas estructuras.

Esto refuerza la idea de que el accionar del Senado frente a todos estos temas, poco tendría que ver con la disciplina o identificación partidaria. Más bien se correspondería a un comportamiento que podría analizarse como de tipo corporativista.



Como respuesta a esta situación, el Poder Ejecutivo avanzó de manera unilateral en la sanción de los Decretos N° 0692 (2009) y N° 1774 (2009), demostrando la urgencia e interés de avanzar en garantizar (parcialmente) el derecho de acceso a la información pública para su propia jurisdicción.

El Poder Ejecutivo de Santa Fe en 2009, el Gobernador Hermes Binner, en acuerdo con ministros, regula el mecanismo de acceso a la información pública. Entonces, se sancionaron dos Decretos: el Decreto N° 0692/2009 y N° 1774/2009. El primero de ellos, establece en su fundamentación que: “El principio republicano de gobierno se encuadra en el art. 1° de la Constitución de Santa Fe y reconoce como aspecto fundamental del mismo la presunción de publicidad de la actividad estatal, de modo tal que la publicidad de los actos de gobierno se presenta como una exigencia a las autoridades y no como una prerrogativa de ellas, e imposta la adopción al mismo tiempo de otro principio que es el de la transparencia del obrar de la administración.”

Por ende, la información pública debe estar ordenada y sistematizada, de modo tal que la mayor parte de la misma se encuentre disponible en forma permanente, permitiendo un rápido y ágil acceso. Esto constituye un deber de las autoridades, siendo conveniente a su vez y a tales fines, que la información se encuentre disponible en medios electrónicos de fácil acceso.

En cuanto al aspecto formal, el mecanismo de acceso a la información que se crea mediante esta norma se inserta en un sistema centralizado de recepción de las solicitudes cuando estas fueran dirigidas al ámbito de la administración pública provincial, cuyo fin es el de obtener un mayor orden e información sobre el funcionamiento del sistema, permitiendo asimismo un monitoreo del mismo por parte de la autoridad de aplicación y un mejor servicio de orientación sobre la información existente, asimismo, la recepción centralizada de las solicitudes de acceso a la información pública a través de la autoridad de aplicación del sistema tiende a garantizar al ciudadano la vía de acceso y permite orientar al mismo en su pretensión.

La Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público, como autoridad de aplicación, es la encargada de llevar adelante la aplicación de la norma, cuya misión y función concuerdan con los objetivos que se persiguen con la creación del mecanismo de acceso a la información pública, a partir de la recepción de solicitudes de acceso a la información, ya que le permitirá además conocer el flujo de información que se genere a partir de este mecanismo lo cual será de importancia en su ámbito competencial.

En 2023, se produce un cambio de gobierno en la provincia, y, por primera vez desde 2003, el Gobernador cuenta con mayoría parlamentaria en ambas cámaras. Esta nueva situación provoca un cambio en la postura del Senado Provincial, que rompe con su accionar corporativo característico y activa la sanción de varias leyes que, históricamente, habían generado un amplio debate político en la legislatura como la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 14256 sancionada en marzo de 2024), pero no contaban con los votos necesarios. Al mismo tiempo, se promulgan leyes que constituyen importantes herramientas de gobernabilidad y que plantean la necesidad de modernizar el Estado provincial.



Entre diciembre de 2023 y octubre de 2024, se sancionaron un total de 41 leyes⁴³⁴, destacándose las siguientes 17 de ellas por su relevancia:

- 1) Ley N° 14246. Sistema de Inteligencia y Análisis para la Prevención del Delito.
- 2) Ley N° 14243. Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad:
- 3) Ley N° 14242. Agencia de Medidas no Privativas de la Libertad.
- 4) Ley N° 14241. Emergencia en materia social, educativa y sanitaria: Declárase en todo el territorio de la Provincia por el término de 12 (doce) meses.
- 5) Ley N° 14240. Ley de Gastos Reservados, para la realización de investigaciones criminales complejas no financiables con gastos ordinarios o vinculados a preservar la vida o integridad física de personas relacionadas a dichas investigaciones.
- 6) Ley N° 14239. Ley de Adhesión a la Desfederalización parcial de la Competencia Penal en Materia de Estupefacentes. (LEY N° 26052)
- 7) Ley N° 14238 Estado de emergencia hídrica y zona de desastre.
- 8) Ley N° 14237 Estado de Emergencia en Seguridad Pública.
- 9) Ley N° 14268. Comisión para la Reforma del Sistema Previsional de la Provincia
- 10) Ley N° 14283 Emergencia del régimen previsional de los empleados públicos y funcionarios de la Provincia regulados en la Ley N° 6915 y modificatorias, Ley N° 11530 y sus modificatorias del Personal Policial, Penitenciario e IAPIP y de la Ley N° 12464 del Régimen Opcional Docente.
- 11) Ley N° 14272. Estado de emergencia a la prestación del servicio público de agua potable, desagües y saneamiento.
- 12) Ley N° 14270. Consejo Económico y Social.
- 13) Ley N° 14267. Ley N° 12734 - Código Procesal Penal
- 14) Ley N° 14263. Gabinete Social de la Provincia de Santa Fe, cuyo objetivo es definir los lineamientos estratégicos en materia de política social en el territorio provincial.
- 15) Ley N° 14260. Gabinete Productivo de la Provincia.
- 16) Ley N° 14256. Ley Provincial de Gobernanza de Datos y Acceso a la Información Pública.
- 17) Ley N° 14253. Instauración del juicio por jurados.

Comparación y Análisis de las Normativas con el Modelo de Ley de Acceso a la Información Pública de la Organización de los Estados Americanos 2.0

Para este apartado de análisis, se realiza una comparación multinivel entre la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 de Argentina; La Ley de Santa Fe N° 14256 Gobernanza de Datos y Acceso a la Información Pública, cotejando estas con la Ley Modelo 2.0 de la OEA^[435].

Para ello, se propone una apoyatura en el modelo comparativo desarrollado por Fernández de Lara Gaitán (2014), a partir de la elabora cinco dimensiones que consideradas sustanciales para analizar el régimen de acceso a la información: Características del régimen de acceso a la información; Los sujetos obligados; Régimen restringido de excepciones; Garantía del régimen de derecho a la información y la existencia de un organismo de información garante del derecho. Esto dará la posibilidad de abonar a la cuestión política

⁴³⁴ Disponibles en: [Sistema de Información de Normativa](#)

⁴³⁵ Disponible en: [publicacion Ley Modelo Interamericana 2 0 sobre Acceso Informacion Publica.pdf](#)



sobre el derecho a la información pública en clave comparada. cada una de las sumas de las dimensiones, como así también La sumatoria de todas ellas, se pueden observar en la tabla II.

Dimensión 1) Características del régimen de acceso a la información

En la propuesta de operacionalización para el análisis de la primera dimensión denominada “régimen de acceso a la información” (con una valoración total de 15) se incorporaron tres categorías. Esta primera dimensión es fuertemente normativa pues en la valoración se pone énfasis en que el acceso a la información sea considerado un derecho humano a nivel constitucional; se incentive la cultura de la transparencia dentro de las organizaciones del Estado de manera activa; y que la legislación contenga de manera enunciativa y explícita los principios que tanto la OEA (OAS, 2008) como la Organización Artículo 19 (1999), han considerado esenciales para un adecuado régimen de acceso a la información (Fernández de Lara, 2016, p. 120).

En el caso de Argentina, el Derecho al Libre Acceso a la Información se encuentra consagrado en el art. 13° inc. 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y lo propio refiere el art. 19° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las que poseen rango Constitucional en nuestro Derecho interno conforme lo establecido en el art. 75° inc. 22° de la Constitución Nacional, y por lo tanto debe ser reconocido como un Derecho Humano fundamental.

En el caso Santa Fe, La Ley de Santa Fe N° 14.256 Gobernanza de Datos y Acceso a la Información Pública, por principio de jerarquía del Derecho, no pueden desconocer el rango que otorga la propia Constitución a los Tratados Internacionales. Sin embargo, incorpora en su parte dispositiva la declaración del Acceso a la Información Pública como instancias el derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados, de acuerdo a los principios y limitaciones establecidos en la normativa aplicable (Ley prov. N° 14.256, 2024. Art. 46). Si bien su formulación no es desacertada, omite en cierta medida el desarrollo normativo que conlleva un derecho humano fundamental.

La Ley Argentina consigue una puntuación de 15, el Decreto obtiene una puntuación de 10, porque en esta última, no se establece de manera clara y explícita los principios que conforman el régimen de acceso a la información.

Dimensión 2) Sujetos obligados en el régimen de acceso a la información

La segunda dimensión se denomina “sujetos obligados” (con una valoración total de 15) y se encuentra conformada por una categoría y seis variables. En términos generales en los casos estudiados se especifica con claridad quienes son los sujetos obligados.

En lo que se refiere a la transparencia activa, las dos legislaciones incorporan de manera explícita la obligación de los sujetos, la Ley argentina es la más amplia ya que propone que quienes deben brindar la Información pública son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además, incorpora las empresas y sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga



participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias, concesionarios, permisionarios y licenciatarios de servicios públicos o concesionarios permisionarios de uso del dominio público, en la medida en que cumplan servicios públicos y en todo aquello que corresponda al ejercicio de la función administrativa delegada; y contratistas, prestadores y prestatarios bajo cualquier otra forma o modalidad contractual, entre otros (Ley 27.275, 2016, Art. 7°).

La Ley de Santa Fe, enmarca a los sujetos obligados dentro del Art. 3, artículo que hace referencia al sector no financiero conforme lo establecido en el art. 4 de la Ley N° 12510. Entre las que se mencionan se destaca que el Sector Público Provincial No Financiero lo comprende: la Administración Provincial; Poder Ejecutivo; Administración Centralizada; Ministerios; Fiscalía de Estado; Secretarías de Estado; Administración Descentralizada, Organismos de Seguridad Social; Organismos de Servicios y Obras Públicas; Entes reguladores de organismos y servicios privatizados y de control; Otros organismos. Poder Legislativo, Administración Centralizada, Administración Descentralizada. Poder Judicial. Empresas; Sociedades y otros Entes Públicos; Empresas públicas; Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria; Sociedades Anónimas del Estado; Sociedades de economía mixta; Sociedades del Estado; Entes Interestatales e Interjurisdiccionales; Empresas y Entes residuales; Otros Entes Estatales (Ley prov. N° 12.510, 2005. Art. 4).

La legislación nacional recibe el puntaje de 12,5 sobre 15, por qué queda exceptuada la administración central, federal, regional, provincial o municipal. Por su parte la Ley 14.256, recibe 10 puntos sobre 15, porque además de no incorporar la misma categoría que en nación, no se menciona a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos (fideicomisos, sindicatos, partidos políticos). Aunque resulta innovador que la ley provincial invite a las Municipalidades y Comunas a que adhieran a lo relativo a la promoción y aplicación de la innovación pública, la adopción de nuevas tecnologías, la gestión y gobernanza de datos.

Dimensión 3) Régimen restringido de excepciones de acceso a la información pública.

La tercera dimensión se denomina “régimen restringido de excepciones” (con una valoración total de 25) y se encuentra conformada por cuatro categorías y 14 variables (Fernández de Lara, 2016, p. 124). Se trata de datos o información entendida como información de tipo sigilosa, la cual suele encontrarse como “excepciones” de la ley. Este tipo, se constituye como uno de los temas más delicados cuando se habla en acceso a la información pública; aquí suelen detenerse cuando pueden divergir dos cuestiones: el deseo de los ciudadanos de conocer milimétricamente las acciones ejercidas por la entidad pública y la necesidad del Estado de resguardar informaciones que pueden colocarlo en riesgo o exponer a los propios ciudadanos.

Las dos legislaciones incorporan la consideración de excepción a la divulgación de información cuando se dañan los intereses privados, por lo que se garantiza el derecho a la privacidad en lo relacionado a la intimidad, la vida, la salud y la seguridad, así como a los intereses legítimos o comerciales en materia económica, industrial y profesional. Las tres normas concuerdan en exceptuar aquello que se considera como protección de datos personales, pero también cuando se trata de patentes, derechos de autor o secretos comerciales.



En la Ley 27.275/16 de Argentina, las excepciones se detallan en el Art. 8º, a lo largo de trece incisos, y un último párrafo que determina que las excepciones contenidas en el artículo no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad.

En la cuestión de las excepciones se puede destacar, que no se hace mención a la desclasificación. A saber, ninguna de las tres normas analizadas propone el resguardo de la información por un período de tiempo adecuado. Por su parte la *Ley Modelo 2.0* se refiere a la temporalidad de la reserva y establece en su artículo 45º, lo que denomina como “Plazo Máximo de Reserva” de las excepciones detalladas en el artículo 33, y estas no son aplicables a documentos que tengan más de cinco (5) años de antigüedad. En ese sentido el art. 45º continúa, “Cuando un sujeto obligado desee reservar la Información, este período podrá ser extendido por hasta cinco (5) años con la aprobación del Órgano Garante. El período de reserva correrá a partir de la fecha en la que se clasifica la Información”. Asimismo, aclara que, “ningún tipo de Información podrá ser reservada en forma indefinida”, y que “ningún período de reserva podrá superar los diez (10) años, incluyendo sus prórrogas” (OEA, Art 45º, p. 62). De manera resumida queremos hacer notar que la legislación en sus tres niveles estatales, no establece plazos máximos de reserva, lo que otorga la posibilidad de retener información por un tiempo indefinido.

Otro punto de coincidencia entre las normas examinadas es que ninguna de ellas hace referencia a qué personas están autorizadas a acceder a esa información. Surge aquí el cuestionamiento si la transparencia del Estado, en todos sus niveles, significa tener un régimen amplio y detallado de excepciones, o si este al estar conjugado con el tiempo indefinido para desclasificarse, puede resultar un obstáculo que brinda comodidad ante solicitudes que rocen la sensibilidad.

La legislación nacional recibe el puntaje de 23,5 sobre 25, porque de las excepciones relevadas solo queda una sin exceptuarse y son los exámenes y auditorías mencionadas en el Modelo de Ley de la OEA.

La Ley 14.256 de Santa Fe, con 21 puntos, donde además de no establecer las excepciones sobre los exámenes y auditorías, no se encuentra expresada de manera explícita que las excepciones no aplican en casos de graves violaciones de Derechos Humanos o delitos contra la humanidad.

Lo interesante del debate sobre las excepciones, es que requiere ser estudiado qué se considera sensible en este nivel de Estado. Como también pensar en las excepciones si no se aplicarían en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad y que rol juegan estas en un contexto subnacional. Comparar este punto da la posibilidad de repensar las excepciones de los Estados subnacionales.

Dimensión 4) Garantía del derecho a la información: apelación y vía judicial

La cuarta dimensión se denomina “garantía del derecho a la información: apelaciones” (con una valoración total de 20) y se encuentra conformada por tres categorías y 6 variables. La OEA contempla tres tipos de recursos jurídicos en contra de una negativa de acceso a la información: a) apelación interna (ante el organismo que se solicita la



información); b) apelación externa (frente a la comisión de información); y c) revisión Judicial (ante los Tribunales para impugnar una decisión de la Comisión de Información), (Fernández de Lara, 2016, p. 126).

Por su parte, la Argentina encuentra su principal respaldo de Acceso a la Información pública en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales.

En lo que se refiere a la apelación interna, la legislación de Argentina contempla que el sujeto requerido sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud: por acto fundado, si se verifica que la misma no existe y que no está obligado legalmente a producirla o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el artículo 8° excepciones de la ley (Ley Nac. N° 27.275, Art. 13). La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida.

El siguiente artículo, propone de manera explícita que ante la denegatoria se puede recurrir a: los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, sin perjuicio de interponer un acto administrativo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el órgano que corresponda según el legitimado pasivo. Es decir, encaja en nuestra segunda y tercera categoría de la apelación externa y la revisión judicial. Lo interesante es que ante estas vías no agotan el reclamo de la vía administrativa (Ídem, Art. 14).

Por su parte la Ley de Santa Fe, no establece plazos si no se hubiera dado respuesta a la solicitud de acceso a la información, o si la misma hubiese sido ambigua, parcial o inexacta, el requirente deberá considerar que existe negativa en brindar la información. Quedando expedita la vía judicial que correspondan de acuerdo a la legislación vigente para hacer valer su derecho.

En ese mismo sentido, la autoridad de aplicación, en este caso la Unidad de Gestión en materia de Innovación Pública y Tecnología dependiente Ministerio de Gobierno e Innovación Pública de la provincia, será la autoridad de aplicación de la presente norma, encargada de administrar, supervisar, coordinar y fomentar las actividades de innovación y de desarrollo e incorporación tecnológica en el ámbito público (Ley prov. N° 14.256, 2024. Art. 4).

En la medición conjunta de las tres categorías de esta dimensión, Argentina obtuvo 20 puntos y Santa Fe 4, lo cual coloca a la legislación Nacional como la más garantista en lo que se refiere a la posibilidad de realizar apelaciones contra decisiones que nieguen o rechacen solicitudes de acceso a la información. Santa Fe, no define ninguno de los procedimientos de apelación. No se mencionan los procedimientos de apelación interna y apelación externa, tampoco que el solicitante puede entablar una demanda de revisión ante tribunales competentes, para impugnar una decisión del agente que debe proporcionar la información.

Dimensión 5) Comisión de Información garante del derecho de acceso a la información

La quinta dimensión se denomina “Comisión de Información garante de derechos” (con una valoración total de 25) y se encuentra conformada por tres categorías y 16 variables. El artículo 55° de la Ley Modelo de la OEA establece la creación del Órgano Garante que promoverá y garantizará el derecho de acceso a la información pública, así como el fiel cumplimiento e interpretación de la presente Ley. El Órgano Garante deberá tener



personalidad jurídica completa, con autonomía operativa, de presupuesto y de decisión para cumplir con sus facultades de manera adecuada. (Fernández de Lara, 2016, p. 128). El anclaje teórico que sienta las bases de esta dimensión se encuentra en la capacidad de los gobiernos para introducir mecanismos eficaces mediante los cuales el pueblo pueda acceder a la información, incluyendo sistemas para responder a las solicitudes, así como publicación y difusión activa del material clave. Además de constituir organismos que aseguren y resguarden el derecho de la discrecionalidad con la que pueden operar las burocracias.

En esta dimensión, Argentina y Santa Fe, cumplen con la incorporación de un organismo que garantiza el acceso a la información pública, y sólo el nacional es autónomo; es decir cuenta con independencia plena para garantizar el Derecho al Acceso a la Información Pública y para orientar la política pública respectiva. La legislación santafesina establece su autoridad de aplicación, la Unidad de Gestión en materia de Innovación Pública y Tecnología dependiente del Ministerio de Gobierno e Innovación Pública de la provincia, a su vez crea la Comisión de seguimiento y control. Establecida como la Comisión Bicameral para la Innovación Pública, con la misión de velar por el cumplimiento de los objetivos, el seguimiento y control de las facultades, deberes y obligaciones de la Unidad de Gestión en materia de Innovación Pública y Tecnología, en la implementación de la misma. (Ley prov. N° 14.256, 2024. Art. 8).

En la medición conjunta de las tres categorías de esta quinta dimensión, Argentina obtuvo un total de 20.8 puntos, pues tan solo modifica el proceso de selección del director del organismo garante del derecho de acceso a la información, con respecto al modelo de la OEA. En este caso será el Poder Ejecutivo quien proponga un director mediante un procedimiento de selección público, abierto y transparente que garantice la idoneidad del candidato, sin la necesidad de pasar por el Congreso (Ley Nac. N° 27.275, Art. 20).

La Ley N° 14.256 de Santa Fe por su parte, establece un sistema distinto, compuesto entre la autoridad de aplicación y una Comisión bicameral. Así, Santa Fe obtiene 11 puntos. El caso santafesino está un poco más lejano de la recomendación hecha por en la Ley Modelo, ya que no cuenta con una Autoridad de aplicación autónoma y tampoco establece la participación ciudadana en la elección de los miembros de la Comisión de Información autónoma enfocada específicamente a la promoción y defensa de este derecho.

En la medición conjunta, los resultados globales de la comparación realizada fueron los siguientes: Argentina 91.8/100, y Santa Fe 55.9/100. Por tanto, Argentina tiene el diseño normativo e institucional más cercano a la Ley Modelo 2.0 de la OEA.

La diferencia entre la legislación nacional y provincial es de 35.9 puntos, sin embargo, es posible considerar que, entre la sanción de la Ley Nacional, que es del 2016, y la normativa santafesina se embarca en nuevos desafíos. Más allá de la diferencia cuantitativa que surge de la comparación con el modelo de ley de la OEA, es importante considerar que la normativa santafesina enfrenta nuevos desafíos que no estaban contemplados en la Ley Nacional de 2016. Entre estos desafíos destacan la gobernanza digital, que busca optimizar la gestión de datos y servicios públicos mediante tecnologías emergentes; la calidad de los datos, que garantiza que la información pública sea precisa, actualizada y accesible para la ciudadanía; y la ciudadanía digital, un concepto que promueve la participación activa y consciente de los ciudadanos en el entorno digital, donde el acceso a la información es clave para el ejercicio de sus derechos.



Tabla II: Comparación general y suma del total.

A) Dimensión	B) Categoría	Ponderación			ARGENTINA			SANTA FE			
1. Características del régimen de acceso a la información	1.1 el acceso a la información sea considerado un derecho humano a nivel constitucional;	A	B	C	A	B	C	A	B	C	
		15	5	5	15	5	5	10	5	5	
	1.2 que se incentive la cultura de la transparencia dentro de las organizaciones del Estado de manera activa;		5	5		5	5				
	1.3 que la legislación contenga de manera enunciativa y explícita los principios		5	5		5	5		0	0	
2. Sujetos obligados en el régimen de acceso a la información	2.1 Sujetos obligados	15	15	12,5	12,5	10	10	2,5	2,5	2,5	
											2,5
											2,5
											2,5
											0
											2,5
											2,5
3. Regimen de Exepciones	3.1 Cuando el acceso dañare alguno de los siguientes intereses privados	25	4,5	1,5	23,5	4,5	1,5	21	4,5	1,5	
	1,5			1,5			1,5				
	1,5			1,5			1,5				
	3.2 Cuando el acceso genera un riesgo claro, probable y específico de daño grave (El cual deberá ser definido de manera más detallada mediante la ley) a los siguientes intereses publicos:		12	1,5		10,5	1,5		10,5	1,5	
				1,5			1,5			1,5	
				1,5			1,5			1,5	
				1,5			1,5			1,5	
				1,5			1,5			1,5	
				1,5			1,5			1,5	
				1,5			0			0	
3.3 Divulgación parcial	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5						
3.4 Supremacía del interés público	5	2,5	5	2,5	2,5	2,5	0				
4. Apelaciones	4.1 Apelación interna	20	6	3	20	6	3	4	0	0	
	4.2 Apelación externa		6	3		6	3		0	0	
	4.3. Revisión Judicial		8	4		8	4		4	4	0
5. Comisión de Información Garante de Derechos	5.1. Organo Garante del ejercicio del Derecho	25	10	2,5	20,8	10	2,5	10,9	2,5	2,5	
	2,5			2,5			0				
	2,5			2,5			0				
	5.2. Integración de la Comisión de Información		10	1,5		5,8	1,5		4,4	1,5	
				1,4			0			1,5	
				1,4			0			0	
				1,4			0			1,4	
				1,4			1,4			0	
				1,4			1,4			0	
				1,5			1,5			0	
	5.3. Atribuciones de la Comisión		5	1		5	1		4	1	
				1			1			1	
				1			1			1	
				1			1			1	
				1			1			0	
TOTAL		100			91,8			55,9			

Fuente: Vitterbo 2024, sobre la base de Fernandez de Lara, 2016.



Conclusiones

Repensar los poderes e instituciones del Estado desde la perspectiva del Estado Abierto implica desafiar la cultura de hermetismo arraigada en los sistemas políticos tradicionales. Esto requiere transformar procedimientos rígidos con elementos disruptivos propios de una cultura más abierta, transparente, participativa y colaborativa.

Es fundamental desarrollar políticas y mecanismos que faciliten el ejercicio pleno de estos derechos. Es por ello que este trabajo, contribuye al campo teórico del Estado Abierto y la cultura de la transparencia al analizar y realizar comparaciones relevantes. Lo que refuerza la idea de que las políticas de acceso a la información deben ser impulsadas desde los gobiernos, ya que son el único actor con la capacidad, los recursos y la legitimidad para exigir la transparencia de la información que poseen entidades públicas y privadas, ampliando así los derechos ciudadanos para su utilización.

El análisis comparativo reveló diferencias sustanciales entre las normativas estudiadas, al permitir identificar y medir conceptos teóricos; y, en el ejercicio de aplicar un modelo de análisis aprobado académicamente, se cuestiona lo establecido, se proponen mejoras y se demuestra la viabilidad de esta metodología para casos futuros.

A medida que se desciende en los niveles estatales y se aproxima al ciudadano, se observa un distanciamiento de los estándares internacionales, como los propuestos en el Modelo de Ley 2.0 de la OEA. Lo que resulta en mayor opacidad y, por ende, menos garantías nacionales como provinciales, tal como sucede con el caso particular de Santa Fe.

El acceso a la información pública hace propicia la construcción de un Estado honesto, eficaz y eficiente. Se advierte, al mismo tiempo que, solo la creación marco normativo y de instituciones que garanticen la aplicabilidad de las leyes, aunque necesarias, no son suficientes. La ciudadanía, como titular del derecho a la información, debe ejercerlo activamente para controlar, evaluar y sancionar a sus representantes y funcionarios. (Ackerman. 2011)

La Ley N° 14.256 de la Provincia de Santa Fe se destaca por ser una normativa moderna, alineada con los desafíos contemporáneos de la gobernanza pública. Un aspecto notable es su enfoque en la gobernanza digital, promoviendo la adopción de tecnologías emergentes para mejorar la accesibilidad a la información pública y la toma de decisiones dentro de las instituciones. Además, establece estándares para garantizar que los datos sean veraces, actualizados y pertinentes, reforzando así la confiabilidad y calidad de la información disponible.

Otro acierto de esta ley, es la promoción de la ciudadanía digital, incorporando mecanismos que buscan integrar al ciudadano en los procesos de gobernanza digital, fomentando una participación activa en el entorno virtual. Sin embargo, este enfoque enfrenta el reto de la brecha digital, agudizada por desigualdades estructurales, económicas, sociales y culturales, que limitan el acceso equitativo a las tecnologías.

La ley introduce el concepto de transparencia activa, que obliga a las instituciones públicas, incluyendo a los tres poderes del Estado, a publicar información relevante de manera proactiva, sin necesidad de una solicitud específica por parte de los ciudadanos. Este



principio abona a la filosofía del Estado Abierto y contribuye a reducir la opacidad administrativa en los Estados subnacionales.

En otro orden de cosas, la ley provincial presenta puntos que requieren ser revisados con el objeto de fortalecer la transparencia y que asegure los derechos de la ciudadanía. Entre ellos se destacan, la falta de plazos claros para la desclasificación de información reservada, que contrasta con la Ley Modelo de la OEA y la ley nacional, al establecerse un máximo de 10 años para la reserva de información. No se mencionan excepciones explícitas en casos de violaciones graves a los derechos humanos, genocidio o crímenes de lesa humanidad, lo cual representa una omisión importante, al incluir la AIP como parte de los Derechos Humanos.

La ausencia de un organismo garante autónomo para supervisar la implementación de la ley, constituye una debilidad frente a la ley nacional, que sí contempla un órgano independiente como autoridad de aplicación. En Santa Fe, por el contrario, la autoridad recae en el Ministerio de Gobierno e Innovación Pública, particularmente en la Subsecretaría de Lucha contra la Corrupción y ética del sector público, según Decreto 664/2024, lo que presenta dudas sobre su autonomía real.

La falta de mecanismos claros para apelar decisiones negativas y el acceso limitado a la vía judicial también constituyen debilidades. La ley nacional establece procedimientos precisos, pero la normativa santafesina es ambigua en este aspecto, generando incertidumbre sobre cómo recurrir a instancias superiores.

Como aspecto a mejorar, es el proceso de selección de los garantes del derecho a la información, permitiendo una participación ciudadana más activa y democrática, similar a lo propuesto por el Modelo de Ley de la OEA. Además, la definición de los sujetos obligados podría ampliarse para incluir más entidades estatales y privadas, establecer estrategias de transparencia focalizada por tipo de información más allá del origen público de la misma, garantizando el derecho a la información en áreas y temas aún desatendidos. Un claro ejemplo lo constituye la ley de etiquetado frontal, la cual brinda información a los consumidores, sobre los productos alimenticios que fabrican las empresas.

Finalmente, para que el Estado Abierto sea una realidad en la provincia, es necesario mucho más que planes, eventos y cursos de formación. El verdadero desafío es el cambio cultural y político profundo que acompañe la implementación de estas reformas (Oszlak, 2018). A pesar de los avances legislativos, los resultados aún son limitados y se espera que la tendencia mejore con la participación activa de la ciudadanía en la ejecución de políticas.

Es posible considerar esta ley como parte de una estrategia de modernización del Estado provincial, aunque no de manera aislada. Surge desde la perspectiva de la tercera generación de reformas del Estado, ya que integra los principios, programas e instrumentos relacionados con la apertura, que incluyen la transparencia y la rendición de cuentas, así como la participación y la colaboración. Estos tres ejes, que han emergido en diferentes momentos y han sido promovidos por diversos movimientos, adquieren significado como vectores de la reforma estatal dentro del marco conceptual del gobierno abierto y, específicamente en el contexto latinoamericano, del Estado Abierto (Rodríguez de Caire y Otra. 2018).



En conclusión, aunque la Ley de GDAIP es un paso importante hacia la modernización del Estado, su plena implementación requiere avances en la digitalización y la gobernanza de datos. Solo mediante una adecuada gestión de la información y la interoperabilidad de los sistemas será posible garantizar que la información pública sea accesible, promoviendo así la transparencia, la participación ciudadana y la confianza en las instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alfredo E. Fernández de Lara Gaitán, “Acceso a la Información Pública en América Latina: Análisis de su Diseño Institucional en Chile, Colombia y México (2002-2014)”. Revista Debates, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 111-140. 2016
2. Alfredo E. Fernández de Lara Gaitán, “Calidad de las Leyes de Acceso a la Información Pública en América Latina: México, Chile, Uruguay y Colombia (2002-2016)”. Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2017.
3. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales, Editores. “Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe” Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, abril de 2017.
4. Archon Fung, Mary Graham, and David Weil. Full Disclosure “The Perils and Promise of Transparency. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo. 2007.
5. Ackerman, John. “Introducción: Más allá del acceso a la información”. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. México: Siglo Veintiuno Editores, 2008, pp. 11-30. 6. De León, P.C. (2008) “Hacia Un Concepto De Transparencia: Orígenes E Importancia”, Disponible en: <http://ca-bi.com/blackbox/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/transparencia1.pdf>
6. Axel Gosseries, “Democracy and Transparency”, Swiss Political Science Review 12 (3):83-90 (2006).
7. Banco Mundial (2019). Índice de Acceso a la Información Pública en las Provincias Argentinas: un análisis de la calidad normativa. Washington DC, Banco Mundial.
8. Guillermo O'Donnell, “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, Revista Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 143-167. disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf
9. Guillermo O'Donnell, “Apuntes para una Teoría de Estado” Congreso Latinoamericano de Sociología, Ecuador, Quito. CLACSO. 1977. Disponible en: <https://periferiaactiva.files.wordpress.com/2016/10/odonnell-1978.pdf>
10. Oszlak Oscar y O'Donnell Guillermo. “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación” Dossier (1995).
11. Oscar Oszlak Ester Kaufman “Teoría y Práctica del Gobierno Abierto: Lecciones de la Experiencia Internacional”. OEA. 2014.



12. Oscar Oszlak, “Gobierno Abierto: Hacia un Nuevo Paradigma de Gestión Pública. Colección de Documentos de Trabajo Sobre E-gobierno”. Red Gealc. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
13. Oszlak, O. (2019). *Estado abierto y democratización de la administración pública*. Administración & Desarrollo, 49(2), 5-20. E-ISSN 2500-5227.
14. Carlos Miguel Rodrigues de Caires, Sayda Marlene Unkuch Saant. El Gobierno Abierto: ¿Una “Tercera Generación” de Reformas del Estado? Universidad Nacional de Chimborazo Kairós, Revista de Ciencias Económicas, Jurídicas y Administrativas, 2018.

NORMATIVAS

1. Ley Nacional N° 27.275 (2016) “Ley de Acceso a la Información Pública”. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/265000-269999/265949/texact.htm>
2. Ley Provincial de Santa Fe, N° 14.256 (2024) de Gobernanza de Datos y Acceso a la Información Pública. Disponible en: <https://www.santafe.gob.ar/normativa/getFile.php?id=1483570&item=270748&cod=a971d71b1e8ce6c0b26ed9ce0d37ea68>
3. Ley Modelo Interamericana 2.0 Sobre Acceso a la Información Pública. Departamento de Derecho Internacional, Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA. Supervisión de Jaime Moreno-Valle, Oficial. Washington DC, 3 de febrero de 2021.



Acceso de las mujeres a posiciones de poder en la provincia del Chubut (1983-2023)

Renata Hiller
IIDEPYS- CONICET- UNPSJB
renhiller@gmail.com

Analía Orr
UNPSJB – Red de Políticas
analia.orr@gmail.com

El trabajo expone los avances desarrollados en el marco del proyecto de investigación “Acceso de las mujeres a posiciones de poder en la provincia del Chubut (1983-2021). Primera parte: los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial provincial” (UNPSJB). A su vez, el período observado se extiende hasta 2023 a los efectos de abarcar las dos elecciones con regla de paridad en la provincia.

En contextos de política multinivel, la subrepresentación de las mujeres en los poderes públicos se reproduce a nivel subnacional con particularidades derivadas de la variedad de reglas electorales, historia institucional y características del sistema de partidos. En ese sentido, la investigación consiste en un estudio exploratorio sobre las condiciones bajo las cuales las mujeres acceden y accedieron a posiciones de poder político en los poderes Ejecutivo provincial (PEp), Legislativo provincial (LEp) y Judicial provincial (superior Tribunal de Justicia- STJ) en Chubut entre 1983 y 2023.

La formulación de un diseño exploratorio surge de la necesidad de producir y sistematizar datos cuantitativos y cualitativos para una serie temporal significativa, de manera que puedan observarse variaciones. El trabajo adopta la perspectiva del neoinstitucionalismo feminista y se apoya en el análisis documental y de prensa, entrevistas a legisladoras, funcionarias e informantes clave, así como en trabajos previos de integrantes del equipo, sumado a la revisión de bibliografía.

Palabras clave: instituciones políticas – género – política subnacional

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

Introducción

El carácter generizado de las instituciones políticas (Kenney, 1996) ha sido ampliamente documentado por la literatura, especialmente a partir del desarrollo del neoinstitucionalismo feminista (Lovenduski, 2005; Krook y Mackay, 2011; Bjarnegård y Kenny, 2017; Freidenberg y Gilas, 2021).

Diversos estudios han dado cuenta de este fenómeno en relación con el funcionamiento de las cuotas y la paridad, la selección de candidaturas y el funcionamiento



de los partidos políticos, principalmente a nivel nacional. Sin embargo, la variedad de reglas electorales, historia institucional y características de los sistemas de partidos a nivel subnacional hace imprescindible investigar las instituciones políticas provinciales en tanto configuraciones institucionales (Krook, 2010) específicas y generizadas.

Como señala Lowndes (2019), la estructura de oportunidades políticas está condicionada no sólo por las reglas con contenido de género sino por reglas aparentemente neutrales que tienen efectos diferentes sobre los géneros dada su interacción con el contexto. En ese sentido, la propuesta metodológica de la autora consiste en investigar el encuentro entre actores y reglas institucionales formales e informales en contextos políticos específicos para determinar cómo operan para favorecer o perjudicar a las mujeres.

Esa variedad de reglas y resultados puede ser estudiada a nivel subnacional. El desarrollo de la política subnacional comparada constituye un campo prolífico e interesante (Snyder, 2001; Mauro et al, 2016). Algunos estudios sobre el acceso de las mujeres al poder político en las provincias argentinas han contribuido al desarrollo de la literatura sobre el tema mediante estudios de caso (Martin, 2018; Rulli, 2023) o comparaciones cualitativas (Berman, 2022, 2024). Otros estudios dieron cuenta del impacto de algunas reformas políticas como la implementación de la paridad (Tula y Martin, 2021). No obstante, tal como señala Rulli (2023: 16), “la agenda académica –y también política– se ha demorado en estudiar el acceso de las mujeres a puestos ejecutivos, especialmente a nivel subnacional, y mucho más escasas son las investigaciones sobre el acceso al Poder Judicial”.

Al respecto, este trabajo y el proyecto de investigación PI 1800 “Acceso de las mujeres a posiciones de poder en la provincia del Chubut (1983-2021). Primera parte: los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial provincial” en el que tiene origen pretenden contribuir al desarrollo de un corpus de casos empíricos que facilite la comparación. Para el logro de esa meta se observan dos dificultades: por un lado, la falta de información consolidada y sus dificultades de elaboración y acceso y, por otro, la variedad de diseños de investigación y criterios aplicados en los estudios disponibles. Volveremos sobre este punto en las conclusiones.

Es pertinente señalar que algunos trabajos disponibles sobre la provincia del Chubut se relacionan directamente con nuestra investigación. Esos estudios versan sobre la selección de candidaturas en el nivel legislativo (Orr, 2018; 2017) y sobre las relaciones de género en el mundo del trabajo en la Cuenca del Golfo San Jorge (Hiller y Paris, 2020; Paris y Hiller, 2019; Barrionuevo, Paris y Hiller, 2018). Ambos conjuntos de estudios permitieron formular el problema de investigación a partir de la observación de las desigualdades de género que atraviesan las relaciones sociales y las instituciones políticas configurando condiciones de acceso diferenciales según el género.

En términos cuantitativos, las desigualdades de género en la representación política generaron la necesidad de introducir acciones afirmativas como la ley de cupo y posteriormente la paridad, sancionada en Chubut con anterioridad a la ley nacional. En términos cualitativos, es necesario complementar los datos numéricos con la identificación de las condiciones que obstaculizan o favorecen la incorporación de los diversos géneros a los espacios de toma de decisiones, en nuestro caso, Ejecutivo provincial (PEp), Legislativo provincial (LEp) y Judicial provincial (superior Tribunal de Justicia- STJ), teniendo en cuenta el rol que desempeñan los partidos políticos como intermediarios de la representación en el caso de cargos de elección popular.

Metodología



El diseño de investigación es exploratorio con métodos mixtos (Suárez-Cao y Sánchez Staniak, 2020) para el análisis del Poder Legislativo y cualitativo para el Poder Ejecutivo y Judicial. Las técnicas utilizadas son el relevamiento normativo, documental y de prensa y la elaboración de entrevistas semiestructuradas. Los datos cuantitativos sobre el acceso de las mujeres al Poder Legislativo provincial en Chubut corresponden a un estudio previo (Orr, 2017 y 2018) y fueron actualizados para este trabajo.

Los métodos mixtos son definidos por Suárez-Cao y Sánchez Staniak (2020: 108) como “un subtipo de métodos múltiples caracterizado por la combinación o yuxtaposición de técnicas cualitativas y cuantitativas en estudios de diseño observacional”. Este subtipo de métodos son particularmente propicios para los estudios sobre género e instituciones políticas porque permiten dar cuenta de procesos extendidos en el tiempo mediante series de datos y, a su vez, indagan en profundidad sobre aspectos salientes observados, sobre prácticas y reglas institucionales y sobre el comportamiento de los actores. La combinación de métodos y técnicas está en línea con la utilidad - y necesidad- de una aproximación más “holística” para el estudio del reclutamiento político, los obstáculos en el acceso de las mujeres a las candidaturas, el dominio masculino de las instituciones políticas y la influencia de las reglas formales e informales que encontramos en la literatura (Bjarnegård y Kenny, 2017: 204).

En otro trabajo (Orr, 2022: 31) señalamos que “incorporar la dimensión de género al estudio de los problemas políticos no consiste simplemente en agregar un apartado en el que se mencione la cuestión sino en la transformación de la perspectiva desde la cual desarrollamos nuestras investigaciones” La incorporación de lentes de género, tal como se señala en la literatura del neoinstitucionalismo feminista (Krook y MacKay, 2011; Mackay, Kenny y Chappell, 2010; Kenny, 2009), permite nuevas y mejores interpretaciones de las instituciones políticas, sus reglas y recursos.

Martin (2019) advierte que esta transformación es epistemológica y tiene consecuencias teóricas y metodológicas. Transformar nuestros conceptos implica revisar la manera en que los producimos y reformular nuestra metodología demanda necesarias revisiones teóricas. Método y teoría producen iteraciones que resultan en formas más completas y adecuadas de producir conocimiento, porque sólo contemplando las desigualdades de género es posible comprender y explicar los fenómenos políticos cabalmente (Goertz y Mazur, 2008). Para Campbell y Childs (2014:3) el género siempre estuvo presente en la Ciencia Política. De lo que se trata ahora es de *feminizar* la disciplina, cambiar nuestra comprensión de lo político.

Algunas precisiones conceptuales

Nuestro estudio parte de comprender que las instituciones, ya sean formales o informales, no son neutras en términos de género (Schwindt-Bayer, 2018: 2; Krook y Mackay, 2011; Bjarnegard y Kenny 2017: 208). Algunas instituciones formales explicitan su carácter generizado estableciendo deliberadamente acciones en favor de la igualdad de género. Sin embargo, las instituciones informales, como los modelos ideales de candidatos que operan en los partidos políticos, carecen de esa explicitación.

Helmke y Levitsky (2004: 727) definen a las instituciones como “reglas y procedimientos que estructuran las interacciones sociales restringiendo y habilitando el comportamiento de los actores”. Esas instituciones son formales cuando su creación procede de los órganos oficiales de decisión política, son públicas y su cumplimiento está reforzado por órganos identificables. En cambio, las instituciones son informales cuando estamos en presencia de “reglas y procedimientos creados, comunicados y respaldados fuera de los canales oficiales de sanción” (Helmke y Levitsky, 2006: 1).



Ambos tipos de instituciones dialogan. Las instituciones informales complementan, contrarían o reemplazan a las instituciones formales y en conjunto dan forma al proceso político. A su vez, su peso relativo puede modificarse en el tiempo, pueden verse influidas por cambios en las instituciones formales, así como admitir desplazamientos por parte de los actores en relación con su adopción.

En ese sentido, la reproducción de las desigualdades de género en el acceso a posiciones de poder se apoya en un entramado de reglas formales e informales que atraviesa diversos ámbitos de poder político y económico. Como señala Fundar (2023:5), “la masculinización del poder no es un problema exclusivo del sector público”. Sin embargo, el carácter vinculante de las decisiones que son producto del ejercicio del poder político marca su relevancia. Y allí el problema de la masculinización se agudiza. Como afirman Celis y Childs (2020: 29), “nuestras instituciones políticas privilegian una agenda política masculinizada y reproducen normas generizadas de comportamiento”.⁴³⁶

En la práctica, se trata de una realidad contundente en la que la provincia del Chubut nunca tuvo una gobernadora ni vicegobernadora, en la que pasaron sesenta y tres años hasta que una mujer integrara la corte provincial y, por el contrario, se sancionó la paridad legislativa antes que en el nivel nacional. Esta variedad de desempeño de los poderes públicos respecto a la incorporación de mujeres en puestos de decisión es interesante para discutir la expectativa de ‘difusión horizontal’ de la paridad de género. Por el contrario, las dinámicas de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son diferentes, sus reglas de acceso son disímiles así como su desarrollo institucional y actores de relevancia. ¿Por qué esperar que se comporten de la misma manera y al mismo tiempo?

Anticipando el análisis del caso provincial que enseguida desarrollamos, podemos encontrar un ejemplo del diálogo entre instituciones formales e informales en la provincia de Chubut en lo que respecta a la distribución regional de candidaturas y cargos, especialmente en el Poder Legislativo (sea a nivel nacional o provincial). Si bien nuestra provincia identifica desde su reconstitución en 1957 al menos tres grandes regiones (Valle, Cordillera y la Zona Sur), este complejo entramado no fue nunca formalizado de manera institucional (verbigracia: con representación territorial, como es el caso de la provincia de Río Negro) aunque sí fue discutido en la Convención Constituyente. Esta ausencia, no obstante, redundó en un conjunto de arreglos y equilibrios informales intra y extra partidarios que pesan a la hora de definir cargos y candidaturas. A su vez, estas reglas informales interactúan con otras, en particular para nuestro interés, con la representación femenina.

Explorando el acceso de las mujeres a posiciones de poder en la provincia del Chubut

La historia de Chubut reúne diferentes momentos de configuración institucional, asociados a niveles de autonomía variables y modos de vinculación con el Estado nacional cambiantes. Chubut fue territorio nacional por Ley 1532 (1884) junto a Misiones, Chaco, Formosa, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego; alojó la Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia (1944-1955) formada por la parte sur de Chubut y la parte norte de Santa Cruz y en 1955 comenzó su proceso de provincialización que se instituye en la Convención Constituyente y posterior sanción de la Constitución provincial de 1957, modificada por última vez en 1994 (Orr, 2017).

No es objeto de este trabajo reponer las interesantes discusiones que vienen dándose entre algunas investigaciones de la UNPSJB en torno a la existencia de una “Patagonia

⁴³⁶ La traducción es nuestra.



central” con rasgos característicos que pudiera recortarse (y cómo) del conjunto de la Patagonia. La (re)definición de la escala espacial está casi siempre presente en los estudios de la región, donde ni el límite político con Chile ni las identidades provinciales son algo dado “de suyo”. En la Patagonia se sobreimprimen distintas espacialidades. En concreto y para el caso de análisis, la actual conformación del territorio provincial tiene apenas sesenta años y fue motivo de disputa desde el mismo momento de su establecimiento.

Claro está, la vida institucional de la nueva provincia se vio afectada por las sucesivas formas de autoritarismo que interrumpieron el orden constitucional y la vida política democrática en la Argentina. A partir de 1983 inició una alternancia entre gobiernos radicales y peronistas de distinta fisonomía que culminó con el triunfo de la fórmula integrada por un gobernador del PRO, Ignacio Torres, y un vicegobernador de la UCR, Gustavo Menna, en 2023, tal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 1. Gobiernos provinciales y mayorías legislativas en Chubut (1983-2023)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral Provincial, actas de oficialización de candidaturas, boletas partidarias y base de datos sobre legisladores/as provinciales.

A continuación, describiremos en qué medida se produjo el acceso de las mujeres a posiciones de poder en la provincia del Chubut en los ámbitos Ejecutivo, Judicial y Legislativo entre 1983 y 2023. El orden en el que se exponen los datos relevados se relaciona

AÑO ELECCIÓN	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019	2023
GOBERNACIÓN	<u>Viglione</u> – Altuna (UCR)	Perl – <u>Cosenti No</u> (PJ)	Maestro – <u>Aubía</u> (UCR)	Maestro – <u>Aubía</u> (UCR)	<u>Lizuru me</u> – Gil (ALIANZA)	Das Neves – Vargas (PJ)	Das Neves – Vargas (PJ)	Buzzi – Mac <u>Karthy</u> (PJ)	Das Neves* – <u>Arcioni</u> (Chubut Somos Todos)	<u>Arcioni-Sastre</u> Chubut al Frente	Torres – Menna
MAYORÍA LEGISLATIVA	UCR	PJ	PJ	UCR	ALIANZA	PJ	PJ	FPV	FPV	Chubut al Frente	Juntos por el Cambio

*Das Neves fallece el 31/10/17 y lo reemplaza el vicegobernador.

FPV: Frente para la Victoria

PJ: Partido Justicialista

UCR: Unión Cívica Radical

con un criterio incremental comenzando por el Poder Ejecutivo en el que históricamente el acceso de las mujeres equivale a cero, siguiendo con el Poder Judicial y completando con el Poder Legislativo provincial con integración paritaria.

Acceso de las mujeres al Poder Ejecutivo provincial en Chubut: candidatas, sí; (vice) gobernadoras, no.

En Chubut se elige gobernador/a cada cuatro años a simple pluralidad de sufragios (art. 146 Constitución provincial del Chubut - en adelante CPCh) y con una chance de reelección (art. 149 CPCh). Por el mismo período y al mismo tiempo se elige un/a vicegobernador/a (art. 146 CPCh).



Entre las 11 elecciones que corresponden al período bajo análisis (1983-2023) identificamos cuatro elecciones en las que alguna mujer fue postulada como candidata a gobernadora: 1995, 2011, 2019 y 2023. Como puede observarse, sólo las últimas dos elecciones son consecutivas, por lo que aún no observamos un patrón de incremento de las candidaturas femeninas a gobernadora sostenido en el tiempo.

En la siguiente tabla se consigna el año de elección provincial para el cargo de gobernador/a, partido político y nombre de la candidata:

Tabla 2. Candidatas a gobernadora en elecciones generales en la provincia del Chubut por año y partido político o alianza (1983-2023)

Elección/año	Partido	Nombre de la candidata
1995	Partido Acción Chubutense (PACH)	María Alejandra Ezpeleta
2011	Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJD)	Celmira Martínez
2019	Partido del Obrero - Frente de Izquierda y de los Trabajadores	Gloria Fernanda Sáez
2023	Alianza Frente de Izquierda y de Trabajadores (Unidad FIT-U)	Emilse Elizabeth Saavedra

Fuente: elaboración propia en base a boletas electorales y actas de proclamación del Tribunal Electoral Provincial.

A su vez, también en cuatro de las once elecciones analizadas se postularon candidatas a vicegobernadora: 2011, 2015, 2019 y 2023, todas consecutivas. No obstante, el número total de candidatas a vicegobernadora es mayor que el de candidatas a gobernadora. Así, en las elecciones 2011 y 2015 la oferta electoral contó con una candidata a vicegobernadora en cada caso, mientras que en la elección 2019 ese número aumentó a cinco



y en 2023 se redujo a tres, es decir, 10 candidatas a vicegobernadora en el período bajo análisis.

Esta observación es consistente con los resultados del estudio realizado por Berman (2024:11) cuando afirma que entre 1983 y 2019 las candidatas a vicegobernadora duplicaron las candidatas a gobernadora en Argentina: “Aun con un bajo porcentual de participación de mujeres en los cargos ejecutivos, el porcentaje de candidatas a vicegobernadoras dobla al de candidatas a gobernadoras”.

Tabla 3. Candidatas a vicegobernadora en elecciones generales en la provincia del Chubut por año y partido político o alianza (1983-2023)

Elección/año	Partido	Nombre de la candidata
2011	Movimientos Socialista de los Trabajadores (Unidad Sur)	Hilda Fredes
2015	Alianza Chubut Cambiemos	Lucrecia Leiva
2019	Partido Independiente del Chubut	Maira Raquel Frías
	Movimiento Socialista de los Trabajadores	Lucía Sandobal
	Alianza Chubut Cambiemos	María Fernanda Abdala
	Partido del Obrero – Frente de Izquierda y de los Trabajadores	Daniela Gordiola
	Frente Chubutense Patriótico	Claudia Bard



2023	PLICH -Alianza por la Libertad Independiente Chubutense;	Laura Haydee Mirantes
	Alianza Frente de Izquierda y de Trabajadores (Unidad FIT-U)	María Julieta Rusconi
	Generación para un Encuentro Nacional (GEN)	Nanci Beatriz Lobos

Fuente: elaboración propia en base a boletas electorales, actas de proclamación del Tribunal Electoral Provincial y notas de prensa.

Además, Chubut integra el amplio grupo de provincias argentinas que nunca tuvieron una gobernadora. Como señala Berman (2024:2) entre 1983 y 2019 “hubo 10 períodos que fueron gobernados por mujeres electas como gobernadoras en seis provincias” (Tierra del Fuego, Santa Cruz, Río Negro, Catamarca, Santiago del Estero, Buenos Aires). La autora indica que para el mismo período fueron electas 27 vicegobernadoras.

Más allá de su participación como candidatas a gobernadora y vicegobernadora, ninguna mujer fue electa aún para esos cargos en la provincia del Chubut. Cabe señalar que esta constante atraviesa a los partidos políticos. Como se observa en la tabla 2, las candidatas a gobernadora fueron propuestas por un partido provincial en 1995 - el PACH- y dos partidos de menor rendimiento electoral relativo (MIJD en 2011 y FIT en 2019 y 2023). En la Tabla 3 podemos observar que las candidatas a vicegobernadora integraban fórmulas propuestas por partidos muy diversos (MST en 2011; Cambiemos en 2015; PICH, MST, Cambiemos, FIT y FPCh en 2019; PLICH, FIT y GEN en 2023).

La elección 2023 marca un punto de retroceso en la tendencia al aumento de candidatas en las fórmulas ejecutivas en la provincia del Chubut, no sólo en términos numéricos sino también de la estructura de la competencia partidaria. De las cinco listas en pugna, sólo una fórmula a la Gobernación fue encabezada por una mujer (Emilse Saavedra, FIT) mientras que tres candidatas a vicegobernadora fueron postuladas por los partidos políticos de menor rendimiento electoral relativo: Laura Haydee Mirantes, PLICH -Alianza por la Libertad Independiente Chubutense; María Julieta Rusconi, Alianza Frente de Izquierda y de Trabajadores (Unidad FIT-U); Nanci Beatriz Lobos, Generación para un Encuentro Nacional (GEN). En 2023, los partidos políticos- hoy Frentes – que ganaron elecciones y gobernaron alternadamente la provincia entre 1983 y 2023 postularon fórmulas íntegramente compuestas por varones: Arriba Chubut – peronismo, con Juan Pablo Luque y Ricardo Sastre- y Juntos por el Cambio - UCR y PRO, con Ignacio Torres y Gustavo Menna, actuales Gobernador y Vicegobernador, respectivamente.

Acceso de las mujeres al Poder Judicial provincial en Chubut. Más cerca de la paridad.



Las desigualdades de género se reproducen en numerosos ámbitos de toma de decisiones. Según el informe *¿Quién tiene el poder en las provincias?* elaborado por Fundar (2023), en el ámbito federal persisten importantes desafíos para el logro del acceso equitativo de las mujeres a diversos espacios de poder político y económico. Asimismo, el informe mencionado destaca que “es todavía muy poco lo que sabemos de forma sistemática sobre las desigualdades de género en materia de toma de decisiones y representación en el plano provincial” (Fundar, 2023: 5). En el mismo sentido, Rulli y Gallinger (2023:122) señalan que “mucho más escasas son las investigaciones sobre el acceso de las mujeres al poder judicial”.

En efecto, el Poder Judicial constituye un ámbito de poder masculinizado en el que “las mujeres siguen concentrándose en los cargos de menor jerarquía en la judicatura” (Bergallo, 2010: 204). Esta realidad se verifica en el Mapa de Género de la Justicia Argentina, relevamiento que realiza la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OM-CSJN). En los datos para el año 2023 se observa que el 58% del plantel de los poderes judiciales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires está formado por mujeres. No obstante, “sólo el 34% de quienes ocupaban el cargo de Ministras/os eran mujeres, manteniéndose igual que en el año 2022” (OM-CSJN, 2023: 41). Para la Magistratura en su totalidad ese porcentaje aumenta a 45%, aún debajo de la paridad y muy inferior al mencionado porcentaje de mujeres en el plantel, que encuentra su mayor incidencia en cargos de Funcionariado y en el Personal Administrativo integrado por mujeres en un 64% y 62%, respectivamente.

En la provincia del Chubut, el relevamiento elaborado por la Oficina de la Mujer y Oficina de Violencia de Género del Superior Tribunal de Justicia provincial (OM-OVG-STJ-Ch) en 2020 arrojó resultados similares. Según el estudio, “El Poder Judicial de la provincia de Chubut se integra con un 61 % de mujeres y un 39% varones” (Ripa et al, 2020: 7). Estos valores se invierten cuando se observan los cargos de mayor jerarquía. Así, para la judicatura “la participación de hombres es mayoritaria, alcanzando un 59%, en tanto las mujeres representan el 41%” (ibid). En cambio, en los puestos de funcionarias la presencia de mujeres aumenta a 64%.

Los datos muestran que esta tendencia se sostiene hasta el final del período analizado. El Anuario Estadístico 2023 elaborado por la Dirección General de Estadística e Indicadores Judiciales señala que el Poder Judicial provincial está integrado por 61,75% de mujeres (1238) y 38,25% de varones (767). Las mujeres constituyen el 67,52% del funcionariado y sólo el 43,86% de los jueces, aunque se registra un leve aumento de la presencia femenina en ambos grupos en comparación con los datos de 2020.

Respecto a la corte provincial, el Informe 2020 de la Oficina de la Mujer (OM-OVG-STJ-Ch) indica que en aquel momento Chubut formaba parte del grupo de provincias que contaban con ninguna mujer en sus tribunales superiores, junto con Corrientes, Mendoza, Formosa y La Rioja. En 2020, el Superior Tribunal de Justicia (STJ) de la provincia del Chubut estaba integrado sólo por dos jueces varones, a pesar que la Constitución provincial (1994) establece en su artículo 163 que la integración de la Corte provincial se completará con tres a seis miembros. Tal como señala Castagnola (2010), la integración del Superior Tribunal de Justicia se fijó en seis ministros mediante lo dispuesto por Ley 5475/06, modificatoria de las leyes 4691/01 y 37/1958 que en su artículo 26 establecían la composición del tribunal por tres ministros. Cabe destacar que la determinación de un número mínimo de tres miembros y un máximo de seis para el Superior Tribunal de Justicia tiene su origen en los debates de la Comisión Redactora (CR) de la Convención Constituyente de 1957 (Diarios de Sesiones CR 3 y 4, 18 y 19 de octubre de 1957) y en lo acordado en la votación durante la Sesión de Tablas del 6 de noviembre de 1957.



Recién en 2021, y frente a la necesidad de cubrir las vacantes del máximo tribunal, se produce la incorporación de dos mujeres como ministras del Superior Tribunal de Justicia de la provincia del Chubut, por primera vez en su historia.

La llegada de las primeras ministras mujeres al Superior Tribunal Provincial se produjo en un contexto particular que podemos caracterizar como coyuntura de amenaza a la estabilidad política⁴³⁷ siguiendo a Rodrigo y Mauro (2023). La movilización y protestas de diciembre 2021 ante la sanción de la Ley XVII N° 149 de “Desarrollo industrial minero metalífero sustentable de la provincia del Chubut”, conocida públicamente como Ley de Zonificación Minera, derogada seis días después, manifestaron un amplio descontento con quema de edificios públicos, entre ellos, la Casa de Gobierno, la Legislatura provincial y edificios del Poder Judicial provincial.

Con el objeto de evitar que el proyecto 128/20 de zonificación minera perdiera estado parlamentario, el 30 de noviembre de 2021 la Legislatura había modificado el cronograma de sesiones ordinarias (Reunión N° 1698, Sesión Ordinaria 30/21), extendiéndose hasta el 21 de diciembre de ese año, y había dispuesto la postergación del 2 al 15 de diciembre 2021 de la sesión especial para tratar la integración del Superior Tribunal de Justicia, cuerpo que funcionaba hasta ese momento con sólo dos integrantes.

En medio de protestas, movilización de la Unión de Asambleas de Comunidades del Chubut y un nuevo paro ambiental convocado por la CTA, el miércoles 15 de diciembre de 2021 por la mañana se trató la designación de Daniel Esteban Báez, Camila Lucía Banfi Saavedra, Silvia Alejandra Bustos y Ricardo Alberto Napolitani, propuestos por el Poder Ejecutivo como ministros del Superior Tribunal de Justicia (Reunión N° 1701, Sesión Especial 4/21). Según quedó registrado, la sesión especial finalizó a las 16.03 hs del 15 de diciembre de 2021 y a las 17.53 hs del mismo día comenzó la sesión ordinaria (Reunión 1702, sesión ordinaria 33/21) que incluía el tratamiento del acuerdo legislativo a los cuatro postulantes a ministro/a del Superior Tribunal de Justicia entrevistados en la sesión especial previa. Pero entre las modificaciones al Orden del Día de la nueva sesión se incorporó el proyecto 128/20 presentado por el entonces Gobernador Arcioni y enunciado como “bases para el desarrollo industrial sustentable minero metalífero provincial” que resultó aprobado. La sanción de la ley profundizó y extendió las movilizaciones y el clima de tensión social e institucional que desembocó en la derogación de la ley de zonificación minera a menos de una semana de haber sido aprobada.

Así, en un contexto crítico y de alta incertidumbre institucional la provincia dio un paso hacia la disminución de las desigualdades en el acceso a posiciones de poder nombrando a dos mujeres como integrantes del Superior Tribunal de Justicia. Sin embargo, la presencia de las mujeres en la corte provincial aún es minoritaria. Actualmente, el máximo tribunal provincial está integrado por las ministras Camila Banfi, Silvia Bustos (presidenta) y los ministros Ricardo Napolitani, Javier Raidan y Mario Vivas tras la renuncia del Dr. Daniel Báez en febrero de 2024, decisión que puso fin al procedimiento de juicio político que había sido iniciado en su contra.

Acceso de las mujeres al Poder Legislativo provincial en Chubut. El recorrido más extenso, el mejor resultado.

⁴³⁷ Orr, Analía. “Estabilidad y crisis en gobiernos subnacionales. El caso de la provincia del Chubut en 2021”, en Rodrigo, Cintia y Mauro, Sebastián (comp.): *Las crisis políticas en las provincias argentinas*, en prensa.



Si hiciéramos un ranking de los poderes provinciales del Chubut en cuanto al acceso de las mujeres a posiciones de poder, el Poder Legislativo provincial estaría en primer lugar. Si bien es cierto que hasta fines del siglo XX la presencia de las mujeres en la Legislatura provincial fue desde escasa a muy minoritaria, también se observa que este fue el primer poder en rozar la paridad. La magnitud impar de la Legislatura y el encabezamiento masculino de las listas producen una diferencia de uno que - hasta ahora- siempre funcionó en detrimento de las mujeres.

Decimos que el Poder Legislativo provincial ocuparía el primer lugar en nuestro ranking porque tras la provincialización y sanción de la Constitución del Chubut en 1957, la elección de diputados provinciales de 1958 consagró a la primera mujer legisladora en la historia de la provincia: Marta Arévalo de Galina, de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) (Eizaguirre, 2021). En el período legislativo que inicia en 1963 también hay legisladoras: Teresita Suárez, de la Unión Cívica Radical del Pueblo (suplente, asume por reemplazo) y Rocío Ortiz, titular, de la Unión Demócrata del Chubut (UDCH) (Acta de proclamación 1963, Tribunal Electoral del Chubut). En el período 1973-1976 ninguna mujer integró la legislatura provincial (Biblioteca de la Honorable Legislatura del Chubut, 2018).

Desde 1983, la presencia de mujeres legisladoras registró un aumento progresivo, aunque no lineal. Tal como señalamos en otro estudio (Orr, 2017), el incremento más significativo siguió a la adopción de la ley de cuotas: la proporción de legisladoras electas pasó de 11,11% en 1991 a 33,33% en 1995.

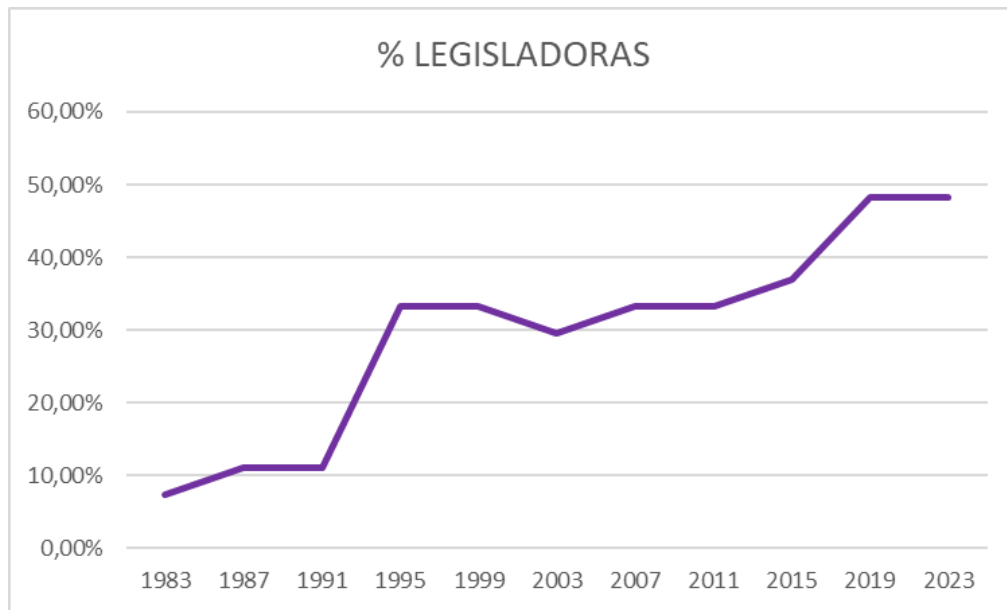
El segundo momento de aumento significativo en la presencia de mujeres legisladoras se produjo luego de la adopción de la paridad para cargos legislativos provinciales, locales y para cargos de conducción partidaria mediante la Ley XII N° 12 de Igualdad Política de Género sancionada el 1 de diciembre de 2016 y promulgada a fines del mismo año. Así, la provincia del Chubut forma parte de la segunda generación de reformas de paridad (Caminotti y Del Cogliano, 2019) junto con Buenos Aires, Neuquén y Salta, poco antes de su adopción para cargos legislativos nacionales. La ley de Igualdad Política de Género se implementó por primera vez en la elección de 2019 y continúa vigente.

El análisis de la oferta electoral de las elecciones provinciales 2019 y 2023 en Chubut muestra que se cumplieron los mandatos de la ley. En otro trabajo (Orr, 2018) señalamos que la ley de Igualdad Política de Género cuenta con fortaleza en términos de los indicadores establecidos por Caminotti y Freidenberg (2016): alto porcentaje de exigencia de participación, fuerte mandato de posición - géneros intercalados, amplio alcance -aplicación a titulares y suplentes, ausencia de excepciones previstas por la ley y sanción de no oficialización ante incumplimientos.

Hasta el momento de escritura de este trabajo, la paridad se implementó en sólo dos elecciones (2019 y 2023) sobre un total de once contempladas en el período bajo estudio (1983-2023), por lo que nuestras inferencias sobre su eficacia se limitan a lo observado hasta aquí.

El siguiente gráfico muestra la variación en la proporción de legisladoras provinciales entre 1983 y 2023. Allí puede observarse el impacto de las cuotas y la paridad en términos de representación descriptiva.

Gráfico 1: Legisladoras por período en Chubut, en porcentaje (1983-2023)



Fuente: elaboración propia.

Si bien las frecuencias son bajas y el aumento o disminución de la presencia de una legisladora tiene impacto sobre el porcentaje observado, la siguiente tabla permite advertir la variación numérica mencionada en la serie de tiempo:

Tabla 4. Número de legisladoras provinciales en Chubut para cada período (1983-2023)

Año elección	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015	2019	2023
mujeres electas	2	3	3	9	9	8	9	9	10	13	13
% Legisladoras	7,40 %	11,11 %	11,11 %	33,33 %	33,33 %	29,63 %	33,33 %	33,33 %	37,03 %	48,15 %	48,15 %
partidos Legislatura	3	4	3	3	3	3	5	3	3	3	4

Nota: Se toma en cuenta el año de inicio del mandato y se cuentan reemplazos.

Fuente: Elaboración propia en base al archivo provisto por la Biblioteca e Información Parlamentaria de la Honorable Legislatura del Chubut.



El 16 de mayo de 2019, la Legislatura provincial sancionó la Ley XII N° 14 mediante la cual introdujo una modificación a la Ley XII N° 12 de Igualdad Política de Género. El autor del Proyecto de Ley 050/19 fue el diputado Grazzini Agüero del Bloque Partido Justicialista - Frente para la Victoria, el mismo legislador que en 2016 presentó el proyecto de paridad.

La nueva norma sustituyó el inciso 4° del artículo 3° de la Ley XII N° 12, de Igualdad Política de Género introduciendo la estructura por binomios en las listas de candidatos y candidatas a legisladores provinciales “sin ordenamiento prioritario por sexo, tal que la prioridad es la paridad en el porcentaje de representatividad por sexos por binomio, tanto para las listas de candidatos a cargos titulares como suplentes” (Boletín Oficial de la Provincia del Chubut, 10/6/19, p. 5). De igual modo que en la ley modificada, se sostuvo que en caso de nóminas impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser mayor a uno y la representación “por sexo” que sea mayoría entre los candidatos/as a cargos titulares será minoría entre los y las suplentes.

Los fundamentos de la modificación de la Ley XII N°12 no fueron registrados en la versión taquigráfica de la Reunión N° 1608, Sesión ordinaria 11/19, y tampoco figuran expuestos en el Proyecto de Ley 50/2019 ni en el texto definitivo de la Ley XII N°14 publicado en el Boletín Oficial del 10 de junio de 2019.

Al comparar la oferta electoral provincial para cargos legislativos 2019 y 2023 observamos algunas diferencias. Mientras que en 2019 sólo una lista - de ocho en competencia- fue encabezada por mujeres, en 2023 fueron cuatro - de cinco en pugna.

En 2019, sólo la lista del Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST) fue encabezada por mujeres, tanto en el tramo correspondiente a candidaturas titulares como suplentes, y siguiendo luego la alternancia por género prevista en la ley.

En 2023, tanto las listas de candidatos/as a diputados provinciales titulares de Arriba Chubut como de Juntos por el Cambio, la Alianza por la Libertad Independiente Chubutense (PLICH) y Generación para un Encuentro Nacional (GEN) fueron encabezadas por mujeres.

En el caso de Arriba Chubut, el encabezamiento femenino de lista se extendió también a la nómina de suplentes. La lista de Juntos por el Cambio - invirtió el orden de los binomios a partir del candidato titular número trece - sobre dieciséis. La nómina de suplentes fue encabezada por un varón y luego alternada por género. La nómina de titulares del PLICH -encabezados por Andrea Toro- invirtió el orden de los binomios a partir del tercer candidato titular. La nómina de suplentes fue encabezada por un varón.

En el caso del FIT, sólo la nómina de candidatos/as a diputados provinciales suplentes fue encabezada por una mujer, mientras que el tramo de la lista correspondiente a candidaturas titulares fue encabezada por el actual diputado Vasconcelos. El orden de binomios se invirtió a partir de la quinta candidata titular. Finalmente, la lista de Generación para un Encuentro Nacional (GEN) fue encabezada por mujeres tanto en el tramo correspondiente a titulares como a suplentes, sin alterar el orden de los binomios.

La siguiente tabla resume los encabezamientos de listas por partido político para la elección provincial 2023 en la provincia del Chubut (con paridad y binomios).



Tabla 5. Encabezamiento de listas legislativas provinciales 2023 por partido político en Chubut.

Partido político/Alianza/Frente	Candidaturas titulares: encabezamiento o femenino	Candidaturas suplentes: encabezamiento femenino	Inversión de orden de binomios por género
Juntos por el Cambio	sí	no	sí
Arriba Chubut	sí	sí	no
Frente de Izquierda	no	si	sí
Libertad Independiente Chubutense	sí	no	sí
Generación para un Encuentro Nacional	sí	sí	no

Fuente: Elaboración propia en base a las Actas de Oficialización de candidaturas del Tribunal Electoral Provincial.

Si bien la modificación normativa que introdujo la “representatividad por sexos por binomio” podría utilizarse para alterar las posibilidades de ser electas de las mujeres desplazándolas a un lugar menos favorable en las listas, es decir, podría producir un efecto negativo, esa afirmación puede ser matizada a la luz de los resultados. Si bien la Legislatura se compone de veintisiete bancas de las cuales dieciséis son obtenidas por el partido más votado mientras que las once restantes se distribuyen en forma proporcional, por lo que el lugar en la lista importa, es posible afirmar que la composición por género del órgano legislativo a partir de la elección 2023 no sufrió modificaciones respecto a la elección anterior - único antecedente con paridad.

Sin embargo, en 2019 sólo el 12,5% de las listas fueron encabezadas por una mujer mientras que en 2023 esa proporción aumentó al 80%. ¿Por qué no se invirtió la distribución típica de 14 varones y 13 mujeres en una Cámara impar con paridad? Si observamos el Acta de proclamación de candidatos/as provinciales electos/a en 2023 advertimos que los factores que explican tal resultado son algunas propiedades de las listas que ingresaron en la distribución proporcional de escaños, sumado a las características del sistema de partidos.

En primer lugar, la posibilidad de cambio del orden de los binomios fue utilizada en tres de las cinco listas en competencia. Esto posibilitó que por el PLICH ingresaran dos diputados y una diputada, a pesar del encabezamiento femenino de la lista. En segundo lugar, el encabezamiento masculino de la lista de candidatos/as titulares sigue incidiendo sobre la asignación de las bancas que se distribuyen proporcionalmente, en particular frente al aumento de partidos políticos con caudal electoral suficiente para obtener una banca. Por ejemplo, en 2023 el FIT obtuvo un puesto de representación en la Legislatura por primera vez en la historia de la provincia. En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, el aumento de la



fragmentación partidaria hace posible que ingresen más candidatos/as ubicados en los primeros lugares de la lista. En 2023, cuatro partidos obtuvieron bancas en la Legislatura - dieciséis diputados por la mayoría correspondientes a Juntos por el Cambio, siete diputados/as por Arriba Chubut, tres por el PLICH y uno por el FIT- luego de tres períodos consecutivos con legislaturas integradas por tres fuerzas políticas.

Por lo expuesto, no puede atribuirse exclusivamente a la modificación normativa que introdujo los binomios el efecto de neutralizar los encabezamientos femeninos de las listas. En cambio, tal resultado podría relacionarse con una combinación de reglas formales - binomios - con reglas informales masculinizadas y persistentes - encabezamiento masculino de listas- y una propiedad del sistema de partidos - fragmentación partidaria, aunque hasta el momento sólo contamos con dos elecciones con paridad como referencia empírica en el período analizado.

Durante 2024, la Legislatura de la provincia del Chubut ha llevado adelante un proceso de deliberación y análisis de tres proyectos que componen una reforma política que tendrá incidencia sobre cómo se desarrollan las elecciones provinciales: Proyecto de Ley 152/2024 sobre nuevo marco reglamentario de la actuación del Tribunal Electoral Provincial, Proyecto de Ley 153/2024 de modificación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos y Proyecto de Ley 154/2024 sobre propuesta de Código Electoral provincial- hasta el momento, Chubut es la única unidad subnacional que carece de ley o código electoral propio en la Argentina.

Si bien la reforma política en curso excede el período de análisis de nuestra investigación, cabe señalar brevemente algunos aspectos de los proyectos de ley mencionados que tienen directa relación con la igualdad de género en la representación política.

El art. 39 del proyecto de Código Electoral modifica la paridad de género incorporando a las personas no binarias:

“Artículo 39. Paridad de género y personas no binarias. Las listas que se presenten para integrar cuerpos deliberativos deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el primer cargo titular hasta el último suplente. En caso de incluir en la nómina personas empadronadas como no binarias, las mismas no alterarán el orden que se utilice tanto antes como después del puesto que aquella ocupe. Cuando se trate de nóminas u órganos con cargos impares, la diferencia entre el total de mujeres y varones no podrá ser superior a uno (1), independientemente de contener la lista a personas empadronadas como no binarias. Producida una vacante, se cubrirá en forma inmediata, en primer término, por un candidato del mismo género que siga en el orden establecido en la lista oficializada por el Tribunal Electoral, y el suplente completará el período del titular al que reemplace. Una vez agotado los reemplazos por candidatos del mismo género, podrá continuarse la sucesión por el orden de suplentes del otro género”.

Además, según el art. 43 del mismo proyecto, si el Tribunal Electoral objeta algún candidato al momento de la oficialización de la lista, el partido, alianza o confederación política correspondiente deberá reordenar la lista respetando lo establecido en el art. 39. En los fundamentos del proyecto se señala que “entendemos que una perspectiva no binaria de género puede ser incluida en el Código sin desmedro de la paridad entre mujeres y varones, al establecer su neutralidad en el ordenamiento de las nóminas en cuanto a candidaturas a cargos públicos electivos” (PL 154/2024: 5).

La reforma política en debate actualmente en la provincia del Chubut incluye la implementación de la boleta única papel conteniendo todas las categorías de cargos a elegir, la creación de la Secretaría Electoral Permanente dependiente del Tribunal Electoral



Provincial y la “ficha limpia” - que prohíbe la postulación de candidatos/as con condena por delitos dolosos aún cuando la resolución judicial fuera recurrida, entre otras propuestas.

Conclusiones provisorias y caminos para la continuidad de la investigación

El trabajo se propuso exponer los avances desarrollados en el marco del Proyecto de Investigación 1800 “Acceso de las mujeres a posiciones de poder en la provincia del Chubut (1983-2021). Primera parte: los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial provincial” (UNPSJB). Posteriormente, incorporamos la elección 2023 al período analizado de manera que pudiéramos observar dos elecciones con regla de paridad. Dado que se trata de una investigación en desarrollo, nuestras conclusiones son provisorias y nos permiten planificar los pasos a seguir.

El marco teórico del neoinstitucionalismo feminista, así como las investigaciones que las autoras veníamos desarrollando sobre la historia institucional, político electoral y laboral de la provincia del Chubut desde un enfoque de género nos permitieron abordar el estudio del acceso de las mujeres a posiciones de poder en una unidad subnacional contemplando la multicausalidad de los procesos, el peso del contexto, así como la interacción de reglas formales e informales y su influencia sobre los resultados observados.

Descubrimos que la incorporación de las mujeres al Poder Legislativo provincial ha sido un proceso extendido en el tiempo e iniciado tempranamente junto con el comienzo de la vida institucional de la provincia. Esta afirmación cobra dimensión en contraste con lo sucedido en los otros poderes más que en términos de magnitud de la representación descriptiva de las mujeres. Nuestra línea de tiempo imaginaria ubica a la primera mujer en la Legislatura en 1958, mientras que en el Superior Tribunal de Justicia -Poder Judicial- ocurre lo propio en 2021 - 63 años después. Y en el Poder Ejecutivo aún nunca se produjo el acceso de una mujer como gobernadora o vicegobernadora, a pesar que las candidaturas femeninas se distribuyeron en una variedad de partidos políticos y momentos históricos.

Algunas de las preguntas que guiarán nuestro trabajo futuro requieren profundizar sobre la adopción, reproducción y funcionamiento de reglas partidarias informales, principalmente a través de entrevistas con legisladores/as, ex legisladores/as, selectores partidarios y militantes. ¿Cómo se deciden las candidaturas a Gobernador/a y vicegobernador/a? ¿Por qué algunos partidos políticos decidieron usar la posibilidad de modificar el orden de la lista por binomios mientras que otros aplicaron la paridad tal como había sido legislada originalmente? ¿En qué medida la presencia de mujeres ministras modificó la dinámica de funcionamiento de la corte provincial?

A su vez, es deseable avanzar en clave comparativa respecto a otros casos subnacionales ya sea con diseños de casos más similares o diferentes y sujeto a la disponibilidad de estudios y datos. Cabe retomar aquí lo expresado al inicio de este escrito. Una de las principales dificultades para avanzar en la comparación subnacional se relaciona con la necesidad de relevar y construir información, bases de datos y bases documentales que en nuestro caso eran inexistentes antes del proyecto. Pero esa tarea – aunque ardua- es necesaria para proseguir en la agenda de investigación del campo de manera que podamos contribuir al desarrollo de un corpus de casos empíricos y a más y mejores comparaciones.

Asimismo, los problemas en la comparación derivan de la pluralidad de diseños de investigación y criterios aplicados en los estudios disponibles. Frente a esa evidencia, no se trata de limitar la especificidad de los casos ni la creatividad de los enfoques - aspecto central para el desarrollo de la Ciencia Política- sino de favorecer el diálogo entre producciones y la construcción de conocimiento en conjunto. En suma, hacer ciencia.



Referencias

Libros, capítulos de libro y artículos

- Barrionuevo, N. S., Paris, P., & Hiller, R. (2018). La génesis de un campo: estudios de género y trabajo en la Cuenca del Golfo San Jorge. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, Vol. V N° 8., pp. 217-238. Centro de Publicaciones. FCPyS. UNCuyo.
- Bjarnegård, E., Kenny, M.. Who, where and how? Informal institutions and the third generation of research on gendered dynamics in political recruitment, en Waylen, G. (2017). *Gender and informal institutions*, 203-21, Rowman & Littlefield Publishers.
- Bergallo, P. (2010). Igualdad de oportunidades y representatividad democrática en el Poder Judicial. *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, 201-234.
- Berman, L. (2024). Contextos institucionales de las mujeres candidatas a gobernadoras en las provincias argentinas (1983-2019). *Descentrada*, 8(1), e224.
- Berman, L. (2022). Procesos de selección de candidaturas y liderazgos partidarios. Mujeres en la competencia ejecutiva provincial (Argentina, 1983-2015). *Revista Elecciones*, 21(23), 15-50.
- Caminotti, M., & Coglian, N. D. (2019). El origen de la “primera generación” de reformas de paridad de género en América Latina. Evidencia de Argentina. *Política y gobierno*, 26(2), 205-218.
- Caminotti, M., & Freidenberg, F. (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales en Argentina y México. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61(228), 121-144.
- Campbell, R., & Childs, S. (2014). Deeds and Words. Gendering politics after Joni Lovenduski, ECPR Press.
- Castagnola, A. (2010). La diversidad institucional de los poderes judiciales provinciales en Argentina desde una perspectiva histórica. *Postdata*, 15(2), 00-00.
- Celis, K., & Childs, S. (2020). Introduction: Reclaiming Representative Democracy for Women, en *Feminist democratic representation*. Oxford University Press.
- Eizaguirre, M.V. De Marta Arévalo de Galina en adelante: la historia de los derechos políticos de las chubutenses, en Tula, M. I., & Martin, M. E. (coord..) (2021). *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*. UBA.
- Freidenberg, F. y Gilas, K. Neoinstitucionalismo feminista, en Gilas, K. M., & Cruz, L. M. (2021). Ciencia política en perspectiva de género. *México: FCPyS, UNAM*.
- Goertz, G., & Mazur, A. (2008). *Politics, gender and concepts*, Cambridge University Press.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4, pp. 725-740.
- Hiller, R., & Paris, P. (2020). Trabajadoras en la Cuenca del Golfo San Jorge (CGSJ): invisibilidad, economía hidrocarbúfera y relaciones de género. *Trabajo y sociedad*, 21(34), 81-90.
- Kenney, S. J. (1996). New research on gendered political institutions. *Political Research Quarterly*, 49(2), 445-466.
- Kenny, M. (2009). Gendering institutions: The political recruitment of women in post-devolution Scotland. PhD – The University of Edinburgh.



Krook, M.L., Mackay, F. (eds) (2011). *Gender, Politics and Institutions*. Gender and Politics Series. Palgrave Macmillan.

Krook, M. L. (2010). Beyond supply and demand: A feminist-institutionalist theory of candidate selection. *Political Research Quarterly*, 63(4), 707-720.

Lovenduski, J. (2005). *Feminizing politics*. Polity.

Lowndes, V. (2019). How are political institutions gendered?. *Political Studies*, 68(3), 1-22.

Mackay, F., Kenny, M., & Chappell, L. (2010). New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism?. *International Political Science Review*, 31(5), 573-588.

Mauro, S., Ortiz de Rosas, V. y Vaca Narvaja, M. (comp.) (2016). *Política subnacional en Argentina. Enfoques y Problemas*. UBA.

Martin, M. E. (2018). *Parlamento y Género. El caso de Misiones, Argentina (1983-2001)*. Editorial Académica Española.

Orr, A. (2022). Lentes y martillos en la Ciencia Política, en Caffarelli, C. (2022). *Política y Pública: investigaciones, experiencias y reflexiones sobre política en las voces de mujeres desde las Ciencias Sociales*, UNICEN.

Orr, A. (2018). ¿Por qué aquí? ¿Por qué ahora? El proceso legislativo de la paridad política en Chubut en 2016. Ponencia presentada en el *XIII Congreso Chileno de Ciencia Política Innovación y tradición*, 24 al 26 de octubre de 2018, Universidad del Desarrollo, Santiago de Chile.

Orr, A. (2017). Paridad de género y representación en Chubut. Un análisis del diseño institucional actual y los patrones históricos de desigualdad de género en la representación política provincial (1983-2015). Ponencia presentada en el *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática"*, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, 2 al 5 de agosto de 2017, Buenos Aires.

Orr, A. (2017). Imaginando el Estado. Diálogos en torno a la provincialización de Chubut. (En) *clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios Sociales*, (22), 237-252.

Paris, P., & Hiller, R. (2019). Perfilar el territorio a través de sus trabajadoras: Aproximaciones y reflexiones sobre la industria hidrocarburífera de la Cuenca del Golfo San Jorge.

Rodrigo, C., & Mauro, S. (2023). Estabilidad y crisis en las provincias argentinas (1983-2019). *Estudios: Centro de Estudios Avanzados*, (50), 183-208.

Rulli, M. (Ed.). (2023). *Mujeres y política en Río Negro (1983-2021)*. Editorial UNRN.

Rulli, M., & Gallinger, F. (2023). El poder político subnacional en Argentina (1983-2019): trayectorias políticas previas y atributos personales en clave de género. *Revista española de ciencia política*, (61), 119-137.

Schwindt-Bayer, L. A. (Ed.). (2018). *Gender and representation in Latin America*. Oxford University Press.

Snyder, R. (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in comparative international development*, 36, 93-110.

Suárez- Cao, J. y Sánchez Staniak, F. . Métodos mixtos: diseñando investigaciones que combinan enfoques cualitativos y cuantitativos, en Caminotti, M., & Toppi, H. P. (2020). *Metodología de la investigación social: Caja de herramientas*. Eudeba.

Tula, M. I., & Martin, M. E. (coord.) (2021). *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*. UBA.



Informes

Anuario Estadístico (2023. Dirección General de Estadística e Indicadores Judiciales, Poder Judicial de Chubut.

Cerra, M. E., Avenburg, A., Bergallo, P., de las Nieves Puglia, M., Risaro, D. B., Erlauer, M. F., & Argoitia, J. M. (2023). ¿Quién tiene el poder en las provincias argentinas?. Fundar.

Mapa de Género de la Justicia Argentina (2023). *Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OM-CSJN)*.

Ripa, M. (coord.). Análisis de la discriminación estructural en el acceso en condiciones de igualdad de las mujeres a los cargos de máxima jerarquía en los Poderes Judiciales de Argentina. *Oficina de la Mujer y Oficina de Violencia de Género, Superior Tribunal de Justicia*, Poder Judicial de Chubut.

Normativa provincial – Chubut

Constitución de la provincial del Chubut (1994), disponible en www.juschubut.gov.ar/images/normativa/constituciones/constitucion_provincial.pdf

Ley 5475/06

Ley 4691/01

Ley 37/1958

Ley XII N° 12 de Igualdad Política de Género (2016).

Ley XII N° 14 Binomios (2019).

Proyecto de Ley 152/2024 Funcionamiento del Tribunal Electoral Provincial.

Proyecto de Ley 153/2024 Sistematización de la Ley Orgánica de Partidos Políticos.

Proyecto de Ley 154/2024 Código Electoral de la Provincia del Chubut.

Documentos

Acta de proclamación de candidatos provinciales electos 1963, Tribunal Electoral del Chubut.

Acta de proclamación de candidatos provinciales electos 1973, Tribunal Electoral del Chubut.

Actas de oficialización de listas de candidatos provinciales 2019, Tribunal Electoral del Chubut.

Actas de oficialización de listas de candidatos provinciales 2023, Tribunal Electoral del Chubut.

Boletín Oficial de la provincia del Chubut del 10 de junio de 2019.

Diarios de Sesiones de la Honorable Legislatura del Chubut:

. Reunión n° 1608, Sesión Ordinaria 11/19.

. Reunión N° 1698, Sesión Ordinaria 30/21.

. Reunión N° 1701, Sesión Especial 4/21.

. Reunión N° 1702, Sesión Ordinaria 33/21.

Diarios de Sesiones 3 y 4 de la Comisión Redactora, Convención Constituyente del Chubut, 18 y 19 de octubre de 1957.

Diario de 6° Sesión de Tablas, Convención Constituyente del Chubut, 6 de noviembre de 1957.

Diputados provinciales electos 1958-2015, Biblioteca de la Honorable Legislatura del Chubut, acceso 2018.



Democracia y liberalismo. Consideraciones desde la teoría crítica⁴³⁸

Daniel Inojosa Bravo

dinojosabravo@unsj-cuim.edu.ar

Universidad Nacional de San Juan (Argentina)

Mesa Redonda: *La encrucijada de la democracia argentina actual: liberalismo y radicalización de la enemistad*

Resumen: Las corrientes predominantes de la teoría política actual reducen lo político a sus formas normativas. Lo que se debe a que el normativismo resulta ser una de las notas diferenciadoras del liberalismo ya sea en su variante progresista e inclusiva, o bien, el liberalismo en su tendencia conservadora y exclusivista. No pretendemos invalidar estos enfoques derivados en última instancia de las diferentes versiones de la ética pública normativista liberal. Pero, para nuestros países latinoamericanos atravesados por profundas asimetrías sociales y económicas, por violencias y exclusiones de todo tipo, la apelación a diagnósticos y propuestas que no problematizan realmente las causas históricas de este desigual y conflictivo desarrollo institucional no deja de ser un despropósito científico y una falacia política. Se torna imprescindible, por lo tanto, una lectura crítica del liberalismo como fundamento normativo. Y en rigor sólo hay teoría crítica en el marxismo. En este sentido, la presente propuesta pretende delimitar una lectura del liberalismo desde la teoría crítica. Para ello, se comienza señalando algunos conceptos centrales de la tradición marxista para entender el potencial crítico de sus lineamientos fundamentales. A continuación, destacamos el problema del conflicto político desde la teoría crítica y sus proyecciones al problema de la democracia. Por último, proponemos una mirada crítica del liberalismo argentino como fundamento deontológico y su funcionalidad a la fractura social que potencia en enfrentamiento radical en la democracia.

Palabras claves: Democracia-Liberalismo-Teoría Crítica

Abstract: The predominant currents of current political theory reduce the political to its normative forms. This is because normativism turns out to be one of the differentiating notes of liberalism, whether in its progressive and inclusive variant, or liberalism in its conservative and exclusivist tendency. We do not intend to invalidate these approaches ultimately derived from different versions of liberal normativist public ethics. But, for our Latin American countries traversed by profound social and economic asymmetries, by violence and exclusions of all kinds, the appeal to diagnoses and proposals that do not really problematize the historical causes of this unequal and conflictive institutional development is still scientific and absurd, a political fallacy. A critical reading of liberalism as a normative foundation becomes essential, therefore. And strictly speaking, there is only critical theory in Marxism. In this sense, the present proposal aims to delimit a reading of liberalism from critical theory. To do this, we begin by pointing out some central concepts of the Marxist tradition to

⁴³⁸ Algunos desarrollos de este trabajo fueron presentados en una ponencia sobre el liberalismo argentino expuesta en el X “9° Encuentro de Investigadores en Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste” y “6° Binacional con la IV Región de la República de Chile”, (IISE), (FACSO-UNSJ). Septiembre de 2023.



understand the critical potential of its fundamental guidelines. Next, we highlight the problem of political conflict from critical theory and its projections to the problem of democracy. Finally, we propose a critical look at Argentinian liberalism as a deontological foundation and its functionality to the social fracture that fosters radical confrontation in democracy.

Keywords: Democracy-Liberalism-Critical Theory

1-Introducción

Las corrientes predominantes de la teoría política actual reducen lo político a sus formas normativas. Lo que se debe a que el normativismo resulta ser una de las notas diferenciadoras del liberalismo ya sea en su variante progresista e inclusiva, o bien, el liberalismo en su tendencia conservadora y exclusivista.

No pretendemos invalidar estos enfoques derivados en última instancia de las diferentes versiones de la ética pública normativista liberal. Pero, para nuestros países latinoamericanos atravesados por profundas asimetrías sociales y económicas, por violencias y exclusiones de todo tipo, la apelación a diagnósticos y propuestas que no problematizan realmente las causas históricas de este desigual y conflictivo desarrollo institucional no deja de ser un despropósito científico y una falacia política.

Se torna imprescindible, por lo tanto, una lectura crítica del liberalismo como fundamento normativo de la democracia y de los derechos humanos. Y en rigor sólo hay teoría crítica en el marxismo. Ninguna otra perspectiva abordar diversos planos gnoseológicos y de indagación que cobran sentido desde una “ontología del ser social” que permita eludir el creciente parcelamiento de las disciplinas científicas que impone la extensión de la racionalidad capitalista. Se trata de una lectura que nos permitiría captar la complejidad del conflicto en nuestras democracias latinoamericanas.

En este sentido, la presente propuesta pretende delimitar una lectura de la relación entre democracia y liberalismo desde la teoría crítica. Para ello, se comienza señalando algunos conceptos centrales de la tradición marxista para entender el potencial crítico de sus lineamientos fundamentales. A continuación, destacamos el problema del conflicto político desde la teoría crítica y sus proyecciones al problema de la democracia. Por último, proponemos una mirada crítica del liberalismo argentino como fundamento deontológico y su funcionalidad a la fractura social que potencia en enfrentamiento radical en la democracia.

Se podrá comprender, de este modo, que una lectura crítica no puede desligarse de una “ontología de la potencia”, cabe decir, una afirmación de una perspectiva epistémico-teórica y de un proyecto ético-político que vaya más allá del normativismo liberal. Al mismo tiempo, podremos apreciar que el conflicto democrático supone una recuperación de la política desde que tensiona el orden pretendidamente neutral de las instituciones democráticas.

2. Teoría crítica

La teoría crítica requiere un conocimiento de las tesis centrales de Karl Marx. En las primeras etapas de su formación, hay un encuentro decisivo en la vida intelectual de Marx: el de la filosofía con la economía. Ya participa con entusiasmo de la primera en los círculos de los jóvenes hegelianos de izquierda discutiendo sobre las grandes cuestiones políticas e culturales del momento. De la segunda, en una forma más consistente con el encuentro de la economía positiva, la de los clásicos del pensamiento económico liberal.



La relación entre filosofía y economía en Marx es compleja, pero requiere una aproximación que tenga en cuenta la impertinencia de cualquier simplificación de su pensamiento como la reiterada calificación de economicista.

Para comenzar, se puede señalar una posible simbiosis entre economía y filosofía en el pensador alemán, con lo cual se desprende uno de esos convencionalismos instalados cuando se trata de abordar su obra. Nos referimos a la diferenciación entre un joven Marx, más bien filosófico e idealista, y un Marx de la madurez, en el que predomina lo histórico y lo económico, aunque, no está demás insistir en ello, en uno y otro caso se trata de dos maneras de satisfacer la misma inquietud y preocupación por *comprender lo real-concreto*.

Este encuentro es la consecuencia de una actitud más profunda que surge de la negación contra toda forma de espiritualidad o idea por sí misma, verbigracia el Idealismo alemán, como fundamento-identidad de la realidad que, finalmente, encuentra su expresión más lograda en cierta especie de hegelianismo.

Si bien resulta una tarea compleja y siendo nuestro propósito esclarecer los alcances de una teoría crítica, nos limitaremos a aislar un gesto en la obra del pensador de Tréveris. Este gesto apareció tempranamente en la obra de Marx cuando supera la etapa del *Gymnasium* y avanza en su formación, se suman otros rasgos a su perspectiva de trabajo, como la insatisfacción frente a cualquier orden normativista desconocedor de la verdadera realidad, que se expresa en su crítica a toda construcción universal que se fundamente en un matema racional.⁴³⁹

En la misma línea, no podemos dejar de mencionar la importancia que ha tenido la obra de Max Horkheimer y Theodor Adorno, fundadores de la Escuela de Frankfurt y de la teoría crítica. Diversos desarrollos de las perspectivas críticas contemporáneas les deben mucho a los aportes que hicieron en su momento. Para nuestros propósitos reviste particular importancia la lectura sobre el carácter paradójico, contradictorio y aporético del proyecto de la Ilustración. Sobre todo, de una crítica a la confianza de la razón y la ciencia moderna para dirigir los asuntos humanos y dominar la naturaleza. Aparece en entredicho el fundamento de la forma ético-política liberal, en especial la pretensión emancipatoria de su proyecto normativo. (Horkheimer y Adorno, 1998, pp. 59-95)

Al mismo tiempo, no podemos dejar de referir las tesis centrales de la Escuela de Budapest, en particular por la recuperación del poder del pensamiento negativo hegeliano en la obra marxista (Lukács, 2009), así también como el problema de las necesidades en Marx. (Heller, 1998) Según Agnes Heller, su tratamiento más importante está en los primeros textos como los *Manuscritos* y *La Ideología Alemana*, mientras que posteriormente se desplaza a favor de otros problemas teóricos. Por lo demás, tanto las necesidades, como los objetos que

⁴³⁹ Como es habitual en Marx, este rechazo aparece como una abierta ruptura, una radical negación. Aparece tempranamente el distanciamiento del idealismo kantiano-fichteano que predominaba en su formación y un acercamiento entusiasta a la filosofía de Hegel. También para esa época, y gracias a la invitación de algunos amigos, es cuando comienza a participar en el Club de los Doctores, una tertulia filosófica y literaria integrada por jóvenes hegelianos de izquierda. (Marx, 2008a: 43) A partir de estos supuestos tempranamente formulados en sus primeros escritos, va perfilándose su crítica al normativismo liberal y a la pretensión emancipatoria de su proyecto ético-político, que comienza con la crítica al producto más depurado del idealismo alemán tal cual es la Filosofía del Derecho (Marx, 2008b), le sigue la crítica a su deriva político-institucional (Marx, 2002), continuando con la crítica a los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 a propósito de una respuesta a las tesis baureanas sobre la emancipación humana (Marx, 2008c) para concluir con el esbozo de la crítica de la Economía Política como ciencia explicativa de la *bürgerliche Gesellschaft*, la sede de los poderes fácticos, la sede de los poderes reales (Marx, 1993). En esta etapa, Marx concentra sus reflexiones en la determinación de qué es lo propiamente humano y su dignidad, un tópico central en el debate sobre los alcances del proyecto emancipador del liberalismo, de su supuesta impronta democrática y de la falsa libración de su concepción de los derechos humanos.



las expresan, la interacción humana con la naturaleza y con los otros hombres (en la lógica medios-fines) significan siempre en el joven Marx el grado de humanización en una sociedad. De allí, la importancia que tiene para la crítica del proyecto ético-político del liberalismo burgués. (Heller, 1998, pp. 43-58)

Precisamente, György Lukács es quien destaca estas posibilidades del pensamiento de Marx al permitir la construcción de una visión unitaria del Todo Social y que es posible porque elabora una verdadera “ontología del ser social”. Si en el pensador de Tréveris el trabajo es la “categoría central”, y si al mismo tiempo el trabajo tiene en sí una “significación teleológica”, lo importante de destacar, tal como aparece muy claro en los *Manuscritos*, es que este “ser social en su totalidad y en todos sus procesos singulares presupone el ser de la naturaleza inorgánica y de la orgánica”. (Lukács, 2007, pp. 70-71)

Como consecuencia del “viraje materialista en la ontología del ser social”, aparece la primacía de lo económico, y, también, como resultado inevitable de una concepción “materialista de la naturaleza”. Lo que no significa, según Lukács, hacer una simple lectura “economicista” del pensamiento de Marx, que en algún momento de aparta de la filosofía para “devenir simplemente un especialista en economía”. La especialización del saber, su división en “campos de conocimiento” diferenciados y autónomos, sin dudas ha influido en tal interpretación. Llegando a oponer, finalmente, un Marx filósofo y otro economista, sin tener hacer una comprensión profunda de su obra, y el “nuevo modelo que la concepción de Marx representa en la historia de la filosofía y la ciencia”: una verdadera “ontología del ser social”. (Lukács, 2007, pp. 73-74)

Ahora bien, tal centralidad que adquiere la economía en Marx es muy diferente de la concepción burguesa. Esta visión entiende que la economía es una “ciencia particular”, que estudia los hechos como “fenómenos puramente económicos”, cuyos resultados aparecen aislados de otros saberes, concluyendo en un conocimiento completamente escindido del “ser social”. La ciencia económica burguesa produce un “aislamiento artificial” que, sólo eventualmente, puede colocar su saber en una “relación abstracta” con otros saberes como, por ejemplo, el derecho o la sociología, en tanto que la ciencia económica de Marx “siempre arranca de la totalidad del ser social, y desemboca siempre en la misma”. (Lukács, 2007, p. 76) De este modo, la sustancia deontológica del liberalismo se nos aparece bajo una perspectiva que no sólo problematiza tal pretensión, sino que también señala su límite.

3-Teoría crítica y democracia

Para Eduardo Grüner, la politología contemporánea está atravesada por la despolitización. Se trata de un saber de época, que responde a un mundo carente de certezas provocada por la nueva dinámica del capitalismo tardío. Tal es la actitud intelectual de los denominados estudios culturales, que también se han ocupado del estudio de los derechos con sus propias herramientas conceptuales. (Grüner, 2002, p. 66)

En el mismo sentido, Slavoj Žižek considera que en la actualidad era “pospolítica” del “fin de las ideologías” se ha despolitizado la economía, es decir, se ha supuesto su realidad sin cuestionarla, sin discutir sus alcances y limitaciones, y su factor condicionante en la discusión y decisiones que tengan que ver con los “objetos culturales” como lo son los derechos. Para el autor un saber limitado de lo social es propio de los que denomina como los partidarios de la “política de la identidad” y de las “nuevas formas de política”. Esos propugnadores, en realidad, tienen en sus posturas algo de “inauténtico”, ya que no cuestionan críticamente la realidad, y se muestran inactivos frente a “lo que realmente importa”. Žižek en consecuencia señala: “De modo que, en lugar de celebrar las nuevas libertades y responsabilidades



generadas por la ‘segunda modernización’, es mucho más crucial concentrarse en lo que sigue siendo lo mismo en esta fluidez y reflexividad globales, en el motor de esta fluidez: la lógica inexorable del capital.” (Žižek, 2001, pp. 376-377)

Digamos que, en general, tal ha sido la actitud intelectual en el abordaje de los temas culturales, en los cuales la realidad es meramente cultura o forma lingüística o meramente textual. El Poder, su dinámica e influencia en los procesos sociales, desaparece de los estudios e indagaciones en ciencias sociales. Se trata de concebir a la sociedad, y con ella sus objetos culturales, como una “totalidad articulada”, que llevaría a entender la realidad social en una relación compleja con un sistema de clases sociales y, por ende, también, en vinculación con el sistema social de producción. Es decir, estrategias como la del formalismo y los estudios culturales llevaría a excluir del análisis, el lugar *constitutivo*, estructural-totalizador, que tiene para el sistema la propiedad, los beneficios del excedente económico y la posición de poder que supone su posesión. (Grüner, 2002, pp. 86-87)

Para el pensador argentino, esta es la consumación de la modernidad que ha producido una escisión entre, por una parte, lo político como instancia “antropológicamente originaria y socialmente fundacional”, una “*ontología práctica*” que se desprende de la idea de *zoon politikon*, y, por otra, la política como una práctica institucional que se agota en el Estado, una obra de profesionales, técnicos o especialistas que actúan en un ámbito específico, el estatal, de gestión-administración de los asuntos humanos. De la política, obviamente que tanto Maquiavelo como Weber han expresado con perspicacia su carácter técnico, pero, en la lógica de la modernidad sin dudas el contractualismo y la idea del contrato son las que consuman tal racionalidad. Esta escisión ya estaba presente en la antigüedad, pero es en el mundo moderno el que lo lleva a *status* “normal” y que se expresa en el modo de dominación del capitalismo a través de su “supresión fetichista” de lo político por medio de la política. Pero, vale decirlo, tal separación es tan antigua como la política misma. Lo que sucede, en realidad, es que la modernidad ha radicalizado tal ruptura, incluso se trata de su rasgo distintivo en cuanto expresa “una necesidad ‘estructural’ de la dominación y la hegemonía ideológica burguesas”. (Grüner, 2005, pp. 81-82)

Marx es el que mejor ha comprendido esta paradoja. La imposibilidad de “fundar el Orden de la Ciudad sólo en el Uno y su Razón” excluyendo lo “Múltiple”, separando y negando lo que originariamente son “dos *modalidades* del Ser de lo social”. (Grüner, 2005, p. 105) Como el liberalismo individualista está obstinado en preservar el Orden resulta obvio que reclame Política. Pero, como lo hemos apreciado, la modernidad ha desatado una serie de fuerzas sociales que no dejarán de demandar beneficios del sistema y que son tan heterogéneas y diversas como la complejidad creciente de la Civilización capitalista. Se potencia el antagonismo, el enfrentamiento y los desafíos al orden establecido. De esta manera, a la Política como esfera del Orden se opone lo Político como la dimensión del Conflicto.

Se trata de una conocida distinción que se ha ido extendiendo en los últimos años y que tiene diversos aportes con el fin de esclarecer una tensión irresoluble que atraviesa toda construcción ético-política. La contribución de Eduardo Grüner resulta valiosa para realizar una lectura crítica de la concepción de la democracia en la forma ético-política liberal desde una “*ontología práctica*”, al asumir aquellas “modalidades” que tensionan el “Ser de lo social”.

Tratándose de la tensión entre la política y lo político, acaso puede pensarse en una restitución como la que pretende Antonio Negri del “*poder constituyente*” que ha sido desplazado por el “*poder constituido*”. Pero Grüner va más allá. Al mismo tiempo, siguiendo a Jacques Rancière, el pensador argentino señala que con Platón comienza el gesto de institucionalizar la Política, un acto por el cual para establecer un determinado orden se debe



excluir la acción *constituyente* del *demos*. Ahora en la *polis* ese *demos* es “la parte que no tiene parte”, y, justamente, por eso “la *democracia*, pues, en un sentido ‘sustancial’, ‘ontológico’, es el *objeto imposible* de la política: es lo político vuelto ‘causa perdida’ de la política”. Acaso sea Aristóteles el que mejor había comprendido que la democracia resulta imposible, que, incluso, siendo un realista, a lo sumo puede combinarse con otros regímenes en una constitución mixta. No obstante, como agudamente observa Grüner, se hace preciso realizar una aclaración importantísima para el significado originario de democracia: el *demos* no es precisamente el pueblo o una mayoría como la recuperación del liberalismo nos quiere hacer creer. *Demos* más bien indica a los pobres. (Grüner, 2005, pp. 83-84)

Sin dudas, unos de los tópicos más inquietantes de la ciencia política contemporánea es el de la violencia como manifestación extrema del conflicto político. En realidad, se trata de un problema ineludible en cualquier reflexión que asuma la distinción entre las “modalidades” que tensionan el “Ser de lo social”. No obstante, este problema fundamental del pensamiento político haya sido relegado por los enfoques politológicos predominantes a fines del siglo XX como si fuese un gesto de los tiempos de barbarie. Porque si bien desde siempre el problema de la violencia ha constituido un tema central que ha promovido estudios importantes, ciertamente, como en pocos periodos de la historia, es en el pasado siglo cuando el problema ha sido tan importante.

Sobre este hecho llamaba la atención Eduardo Grüner. Primero porque entendía que la relación entre política y violencia es ineludible justamente por la violencia *constitutiva* por la cual surge el poder político. Así, toda configuración institucional, toda estructuración del poder, o bien todo rediseño del Estado y la política encuentran históricamente un precedente conflictivo que se expresa en la violencia. Aparece, por lo tanto, la violencia política como presupuesto incómodo y políticamente incorrecto en algunos desarrollos de la teoría política y social contemporánea. Así, una guerra entre Estados, una guerra civil, la rebelión o el *tumultus* en la tradición latina clásica, son expresiones de la violencia *constitutiva* de lo político, y a través de la cual el poder puede tener el objetivo de confirmar o reconfigurar su dominación. En cualquier caso, es posible, y sucede a menudo, un nuevo *sentido* en la lógica del poder, porque “lo político es violencia inscrita en la legalidad de lo social”. (Grüner, 1997, pp. 31-38)

No resulta casual que, desde la comprensión de lo Histórico, las proyecciones sobre la presente centuria ubiquen a la dialéctica entre conflicto y orden, entre guerra y paz, como la principal tensión que atravesará los años por venir. (Hobsbawm, 2012) Es por ello que Grüner no deja de insistir en la continuidad histórica de la lógica capitalista, de cómo en el presente se perpetúan hasta nuestros días formas de exclusión o discriminación que reproducen violencias originariamente planteadas por el racismo biológico y cultural. (Grüner, 2010)

Aparece la necesidad permanente de reactualizar la teoría crítica con el fin de comprender la compleja estructura histórica del capitalismo avanzado. De este modo, siguiendo las tesis de Eduardo Grüner, destacamos la importancia de los aportes de las escuelas que colocan el acento en la dimensión del conflicto para comprender los procesos políticos en las democracias contemporáneas, en particular en un contexto latinoamericano.

Se comprende la importancia actual de reflexionar sobre la relación entre democracia y liberalismo y sus proyecciones a la comprensión del conflicto político en un contexto de reactualización de la dialéctica amigo-enemigo con los desplazamientos semánticos de la crisis de la soberanía estatal del modelo wesfaliano.

Las formas de enemistad y la lógica del poder estatal que busca proteger las sociedades de las amenazas a la seguridad adquieren diversas modalidades en la actual situación del capitalismo globalizado. Emergen diversas zonas de excepcionalidad delimitadas por el poder



soberano que aparecen en las distintas distribuciones espaciales, de localización concreta (dentro y fuera del Estado), así también como la definición de grupos humanos (dentro y fuera de las fronteras estatales) presentados como amenazas al sistema. (Zamora Godoy, 2019, pp. 93-94) Para ampliar estas consideraciones, se puede señalar la reaparición de antiguos institutos del derecho internacional como es el concepto de “guerra justa” y que actualmente son utilizados por las potencias imperialistas para justificar la expansión de sus intereses a través de una permanente redefinición geopolítica del mundo. (Soriano Díaz, 2016)

4-Teoría crítica y liberalismo

En el liberalismo existe un principio sustancial: la libertad. Pero ¿cómo puede definirse la libertad pregonada por el liberalismo?, ¿tiene acaso alguna especificidad que la hace única entre las ideas de libertad reivindicadas por otras formas ético-políticas? Ante tan complejo problema, por el momento realizaremos una serie de aproximaciones recurriendo a la definición de libertad negativa. Esta noción ante todo implica que la libertad se define en términos negativos expresando (Berlin, 1988).

De esta manera, la libertad implica un conjunto de prohibiciones para el poder político y una serie de posibilidades para la actuación de los individuos que en ningún momento aparecen determinadas por contenidos específicos. Postular la libertad en términos negativos significa que ésta es una libertad abstracta, indeterminable. A modo de ejemplo, la *Declaración* de 1789 consagra de modo negativo al derecho propiedad, pero sólo prohibiendo su desconocimiento de parte del poder político y en ningún momento define su objeto, sus límites o fines.

La libertad negativa promueve el individualismo y exige las condiciones para que exista un amplio margen para la actuación de los individuos, unos individuos que se convierten los soberanos absolutos de sus propios fines. Los fines del poder político son mínimos y se limitan a la protección de las libertades y derechos reconocidos constitucionalmente, a la administración de la justicia y a la preservación del orden y la seguridad pública. *El Estado en la forma ético-política liberal es un Estado Gendarme, Estado Guardián o Estado Policía.*

Este liberalismo llega a nuestra región latinoamericana durante los procesos de inserción de la economía capitalista del siglo XIX. Y las particularidades de los países, en buena medida, tienen el común denominador de la especificidad de la matriz liberal (independientemente de los giros y matices que tuvieron) como sustento ideológico para legitimar el hecho material de los poderes fácticos.

Como señalamos, en nuestro país esta lógica antidemocrática está presente históricamente en la matriz liberal (Ramos, 2013), y podemos seguir una reconstrucción (desde una lectura política de la literatura) de sus oposiciones fundamentales entre un esquema doctrinal exclusivista (Sarmiento) y un intento de reconciliación con el Otro (Mansilla) (Piglia, 2022), o bien, podemos recurrir a sus afirmaciones y sus negaciones en el campo de la Cultura (Hernández Arregui, 2005), e, incluso, tenemos la posibilidad de reconstruir su itinerario de violencia y criminalidad (Feinmann, 1999).

Por el momento, nos detengamos en un gesto fundacional. Nos referimos a la lógica de la guerra que estaba contenido en la pretensión de fundar un Estado excluyendo a una parte. Es decir, en la realización de la civilización eliminando aun Otro, el bárbaro. Sarmiento fue, en efecto, el que sentó las bases de esta dialéctica de la enemistad, proponiendo una fallida adaptación del ideario ilustrado, una falaz *Aufklärung* de la periferia. Mansilla, desencantado



en su momento, se percató que un Estado se funda desde una realidad dada, y que la política es, justamente, mediación, conciliación de opuestos.

“La existencia del Estado supone de hecho la presencia de un consenso y una suerte de integración. Nadie puede imaginar un Estado que no tenga como objetivo la integración y el consenso. Quiero decirles con esto que el contexto en el cual se mueve Mansilla es un contexto de una sociedad donde el Estado aparece ya como una realidad política que forma parte del horizonte de la organización nacional. Mientras que, en el caso de Sarmiento, el Estado es pensado como algo que resulta de la lucha, posteriormente a la lucha y a la definición del enfrentamiento entre la civilización y la barbarie y con el triunfo de la civilización sería posible el Estado, que sería el movimiento en el interior del cual se mueve Sarmiento. En el caso de Mansilla, en el interior del Estado hay un debate sobre cómo establecer la integración. Criticando el sistema de determinación de Sarmiento, que es un sistema que esencializa al otro como bárbaro, como resultado de una determinación al mismo tiempo geografía y racial.” (Piglia, 2022, pp. 63-64)

En este sentido, el liberalismo argentino intentó fundar desde lo Uno y la Razón un *status quo* afín a los intereses de los poderes concentrados de la Propiedad. Fue, en efecto, una variante del “liberalismo doctrinario”, una deriva de la matriz liberal europea continental que buscara conciliar libertad individual y seguridad. Se trata de un liberalismo en el que el iusnaturalismo ocupaba un lugar central en su fundamentación (aunque esta recepción fue problemática entre los doctrinarios), y reconocía un limitado alcance a la soberanía popular y una rígida recepción de la idea de la división de poderes. (Díez del Corral, 1973, pp. 286-290) En nuestro país, la impronta de este liberalismo la encontramos desde los primeros movimientos emancipatorios, con la radicalidad que supuso la idea de “revolución” y el “vacío” que había que construir de la nada en base a los principios del ideario revolucionario francés. (Terán, 2008, pp. 37-38)

El liberalismo que estamos refiriendo postula Universales. Y todos los universalismos del Estado ético, la Democracia, los Derechos, la Soberanía Popular o la Nación, son presentados como la instancia de unidad colectiva. Los sujetos son iguales en esas abstracciones. La realidad, en cambio, muestra que en lo concreto esos sujetos son desiguales, están sometidos a los poderes reales de la dominación burguesa. Las ficciones demoliberales hacen creer a estos sectores que esa estructura gubernativa es la expresión de su propio autogobierno, que sus decisiones y sus leyes son el resultado de sus propias voluntades reunidas en una ética Voluntad General.

La lógica de esta variante del liberalismo es concesiva con el *status quo* de las formas institucionalizadas. Se desentiende, por lo tanto, de la sustancia de la democracia como tal, mientras que, por otro lado, se ajusta a los preceptos jurídico-políticos formales por medio de una lógica que contrapone deber ser y ser. Lo que se traduce en la aceptación sin cuestionamientos de las “reglas de juego” de la institucionalización formal, limitándose luego a describir su “experiencia real” para finalmente someterla a sus posibilidades de optimización de acuerdo a los preceptos constitucionales.

El desafío, pues, es comprender el límite de este esquema formal. Por lo pronto, a modo indicativo, sólo podemos insinuar que dicho límite lo podemos encontrar en los orígenes fundacionales del liberalismo argentino por su receptividad a las ideas doctrinarias europeas y el rechazo atávico de los sectores pudientes a la masificación de la política. (Romero, 1996, pp. 78-79)

Ahora bien, también la tarea consiste en entender la coexistencia del normativismo liberal con aquellas lógicas excluyentes de la diferencia. Una posibilidad en este sentido es el lugar de la violencia fundacional en que sustenta la matriz liberal a través de una serie de dispositivos de la época que se pueden definir desde el paradigma de la colonia.



5-Conclusiones

Se comprende la importancia actual de reflexionar sobre la relación entre democracia y liberalismo. Ciertas formas de liberalismo se presentan como defensora de la República, como salvaguarda de la libertad. Esta tendencia es mundial. Aparece como una expresión política de las complejas tendencias de las sociedades capitalistas.

Es por esta razón que se puede observar la proliferación de diversas formas de enemistad y diversos dispositivos creados por el poder estatal. Así, aparecen en los últimos años adaptaciones de la figura del estado de excepción, y que se traduce en la conformación de diversas zonas de excepcionalidad delimitadas por el poder soberanía. (Zamora Godoy, 2019, pp. 93-94)

Lo señalado tiene una importante consecuencia para la democracia: desde la extensión de la lógica de radicalización de la enemistad se aprecia como un problema fundamental. Aparece una racionalidad política-jurídica que tiene como dispositivo fundamental al estado de excepción y que, entre otras consecuencias, deriva en una extensión sin reservas del trato punitivo a grupos de personas consideradas peligrosas.

Se recrean, de este modo, diversos institutos del derecho político y constitucional que permiten la discriminación e identificación de individuos, para luego excluirlos de su condición de ciudadanos, y, finalmente, separarlos de la legalidad y de los mecanismos de protección de los derechos humanos.

De esta manera, la matriz liberal retorna a su fundamento del “liberalismo doctrinario” que se manifestaba en la insistencia en la seguridad como objetivo sustancial del Estado. Ahora bien, si la seguridad es una función esencial del Estado y que tiene su justificación a partir de la preservación de la paz social, al mismo tiempo las amenazas al sistema implican también en ciertas ocasiones apelar a mecanismos de excepcionalidad legal y la extensión de nuevas formas de enemistad.

Según consideramos, a partir de estas tendencias el paradigma de la colonia resulta un recurso teórico importante que nos permite ligar la paradójica relación entre liberalismo (y su manifestación jurídico-legal) con aquellas medidas antidemocráticas de restricción al derecho a la protesta, el señalamiento negativo de grupos humanos desde el clasismo y el racismo, o bien, la peligrosa recuperación (aún incipiente) de algunas tesis de la Doctrina de la Seguridad Nacional con el fin de planificar un tratamiento especial a las supuestas amenazas del enemigo interno.

Para las sociedades latinoamericanas esta perspectiva resulta crucial, justamente por los riesgos que enfrentan nuestros proyectos democráticos ante la persistencia y profundización de los procesos de exclusión y violencia. Se trata, como resulta conocido, de condiciones de precaria institucionalización democrática ligados históricamente a las configuraciones de poder político, económico y cultural de los sectores dominantes.

Este conflicto histórico se renueva actualmente. Incluso, se ha profundizado en los últimos años a partir de las reconfiguraciones geopolíticas y geoeconómicas del capitalismo globalizado, acentuando la dinámica de exclusión política y social, la imposibilidad de realización de las diversas formas de ciudadanía democrática y la puesta en entredicho del proyecto ético-político liberal. La dinámica del conflicto político se reactualiza por problemas como la violencia política, de género o étnica, la renovación del histórico racismo cultural y biológico, el surgimiento y extensión de los discursos de odio o las ideologías que buscan excluir la diferencia.

Bibliografía

- Berlin, I, (1998). *Cuatro ensayos sobre la libertad*. Alianza Editorial.



- Díez del Corral, L. (1973). *El liberalismo doctrinario*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Feinmann, J. P. (1999). *La sangre derramada. Ensayo sobre la violencia política*. Buenos Aires: Editorial Ariel.
- Grüner, E. (1997). *Las Formas de la Espada. Miserias de la teoría política de la violencia*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.
- Grüner, E. (2002). *El fin de las pequeñas historias. De los estudios culturales al retorno (imposible) de lo trágico*. Buenos Aires: Editorial Piados.
- Grüner, E. (2005). *La Cosa política o el acecho de lo Real*. Buenos Aires: Editorial Piados.
- Grüner, E. (2010). *La oscuridad y las luces. Capitalismo, cultura y revolución*. Buenos Aires: Edhasa.
- Heller, A. (1998). *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Ediciones Península.
- Hernández Arregui, J. J. (2005). *Imperialismo y Cultura*. Buenos Aires: Peña y Lillo-Ediciones Continente.
- Hobsbawn, E. (2012). *Guerra y Paz en el Siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Sol 90.
- Horkheimer, M. y Adorno T. (1998). *Dialéctica de la Ilustración*. Madrid: Editorial Trotta.
- Lukács, G. (2007). *Marx, ontología del ser social*. Madrid: Ediciones Akal.
- Lukács, G. (2009). *Historia y conciencia de clase*. Buenos Aires: R y R.
- Marx, K. (1993). *Manuscritos: economía y filosofía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marx, K. (2002). *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Marx, K. (2008a). “Carta al padre”, en Marx, K. *Escritos de Juventud sobre el Derecho. Textos 1837-1847*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Marx, K. (2008b). “Contribución a la crítica de la filosofía del derecho de Hegel. Introducción”. En Karl Marx. *Escritos de Juventud sobre el Derecho. Textos 1837-1847*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Piglia, R. (2022). *Escenas de la novela argentina*. Buenos Aires: Eterna Cadencia Editorial.
- Ramos, J. A. (2013). *Revolución y Contrarrevolución en la Argentina. 1. Las masas y las lanzas (1810-1862)*. Buenos Aires: Peña y Lillo-Ediciones Continente.
- Romero, J. L. (1996). *Las Ideas Políticas en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Soriano Díaz, R. L. (2016). “La guerra justa de Barack Obama y los escolásticos hispanos (Vitoria y Las Casas). Análisis comparativo.” En *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, N° 19.
- Terán, O. (2008). *Historia de las Ideas en Argentina. Diez lecciones iniciales, 1810-1980*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Zamora Godoy, E. (2019). *Pasajes entre el estado de excepción y el Estado-guerra*. Buenos Aires: Ediciones La Cebra.
- Žižek, S. (2001). *El espinoso sujeto. El centro ausente de la ontología política*. Buenos Aires: Editorial Piados.



El voto electrónico en la Provincia de Buenos Aires y la discrecionalidad del Poder Ejecutivo. Apuntes para una lectura crítica.

Leandro Lopez.

Leandrolopezar76@gmail.com

Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires (UNNOBA). Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP), Instituto de Integración Latinoamericana (UNLP).

RESUMEN:

La Provincia de Buenos Aires, introdujo en su Ley electoral el voto electrónico como una forma de “transparentar” los procesos electorales provinciales y municipales. Esa introducción en la Ley 5.109 fue producto del intento de dar respuestas a la crisis política posterior al 2001. En este trabajo no solo voy a introducir los aspectos fundamentales del debate en torno al voto electrónico, sus pros y sus contras, sino que analizaré el texto de la norma y las implicancias que tendría su aplicación en las condiciones legales actuales donde el Poder ejecutivo goza de superpoderes discrecionales a la hora de decidir sobre el mismo.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024”.

PRESENTACION:

El presente trabajo tiene por objeto analizar la ley electoral 5.109 en lo atinente al voto electrónico y la necesidad de que la legislatura avance a una derogación del mismo. Eliminar de nuestra ley electoral el voto electrónico es necesario, en primer lugar porque es un método controversial que no solo presenta problemas de aplicación y en concreto de auditoría por parte de los partidos políticos sino también por la discrecionalidad que la Ley 5109 le otorga al Poder Ejecutivo para su implementación.

En términos históricos, la introducción del voto electrónico en la ley electoral bonaerense fue producto de una iniciativa del entonces Gobernador Felipe Sola, quien ingresa a la Honorable Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, el Expte. PE-25/02-03 el día 19/12/2002, toma estado parlamentario el 05/03/2003 y obtiene despachos de las comisiones de Legislación General I (25/06/2003), y de Asuntos Constitucionales y Justicia (10/07/2003). El día 11/07/2003 obtiene su media sanción, y el día 11/07/2003 toma estado parlamentario en el Senado y el día 30/07/2003 fue votado sobre tablas. Termina su trámite al ser promulgado por el Decreto 1215/2003 y publicado en el Boletín Oficial el 08/08/2003.⁴⁴⁰

⁴⁴⁰ Ver Anexo, recorrido parlamentario del proyecto que se convirtió en Ley.



El Poder Ejecutivo en aquel momento decía en su mensaje a la legislatura, vale recordar el contexto político e institucional de 2002, posterior a la crisis del 2001 que el voto electrónico poseía ventajas fundamentales en relación al sistema tradicional como eran: *“el bajo costo, la rapidez con la que se produce el recuento de votos, la seguridad que brinda, la transparencia en el proceso electoral, la eliminación de la posibilidad de fraude y voto nulo, fluidez del trabajo de los miembros de la mesa, la legitimidad de la representación y la comodidad del votante”*. Otro de los argumentos es que una de las características del uso de esta tecnología sería poder realizar votaciones con gran frecuencia, lo que permitiría avanzar en una democracia participativa.

Hoy, a 20 años de ese debate, podemos decir sin temor a equivocarnos que todos esos argumentos no son verdaderos, que el sistema de voto electrónico posee múltiples fallas y falencias que me propongo detallar en el desarrollo de estos argumentos.

VOTO ELECTRONICO, DEBATES Y DEFINICIONES

Se entiende por voto electrónico según María Inés Tula (2005)⁴⁴¹, la emisión del sufragio a través de medios electrónicos tales como una computadora, una urna electrónica con teclado y/o pantalla o el recuento automatizado del voto al momento de ser emitido, entre algunas de las opciones tecnológicas disponibles.

Alejandro Tulio (2005) expresa que en el debate sobre la incorporación del voto electrónico se plantean las siguientes cuestiones.

1. ANALFABETISMO Y ANAFALBETISMO INFORMATICO: se refiere básicamente a la “brecha digital” que existe entre los diferentes sectores de la sociedad y entre los distintos grupos etarios.
2. FIABILIDAD DE LA URNA ELECTRONICA: se basa en la legitimidad del sistema y en la confianza que muchas veces es imposible establecer por parte del elector, debido a que el sistema puede ser manipulado.
3. NIVEL DE PARTICIPACION: la desconfianza del sistema, o el desconocimiento del mismo puede generar baja participación, sobre todo en el grupo etario de adultos mayores.
4. GRADO DE ACEPTACION DEL SISTEMA DE VOTO ELECTRONICO.
5. FISCALIZACION: se tiende a creer que el voto electrónico no necesita fiscalización, por el contrario el problema que presenta este sistema de votación es que en verdad se necesitan fiscales informáticos, cuestión imposible de lograr en un territorio como la provincia de Buenos Aires.
6. CAPACITACION: no solo de los votantes sino de las autoridades electorales.
7. COSTOS: si bien se parte de la creencia que el ahorro de papel en la impresión de las boletas, en la realidad es un sistema mucho más costoso.

Estas afirmaciones de Tulio, sirven para despejar muchos mitos, y fundamentalmente para darnos un marco de lo que significa este sistema de votación.

⁴⁴¹ Tula, M. I. (2005). *Voto electrónico: entre votos y máquinas, las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Ariel.



El voto electrónico ha presentado fallas históricas que han sumado polémica a su contenido, Eduardo Passalacqua (2005)⁴⁴², enumera un conjunto de casos que son dignos de mencionar para dimensionar el problema que supone su implementación:

- En 1964 en algunos circuitos de Montana, por un error de programación, los votos emitidos para Nixon iban para el candidato demócrata Humphrey y viceversa.
- En 1976 se produce en Los Ángeles el primer caso notorio de tarjetas mal perforadas, lo que producía errores apreciables de conteo, que fueron resueltos por el conteo manual, tarjeta por tarjeta. Esos problemas se fueron dando recurrentemente en diferentes estados en todas las elecciones.
- El mayor escándalo democrático de EE.UU se dio en la elección presidencial de 2000 en el estado de la Florida, donde un fallo de la Suprema Corte (Bush vs. Gore) terminó definiendo la elección.
- La elección de 2004 en EEUU presentó problemas defectuosos de tipo electrónico en Carolina del Norte y escrutinios discontinuos y prolongados en San Diego, en el estado de Washington y en Ohio.

El riesgo que presenta el sistema es tan grande que Ingo Boltz y Federico Centeno Lappas (2005)⁴⁴³, advierten sobre la necesidad de asegurar exactitud en el proceso de auditoría, al afirmar que es importante la organización de un procedimiento de la auditoría del software y la protección del mismo frente a casos de piratería informática, que solo pueden realizar profesionales idóneos. Este tema es central, porque es justamente la especialización de los técnicos lo que hace que un ciudadano común no pueda auditar el sistema por falta de conocimiento técnico lo que hace perder el carácter público del acto electoral. Este punto es el famoso caso de declaración de inconstitucionalidad del voto electrónico por parte de la Corte Alemana.

El tribunal alemán analizó si los pasos esenciales de la votación a través del proceso de votación electrónico y el consiguiente resultado electoral pueden ser controlados eficazmente por cualquier ciudadano sin contar con ningún tipo de conocimiento especializado. La decisión se basó en analizar la constitucionalidad del voto electrónico a la luz del principio que consagra el carácter público de las elecciones, garantizado en el artículo 38 de la constitución alemana, en relación con los artículos 20.1 y 20.2, y que, junto a los principios de Bundewahlgesetz - BGW (la ley electoral federal), establecen que todos los pasos esenciales de una elección deben estar sujetos a la posibilidad de control público eficaz. En virtud de ello, la Corte Constitucional Federal ha decidido que la Ordenanza Federal sobre Máquinas de Votación, es inconstitucional por cuanto -dice el tribunal- no asegura el respeto al principio de la naturaleza pública de las elecciones. Este histórico pronunciamiento de la CCF, que se remonta a la naturaleza democrática del sistema político,

⁴⁴² Passalacqua, E. (2005). El voto electrónico. Ni panacea ni amenaza. Panorámica del estado de la cuestión y apostillas a un debate con sesgos y lagunas. *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires: Cippec/Ariel. Pág, 287-314.

⁴⁴³ Boltz, I., Centeno Lappas, F., & Tula, M. I. (2005). Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral. *Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Ariel, 287-314.



del principio republicano y del Estado de Derecho, indica que todas las etapas esenciales de una elección deben estar sujetas a la posibilidad de un escrutinio o control público. El concepto clave acá es el de 'control público', pero no a un control institucional, como el que pueden llevar a cabo un órgano electoral, un tribunal de justicia o los partidos políticos, sino al control que es capaz de ejercer un ciudadano, de forma directa, transparente y sin intermediarios.

El juez de la Cámara Nacional Electoral, Dr. Alberto Dalla Vía (2021)⁴⁴⁴, expresa claramente la deficiencia del voto electrónico en el convencimiento falso de la celeridad del escrutinio en relación al actual recuento manual de boletas electorales, manifestando que la celeridad no es una preocupación constitucional, sino que por el contrario, en la Ley Fundamental están legisladas y garantizadas la justicia, la igualdad y la seguridad, que son los valores claves para el proceso electoral. Esto no atenta contra la celeridad, sino que por el contrario, esta debe darse en relación a los principios mencionados anteriormente. Dalla Vía describe los diferentes casos que muestran la inviabilidad del voto electrónico y países donde fue derogada su implementación, como es el caso que propongo en la presente ley. El desistir fue por cuestiones legales como el caso alemán descrito anteriormente o por estudios encargados por el propio gobierno a comisiones expertas como Noruega o Inglaterra. En países como Finlandia, Holanda e Irlanda⁴⁴⁵, directamente fue prohibido por la legislación.

Hay que sumar que nuestro país cuenta a diferencia del resto de los países de América Latina con una deficiencia que hay que marcar, ya que la transparencia en esta materia es una cuestión central. En Argentina la organización del proceso electoral no tiene rango constitucional, por ello, la administración y el contencioso electoral están a cargo de la Justicia Nacional Electoral, y en el Ministerio del Interior a través de la Dirección Nacional Electoral el financiamiento público partidario y las tareas de apoyo a la administración y logística electoral. Este sistema nacional coexiste con la organización electoral de cada provincia encargada de llevar adelante diferentes actividades en los procesos electorales provinciales y municipales, esta situación se vuelve más problemática cuando las elecciones son simultáneas como en nuestra provincia.

En este sentido, la propia BBC publicó un informe donde un grupo de hackers mostraban serios problemas de seguridad en las máquinas electrónicas usadas en los EE.UU.⁴⁴⁶, lo cual representa una gravedad absoluta para el sistema democrático, ya que el sistema de votación no es un fin en sí mismo sino un medio para legitimar ni más ni menos que el acceso a los cargos representativos característicos del sistema democrático, por lo que necesitan imperiosamente la legitimidad popular. No se puede caer en el riesgo que cayó la democracia venezolana quien utiliza el sistema electrónico donde en la primera elección luego de la muerte Hugo Chávez donde resultó electo el presidente Maduro generó

⁴⁴⁴ Dalla Vía, A. R. (2021). *Derecho electoral: teoría y práctica*. Rubinzal-Culzoni Editores.

⁴⁴⁵ Irlanda realizó una prueba del voto electrónico en el 2002. En el 2006, un grupo de hackers holandeses, liderados por Rop Gonggrijp pudo demostrar como el sistema era altamente vulnerable.

⁴⁴⁶ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45690461>



controversias en la sociedad y en los organismos electorales externos que observaron el proceso electoral.

La última elección presidencial venezolana, volvió a dejar en claro lo poco transparente del sistema, no existe doble recuento electoral como en argentina, sino que se constato por diferentes organismos internacionales como la OEA en su proceso de observación electoral y en Centro Carter la poca auditabilidad del sistema y la falta de actas de constatación del escrutinio. Es más, el presidente Maduro junto con las autoridades del Consejo Electoral venezolano, denunciaron el hackeo del sistema electoral, lo que viene a reforzar aún más la teoría alemana que describí anteriormente. En un sistema con una crisis de legitimidad total como el venezolano la falta de transparencia del sistema se transforma en una doble crisis.

Por lo tanto, todos estos problemas que trae aparejado el voto electrónico pueden erosionar la legitimidad de la representación resultante y por ende llevar a nuestro sistema democrático bonaerense a una crisis sin precedente. Dieter Nohlen (1994)⁴⁴⁷, establece la importancia que tienen las elecciones transparentes y confiables para el sistema democrático, ya que son la fuente primaria de legitimación del sistema político, el resultado electoral tiene que estar despejado de cualquier tipo de dudas.

La legitimidad del sistema es fundamental, las instituciones democráticas dependen de ello, pero sobre todo la credibilidad de que la representación popular es producto de elección inapelable constituyen la base del sistema, Sartori (1994)⁴⁴⁸, teoriza claramente sobre la importancia del rol que juegan los sistemas electorales, no solo desde el reparto a la hora de producir la representación popular sino también desde los procesos de votación, como es el voto electrónico.

Toda la teoría de la democracia hace una mención a la importancia de los procesos electorales como legitimadores de la representación, particularmente, Robert Dahl (1989)⁴⁴⁹, plantea también la importancia dentro de los requisitos mínimos de la democracia de que las elecciones además de ser competitivas y frecuentes deben ser conducidas con ecuanimidad, es decir transparentes.

ESTRUCTURA LEGAL DEL VOTO ELECTRONICO EN LA PCIA DE BS AS.⁴⁵⁰

El otro gran problema que presenta el voto electrónico en la ley electoral 5109 es la discrecionalidad y poder que le otorga al Poder Ejecutivo a la hora de decidir, contratar, implementar y ejecutar sin ningún tipo de control el voto electrónico. Por ejemplo con el

⁴⁴⁷ Nohlen, D. (2006). La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 191-202.

⁴⁴⁸ Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. *La comparación en las ciencias sociales*, 29-50.

⁴⁴⁹ Dahl, R., & San Martín, J. M. (1989). *La poliarquía* (Vol. 2). Madrid: Tecnos.

⁴⁵⁰ Ver Anexo Documental punto 2)



artículo 149 cuando expresa que ***“el Poder Ejecutivo podrá implementar, total o parcialmente, sistemas de voto electrónico en los distritos que considere pertinente”***.

El artículo 150° en el mismo sentido también es absolutamente discrecional, ya que el Poder Ejecutivo ***“determinará el sistema de voto electrónico que considere más adecuado para cada elección”***. Si bien el mismo artículo le asigna parámetros mínimos como, accesibilidad, confiabilidad, privacidad, seguridad, relación adecuada entre costo y prestación, y eficiencia comprobada, estos presupuestos mínimos según la ley son meras recomendaciones, siendo el ejecutivo quien tiene el pleno poder discrecional y arbitrario también de determinar el sistema y los territorios a implementar.

La discrecionalidad del Poder Ejecutivo e incluso la delegación de facultades de la legislatura al gobernador quedan expresadas claramente en los artículos 149° y 150° de la ley electoral cuando dice que es el ***“Ejecutivo quien podrá implementar total o parcialmente, sistemas de voto electrónico en los distritos que considere pertinente”***, y principalmente en que: ***“El Poder Ejecutivo determinará el sistema de voto electrónico que considere más adecuado para cada elección”***.

El primer Decreto Reglamentario fue el Decreto 1413/03 que entre otras cosas adopta el uso de máquinas ad hoc para votar de las denominadas Ma-VoGED (máquinas de votar de grabación electrónica directa o por su sigla en inglés DRE, "Direct Recording Electronic Voting System"); y asimismo desechó la opción del voto remoto. Este sistema de voto electrónico fue utilizado por la República Federativa del Brasil, desde el año 1996. En el mismo sentido, expresa que el Gobierno de la República Argentina ha suscripto un convenio de colaborador técnica con la República Federativa del Brasil para implementar en la Provincia de Buenos Aires el sistema de voto electrónico señalado, situación esta que no deja de sorprender ya que el régimen electoral provincial y municipal no es una competencia que las provincias hallan delegado al estado nacional, sin embargo, a través de dicho convenio el Tribunal Superior Electoral de la República Federativa del Brasil facilitará el hardware; el software y el asesoramiento técnico necesario, a fin de permitir a la Provincia de Buenos Aires poner en práctica dicho sistema en algunos distritos electorales en las elecciones del 14 de Septiembre de 2003.

En todo ese Decreto el Ejecutivo legisla sobre la implementación del voto, estableciendo absolutamente todos los requisitos y dispositivos que supone llevar adelante la elección, arrogándose facultades propias del Poder Legislativo. Además en este Decreto el Poder Ejecutivo delega a la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires facultades legislativa y ejecutivas, cuando establece en el artículo 3° referido a la seguridad que: ***“Todos los dispositivos de entrada y salida de la unidad urna electrónica que sean accesibles desde el exterior permanecerán debidamente cerrados con un sello inviolable durante la elección. A esos efectos, la Honorable Junta Electoral reglamentará las condiciones, especificaciones técnicas y oportunidad de tales operaciones”***.

El 5 de septiembre de 2003 el Decreto 1511/03 establece los permisos para establecer convenios de cooperación en la 7ma sección electoral. El 14 de septiembre de 2003 se produjo la elección sin inconvenientes, peor tengamos en cuenta que las mesas y la experiencia de ninguna manera puede ser representativa al universo completo de la Provincia de Buenos Aires.



El 22 de junio de 2004, el Decreto 1329/04 crea en el ámbito de la Jefatura de Gabinete el Programa de Voto Electrónico y la Comisión Interministerial integrada por la Secretaría General de la Gobernación, el Ministerio de Gobierno y la Jefatura de Gabinete para asistir al Programa de Voto Electrónico. Dentro de las principales medidas que refuerzan la discrecionalidad del Poder Ejecutivo se encuentran según el artículo 4°:

- 1) Procurar la instauración progresiva del sistema de Voto Electrónico en todo el territorio provincial;
- 2) Actuar como órgano orientador, asesor, ejecutor, supervisor, evaluador y de control en todo lo que respecta al sistema de voto electrónico en la Provincia de Buenos Aires;
- 3) Planificar, proyectar y ejecutar, todas las políticas, planes, normas y acciones tendientes a la implementación del voto a través de sistemas electrónicos.
- 4) Desarrollar las acciones tendientes a lograr un efectivo cambio cultural en el electorado y en la comunidad;
- 5) Establecer los lineamientos, instrumentos y mecanismos necesarios tendientes a asegurar el desarrollo y funcionamiento eficaz del sistema;

El Poder Ejecutivo posteriormente siguió produciendo Decretos en torno a la materia, en el año 2005 el Decreto 1874/05 implementó el voto electrónico en las elecciones de autoridades provinciales y municipales convocadas y fijadas por Decreto 90/05, siendo dicha convocatoria de alcance parcial, y aplicándose a los electores contemplados en la Ley 11.700 con las modificaciones introducidas por la Ley 12.312 (extranjeros y residentes), en la tercera sección electoral, para el municipio de Berisso y en la quinta sección electoral, para el municipio de General Pueyrredón en la Provincia de Buenos Aires.

En ese mismo Decreto se produce asimismo la mayor irresponsabilidad por parte del ejecutivo que es no prever las dificultades operativas o logísticas que puedan suscitarse con respecto a las máquinas durante el desarrollo de acto electoral, tal es el grado de improvisación que esta parte central del desarrollo de la elección se la delega a la Junta Electoral, ya que en el ARTICULO 19 establece que: ***“En caso de surgir inconvenientes de índole técnica que dificultaren o imposibilitaren la utilización de las urnas electrónicas, el presidente de mesa deberá adoptar inmediatamente las medidas tendientes a superar la situación aplicando las directivas que la Honorable Junta Electoral haya previsto a los fines del debido ejercicio del derecho electoral de las personas afectadas.”***

Siempre bajo la gestión del Gobernador Sola, el 11/07/2007 se dictó el Decreto 1460/07 que deroga el decreto 1874/05 para implementar el voto electrónico en las elecciones de autoridades provinciales y municipales convocada y fijadas por Decreto N° 719/07, para el día 28 de octubre de 2007, únicamente respecto de los electores contemplados en la Ley N° 11.700 y modificatoria–extranjeros residentes en la provincia de Buenos Aires– en los municipios de General San Martín, San Isidro y Vicente López de la primera sección electoral y en el municipio de Berisso de la tercera sección electoral. En este Decreto al igual que en el anterior que se deroga, también se opta por delegar en la Junta Electoral, la solución a los problemas en materia del funcionamiento de las urnas o cualquier problema que se suscite en el marco del acto electoral, parte central que debería en caso de implementarse



contemplarse en una norma y no en una sucesión de actos delegativos que son propios del poder legislativo. Así el ARTÍCULO 18 del Decreto expresa que. ***“En caso de surgir inconvenientes de índole técnica que dificultaren o imposibilitaren la utilización de las urnas electrónicas, el presidente de mesa deberá adoptar inmediatamente las medidas tendientes a superar la situación aplicando las directivas que la Honorable Junta Electoral haya previsto a los fines del debido ejercicio del derecho electoral de las personas afectadas”.***

En este sentido, Dalla Vía (2005)⁴⁵¹ afirma que todos los sistemas son falibles, en consecuencia la clave o el punto central está en el sistema de control a cargo de una autoridad independiente, por ello y teniendo en base la idea que ni en argentina ni en la provincia existe un órgano electoral independiente como tienen el resto de los países en sus Consejos Nacionales Electorales, por el contrario en nuestra norma se le otorga el poder absoluto y discrecional al Poder Ejecutivo, lo que atenta con los principios básicos de un proceso electoral. Nuestra provincia si bien tiene autonomía en materia electoral, tampoco puede apartarse de los principios republicanos, la Constitución nacional, si bien reconoce en su artículo 99° inc. 3° que el poder Ejecutivo participa de la formación de las leyes mediante la promulgación, establece que no podrá bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo, salvo que en circunstancias excepcionales fuera imposible seguir los trámites ordinarios previstos, y excluye claramente dentro de esas circunstancias excepción a la materia penal, tributaria, electoral o régimen de los partidos políticos. Sabiamente la Constitución nacional excluye al ejecutivo de las decisiones de índole electoral justamente por la discrecionalidad que tiene al ser un poder unipersonal.

Como expresa Basterra (2005), si bien la decisión acerca de la incorporación o no de estos mecanismos comporta una modificación legislativa que corresponde a una competencia exclusiva del poder legislativo nacional o provincial, esta no pueden limitarse a importar simplemente modelos que no contemplen las particularidades, características y, especialmente, las fortalezas de nuestro sistema de votación vigente, el cual es denostado generalmente sin un debido fundamento. Nuestro país y esta provincia no presentan problemas de alternancia en el poder, al contrario el cambio de signo político muestra justamente la transparencia y confiabilidad del sistema actual.

Los problemas de seguridad que presenta el voto electrónico, y más cuando no están regulados por una ley específica sino que son determinados por el ejecutivo, principio que como he hablado anteriormente contradice la Constitución Nacional, donde si bien la Provincia tiene autonomía plena en materia electoral, esta no puede apartarse de los principios republicanos de gobierno, pone en riesgo el artículo 59° de la Constitución de la Provincia que garantiza el secreto del voto.

Finalmente y lo más importante el voto electrónico es inconstitucional porque vulnera claramente el artículo 61° inc. 2: ***“Se votará personalmente y por boletas en que consten los***

⁴⁵¹ Dalla Vía, A. R. (2005). El Derecho Constitucional y las especializaciones. *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, (5), 223-234.



nombres de los candidatos”. La constitución nacional habla de votación por boleta electoral, procedimiento de votación que no contempla el voto electrónico. El mismo artículo 61° en consonancia con la CN otorga en la legislatura el rol central en materia electoral, es mas nuestra Constitución provincial en ningún punto le otorga al Poder Ejecutivo funciones sobre el régimen electoral. Es aquí donde encontramos la segunda gran contradicción constitucional que hace no solo peligroso una hipotética implementación sino impracticable por que lesiona el espíritu mismo de la constitución.

El constitucionalismo tiene una vinculación muy problemática pero firme con la democracia, Elster y Slagstad (1999), expresan que las constituciones poseen dos funciones sobrepuestas, en primer lugar, la ⁴⁵²protección de los derechos individuales, y en segundo lugar, la limitación a ciertos cambios políticos introducidos por la mayoría. Estos autores clásicos del estado de derecho, en el segundo punto se refieren a una mayoría simple en el marco del parlamento, en la Provincia de Buenos Aires es aun mas grave porque el voto electrónico, en cuanto a su implementación, no depende del parlamento sino del ejecutivo que es un poder unipersonal, por lo que el riesgo que plantean Elster y Slagstad es aún mayor.

Creo que esta legislatura debe resolver este problema en forma urgente, no podemos seguir permitiendo el establecimiento del voto electrónico en nuestra Ley Electoral por los riesgos que supone, en primer lugar por los problemas de seguridad y auditabilidad que presenta y que son reafirmados por las experiencias históricas, en segundo lugar por la discrecionalidad para su implementación en manos del poder ejecutivo que decidiría unilateralmente sobre todos sus aspectos, y finalmente por los graves problemas de constitucionalidad que presenta.

CONCLUSIONES.

Creo que realmente la legislatura debe avanzar en el camino de la derogación del voto electrónico en la Provincia de Buenos Aires. En primer lugar, porque el voto electrónico es parte del problema y no de la solución. A lo largo de este trabajo académico he intentado dar cuenta de los problemas claros y concretos que genera el voto electrónico. Esos problemas característicos del uso de la tecnología en democracias imperfectas⁴⁵³ pueden profundizar aun más la crisis de legitimidad y hasta la legalidad del sistema.

Dentro de la categoría de democracia imperfecta podemos incluir denominaciones similares, definiciones que la politología a utilizado para describir determinados regímenes como por ejemplo: democracias problemáticas (Collier y Levitsky, 1997), democracias delegativas (Guillermo O'Donnell, 1993), democracias híbridas (Malloy, 1992), o democracias restringidas (Lechner, 1999). A estas definiciones hay que agregarle las características propias de los regímenes presidenciales, donde existe un peso rutilante del

⁴⁵² Elster y Slagstad (1999)

⁴⁵³ Parnes, M., Soledad, M., & Negri, J. J. (2006). Democracia. Aznar, Luis y De Luca, Miguel, Política. Cuestiones y problemas, Buenos Aires: Emecé, 119.



poder ejecutivo, sistemas hiperpresidenciales⁴⁵⁴ como los nuestros, en este caso el peso del ejecutivo se traslada al gobernador y en los gobiernos locales a los intendentes.

En contraposición a esto, las democracias consolidadas son aquellas que gozan de un alto grado de institucionalización y calidad democrática con tradiciones pluralistas muy arraigadas en la sociedad con cierto grado de igualdad social con un control político muy presente de los actos de gobierno. En el tipo de democracias en crisis como las descriptas y con las particularidades de la provincia de buenos aires, las implicancias del voto electrónico pueden provocar una crisis que afecte no solo a la provincia sino también a la democracia nacional.

Finalmente, el alto grado de discrecionalidad a la hora de ejecución y de toma de decisiones con las que cuenta el poder ejecutivo, en este caso el gobernador transforma al voto electrónico en un cheque en blanco que la democracia no puede darse el lujo de otorgar a un gobernante.

En verdad, tal como lo decía más arriba creo que es una cuestión de constitucionalidad de la norma, la legislatura no puede renunciar a una de sus facultades exclusivas que es legislar en materia electoral, porque dichas reglas solo pueden ser construidas desde el ámbito parlamentario, único órgano colegiado donde se encuentran representados los diferentes intereses sociales. En materia de reglas de juego, la misma Hannah Arendt (1997)⁴⁵⁵ establecía la importancia del marco normativo y de las reglas de juegos desde un ámbito deliberativo en un espacio plural. Que el órgano legislativo, delegue de la forma en que delego en el gobernador la implementación del voto electrónico es realmente un verdadero peligro para el sistema democrático.

ANEXO DOCUMENTAL

1) TRAMITE PARLAMENTARIO

Fecha Inicio: 19/12/2002 15:01:29

REMITE MENSAJE Y PROYECTO DE LEY, MODIFICACION ARTICULOS DE LA LEY 5109, LEY ELECTORAL, A EFECTOS DE LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE VOTO ELECTRONICO.- MENSAJE 1249.-

Agregados: [PE-25/02-03- 1](#) [PE-25/02-03- 2](#)

Nro ley: [13082](#)

Fecha promulgación: 18/07/2003

Honorable Cámara de DIPUTADOS

Fecha Estado Parlamentario: 05/03/2003

⁴⁵⁴ Cerbone, P. (2021). El hiperpresidencialismo como resultado de la interacción entre presidencialismo fuerte y populismo. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(1).

⁴⁵⁵ Arendt, H., Birulés, F., & Carbó, R. S. (1997). ¿Qué es la política?.



Fecha de Tratamiento: 10/07/2003

Resultado: APROBADO

Comisión	Despacho de Comisiones				Texto
	Fecha de Entrada	Despacho	Fecha Despacho	Fecha Salida	
LEGISLACIÓN GENERAL I	06/03/2003	APR.C/MODIF.	25/06/2003		
ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y JUSTICIA	02/07/2003	APR.C/MODIF.	10/07/2003		
DIR GRAL. LEGISLATIVA	10/07/2003	DESP. FINAL			
H.CAMARA DE SENADORES	11/07/2003				

Honorable Cámara de SENADORES

Fecha Estado Parlamentario: 15/07/2003

Fecha de Tratamiento: 15/07/2003

Resultado: APR.S/TABLAS

2) TEXTO DE LA LEY

**CAPÍTULO XXVII
SISTEMA DE VOTO ELECTRÓNICO
(Capítulo sustituido por Ley 13.082)**

ARTÍCULO 149.- (Texto según Ley 13.082) El Poder Ejecutivo podrá implementar, total o parcialmente, sistemas de voto electrónico en los distritos que considere pertinente.

ARTÍCULO 150.- (Texto según Ley N° 13.082) El Poder Ejecutivo determinará el sistema de voto electrónico que considere más adecuado para cada elección.

Como parámetros mínimos deberá tenerse en cuenta que el sistema posea:

- Accesibilidad para el votante (que sea de operación simple para no confundir y no contenga elementos que puedan inducir el voto).
- Confiabilidad (que sea imposible alterar el resultado cambiando votos, contabilizando votos no válidos o no registrando votos válidos).
- Privacidad (que no sea posible identificar al emisor del voto).
- Seguridad (que no sean posibles ataques externos, que esté protegido contra caídas o fallos del software o el hardware o falta de energía eléctrica, que no pueda ser manipulado por el administrador).
- Relación adecuada entre costo y prestación.
- Eficiencia comprobada.



ARTÍCULO 151.- (Texto según Ley N° 13.082) A efectos de la adecuación de la normativa a los requerimientos específicos del sistema de voto electrónico seleccionado, el Poder Ejecutivo reglamentará los artículos que resulten menester de la Ley 5.109 (T.O. Decreto N° 997/93) y sus modificatorias.

ARTÍCULO 151.- (*) Comuníquese al Poder Ejecutivo.

(*) Para el presente artículo se respetó la numeración según el texto ordenado por decreto 997/1993 anterior a la modificación introducida por Ley 13082.

BIBLIOGRAFIA

Arendt, H., Birulés, F., & Carbó, R. S. (1997). ¿Qué es la política?.

Boltz, I., Centeno Lappas, F., & Tula, M. I. (2005). Riesgos y debilidades del voto electrónico: en busca de transparencia, seguridad y confianza en el proceso electoral. *Voto Electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Buenos Aires, Ariel, 287-314.

Cerbone, P. (2021). El hiperpresidencialismo como resultado de la interacción entre presidencialismo fuerte y populismo. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 20(1).

Dalla Via, A. R. (2021). *Derecho electoral: teoría y práctica*. Rubinzal-Culzoni Editores.

Dalla Via, A. R. (2005). El Derecho Constitucional y las especializaciones. *Academia. Revista sobre Enseñanza del Derecho*, (5), 223-234.

Dahl, R., & San Martín, J. M. (1989). *La poliarquía* (Vol. 2). Madrid: Tecnos.

Elster y Slagstad (1999)

Nohlen, D. (2006). La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 191-202.

Parnes, M., Soledad, M., & Negri, J. J. (2006). Democracia. Aznar, Luis y De Luca, Miguel, *Política. Cuestiones y problemas*, Buenos Aires: Emecé, 119.

Passalacqua, E. (2005). El voto electrónico. Ni panacea ni amenaza. Panorámica del estado de la cuestión y apostillas a un debate con sesgos y lagunas. *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires: Cippec/Ariel. Pág, 287-314.

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo. *La comparación en las ciencias sociales*, 29-50.

Tula, M. I. (2005). *Voto electrónico: entre votos y máquinas, las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Ariel.



Desigualdades provinciales en la representación política femenina en la Cámara de Diputados: un análisis geográfico y electoral.

Camila Marcelino

Universidad Nacional del Litoral

Instituciones políticas y calidad de la democracia.

camiiimarcelino@hotmail.com

Resumen

El trabajo se propone analizar la composición de la Cámara de Diputados desde un enfoque centrado en el género de cinco provincias argentinas: Buenos Aires, Mendoza y Santiago del Estero, basándonos en los resultados de las elecciones legislativas de 2021, y de Tierra del Fuego y Tucumán, tomando como referencia los resultados de 2023. A través de una perspectiva geográfica y electoral, se evaluará el cumplimiento y el impacto de las leyes de cupo y paridad en estas provincias, proporcionando una visión detallada de la representación de género a nivel distrital. Asimismo, se examina cómo los sistemas electorales no son imparciales en cuanto al género, lo que significa que su estructura puede facilitar o dificultar la participación de mujeres en todas sus manifestaciones en los procesos de toma de decisiones. A la vez, observamos la relevancia del contexto geográfico en la lucha por la representación política de las mujeres. El concepto que abordaremos es el de "lugar" de John Agnew el cual es esencial para comprender cómo este contexto influye en la participación política femenina y la efectividad de las leyes de cuotas y paridad de género en las distintas provincias de Argentina. Para llevar a cabo este estudio, utilizaremos un sistema de información geográfica para representar estos datos.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

Introducción

Argentina se configura como un Estado federal, presentando una forma de gobierno representativa republicana. A la vez está estructurada en veintitrés provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, donde cada una define sus propias autoridades, sistemas legislativos y procedimientos de elección. Estos últimos pueden variar tanto respecto al ámbito nacional como entre sí, incluyendo el nivel municipal. En este sentido, según el artículo 5° de la Constitución Nacional, las provincias argentinas pueden elaborar sus propias Constituciones y sus propias leyes electorales para designar cargos electivos del poder provincial. Por lo que “esta realidad institucional convierte a la Argentina en uno de los



países más complejos de América Latina en términos electorales” (Caminotti, 2017 :18). Aludiendo a Blasco (2010), los sistemas electorales no son imparciales en cuanto al género, lo que significa que su estructura puede facilitar o dificultar la participación de mujeres en todas sus manifestaciones en los procesos de toma de decisiones.

Con la promulgación de la Ley Nacional N° 24.012 de Cupo Femenino en 1991 se generó un impulso para la investigación sobre la reforma del sistema electoral y su impacto en la participación política de las mujeres. La existencia de una legislación nacional de cuotas legislativas llevó a la implementación de medidas análogas a nivel provincial. Luego, la sanción de la Ley N° 27.412 de Paridad de Género en Argentina en 2017, otorga el derecho a las mujeres y la obligación a los partidos políticos como vehículos de representación, a la conformación de listas con el 50% mujeres y el 50% varones, de forma intercalada.

Frente a lo expuesto, el presente trabajo se propone analizar la composición de la Cámara de Diputados desde un enfoque centrado en el género de seis provincias argentinas: Buenos Aires, Mendoza, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, de acuerdo con los resultados de las últimas elecciones legislativas. A través de una perspectiva geográfica y electoral, se evaluará el cumplimiento y el impacto de las leyes de cupo y paridad en estas provincias, proporcionando una visión detallada de la representación de género a nivel distrital.

Es importante mencionar que este análisis es una evaluación o estudio que se realiza considerando datos y variables específicas de un distrito. En este sentido, este último refiere según Cox, a “un área geográfica definida legalmente en la cual se suman los votos y se asignan los escaños” (2004, p.69); puede ser una división administrativa dentro de una ciudad, municipio o región, y el análisis a este nivel permite obtener una comprensión detallada y localizada de diversas cuestiones.

Para llevar a cabo este estudio, se utilizarán datos oficiales de las últimas elecciones legislativas, junto con informes, estudios previos sobre la representación de género, a la vez utilizaremos un sistema de información geográfica para representar estos datos. Este tipo de sistemas nos va a ofrecer una herramienta que facilitará la lectura sobre la representación femenina en la Cámara de Diputados de las provincias a analizar.

Camino a la igualdad: Mujeres en la vanguardia política para la conquista de los derechos de representación

A lo largo de los siglos, las mujeres han demostrado un interés constante en la política y en el ámbito público. Sin embargo, a pesar de este interés, han experimentado exclusiones sistemáticas, ya sea de manera explícita o implícita, de los espacios formales de toma de decisiones. Desde la Revolución Francesa de 1789, que proclamó un nuevo orden político con los principios de "Libertad, igualdad y fraternidad", la lucha de las mujeres por ser reconocidas como ciudadanas y, por ende, como sujetos de derecho, ha sido evidente.

A casi 158 años desde la Revolución que marcó el nacimiento del Estado moderno, en el contexto de nuestra nación, se sancionó la Ley N° 13.010, conocida como la Ley del "Voto Femenino", que marcó un hito significativo en la historia argentina en la lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres. Es así que, “el sufragio femenino fue reconocido legalmente en 1947, tres décadas después de la llamada Ley Sáenz Peña que instauró el sufragio ‘universal’ masculino en 1916” (Caminotti, 2017:22). A pesar de ello, en la práctica, la participación de las mujeres como votantes no se tradujo automáticamente en su acceso a cargos de representación, ya que los espacios de toma de decisiones seguían mayoritariamente ocupados por hombres que mostraban resistencia a la inclusión de mujeres en determinados ámbitos de poder. En virtud de ello, es que según Baradají Blasco (2010),



los derechos asociados a la ciudadanía no se materializan completamente para las mujeres, quienes aún enfrentan obstáculos para ser debidamente representadas y ocupar roles de representación.

Aunque la cultura política global ha estado caracterizada por la predominancia de elementos patriarcales, se han llevado a cabo cambios en los sistemas electorales y las leyes con el objetivo de contrarrestar esta situación. En la década de 1980, surgió un debate a escala global acerca de la participación de las mujeres en roles de representación política, su involucramiento en las decisiones políticas, y se cuestionó la validez de los sistemas democráticos que no aseguraban igualdad de oportunidades para que hombres y mujeres compitieran por cargos electivos.

Se comenzaron a plantear diversas estrategias institucionales con el objetivo de igualar las oportunidades entre los géneros en la competencia electoral y la representación política. Las medidas más efectivas incluyeron la implementación de acciones afirmativas, siendo estas una herramienta política por medio de la cual se incorpora una relación de mediación política previamente inexistente en las instituciones del Estado, produciendo de este modo un círculo virtuoso de ampliación del proceso de representación democrático. Estas acciones implicaron la promulgación de las leyes que establecen cuotas de género, que configuran oportunidades institucionalizadas para la construcción de un sistema de representación equitativo en términos de género. Dichas cuotas fijan un porcentaje específico de mujeres en las listas de candidatos electorales, con una variación que oscila entre el 30% y el 50%. Estas acciones se pusieron en marcha en la década de los 90' en América Latina. A partir de allí, se inició una etapa de medidas de acción positiva en beneficio de la perspectiva de género en la participación política, logrando expandir los límites de la presencia femenina y asegurando que las mujeres tengan el derecho de ser representantes sin que su género sea un factor que restrinja sus derechos. En este escenario, en 1991, Argentina se destacó al convertirse en el pionero mundial al promulgar la Ley N° 24.012 de Cupo Femenino. Esta ley estipulaba que las listas electorales debían incluir al menos un 30% de mujeres, y las candidatas debían ubicarse en posiciones con reales posibilidades de ser elegidas. Por lo que, “al promulgar la Ley de Cupo Femenino, la Argentina pasó a ser visualizada como un país innovador por sus capacidades de idear y de poner en práctica una modalidad de acción afirmativa que no tenía antecedentes internacionales” (Borner, 2009 :133).

Esta normativa tuvo un impacto extendido tanto a nivel regional como subnacional, donde todas las provincias adoptaron leyes de cuota mínima para candidaturas de orden provincial y local, o bien adhirieron a la normativa nacional. En términos generales, las leyes provinciales de cuotas de género “(...) abarcan las candidaturas legislativas (con excepción de los cargos que se eligen en los distritos uninominales), incorporan mandatos de posición y establecen la no inscripción de las listas que no cumplan los requerimientos normativos”(Caminotti, 2017: 26).

Como señalan Došek et al. (2017), a pesar de estas tendencias positivas, el empoderamiento político de las mujeres en América Latina todavía enfrenta obstáculos. Las cuotas de género en los procesos electorales han impactado de manera diversa en la representación de las mujeres en cada nación. La efectividad de estas cuotas ha variado según su diseño particular, el sistema electoral, la dinámica de la competencia entre partidos y las acciones de los movimientos de mujeres que lograron exigir el pleno ejercicio de sus derechos políticos.

Es en este contexto que desde el Consenso de Quito, adoptado en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe en 2007, la paridad se presentó como objetivo en las agendas de la región. Por lo que “a diferencia de las medidas de acción afirmativa



como las cuotas, el principio de paridad de género implica un nuevo contrato social y una forma diferente de pensar y ejercer las relaciones de poder.” (Freidenberg et al., 2022 :28)

Siguiendo el argumento de Archenti (2011) podemos decir que la paridad, es un elemento fundamental para el fortalecimiento de la democracia, buscando lograr la equidad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación en la sociedad y la política. No obstante, según la explicación de la autora, transcurrieron varios años desde la mencionada Conferencia hasta que la paridad política entrara en vigencia, al menos desde una perspectiva normativa. En el contexto argentino, la aprobación de una ley de esta índole tuvo lugar en 2017, cuando el Congreso Nacional sancionó la Ley N ° 27.412, titulada "de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política". Esta ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo a principios de 2019, entrando en vigencia ya para las elecciones de ese año.

Sin embargo, a nivel subnacional ya se habían implementado una "primera generación" de reformas. Entre los años 2000 y 2002, tres provincias, específicamente Córdoba, Santiago del Estero y Río Negro, modificaron sus leyes iniciales sobre cuotas para asegurar una participación equitativa de género en las candidaturas a los órganos colegiados. En el año 2016, se unieron a esta iniciativa las provincias de Buenos Aires, Salta, Chubut y Neuquén. Por su parte, Corrientes fue una de las últimas en aprobar una ley provincial, la Ley 6612 en agosto de 2022. En la actualidad, todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con una ley de paridad, a excepción de Tucumán y Tierra del Fuego. Esta última provincia aún mantiene la Ley 408 de cupo femenino que aplica un mínimo del 30% de mujeres en las listas. En el caso de Tucumán todavía aplica la Ley de cupo del 30% con mandato de posición. Asimismo, el entrecruzamiento de la Ley de Cupo con la Ley de Acoples, una variante tucumana de los Lemas, condujo a una reducción gradual de la representación femenina en el sistema político de la provincia.

Por consiguiente, todas las acciones emprendidas tanto en diversos países de la región como a nivel nacional tuvieron como propósito concretar, o al menos iniciar, un proyecto político que ha estado en la agenda desde hace varios años: la instauración de la democracia paritaria. Aunque estas medidas afirmativas han intensificado el objetivo de democratizar las oportunidades para ocupar cargos de representación, la realidad indica que aún estamos lejos de alcanzarlo. Archenti (2011) ha abordado esta cuestión, señalando que, aunque la promulgación de leyes paritarias refleja una clara voluntad política para lograr equidad de género, no siempre resultan suficientes para asegurar condiciones igualitarias en el ejercicio de los derechos políticos. Así como surgieron obstáculos para la efectividad de las leyes de cuotas, también existen barreras, tanto institucionales (relacionadas con los sistemas electorales) como no institucionales (vinculadas más a prácticas culturales) que obstaculizan la eficacia de las normativas paritarias.

La importancia del contexto geográfico: El concepto de “Lugar” en la representación política de las mujeres en Argentina.

Es útil considerar el concepto de “*lugar*” propuesto por John Agnew (1987) para comprender cómo influye el contexto geográfico en la participación política de las mujeres y en la efectividad de las leyes de cuotas y paridad de género en Argentina.

El “*lugar*” se entiende como el contexto geográfico donde la agencia interpela la estructura social. En este sentido, el comportamiento político se interpreta como el resultado de la agencia moldeada por los contextos sociales en los cuales las personas viven sus vidas. Más que ser un concepto meramente ubicacional, es un proceso que da sentido a dicho comportamiento. No se asocia a una escala geográfica específica, sino que es una herramienta



analítica de dimensiones variables, en función de los patrones de actividades económicas, de conexiones sociales que se producen en diferentes escalas (estatal, nacional, global, continental, etc.), y de la proyección de los sentimientos de pertenencia y referencia sobre un imaginario geográfico.

En nuestro análisis podemos observar como las provincias de Argentina representan diferentes "lugares" con sus propias dinámicas sociales, políticas y culturales. La implementación y efectividad de las leyes de cuotas de género y paridad pueden variar significativamente entre estas debido a sus contextos geográficos únicos.

A su vez, el concepto de "*lugar*" aquí utilizado tiene tres dimensiones o elementos: "*Locale*" el cual refiere al marco en el que se constituyen las relaciones sociales en la vida diaria, donde las personas interactúan tanto formal (institucional) como informalmente (involucramiento personal). La interacción social cotidiana se desarrolla en espacios como centros comunitarios, instituciones locales, lugares de trabajo, instituciones educativas, y a través de la publicidad y los medios de comunicación. Las interacciones sociales en estos espacios juegan un papel crucial en la activación y sostenibilidad de los movimientos de mujeres. Por ejemplo, en las provincias donde las mujeres tienen un mayor acceso y participación en estos espacios, es más probable que el movimiento de mujeres sea más fuerte y tenga un mayor impacto en la política local.

Por otro lado, nos encontramos con la "*Localización*" entendida como "el área geográfica que abarca los marcos para la interacción social, definidos por los procesos sociales y económicos que operan en una escala más amplia" (Agnew, 1987:3). Esta dimensión implica reconocer cómo las prácticas y estrategias de los grupos y organizaciones locales están entrelazadas con las de grupos y organizaciones en otras escalas. Lo expuesto refleja cómo las prácticas locales no son independientes, sino que están vinculadas a marcos más amplios de interacción. En este caso, la implementación de leyes de cuota mínima a nivel provincial y local en respuesta a una normativa nacional ejemplifica cómo los procesos de legislación y representación política a nivel local están influenciados y conformados por decisiones y marcos establecidos a nivel nacional. De este modo, se observa la interdependencia y la interconexión de diferentes escalas geográficas en la formación de políticas públicas.

Por último, "*El Sentido del Lugar*" el cual implica los sentimientos específicos que se derivan de la experiencia cotidiana en el lugar, una especie de "conciencia del lugar" que implica la dimensión subjetiva de la interacción entre *locale* y *localización*. Podemos observar, cómo este elemento refiere a las experiencias personales y los sentimientos de apego que las mujeres desarrollan hacia los espacios donde viven y luchan. Las vivencias diarias, las interacciones sociales, las luchas personales y colectivas, y la participación en la vida comunitaria contribuyen a formar un vínculo emocional con el lugar. Esta conexión no es solo física, sino también simbólica, ya que las mujeres asocian estos espacios con sus historias personales, su identidad y sus logros.

Por lo que, cuando las mujeres participan en la toma de decisiones, tienen la oportunidad de transformar sus entornos de manera que estos reflejen sus valores, historias y luchas. Esto no solo fortalece su sentido de lugar, sino que también contribuye a la construcción de comunidades más inclusivas y equitativas. Sería incorrecto considerar a los tres componentes del "*lugar*" como elementos independientes. En realidad, funcionan como momentos fluidos que se influyen y moldean mutuamente a través de sus interacciones. Es esta misma fluidez la que otorga al concepto de "*lugar*" su poder analítico. Por lo que, a partir de esta caracterización, la producción del mismo puede vincularse con lo territorial, lo identitario (sentidos de pertenencia) y lo cotidiano.



Además, es importante mencionar la idea de la “Diferenciación Espacial”, propuesta por John Logan (1978) y retomada por Agnew (1987), que implica las desigualdades entre lugares y, por lo tanto, las ventajas y desventajas para las personas y organizaciones vinculadas a esos lugares específicos. En el contexto argentino, esta diferenciación se puede observar en la variabilidad de la implementación y efectividad de las leyes de cuotas y paridad de género en distintas provincias. Estas últimas, pueden tener diferentes capacidades institucionales, recursos, niveles de desarrollo y contextos sociopolíticos, lo cual influye en cómo se aplican y funcionan estas leyes. La “Diferenciación Espacial” ayuda a entender por qué algunas provincias pueden estar más avanzadas en términos de igualdad de género y representación política que otras, reflejando las desigualdades y particularidades de cada lugar.

Para concluir este apartado, cabe mencionar cómo el concepto de “*lugar*” de Agnew (1987) nos permite explicar y contextualizar las variaciones geográficas de los fenómenos políticos y sociales, ayudándonos a entender cómo los diferentes contextos geográficos en Argentina influyen en la efectividad de las leyes de cuotas y paridad de género. La interacción entre las dinámicas locales, la ubicación en procesos económicos y sociales más amplios, y el sentido del lugar específico de cada provincia juega un papel crucial en la lucha por la representación política de las mujeres. En las provincias donde hay un fuerte sentido de comunidad y un compromiso con la equidad de género, es más probable que las leyes de paridad y cupo femenino sean bien recibidas y efectivas. Por el contrario, en las provincias donde persisten actitudes patriarcales y resistencia al cambio, la implementación de estas leyes puede enfrentar mayores obstáculos. El propósito de esta sección fue demostrar cómo desde esta perspectiva adoptada, la noción de “*lugar*” importa.

Desentrañando la Estructura Electoral: Guía para el Análisis Distrital

En este apartado, la intención es definir un conjunto de términos generales que facilitarán la comprensión de la estructura de la división distrital en términos electorales y algunos de los atributos del sistema electoral. Lo anterior se lleva a cabo con el objetivo de realizar un análisis posterior de los sistemas electorales en las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

Ante todo, es importante definir qué se entiende por sistema electoral, el cual hace referencia al “conjunto de leyes y normas partidistas que rigen una competencia electoral entre los partidos y dentro de ellos.” (Cox, 2004: 58) Los sistemas electorales determinan las reglas para las siguientes áreas; la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de las candidaturas, las fórmulas electorales, la estructura de la boleta de votación y la distribución de los electores en los distritos.

Ahora bien, para la administración electoral, Argentina se divide en *distritos*, *secciones* y *circuitos electorales*. En lo que refiere a los *circuitos electorales*, si bien no es el objeto de análisis de este trabajo, representan la unidad mínima de agregación geográfica para la gestión del proceso electoral. Se corresponden con los núcleos de población, los cuales pueden coincidir o no con las unidades de gobierno. Estas subdivisiones de los departamentos, generalmente, se alinean con el ámbito territorial de un municipio o comuna. Por su parte, las *secciones electorales* son las subdivisiones provinciales, que corresponden a los Partidos en la Provincia de Buenos Aires o a los Departamentos en otras provincias. Son límites político-administrativos y unidades de gobierno que sirven para la representación en la legislatura en la categoría de legislador departamental. Existen diversas reglas para el dibujo de las secciones electorales, pueden estar superpuestas a una división territorial ya existente (provincia, estado, región) o ser establecidas ad hoc con fines sólo electorales.

Por su lado, los *distritos* o circunscripciones electorales corresponden a la capital de la república y a las provincias. Se basa en la sección delimitada de la extensión territorial creada



a los fines de distribuir el electorado (delimitación del distrito) y computar los sufragios (base poblacional: relación cantidad de bancas-cantidad de electores).

A su vez, la magnitud del distrito define la cantidad de bancas que se eligen, la cual varía considerablemente entre los que eligen por distrito único y aquellos que eligen de acuerdo a una división territorial, ya sea por sección o por departamento. Asimismo, los distritos pueden ser de dos tipos, uninominales (un solo puesto en juego) o plurinominales (más de un puesto en juego). Por lo que, “cuanto más grande es la magnitud del distrito, mayor es la probabilidad de incluir candidatas mujeres en las listas partidarias en la medida en que hay más bancas en juego y, en consecuencia, mayores posibilidades de que éstas resulten electas” (Archenti y Tula, 2008:16). En general los distritos son de carácter territorial pero también existen algunos con criterios étnicos o culturales.

Además, es importante mencionar que existe la posibilidad de la manipulación, desviación y/o distorsión de los distritos electorales. Dos de las manipulaciones o sesgos más frecuentes son el gerrymandering y el malapportionment. Este último se refiere al “abuso electoral en el que los distritos electorales no tienen la misma población, de lo que se benefician ciertos grupos o partidos” (Rush, 1993 :13). Como resultado, para el caso que nos compete, la composición de la Cámara de Diputados puede no reflejar fielmente la voluntad del electorado en su totalidad, comprometiendo la equidad y la representatividad del sistema democrático.

Por su parte el gerrymandering según Escolar (2001) refiere a la manipulación del trazado de las circunscripciones electorales teniendo en cuenta las preferencias del electorado de las mismas con la única finalidad de obtener ventajas en el resultado de la elección y de esta manera, conseguir más escaños. Por lo tanto, los distritos se diseñan de manera irregular para incluir o excluir ciertos grupos de votantes -como las minorías-, asegurando una ventaja electoral para el partido en el poder.

Otro de los atributos de los sistemas electorales a analizar refiere a la conversión de votos en escaños, un proceso que tiene efectos decisivos en el sistema político, tanto en la obtención de escaños como en el comportamiento electoral. Como señala Cox, esto es tarea de las fórmulas electorales, las cuales "toman diversos totales de votos como insumos [inputs] y producen una distribución de escaños como resultados [outputs]" (2004, p.80). Por lo que, por un lado, nos encontramos con sistemas más proporcionales que distribuyen los cargos electos de forma proporcional a los votos obtenidos por los partidos, garantizando un reparto equitativo de las bancas entre las distintas fuerzas políticas. Por otro, sistemas mayoritarios, es decir, aquellos que favorecen a los partidos que obtienen la mayoría de votos, perjudicando a las fuerzas políticas más pequeñas. De este modo, su fin es garantizar mayorías sólidas que aseguren la gobernabilidad. Existen otras características que forman parte de los sistemas electorales, pero no las abordaremos en este contexto. Con lo mencionado, es posible delinear algunos puntos que facilitan la comprensión para el siguiente apartado.

Como clave de lectura para los apartados siguientes que conforman este trabajo, es importante señalar que los sistemas mayoritarios, con cuerpos donde las magnitudes efectivas son bajas (generalmente relacionadas con la organización territorial sobre la cual se elige) y donde se observa una mayor dispersión partidaria, son factores que obstaculizan el cumplimiento de la paridad. En contraste, los sistemas proporcionales, con magnitudes altas y menor dispersión partidaria, favorecen la presencia de mujeres.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Buenos Aires.

La provincia de Buenos Aires convocó a elecciones legislativas en 2021, tanto para las Elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (EPAOS) como para las elecciones generales. Las reglas electorales aplicables en la provincia abarcan tanto las



elecciones a nivel provincial como municipal, ya que la provincia no otorga autonomía municipal en su constitución. Por lo tanto, se establece que las elecciones municipales se llevarán a cabo junto con la elección de senadores y diputados según lo establecido. Asimismo, se estipula un umbral de exclusión para las agrupaciones políticas que deseen competir en elecciones generales.

La Legislatura de la Provincia de Buenos Aires es bicameral, compuesta por la Cámara de Diputados y el Senado. Este último cuenta con 46 miembros y la Cámara de Diputados está integrada por 92, ambos tienen un mandato de cuatro años. Las dos cámaras se renuevan por mitades cada dos años, y la elección se alterna por sección. El sistema electoral utilizado tanto para la Cámara de Diputados como Senadores es el Proporcional. Por otro lado, la Ley Electoral N° 5.109 regula el proceso electoral y establece la división por secciones electorales para elegir diputados y senadores provinciales. La provincia se divide en ocho secciones electorales (siete secciones integradas por varios distritos, y la sección capital que sólo comprende La Plata) que eligen la cantidad de diputados y senadores según lo estipulado en la misma ley. En el año 2021, algunas secciones renovaron senadores y otros diputados, siguiendo un sistema de reparto de bancas proporcional según lo establecido en la Constitución y la Ley Electoral. En las últimas elecciones legislativas las secciones primera, cuarta, quinta y séptima renovaron senadores (ocho, siete, cinco y tres, respectivamente), y las secciones segunda, tercera, sexta y capital renovaron diputados (once, dieciocho, once y seis, respectivamente).

En lo que refiere a la Ley de Cupo Femenino en la Provincia de Buenos Aires, conocida formalmente como Ley N°11733, promulgada en 1995, establece un cupo mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos a cargos electivos. En 2016 se aprobó la Ley N° 14.848, que garantiza la participación política equitativa entre géneros para todos los cargos públicos electivos en la provincia. Es importante destacar que esta ley se aplica a cuerpos colegiados, excluyendo los cargos ejecutivos. La norma estipula que las listas deben conformarse alternando géneros por binomios, y el género de los candidatos se determina según lo indicado en el DNI, independientemente del sexo biológico. La Ley de Paridad se aplica tanto a las precandidaturas como a las candidaturas, definidas después de las EPAOS.

Composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y bancas a renovar en noviembre 2021

Como se mencionó anteriormente, la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires se organiza en ocho secciones electorales, cada una con un número específico de bancas y una representación de género variable. Hasta 2021, de las 92 bancas totales, 44 estaban ocupadas por mujeres, lo que representaba el 48% del total. En las elecciones del 14 de noviembre de 2021, se renovaron 46 bancas, correspondientes a las secciones segunda, tercera, sexta y octava (capital), de las cuales 22 estaban ocupadas por mujeres.

De las 46 bancas a renovar, 21 fueron ocupadas por mujeres (46%), resultando en un total de 43 mujeres en la Cámara, es decir, 47% del total. Esto representa una disminución en la proporción de mujeres respecto a la composición anterior. Aunque la tercera sección incrementó su proporción de mujeres hasta el 50%, las secciones segunda y octava (capital) experimentaron una disminución en la presencia femenina. Como resultado, la Cámara se alejó de la paridad de género, quedando 3 mujeres menos para alcanzar la participación igualitaria.

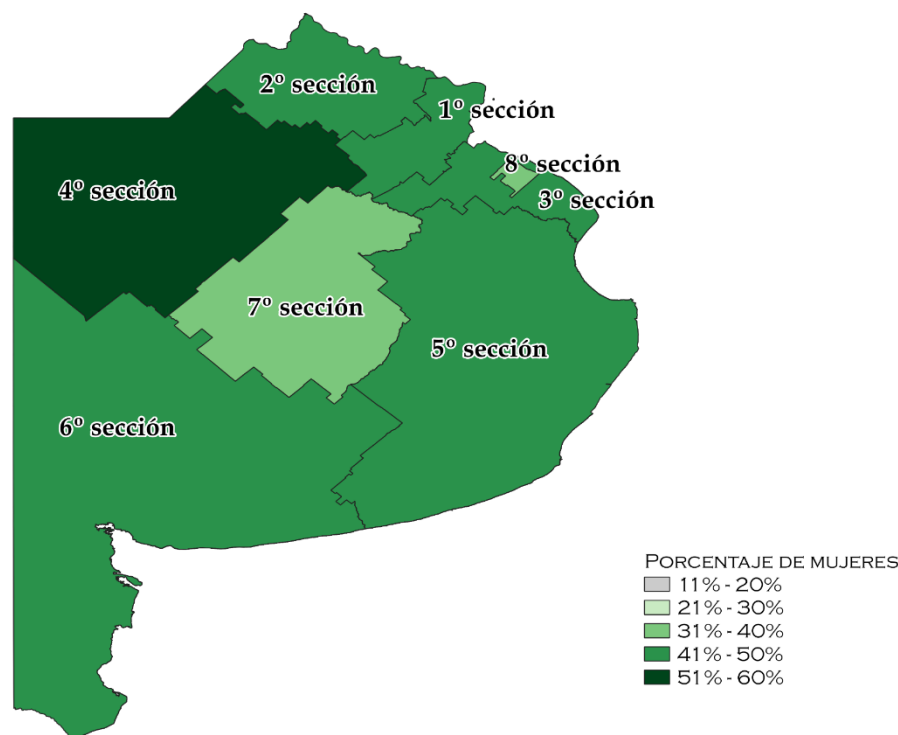
En la **segunda sección** con 11 bancas en total, 6 estaban ocupadas por mujeres (55%). Sin embargo, tras las elecciones del 2021, solo 5 mujeres ingresaron, reduciendo la representación femenina al 45%. En lo que respecta a la **tercera sección** de las 18 bancas, 8 eran ocupadas por mujeres (44%). Después de la renovación, ingresaron 9 mujeres,



aumentando su representación al 50%. Por su parte, la **sexta sección** con 11 bancas, 5 estaban ocupadas por mujeres (45%). Esta proporción también se mantuvo tras las elecciones, con 5 mujeres ingresando nuevamente. Por último, la **octava sección** con 6 bancas en total, 3 eran ocupadas por mujeres (50%). Sin embargo, después de las elecciones, solo ingresaron 2 mujeres, reduciendo la representación femenina al 33%.

Por lo que en total, la Cámara pasó de tener 44 mujeres (48%) a 43 mujeres (47%), disminuyendo ligeramente la proporción de representantes femeninas en la legislatura tras las elecciones de 2021.

Gráfico N°1: Presencia de mujeres en la composición posterior a las elecciones 2021 de la



Cámara de Diputados de la Pcia. de Buenos Aires por sección.

Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Gráfico N° 2: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Pcia de Buenos Aires antes y después de las elecciones de 2021.

Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.





Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Mendoza

La Legislatura de Mendoza está compuesta por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. La primera cuenta con 38 senadores con un mandato de 4 años, renovándose por mitades cada 2 años, mientras que la segunda tiene 48 diputados, también con un mandato de 4 años y renovación por mitades cada 2 años. El sistema electoral es proporcional D'Hondt y la provincia se divide en cuatro secciones electorales para la elección de senadores y diputados: la primera sección incluye, Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle; la segunda sección abarca San Martín, Junín, Rivadavia, Maipú, Santa Rosa y La Paz; la tercera comprende Godoy Cruz, Tunuyán, Tupungato, Luján de Cuyo y San Carlos; y la cuarta engloba San Rafael, Malargüe y General Alvear. La cantidad de representantes asignados a cada sección está especificada tanto en las cláusulas transitorias de la Constitución como en la Ley electoral de la provincia. Es importante señalar que los legisladores elegidos en 2021 asumieron sus cargos en mayo de 2022, debido a un acuerdo realizado en la asunción de 1983.

La Ley de Cupo Femenino en la provincia de Mendoza, también conocida como Ley 6831 y sancionada el 23 de agosto de 2001, establece que las listas de candidatos a diputados, senadores provinciales, concejales y convencionales constituyentes deben incluir al menos un treinta por ciento (30%) de mujeres, distribuidas de manera que aseguren la posibilidad de ser elegidas, dividiendo cada lista en tercios para garantizar al menos una mujer en cada segmento. Ninguna lista que no cumpla con estos requisitos será oficializada.

En 2018 se aprobó la Ley de Paridad de Género en materia electoral, Ley 9.100, que garantiza la paridad de género en las candidaturas para cuerpos colegiados. Esta ley no exige el intercalamiento de géneros, sino que requiere un candidato de cada género por cada tramo de dos candidaturas. La norma no especifica cómo se determinará el género de los candidatos ni establece un criterio de género para los reemplazos en caso de vacantes, por lo que se sigue aplicando el criterio de la Ley N° 2.551, que dispone que los reemplazos se harán por corrimiento, siguiendo el orden de prelación de la lista.

Composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Mendoza y bancas a renovar en noviembre 2021

En lo que respecta a la **primera sección** de un total de 16 bancas, hasta 2021, 8 estaban ocupadas por mujeres, lo que representaba el 50%. De las 8 bancas que debían renovarse, 4 estaban ocupadas por mujeres. Al ingresar 3 nuevas mujeres, el total de representantes femeninas se redujo a 7 a partir de 2021, representando el 44%.

En la **segunda sección** de 12 bancas totales, 7 eran ocupadas por mujeres hasta 2021, es decir, el 58%. De las 6 bancas a renovar, 3 eran de mujeres, a su vez, ingresaron 3 mujeres nuevas, manteniéndose 7 legisladoras en total, lo que representa el 58%. A su vez, en la **tercera sección** de 10 bancas, 3 eran de mujeres hasta 2021, representando el 30%. De las 5 bancas a renovar, 1 mujer abandonó su cargo. Ingresaron 2 mujeres nuevas, quedando 4 en total, lo que equivale al 40%. Por último, en la **cuarta sección** de 10 bancas, 5 eran de mujeres hasta 2021, lo que representa el 50%. De las 5 bancas a renovar, 3 eran de mujeres que dejan su cargo. Ingresaron 3 representantes femeninas nuevas, manteniéndose 5 mujeres en total, lo que representa el 50%.

Por lo tanto, en total de las 48 bancas, 23 estaban ocupadas por mujeres hasta 2021, lo que representaba el 48%. De las 24 bancas que debían renovarse, 11 estaban ocupadas por mujeres. Se incorporaron 11 legisladoras nuevas, manteniéndose en total 23 mujeres, lo que sigue representando el 48%.

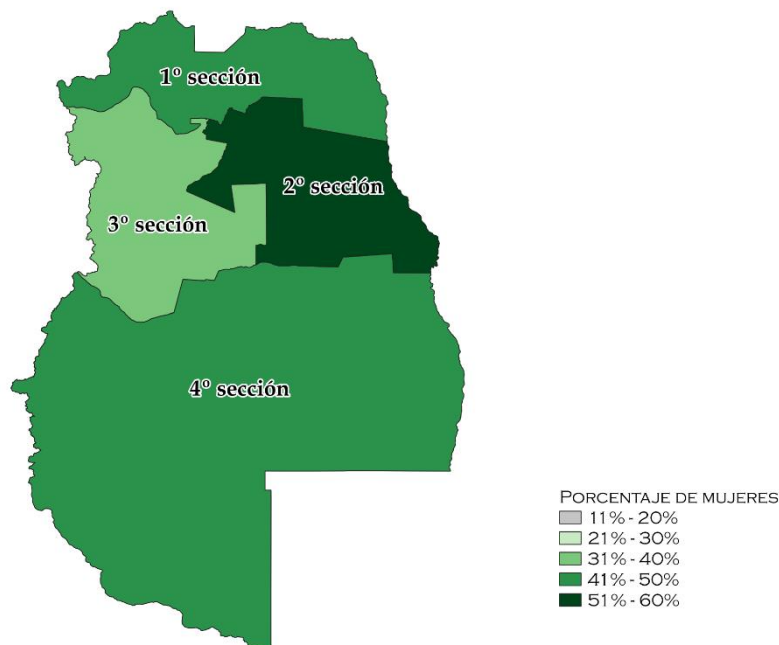


Gráfico N° 3: Presencia de mujeres en la composición posterior a las elecciones 2021 de la Cámara de Diputados de la Pcia. de Mendoza por sección.

Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

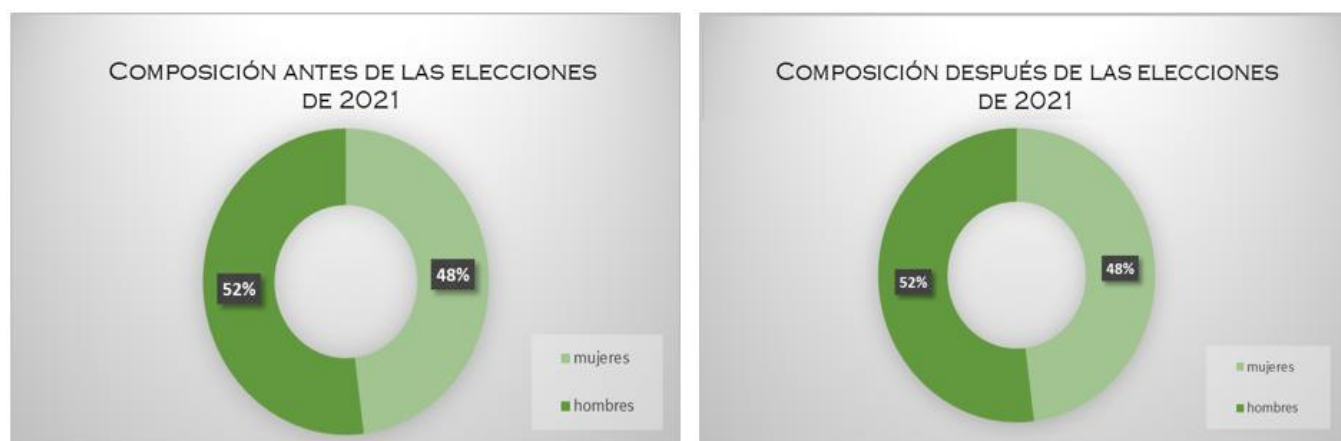


Gráfico N° 4: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Pcia. de Mendoza antes y después de las elecciones 2021
Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Santiago del Estero

La legislatura de la provincia de Santiago del Estero es unicameral, lo que implica que tiene una sola cámara, compuesta por 40 miembros, elegidos en forma directa por el electorado, en distrito único, cada uno con un mandato de 4 años. La renovación de la cámara se realiza en su totalidad; y el sistema electoral utilizado es de representación proporcional.

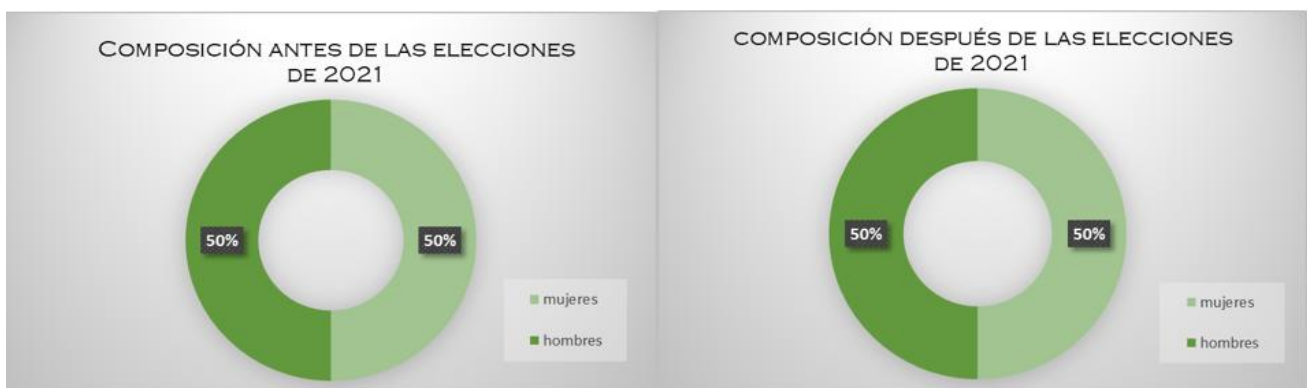
En Santiago del Estero -una de las provincias pioneras en legislación de género en Argentina- se introdujo la paridad de género en su sistema electoral desde el año 2000 mediante la Ley N° 6.509, que modificó la Ley Electoral N° 1.793, ya derogada. Esta ley estableció que las listas de candidatos a cargos electivos deben incluir mujeres en al menos un 50%, aunque la



cuestión de reemplazos no abordó específicamente cuestiones de género, optando por el corrimiento de lista como método de reemplazo. En 2008, con la aprobación del Código Electoral Provincial, se garantizó la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a cargos electivos colegiados, requiriendo que las listas intercalen candidatos de ambos géneros sucesivamente tanto en titulares como en suplentes. A pesar de estos avances, los reemplazos actuales siguen siendo gestionados por corrimiento de lista.

Composición de la Cámara de Diputados de la Provincia de Santiago del Estero y bancas a renovar en noviembre 2021

En Santiago del Estero, hasta 2021, de un total de 40 bancas en su legislatura, 20 estaban ocupadas por mujeres, lo que representaba el 50%. Con la renovación de la totalidad de las bancas, 20 mujeres concluyeron sus mandatos. Desde entonces, han ingresado 20 nuevas representantes femeninas, manteniendo así el mismo número de legisladoras y garantizando



una representación del 50% en la Cámara de Diputados, lo que refleja la paridad en el cuerpo legislativo.

Gráfico N° 5: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Pcia. de Santiago del Estero antes y después de las elecciones 2021
Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Tierra del Fuego

El poder legislativo de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur es unicameral y está compuesto por 15 legisladores. Los mandatos tienen una duración de 4 años, y la renovación de todas las bancas se efectúa al concluir dicho período. El sistema electoral utilizado es el de representación proporcional, aplicando el Sistema D'Hondt. La provincia constituye un único distrito electoral que abarca toda la región de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

A su vez, es una de las dos únicas provincias en el país que no ha adoptado una ley provincial que adhiera a la normativa nacional de paridad de género. Como hemos mencionado, tanto Tierra del Fuego como Tucumán son las únicas que no han implementado una normativa provincial que siga la Ley nacional N° 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, sancionada en noviembre de 2017.

En lo que respecta a Tierra del Fuego sigue vigente la Ley N° 408 de Cupo Femenino, sancionada en 1998, que estipula que las listas de candidatos deben tener un mínimo del treinta por ciento (30%) de cada género en los cargos a elegir y en proporciones ciertas de ser electas. A pesar de la intención de la Legislatura de Tierra del Fuego de debatir el tema de la



paridad al final del ciclo legislativo 2022, los cinco proyectos presentados y un consenso común no avanzaron.



Composición de la Cámara de Diputados Provincial y bancas a renovar en mayo de 2023

La última elección legislativa en Tierra del Fuego tuvo lugar el 14 de mayo de 2023. Hasta ese año, la legislatura provincial contaba con 15 bancas, de las cuales 6 eran ocupadas por mujeres, representando el 40% del total. En 2023, se renovaron todos los escaños, y todas las representantes femeninas dejaron sus puestos. De esta manera, solo 5 nuevas legisladoras ingresaron, equivalente al 33% del total de escaños.

Gráfico N° 7: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Pcia. de Tierra del Fuego antes y después de las elecciones de 2023.

Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Una mirada profunda: Proceso Electoral y Composición Legislativa en Tucumán

La Legislatura de Tucumán es unicameral y consta de 49 miembros. Cada uno tiene un mandato de 4 años, y la renovación se realiza en su totalidad al finalizar este período. El sistema electoral aplicado es el de representación proporcional D'Hondt. A su vez, la provincia se divide en tres secciones electorales: La Sección Capital que incluye la capital provincial, San Miguel de Tucumán; La sección Este comprende los departamentos de Burruyacú, Trancas, Cruz Alta, Graneros, Leales y Simoca; La sección Oeste abarca los departamentos de Yerba Buena, Tafí Viejo, Lules, Famaillá, Monteros, Chicligasta, Río Chico, Juan Bautista Alberdi y La Cocha.

En la provincia de Tucumán, aún sigue vigente la Ley N° 6592 de Cupo Femenino, la cual fue sancionada en 1995 pero su decreto reglamentario es del 2003. La misma establece que las listas presentadas deben asegurar que al menos el 30% de los candidatos a los cargos a elegir sean mujeres y ubicarlas en posiciones con posibilidades de ser electas.

Composición de la Cámara de Diputados Provincial y bancas a renovar en junio de 2023

Las elecciones provinciales en Tucumán estaban programadas inicialmente para el 14 de mayo de 2023, pero fueron suspendidas a cinco días del proceso electoral por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en respuesta a una medida cautelar presentada por sectores de la oposición. La medida argumentaba que la candidatura de Juan Manzur no cumplía con la alternancia establecida en la Constitución provincial. El 12 de mayo, Manzur decidió renunciar a su candidatura a vicegobernador, siendo reemplazado por Miguel Acevedo. Finalmente, los comicios fueron reprogramados para el 11 de junio de 2023, durante los cuales se eligieron al gobernador, vicegobernador y los 49 legisladores provinciales.

En la **sección capital**, hay un total de 19 bancas legislativas. Hasta 2023, solo 2 eran ocupadas por mujeres, lo que representa el 11% del total. En las elecciones siguientes, las 19 bancas fueron renovadas. De las mujeres que dejan sus escaños, 2 se retiran. Sin embargo, 3

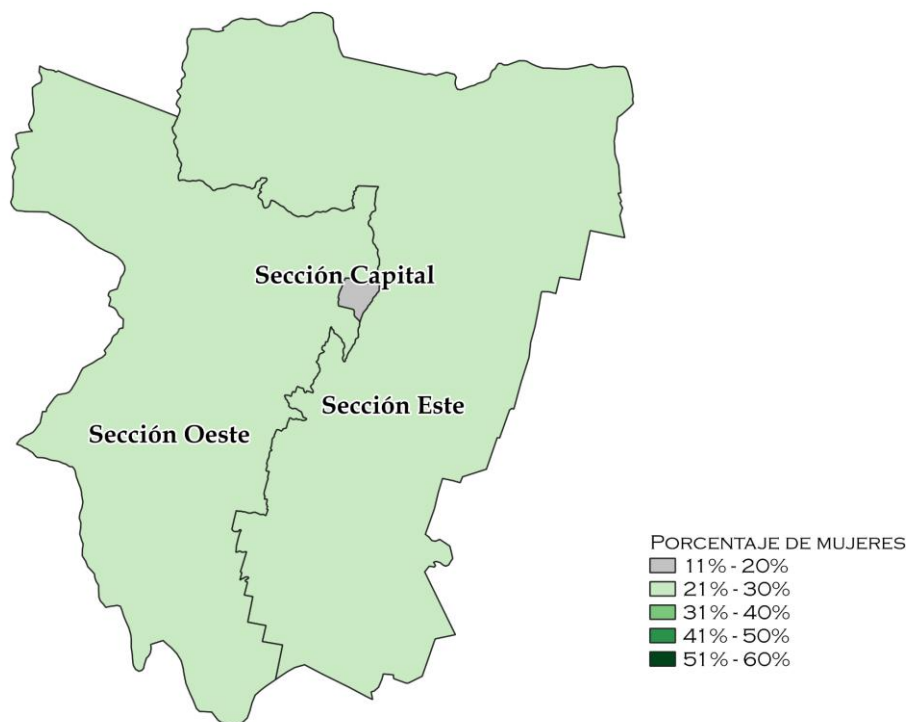


nuevas representantes femeninas han ingresado, llevando el total de mujeres a partir de 2023 a 3, equivalente al 16% del total.

En la **sección este**, hay un total de 12 bancas legislativas. Hasta 2023, 3 mujeres ocupaban bancas, lo que representa el 25% del total. En las elecciones a renovar, las 12 bancas están en juego. De las mujeres que dejan sus escaños, 3 lo hacen. Además, 3 nuevas legisladoras han ingresado, manteniendo el mismo total de representantes femeninas a partir de 2023, que sigue siendo el 25% del total.

En la **sección oeste**, hay un total de 18 bancas legislativas. Hasta 2023, 5 escaños estaban ocupados por mujeres, lo que representa el 28% del total. En las elecciones para renovar, todas las bancas están en juego. Las 5 legisladoras que estaban en funciones se retiraron e ingresaron igual número de nuevas representantes femeninas, lo que sigue siendo el 28% del total.

Gráfico N° 8: Presencia de mujeres en la composición posterior a las elecciones 2023 de la Cámara de Diputados de la Pcia. de Tucumán por sección.



Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Gráfico N° 9: Comparación de la composición de la Cámara de Diputados de la Pcia. de Tucumán antes y después de las elecciones de 2023.



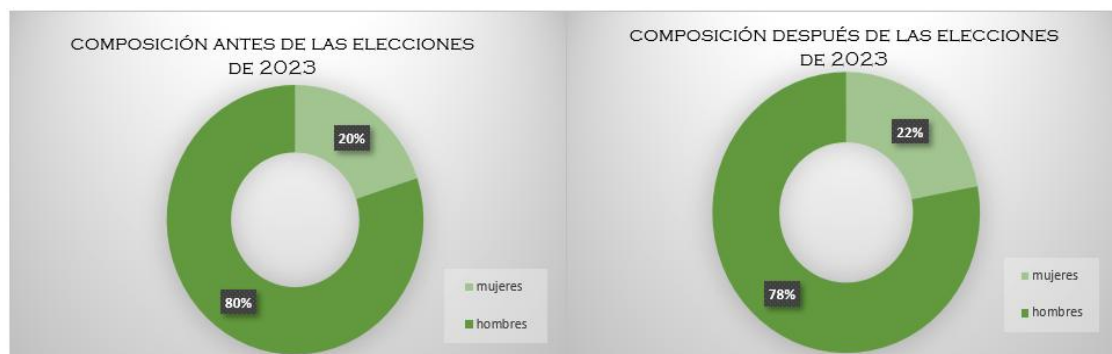
Fuente: elaboración propia basada en datos oficiales.

Conclusiones preliminares

A lo largo de décadas, desde la Ley de Cupo Femenino de 1991 hasta la Ley de Paridad de Género de 2017 a nivel nacional, se ha buscado promover la igualdad en la participación política, aunque con resultados diversos según las provincias. El análisis detallado de la representación de género en las legislaturas de seis jurisdicciones argentinas —Buenos Aires, Mendoza, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán—, basado en los resultados de las últimas elecciones legislativas, revelan un avance desigual hacia la paridad de género. Santiago del Estero, destacándose como pionera en la legislación sobre paridad de género en nuestro país, ha logrado una igualdad total en la composición de su cámara, alcanzando una representación equitativa de hombres y mujeres tanto antes como después de las elecciones de 2021. De manera similar, Buenos Aires y Mendoza han alcanzado casi el 50% de paridad en sus legislaturas. Es importante destacar que, tras las elecciones de 2021, esta última provincia registró un aumento en el número de mujeres en la Cámara de Diputados en comparación con su composición anterior, lo que resulta favorable para la representación femenina. Sin embargo, provincias como Tierra del Fuego y Tucumán aún enfrentan grandes desafíos para lograr la igualdad de género, ya que todavía mantienen un sistema de cupo femenino.

A pesar de los avances normativos, persisten desafíos significativos, como las variaciones en la efectividad de estas leyes entre distintos distritos y las barreras culturales e institucionales que limitan su pleno cumplimiento. Sin embargo, para asegurar un incremento de la presencia de mujeres en posiciones de poder, las leyes no pueden garantizarlo por sí solas; sino que están condicionadas por diversos factores, como se ha analizado en este trabajo, uno de estos condicionantes son los sistemas electorales, los cuales pueden tanto favorecer como obstaculizar la efectividad de dichas leyes.

A la vez, observamos la relevancia del contexto geográfico en la lucha por la representación política de las mujeres. El concepto que hemos abordado de "*lugar*" de Agnew es esencial



para comprender cómo este contexto influye en la participación política femenina y la efectividad de las leyes de cuotas y paridad de género en las distintas provincias de Argentina. Por lo tanto, es fundamental considerar el contexto geográfico para entender las disparidades en la representación política de las mujeres y diseñar políticas más eficaces y adecuadas a cada región del país.

A modo de cierre podemos decir que, a pesar de que la implementación de las leyes de Cupo Femenino y Paridad de Género ha contribuido a aumentar la presencia de mujeres en cargos de representación, aún se requiere seguir trabajando para lograr una participación equitativa y significativa en todos los puestos de poder. Por lo tanto, este análisis a nivel distrital ha



intentado ofrecer una visión detallada de cómo estas dinámicas se manifiestan localmente, subrayando la importancia de continuar fortaleciendo la democracia y la inclusión política en Argentina.

Como mencionamos al comienzo del presente trabajo, los principios de "Libertad, Igualdad, Fraternidad", enraizados en el marco socio-cultural de la modernidad, han evidenciado su propio fracaso. Las grandiosas promesas asociadas a la modernidad no se han cumplido, y esto abarca, naturalmente, la aspiración de alcanzar la igualdad. Vale la pena concluir señalando que, el camino lleno de desafíos que las mujeres han enfrentado en la búsqueda de sus derechos políticos merece ser reconsiderado, narrado y examinado.

Bibliografía:

Agnew, J. (1987). *Place and Politics: the Geographical Mediation of State and Society*. Londres: Allen & Unwin. Ver: Capítulo 3 "A theory of place and politics"; Capítulo 4 "Place and political behavior" y Capítulo 5 "Devaluing place". (Traducido por Patricia Souto, cátedra de Geografía Política – UBA)

Archenti, N. y Tula, M.I. (2008). *Mujeres y Política en América Latina, Sistemas electorales y cuotas de género*. Introducción y Capítulo 1, pp.7-64. Buenos Aires: Heliasta.

Archenti, N. (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe: Percepciones y opiniones de los líderes de la región* (CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, nro 108). Santiago de Chile: CEPAL.

Bardaji Blasco, G. (2010). *La representación política en disputa: Marco conceptual para el análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género*. Santo Domingo: UN INSTRAW.

Borner, J., Caminotti, M., Marx, J., & Rodríguez Gustá, A. L. (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas: Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Caminotti, M., & Del Cogliano, N. (2017). *La paridad política en Argentina: avances y desafíos* (Contribuciones de B. Llanos, J. Incio; Coordinación general de A. García y A. Balzano, 1a ed. ilustrada). Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD; Lima: IDEA Internacional; Panamá: Organización de las Naciones Unidas Mujeres. Libro digital, PDF.

Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo* (Capítulos I al IV). Barcelona: Gedisa.

Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti, M., & Muñoz-Pogossian, B. (2017). *Mujeres, política y democracia en América Latina*. Madison, WI, EE. UU.: Departamento de Género y Estudios de la Mujer, Universidad de Wisconsin.

Freidenberg, F., Gilas, K., Garrido de Sierra, S., & Saavedra Herrera, C. (2022). *Women in Mexican subnational legislatures: From descriptive to substantive representation*. New York: Springer International Publishing.



Logan, J. R., & Molotch, H. L. (1987). *Urban fortunes: The political economy of place*. Los Ángeles: University of California Press.

Rush, M. (1993). *Does redistricting make a difference? Partisan representation and electoral behavior*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Otras fuentes consultadas:

- Ley N.º 24.012 de Cupo Femenino.
- Ley N.º 27.412 de Paridad de Género.
- Ley Nacional N.º 13.010 de "Voto Femenino".
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley N.º 5.109 - Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires.
- Ley N.º 11.733 - Ley de Cupo Femenino en la Provincia de Buenos Aires.
- Constitución de la Provincia de Mendoza.
- Ley N.º 2.551 - Ley electoral de la provincia
- Ley N.º 6.831- La Ley de Cupo Femenino en la provincia de Mendoza.
- Ley N.º 9.100 - Ley de paridad de género en materia electoral.
- Constitución de la Provincia de Santiago del Estero.
- Ley N.º 6.509 de paridad de género.
- Constitución de la provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Ley N.º 408- La ley de Cupo Femenino en la provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur.
- Constitución de la provincia de Tucumán.
- Ley N.º 6.592- Ley de cupo femenino de la provincia de Tucumán.



El impacto de la Inteligencia Artificial en los sistemas democráticos contemporáneos: ¿una herramienta que potencia las capacidades gubernamentales de los Estados Modernos o una amenaza?

Lic. Franco Vitterbo (UNR) - vitter.fv@gmail.com

Maite Motter (UNR) - maitemotter1@gmail.com

Roque Olguín (UNR) - roque.olguin@gmail.com

Abstract:

La inteligencia artificial (IA) está transformando la forma en que los gobiernos interactúan con la sociedad, ofreciendo oportunidades y desafíos significativos para los sistemas democráticos contemporáneos. Su influencia se extiende desde los aportes para la eficiencia de la administración pública, optimizando servicios de salud, innovando en educación, y fortaleciendo las áreas de seguridad y justicia. Hasta el monitoreo de redes sociales, la generación de fake news, el microtargeting, y la creación automatizada de contenido, impactando en la transparencia estatal y en la integridad de los procesos electorales. En este contexto, países de la Unión Europea, Estados Unidos, China, Canadá y el Reino Unido han comenzado a legislar para mitigar estos riesgos, centrándose en la protección de datos y en la ciberseguridad. En Latinoamérica, Argentina, Brasil, Chile, México y Colombia han realizado esfuerzos legislativos que no han avanzado de sus fases iniciales. Sin embargo, el verdadero desafío radica en equilibrar la innovación tecnológica con la protección de los valores democráticos. Por ello es clave analizar la capacidad de adaptación de los Estados Modernos para incorporar a la IA como herramienta que potencie sus capacidades gubernamentales, avizorando un futuro donde la tecnología beneficie a la sociedad, o si la considera una amenaza que debe limitarse.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

La inteligencia artificial (IA) está ejerciendo un impacto significativo en las estructuras democráticas contemporáneas y se prevén efectos profundos en las trayectorias de crecimiento y desarrollo de los países a nivel mundial. Debido a su potencial transformador, a menudo se la considera un factor clave de la cuarta revolución industrial que es promovida por la *deeptech*, la cual abarca la inteligencia artificial, la automatización, el blockchain y los agentes inteligentes. La IA, gracias a su capacidad para modificar de manera radical diversos aspectos de la sociedad, la economía y la política, demuestra un gran potencial que influye en los sistemas de gobierno.

En este contexto, la forma en que trabajamos, aprendemos y nos relacionamos con la tecnología está cambiando a un ritmo acelerado. Esta transformación conlleva importantes retos. Si bien presenta oportunidades como el aumento de la productividad, el ahorro de tiempo y la mejora de la calidad de vida a través de la optimización del trabajo y la flexibilidad, también trae consigo desafíos significativos, como las brechas digitales, la



reconversión laboral, el impacto en la salud mental y la necesidad de adquirir nuevas habilidades técnicas y emocionales. La creciente dependencia de aplicaciones tecnológicas y la falta de conexiones humanas pueden exacerbar problemas como la ansiedad y la depresión, especialmente entre los adolescentes. En este sentido, es fundamental que tanto padres como educadores fomenten una familiaridad equilibrada con la tecnología, preparándolos para un mundo donde el conocimiento de la IA será tan crucial como lo fue aprender a manejar computadoras en su momento.

En este marco, la tesis sobre el impacto de esta cuarta revolución industrial ha sido respaldada por varios expertos. Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial, sostiene que la IA está transformando fundamentalmente nuestra forma de vivir, trabajar y relacionarnos. Afirma que esta revolución está marcada por la convergencia de tecnologías digitales, físicas y biológicas, en la cual la IA desempeña un papel central en la transformación disruptiva. Por su parte, Stuart Russell y Peter Norvig, destacados investigadores en inteligencia artificial y autores del influyente libro *Artificial Intelligence: A Modern Approach* (2010), enfatizan que la IA no solo introduce avances tecnológicos, sino que también tiene el potencial de revolucionar sectores enteros como el transporte, la salud y la educación.

Por su parte, el informe *Harnessing automation for a future that works* (2017) de McKinsey Global Institute anticipa que la cuarta revolución industrial, tendrá un impacto 3.000 veces mayor que el de las tres revoluciones industriales anteriores combinadas: la del vapor, la de la electricidad y el surgimiento de las computadoras. Este asombroso dato resalta la rapidez y magnitud del cambio en el panorama global, subrayando la urgencia de adaptarse a sus implicaciones en todos los aspectos de la vida, incluida la política.

Complementa esta visión Rebeca Wang, profesora de Stanford e inversora en Silicon Valley, señalando que hay una diferencia esencial con otras revoluciones tecnológicas. Afirma que en el pasado, el objetivo principal era aumentar la eficiencia y la productividad de los seres humanos mediante herramientas tecnológicas. Sin embargo, la inteligencia artificial introduce una dinámica nueva: por un lado, los seres humanos amplifican su capacidad a través de la tecnología, y por otro, surgen trabajadores autónomos que dependen de máquinas para llevar a cabo sus tareas. Este nuevo nivel de interacción con la tecnología plantea preguntas profundas sobre el futuro del trabajo, la naturaleza de la ocupación y cómo los seres humanos se relacionan con sistemas que, en muchos casos, operan de manera independiente. Es decir, la IA no solo aumenta la eficiencia de los individuos, sino que introduce una nueva forma de interacción donde también existen trabajadores autónomos que dependen de máquinas, estableciendo un entorno laboral y social donde la colaboración entre humanos y tecnología redefine la naturaleza del trabajo. Esta transformación podría redefinir las dinámicas de poder, tanto dentro de las organizaciones gubernamentales como entre los ciudadanos y sus representantes.

La revolución tecnológica exige una reestructuración de los sistemas gubernativos. En este contexto, es crucial analizar la capacidad de adaptación de los Estados modernos a estos cambios vertiginosos. Por ello, debatir sobre si pueden incorporar la IA como una herramienta que fortalezca sus capacidades gubernamentales o si, por el contrario, se convierte en una amenaza para los principios fundamentales de la democracia, cobra relevancia y resulta oportunamente necesario.

¿De qué hablamos cuando hablamos de inteligencia artificial (IA)?



La inteligencia artificial (IA) es uno de los pocos campos de la ciencia que tiene una fecha de inicio definida, según Marcelo Finger, del Instituto de Matemática y Estadística de la Universidad de São Paulo (IME-USP). Fue en 1956, durante una conferencia en el Dartmouth College de New Hampshire, Estados Unidos, cuando el científico de la computación John McCarthy utilizó por primera vez el término “inteligencia artificial”. Así bautizó a un nuevo campo de conocimiento que, desde la década de 1940, apuntaba a producir modelos matemáticos que simularan el funcionamiento de las neuronas cerebrales.

Transcurrido más de medio siglo de desarrollo, la inteligencia artificial se caracteriza por ser un campo multidisciplinario: tanto la computación como la lógica, la filosofía y otras ramas de la ciencia abordan problemáticas vinculadas a ella, generalmente en conjunto. Esta diversidad de enfoques, sumada al hecho de que aún es un área de estudio relativamente nueva, dificulta alcanzar un consenso sobre su definición, ya que, también, la misma se redefine constantemente debido a su vertiginosa evolución.

A modo de aproximación, el experto español Ramón López de Mántaras (2000) expresa que se puede entender la IA como "la combinación de algoritmos desarrollados con el objetivo de crear máquinas que imiten, en alguno de sus aspectos, las capacidades humanas". No obstante, como han demostrado los últimos avances tecnológicos, esta tecnología va más allá de la mera imitación de comportamientos humanos. Por ejemplo, DeepMind ha desarrollado AlphaFold (2020), que puede predecir estructuras de proteínas de manera precisa, revolucionando la biología molecular. Otro caso es OpenAI con su modelo ChatGPT (2022), que no solo imita conversaciones humanas, sino que también genera texto original y ayuda en la programación. Además, Tesla utiliza inteligencia artificial en sus vehículos autónomos con el modo de conducción autónoma completo (FSD) que ha estado en beta desde el año 2020. Estos ejemplos muestran cómo la tecnología puede innovar y resolver problemas complejos, más allá de simplemente replicar comportamientos humanos.

Por otro lado, es importante destacar que la inteligencia artificial (IA) es una rama fundamental de la ciencia de la computación, que abarca distintos niveles de especialización estructurados de manera jerárquica. La IA se basa en el aprendizaje por refuerzo (*reinforcement learning*) que es una técnica de aprendizaje automático (*machine learning*) que permite a una máquina tomar decisiones y lograr los mejores resultados. En otras palabras, el ML le proporciona a la IA la capacidad de aprender a partir de datos. A su vez, el aprendizaje automático contiene al aprendizaje profundo (*deep learning*) como una subdisciplina que permite modelar datos complejos. Y en el nivel más específico, la inteligencia generativa (*Generative AI*) se basa en el aprendizaje profundo, permitiendo la creación autónoma de contenido novedoso y avanzado. Estos enfoques no solo buscan replicar acciones humanas, sino que también se centran en desarrollar modelos que puedan realizar análisis predictivos y tomar decisiones basadas en datos. Por ejemplo, el aprendizaje automático permite a los sistemas aprender de la experiencia y mejorar su rendimiento a lo largo del tiempo, mientras que el aprendizaje profundo utiliza redes neuronales para abordar tareas complejas y extraer patrones de grandes volúmenes de datos. Esta capacidad predictiva tiene el potencial de transformar no sólo el ámbito industrial, sino también la interacción entre los ciudadanos y sus gobiernos. Así, es importante entender que la IA va más allá de herramientas de uso masivo como los chatbots o las representaciones en las películas de ciencia ficción, como Una Odisea al Espacio (1968), Ex Machina (2014), Her (2013), The Matrix (1999) y Terminator (1984), que a menudo presentan visiones distorsionadas y



simplificadas de la inteligencia artificial, pero que han abierto la puerta a innovaciones que pueden cambiar radicalmente la forma en que vivimos y trabajamos.

En este marco, Wang también destaca que, a finales de 2022, con el lanzamiento de ChatGPT, la IA experimentó un punto de inflexión ya que esta tecnología se destacó por adaptarse en la sociedad más rápidamente que cualquier otra en la historia moderna. Esta democratización de la herramienta ha permitido que más personas interactúen con sistemas avanzados de IA, independientemente de su formación técnica. El papel de empresas como NVIDIA, que produce los microchips de alta capacidad necesarios para entrenar y ejecutar estos modelos de IA, resalta cómo la innovación tecnológica impulsa su evolución y refuerza su impacto en la economía global. Si bien NVIDIA no desarrolló ChatGPT, sus microchips, especialmente sus unidades de procesamiento gráfico (GPUs), son esenciales para el entrenamiento y la ejecución de modelos de IA como ChatGPT. Estos modelos requieren una gran capacidad de procesamiento paralelo, y los chips de NVIDIA son cruciales para soportar la carga computacional necesaria.

Por otra parte, los modelos de lenguaje generativo, como los Transformadores Generativos Preentrenados (GPT - Generative Pre-trained Transformers), han demostrado ser herramientas sumamente avanzadas en el procesamiento del lenguaje natural y la generación de texto. Estos modelos, conocidos como Modelos de Lenguaje de Gran Escala (LLMs - Large Language Models), representan un nivel evolutivo en la inteligencia artificial enfocado en la capacidad de comprender y generar lenguaje de alta complejidad, alcanzando incluso el nivel de conocimiento necesario para responder a preguntas de tipo doctoral en diversas áreas. Sin embargo, los LLMs actuales, como GPT-4, no poseen autonomía operativa. Por eso, Sam Altman, CEO de OpenAI, afirma que la evolución de la IA se ve representada por los agentes autónomos, ya que, con una instrucción inicial, podrían ejecutar tareas complejas y encontrar soluciones de manera independiente, sin la supervisión humana directa. Según sus declaraciones ChatGPT-5 podría marcar un hito al combinar la capacidad de un modelo de lenguaje de última generación con las funciones de agentes autónomos en una misma plataforma. El mismo está en una fase de desarrollo avanzada, y se espera que su lanzamiento ocurra entre finales del 2024 y el inicio del 2025⁴⁵⁶.

Esta tecnología emergente tiene un gran potencial para transformar la interacción entre ciudadanos y gobiernos, facilitando la comunicación y optimizando la toma de decisiones mediante sistemas de respuesta rápidos y eficientes. Sin embargo, su implementación plantea desafíos éticos y de gobernanza que deben abordarse con cautela, tales como la transparencia en sus operaciones, la rendición de cuentas y la protección de la privacidad de los usuarios.

El impacto de la IA en los sistemas democráticos modernos

Desde la década de 2010, la inteligencia artificial (IA) ha empezado a transformar las estructuras democráticas contemporáneas. Con avances en el aprendizaje automático, el procesamiento de grandes volúmenes de datos y el uso de algoritmos en plataformas digitales, la IA se ha integrado en múltiples áreas, como la vigilancia, la gestión pública y las campañas electorales. Este impacto se ha intensificado desde finales de 2022, con la expansión acelerada de la IA generativa, impulsada por innovaciones como ChatGPT. Esta

⁴⁵⁶Hipertextual. (03/05/2024). *GPT-5 será una bestia: Sam Altman cree que GPT-4 es “la IA más tonta” que hemos usado*. Erard, G. Disponible en: <https://hipertextual.com/2024/05/gpt-5-sera-bestia-gpt-4-sam-altman>



democratización del uso de IA ha facilitado que cada vez más personas y organizaciones accedan a capacidades tecnológicas antes reservadas para un selecto grupo de expertos.

Sin embargo, la influencia de la IA en diversos aspectos de la vida diaria se ha manifestado mucho antes. Un claro ejemplo de ello es la forma en que interactuamos con sistemas en actividades cotidianas, como cuando jugamos a videojuegos contra una computadora. En este contexto, la inteligencia artificial permite que el juego tenga personajes controlados por el sistema (conocidos como NPCs - Non Player Characters) que pueden adaptarse a las acciones del jugador, utilizando reglas y estrategias para ofrecer un desafío y simular una competencia real. De manera similar, plataformas de música y vídeo como YouTube, Spotify y Netflix utilizan algoritmos que aprenden de nuestros gustos y hábitos para ofrecer recomendaciones personalizadas. Al subir una foto a Facebook, el reconocimiento facial, impulsado por algoritmos avanzados, permite identificar automáticamente a las personas en la imagen, por nombrar algunos usos masivos y naturalizados socialmente hasta el momento.

El informe “*Harnessing Automation for a Future That Works*” (2017) de McKinsey Global Institute destaca la necesidad de que los sistemas democráticos se adapten a estos desafíos, enfatizando que, aunque la IA puede mejorar la eficacia del gobierno y la rendición de cuentas, también es susceptible a abusos que amenazan la democracia. En este contexto, es fundamental que los gobiernos, cuya misión incluye el resguardo de los derechos de los ciudadanos, implementen medidas robustas para proteger la información personal de la población. Y si bien la incorporación de la IA en el ámbito gubernamental tiene el potencial de mejorar la eficiencia en la gestión, optimizando los servicios públicos y facilitando la toma de decisiones a través del análisis de grandes volúmenes de datos, también plantea desafíos considerables, como la manipulación de información, el microtargeting electoral y amenazas a la privacidad.

Tal como se mencionó, es importante reconocer que, al basarse en datos históricos, estos algoritmos pueden reforzar sesgos y contribuir a la polarización social, presentando contenidos que validan visiones extremas y limitan la diversidad en el debate democrático. Un aspecto crítico de esta problemática son los sesgos presentes en los algoritmos, los cuales pueden afectar la equidad en los sistemas de gobierno y en la toma de decisiones. Estos sesgos pueden surgir de datos de entrenamiento no representativos o de decisiones de diseño que perpetúan estereotipos existentes, lo que resulta en decisiones automatizadas que discriminan a ciertos grupos. Esta situación genera serias preocupaciones en torno a la transparencia, la rendición de cuentas y la justicia social en el uso de la IA dentro de contextos democráticos.

La capacidad de la inteligencia artificial (IA) para interactuar con los usuarios de manera directa, interpretando datos según sus intereses y búsquedas, ha generado inquietudes sobre su impacto en la transparencia y legitimidad de los procesos democráticos. Un caso emblemático de estas preocupaciones es el escándalo de Cambridge Analytica en las elecciones presidenciales de EE. UU. en 2016 y el referéndum del Brexit. Allí se utilizaron más de 5000 *datapoints* por persona, de más de 30 millones de usuarios, para crear contenido específico que les permitiera influir en sus preferencias y predecir su comportamiento electoral, a través de estrategias de *microtargeting* y *datamarketing* que fueron desarrolladas específicamente para campañas políticas. En ambos casos, Cambridge Analytica aprovechó las grandes cantidades de datos obtenidos de plataformas como Facebook para crear perfiles psicológicos detallados de votantes. Utilizando algoritmos de inteligencia artificial y técnicas



de análisis de datos, la firma diseñó anuncios altamente personalizados para influir en la decisión de votantes en momentos clave. En el contexto de las elecciones estadounidenses, esta manipulación digital se centró en Estados disputados, mientras que en el Brexit, se buscaron patrones de comportamiento que favorecieran la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Este uso intensivo de la tecnología para fines electorales provocó un debate global sobre la ética de la manipulación informativa mediante tecnologías avanzadas, debido a que evidenció cómo las herramientas de microtargeting, alimentadas por algoritmos de IA, pueden influir de manera decisiva en los resultados de elecciones, sin que los votantes tengan pleno conocimiento de cómo se están perfilando sus preferencias.

Christopher Wylie, ex Director de Investigación de Cambridge Analytica y SCL Group, declaró que la firma obtuvo datos personales de los usuarios de Facebook, utilizándolos sin su consentimiento, bajo el fin de manipular su intención de voto. Brittany Kaiser, ex-directora de relaciones comerciales, corroboró y amplió estas denuncias, detallando cómo la empresa explotaba tecnologías de análisis de datos para influir en la opinión pública y beneficiar a sus clientes políticos. Las denuncias de ambos contribuyeron a desvelar cómo las empresas de análisis de datos pueden incidir en los resultados electorales sin que los votantes sean plenamente conscientes de cómo sus datos son utilizados. Por su parte, Mark Zuckerberg, CEO de Facebook, se vio obligado a dar explicaciones en el Congreso de los Estados Unidos sobre cómo su plataforma había sido utilizada para recolectar y explotar datos de los usuarios sin su consentimiento y sin ningún tipo de seguridad. A pesar de las justificaciones brindó, el caso dejó en evidencia las grietas en la regulación y la ética en el manejo de la información personal.

Paralelamente, el *Proyecto Alamo*, otra operación vinculada a la manipulación de la opinión pública durante las elecciones de 2016, que estuvo a cargo del equipo de campaña de Donald Trump dirigido por Brad Parscale, también utilizó técnicas similares de microtargeting y análisis de datos, para personalizar los mensajes dirigidos a los votantes con la intención de influir en sus decisiones electorales. Este uso de datos y microtargeting también fue ampliamente criticado por su falta de transparencia y la manera en que manipularon las emociones y percepciones de los votantes sin su consentimiento pleno.

A tal respecto, David Carroll, un profesor de la Universidad de Nueva York, inició en 2018 un juicio contra Cambridge Analytica para recuperar sus datos personales que la empresa había recolectado sobre él sin su permiso. Este proceso judicial se convirtió en un hito en la lucha por los derechos digitales (*data rights*), ya que subrayó la necesidad de que los individuos tengan control sobre su propia información. Los *data rights* son un conjunto de principios que defienden la propiedad y el control de los datos personales como un derecho fundamental de los individuos. En este contexto, el caso de Carroll no solo buscaba la recuperación de sus datos, sino que también ayudó a promover un debate más amplio sobre la necesidad de legislación que proteja estos derechos en la era digital. Ante ello, se empezó a promover en la legislatura la idea de que los datos personales deberían ser considerados como una propiedad de los individuos, otorgándoles el derecho de controlar, acceder y decidir cómo se utilizan. Estos eventos resaltan la creciente preocupación por la falta de control sobre el uso de tecnologías avanzadas, que permiten la manipulación a gran escala, y subrayan la urgente necesidad de establecer regulaciones más estrictas sobre la privacidad y el uso de datos en campañas políticas, así como en otras áreas que impactan a la sociedad.

En cuanto a Argentina, se puede señalar que en 2018 Alexander Nix, ex CEO de Cambridge Analytica, reconoció su participación en una campaña antikirchnerista durante las



elecciones argentinas de 2015⁴⁵⁷, lo que pone de manifiesto la continuidad de estas prácticas en diversos contextos políticos. Por su parte, durante las elecciones presidenciales de Brasil en 2018, la difusión masiva de fake news a través de WhatsApp jugó un papel crucial en la estrategia de campaña de Jair Bolsonaro. WhatsApp, al ser una plataforma de mensajería privada y encriptada, permitió que las noticias falsas se propagaran rápidamente en grupos cerrados, sin los filtros tradicionales de los medios de comunicación, lo que facilitó la manipulación de la opinión pública. Estas noticias falsas, que incluían ataques al candidato rival Fernando Haddad y temores infundados sobre el comunismo o el fraude electoral, fueron respaldadas por campañas organizadas y financiadas por empresas de marketing digital. Aunque las autoridades brasileñas intentaron intervenir, la naturaleza descentralizada y privada de WhatsApp hizo difícil frenar la propagación de desinformación a gran escala.

Además, fenómenos recientes, como la creación de *deepfakes* de Donald Trump y del Papa Francisco generadas por inteligencia artificial, han suscitado alarmas sobre la desinformación y la creación de *fake news*, resaltando la vulnerabilidad de los sistemas democráticos ante tecnologías que pueden producir contenido visual convincente pero engañoso. Estas imágenes pueden representar una amenaza significativa para la integridad de las elecciones y manipular la percepción de los votantes. Estos fenómenos ponen de manifiesto los riesgos que las plataformas digitales representan para la integridad democrática y la soberanía nacional, evidenciando la necesidad urgente de una regulación más estricta para proteger los procesos electorales de la manipulación digital.

Carole Cadwalladr, periodista de investigación del periódico británico *The Guardian*, sostiene que la integridad de la democracia y la soberanía nacional se ven profundamente amenazadas por el uso descontrolado de la inteligencia artificial (IA) en plataformas digitales, particularmente en el contexto de la manipulación de datos personales a gran escala. Este abuso de la IA y la minería de datos no solo socavaron la autonomía de los ciudadanos al manipular sus elecciones sin su conocimiento, sino que también evidenciaron un desequilibrio de poder donde las grandes corporaciones tecnológicas, como Facebook, se convierten en actores más influyentes que los propios gobiernos nacionales. A su juicio, la falta de rendición de cuentas y la ausencia de regulaciones eficaces en torno al uso de estas tecnologías exacerban una crisis de confianza en las instituciones democráticas, pues la soberanía de los Estados se ve comprometida cuando las plataformas digitales, por su tamaño y alcance global, son capaces de interferir en los procesos electorales, el debate público y las políticas nacionales. Así, Cadwalladr subraya la urgente necesidad de repensar cómo se regula el uso de la IA, no solo para proteger la privacidad individual, sino para preservar el funcionamiento democrático y la autonomía de las naciones en un mundo cada vez más interconectado y controlado por algoritmos.

En este contexto, la capacidad de la inteligencia artificial para interactuar directamente con los usuarios, interpretando sus intereses a través de sus datos y comportamientos en línea, aumenta las preocupaciones sobre su impacto en la legitimidad de los procesos democráticos. Este hecho resalta el impacto potencial de las tecnologías emergentes, como la inteligencia artificial (IA), en la integridad y transparencia de los procesos democráticos, generando nuevas interrogantes sobre la regulación y la ética en el uso de datos personales en las campañas electorales. La manipulación digital mediante herramientas de microtargeting pone

⁴⁵⁷ Infobae. (09/06/2018). *El ex CEO de Cambridge Analytica admitió que planificó una campaña “anti Kirchner” para Argentina*. Disponible en: [Ex-CEO de Cambridge Analytica admitió que planificó una campaña “anti kirchnerista” para la Argentina](#)



en evidencia la tensión existente entre el aprovechamiento de tecnologías avanzadas y la protección de los derechos individuales. Esta situación subraya la necesidad urgente de establecer regulaciones que garanticen la privacidad de los ciudadanos y aseguren la legitimidad de los procesos electorales frente a las nuevas formas de influencia digital.

Por otro lado, estos episodios ejemplifican cómo las grandes empresas tecnológicas, como Facebook o Google, pueden ser vistas como actores de una cleptocracia digital (Zuboff, 2019), ya que extrajeron datos personales de millones de usuarios para manipular comportamientos y decisiones políticas, sin el consentimiento explícito de los individuos involucrados. Este uso de los datos con fines comerciales y políticos, realizado sin un control adecuado ni transparencia, refleja muchas de las críticas que los teóricos de la cleptocracia digital han dirigido a las prácticas de las grandes compañías tecnológicas.

A su vez, el desarrollo de la IA plantea serios desafíos en términos de seguridad. La posibilidad de que esta tecnología sea utilizada para generar armas de destrucción masiva o para fines bélicos representa un riesgo significativo que no puede ser ignorado. Por ello, es fundamental establecer regulaciones que eviten la creación de tecnologías dañinas y que reduzcan los riesgos asociados a la inteligencia artificial en todos los ámbitos, desde la seguridad pública hasta la privacidad personal. Adicionalmente, se deben considerar nuevos riesgos en el contexto digital. Las amenazas digitales, como aprovechar vulnerabilidades de software para acciones maliciosas o de hackeo, representan una preocupación creciente. Los ciberataques digitales pueden amenazar la infraestructura crítica, extorsionar a organizaciones o manipular información en un contexto electoral.

La falta de regulación puede dar lugar a abusos y riesgos que amenazan los principios democráticos. En este marco, el rol regulador del Estado se vuelve esencial. Debe garantizar que la implementación de la IA se realice de manera ética y responsable, resguardando los derechos humanos y la privacidad de los ciudadanos. Este compromiso es particularmente relevante a la luz del *Memorandum on Advancing the United States' Leadership in Artificial Intelligence; Harnessing Artificial Intelligence to Fulfill National Security Objectives; and Fostering the Safety, Security, and Trustworthiness of Artificial Intelligence*, emitido el 24 de octubre de 2024 por el Consejo de Seguridad Nacional y la Oficina de Ciencia y Tecnología de la Casa Blanca, que insta a Estados Unidos a liderar en el desarrollo de una IA segura y confiable. Este documento establece que la IA no solo es una cuestión tecnológica, sino un tema de seguridad nacional, lo que implica que el gobierno puede justificar acciones de gran alcance bajo esta premisa. Esto, a su vez, plantea un desafío importante para los países de América Latina, donde la adopción de tales justificaciones puede dar pie a prácticas autoritarias que erosionen las bases democráticas y exacerben la manipulación política.

Por último, es importante considerar los riesgos potenciales asociados con la IA en relación con la salud mental, sobre todo en contextos donde su uso se vuelve omnipresente. La experiencia del ingreso de las redes sociales en la vida de los adolescentes ha evidenciado el incremento de problemas como la ansiedad y la depresión, lo que lleva a cuestionar la forma en que la IA, si se implementa sin la debida regulación y consideración ética, puede afectar el bienestar de las personas. El informe *The impact of the digital revolution on human brain and behavior: where do we stand?* (2020) del Dr. Martin Korte analiza el impacto de los medios digitales en el cerebro y el comportamiento humano, resaltando efectos significativos tanto positivos como negativos según la etapa de desarrollo. Y afirma que el uso intensivo de dispositivos táctiles y redes sociales se asocia con alteraciones en áreas



cerebrales responsables de la empatía, la atención y el autocontrol, lo que puede llevar a una disminución de habilidades sociales y el deterioro de la capacidad cognitiva.

En este contexto, es crucial implementar políticas que fomenten un uso saludable y beneficioso de la tecnología, teniendo en cuenta las consecuencias psicológicas y sociales derivadas de su uso excesivo. Paralelamente, es necesario realizar una inversión en educación y cultura, tanto para la capacitación técnica que permita saber cómo corregir sesgos y cómo utilizar la IA para potenciar su autonomía, en lugar de limitarla. Como para el desarrollo de habilidades blandas, con el fin de mitigar los efectos de la atomización social provocada por el trabajo remoto y el uso constante de tecnología para resolver problemas. Este fenómeno se manifiesta en la pérdida de habilidades comunicativas, producto de la constante mediación digital, la pérdida de habilidades creativas dada la dependencia tecnológica, y en la ansiedad y frustración que genera la sobrecarga de información, a menudo errónea o superficial, generada por las redes sociales y su inmediatez. Estos factores no solo afectan la salud mental, sino que también tienen implicaciones para la productividad, la calidad de vida y la capacidad de los individuos para adaptarse de manera saludable a los rápidos cambios que la tecnología impone en la sociedad. Por lo tanto, también es crucial desarrollar estrategias que promuevan un uso equilibrado de las tecnologías, fomentando la desconexión cuando sea necesario y priorizando el bienestar de las personas en un entorno digital cada vez más complejo.

Capacidad de adaptación de los Estados y principales desafíos para América Latina

La capacidad de adaptación de los Estados modernos ante los desafíos que presenta la inteligencia artificial (IA) se ha convertido en un tema crucial en el ámbito de las ciencias sociales. Uno de los autores más relevantes en la ciencia política que aborda esta adaptación es Guillermo O'Donnell. Su trabajo se centra en el concepto de *democracia delegativa* y en la necesidad de que las instituciones públicas se transformen para responder a los desafíos contemporáneos. En su obra *Democracia delegativa* (1994), O'Donnell enfatiza que la modernización del Estado implica no solo una actualización tecnológica, sino también una reforma profunda de las estructuras burocráticas. Sostiene que, para que las democracias funcionen efectivamente, es necesario que los gobiernos incorporen nuevas tecnologías que optimicen la gestión pública y mejoren la rendición de cuentas. Esto incluye la utilización de sistemas de información que faciliten la transparencia en la administración y herramientas digitales que permitan una mayor interacción entre el gobierno y la ciudadanía.

A medida que la tecnología avanza, los desafíos se multiplican, y la necesidad de adaptar las instituciones gubernamentales a esta nueva realidad se vuelve más apremiante. La incorporación de la IA en la gestión pública puede optimizar la administración y la rendición de cuentas, pero también plantea preguntas fundamentales sobre cómo se estructura el poder y cómo se relacionan los ciudadanos con sus gobiernos. Germán Bidart contribuye a este debate enfatizando la importancia de la adaptación de las burocracias a un entorno en constante cambio. En su libro *La burocracia y el Estado* (2006), Bidart argumenta que la incorporación de tecnologías emergentes no solo mejora la eficiencia administrativa, sino que también promueve la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. Para lograrlo, el sector público debe evolucionar y responder a las demandas de una sociedad cada vez más exigente en términos de acceso a la información y participación ciudadana.

Además, O'Donnell advierte que la falta de adaptación puede conducir a un deterioro en la calidad democrática, ya que las instituciones que no evolucionan corren el riesgo de



volverse ineficaces y desconectadas de las necesidades de la población. La incorporación de nuevas tecnologías no es solo una cuestión de modernización, sino un imperativo para fortalecer los sistemas de gobierno democrática y garantizar que las decisiones públicas respondan a las expectativas y demandas de los ciudadanos en un mundo cada vez más interconectado y digitalizado. Esta perspectiva es reforzada en su obra *La calidad de la democracia en América Latina* (2004), donde analiza las implicaciones de la falta de adaptación institucional. Por su parte, Bidart en *Las organizaciones públicas* (2010), profundiza en cómo las burocracias pueden integrarse a la modernidad tecnológica, asegurando que su funcionamiento responda a las necesidades contemporáneas de la ciudadanía.

Este análisis teórico implica poner en tensión la teoría y la coyuntura, lo que resulta esencial para comprender las complejidades de un espacio político en reestructuración. Es decir, entender el *cambio organizacional*, es decir, un conjunto de alteraciones estructurales y de comportamiento dentro de una organización, tal como lo define Idalberto Chiavenato en su obra *Introducción a la teoría general de la administración* (2004), resulta fundamental para debatir sobre la capacidad de adaptación de los Estados modernos ante el actual entorno en constante transformación. El proceso de adaptación exige no solo un cambio en las temporalidades del trabajo, sino también una flexibilidad y disposición que permitan a las organizaciones políticas enfrentar un entorno de incertidumbre. Así, la capacidad de adaptación se manifiesta no solo en la implementación de nuevas estrategias, sino también en la disposición de las organizaciones para aprender y evolucionar, respondiendo así a los desafíos coyunturales que enfrentan. Esta dinámica de aprendizaje continuo se convierte en un imperativo para garantizar la eficacia y relevancia de las instituciones en un contexto político en constante evolución.

Justamente, este debate es particularmente relevante en los Estados de América Latina y el Caribe (ALC), representantes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los mismos, sostienen que la adaptación a los desafíos planteados por la inteligencia artificial (IA) es crucial para promover el desarrollo socioeconómico y sostenible de los países de la región. Este proceso de adaptación no solo implica la incorporación de tecnologías avanzadas, sino también una respuesta integral a los desafíos específicos de la región en áreas como infraestructura, educación y gobernanza, en sintonía con los debates teóricos aludidos. Según el último estudio del PNUD sobre la estrategias para el desarrollo sostenible en América Latina frente a la Inteligencia Artificial, se destacan tres áreas clave donde América Latina debe concentrar sus esfuerzos para aprovechar los beneficios de la IA, que se encuentran alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Los mismos son: la inversión en infraestructura digital, la educación y capacitación de la fuerza laboral, y el establecimiento de instituciones efectivas para la regulación ética y equitativa de la IA.

- *Desafíos de Infraestructura Digital en América Latina*

Para maximizar las ventajas de la IA, una infraestructura digital sólida es esencial, abarcando acceso generalizado a Internet y servicios digitales confiables. Actualmente, solo el 74,3% de la población de los países de ALC tiene acceso a banda ancha, y solo el 37% cuenta con la conexión adecuada para actividades fundamentales como la educación, el trabajo o el comercio en línea. Estas cifras enmascaran fuertes desigualdades entre zonas rurales y urbanas y entre distintos países de la región. En otras palabras, sólo cinco economías latinoamericanas (Brasil, Chile, Colombia, Perú y México) disponen de capacidades



comerciales para la cobertura 5G, lo cual evidencia una brecha digital que podría intensificar las desigualdades. El desarrollo de una infraestructura pública digital robusta en toda la región es una condición esencial para que la IA beneficie a toda la población.

- *Educación y Capacitación de la Fuerza Laboral para la Era de la IA*

América Latina y el Caribe enfrentan una crisis educativa que dificulta la implementación de la IA. Según el informe *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, llevado a cabo por la OCDE, aproximadamente el 75% de los estudiantes de la región se encuentran por debajo del nivel básico en matemáticas, y el 55 % en lectura. La falta de habilidades en STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) afecta a la fuerza laboral y obstaculiza el desarrollo tecnológico. Las proyecciones del BID indican que la automatización podría impactar entre el 36% y el 43% de los trabajos en la región para 2030, lo que subraya la necesidad urgente de invertir en habilidades adecuadas para el mercado laboral del futuro.

- *Instituciones Efectivas y Marcos Regulatorios para la IA en América Latina*

A medida que la inteligencia artificial (IA) sigue transformando la sociedad, se vuelve esencial establecer un sistema de gobierno robusto que asegure un uso ético y equitativo de estas tecnologías. Las políticas públicas desempeñan un papel fundamental en la creación de ecosistemas digitales inclusivos, promoviendo la alfabetización digital y apoyando modelos de negocio que integren la IA de manera responsable. La implementación de políticas efectivas exige instituciones capaces de adaptarse y responder a un entorno tecnológico en constante evolución. En la actualidad, sólo seis países de la región (Chile, Brasil, Uruguay, México, Costa Rica y Argentina) cuentan con estrategias específicas para la IA, lo que resalta la necesidad de un compromiso colaborativo que involucre a la academia, la sociedad civil y el sector privado.

Proyectos como *Are countries ready for AI? How they can ensure ethical and responsible adoption (2023)*, implementados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ofrecen una orientación valiosa en materia regulatoria y ética a los gobiernos de la región. De manera simultánea, para mitigar los riesgos asociados con la IA, el PNUD está llevando a cabo evaluaciones de preparación, proporcionando a los países herramientas clave para diseñar e implementar políticas que garanticen un desarrollo ético y responsable de la inteligencia artificial. Esta sinergia entre actores diversos es crucial para maximizar los beneficios de la IA y abordar sus desafíos, creando un futuro más inclusivo y sostenible.

Marco regulatorio en materia de IA a nivel mundial y el caso de Argentina

La adaptación de los Estados modernos a los desafíos que plantea la inteligencia artificial (IA) es un proceso que va más allá de la simple incorporación de tecnologías de vanguardia, ya que también requiere la formulación de marcos regulatorios que guíen su uso responsable. La ausencia de una regulación adecuada puede provocar abusos y generar riesgos que comprometen la privacidad y los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ende, es imperativo que los Estados revisen y modernicen sus normativas para enfrentar las complejidades asociadas a la IA, asegurando un balance entre innovación y protección social.

El debate sobre cómo emplear y regular la inteligencia artificial, creando marcos jurídicos que permitan su desarrollo en beneficio de la comunidad mientras se resguardan los derechos humanos, es fundamental. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo



Económico (OCDE) cuenta con un Consejo sobre Inteligencia Artificial que ha publicado recomendaciones generales firmadas por 42 países, incluyendo Argentina. Estas recomendaciones apuntan a la responsabilidad y transparencia en la creación y uso de tecnologías de IA, así como al impulso estatal en la investigación y cooperación internacional en temas vinculados con esta.

A nivel global, la regulación de la IA ha cobrado relevancia en diversas jurisdicciones. La Unión Europea aprobó en marzo de 2023 una ley destinada a regular la inteligencia artificial a nivel mundial, buscando reducir la incertidumbre respecto a los riesgos asociados, como sesgos y decisiones erróneas en sistemas automatizados, la pérdida de fuentes laborales y su uso para fines delictivos (Comisión Europea, 2023). Esta regulación prohíbe aplicaciones de IA que atentan contra los derechos de la ciudadanía, como la categorización biométrica y la captura indiscriminada de imágenes faciales para bases de datos de reconocimiento facial.

En Estados Unidos, ya existen leyes que abordan aspectos éticos y sociales, incluyendo regulaciones de privacidad y protección de datos relevantes en la recopilación y uso de información en sistemas de IA (Cohen, 2020). Además, la ley de Protección de la Privacidad de los Consumidores de California (CCPA) del 2020, se ha destacado porque representa un intento concreto de ofrecer un control más efectivo a los consumidores sobre sus datos personales y establecer un marco más claro para la privacidad en la era digital. Sin embargo, no existe una legislación federal integral sobre IA a nivel nacional en EE. UU. Aunque varios estados están trabajando en leyes de IA, a nivel federal la regulación sigue siendo incipiente. En Canadá, lanzó la Estrategia Nacional de IA de Canadá en 2017, con el objetivo de impulsar la investigación y el desarrollo responsable de la IA, mientras que el gobierno ha mantenido un enfoque en la ética y la transparencia a través de diversas consultas sobre regulaciones de IA, especialmente en 2023.

En Japón, el Ministerio de Economía, Comercio e Industria presentó en 2022 un marco de gobernanza para la IA, centrándose en promover un uso ético de la IA que respete los derechos humanos y fomente la confianza en las tecnologías emergentes. En el Reino Unido, se ha lanzado un enfoque basado en principios para regular la IA, buscando promover la innovación mientras se asegura que se aborden los riesgos relacionados con la privacidad y la discriminación. En cuanto a China, La Ley de Protección de Información Personal (PIPL - Personal Information Protection Law) del 2021 es una ley que establece restricciones y protecciones a la recopilación y transferencia de datos personales, considerándose una de las leyes de datos más estrictas del mundo.

Por su parte, en América Latina y el Caribe, varios países han comenzado a desarrollar marcos legislativos para regular la inteligencia artificial (IA) en el contexto de una digitalización acelerada. Argentina ha liderado este proceso, pero otros países, como Brasil, México, Colombia, Perú y Chile, también están avanzando en la materia. Brasil presentó en 2021 el Proyecto de Ley 21/2020, conocido como la Ley Brasileña de IA, que establece principios éticos y normas de transparencia, junto con la creación de un sistema de gobernanza para supervisar su implementación. Aunque aún no ha sido aprobada la ley también propone un sistema de clasificación de riesgos asociados con los sistemas de IA. México, por su parte, ha impulsado la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (2020-2024), que busca fomentar el desarrollo de la IA en áreas clave como la salud y la educación, asegurando a su vez la protección de datos personales y la ética en su uso.



En Colombia, la Política Nacional de Inteligencia Artificial, adoptada en 2020, propone principios de ética y transparencia, además de establecer una estructura institucional para gestionar la IA en el país. Perú ha desarrollado una Política Nacional de Inteligencia Artificial, orientada a promover la innovación tecnológica y la investigación. La política también destaca la necesidad de garantizar la protección de derechos fundamentales, como la privacidad y la seguridad individual. Finalmente, Chile, con su Política Nacional de Inteligencia Artificial, lanzada en 2018, busca posicionarse como un líder regional, enfocándose en la innovación tecnológica, la ética en el uso de la IA y la cooperación internacional, con énfasis en sectores clave como la educación, la salud y la minería, además de garantizar la protección de datos personales. Estos avances reflejan un creciente interés en la región por regular la IA, con un enfoque común en la ética, la transparencia y la protección de datos personales.

En Argentina, actualmente existen más de 60 proyectos de ley en la Legislatura Nacional relacionados con la IA, que buscan establecer un marco legal para la investigación, desarrollo, uso y regulación de la inteligencia artificial, garantizando la protección de los derechos humanos, la privacidad y la seguridad de los ciudadanos. Entre las iniciativas, se proponen modificaciones al Código Penal para sancionar delitos que involucren el uso de IA. Un proyecto (2469-S-2023), presentado en el Senado en agosto de 2023, sugiere que las organizaciones, tanto públicas como privadas, que participen en el desarrollo o uso de IA se registren en un Registro Nacional de Sistemas de Inteligencia Artificial, lo que permitirá realizar las evaluaciones de impacto correspondientes. Siguiendo la regulación europea, se establecerán niveles de riesgo asociados a los sistemas de IA: limitado, mínimo, alto e inaceptable.

Asimismo, en la Cámara de Diputados se encuentra otro proyecto (0805-D-2024) que promueve la responsabilidad algorítmica y la regulación de tecnologías como los algoritmos verdes y la robótica. Este proyecto busca establecer un marco regulatorio que fomente la responsabilidad y la transparencia en el uso de algoritmos e IA, promoviendo la investigación en robótica y el desarrollo de algoritmos verdes, asegurando que la evolución tecnológica se realice de manera ética y responsable. Argentina también ha avanzado en la creación de políticas públicas y marcos normativos que aborden los retos éticos, legales y sociales asociados al uso de la inteligencia artificial en diversos sectores de la economía.

En este marco, La Cumbre Mundial sobre la Seguridad de la Inteligencia Artificial que se celebrará en noviembre de 2024 en San Francisco, que reunirá a distintos países del mundo, entre los que se incluyen Estados Unidos y China, además de varios miembros de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, será un evento clave para abordar los riesgos asociados con la IA y discutir regulaciones internacionales. Este evento se enmarca dentro de una serie de cumbres globales, incluidas las celebradas en Seúl en mayo de 2024 y la próxima en París en febrero de 2025.

Por otro lado, a medida que la regulación de la inteligencia artificial avanza a nivel global, la discusión sobre su impacto y necesidad de supervisión también está reflejando las preocupaciones de líderes tecnológicos, impulsores de los principales avances. En este contexto, Sam Altman, CEO de OpenAI, en mayo de 2023, pidió una regulación más estricta para asegurar que el desarrollo de la IA sea seguro y beneficioso para la humanidad, en una audiencia ante el Congreso de los Estados Unidos. Asimismo, en septiembre de 2023, el Future of Life Institute (FLI) advirtió sobre los riesgos existenciales que la inteligencia artificial podría representar para la humanidad y pidió una pausa en su desarrollo. La carta



“*Open Letter on Artificial Intelligence*” (Carta Abierta sobre la Inteligencia Artificial), firmada por líderes tecnológicos como Elon Musk y Steve Wozniak y otros, se emitió en un contexto de creciente interés público por aplicaciones de IA generativa como ChatGPT. En ella, los firmantes urgieron a los gobiernos y a las organizaciones internacionales a tomar medidas para regular la IA de manera responsable, reconociendo sus vastos beneficios pero también sus peligros potenciales.

En este contexto, a medida que la automatización y la IA ganaban relevancia, la discusión sobre la renta básica universal (RBU) se intensificó como una solución frente a la posible pérdida de empleos debido a la automatización. En particular, en 2017, Elon Musk y Bill Gates destacaron en varias entrevistas y eventos públicos que la automatización y la IA podrían llevar a una creciente desigualdad económica, lo que justificaría una renta básica universal para asegurar que las personas puedan tener un nivel mínimo de sustento. Por su parte, Guy Standing, un destacado defensor de la renta básica, ha argumentado desde la década de 2010 sobre la necesidad de la RBU para contrarrestar los efectos de la precarización del trabajo, un fenómeno vinculado a la automatización y la creciente brecha económica generada por la IA. Desde el 2020 hasta la actualidad, la RBU ha sido objeto de debates tanto en foros académicos como políticos, con economistas, políticos y defensores del bienestar social explorando cómo podría implementarse para mitigar los efectos de la automatización y garantizar la seguridad económica de las personas. Diversos estudios y proyectos piloto se están llevando a cabo en varios países para evaluar la viabilidad de la RBU como respuesta a la precarización del trabajo en un futuro dominado por la tecnología.

Así, la regulación de la IA, la responsabilidad algorítmica y la discusión sobre la renta universal se entrelazan en un esfuerzo más amplio por crear un futuro donde la tecnología beneficie a la sociedad en su conjunto, garantizando la justicia social y los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Por ejemplo, el Gran Debate Nacional en Francia (2019) involucró a más de un millón y medio de personas en un esfuerzo por reformar políticas, mostrando cómo las plataformas digitales pueden facilitar la participación ciudadana, aunque también resaltan los desafíos asociados con su implementación. De manera similar, la Conferencia sobre el Futuro de Europa permitió que cinco millones de personas expresaran sus opiniones sobre reformas políticas, evidenciando el potencial de la IA para mejorar el diálogo entre ciudadanos y gobiernos.

En conclusión, a medida que los Estados modernos enfrentan la revolución que representa la inteligencia artificial, es crucial que sus instituciones no solo se adapten, sino que también se anticipen a los cambios. La intersección entre la IA y los sistemas de gobierno exige una comprensión profunda de estas dinámicas, y la capacidad de adaptación se convierte en un factor determinante para el éxito en la implementación de políticas que respondan a las nuevas realidades sociales y tecnológicas. Así, el fenómeno de la inteligencia artificial se puede interpretar como un recurso que, manejado de manera responsable, tiene el potencial de beneficiar a las sociedades y fortalecer la democracia.

La regulación de la inteligencia artificial se ha convertido en una prioridad global, con esfuerzos significativos en diversos países para establecer marcos normativos que promuevan su uso responsable. La intersección entre la innovación tecnológica y la protección de los derechos humanos exige una colaboración internacional robusta y un compromiso firme por parte de los Estados para anticiparse a los desafíos que plantea la IA, asegurando que sus beneficios se distribuyan de manera equitativa entre todos los ciudadanos.



Explorando el potencial de la Inteligencia Artificial en los sistemas de gobierno: casos de éxito internacional y oportunidades para la Provincia de Santa Fe y Argentina

La inteligencia artificial (IA) se está posicionando como una herramienta transformadora en el ámbito gubernamental, con casos de uso exitosos en diversos países que ofrecen oportunidades valiosas para la Argentina y, específicamente, para la provincia de Santa Fe. Uno de los ejemplos más destacados es Prometea, implementado en Buenos Aires, que ha demostrado su eficacia en la resolución de casos relacionados con derechos humanos. Este sistema de IA ha logrado una coincidencia del 90% entre las decisiones de fiscales y las predicciones del sistema, lo que ha permitido reducir significativamente el tiempo necesario para preparar dictámenes judiciales y, por ende, mejorar la eficiencia del sistema judicial.

Por su parte, en Rosario, el intendente Pablo Javkin, presentó en agosto de 2023 la incorporación de cámaras de videovigilancia con inteligencia artificial (IA) en el Centro Integrado de Operaciones (CIOR)⁴⁵⁸. Estas cámaras avanzadas, que cuentan con capacidades de reconocimiento facial y de objetos, optimizan la vigilancia y mejoran la eficiencia del sistema. Las mismas pueden detectar ruidos inusuales, como balaceras o accidentes, y emitir alertas automáticas conectadas directamente al servicio de emergencia 911, lo que agiliza la respuesta ante situaciones críticas. Además, el CIOR integra otras tecnologías como botones de pánico, alarmas comunitarias y geolocalización de vehículos y personal municipal, lo que mejora la gestión de la seguridad pública. Tareas que se ven reforzadas, ya que con estas incorporaciones tecnológicas, una sola persona puede monitorear varios puntos de monitoreo (PM) de manera simultánea, lo cual permite que los operadores que ya no cumplen funciones de vigilancia puedan abordar otras tareas administrativas en pos de optimizar la atención al ciudadano y la prevención de incidentes.

En contracara, ejemplos internacionales, como el sistema de crédito social, implementado en 2019 en China, que evalúa el comportamiento de sus ciudadanos mediante IA, evidencian cómo la IA puede influir en aspectos de la vida pública, afectando el acceso a servicios y generando un modelo de control que suscita críticas por su falta de transparencia. Este sistema monitorea la conducta de los ciudadanos y empresas mediante algoritmos de IA que recopilan datos de diversas fuentes, como redes sociales, comportamiento financiero y cumplimiento de la ley. Este sistema recompensa con puntuaciones altas comportamientos considerados positivos, como pagar facturas a tiempo o involucrarse en actividades comunitarias, mientras que infracciones de tráfico o deudas llevan a una puntuación baja. Las implicaciones de este sistema pueden influir en el acceso a servicios, préstamos, y oportunidades laborales, generando críticas sobre la transparencia y el potencial abuso en la vigilancia y el control social.

En Colombia, iniciativas como PretorIA y Justicia Digital están utilizando la inteligencia artificial (IA) para transformar el sistema judicial. PretorIA utiliza algoritmos avanzados para leer y analizar demandas, identificando criterios legales relevantes en las tutelas, lo que permite a los jueces centrarse en casos más complejos. Gracias a esta automatización, se acelera el proceso judicial, reduciendo la carga de trabajo repetitiva y mejorando la eficiencia. Por otro lado, Justicia Digital emplea IA para procesar grabaciones de audio de sentencias, lo que no solo agiliza la transcripción de las decisiones judiciales,

⁴⁵⁸ Rosario3. (24/08/2023). *Javkin inauguró un nuevo centro de monitoreo con inteligencia artificial: “Es la tecnología que la ciudad necesitaba”*. Disponible en: [Javkin inauguró un nuevo centro de monitoreo con IA en el CIOR](#)



sino que también facilita su análisis y almacenamiento, mejorando la gestión y acceso a la información en el sector judicial.

Justamente, el avance de la tecnología profunda (deeptech) requiere un fortalecimiento de las infraestructuras digitales y una innovación constante para asegurar un desarrollo sostenible y equitativo. Herramientas como ChatGPT y otros modelos de lenguaje (LLMs) pueden potenciar las capacidades del Estado al mejorar la atención al ciudadano y la capacitación de los empleados públicos. Además, plataformas como Waalaxy ofrecen la posibilidad de automatizar procesos de comunicación y generación de leads, facilitando una interacción más efectiva entre el gobierno y la ciudadanía. Asimismo, Opus Clips representaría una herramienta innovadora para la automatización de contenido audiovisual, lo que podría enriquecer la difusión de políticas públicas y aumentar la accesibilidad de la información.

Recientemente, en mayo del 2024, el presidente de Argentina realizó una visita a Silicon Valley, lo que podría representar un paso significativo hacia el objetivo de posicionar al país como un actor relevante en el ámbito de la inteligencia artificial. Esta iniciativa sugiere la importancia de desarrollar un ecosistema que facilite la implementación de proyectos piloto de IA, permitiendo el aprendizaje y la creación de un centro de conocimiento que no solo podría atraer inversiones, sino también contribuir a la formación del talento especializado necesario para afrontar los desafíos de esta nueva era tecnológica. En este sentido, campos de acción aún inexplorados como la agricultura de precisión, la gestión de recursos hídricos, la educación personalizada, la salud pública, la seguridad ciudadana y el desarrollo sostenible ofrecen un amplio abanico de posibilidades para mejorar la calidad de vida y potenciar el desarrollo de la provincia a través de herramientas de inteligencia artificial. Sin embargo, la existencia de un vacío en la disponibilidad de talento en este campo podría ser un obstáculo, lo que subraya la relevancia de considerar inversiones en educación y capacitación para maximizar el potencial de desarrollo en el sector.

La IA tiene el potencial de abordar diversos desafíos globales, desde el cambio climático hasta la pobreza, pasando por el desarrollo de soluciones que mejoren la salud pública. Esta tecnología puede beneficiar a la humanidad de múltiples maneras, como la posibilidad de movilizar prótesis mediante órdenes desde el cerebro o desarrollar estrategias para enfrentar la crisis climática. Asimismo, la inteligencia artificial aplicada al cambio climático ofrece nuevas formas de modelar, predecir y mitigar los efectos del calentamiento global, optimizando la distribución de energías renovables y facilitando la gestión de desastres naturales. Y en el sector financiero, la IA se puede utilizar para mejorar la toma de decisiones de inversión, prevenir fraudes y personalizar servicios financieros, lo que podría tener efectos profundos sobre la estabilidad económica y la accesibilidad financiera.

En relación a otros campos, la IA promete desempeñar un papel crucial en la salud pública, donde puede facilitar diagnósticos más rápidos y precisos, gestionar recursos sanitarios de manera más eficiente y predecir brotes de enfermedades. Por ejemplo, el uso de Drones Zipline para entregar medicamentos a poblaciones vulnerables, tal como se ha implementado en Ruanda, India, Ghana y Tanzania, o la aplicación de IBM Watson Health para implementar diagnósticos médicos a través de sistemas inteligentes, son solo algunas de las aplicaciones que podrían marcar una diferencia significativa en Argentina.

La implementación de la IA en estos contextos no solo mejora la eficiencia administrativa, sino que también tiene el potencial de ofrecer aspectos positivos para la



sociedad en general. También puede facilitar la inclusión de personas con discapacidades, mejorando su calidad de vida mediante herramientas que les permiten superar barreras físicas. Por lo tanto, el desafío radica en incorporar la IA de manera ética y equilibrada, buscando que sea una herramienta que potencie el crecimiento económico y el bienestar social.

Reflexiones finales

El avance de la tecnología es un fenómeno inevitable que, en lugar de ser frenado, debe ser incorporado de manera estratégica y creativa para potenciar el desarrollo democrático. La integración de innovaciones como la inteligencia artificial en la administración pública no solo brinda oportunidades para mejorar la eficiencia y la transparencia, sino que también plantea el desafío de adaptar las capacidades del Estado a un entorno en constante evolución. En este sentido, el impacto de la IA en los sistemas democráticos contemporáneos constituye un desafío multidimensional, que puede ser tanto una amenaza como una oportunidad, dependiendo de cómo se gestionen las oportunidades y los riesgos que esta tecnología conlleva.

La IA tiene el potencial de redefinir no sólo la naturaleza del trabajo, sino también las dinámicas de poder que estructuran el orden mundial. En un contexto de aceleración tecnológica, la velocidad vertiginosa de la innovación exige una respuesta rápida y bien fundamentada por parte de los gobiernos y las instituciones democráticas. Si no se actúa con prudencia y compromiso, las consecuencias negativas de esta revolución podrían superar las capacidades de los sistemas democráticos, afectando tanto la estabilidad política como la equidad social. Por ello, es fundamental abrir un debate profundo y multidisciplinar sobre cómo gestionar estos avances de manera que se maximicen sus beneficios sin comprometer los principios democráticos.

En este marco, es crucial que los gobiernos adopten un enfoque proactivo en la regulación y el uso de estas tecnologías. Esto implica el desarrollo de marcos legislativos que protejan la privacidad y los datos personales, al tiempo que fomenten la innovación y la competitividad en el sector tecnológico. Un contexto normativo sólido puede actuar como un catalizador para la confianza pública, facilitando la adopción de tecnologías emergentes de manera que se respeten los derechos ciudadanos. De este modo, la IA puede convertirse en una herramienta poderosa que, bien gestionada, potencie la capacidad del gobierno para gestionar los recursos públicos de manera más eficiente y transparente.

No obstante, su integración en la administración pública debe ir acompañada de principios claros de responsabilidad y transparencia. El acceso ciudadano a la información sobre el uso de algoritmos y tecnologías de IA en la toma de decisiones gubernamentales es esencial para garantizar la confianza en las instituciones. En este sentido, la transparencia no solo refuerza la legitimidad de las decisiones políticas, sino que también fomenta la rendición de cuentas y previene el uso indebido de la tecnología para fines de control social o manipulación. Los gobiernos deben asegurar que los sistemas de IA sean implementados de manera ética, sin sesgos algorítmicos que puedan comprometer los derechos de los ciudadanos.

Un aspecto clave en este contexto es la cuestión de los derechos digitales, o *data rights*, que implica garantizar que los individuos mantengan el control sobre su propia información personal. Dado que los datos se han convertido en una mercancía valiosa, la protección de la



privacidad y la autonomía personal frente a las grandes corporaciones y los gobiernos resulta esencial. La legislación debe evolucionar para garantizar el respeto a los derechos digitales, promoviendo la transparencia y el control ciudadano sobre el uso de sus datos. De esta manera, la IA puede contribuir a fortalecer los derechos democráticos en lugar de socavarlos.

La participación pública en la toma de decisiones sobre el uso de la IA es esencial para fortalecer las democracias, ya que involucrar a diversos actores sociales en el proceso de integración de esta tecnología en las políticas públicas garantiza que las soluciones sean inclusivas y respondan a las necesidades de toda la sociedad. Esta colaboración entre gobiernos, academia, sociedad civil y sector privado permite maximizar los beneficios de la IA, priorizando no solo los avances tecnológicos, sino también el bienestar colectivo y la justicia social. En este sentido, la IA debe considerarse como una herramienta para optimizar los procesos y mejorar la calidad de los servicios públicos, lo que incluye el análisis eficiente de datos, la identificación de áreas de mejora en la gestión de recursos y el ofrecimiento de soluciones innovadoras. Así, la IA no solo moderniza la administración pública, sino que contribuye a un Estado Abierto, centrado en el bienestar de la población.

Si se gestionan adecuadamente los riesgos y oportunidades de la IA, esta tecnología puede fortalecer las capacidades gubernamentales y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; de lo contrario, podría amenazar los valores democráticos y exacerbar las desigualdades sociales. Por ello, es esencial que este proceso esté guiado por principios de transparencia, participación y colaboración entre los gobiernos y la sociedad bajo la intención de garantizar que la IA se convierta en un aliado para la construcción de un futuro más justo y equitativo para todos. La pregunta central que debemos plantearnos es: ¿cómo podemos asegurar que los beneficios derivados de estos avances tecnológicos se distribuyan equitativamente y que todos los ciudadanos desempeñen un rol activo en esta nueva era digital?

Desde una perspectiva regional, la propuesta del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), destacando tres áreas clave para abordar los desafíos de la IA en América Latina resulta fundamental. En otras palabras: la inversión en infraestructura digital, la capacitación de la fuerza laboral para la era de la IA y la creación de marcos regulatorios efectivos. Este enfoque integral es crucial para asegurar que la IA beneficie a toda la sociedad, no solo a los sectores más favorecidos. La infraestructura digital es la base para garantizar que la tecnología esté al alcance de todos, mientras que la capacitación de la fuerza laboral debe ir más allá de la adquisición de habilidades técnicas, incorporando también una conciencia ética sobre el uso responsable de la IA. La educación en estos temas debe ser holística, abarcando tanto habilidades técnicas como el desarrollo de capacidades críticas y analíticas que permitan a los ciudadanos interactuar con la tecnología de manera informada y ética. La inclusión digital y el acceso a oportunidades deben ser prioridades en este contexto. De esta manera, la fuerza laboral no solo podrá mantenerse vigente en el mercado laboral, sino que también podrá influir de manera más equitativa en los procesos democráticos y sociales.

La clave para garantizar que la IA se convierta en un aliado de las democracias radica en la capacidad de gestionar de manera adecuada sus implicaciones éticas, políticas y sociales. Si adoptamos un enfoque proactivo en la regulación normativa, la educación y la construcción de instituciones robustas, podremos integrar la IA en los sistemas democráticos de manera que beneficie a toda la sociedad. De este modo, la IA no será solo una herramienta de control o eficiencia, sino un motor de progreso y justicia en la era digital. Sin lugar a



dudas, el desafío central es cómo se gestionará su integración en un mundo interconectado y globalizado.

Fuentes de información utilizadas:

- Bidart, G. (2006). *La burocracia y el Estado*.
- Bidart, G. (2010). *Las organizaciones públicas*.
- Cadwalladr, C. (2019). *Cambridge Analytica a year on: 'A lesson in institutional failure'*. The Guardian. Disponible en: <https://www.theguardian.com/news/2019/mar/17/cambridge-analytica-a-year-on-a-lesson-in-institutional-failure>
- Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la teoría general de la administración*.
- Cohen, J. E. (2020). *Privacy and artificial intelligence: Legal implications*. Harvard Journal of Law & Technology, 33(1), 101-129.
- Comisión Europea. (2023). *Propuesta de ley sobre inteligencia artificial*. Recuperado de <https://ec.europa.eu>
- Consejo de Seguridad Nacional & Oficina de Ciencia y Tecnología de la Casa Blanca. (2024). *Memorandum on advancing the United States' leadership in artificial intelligence; harnessing artificial intelligence to fulfill national security objectives; and fostering the safety, security, and trustworthiness of artificial intelligence*. Disponible en: [Memorandum on Advancing the United States' Leadership in Artificial Intelligence; Harnessing Artificial Intelligence to Fulfill National Security Objectives; and Fostering the Safety, Security, and Trustworthiness of Artificial Intelligence | The White House](#)
- Feinmann, E. (2024, junio 24). Polo tecnológico en la Argentina: la IA y el futuro de las empresas. Rebeca Hwang en LN+. Entrevista en LN+. Disponible en: [Polo tecnológico en la Argentina: la IA y el futuro de las empresas. Rebeca Hwang en LN+](#)
- Future of Life Institute. (2023, septiembre). *Carta sobre los riesgos de la IA*.
- Gates, B. (2024). *¿Y ahora qué? El futuro según Bill Gates* [Documental]. Netflix.
- Gobierno del Reino Unido. (2022). *Principios de la regulación de la inteligencia artificial*. Recuperado de <https://www.gov.uk>
- Hamdar, Y., Massally, K. N., & Peiris, G. (2023, 25 de abril). *Are countries ready for AI? How they can ensure ethical and responsible adoption*. UNDP.
- Hernández, J. [Divulgador tecnológico]. Varios videos de su canal de YouTube: @la_inteligencia_artificial
- Instituto Global McKinsey. (2017). *Harnessing automation for a future that works*.
- Korte Martin (2020). *The impact of the digital revolution on human brain and behavior: where do we stand?*
- Ministerio de Economía, Comercio e Industria de Japón. (2022). *Marco de gobernanza para la inteligencia artificial*. Recuperado de <https://www.meti.go.jp>
- Netflix. (2019). *The Great Hack* [Película documental]. Netflix. Dirigido por Karim Amer y Jehane Noujaim.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2022). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2019). *Recomendación de la OCDE sobre inteligencia artificial*
- O'Donnell, G. (1994). *Democracia delegativa*.
- O'Donnell, G. (2004). *La calidad de la democracia en América Latina*.



- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2024) *La revolución de la Inteligencia Artificial (IA) ya está aquí: ¿Cómo responderá América Latina y el Caribe?*. Disponible en: [La revolución de la Inteligencia Artificial \(IA\) ya está aquí](#)
- Russell, S., & Norvig, P. (2010). *Artificial Intelligence: A Modern Approach*.
- Sánchez, M. (2023). *Proyectos de ley sobre inteligencia artificial en Argentina*. *Diario de la Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com>
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Foro Económico Mundial.
- *Proyectos de ley en la Legislatura Argentina: Proyecto de ley 2469-S-2023 y Proyecto de ley 0805-D-2024*.
- Zuboff, S. (2019). *The age of surveillance capitalism: The fight for a human future at the new frontier of power*. PublicAffairs.



Elecciones y nuevas tecnologías ¿realidad o ficción?

Magalí Ojeda

Estudiante de Ciencia Política en la Universidad Nacional de La Matanza
maga1602@outlook.com

Lucía Rodríguez

Estudiante de Ciencia Política en la Universidad Nacional de La Matanza
luciarodriguez4@gmail.com

Resumen

En el presente trabajo nos proponemos reflexionar sobre la influencia que las nuevas tecnologías tienen al momento de elegir a los representantes de gobierno en el contexto electoral. De este modo, estableceremos el marco teórico que nos permitirá pensar en torno a este fenómeno. En consecuencia, como una actividad que se desprende del Proyecto de Investigación CyTMA2 C2DER-083 “La literatura y la enseñanza del Derecho público: fundamentos, modos y perspectivas de una vinculación para el fortalecimiento de la democracia”, buscaremos identificar similitudes y diferencias con el cuento de Isaac Asimov *Sufragio Universal (Franchise)*. Consideramos que explorar la narrativa de la ciencia ficción nos permitirá posicionarnos desde una perspectiva que habilite un modo de abordar la teoría conceptual a partir de la cual podremos imaginar una forma de relación política que en un futuro nos acerque cada vez más a los valores ideales de la democracia y a una convivencia más justa.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

El debate acerca de la democracia es un debate complejo ya que presenta diversas variantes tanto en su definición conceptual como en su puesta en práctica. Es por ello que, en primer lugar, realizaremos un recorrido a través del cual transitaremos por las características más relevantes de las diversas concepciones de democracia a través de la historia. En segundo lugar, reflexionaremos acerca del rol que cumple el proceso electoral en la legitimación del sistema político y, por el otro lado, de qué modo la elección de los representantes de gobierno se ve influenciada por las nuevas tecnologías.

En este sentido, nuestra propuesta se relaciona con vincular un cuento de ciencia ficción de Isaac Asimov con las definiciones que abordaremos durante el presente trabajo. Es así como, en consonancia con el Proyecto de Investigación “La literatura y la enseñanza del Derecho público: fundamentos, modos y perspectivas de una vinculación para el fortalecimiento de la



democracia”, nuestro objetivo principal se centrará en explorar el cuento en función de los aspectos anteriormente mencionados para pensar en torno a la distancia entre la ficción que presenta Asimov y la realidad enmarcada en la teoría.

Sufragio Universal, en su título original *Franchise*, fue publicado en 1955 en la revista *If* de ciencia ficción y, en términos generales, relata el proceso mediante el cual se elige a quien será el próximo presidente de Estados Unidos hacia el año 2008. La historia tiene como protagonista a Norman Muller, un hombre con una vida sin nada de extraordinario más allá de algún momento de euforia o tristeza. Estaba casado, tenía una hija pequeña y un trabajo común por lo que consideraba que obtenía lo suficiente de la vida. Los días transcurrían sin grandes sobresaltos, hasta que Phil Handley llamó a la puerta de la casa de la familia Muller. Hacía ya tiempo que el viejo sistema electoral, en el que *todos* aquellos en condiciones de votar podían hacerlo, había sido reemplazado por uno diferente en el que tan sólo *un sufragista*, gracias a la intervención de Multivac, era suficiente para definir una elección.

Desde nuestro lugar de estudiantes, nos resulta interesante pensar cómo *Sufragio Universal*, en el año 1955, es capaz de poner el foco en la influencia que las nuevas tecnologías pueden tener en el acto electoral y cómo, en la actualidad, esa influencia nos lleva a diferentes interrogantes, entre ellos, a preguntarnos por la ausencia de reglamentación en el uso de ellas y su impacto en este proceso.

Un breve recorrido por las concepciones democráticas

La democracia, en términos conceptuales y de régimen político, se presenta como un fenómeno dinámico que, a través del tiempo, ha transitado transformaciones lo que implica que su definición sea compleja, multifacética y ambigua (Méndez Parnes et al., 2007). Es por este motivo que consideramos pertinente realizar un breve recorrido histórico por sus diversas concepciones, resaltando las principales características con especial énfasis en el rol de las elecciones.

Si tomamos como referencia el texto de Leandro Molino (2009) *Democracia y Democratizaciones* podríamos preguntarnos cuáles son las normas y las instituciones que distinguen a un régimen democrático. El autor en su escrito menciona que durante años se ha discutido sobre el significado del término “democracia” qué etimológicamente podría identificarse como “el poder del pueblo” y que ha sido adoptado por casi todos los políticos y los ideólogos llegando a ser bastante corriente en la política.

En primer lugar, mencionaremos a la forma de democracia clásica, siguiendo el texto de Sofía Respuela (2005) *La Democracia: Una discusión en torno de sus significados*. Podemos observar su surgimiento, que podría ubicarse en Atenas durante el siglo V a.C., en donde sus ciudadanos participaban en la Asamblea y tomaban decisiones en búsqueda del bien común. En aquel entonces, era el pueblo el que decidía sobre sus problemas en forma directa y los votos de sus ciudadanos tenían el mismo peso.



Sin embargo, en este tipo de democracia, solamente podía asistir a la Asamblea un grupo limitado de hombres *libres* mayores de veinte años, es decir, cuya vida material esté resuelta y no precisaran trabajar para su propia subsistencia. Más allá de las generalidades, lo que nos interesa preguntarnos es cómo era el sistema de elección en este tipo de democracia clásica. En definitiva, cuál era la manera en la que los ciudadanos decidían quiénes estaban capacitados para desempeñarse en los cargos públicos. Siguiendo a Respuela (2005), en la democracia ateniense eran los diferentes *demos* los que elegían a sus candidatos para que los representen en el Consejo o en otros órganos y la elección se iniciaba al azar. Luego, estos elegidos formarían parte de una lista y quienes finalmente desempeñarían el cargo eran seleccionados de esa lista por un nuevo sorteo.

La particularidad de este método es su pretensión de igualar las posibilidades de todos para acceder a un puesto de mando en los cargos públicos, mandos que eran cortos y sin reelección. Además, los candidatos elegidos recibían una paga por sus servicios. Si bien la autora detalla con claridad la forma de selección de candidatos para diversos puestos a partir de la constitución de Clístenes reformada en el 507 a. C., nos detenemos en esta etapa por ser la primera y por considerarla como aquella que abre el espacio de participación.

Para continuar, proponemos partir de la cita que introduce Casas (2008) y que le pertenece a Bernard Manin, para resaltar la diferencia entre la democracia clásica, que presenta una no total exclusión de los representantes del pueblo en la administración, y la desarrollada en las repúblicas modernas, que sí presenta una total exclusión del pueblo como un colectivo de cualquier participación en el gobierno.

En este sentido, si nos posicionamos alrededor del surgimiento de la noción de república y retomando el texto de Respuela (2005), podríamos observar que la autora presenta como la preocupación central de esta nueva concepción a la búsqueda de mecanismos que eviten la posibilidad de corrupción de los liderazgos.

Por ello, Respuela (2005) sostiene que el sistema republicano trató de elaborar una Constitución y con ella producir un diseño institucional que permita equilibrar los intereses de las distintas facciones y grupos que surgen al interior de lo social, ya que es desde allí donde provienen las principales amenazas y conflictos políticos.

Ahora bien, la autora toma de referencia la distinción de Dahl quien logra identificar dos versiones de republicanismo en torno al desarrollo que tuvieron en la consolidación de Estados Unidos. Estos son el *republicanismo aristocrático* y el *republicanismo más democrático*.

Respecto del primero de ellos, si bien el pueblo debía participar en la toma de decisiones, se creía que el principio de soberanía popular, es decir, el derecho del pueblo de formar parte de las decisiones tomadas por el gobierno debía ser limitada. Esta concepción era justificada por la visión de que el pueblo no era un sujeto del cual se podría confiar totalmente, ya que las masas eran más bien impulsivas. Por ello, era necesario proteger al sistema y a las



instituciones de estos impulsos: la función del pueblo ya no sería gobernar sino a través de sus gobernantes, quienes sí serían los que decidan sobre las cuestiones públicas en función del bien común.

En contraposición a ello, para el republicanismo más democrático, el problema no es el pueblo ya que la mayor fuente de peligros y perversiones se dan en los elementos aristocráticos y oligárquicos que existen en la comunidad. En este sentido, la tarea constitucional consistiría en proyectar un sistema que, de algún modo, supere la tendencia inevitable a la preponderancia de los pocos o de uno. A diferencia de los republicanos aristocráticos, los demócratas verían con mayor recelo la salida de equilibrar con diferentes instituciones los distintos intereses. Por ello, toman la concepción de Montesquieu, basada en la división del poder en tres ramas: el legislativo, el ejecutivo y el judicial y en su separación constitucional e institucional.

Para seguir avanzando, observamos que Respuela (2005) afirma que el tipo de democracia que surge a partir del siglo XVII, que es la democracia liberal, se centrará en la limitación del poder de la autoridad para dejar espacio al individuo y proteger al ciudadano y sus libertades frente al poder del Estado y frente a los otros. Por ello, el liberalismo articula una serie de conceptos centrales como lo son la concepción del sujeto como poseedor de derechos, la representación, el nuevo concepto de libertad y el gobierno a la vez legal y constitucional.

En este tipo de democracia liberal surge una nueva concepción de sociedad centrada en los individuos libres e iguales, en quienes “residirá la soberanía popular, fundamento de la democracia y del derecho de los ciudadanos a hacer la ley y elegir a sus representantes” (p.286). En el marco de la aparición de esta nueva forma de comprender al mundo es que surge el gobierno representativo. De este modo, se incorpora el componente de la representación, al decir de Respuela (2005), un componente no democrático que modifica a la misma democracia ya que se convierte en una democracia representativa.

Ahora bien, al entender a la forma de democracia representativa como aquellos regímenes políticos identificados en Europa a partir del siglo XVIII y, siguiendo a Casas (2008), podemos establecer algunas características. En primer lugar, podemos observar que es una democracia en la cual quienes gobiernan son nombrados por elecciones con intervalos regulares. En segundo lugar, las decisiones que son tomadas por el gobierno conservan un grado de independencia con respecto a los deseos del electorado. En tercer lugar, los gobernados pueden expresar sus opiniones y deseos políticos sin estar sujetos al control de los que gobiernan y, por último, las decisiones públicas deben ser sometidas a un proceso de debate.

De este modo, el autor identifica que un gobierno puede considerarse representativo cuando en los intereses de los representados reside el detonador de la acción del representante asociado al control que los electores deben poder ejercer sobre lo que se hace en su nombre. Ello nos permite observar que, en términos formales, la representación política y la



participación de los ciudadanos constituyen un testimonio de la historia contemporánea de la democracia, los cuales han sido asociados con los fundamentos de la estabilidad social y la gobernabilidad.

Casas (2008) llega a la conclusión de que el modelo liberal de democracia sigue operando de manera instrumental, es decir, sigue siendo utilizado como un medio de legitimación de quien es electo por los ciudadanos y que a su vez asume el mandato de decidir las cuestiones inherentes al gobierno del pueblo. El autor expresa que la participación ciudadana refiere a las experiencias de intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales. Además, añade que en las democracias modernas los mecanismos para esta participación ciudadana se han visto asociados con objetivos generales tendientes a la democratización de la vida política.

Finalmente, la democracia característica de nuestro tiempo es la democracia de masas. Basándonos en la concepción de Respuela (2005) podríamos considerar que una de las grandes transformaciones de la política moderna ha sido la del sufragio universal como eje portador y diferencial de la democracia política, es decir, aquel reconocimiento general de la subjetividad política y jurídica de todos los hombres y mujeres.

Dentro de este marco, la autora pone de manifiesto que la irrupción de las masas en la arena política y su reconocimiento institucional a partir de sufragio universal introduce una nueva dinámica que transformará no sólo el modo de hacer política sino también de pensar la libertad, las instituciones y la democracia.

En adición a ello, el texto *Democracia y Democratizaciones* de Leandro Morlino (2009), señala que, en la actualidad, hay aspectos necesarios para poder hablar de un régimen democrático como ser el conjunto de reglas formales o procedimientos que disciplinan el voto por sufragio universal y las elecciones libres, limpias, competitivas y periódicas.

Por lo tanto, nos posicionamos desde la mirada de Morlino (2009), quien define como democracia *mínima* a aquellos regímenes que tengan incorporados el “sufragio universal masculino y femenino, elecciones libres, competitivas, periódicas, limpias, más de un partido, con fuentes de información diferentes y alternativas” (p.8).

Desde la perspectiva de Bernard Manin (1998) en *Los principios del gobierno representativo* podemos observar que durante los dos últimos siglos el gobierno representativo ha experimentado múltiples y significativos cambios sobre todo durante la mitad del siglo XIX. Consecuentemente, el autor expresa que las transformaciones llevadas a cabo durante este período fueron interpretadas como avances hacia una mayor identificación y similitud entre los gobernantes y los gobernados. De este modo, la “democracia de partidos” incrementa el papel de la voluntad popular en la conducción de los asuntos públicos.

Manin (1998), al referirse al electorado, concluye que los ciudadanos no constituyen una masa homogénea que pueda ser dividida de cualquier manera por las opciones que se ofrecen,



sino que las líneas divisorias sociales y culturales son numerosas y cambian con rapidez. Destaca además que, en todas las formas de gobierno representativo, el voto constituye, en parte, una reacción del electorado. El autor expresa que lo que se observa en la actualidad es una nueva forma de representación, en la cual los representantes ya no son portavoces de los electores, ya que la personalización de la opción electoral los ha convertido en cierta medida en fideicomisarios, sin dejar de ser actores seleccionados.

El escrito de Manin (1998) nos habla de que la llegada de la democracia de partidos facilitó al pueblo el voto prospectivo, aunque el autor hace énfasis en que, en el arreglo originario, el elemento democrático en la relación entre gobernantes y gobernados nunca aspiró a la semejanza entre ellos, ni tampoco que aquellos debían cumplir las instrucciones de estos.

Es entonces el rendimiento de cuentas lo que ha constituido desde el principio el componente democrático de la representación. Y es la representación actual aquella que aún contiene ese momento en el que el electorado somete a juicio las acciones pasadas de los que están en el gobierno. De este mismo modo, el autor expresa que este tipo de gobierno representará a la vez aspectos democráticos y no democráticos, siendo estos últimos no menos esenciales que los otros, y también afirma que este tipo de régimen es capaz de adoptar a lo largo del tiempo formas distintas permaneciendo igual.

La importancia de las elecciones en la democracia representativa

El enfoque general de la teoría democrática liberal parte de la noción de que, sin elecciones, es decir, sin que exista una competencia abierta por el poder, no hay democracia. Entonces, podemos sostener que, enmarcadas en una democracia representativa, las elecciones aportan legitimidad debido a que la ciudadanía participa en el proceso de selección de los representantes políticos. En este sentido, Pablo Marshall Barberán (2017) describe desde una concepción normativa, es decir, poniendo en valor el aspecto moral de la democracia como ideal, tres modelos de democracia que consideran a las elecciones como un elemento importante para su desarrollo. En primer lugar, un modelo de *democracia agregativa* es aquel en el que los intereses particulares del electorado influyen en la agenda de los representantes en la medida en que cada elector los transmite a través del sufragio. En segundo lugar, describe a una *democracia deliberativa* como aquella en la que las elecciones proveen “un importante insumo para la producción de decisiones deliberativas” (p.297). Por último, una *democracia de impugnación* es aquella en la que las elecciones son vistas como un proceso participativo de toma de decisiones colectivas que pueden ser utilizadas como, justamente, una herramienta de impugnación.

Traemos a colación esta diferenciación de modelos democráticos normativos en virtud de remarcar que el proceso electoral, en definitiva, tiene un rol fundamental no sólo en términos concretos sino, además, en términos ideales o del deber ser. En su trabajo, Marshall Barberán (2017) se esmera por demostrar que, más allá del modelo, se dificulta pensar en la existencia de una democracia sin elecciones.



Elecciones y nuevas tecnologías: algunas miradas desde las dimensiones teórica y literaria

A partir de aquí, el interrogante que se nos presenta es entonces qué son las elecciones. Para pensar en torno a esta inquietud, nos posicionamos en la proposición de Miguel De Luca (2007), quien afirma que una elección es:

un mecanismo institucionalizado a través del cual un grupo de individuos expresa sus preferencias para decidir quiénes se desempeñarán en los puestos de un órgano, unipersonal o colegiado, con atribuciones de gobierno, representación o control y, por tanto, con autoridad sobre ese mismo grupo (p. 230)

Como una actividad interesante, nos planteamos desagregar esta definición en diferentes elementos que nos permitan abordarla para reflexionar acerca de los alcances que las nuevas tecnologías tienen en este proceso. Por un lado, en la realidad apoyada en la teoría y, por el otro, en la ficción con el aporte de Isaac Asimov en su cuento "Sufragio Universal".

En este sentido, dividiremos el postulado de De Luca en tres componentes, a los cuales les daremos una orientación particular en función de nuestro tema. Buscaremos, de este modo, explorar y desarrollar, desde una mirada teórica y otra literaria, las relaciones y los puntos de contacto, como así también algunas diferencias respecto de las perspectivas de la realidad y la ficción.

Por lo expresado anteriormente es que, en primer lugar, nos interesa aproximarnos a la cuestión institucional y sus reglas. En segundo lugar, desarrollaremos con mayor profundidad lo vinculado a la decisión que un grupo de individuos toma al expresar sus preferencias políticas y, por último, pensaremos sobre aquellos que se proponen ocupar los puestos de autoridad. Todo ello, va de suyo, en el marco del proceso electoral afectado por las nuevas tecnologías.

1.El sistema electoral como institución ordenadora

Si sostenemos que el sistema electoral es una institución y que, como tal, posee “reglas ordenadoras de la vida política y social que estimulan -o desalientan- determinados procesos y comportamientos en desmedro de otros”, (Abal Medina et al., 2003) es válido preguntarnos acerca de los ganadores y perdedores en este proceso. Así, podemos afirmar desde una perspectiva institucionalista, que gana quien hace el mejor uso de la norma. Sin profundizar, ya que no es el asunto principal del presente trabajo, coincidimos con la idea de que estas reglas organizadoras condicionan a todos los participantes ya que el resultado no se encuentra establecido con anterioridad (Sampedro Blanco, 2000). Se desprende de esto que, dada la condición de relativa incertidumbre respecto de quién llegará al poder, se habilita la



competencia entre candidatos y es en este espacio en el que se ponen en juego las diferentes estrategias.

Por el otro lado, desde una dimensión ficcional, Asimov plantea una realidad en la que el sistema electoral que rige también tiene legitimidad, es decir, es aceptado como un proceso válido tanto por la ciudadanía como por los gobernantes. Es preciso aclarar que, más allá del consenso general de aceptación del nuevo sistema, éste no se encuentra exento de críticas, que son minoritarias o marginales, pero críticas al fin. Una de ellas se relaciona con el cuestionamiento al reemplazo del voto igualitario por el voto regido por un criterio generalizador y tecnológico que elimina la subjetividad humana. Matthew Hortenweiler, uno de los personajes de *Sufragio Universal*, ante este giro afirma que en el sistema anterior el voto, que tal vez no tenía demasiada incidencia dentro del conjunto del electorado, valía tanto como el de cualquier otro sufragista. En palabras de Matthew: *My vote didn't count for much, maybe, but it was as good as anyone else's* (Asimov, 1955, p.6).

2. La decisión de los electores

En relación con la decisión de un grupo de individuos que manifiesta sus preferencias gubernamentales, nos proponemos abordar esta cuestión, por un lado, en términos de definir cómo es que un grupo se convierte en un grupo de electores y, por el otro lado, cómo las nuevas tecnologías ejercen influencia en la decisión respecto de aquellos que se desempeñarán en los puestos de gobierno.

Entonces, pensando en cómo un grupo de individuos se convierte en uno de electores y con el foco puesto en la democracia actual argentina podemos sostener que un proceso electoral organizado debe resolver con anterioridad y debe delimitar claramente quiénes son los que poseen derecho a votar. De este modo, el sufragio se rige por el principio del voto universal, lo que garantiza una amplia participación ciudadana. No obstante, esto no significa que toda la población esté habilitada para votar ya que existen algunas restricciones como la razón de la inmadurez en menores de edad, la exclusión de condenados y de quienes cumplen penas por ciertos delitos o el requisito de posesión de ciudadanía (De Luca, 2007). Por otro lado, el voto se caracteriza por ser igual, es decir, cada voto tiene el mismo peso o vale lo mismo y, además, por ser secreto, lo que garantiza un sufragio libre, sin presión o intimidación.

En esta sección nos encontramos frente al aspecto que más nos interesa desarrollar debido a que consideramos que es el momento en el que existe mayor influencia de las nuevas tecnologías, al menos en la actualidad. Específicamente nos referimos a las campañas electorales que cumplen con diferentes funciones, entre ellas, la legitimación del sistema político. Si bien es reconocido que las campañas no poseen la capacidad de determinar la elección de un cierto candidato, sí podemos sostener que actúan con mayor fuerza en el espacio de los indecisos (Crespo et al., 2003). En esta línea, las campañas podrían pensarse como orientadoras de la decisión del elector y, además, podemos observar que es la instancia en la que existe una mayor utilización de las nuevas herramientas tecnológicas en esta época.



En lo que se refiere al marco normativo, podemos vislumbrar que, en términos actuales, no existe una reglamentación acerca del uso de las redes sociales, ChatGPT o la inteligencia artificial, en lo que atañe a las campañas políticas dentro del proceso electoral. En este sentido, Ruffo et al. (en prensa) ponen de manifiesto cómo, con el transcurrir de los años, el avance de la digitalización, automatización y robotización está afectando en gran medida a la política y que, en consecuencia, se suscitarán profundas transformaciones. Además, Valdez Zepeda et al. (2023) describen cómo la inteligencia artificial es utilizada por los partidos políticos y sus candidatos para obtener mayor cantidad de votos y concluyen que existe una tendencia a un traspaso que va desde un sistema que pondera la utilización de campañas electorales para persuadir a los votantes a otro cuyos protagonistas serán las computadoras y sistemas cibernéticos automatizados orientados a tal fin. En sintonía con esta idea, De Icaza et al., destacan que la inteligencia artificial, en su caso de estudio del ChatGPT en los procesos electorales, constituye una herramienta tecnológica innovadora capaz de brindar un determinado contexto, aunque no es reemplazo del razonamiento humano. Por lo tanto, afirman que para lograr obtener un beneficio se requiere de “una colaboración entre la creatividad humana, y la velocidad y eficiencia de la IA trabajando en conjunto para alcanzar resultados óptimos” (p.251).

Ahora bien, desde una dimensión ficcional, Asimov plantea una realidad en la que un solo ciudadano será el representante del electorado. En reemplazo de la ciudadanía sufragista, una máquina llamada Multivac en virtud de su capacidad de conocer y acopiar información a gran escala, es capaz de decidir quiénes serán los gobernantes a partir de ponderar miles de millones de factores, con una salvedad. Existe uno de esos factores que es desconocido e impredecible que es el patrón de reacción de la mente humana, o como lo escribe Asimov *the reaction pattern of the human mind* (1955 p. 9).

Franchise nos propone pensar una situación electoral bien diferente de la que conocemos en la realidad en la que estamos inmersos. Decíamos que el grupo de sufragistas queda reducido a un solo ciudadano, el protagonista del cuento Norman Muller, quien es el elegido por Multivac. La particularidad que presenta la narrativa es que, en última instancia, Muller no cuenta con mayores capacidades decisorias en el orden de lo consciente y termina siendo sólo un exponente del electorado en el sentido de que Multivac lo señala como el ciudadano más representativo del factor impredecible del ser humano. Y será a partir de este factor que la gran máquina podrá ponderar el resto de la información que posee para definir quién será el futuro presidente de los Estados Unidos. Lo curioso es que las preguntas aleatorias que Multivac le realiza a Muller no tienen algo que ver con la política, al menos no en términos directos. Multivac ni siquiera le presta atención especialmente a las respuestas si no, sobre todo, a las emociones que se despiertan en el ciudadano representante: *It will understand your feelings better than you yourself* (Asimov, 1955 p. 13), le vaticina el agente Phil Handley, encargado de llevar adelante el procedimiento.

En el cuento, la influencia de Multivac podría pensarse como total o estructural. En este sentido, la tecnología establece las decisiones electorales en forma concreta y definitiva. El



viejo modelo de sufragio en el que todos votaban fue reemplazado por este nuevo sistema. La pequeña hija de Norman Muller, Linda, se inquieta por saber cómo era posible que todos supieran a quién votar antes de su existencia. *Did Multivac tell them?* (p.6) le pregunta a su abuelo Matthew Hortenweiler, el suegro de Muller, quien le responde con un poco de molestia que, en realidad, las personas usaban su propio juicio. Esto significa, visto de un modo general, que la tecnología es utilizada en reemplazo de la decisión del electorado que busca de un modo racional acercarse al óptimo, incluso incorporando lo que podría pensarse como lo más propio y subjetivo del ser humano: las emociones y los sentimientos.

3. Los candidatos y las nuevas tecnologías

Por último, utilizaremos este espacio para reflexionar en torno a los candidatos electorales y las nuevas tecnologías. En ese sentido, diversos artículos sobre los que nos hemos apoyado en este trabajo (Ruffo et al., Valdez Zepeda et al., De Icaza et al) ponen de manifiesto el gran cambio que significó el surgimiento de las nuevas tecnologías y su incorporación a la arena política. No podemos dejar de observar que esta es una situación dinámica y ciertamente no estamos en el punto cúlmine de su despliegue por lo que es válido el interrogante acerca de los límites y regulaciones en esta área.

De este modo, se presenta un desafío insoslayable debido a “las lagunas legales en relación con el uso de la inteligencia artificial” (De Icaza et al.) y los debates que se den en torno a ello deben estar orientados a establecer reglas dentro de un marco ético. No sólo en virtud de la importancia que tiene la presencia de elecciones limpias, regulares y competitivas en la democracia sino también para evitar posibles abusos y mitigar riesgos inesperados.

En el orden ficcional, una de las promesas de Multivac era evitar el despilfarro de dinero en campañas electorales. Sin embargo, según lo describe Matthew -reacio a confiar en Multivac- esto no sólo no sucedió, sino que se incrementó y de un modo polémico: *So what happens? More campaigning than ever, only now they do it blind* (p. 5), se queja el suegro de Muller.

Asimov (1955) también presenta espacios grises y confusos a partir del discurso de Matthew, quien ha vivido experiencias electorales “tradicionales” en su juventud. No obstante, su familia descrea de la validez de aquel proceso que carecía de tecnología y exactitud ya que estaba supeditado a la opinión de cada elector.

Conclusiones

Por el lado de la ficción, Asimov (1955) presenta a Multivac como una tecnología consolidada e incuestionable. La máquina es manejada por una serie de técnicos y especialistas que la asisten para que realice su tarea sin aparentes sesgos humanos. Esta situación, sin explicitar en la narrativa, pero de todos modos presente, nos permite preguntarnos acerca de la injerencia que las nuevas tecnologías tienen en nuestra vida en general y, en particular en aquel momento en el que buscamos poner énfasis: en el proceso electoral.



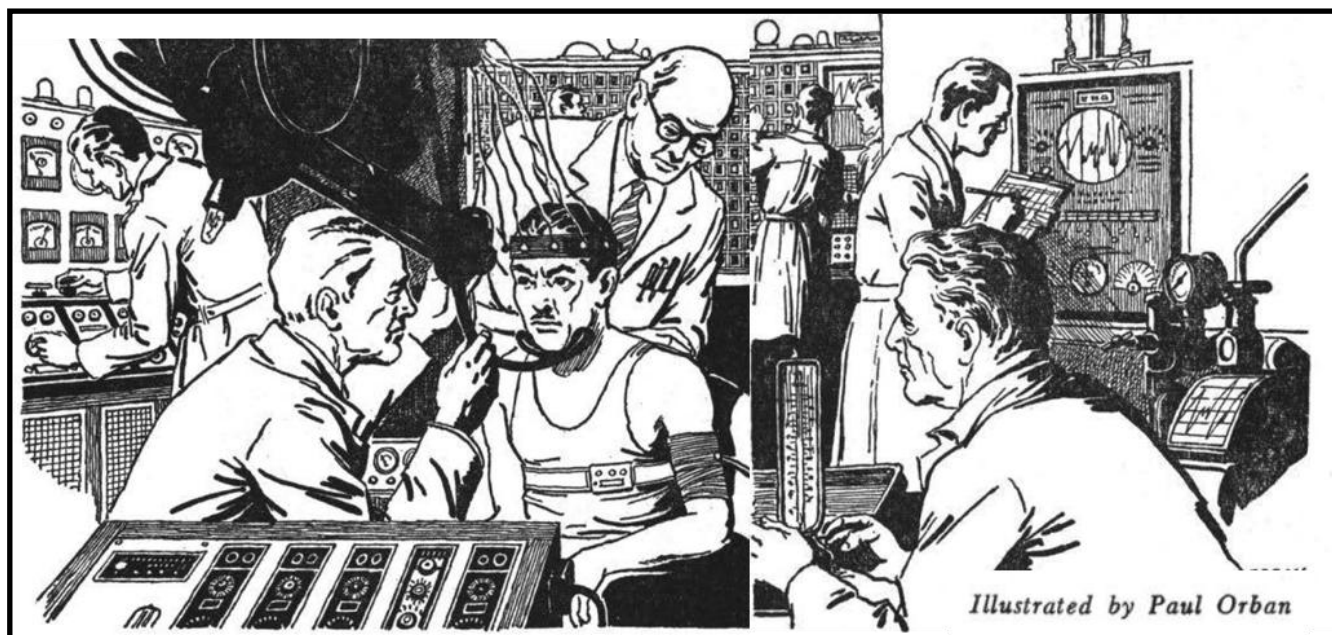
Tal es así, que consideramos importante reflexionar acerca de la influencia que tienen las nuevas tecnologías y, sobre todo, acerca de la naturalización de ellas como parte de nuestras decisiones. Si bien ya resulta impensable la vida cotidiana sin que las redes sociales o la inteligencia artificial sean un componente activo en nuestro accionar, no se puede soslayar que en momentos significativos que constituyen instancias habilitadoras de un cambio posible, como lo es el cambio político, es imprescindible tomarnos el tiempo para recapacitar acerca de lo que elegimos para nuestro futuro como comunidad.

En esta línea, Daniel Innerarity (2020), se pregunta por el impacto de la inteligencia artificial en la democracia y por cuáles deberían ser los límites normativos en relación con el proceso de automatización de la política respecto de los valores que definen el ideal de vida democrático. El autor afirma que la política se modificará, entre otros elementos, por los sistemas cada vez más inteligentes, por una tecnología más integrada y por una sociedad más cuantificada. Además, sostiene que la introducción de sistemas inteligentes autonomizados que aprenden y que se adaptan pareciera dificultar la identificación de la legitimidad y la responsabilidad.

En respuesta a esta situación, Innerarity (2020) plantea que existen dos modos contrapuestos de concebir a la IA. Por un lado, como una amenaza e incluso como el final de la democracia debido a que ella podría derivar en una forma de dictadura en la medida en que podría vaciar de contenido decisonal a las organizaciones políticas. Por otro lado, como una herramienta de gran potencial considerando que la democracia de los datos será más representativa y que “las urnas serán pronto unas reliquias del pasado” cuando la opinión de la ciudadanía pueda ser conocida constantemente y de modo automático con lo cual, los expertos, “decidirán mejor que los partidos políticos ideologizados” (p. 95).

Más allá de la oposición presente entre ambas miradas, existe una coincidencia y es que la lógica tecnológica puede sustituir a la lógica de la política. Por lo tanto, según el autor, el debate de los próximos años tiene una similitud respecto de las controversias pasadas. El eje de la cuestión se relaciona con cómo asegurar la vigencia de los valores democráticos en unos nuevos entornos tecnológicos que parecen de entrada ponerlos en riesgo y a cuyas ventajas no parece muy inteligente renunciar.

Finalmente, podemos pensar que existe por lo menos una coincidencia entre el algoritmo misterioso de la vida real y la máquina de *Sufragio Universal*: excepto por unos pocos, se ignora su ubicación y tampoco se conoce su funcionamiento interno, ya que es una cuestión *top secret* (Asimov, 1955, p.13). Sin embargo, nos rendimos ante su presencia y confiamos en la precisión de sus predicciones. En definitiva, el interrogante que queremos plantear es ¿quién elige, en última instancia, a nuestros representantes?



Bibliografía

Abal Medina, J., Suárez Cao, J. (2003). Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo. *Revista de Ciencias Sociales* 14, 120-150. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1192>

Asimov, Isaac (1955). Franchise en *If, Worlds of Science Fiction*.

Aznar, L., De Luca, M. (Coord.) (2007). Política. Cuestiones y problemas. Capítulo 7 “Elecciones y sistemas electorales”.

Casas, E. (2009). Representación política y participación ciudadana. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. ISSN 2448-492X, ISSN-e 0185-1918, 51(205), 57-76.

Crespo, I., Moreno C. y Delgado, I. (2003). “El estudio de las campañas electorales”. En *Partidos, medios de comunicación y electores*. Planeta.

De Icaza, Gerardo y Karen Garzón Sherdek. 2023. "Inteligencia artificial en los procesos electorales. ¿Qué podemos esperar de ChatGPT?". *Elecciones* (julio-diciembre), 22(26): 231-258. DOI:10.53557/Elecciones.2023.v22n26.07

Innerarity, D. (2020). El impacto de la inteligencia artificial en la democracia. *Revista de las Cortes Generales*, 109 87-103. DOI: <https://doi.org/10.33426/rcg/2020/109/1526>



Manin, B. (1998). Los principios del gobierno representativo. Alianza. Capítulo 6.

Marshall Barberán, P. (2017). Elecciones representativas y legitimidad democrática: una mirada desde las concepciones normativas de la democracia. *Revista de Derecho*, n°2, 275-299.

Méndez Parnes, M.S. y Negri, J. J. (2007). Política. Cuestiones y problemas. Capítulo 4 “Democracia”.

Morlino, L. (2009). Democracia y Democratizaciones. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009. (Cap. I: Democracia, Democracias, Cuasi-democracias. Cap. VII: “¿Democracias sin calidad?”)

Respuela, S. (2005): “La Democracia: Una discusión en torno a sus significados” en Pinto, J. (comp.), Introducción a la Ciencia Política (Eudeba, Buenos Aires, 4º edición).

Ruffo, R., Acosta, M., Lassi, A. (XXXX), Campañas electorales argentinas. De las calles y la televisión a las plataformas digitales.

Sampedro Blanco, V. (2000). *Opinión Pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. Itsmo. Capítulo 4.

Skinner, Q. (1984) *Maquiavelo*. Alianza, Madrid.

Valdez Zepeda, A., Aréchiga, D., y Daza Marco, T. (2024). Inteligencia artificial y su uso en las campañas electorales en sistemas democráticos. *Revista Venezolana De Gerencia*, 29(105), 63-76. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.29.105.5>



“Representación Territorial y Reforma Constitucional en la Provincia de Mendoza”.

Lic. Olmedo, Ayrton David.

Universidad Nacional de Cuyo – Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

olmedoayrton@gmail.com

Resumen:

El presente trabajo aborda ¿cómo los gobernadores de la Provincia de Mendoza han tratado y considerado la cuestión de la representación territorial a lo largo de sus propuestas de reforma constitucional?

El trabajo se enmarca en el institucionalismo histórico como principal perspectiva teórica. Se fundamenta en que esta perspectiva teórica proporciona herramientas conceptuales que permiten analizar la temporalidad y la secuencia de los eventos relacionados con los procesos de reforma constitucional en la Provincia de Mendoza desde el retorno de la democracia.

Lo primero que realizaremos es precisar conceptos teóricos que utilizaremos durante todo este trabajo, los cuales servirán de norte a la hora de indagar y analizar sobre los procesos de reforma constitucional en la Provincia de Mendoza. Luego, expondremos antecedentes provinciales respecto de la representación territorial, identificando sus aspectos característicos. Por otro lado, analizaremos la cuestión de la representatividad en la Provincia de Mendoza, para después responder al interrogante de ¿Cómo se planteó el tema de la territorialidad en los procesos de reforma desde 1983? Finalmente, expondremos conclusiones preliminares.

Palabras Claves: Reforma Constitucional – Representación Territorial - Mendoza – Institucionalismo.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024”



Una primera aproximación:

En primer lugar, es fundamental definir los conceptos clave que guiarán nuestra conclusión acerca de los procesos de Reforma Constitucional en la Provincia de Mendoza, en particular en relación con la Representación Territorial desde el retorno a la democracia.

En cuanto al concepto de Constitución, se han propuesto diversas definiciones, pero aquí adoptaremos la formulación de Carlos Egües (1996), quien la describe como "la expresión normativa del proyecto político de una comunidad". Es importante destacar que, salvo en circunstancias excepcionales, las Constituciones rara vez presentan una coherencia ideológica perfecta, ya que suelen ser productos de negociaciones y transacciones que incorporan preferencias institucionales contradictorias en un solo documento.

En el ámbito de la reforma constitucional, nos apoyamos en la perspectiva de Víctor Ibáñez Rosaz (2018), que enfatiza que toda modificación constitucional busca equilibrar las necesidades de estabilidad constitucional con los requisitos de cambio. Elegir llevar a cabo una reforma constitucional implica dar prioridad a las necesidades valoradas por la comunidad política sobre el estado previamente establecido.

En Mendoza, la Constitución local establece un proceso de reforma que requiere una aprobación por dos tercios de los miembros de las Cámaras legislativas y, en algunos casos, la aprobación del pueblo en una elección. Además, se establece un período de espera entre las reformas.

La reforma política se entiende como un medio para introducir cambios en el sistema político, institucionalizando esos cambios en el régimen de poder y participación. Este tipo de reforma reconoce que la realidad sociopolítica ha evolucionado y, por lo tanto, es necesario revisar el marco regulador del sistema político. Estos cambios son progresivos y acumulativos, no transforman fundamentalmente el sistema, pero afectan la asignación y distribución de valores.

En resumen, la reforma política se concibe como un proceso incremental destinado a captar, promover y encauzar el desarrollo político progresivo en respuesta a la complejidad de la realidad social y política contemporánea.

La igualdad desempeña un papel fundamental en la democracia, con la igualdad intrínseca y la igualdad en la toma de decisiones como pilares. Todos los ciudadanos deben ser considerados políticamente iguales, y sus preferencias deben ser tratadas de manera equitativa sin distinciones ni ponderaciones.

Los sistemas democráticos pueden adoptar diversas formas de representación, pero la representación democrática se basa en el principio de "una persona, un voto", asignando representación de acuerdo con el número de ciudadanos en cada distrito electoral o subunidad, sin ponderación de preferencias, a diferencia de la representación territorial.

Finalmente, la institucionalidad política se refiere al proceso mediante el cual las organizaciones y procedimientos políticos adquieren consensos y estabilidad, funcionando como dispositivos para mantener el orden, resolver conflictos, elegir líderes con autoridad y promover la comunidad entre las fuerzas sociales.



Coincidiendo con Giunta y Cueto (1991), comprendemos la participación política como cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en las decisiones gubernamentales. Sin embargo, en el contexto del diseño institucional, es esencial realizar ciertas precisiones.

En primer lugar, esta definición distingue la participación política de cualquier otra forma de participación. Esta distinción es horizontal y coloca este fenómeno en el ámbito del sistema político en contraste con el ámbito social. En segundo lugar, la actividad en cuestión tiene como objetivo ejercer influencia en las decisiones del Gobierno, lo que constituye una distinción vertical dentro del sistema político. En tercer lugar, aunque la definición no lo mencione de manera explícita, es crucial diferenciar la participación de los actores políticos en general de la participación propia de los políticos profesionales. Esta distinción es importante para jerarquizar los roles políticos y vincularlos con diversas instituciones políticas, como la representación y la iniciativa legislativa, entre otras. Por último, es relevante señalar que la actividad orientada a influir en las decisiones de gobierno puede llevarse a cabo de manera directa por un actor político o a través de intermediarios distintos al actor.

Desde una perspectiva institucional, la representación política se ve directamente influenciada por la estructura legislativa y la forma en que se distribuyen los escaños en los distritos, es decir, los criterios de representación territorial o demográfica. Según Reynoso, las disparidades existentes en la sociedad a menudo exigen ser tomadas en cuenta, y en ocasiones, la estricta aplicación del principio "una persona, un voto" impide que las minorías tengan voz en la toma de decisiones. Por lo tanto, se permite cierto margen de desviación de este principio para lograr una representación territorial sobredimensionada y ponderar los votos en ciertos territorios o grupos sociales, lo que equilibra las desigualdades regionales o sociales y mejora la calidad de la democracia.

Gustavo Castiñeira de Dios argumenta que la representación política permite la efectiva realización de la soberanía popular en territorios extensos y con grandes poblaciones. Además, reconoce que muchos ciudadanos no tienen la capacidad, interés o tiempo para participar en el gobierno y prefieren delegar esta responsabilidad en sus representantes. Por lo tanto, los representantes actúan como intermediarios entre las necesidades, valores y aspiraciones de la población y los bienes públicos que temporalmente controlan.

Además, coincidimos con Héctor Orlandi (1975) al afirmar que el sistema representativo y su régimen constitutivo son fundamentales para el equilibrio social y la estabilidad política. La representación es una fuente de poder que genera obediencia legítima.

Por otro lado, Garzón Valdez destaca que la representación parlamentaria es éticamente justificable cuando respeta los derechos de cada individuo a bienes primarios y busca satisfacer los deseos secundarios de los miembros de una comunidad política.

En resumen, el sistema representativo está diseñado para mediar en los conflictos de intereses sociales, fomentando el compromiso, el acuerdo, la moderación y el mayor acceso de los segmentos sociales. Esto promueve la estabilidad a través del consenso y el compromiso, lo que permite establecer acuerdos institucionales en línea con los principios fundamentales de una comunidad. Además, actúa como intermediario entre los diversos valores e intereses de la sociedad.



El Estado representativo tiene sus raíces en Inglaterra, inicialmente como una monarquía constitucional y luego como una monarquía parlamentaria. Posteriormente, este modelo se extendió por Europa después de la Revolución Francesa y se consolidó en Estados Unidos en forma de república representativa, con un sistema parlamentario en el primer caso y un sistema presidencialista en el segundo.

En última instancia, podemos definir la representación política como un mecanismo político institucional destinado a resolver la imposibilidad práctica de que el pueblo se gobierne a sí mismo, establecer vínculos políticos y jurídicos entre el pueblo y el gobierno, controlar y limitar el ejercicio del poder, permitir la participación del electorado a través de representantes en la toma de decisiones y el control de su ejecución, atribuir la acción de los gobernantes a los gobernados y reconciliar ideas e intereses individuales, sectoriales y regionales en la formación de decisiones y su control.

Los partidos políticos desempeñan un doble papel en la representación política. En primer lugar, agrupan a los ciudadanos como electores y, en segundo lugar, postulan a los candidatos, actuando como mediadores y facilitando la representación de los intereses del electorado. Además, los partidos políticos ayudan a reducir cifras que, de otro modo, serían difíciles de gestionar y lo hacen de manera organizada.

Finalmente, en el caso de la Provincia de Mendoza, el Art. 49 de la Constitución Provincial establece que *“la representación política tiene por base la población”*. Asimismo, el Art. 53 de la Constitución Provincial determina que *“en ningún caso la ley electoral dejara de dar representación a la minoría”*.

Con respecto al tipo de representación, todas las Constituciones Provinciales reformadas siguen prescribiendo “representantes elegidos directamente por el pueblo”.

Se puede señalar que toda representación tiene una base territorial, y ninguna es precisamente territorial, en sentido estricto. En efecto, el concepto de representación territorial alude al fenómeno por el cual se hacen presentes los mecanismos de decisión del Estado en instancias, con base poblacional o ciudadana propia, a las que se reconoce entidad y poder político, que es algo distinto del pueblo federal, del que todos se integran. Por lo tanto, el origen de la representación territorial, en términos actuales, se encuentra en los orígenes del federalismo, cuando se constituyó como un Estado de Estados, es decir, una nueva entidad de carácter estatal a partir de las entidades preexistentes.

Al mismo tiempo, por territorio entendemos a la delimitación geográfica en la cual se encuentra asentada la población. En otras palabras, es el componente esencial para la conformación de un Estado.

En el presente trabajo, utilizaremos el criterio de representación territorial que plantea Reynoso (2004), al sostener que dicho criterio supone una igualdad territorial o entre las partes o grupos que componen el Estado.

Diego Reynoso (2004), plantea que, en sociedades complejas y heterogéneas, en Estados Plurinacionales, y en aquellos atravesados por diferencias lingüísticas, étnicas, religiosas y territoriales, la representación de estas particularidades necesariamente vincula dos dimensiones institucionales, que resultan claves: la organización territorial del Estado y la estructura Legislativa.



Para Dahl, *“todo miembro debe tener una igual o efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales”* (Dahl, 1989:48). Por tal motivo, Reynoso (2004) sostiene que el argumento es pertinente a los efectos de evaluar de qué formas se distribuye la representación política, es decir cuál es el criterio de distribución de los escaños de la Legislatura Nacional (o multinacional) entre los distritos o subunidades.

Por ello, *“el espíritu que está detrás de la adopción del criterio de representación territorial expresa la necesidad de un contrapeso institucional contra la tiranía de la mayoría y un resguardo para los derechos de las minorías”* (Reynoso, 2004:535). Para este autor, la adopción de este criterio dio lugar a la representación de las subunidades territoriales en forma igualitaria.

En términos de representación proporcional, uno de los criterios básicos que se debe seguir es que debe haber una relación simétrica entre la cantidad poblacional de un distrito y la cantidad de escaños que recibe este para ejercer la representación. Cuando esta relación es asimétrica, es decir que no hay una coordinación entre la cantidad poblacional y la representación en las bancas, se producen dos efectos: 1) Sobrerrepresentación: aquella situación donde un distrito tiene más bancas de las que debería por su población. 2) Subrepresentación: caso contrario al anterior, es cuando un distrito tiene menos bancas de las que debería por su población.

Por desproporcionalidad territorial, Cabrera (2007) entiende que es una función de dos variables del sistema electoral: la magnitud del distrito y la fórmula electoral. Reynoso (2002), plantea que esta desproporcionalidad se produce cuando los votos se transforman en escaños, por lo que afirmamos que es una consecuencia de los mecanismos de conversión de votos en puestos representativos.

Si encaramos la cuestión de la desproporcionalidad territorial desde la teoría democrática, esta cuestión viola el principio de «una persona, un voto», que según Dahl es necesario para la democracia. La alteración de este principio produce una ponderación de algunas preferencias partidarias e irrita la relación entre votos y escaños de los partidos. Es por eso que Reynoso (2002), suele afirmar que la sobrerrepresentación es uno de los mayores factores que produce la desproporcionalidad; sin embargo, la relación entre ambos está condicionada por el nivel de restrictividad que un sistema electoral posee.

La sobrerrepresentación política y la desproporcionalidad territorial son un factor clave que puede llegar a afectar el comportamiento político de una región.

Los estudios comparados demuestran que las Cámaras Altas son más propensas a ser desproporcionadas y que, en cambio, las Cámaras Bajas tienen un mayor nivel de proporcionalidad. Así lo demuestra el caso de Estados Unidos, donde, en la Cámara Alta, cada Estado tiene un mismo número de senadores, y, en la Cámara Baja, se ajusta al número poblacional.

En Argentina se observa el mismo criterio de representación que el caso de Estados Unidos, pero se manifiesta la particularidad de que ambas Cámaras son desproporcionadas, una (la de Senadores) por su método de elección, elemento puramente federativo, y la otra (la de Diputados) por la falta de actualización, leyes que contradicen el texto Constitucional, Gobiernos que agravan esta situación por conveniencia política.



No obstante, en el caso de la Cámara de Senadores, la cuestión de desproporcionalidad no es relevante, teniendo en cuenta su representatividad; es decir, como la Cámara de Senadores representa a las provincias, su número no tiene por qué adecuarse a un número poblacional. En cambio, como la Cámara de Diputados representa al pueblo, sí debería corresponderse el número poblacional con su representación.

Es importante aclarar que, en algunos sistemas bicamerales, la desproporcionalidad puede ser cruzada y compensarse de alguna forma; es decir, se puede dar el caso en que la Cámara Baja sobrerrepresente a las zonas más periféricas y subrepresente a las zonas urbanizadas, mientras que la Cámara Alta haga todo lo contrario, favorezca a las zonas urbanizadas y perjudique con una subrepresentación a las zonas periféricas. En este caso, siempre y cuando haya una simetría de poder entre ambas Cámaras, se puede llegar a un equilibrio de proporcionalidad.

Al definir la composición del Órgano Legislativo, entendemos que es importante delimitar los sujetos jurídico-constitucionales que, a partir de una clara concepción del rol del órgano en la estructura de poder del Estado, sean capaces de procesar la complejidad que ha alcanzado la relación Estado-Sociedad. El mayor desafío, estará en lograr la mayor congruencia posible entre el sujeto representado, el objeto de representación y el sujeto representante.

Con relación al problema de la base de representación, las Constituciones Provinciales reformadas, han utilizado tres criterios alternativos: a) han considerado a la Provincia como distrito electoral único; b) han tomado a cada Departamento como distrito electoral; c) han utilizado conjuntamente los dos criterios tanto en el unicameralismo como en el bicameralismo. En todas hay un predominio del criterio cuantitativo. Coincidimos con Giunta y Cueto (1991) en que independientemente del criterio que se adopte para determinar la base de representación, cada caso debe ser analizado en función del propio proceso histórico y del nivel de desarrollo sociopolítico alcanzado.

Gustavo Castiñeira de Dios (2018), plantea que cuando la base de representación es diferente (por ejemplo, una cámara tiene como base a los territorios y la otra a la población) y los representantes son elegidos mediante sistemas electorales diferentes, los resultados, por lo general, dan lugar a composiciones diferentes en cada una de las cámaras. En estos casos es esperable que las cámaras tengan preferencias colectivas diferentes. De la combinación de las reglas de elección, composición y de los poderes de cada una de las cámaras (simetría-asimetría), identificamos junto con este autor, cuatro tipos básicos de sistemas bicamerales:

- Los bicameralismos fuertes o sólidos son aquellos en donde las reglas de composición producen cámaras con preferencias políticas diferentes (es decir, incorporan referentes políticos con base amplia de representación) y además las cámaras tienen poderes equivalentes en la toma de decisión (simetría).
- Los bicameralismos endebles, o de media fuerza, son aquellos en donde ambas cámaras tienen poderes equivalentes (simétricos), pero dadas las reglas de composición éstas representan preferencias similares (congruentes), de modo tal que, según el autor, la existencia de ambas cámaras se vuelve superflua (podría acercarse al caso de Men-



doza donde se espera que los Diputados y Senadores no tengan preferencias colectivas diferentes).

- Los bicameralismos débiles son aquellos en donde las cámaras si bien representan preferencias diferentes (incongruencia), una de ellas no tiene mayor peso en la elaboración de la política pública, producto de una extrema asimetría.
- Los bicameralismos insignificantes son aquellos en donde existe asimetría de poder y congruencia de representación.

Sostiene Castiñeira de Dios que *“cuanto más fuerte sea el tipo de bicameralismo, cuanto mayor sea la división institucional de poderes, cuanto mayor sea el número de sectores representados (ciudadanos, territorio) y cuanto mayor sea la división de propósito entre poderes, cámaras, niveles de gobierno y partidos con base legislativa, mayor importancia tendrá el bicameralismo en el funcionamiento del sistema político y la generación de nueva legislación para la provisión de políticas públicas”* (Castiñeira de Dios, 2018:111).

El autor, argumenta que tanto los estudios de política comparada como los desarrollos teóricos en el campo de la elección social presentan un punto en común: a mayor diferencia entre las cámaras, más fuerte (o eficiente) es un sistema bicameral. *“Quienes proponen un sistema unicameral indican que tanto los senadores como los diputados defienden con similar intensidad los intereses de sus territorios de origen”* (Castiñeira de Dios; 2018: 111). Por lo tanto, se afirma que la unicameralidad permite una mayor celeridad en la expedición de leyes y evita la duplicidad de esfuerzos en el diseño de la legislación.

Por último, *“se argumenta también que una sola cámara permitiría una mejor profesionalización del personal técnico, ya que se maximizan los recursos económicos en el cuerpo de asesores destinados a la investigación, con lo que el estudio de cada medida resultará más profundo”* (Castiñeira de Dios; 2018: 111-112).

Por su parte Alberto Montbrun, expone que, para una parte importante de la doctrina política, *“el sistema bicameral solo se justifica cuando se trata de «enfriar» a la cámara del pueblo que es la de diputados o representantes. La idea de «frenar» ímpetus o excesos prima en esta consideración. Por ello, Xifra Heras ha dicho «El bicameralismo es defendido por partidos conservadores y de derechas»”* (Montbrun, 2018:182).

Para este autor, el sistema bicameral no existe prácticamente (en el nivel estadual o Provincial) en ninguna democracia importante. De hecho, agrega que el sistema bicameral *“[solo] prevalece en los Estados Unidos y de ahí su influencia en Argentina, donde mucha gente mira al norte y define cómo pensar. Sin embargo, en ese país las legislaturas provinciales tienen un perfil y una dinámica absolutamente distintos a las del nuestro. En primer lugar, funcionan solo por un acotado y reducido período anual y, en segundo lugar, no es un cargo full time ni rentado; es decir, los legisladores no «viven» de la política ni están todo el tiempo legislando y las retribuciones son solo en carácter de viático o per diem”* (Montbrun; 2018: 182).



Más adelante, Montbrun agrega que *“se argumenta que el sistema bicameral permite articular una doble base de representación (poblacional y territorial) como lo hace el Congreso Nacional, donde la Cámara de Diputados representa al pueblo acorde a la población de cada provincia y el Senado representa en forma igualitaria a todas. Eso es correcto para el nivel nacional. No podría concebirse un Estado federal sin una cámara igualadora de las provincias autónomas. Pero esta argumentación no es extrapolable al nivel provincial donde el territorio está conformado por comunas, municipios, departamentos o secciones electorales. Claro que sería importante garantizar la presencia de todos los actuales o futuros departamentos en la Legislatura, pero eso solo no justifica el sistema bicameral ya que muchas provincias combinan en una sola cámara la representación poblacional y la territorial, garantizando además la presencia de las minorías”* (Montbrun; 2018: 182).

Las Provincias que tienen un sistema que articula una doble base de representación política, con una Cámara de Diputados que representa al pueblo y una Cámara de Senadores que representa al territorio, son seis de las ocho Provincias que receptan este sistema bicameral (Santa Fe, Entre Ríos, San Luis, Catamarca, Misiones y Salta). El problema en estas Provincias es que, al ser uninominal el Senado, *“la mayoría se ve normalmente sobrerrepresentada y las minorías aparecen normalmente sub representadas”* (Montbrun; 2018: 183).

Montbrun (2018), plantea que entre los argumentos a favor del sistema bicameral suelen mencionarse:

- La doble instancia legislativa sirve como un freno contra la legislación apresurada e irreflexiva. Una segunda cámara constituida de manera diferente a la anterior tiende a frenar tales tendencias y permite una consideración serena y cuidadosa de los proyectos legislativos. Este argumento resulta bastante difícil de verificar empíricamente y es particularmente absurdo; primero, porque las cámaras tienden a conformarse ambas de manera similar en términos de mayorías y minorías partidarias y, por tanto, obran en general de la misma manera; en segundo lugar, porque lo que se le reprocha al Poder Legislativo es su lentitud y no su celeridad.
- Se repite una y otra vez que la cámara única no solo es incapaz de asegurar una legislación acertada y prudente, sino que necesariamente lleva en sí el germen de la tiranía parlamentaria, que es la más terrible por ser la más irresponsable y poderosa. De nuevo, el argumento carece de respuesta en el bicameralismo ya que, si ambas cámaras representan lo mismo, actúan ambas de la misma manera. El análisis del Congreso Nacional en épocas de mayorías hegemónicas indica eso.
- La existencia de dos cámaras permite a la segunda, una competencia técnica o de representación de intereses particulares. Este argumento sería interesante si no fuera peligroso. En ese caso, observamos que, si una cámara representa «al pueblo» y la otra, intereses técnicos y particulares (o territoriales) y tienen posiciones distintas, ¿cuál debería prevalecer?



- Se señala que el sistema bicameral brinda seguridad jurídica ya que garantiza un mayor estudio de los proyectos por el doble debate, posibilitando el dictado de normas correctas y adecuadas. Este argumento resulta difícil de aceptar ya que nuevamente se da el hecho de que las cámaras reproducen la misma composición de mayoría y minoría, con lo cual no hay una efectiva revisión.
- La doble cámara trae aparejado el control inter órgano; la existencia de dos cuerpos Legislativos evita los abusos y excesos a que uno solo puede abandonarse; la cámara revisora puede siempre servir de freno y control a la iniciadora. Nuevamente, nos hallamos ante la imposibilidad de una verificación empírica. Mendoza tiene doble cámara y entre 2015 y 2017 la primera minoría estuvo en manos de la oposición y, sin embargo, eso no pudo impedir el endeudamiento de la provincia.

En cuanto a los fundamentos esgrimidos a favor de los sistemas unicamerales, Montbrun (2018), cita los siguientes:

- La cámara única permite una mayor eficiencia y celeridad al posibilitar la sanción de normas con mayor agilidad, permitiendo al legislador adecuar su gestión a los requerimientos del gobierno.
- Rechazando el argumento de que la bicameralidad impide las tiranías parlamentarias, se sostiene que en la actualidad el monopolio de la representación política la tienen los partidos organizados que actúan con férrea disciplina. Los legisladores se ven compelidos así a sostener las posturas de las fuerzas que representan, más allá de eventuales diferencias personales.
- Los constantes reenvíos de una cámara a otra, en el procedimiento de formación y sanción de las leyes, trae aparejada una manifiesta lentitud.
- La necesidad de un cuerpo colegiado poderoso que esté en condiciones de controlar al Ejecutivo y que no sea un simple acompañante tardío de las decisiones tomadas por éste.
- La necesidad de dotar a la Legislatura de una mejor organización técnica eficiente, sin dobles estructuras, ninguna de las cuales es eficaz.
- Muchos sistemas unicamerales de la Argentina (San Juan, Córdoba, Río Negro, etc.) permiten articular una representación poblacional con una territorial en una sola cámara. El menor costo operativo y de aparataje burocrático no es un dato menor como ventaja del unicameralismo.

Finalmente, el autor concluye que *“cierta experiencia empírica parece indicar que en el sistema bicameral hay menos debate ya que es usual que los legisladores de una cámara, aun sabiendo las deficiencias de un proyecto concreto, lo aprueben ya que hay otra cámara que lo corregirá y modificará. Por ello sugerimos que Mendoza podría funcionar igual o mejor con una sola cámara legislativa que garantice una adecuada representación de la población, el territorio, las mayorías y las minorías y el cupo femenino”* (Montbrun; 2018: 184).



Gustavo Castiñeira de Dios, sostiene que en el campo del Derecho Constitucional comparado existe un consenso positivo sobre dos grandes ventajas del bicameralismo respecto de los sistemas unicamerales: la doble representación, *“que permite ampliar las bases de representación del gobierno y articular más que una simple mayoría en la toma de decisiones”* (Castiñeira de Dios; 2018: 109), y la redundancia o revisión, *“que permite una segunda lectura más cuidadosa introduciendo una pausa en el proceso decisorio y abriendo un plazo para una mayor deliberación”* (Castiñeira de Dios; 2018: 109).

En su contra se argumenta que *“el trámite legislativo en un sistema bicameral conlleva demoras y que la estructura legislativa tiene más burocracia y, por lo tanto, resulta más costosa. Respecto al costo, se indica que no necesariamente es más caro un sistema bicameral, dado que ello depende de la cantidad de legisladores de cada cámara y podría ocurrir que una legislatura fuera unicameral, pero que tuviera muchos legisladores, mientras que, en una bicameral, sumados los miembros de ambas cámaras, el número fuera escaso”* (Castiñeira de Dios; 2018: 109).

Por último, *“el tema de la celeridad tampoco parece un argumento definitivo, puesto que el papel principal del órgano deliberativo es la representación y la mediación de conflictos y, en ese sentido, la doble revisión permite una mayor eficacia al momento de resolver ambos puntos”* (Castiñeira de Dios; 2018: 109).

Antecedentes provinciales respecto de la representación territorial:

De acuerdo con lo establecido en el Art. 5 de la Constitución Nacional, según el cual cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, las mismas se han dado su propia forma de representación y de organización del Poder Legislativo.

Actualmente ocho Provincias mantienen en sus Legislaturas un sistema de representación bicameral y dieciséis poseen una estructura unicameral. A partir de 1987, se han dado tres reformas respecto a la estructura del Poder Legislativo en Provincias Argentinas: Tucumán y Córdoba, quienes modificaron sus sistemas al eliminar la Cámara de Senadores y San Luis, quien pasó de tener un sistema unicameral a uno bicameral.

En cuanto a las formas de elección, en todos los casos los Legisladores son elegidos a través del sufragio universal y directo, aunque el criterio de representación adoptado varía. En este sentido, hay Provincias que han elegido una representación territorial (donde se toma a los Departamentos que integran las Provincias como fundamento para la elección), y otras uno poblacional (a partir del cual se toma como base el número de habitantes de cada Departamento o sección electoral).



Según puede observarse en el cuadro N°1, además de prevalecer la estructura unicameral como principal forma de organización de la estructura de los distintos poderes Legislativos Provinciales, puede decirse que el criterio de representación que predomina dentro de las Legislaturas unicamerales es el de “Poblacional por Distrito Único”, aunque a través de la implementación de las últimas reformas por algunas Provincias Argentinas, se ha incorporado un “Sistema Segmentado o Mixto”, el cual en primer lugar significa que la cámara en cuestión (Cámara de Diputados en el caso de las cuatro Provincias que lo han adoptado) posee dos planos de representación, es decir que una parte de los Legisladores son electos tomando como criterio el poblacional (distrito único) y los restantes son seleccionados a través del criterio territorial, ya sea utilizando secciones electorales o Departamentos.

Cuadro N°1: Análisis Legislativos Provinciales.

Provincia	Estructura Legislativa	Año	Diputados	Senadores	Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
CABA	Unicameral	1996	Población por Distrito Único.		Proporcional D`Hont.	
Buenos Aires	Bicameral	1994	Población por Sección Electoral.		Representación Proporcional Cociente.	Representación Proporcional.
Santa Fe	Bicameral	1962	Población por Distrito Único	Territorial (uno por Departamento).	Mixto, Proporcional D`Hont y Mayoría Simple.	Mayoría Simple.
Mendoza	Bicameral	1916	Población por Sección Electoral.		Proporcional D`Hont.	
Catamarca	Bicameral	1988	Población por Distrito Único	Territorial (uno por Departamento).	Proporcional D`Hont.	Mayoría Simple.
Corrientes	Bicameral	2007	Población por Distrito Único		Proporcional D`Hont.	
Entre Ríos	Bicameral	2008	Población por Distrito Único.	Territorial (uno por Departamento).	Representación Proporcional Cociente.	Mayoría Simple.



Salta	Bicameral	1998 2003	Población por Sección Electoral.	Territorial (uno por Departamen to).	Proporcional D`Hont.	Mayoría Simple.
San Luis	Bicameral	2011	Población por Sección Electoral.	Territorial (uno por Departamen to).	Proporcional D`Hont.	
Jujuy	Unicameral	1986	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	
Tierra del Fuego	Unicameral	1991	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	
Chaco	Unicameral	1994	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	
Santiago del Estero	Unicameral	2002	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	
La Rioja	Unicameral	1986	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	
San Juan	Unicameral	1994	Sistema segmentado o mixto, combina los ppios territoriales y poblacional.		Sistema mixto, Proporcional D`Hont y Mayoría Simple.	
Neuquén	Unicameral	1994	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	
Santa Cruz	Unicameral	1998	Sistema segmentado o mixto, combina los ppios territoriales y poblacional.		Proporcional D`Hont.	
Chubut	Unicameral	1994	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	
La Pampa	Unicameral	1994	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	
Tucumán	Unicameral	2006	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	
Misiones	Unicameral	1958	Población Único.	por Distrito	Proporcional D`Hont.	



Formosa	Unicameral	1991	Población por Distrito Único.	Proporcional D'Hont.
Córdoba	Unicameral	2001	Sistema segmentado o mixto, combina los ppios territoriales y poblacional.	Sistema mixto, Proporcional D'Hont y Mayoría Simple.
Rio Negro	Unicameral	1988	Sistema segmentado o mixto, combina los ppios territoriales y poblacional.	Proporcional D'Hont.

Fuente: Elaboración propia.

La Legislatura unicameral reúne Legisladores de representación territorial y Legisladores que representan a la población del total de la Provincia. Como se dijo anteriormente, en estos casos, se aplican dos sistemas electorales diversos, son los que se denominan sistemas mixtos por segmentos. Se aplican, por ejemplo, sistemas mayoritarios de circunscripción uninominal para los representantes Departamentales y fórmulas proporcionales para los Diputados de representación poblacional. La tendencia común es el sesgo mayoritario en los diferentes tipos de sistemas electorales.

La cuestión de la representatividad en la Provincia de Mendoza:

El 11 de julio de 1820, a instancias de Tomás Godoy Cruz, se convoca a los vecinos a un Cabildo abierto a fin de elegir la Junta o Sala de Representantes; lo que se hace a simple pluralidad de votos. *“Entre sus funciones más importantes se encuentran las de ejercer funciones de Poder Legislativo y actuar como órgano asesor del Poder Ejecutivo”* (Valenzuela, 2002: 30).

El papel de la Junta o Sala de Representantes era, en otras épocas, de gran importancia y vino a reemplazar el antiguo Cabildo. La primera sala estuvo compuesta en su origen por cinco miembros; posteriormente, su número se fue aumentando hasta llegar a 25. El sistema utilizado era el unicameral y, en líneas generales, sus atribuciones eran intervenir en la sanción de leyes, creando el derecho.

Después de la sanción de la Constitución Nacional, Mendoza se convierte en la primera Provincia en el país en tener Constitución Provincial. La primera Constitución Provincial (1854) determinó el *“sistema unicameral y sus miembros eran elegidos por departamentos, conforme a la ley local de elecciones”* (Valenzuela, 2002: 46)



Según lo establecido en el Art. 13, el Poder Legislativo de la Provincia asienta en una Sala de veinticinco Diputados. Por el artículo siguiente (Art. 14) se dice que el término del mandato es de dos años, ya que la Sala se renueva por mitades todos los años.

Valenzuela (2002), sostiene que la naturaleza unicameral de la Sala se fundó principalmente en los inconvenientes que tenían las limitadas economías provinciales y también en motivos de índole sociológico. En este último sentido, eran muy pocas las Provincias que tenían el personal idóneo suficiente para cubrir, entre otros, los puestos de diputados, senadores y municipales.

Luego, en 1895, se reforma la Constitución y se introduce un sistema bicameral, significando esto un punto de inflexión para el desarrollo del Poder Legislativo, al crearse la Cámara de Senadores y establecerse para ésta la representación territorial, al modo de la Constitución Nacional: un Senador por la Ciudad Capital de Mendoza y uno por cada uno de los demás Departamentos, sobre la base de ciudadanos censados teniendo en cuenta su condición de propietarios. De este momento las legislaturas mendocinas tendrán el sistema bicameral.

Por otro lado, la elección de los integrantes del cuerpo será por electores calificados, asimismo, se establece que los cargos de Senador y Diputado serán gratuitos. En definitiva, *“se sigue el sistema que establece la constitución nacional, posibilitando así la representación departamental en la Cámara de Senadores”* (Valenzuela, 2002: 75).

En cuanto a la Cámara de Diputados, la base de representación era de un Diputado cada 4.000 habitantes o fracción que no baje de 2.000 nombrados por sección electoral (Art. 71). Su número no debe exceder de 50, aun cuando la población de la Provincia pase de 200.000 habitantes. Duran tres años en el cargo y son reelegibles. Para ser Diputado se requiere ser mayor de edad (Art. 72), con ciudadanía natural en ejercicio o legal después de dos años de obtenida, en el caso de que no haya nacido en la provincia se necesita por lo menos un año de residencia en ella.

Como prerrogativa le corresponde a la Cámara de Diputados, en forma exclusiva, la *“iniciativa a de las leyes sobre impuestos y contribuciones (Art. 75). También tiene el derecho de acusar políticamente ante el Senado la Gobernador de la Provincia, a sus ministros, al Vicegobernador, al procurador y miembros de la Suprema Corte de Justicia. Se establecen tres causales: 1) mal desempeño en sus funciones; b) delitos en el cumplimiento de sus funciones y c) delitos comunes (Art. 76). Cualquier habitante de la provincia tiene acción para denunciar ante la cámara el delito o falta, a efectos de que se promueva la acusación”* (Valenzuela, 2002: 76).

Respecto a la Cámara de Senadores, la base representación era de un Senador por la Capital y uno por cada Departamento (Art. 78), como vimos previamente. Duran seis años en sus cargos y son reelegibles (Art. 80). Como atribución exclusiva del Senado le corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, constituyéndose a ese



efecto como tribunal y prestando sus miembros nuevos juramento para estos casos (Art. 83). La culpabilidad sólo podrá ser declarada por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, presentes en la sesión. La otra función exclusiva del Senado consiste en negar o prestar su acuerdo al Poder Ejecutivo para los nombramientos que deban hacerse con este requisito (Art. 85).

En términos de régimen electoral, se establece que la representación política tendrá por base la población, salvo lo establecido para los Senadores. El sufragio se establece como un derecho y una función política que el ciudadano está en el deber de ejercitar con arreglo a la Constitución y a las leyes (Art. 53). Sin embargo, esta disposición es limitada por el voto calificado, ya que se exige que los ciudadanos para votar deben saber leer y escribir o en su defecto, ser contribuyentes al tesoro público Provincial (Art.54).

El 23 de febrero de 1900 fue sancionada una nueva Constitución, producto de un proceso de reforma. En el ámbito del Poder Legislativo, son pocas las modificaciones que se presentan. Se varía la base de representación de los Diputados, del criterio de un Diputado cada 4.000 habitante se pasa a un Diputado cada 8.000 habitantes. También, se establece en 25 el número de los Diputados. Por otro lado, en el Art. 83, agrega que el acuerdo que debe prestar el Senado, a los cargos propuestos por el Ejecutivo, *“se considera denegado, si no votan por la afirmativa dos tercios al menos de los miembros presentes en la sesión”* (Valenzuela, 2002: 88).

En 1910, durante la Gobernación de Emilio Civit, se sanciona una nueva reforma constitucional, que establecía en el ámbito del Poder Legislativo:

- Se establece que el número de Diputados no podrá exceder de 30 (Art. 22), en razón de uno cada 8.000 habitantes.
- Dentro de las atribuciones del Legislativo, se suprime el referéndum que por error no se quitó en la reforma de 1900. Además, se suprime, a la Cámara de Diputados, la facultad de iniciar leyes sobre impuestos y contribuciones. También, se limita la atribución de las comisiones de investigación que pueda crear el legislativo (Art. 43), en beneficio del ejecutivo.
- Respecto a la interpelación legislativa, los funcionarios deben ser citados con la debida anticipación, indicando los puntos sobre los que debe informar (Art. 42).

Como se observa en el trabajo de Carlos Egües (2008), en febrero de 1915 comenzaron las sesiones de la Convención Constituyente que culminaría con la reforma de la Constitución Provincial en 1916. A continuación, enumeramos dos aspectos que consideramos relevantes para el presente trabajo, y que fueron tratados durante la convención constituyente:

- Sistema electoral: El despacho mayoritario de la comisión redactora sostenía el sistema proporcional propuesto por Barraquero, donde contaba con el apoyo de los populares (salvo Day y Joaquín Guevara), radicales y socialistas. En este caso, Day se opuso a la determinación constitucional de cualquier sistema electoral. El mismo argu-



mentó que debía ser la Legislatura la que lo estableciera, limitándose la Constitución a garantizar la representación de la minoría.

Finalmente, en un vuelco inesperado, la mayoría votó en contra del artículo propuesto que sanciona el sistema proporcional y, en su lugar, apoyó el sostenido por Day y Guevara que “sólo requería que el sistema electoral asegurará la representación de la minoría”. (Egües, 2008: 89)

- Conformación del Poder Legislativo: En este punto, se observan tres proyectos diferentes:
 - Sostenido por Barraquero, Funes, Rafael Guevara, Tabanera, Day y del Castillo. Instituyó un sistema bicameral, en tanto la Cámara de Diputados se elegía por secciones y en proporción a la población; siendo que la Cámara de Senadores se conformaría por representantes de cada Departamento de la Provincia, también en proporción a la población.
 - Propuesto por Joaquín Guevara, mantenía la bicameralidad, pero ambas Cámaras se integraban por secciones y en proporción a la población.
 - Planteado por el socialista Morey, propone un sistema unicameral. Se justifica en la inutilidad y onerosidad del Senado en el orden Provincial, donde no se requiere la representación que las Provincias tienen en el Congreso Nacional.

Por último, al momento de la votación, triunfa la posición de J. Guevara en la Comisión Redactora, en virtud de la cual el Poder Legislativo quedó “*conformado por dos cámaras idénticas en su composición*”. (Egües, 2008: 90)

La reforma constitucional del año 1916 (actualmente vigente) modifica la forma de elegir al Senado Provincial, ya que abandonó la representación departamental y estableció el criterio poblacional (igual que la Cámara de Diputados). Se determinó un número máximo de cincuenta Diputados para integrarla (hoy la forman cuarenta y ocho diputados) y de cuarenta Senadores (hoy la integran treinta y ocho senadores).

Con la reforma constitucional realizada en 1949, se mantuvo el sistema bicameral, pero se volvió, para la Cámara de Senadores, a la representación Departamental; hasta el año 1955 donde retornó a la Constitución de 1916. A continuación, detallaremos las principales características de ambas Cámaras:

- *Diputados:*

La representación es proporcional a la población, no pudiendo haber menos de 36 ni más de 48 Diputados, de cuyo número de dos tercios corresponde a la mayoría y el resto a la minoría. Su elección es directa, constituyendo la Provincia en un solo distrito electoral al efecto (art. 97).

A diferencia de la Constitución de 1916, se reducen los distritos electorales de tres a uno. También se amplía, de tres a cuatro años, la duración del mandato de los Diputados en sus cargos, siendo reelegibles. La cámara de renovará por mitades cada dos años (Art.98). Los requisitos para ser Diputado son los mismos que establece la Constitución de 1916.



El Art. 100 establece que la Cámara de Diputados nombrará anualmente sus autoridades al iniciar las sesiones. Como competencia exclusiva de la cámara será:
a) iniciar las leyes de impuestos y presupuesto general y b) acusar ante el Senado a los funcionarios sujetos a juicio político.

- **Senadores:**

En cuanto a la base de representación, dispone que la cámara se compondrá de representantes del pueblo designados por elección directa, a razón de tres por sección electoral, de los cuales dos corresponden a la mayoría y uno a la minoría. A los efectos de la elección de los Senadores la Provincia se divide en diez secciones electorales.

A diferencia de la Constitución de 1916, los Senadores duran cuatro años en su mandato, se renuevan por mitades cada dos años y son reelegibles por un solo periodo. Los requisitos para ser electo Senador son los mismos que en la Constitución de 1916, es decir, tener la edad de treinta años y los demás exigidos para ser Diputado.

Como atribución exclusiva del Senado, le corresponde juzgar en juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados. También son funciones del cuerpo, prestar o negar su acuerdo al Poder Ejecutivo para los nombramientos que corresponda hacer según la Constitución. La discusión de los acuerdos será publica y el voto secreto (Art. 107).

El 11 de diciembre de 1965, una nueva Convención Constituyente, reformó la Constitución Provincial vigente (1916) e introdujo las secciones electorales por disposiciones transitorias, donde se redistribuyen los Departamentos de la Provincia en cuatro nuevas secciones electorales, en sustitución de las tres que establecía la Constitución de 1916. Se estableció, además, *“que a partir del 30 de abril de 1971 podrían modificarse por ley su composición y número”* (Egües, 2008: 256).

Por lo antes expuesto y conforme a la elección de la Legislatura Provincial, la Provincia de Mendoza actualmente está dividida en cuatro secciones electorales que a continuación se pueden visualizar en el siguiente cuadro:

Cuadro N°2: Secciones Electorales de la Provincia de Mendoza.



Sección Electoral	Departamentos que la componen
1° Sección Electoral	Capital, Guaymallén, Las Heras y Lavalle.
2° Sección Electoral	Maipú, San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz
3° Sección Electoral	Godoy Cruz, Luján de Cuyo, Tupungato, Tunuyán y San Carlos
4° Sección Electoral	San Rafael, Gral. Alvear y Malargüe.

1° Sección Electoral
2° Sección Electoral
3° Sección Electoral
4° Sección Electoral

Fuente: <http://www.legislaturamendoza.gov.ar>

La Honorable Convención Constituyente del 1 de diciembre de 1965, estableció en sus disposiciones transitorias que hasta tanto no se modifique por ley el sistema que se va a dar a continuación, se nombraran en las futuras renovaciones a través de 4 secciones electorales, compuestas del siguiente modo:

- Primera sección: 16 Diputados y 12 Senadores Provinciales.
- Segunda sección: 12 Diputados y 10 Senadores Provinciales.
- Tercera sección: 10 Diputados y 8 Senadores Provinciales.
- Cuarta sección: 10 Diputados y 8 Senadores Provinciales.

En la Constitución de Mendoza se establece el sistema bicameral, en donde en ambas cámaras la representación es de tipo proporcional con base en la población. Esto se manifiesta en el caso de Diputados en el Art. 67 *“La Cámara de Diputados se compondrá de representantes del pueblo, a base de la población de cada sección electoral en que se divida, mediante elección directa, no pudiendo exceder de cincuenta la totalidad de los diputados”* y en el Art. 68 *“Ninguna sección electoral podrá elegir un número menor de 8 diputados”*. Por otro lado, en el caso de Senadores en el Art. 75 *“La Cámara de Senadores se compondrá de representantes del pueblo a base de la población de cada sección electoral en que se divida, mediante elección directa, no pudiendo exceder de 40 la totalidad de los senadores”* y en el Art. 76 *“Ninguna sección electoral podrá elegir un número menor de 6 senadores”*. Por último, se puede observar un problema ya que ambas cámaras representan lo mismo.



Es decir, ambas cámaras legislativas de Mendoza utilizan un sistema de representación proporcional basado en la fórmula D'Hondt para el escrutinio de votos (Ley Provincial 2551, Art. 82), con una barrera legal de representación del 3% del padrón electoral.

Si realizamos un análisis de la composición de la H. Legislatura vemos un problema de racionalidad electoral de los partidos políticos que buscan candidatos con presencia en las zonas más pobladas o céntricas por el modo en el que se constituyen las circunscripciones y distritos electorales.

Pereyra, Díaz Araujo y Naranjo (2012), plantean que este sistema genera casos de sobrerrepresentación y de sub o infrarrepresentación política de distintas regiones de la Provincia, ya que algunos Departamentos quedan sin una adecuada representación de sus intereses en la Legislatura. En consecuencia, esta situación afecta directamente el derecho a representar y a ser representado, el derecho a la participación política y el derecho a peticionar a las autoridades. Como resultado, implica para los Departamentos la imposibilidad de contar con un ámbito adecuado para plantear cuestiones de tipo local, problemas e inquietudes de carácter territorial y la promoción de los intereses municipales.

Por último, es importante destacar que el Art. 72 de la Constitución Provincial, determina que para ser electo Diputado se requiere: ciudadanía natural en ejercicio, o legal después de cinco años de obtenida; ser mayor de edad; tener dos años de residencia en la Provincia, los que no hubiesen nacido en ella. Respecto al caso de los Senadores o Senadoras, el Art. 77 de la Constitución Provincial, sostiene que para ser elegido o elegida se requiere tener la edad de treinta años cumplidos y demás condiciones establecidas respecto a los Diputados.

Esto último genera, a nuestra consideración, un obstáculo para garantizar una efectiva representación territorial. Ya que se da un escenario donde al momento de confeccionar las listas partidarias, no se tiene como requisito obligatorio que los representantes tengan domicilio en el Departamento de la sección electoral al que pretenden representar. Por lo tanto, se da un resultado de especulaciones electorales de los partidos que no tienen incentivos en el sistema institucional para buscar candidatos y candidatas de los Departamentos menos poblados.

¿Cómo se planteó el tema de la territorialidad en los procesos de reforma desde 1983?

Entre el golpe de Estado de junio de 1966 y el restablecimiento pleno de la vida institucional en diciembre de 1983, la preocupación por la reforma de la Constitución Provincial estuvo silenciada.

“El 30 de octubre de 1983 se realizan las elecciones nacionales y provinciales que marcaron el reinicio de la normalidad institucional en el país, que se extiende hasta la actualidad. El triunfo de la fórmula del radicalismo, conformado por Raúl Alfonsín – Víctor



Martínez en el orden nacional, se repitió en la Provincia al imponerse el binomio del mismo partido conformado por Santiago Felipe Llaver y José Genoud” (Egües, 2008: 260).

A partir de diciembre de 1983 los afanes reformistas y las discusiones sobre la actualización de la Constitución fueron constantes. Por ley N°5047, sancionada en septiembre de 1985, la Legislatura Provincial concreta la intención de desandar el camino de la reforma de 1965, reestableciendo la elección directa de Gobernador y Vicegobernador. El plebiscito ratificador se realizó en noviembre de 1985, juntamente con las elecciones de Diputados Nacionales y Legisladores Provinciales, resultando mayoritario los votos afirmativos a la reforma.

El 21 de abril de 1987, por ley N°5197, la Legislatura declaró la necesidad de la reforma total de la Constitución Provincial. El referéndum correspondiente se realizó en septiembre de 1987, juntamente con la elección de Gobernador, Vicegobernador, Intendentes y Legisladores Nacionales y Provinciales. Los votos afirmativos alcanzaron el 45% de los empadronados, reavivándose la antigua disputa del constitucionalismo Provincial en torno al significado que debería atribuirse al término “electores” en el Art. 221 de la Constitución Provincial.

La resolución del conflicto fue llevada a consideración de la Corte Provincial, contra el decreto N°169/89 que tenía por aprobada la ley declarativa de la necesidad de la reforma y convocaba a elección de Convencionales Constituyentes.

Este planteo, se resolvió en la Sala Primera de la Suprema Corte Provincial en mayo de 1989, declarando la inconstitucionalidad del decreto cuestionado. Finalmente, la Corte, a través del voto de la ministra preopinante Dra. Aida Kemelmajer de Carlucci, al que adhirieron sus colegas de Sala, Dres. Fernando Romano y Pedro Llorente, concluyó que en el caso no se habían alcanzado las mayorías exigidas por el Art. 221 de la Constitución Provincial, en tanto no votaron por la afirmativa más de la mitad de los “empadronados”. El proceso de reforma quedó, así, inconcluso. Esta interpretación, generó un obstáculo para los posteriores proyectos de necesidad de reforma constitucional.

Durante el Gobierno Justicialista del Licenciado José Octavio Bordón, por ley N°5.499 del 21 de diciembre de 1989, se declara la necesidad de la reforma de un solo artículo, a fin de asimilar la elección de los Intendentes municipales, a la elección directa del Gobernador.

Una vez convocado el pueblo, por el Poder Ejecutivo, este se pronuncia el 8 de septiembre de 1991, a favor de la enmienda del Art. 198, estableciendo la elección directa de los Intendentes. De tal forma el Art. 198 quedo redactado de la siguiente forma “*Los intendentes serán elegidos directamente por el pueblo de los respectivos municipios por siempre mayoría de los votos válidos emitidos, pudiendo ser reelectos*” (Valenzuela, 2002: 181).



En 1991, se declara nuevamente la necesidad de efectuar una enmienda a la Constitución Provincial, a fin de asegurar el dominio de los recursos naturales de la Provincia. Por ley N°5557, sancionada durante el Gobierno de Bordón y aprobada por el pueblo en las elecciones generales del 8 de septiembre de 1991, se reforma el Art. 1 de la Constitución de Mendoza donde se establece que los recursos naturales pertenecen al patrimonio exclusivo, inalienable, imprescriptible del Estado Provincial.

Durante la Gobernación Justicialista de Arturo Lafalla, en septiembre de 1997, la Legislatura sanciona la Ley N°6524, por la que declara la necesidad de la reforma del Art. 150, incorporando como novedad institucional en la Provincia el Consejo de la Magistratura, órgano independiente que interviene en el proceso de selección y postulación de los jueces de tribunales inferiores y miembros del Ministerio Público. El referéndum ratificadorio se llevó a cabo en octubre del 1997, resultando de manera afirmativa la reforma del artículo.

Esta reforma, tuvo como antecedente el decreto N°5299, emitido por el Gobernador Bordón, que crea el Consejo de la Magistratura como un consejo asesor del Gobernador para la designación de jueces, fiscales y defensores.

Después del fracaso del proceso iniciado en 1987, cuya suerte selló el pronunciamiento de la Suprema Corte Provincial ya analizado, los impulsos reformistas siguieron a través de diversas propuestas y reuniones mantenidas por representantes de los partidos políticos representados en la Legislatura (particularmente la Unión Cívica Radical y el Partido Justicialista). A partir de 1990 se registran un gran número de proyectos que, con mayor o menor amplitud, perseguían el mismo fin.

Como analizamos previamente, desde el retorno a la democracia, la Provincia de Mendoza, ha transitado varios intentos de reforma siguiendo el mecanismo previsto en el Art. 221 de la Constitución, sin que ninguno de ellos haya podido concretarse. Finalmente, nos centraremos en los proyectos presentados desde el retorno de la democracia, durante los Gobiernos de Roberto Iglesias, Julio Cobos, Francisco Pérez y Rodolfo Suarez.

En relación con los Gobiernos de Roberto Iglesias (1999 - 2003) Julio Cobos (2003 - 2007), y en términos de representación territorial ambos proyectos coinciden en:

- Incorporar el sistema de representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en el marco del sistema bicameral, asegurando la participación de las minorías. A tal fin, se debería adecuar el régimen electoral.

A diferencia de Iglesias, el Gobierno de Cobos, planteó:

- Modificar la composición del Órgano Legislativo y en su caso reformular el régimen de integración, quórum, mayorías, procedimiento de sanción y formación de las leyes, etc.

Durante el Gobierno de Francisco Pérez (2011 - 2015) y en términos de representación territorial se planteó:



- Incorporar el sistema de representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en el Poder Legislativo, asegurando la participación de las minorías.
- Modificar la composición del Poder Legislativo y el sistema de elección por secciones electorales, manteniendo el sistema bicameral, garantizando la representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en la Legislatura y asegurando la representación de las minorías.
- Reformular el régimen de integración, quórum, mayorías del Poder Legislativo.

Finalmente, la interpretación rígida de la Suprema Corte respecto a la interpretación del Art. 221, cambió a partir del llamado “Fallo Félix” (Félix Emir Roberto y ots. c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza p/ acción inconstitucionalidad, 2019), donde la Suprema Corte de Mendoza dio una interpretación más flexible respecto de las mayorías requeridas en el referéndum popular. En el mismo, la Corte confirmó el límite a la reelección de los Intendentes, donde el Máximo Tribunal de la Provincia rechazó la acción de inconstitucionalidad presentada por jefes comunales del Partido Justicialista contra el decreto del Gobierno de Alfredo Cornejo que termina con la reelección indefinida y la limita a dos mandatos consecutivos.

En el año 2020 y durante el Gobierno de Rodolfo Suarez, se presentó en la Legislatura de Mendoza un proyecto de necesidad de reforma parcial de la Constitución de Mendoza.

En cuanto a la representación territorial, el mismo propone adoptar un *“sistema legislativo unicameral, sin elección de medio término, permitiendo de este modo una mayor eficacia en los procesos legislativos y garantizando al mismo tiempo la representación territorial de todos los municipios -hoy ausente- con la representación en base a la población y por distritos agrupados con un criterio acorde a las características geopolíticas de los mismos; tomando como base el padrón electoral y la proyección de crecimiento poblacional para el año 2023”* (Proyecto de Ley N°74670, 2020:10).

Del mismo modo, plantea incorporar al principio de representación poblacional el territorial de todos los Departamentos de la Provincia, asegurando la participación de las minorías.

Por último, se observa desde el retorno democrático que, independientemente de la identidad partidaria de los gobernadores, existe una necesidad de reforma en lo que respecta a la representación territorial de la Legislatura Provincial. Todos han coincidido en incorporar al texto constitucional el sistema de representación territorial de todos los Departamentos de la Provincia en el Poder Legislativo, asegurando la participación de las minorías. Luego, difieren en optar por un sistema bicameral o unicameral.

Finalmente, y como vimos previamente, la interpretación más flexible respecto de las mayorías requeridas para el referéndum popular, por parte de la Suprema Corte de Mendoza a partir del llamado “Fallo Félix”, ha generado una oportunidad propicia para la reforma del texto constitucional provincial.



Conclusiones preliminares.

Finalmente, a lo largo de este trabajo observamos que los procesos de reforma constitucional desde el retorno a la democracia en la Provincia de Mendoza han promovido una mayor representación territorial. Nuestra investigación ha revelado que, si bien ha habido intentos de incorporar el criterio de representación territorial en la Constitución Provincial, existen varios obstáculos que han limitado su efectiva implementación.

Hemos identificado obstáculos clave, como la adopción de un sistema bicameral basado en la representación proporcional por población en ambas cámaras, las interpretaciones de la Suprema Corte de Mendoza sobre las mayorías exigidas por la Constitución Provincial, la sobrerrepresentación política y la desproporción territorial en el número de representantes por Departamento, la falta de requisitos obligatorios de residencia en el Departamento que se pretende representar, y el diseño de las secciones electorales que no reflejan las realidades locales.

Sin embargo, consideramos que superar estos obstáculos es esencial para lograr un mejor conocimiento de las realidades locales y perfeccionar la representación de los Departamentos en el Gobierno y las instituciones políticas. La incorporación del criterio de representación territorial en las reformas constitucionales podría impulsar una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones locales, lo que a su vez promovería una representación más efectiva de los intereses y necesidades de los diferentes Departamentos de la Provincia.

Además, hemos destacado que la incorporación de la representación territorial en la Constitución Provincial es fundamental para adaptar la institucionalidad a los desafíos de los nuevos tiempos y mejorar la capacidad de respuesta a las demandas cambiantes de la ciudadanía.

En última instancia, hemos subrayado la importancia de definir los sujetos jurídico-constitucionales en el Órgano Legislativo, con el objetivo de lograr una mayor congruencia entre el sujeto representado, el objeto de representación y el sujeto representante. Esto será esencial para abordar la creciente complejidad de la relación entre el Estado y la sociedad.

En resumen, la inclusión del criterio de representación territorial en la Constitución Provincial de Mendoza representa un paso crucial para fomentar una mayor representación territorial, garantizar un contrapeso institucional contra la tiranía de la mayoría y proteger los derechos de las minorías en el contexto democrático actual.

Referencia Bibliografía y Documental:

Artículos, textos y documentos:

- BIDART CAMPOS, German J (2000). Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentina. Capítulo V. Editorial Ediar, Buenos Aires.
- CABRERA, E. (2007). La Cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina. En E. Calvo y J. M. Abal Medina (h) (eds.) El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina. Buenos Aires: EUDEBA.
- CASTIÑEIRA DE DIOS, Gustavo (2018). Reforma constitucional de la Provincia de Mendoza. Propuestas para el Poder Legislativo. Estudios sobre la reforma



constitucional de Mendoza: Una revisión necesaria. UNCuyo. Mendoza. EDIUNC.

- DAHL, Robert (1971). *Poliarchy*, Yale University Press, USA.
- DAHL, Robert (1989). *La Democracia y sus críticos*. Paidós, Buenos Aires. [primera edición en español, 1991]
- EGÜES, Carlos (1996). Apartado de la Revista Historia del Derecho, Nº 24. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.
- EGÜES, Carlos (1996). *La reforma de la Constitución de Mendoza, trabajo inédito. Las ideas políticas en el constitucionalismo argentino del siglo xix. Un aporte metodológico.*
- EGÜES, Carlos (2008). *Historia Constitucional de Mendoza. Los procesos de reforma*. UNCuyo. Mendoza. EDIUNC.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto (1989). *Representación y democracia*. Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho, [S.l.], n. 6, p. 143-163.
- GIUNTA, María Luisa. y CUETO, Walter (1991) “La reforma legislativa. Una propuesta de diseño constitucional”. Ediciones Depalma. Buenos Aires.
- IBAÑEZ ROSAZ, Víctor Enrique (2018). *La reforma de la Constitución de Mendoza y los llamados “proyectos abiertos”>>.* Algo más sobre las atribuciones del Poder Constituyente derivado y la oportunidad del referéndum popular. Estudios sobre la reforma constitucional de Mendoza: Una revisión necesaria. UNCuyo. Mendoza. EDIUNC.
- IBÁÑEZ ROSAZ, Víctor Enrique (2003). “La reforma de la Constitución de Mendoza y la oportunidad del referéndum popular”. Revista El Derecho, suplemento de Derecho Constitucional, año XLI, 3/11/2003, 11-14.
- MONTBRUN, Alberto (1995) “El funcionamiento del Sistema Electoral de Mendoza y algunos lineamientos para su reforma legal”, en CUADERNOS DEL SENADO, Año III, Número 12, Mendoza.
- ORLANDI, Héctor Rodolfo (1975). *Ciencia política. Teoría de la política*. Bs. As.: Plus Ultra.
- PATIÑO CORREA, Alberto (1941). “Debates de la Convención Constituyente de 1915”. Tomo I y II. Biblioteca del Poder Judicial - Mendoza.
- PEREYRA, Díaz Araujo y Naranjo (2012). *Representación territorial de los departamentos en el Parlamento Provincial*. Área de Políticas Públicas, UNCuyo.
- REYNOSO, Diego. (2002). *Las consecuencias políticas de la sobrerrepresentación distrital*. Política y Gobierno, 9, 325-359.
- REYNOSO, Diego (2004). “Representación Social y Democracia”. Economía, Sociedad y Territorio Nº15, pp 529-550. El Colegio Mexiquense.
- SAMUELS, D. y SNYDER, R. (2007). *El valor de un voto: una perspectiva comparada sobre la desproporcionalidad territorial*. En E. Calvo y J. M. Abal Medina (h) (eds.). *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. Buenos Aires: EUDEBA.



- TULA, María Inés (2001). “La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate”, mimeo, Buenos Aires.
- VALENZUELA, Edgardo (2002). “Reformas de la constitución de Mendoza”, Publicaciones 5, Universidad Champagnat, Mendoza.
- ZARZA MENSAQUE, Alberto (1985). “Poder Legislativo”, en “La reforma de las Constituciones Provinciales”. Banco Social de Córdoba.

Proyectos, textos y normas constitucionales:

- Actas de la Convención Constituyente de 1899/1900. Archivo Histórico de la Provincia de Mendoza, Época Independiente, Carp. N°29, Doc. N°22.
- Actas de la Convención Constituyente de 1908/1909. Archivo Legislativo, H. Legislatura de Mendoza.
- Actas de la Convención Constituyente de 1965. Archivo Legislativo, H. Legislatura de Mendoza.
- Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (1996).
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires (1994).
- Constitución de la Provincia de Córdoba (2001).
- Constitución de la Provincia de Corrientes (2007).
- Constitución de la Provincia de Santa Cruz (1998).
- Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962).
- Constitución de la Provincia de San Juan (1994).
- Constitución de la Provincia de Mendoza (1854).
- Constitución de la Provincia de Mendoza (1900).
- Constitución de la Provincia de Mendoza (1910).
- Constitución de la Provincia de Mendoza (1916).
- Constitución de la Provincia de Mendoza (1949).
- Constitución de la Provincia de Misiones (1958).
- Constitución de la Nación Argentina (1994).
- Exp. N°40.700. Declaración de la Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia. Legislatura de la Provincia de Mendoza. Año 2000.
- Exp. N°47.930. Declaración de la Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia. Legislatura de la Provincia de Mendoza. Año 2004.
- Exp. N°62.874. Declaración de la Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia. Legislatura de la Provincia de Mendoza. Año 2012.
- Exp. N°74.670. Declaración de la Necesidad de Reforma Parcial de la Constitución de la Provincia. Legislatura de la Provincia de Mendoza. Año 2020.
- SCJ/MDZ (2019). FELIX EMIR ROBERTO Y OTS. C/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA P/ ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD. CUIJ: 13-04643010-1(). Obtenido el 19 de septiembre del 2022 en: [13-04643010-1\(\) FELIX EMIR ROBERTO Y OTS. C/ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA P/ ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD](#)

Sitios web:



- Legislatura de Mendoza. <https://www.legislaturamendoza.gov.ar/>
- Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Cruz.
<https://camaradelpueblo.gob.ar/institucional/otras-legislaturas/>



Liberalismo y retóricas de la enemistad en democracia.

Pablo Alejandro Vedia

pabloalejandrovediafacso@gmail.com

Mesa Redonda: La encrucijada de la democracia argentina actual: liberalismo y radicalización de la enemistad

Resumen: El presente trabajo está dirigido a analizar las dinámicas de los discursos extremos que vienen ganando protagonismo en los últimos tiempos para poder comprender la lógica que atraviesa este modo de comunicar y crear subjetividades, nos centramos en el núcleo ideológico del liberalismo extremo para poder comprender desde esa mirada el despliegue de discursos que tensionan la convivencia democrática. Así también las condiciones en las cuales surgen y desarrollan, como también sus impactos en el corto y largo plazo. Se analizan las justificaciones, las estrategias y actores que dan forma a este particular variante del liberalismo. Sus diferencias con el ideario liberal, en especial la perspectiva adoptada con respecto al Estado y la democracia. El papel de los medios de comunicación, el uso de internet y redes sociales para desplegar un singular modo de comunicación hacia sectores que no comulgan con el ideario planteado. También particularmente se indaga sobre la importancia asignada al mercado como ámbito efectivo para el despliegue de la libertad.

Palabras Claves: Liberalismo – Democracia - Estado – Mercado – Retóricas

Abstract: This work is aimed at analyzing the dynamics of extreme discourses that have been gaining prominence in recent times in order to understand the logic that goes through this way of communicating and creating subjectivities. We focus on the ideological core of extreme liberalism to be able to understand from that look at the deployment of discourses that strain democratic coexistence. As well as the conditions in which they arise and develop, as well as their impacts in the short and long term. The justifications, strategies and actors that shape this particular variant of liberalism are analyzed. Its differences with liberal ideology, especially the perspective adopted with respect to the State and democracy. The role of the media, the use of the internet and social networks to deploy a unique mode of communication towards sectors that do not agree with the proposed ideology. It also particularly investigates the importance assigned to the market as an effective environment for the deployment of freedom.

Keywords: Liberalism - Democracy - State - Market - Rhetoric

XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia

“Las crisis perpetuas de la democracia. De la perplejidad a la comprensión”

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario

Rosario, del 4 al 7 de noviembre de 2024

1-Introducción

Este trabajo tiene un propósito fundamentalmente exploratorio, incitando al estudio y a la reflexión sobre las ideas que han circulado en los últimos tiempos. Es relevante hacer ciertas aclaraciones para comprender la complejidad de las ideas políticas y su influencia en la configuración de la realidad.



El liberalismo se define, ante todo, como una doctrina ética que exalta la autonomía de la conciencia individual. A su vez, se presenta como un sistema moral, ya que encuentra su realización en la adhesión a normas establecidas como benéficas y necesarias por la sociedad. En otras palabras, se trata de un corpus axiológico de amplias implicaciones, q fundamento tanto teorías económicas como políticas.

En el núcleo de esta doctrina se encuentra la libertad, concebida como el valor supremo, y los retos que ha enfrentado a lo largo de la historia. Estos retos incluyen luchas, incertidumbres y logros, en un proceso continuo de descubrimiento, comprensión y transformación del mundo. El éxito en la legitimación del liberalismo como una posición axiológica frente al poder político ha sido, desde sus inicios, el motor de su existencia. A lo largo del tiempo. Como cualquier proceso de pensamiento, este ha experimentado transformaciones y ha dado lugar a diversas derivaciones.

En el caso en cuestión, se aborda un liberalismo radical que sitúa en el núcleo de sus reflexiones la exaltación de la individualidad a su máximo extremo.

Esta perspectiva plantea interrogantes sobre los límites y las implicaciones de tal libertad individual. Así, en la actualidad se presenta como un desafío imperativo revitalizar el diálogo en torno a la interacción entre libertad e igualdad, considerados principios fundamentales de la democracia. Ambos principios que fundamentan y animan la democracia contemporánea emergen, una vez más en un estado de tensión, ya que son abordados o interpretados desde la perspectiva de solo uno de ellos. Esta dinámica revela la complejidad inherente a su coexistencia y la necesidad de un equilibrio que permita su plena realización. El dilema de la primacía entre lo público y lo privado se origina en la compleja relación entre libertad e igualdad que a menudo se manifiesta en términos de un mayor o menor grado de intervención del Estado o bien mayor o menor presencia del mercado.

Esta dicotomía invita a una reflexión profunda sobre el equilibrio entre los derechos individuales y la responsabilidad colectiva. Si bien es cierto que amplios sectores coinciden tácitamente en la imperiosa necesidad de establecer condiciones y un marco institucional que promueva tanto la libertad como la igualdad, hay otros grupos que cuestionan esta postura. Estos últimos, argumentan en favor de una mayor libertad y consideran inmoral a quienes abogan por un mayor intervencionismo estatal, autoasignándose una supuesta superioridad moral que, a su juicio, respeta al ser humano en su derecho a la libertad. Comprenden que la relación entre estos dos conceptos no constituye un vínculo complementario ni interdependiente, ya que ambos se manifiestan de manera forzada y conflictiva. Este condicionamiento mutuo da lugar a respuestas ineficaces que, a la larga, restringen la libertad.

De este modo, se llega a proponer la anulación de uno de los dos conceptos con el fin de justificar la protección de la libertad, considerada como el elemento amenazado por la presencia excesiva e injustificada de la igualdad, que ha llegado a convertirse en su enemigo. Este argumento revela las complejas tensiones que emergen entre estos dos valores fundamentales en el discurso contemporáneo. La relación entre libertad e igualdad es una polémica de larga data que constituye un elemento esencial en los procesos de construcción política, toda vez que son más los sectores desplazados de sus derechos básicos, lo que compromete su pleno desarrollo humano.

La concentración de la riqueza en manos de unos pocos es el reverso de un aumento desmedido en el número de personas que no alcanzan los estándares mínimos necesarios para un consenso democrático que satisfaga sus aspiraciones. Esta disparidad no solo genera malestar social, sino que también socava los cimientos de la cohesión y la equidad en nuestras sociedades. Por el contrario, se está produciendo una transición hacia regímenes de carácter



autoritario, impregnados de una retórica mesiánica, extrema y hostil que se apoya en las deficiencias y promesas de unas democracias truncas.

La presente situación plantea interrogantes sobre la viabilidad y la autenticidad de los sistemas democráticos existentes. El propósito de mantener una separación u oposición doctrinaria entre ambos principios, ya sea por razones de interés político, ideológico o económico, se torna peligroso si no se contrarresta con un discurso y enfoque que sitúe a la democracia como un valor fundamental a salvaguardar.

Es imperativo promover una reflexión crítica que reconsidere la importancia de la unidad entre los principios de libertad e igualdad. Es fundamental señalar que, en el ámbito de las instituciones políticas modernas, la realización de gobiernos que representen los intereses de las mayorías y, al mismo tiempo, sean participativos, sería imposible sin una interacción que reconozca y fomente las capacidades racionales de elección y decisión. Estas capacidades son las que activan y sostienen el valor de la libertad. Además, es esencial reconocer la presencia de condiciones materiales que permitan el ejercicio de una voluntad humana libre de condicionamientos, garantizando así la satisfacción de necesidades de manera justa, sin menoscabar a quienes piensan de manera diferente. Esto implica, en definitiva, ofrecer un concepto ético de la democracia. Dado que la disputa se centra en valores, y es a través de estos mismos valores que se enfrenta a los disvalores.

Este estudio tiene como trasfondo la lejana y siempre vigente controversia entre la libertad y la igualdad, así como en las estrategias empleadas por el liberalismo radical para cuestionar las posturas igualitarias.

El liberalismo extremo se inclina abiertamente por más libertad, en detrimento de menos igualdad. Dado que esta última requiere la presencia del poder público para consolidarse. Así desde una perspectiva extrema, se abre la puerta a una reducción de la libertad. La reconfiguración de esta lucha, asume nuevos matices debido a la pretensión de anulación o intolerancia por parte de ciertos sectores frente a aquellos que abogan por una mayor igualdad en la participación en la toma de decisiones y en la distribución de los bienes socialmente generados.

La anulación de opiniones divergentes se manifiesta como una enemistad absoluta, producto de retóricas extremas promovidas por influyentes medios de comunicación y redes sociales. Estos ataques moldean subjetividades, tanto a favor como en contra de los discursos de odio, encontrando apoyos y legitimándose mediante la persistencia de problemas estructurales aún sin resolver. El liberalismo radical recurre a tácticas extremas en su búsqueda de la libertad ideal, despreciando y silenciando a aquellos que reclaman por una mayor igualdad y democracia.

2-Liberalismo extremo

Para el liberalismo extremo, la comunidad está ausente de su horizonte o a lo sumo no es central, ancla su visión en la idea, en tanto que se piensa al individuo libre y soberano de los lazos de poder público para así alcanzar su plenitud. El individuo se posiciona frente al Estado, el cual se concibe como un poder hostil, que sofoca la iniciativa, que trunca y empobrece su plan de vida. En otras palabras, este liberalismo, acentúa el rechazo de la política en grado extremo. Así en nombre de la libertad deja el terreno a una situación de la supervivencia de algunos, a los que son capaces de afrontar el peso de seres libres. Según esta postura, si la situación empeora es porque el hombre no ha sabido usar su libertad o bien es la falta de libertad por interferencias en el mercado (sindicatos, paritarias, inmigrantes, y enemigos “inventados” para justificar la menor injerencia del Estado (privatizaciones) y más mercado como orden espontáneo y ámbito de la verdadera libertad, donde los hombres concurren



libremente frente al juego de la oferta y la demanda, donde no existe un poder opresor que planifica todos y cada uno de los espacios de la vida de los individuos, como si lo hacen los sistemas colectivistas. Ciertamente es que, al postular menor interferencia del Estado, deja a los hombres y a las comunidades desprotegidos frente a los poderes privados y concentrados en el espacio del mercado. Porque recordemos el poder es una relación social asimétrica. Y esta corriente, tiende a solamente circunscribirse el concepto de poder al poder público y soslayando u omitiendo el poder de los privados.

Así, desde estos sectores concentrados de poder económico con sus brazos políticos y mediáticos, impugnan aquellos discursos que se oponen a sus postulados tildándolos de buscar y tener intereses políticos, en otras palabras, hacen política con una retórica anti política, promoviendo el ingreso de actores (representantes) no políticos profesionales (outsiders) que vacían aún más el sentido de lo político y con escasos lazos de solidaridad con las necesidades de la comunidad.

3-El Estado

Si cabe señalar una diferencia puntual y fundamental entre el liberalismo y el liberalismo extremo, esta refiere al posicionamiento respecto al rol del Estado. El primero en sus diversas variantes acepta, aunque sean mínimas y a regañadientes algunas intervenciones del Estado, principalmente para resguardar la libertad de mercado y proteger la propiedad privada. En cambio, este último es un crítico extremo y radical ante cualquier tipo de intervención estatal así sea para garantizar seguridad y defensa de la propiedad privada, la que supone además un ataque por medio de una confiscación a través de impuestos de la riqueza generada. Es decir, son doblemente condenadas dichas intervenciones como saqueadoras, inmorales, y violentas.

El centro de sus reflexiones está basado en el principio central que el individuo es un ser soberano, que ninguna instancia superior puede erigirse sobre su persona y dignidad. Por lo que la libertad de mercado y la propiedad queda mejor asegurada por libre juego de la oferta y la demanda, por aquella mano invisible del mercado, más que por las garantías que pueda ofrecer el Estado, que suponen para el aseguramiento de su existencia, la extracción de recursos e incentivos por un sistema impositivo que a la postre es invasivo y se basa en el uso de la fuerza para compeler a los hombres a sostenerlo.

El mentor de esta corriente Rothbard, sostuvo:

“Ningún hombre ni grupo de hombres puede cometer una agresión contra la persona o la propiedad de alguna otra persona. A esto se lo puede llamar el «axioma de la no agresión». «Agresión» se define como el inicio del uso o amenaza de uso de la violencia física contra la persona o propiedad de otro. Por lo tanto, agresión es sinónimo de invasión”. (Rothbard, 2006, p.39)

Así el Estado es asumido como violencia institucionalizada y legitimado por acciones del sector político que se apropia y distribuye caprichosa y discrecionalmente recursos que le son ajenos, producto del robo y la rapiña. Parasitando sobre el esfuerzo y la energía de los individuos. De esta manera, la libertad se ve lesionada, disminuida, para esta corriente la libertad es concebida, como una libertad negativa, en tanto “el hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otro o de otros”⁴⁵⁹.

4-Relativización de la democracia

Sostuvo Alexis de Tocqueville: “Democracia: igualdad de derechos políticos, igualdad ante la ley; esfuerzos de la sociedad para proporcionar a los pobres las instituciones que les

⁴⁵⁹ Hayek, F. (2013). Los fundamentos de la libertad. P.32



permitirán en condiciones de elevarse; gran independencia (la más grande posible) que deje al individuo toda libertad, toda responsabilidad, toda facilidad”. “la democracia es la libertad combinada con la igualdad ⁴⁶⁰”.

La democracia contemporánea, se sostiene sobre dos pilares: libertad e igualdad. Admitiendo que la libertad es un atributo indispensable e inherente a los hombres, y que por sí mismo es una condición necesaria pero no suficiente. Entendiendo que la democracia busca integrar y conducir los conflictos, y de esa manera dirimir las diferencias entre los hombres.

El efectivo ejercicio en el marco democrático, se propone el desarrollo de un poder en común y compartido. Poder colectivo que trata de lograr la armonía entre la libertad y una justa redistribución de los bienes materiales y simbólicos con las miras puesta en la en el desarrollo integral de los hombres. En este sentido la libertad debe entenderse como un derecho y a la vez en una capacidad decisoria, que habilitan a resolver los conflictos propios de las sociedades humanas de manera racional. Sin este horizonte, se trunca la perspectiva transformadora de la democracia que asegura crear y recrear el espacio de lo público, con sus redes de relaciones sociales, política, económicas y culturales. En otros términos, la democracia brega por la constitución y el resguardo de lo público, la actividad política en general y en su sentido original clásico, como actividad de la Polis, de los asuntos públicos, de lo que es común. Esta interdependencia entre libertad – igualdad, tiene el potencial y la fortaleza para reconocer, promover y lograr una plena concreción de la dignidad de los hombres, poseedores de una individualidad única e irrepetible y a la vez, seres sociales que se necesitan unos a otros para el logro y concreción de su plan de vida, que debe contar con el respaldo del Estado.

En cambio, Hayek (referente intelectual del liberalismo extremo) referenciándose en Schumpeter, va a sostener que la democracia es “un método de decisión para conseguir ciertos fines” descrece en la autoridad que se le reconoce como voluntad general por cuanto estas degeneran en demagogias si se parte del supuesto según el cual “lo justo en una democracia es que la mayoría como tal”. (Hayek, 2013, p.p. 145-147)

Para esta corriente, a la democracia resulta un método, un mecanismo, uno de los tantos modos de organización social tal como puede comprobarse a lo largo de la historia. Dicho posicionamiento, llega al nivel de manifestar que la libertad puede verse amenazada por una excesiva demanda de igualdad, introducir métodos de asignación de recursos y de justicia basados únicamente en la mera medida de la igualdad termina por violentar y destruir las capacidades creativas y de conservación de las sociedades.

Otra posible lectura es que estemos frente al desdibujamiento de una democracia tal como la conocemos. Si bien se sostiene que hay una relativización y descreimiento de la democracia, también se puede pensar que estamos en una transición y reconfiguración hacia una democracia plebiscitaria con una fuerte impronta decisionista⁴⁶¹.

5-Una posible interpretación sobre la libertad

El pensamiento liberal extremo considera que los hombres de alguna manera no toman conciencia ni responsabilidad sobre su libertad, por ello justifican un poder tutelar que los guíe y conduzca, aunque se vean disminuidos en su libertad. Así los hombres en su inclinación por seguridad por sobre la libertad soportan ser conducidos por élites capaces de asumir la conducción de las sociedades. Hallamos oportuno señalar en estas ideas el análisis que

⁴⁶⁰ Prelot M., Lescuyer, G. (1987), Historia de las Ideas Políticas. P.p. 318-319

⁴⁶¹ Schmitt, C. “Los fundamentos históricos- espirituales del parlamentarismo en su situación actual y la polémica con Thoma sobre el significado de la democracia”. Segunda edición. Año 2018. Editorial Tecnos..



realizara las sociedades⁴⁶² sobre la figura del Gran Inquisidor de la obra “Los hermanos Karamázov” de Dostoyevski. En su análisis, sostiene que la división del género humano para el Inquisidor es entre necesitados y dispensadores de seguridad. El cimiento politológico de esta antropología dualista se da entre elegidos que protegen y los protegidos. Eventualmente los proyectos resultan diferentes, para el Inquisidor es de sentido político, en cambio el otro es utópico. Si bien la divisoria de los hombres perdura en el tiempo, esta ya no es de naturaleza conflictiva sino de una división pacificada. La libertad como experiencia frustrante deriva en el convencimiento que la humanidad tiene que dividirse, a pesar de ello, los hombres no son naturalmente reacios a la libertad, pero sí reconoce que estos son portadores del veneno de la rebelión y del desorden. En su mayoría estiman el valor de la libertad, no obstante, les resulta difícil tolerarla. En cambio, unos pocos, son capaces de sobrellevar la responsabilidad de la libertad de los demás. Este reducido número que son los Inquisidores revela en ellos un componente heroico que contrapesa esa otra parte inadecuada para la libertad.

Siguiendo la exposición, y en este orden de ideas, la libertad se convierte en el principio rector, sustantivo y central, mientras que la democracia resulta un factor accesorio.

Cierto es que la idea de libertad irrestricta, con desapego a valores de solidaridad o justicia, truncan el cometido de la democracia al verse impedida de lograr organizar una convivencia entre los diversos actores, sectores e instituciones que la integran.

6-Las Retóricas

Históricamente, los sectores privilegiados han buscado evitar los cambios que pudieran amenazar su estatus económico, social o político. Esto los ha llevado a buscar consensos con aquellos grupos menos favorecidos que podrían suponer una amenaza a su situación, con el objetivo de preservar su posición en la estructura social. Esta estrategia de persuasión se formulaba de tal manera que no se incurría en un costo ilegítimo ante la opinión pública por el uso de la violencia para preservar el orden existente. Si agotadas las instancias de consensos, y no obtenidos los resultados esperados, se recurría a la fuerza como última *ratio*, tal como se puede observar a lo largo de la historia. Esta estrategia conservadora resultaba en apatía y un marcado desinterés por lo público. En general, los ciudadanos con su escaso compromiso terminaban por legitimar el sistema por descreimiento, en una suerte de consenso pasivo. Creado este dispositivo de despreocupación y decepción por lo público es que se producía la defección del ciudadano como sujeto activo en la esfera pública, recreándose la figura del *idiotés*. La decepción, el escaso o nulo interés por lo público conllevaba al repliegue hacia los intereses privados y, simultáneamente el manejo de los asuntos públicos por intereses privados.

Es de advertirse y tal como puede apreciarse, en los últimos tiempos aparece una retórica de la violencia, de la enemistad. Cuyo objetivo es reconducir el descontento social para ganar la atención y la adhesión de la opinión pública, fijando temas en la agenda pública, menoscabando cualquier tipo de disenso u oposición a los objetivos fijados por sectores privilegiados, que impulsan, financian y recrean ambientes hostiles a cualquier tipo de consenso con perspectivas igualitaristas que suponga alguna manera de intervención estatal y que signifique alguna forma redistribución y que altere el orden establecido.

Cuando se habla de retóricas, nos estamos refiriendo a estrategias de comunicación. Recordemos que la retórica, refiere al arte del "bien decir" o "buen decir", es una forma de comunicación oral o escrita, cuya estrategia persigue la persuasión social. Puede rastrearse su origen en la Grecia clásica de la mano de los sofistas y estaba orientada a la “formación oratoria del hombre con vistas a su intervención en los asuntos de la Ciudad”. Con el paso del

⁴⁶² Zagrebelsky, G. (2017). Libres siervos. Editorial Trotta. (pp.125-127).



tiempo, fue evolucionando como disciplina que trata de despertar o crear ideas, pasiones que intencional y deliberadamente permitan movilizar en los destinatarios los más variados comportamientos en función de un objetivo racionalmente trazado, sea para persuadir, conmover, sugerir o convencer.⁴⁶³

Dentro de la estrategia retórica del liberalismo extremo puede señalarse como hito, un artículo aparecido en enero de 1992, bajo el auspicio del asesor político y editor Lew Rockwell quien publica un artículo de Murray N. Rothbard titulado “Populismo de derecha.”⁴⁶⁴. La vehemencia que recorre el escrito hace hincapié en utilizar una *retórica populista de derecha*, que requería incentivar y profundizar el conflicto entre la corporación política, que englobaba a la élite gobernante, el empresariado prebendario, los grandes conglomerados de medios de comunicación, las Universidades, frente al pueblo de los trabajadores, de la clase media, de los emprendedores, es decir al “individuo promedio” que soportaba el peso de los privilegios de los primeros con su esfuerzo. A su vez en el artículo, se esboza una serie de ocho propuestas planteadas en términos simples y drásticos⁴⁶⁵.

Tal como puede apreciarse en escueta mención, esta estrategia fue replicada para el caso de Argentina. La apelación a un discurso disruptivo y potente, cargado de emotividad, no fue solo empleado en campaña sino también se gestiona y reproduce durante la actual administración.

Esta retórica, adquiere caracteres erísticos que ponen constantemente en tensión a la sociedad, en el señalamiento constante de enemigos. Cuando se habla de caracteres erísticos se hace mención a la erística como “arte de la disputa”⁴⁶⁶. El término se remite a la mitología

⁴⁶³ Ferrater Mora, J., *Diccionario de filosofía*. Tomo II (L-Z). Editorial Sudamericana. Quinta Edición- Año 1964 (p.570-573)

⁴⁶⁴ POPULISMO DE DERECHA, 1992 : <https://archive.lewrockwell.com/rothbard/ir/Ch5.html>

⁴⁶⁵ A continuación se realiza una breve mención de las propuestas planteadas Para más detalles consultar *Op. Cit.*

1. Recorte de impuestos. (principalmente derogar el impuesto sobre la renta).
2. Recorte del sistema de bienestar social.
3. Abolición de los privilegios raciales o de grupo (abolir las cuotas raciales, entre otros).
4. Recuperación del control de las calles, aplastando a los delincuentes con policías con poder discrecional, permitiéndoseles administrar castigos instantáneos (mano dura).
5. Recuperar las calles de los vagabundos, permitiendo que la policía para se encargue de limpiar las calles del vagabundeo.
6. Abolir la Reserva Federal, que es cártel organizado de banqueros que crean inflación, estafan y destruyen los ahorros de los estadounidenses.
7. Priorizar a Estados Unidos primero, dejando de enviar toda ayuda exterior.
8. Defender los valores familiares, sacando al Estado del ámbito familia y las escuelas, descentralizando y restituyendo estas, al control local y comunitario.

Para más detalle, consultar *Op. Cit.*

⁴⁶⁶ [...] el término 'erística' como argumento sofístico o capcioso y como dialéctica degenerada en mera disputa por el placer de la disputa fue adquiriendo cada vez más una significación peyorativa. [...] el abuso del argumentar por el mero argumentar en que parecieron complacerse algunos de los megáricos condujo a muchos a identificar la erística con la sofística y la dialéctica, con la consecuencia de que la erística fue definida como un inmoderado apetito de triunfar sobre el adversario por encima de las exigencias de la verdad y sin tener en cuenta los medios empleados: círculos viciosos, paso a otros géneros y cualquier otra clase de sofismas. Es el sentido que tiene todavía hoy el término 'erística' en la literatura filosófica. José Ferrater Mora. *Diccionario de filosofía*. Tomo I (A-K). Editorial Sudamericana Buenos Aires. Quinta Edición- Año 1964 (p.542)



griega haciendo referencia específicamente a la diosa Eris o Éride hermana gemela de Ares⁴⁶⁷, representación de la discordia, el conflicto, la rivalidad y la lucha.

Los sofistas fueron los cultores de este tipo de recurso, concibiendo al diálogo como disputa en la que debía ganar quien se había cultivado en el uso de técnicas retóricas de discusión. Es decir, se trata de la argumentación que convierte la disputa exitosa en un fin en sí mismo, en lugar de considerarla un medio racional para alcanzar la verdad. Se trata de poseer la primacía en una argumentación, una controversia que no logra dirimir cuestión alguna o en la que las partes no alcanzan un consenso debido a que la atención permanece centrada en la discusión en sí. Con el tiempo, esta adquirió un nuevo carácter, la cual estaba dirigida a desacreditar al adversario.

Concretamente, en el marco de análisis de este trabajo y repasando lo expuesto, las retóricas puestas en circulación, se vale de argumentos verosímiles y valorándose principalmente el hecho de tener la razón. El interés egoísta es el sustrato de este razonamiento cuyo objetivo es alcanzar la victoria propia por sobre el otro. Ese otro que es percibido como un enemigo, sobre el que hay que imponerse, posibilitando controlar y someter en el combate por el sentido de lo político.

Ya en el poder, con pleno conocimiento del rechazo que tales medidas impopulares suscitan. Se manifiesta un vasto arsenal retórico, promovido y respaldado por las principales cadenas mediáticas tradicionales (radio, televisión, prensa escrita), así como por la utilización de internet como espacio primordial de difusión y amplificación. En este contexto, se explota el anonimato a sabiendas de la dificultad de imposición de sanciones a quienes realizan un uso inadecuado. Es en estos entornos virtuales donde a través de sitios web, blogs, foros, redes sociales y otras aplicaciones⁴⁶⁸ se utilizan para transmitir mensajes específicos con el fin de

⁴⁶⁷ c. De la unión de Hera y Zeus nacieron las deidades Ares, Hefesto y Hebe, aunque algunos dicen que Ares y su hermana gemela Eris fueron concebidos cuando Hera tocó cierta flor [...] Graves, R. "Los mitos griegos", Tomo 1, p.72. Alianza editorial. Tercera edición. Primera reimpresión. Año 2012. Buenos Aires.

a. El Ares tracio adora la batalla por la batalla y su hermana Eris está provocando Contantemente motivos para iniciar una guerra difundiendo rumores o despertando celos y envidias. Como ella, Ares no favorece a una ciudad o partido más que a otro, sino que lucha en este o aquel bando, según le surge la inclinación, disfrutando con la matanza de hombres y saqueando ciudades. Graves, R. Tomo 1, p. 106 *Op. Cit.*

⁴⁶⁸ Es pertinente aclarar algunos conceptos, sin intención de agotarlos, sino simplemente mencionar los más utilizados la jerga del ámbito ciberespacial. Por ejemplo, en cuanto al mensaje, es de uso recurrente la propagación de noticias o informaciones falsas (*fakes news*) con el objetivo de engañar o desinformar a determinado público.

Otro término de uso frecuente es de los *bots*, estos son programas informáticos en internet que realizan tareas automáticas repetitivas previamente asignadas. Generalmente se la utilizan para aumentar las interacciones y el tráfico en internet con la intención de convertirlo en tendencia (*trending topic*) en las redes sociales para lograr mayores visualizaciones y exposición. En el caso puntual para usos políticos, los *bots* son una herramienta para generar contenido en las redes sociales con el fin de impulsar y apoyar ciertas ideas o influencias en los procesos electorales o bien promover determinadas políticas públicas, así también en su uso inadecuado se dirige a injuriar, estigmatizar o difamar a determinadas persona o grupos sociales.

Así también, se puede puntualizar el papel de ciertos actores que han cobrado mayor presencia, ellos son los *haters* y *trolls*. Por hater debemos entender que son aquellos usuarios de internet que, de manera anónima, realizan comentarios nocivos y críticos para influir de manera negativa en el ánimo otra persona o personas.

Se caracteriza por manifestar hostilidad a través de comentarios ofensivos. Su móvil es el odio, reforzado por la percepción de poseer una verdad absoluta. Como rasgo esencial puede mencionarse la intolerancia.

El otro actor que ha logrado notoriedad en su mención es el Troll, este es un usuario que, valiéndose también del anonimato, realiza comentarios desagradables para molestar u hostigar en plataformas sociales, webs o foros. Sus acciones pueden ser intencionalmente provocativas o también de acoso. Actualmente, es tipo de actores suelen actuar en conjunto (ataques pirañas), con acciones coordinadas para arremeter contra determinadas



amedrentar, normalizar o reforzar ciertas ideas, estereotipos y prejuicios sobre determinadas personas o grupos. Estas estrategias se emplean no solo para persuadir sobre las ventajas del modelo propuesto, sino también para intimidar a los opositores, desacreditando o atacando, en un en un abierto y claro combate por el sentido político del discurso. Estas manifestaciones que circulan de manera habitual, propician un “sentido común” y que incita a la violencia o bien establecen un marco que posibilita que, una vez ocurrido el acto violento y al haberse normalizado, este sea justificado, minimizado o ignorado. Habiéndose creado en los demás la imagen de seres no humanos “*hors-la-loi y hors l'humanité*” (Schmitt, 2019, p.85) . El otro, el no humano, no merece el trato humano. Son entidades que trascienden los límites de la racionalidad. Son zurdos, socialistas, colectivistas. Por ello es imperioso enfrentarlos, intimidarlos y aniquilarlos. El potencial de estos mensajes en las redes sociales es que posteriormente se pueden convertir en agresiones físicas, acoso social (escraches), o incitar al suicidio. E incluso llevar a que la persona afectada reprimir su expresión pública (autocensura). El objetivo es silenciar voces, intimidar y disciplinar todo aquello que se perciba como divergente.

La legitimación del discurso y medidas se basa en el combate de los parásitos, la casta. Aprovechando el descontento generalizado hacia los dirigentes políticos y las estructuras socio-políticas que aseguran estándares mínimos de igualdad y bienestar.

Por lo tanto, quien se opone a las medidas adoptadas es cómplice de esa casta y debe ser anulado. Al asumirse y estar convencidos de poseer una posición ética y moral que defiende la libertad como valor supremo. Ataca a los que contradicen sus discursos y acciones. En tanto el Estado es visto como el mal y todo el *establishment* que parasita en él. Paradójicamente es el *establihsment* el mayor beneficiado cuando se le cercenan funciones al Estado.

En la operacionalización de la aniquilación del Estado a su mínima expresión. El liberalismo extremo plantea tácticamente el desprendimiento de empresas públicas (vía privatizaciones) y la desregulación absoluta del mercado. Porque esos recursos deben ser administrados de forma más eficiente y “ellos” están en condiciones de hacerlo en el contexto de un libre mercado y no de decisiones arbitrarias, caprichosas y demagógicas.

Entre estas retóricas extremas y la destrucción del Estado, es la democracia la que se interpone con sus mecanismos a su principal objetivo. Por lo tanto, la democracia debe ser adormecida, anulada o desatendida. Ejemplo, Mega Decreto de necesidad y Urgencia, 70/2023 titulado Bases para la reconstrucción de la economía argentina.

La autopercepción como portadores de una moral superior, en tanto los otros son seres inferiores por cuanto defienden los crímenes del Estado, lleva a plantearse tácticamente la relativización de la democracia, pues ella es causa interferencias, por ello debe ser impugnada y menoscabada. La democracia resultan ser un escollo que debe sacarse del medio y así poder atacar frontalmente al Estado, y en su lugar ampliar el mercado, cuyo orden espontáneo sea el entorno que propicie la libertad.

personas previamente señaladas como blanco de sus ataques., y provocar un impacto negativo sobre personas o grupos específicos.



Según una clásica definición:

“Por Estado debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio de la coacción física legítima para el mantenimiento del orden vigente”⁴⁶⁹.

En la presente definición y en su pie de página se aclara que esta presenta marcadas diferencias frente a la que Max Weber había dado un año antes en su célebre conferencia de 1919⁴⁷⁰, *Politik als Beruf, en Gesammelte Politische Schriften*. [que] a diferencia del estilo más retórico y llamativo propio de una conferencia política, Weber modifica la definición, sustituyendo sustantivo radical de “violencia” (*Gewaltsamkeit*) por el más socio-jurídico de “coacción” (*Zwang*), así también reemplaza la idea general de una “comunidad humana” por el concepto más riguroso de “instituto político de actividad continua” orientada al mantenimiento de un “orden vigente” [...] se aclara que “la definición es válida sólo para el Estado moderno”.⁴⁷¹

Es a partir de estas definiciones que el liberalismo extremo toma nota para criticar y justificar su posicionamiento con respecto a la abolición del Estado por ser portador de la violencia, la coacción para su supervivencia a costa de la libertad y propiedad de los individuos⁴⁷².

También se hace necesario aclarar que no son las únicas razones, también encuentran otro tipo justificaciones, de carácter teológico-políticas.

En una alocución en el X Congreso de Economía Austriaca celebrado en mayo de 2017 en Madrid, Jesús Huerta De Soto, profesor español sostuvo como tesis fundamental, que “Dios es libertario”. Seguidamente define como libertario a “quien valora la libertad, entendida como una y única para el ser humano; ante todo, defiende la libertad empresarial, la creatividad inherente al individuo, el orden espontáneo del mercado y condena la coerción institucional,

⁴⁶⁹ Weber, M. “Economía y Sociedad”. Segunda reimpresión. Nueva edición revisada, comentada y anotada. Año: 2019. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México.

⁴⁷⁰ En la señalada Conferencia, que más tarde se publicara con el título “*La ciencia como profesión. La política como profesión*”. Weber sostuvo: [...] Desde el punto de vista sociológico, el Estado moderno, solo se puede definir, más bien, en último término por el medio específico que, como toda asociación política, posee: la violencia física. “Todo Estado está fundado en la violencia”, dijo Trotsky en Brest-Litowsk. Esto es realmente cierto. Si existieran solamente formaciones sociales que desconocieran el medio de la violencia entonces habría desaparecido el concepto de “Estado” y entonces se habría instaurado lo que llamaríamos “anarquía” en el sentido específico de la palabra. La violencia no es, naturalmente, el medio normal ni único del Estado; no se trata de eso en absoluto, pero sí es su medio específico. [...] el Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio –el “territorio” es un elemento distintivo- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima. Pues lo específico de nuestro tiempo es que todas las otras asociaciones o individuos sólo se les concede el derecho a la violencia física en la medida en que el Estado, por su parte, lo permite: él es la única fuente del “derecho” a la violencia. Weber, M., (2007) “La ciencia como profesión. La política como profesión”. Ed. Espasa Calpe, p.88)

⁴⁷¹ Weber, M. “Economía y Sociedad”. Segunda reimpresión. Nueva edición revisada, comentada y anotada. Año: 2019. Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México. (p.185)

⁴⁷² “Todo el *pathos* liberal se dirige contra la violencia y la falta de libertad. Toda constricción o amenaza a la libertad individual, por principio ilimitada, o a la propiedad privada o a la libre competencia, es «violencia» y por lo tanto *eo ipso* algo malo.” Schmitt, C., 2019, p.99.



sistemática y organizada de aquellas agencias monopolísticas de la violencia denominadas Estados”.

Señala además que “Dios opta por no ejercer la fuerza”, en cambio otorga total “libertad a sus creaturas”. Porque “Dios es un defensor de la libertad y el ser humano ha sido creado a imagen y semejanza de Dios. El origen y la naturaleza de los Estados o reinos de este mundo son manifestaciones de la encarnación del Maligno, del Demonio, constituyendo así la correa de transmisión del Mal”.

El propósito del Maligno a través del Estado es “aniquilar la obra divina y dismantelar el orden natural del Universo, en el que se inscribe el orden espontáneo del mercado”.

Denuncia además que “la Iglesia Católica se encuentra en un estado de confusión”, por estar coludida con el Estado, siendo “un instrumento del Maligno”, al actuar “como la Iglesia oficial del Estado”, dando “la legitimidad del Estado” por medio de sus intelectuales y teólogos.

La fortaleza del del mercado frente al Estado, es que el primero se “convierte en la mayor disciplina para quienes actúan de manera inapropiada: puesto que este nos compele, en un contexto de cooperación voluntaria, a dialogar con los demás, a indagar sobre sus necesidades y a satisfacerlas de manera pacífica; nos fuerza a mantener una reputación si anhelamos continuar comerciando en el futuro”⁴⁷³.

7-Enemistad

La enemistad es una relación de aversión u oposición entre dos o más personas. Se habla de una declaración de enemistad cuando una o las dos partes manifiesta de una manera explícita una posición intensamente contraria a la de otro. Esta se manifiesta mediante agresiones verbales y/ físicas. Refiere al rechazo hacia una persona o grupo o a ciertas tendencias ideológicas, con el propósito de intimidar, limitar o destruir a su objetivo. La enemistad excede el plano de lo racional, porque obtura toda posibilidad de diálogo, de entendimiento y la posibilidad de edificar el espacio de lo común.

El enemigo como representación del mal es el Estado, quienes defiendes más presencia del Estado son cómplices y defensores del mal. Un argumento para apelar a la hostilidad en estas retóricas, es la idea de que algunas personas merecen ser intimidadas, acosadas y maltratadas debido a sus ideas, decisiones o comportamientos. Subyace en esta corriente, la creencia, que tal vez el maltrato los convenza de cambiar y colocarse del lado del bien o bien al menos acallar sus voces y evitar que el mal se propague, bien disuadiendo o anulando cualquier pensamiento crítico.

La autoproclamación de superioridad moral, como defensores de la libertad y apropiación del significado de este concepto, arroja inmediatamente en los “otros” la idea de sostener un concepto totalmente contrario, el de la negación de la libertad, la coacción, la violencia, la inmoralidad. Siguiendo a Koselleck, puede sostenerse que esta apropiación excluyente determina en quienes no forman parte del grupo un “concepto contrario asimétrico.”⁴⁷⁴

⁴⁷³ Jesús Huerta De Soto. ANARQUÍA, DIOS Y EL PAPA FRANCISCO. (p.p.207-216) en https://www.jesushuertadesoto.com/wp-content/uploads/2018/04/2017_02_notas1-1.pdf

⁴⁷⁴ “Así, la historia posee numerosos conceptos contrarios que se aplican para excluir un reconocimiento mutuo. Del concepto de sí mismo se deriva una determinación ajena que para el que queda determinado puede equivaler literalmente a una privación, fácticamente a un despojo. En estos casos se trata de conceptos contrarios asimétricos. Su oposición es contraria de un modo desigual. Como en la vida cotidiana, el uso lingüístico de la



Cualquier tipo de expresión o acción que es percibida o considerada como contraria al ideario y retórica del régimen, sea desde los sectores políticos, sindicales, intelectuales, académicos, culturales o periodísticos es presentada como una amenaza para lograr la prosperidad y el bien de los individuos y la sociedad. Ello justifica la utilización de todos los medios necesarios para combatir a los enemigos de la libertad.

En sociedades que presentan problemas estructurales y en el esquema de las recurrentes crisis del sistema capitalista. Las crisis político – económicas y sociales, son el caldo de cultivo de discursos extremos que son tomados por partidarios y grupos políticos de matriz autoritaria constituyéndose en su más relevante característica. En los últimos tiempos estas retóricas son potenciados por las posibilidades que ofrece internet y en especial las redes sociales. Es en estos medios masivos no tradicionales, que figuras públicas realizan o normalizan mensajes extremos para ganar seguidores, protagonismo público, y eventualmente conseguir algún tipo de prebenda o propuesta política o comercial. De esta manera, se va reproduciendo un espiral de intolerancia a través de un discurso disruptivo y violento.

Estas retóricas extremas se manifiestan con expresiones que van desde la difamación, la humillación, el descrédito, la estigmatización, y la justificación de esas manifestaciones por razones principalmente políticas. Es la búsqueda de la deshumanización del otro, visto como artífice o cómplice de la crisis.

Un ejemplo de ello, es la abierta confrontación hacia todos aquellos espacios o movimientos que articulan y representan a sectores vulnerables y que buscan atender a sus necesidades y demandas de igualdad. En otras palabras, es la estigmatización hacia espacios políticos, sean militantes y/o dirigentes.

La fortaleza de estas retóricas de la enemistad absoluta, radica en que se asienta sobre la manipulación de las frustraciones personales o colectivas. El desborde de las demandas de amplios sectores sociales, son explotadas por parte de ciertos grupos políticos y económicos, amplificados por los grandes medios de comunicación que en muchos casos son uno y la misma cosa, prometen poner fin a la crisis que padecen amplios sectores sociales. Consecuentemente, todo aquel que se oponga a esa promesa, es cómplice de la crisis, es el enemigo declarado de la libertad, de la mejora en la calidad de vida. No importa la manera que se desarticule ese otro, es el enemigo y no debe escatimarse en esfuerzos por desarticularlo. El rechazo al otro es el centro de gravedad para reunir adeptos en torno de posiciones extremas, es la legitimación y habilitación para el ejercicio de la intolerancia. En otras palabras, es la declaración de la enemistad absoluta, es el fomento de la fractura del tejido sociocultural y político cuestionando *ex profeso* el sistema democrático.

8-Conclusiones

Para esta corriente, el presupuesto antropológico es el de un hombre bueno, un hombre libre y racional que tiene dificultades de asumir responsablemente su dignidad de ser libre, que en la búsqueda de protección apela al Estado, siendo este su tirano, por cuanto transacciona su libertad por seguridad y protección. Es el Estado el que corrompe al hombre, desdibuja su naturaleza y lo disminuye. Por lo tanto, el liberalismo extremo promete devolver a los hombres su naturaleza primigenia. Para ello es necesario en principio eludir o anular la democracia, en tanto máscara y maraña que recubre el Estado que debe ser destruido. Democracia que como otros métodos y modo de organizar la sociedad no es más que un adjetivo, siendo sustantivo el valor de la libertad. Porque esta presupone una sociedad sin autoridad que coaccione. En otras

política se basa una y otra vez en esta figura fundamental de los conceptos contrarios asimétricos”⁴⁷⁴. Koselleck, R, 1993, pp. 206-207.



palabras, el medio ideal para el despliegue de la libertad es la anarquía y el ámbito que la asegura es el mercado como espacio regulado por relaciones de cooperación e intercambios, y donde la reputación es la medida que disciplina a los individuos.

La reflexión social sobre estos temas es fundamental para construir una perspectiva ciudadana crítica, que le ponga límites a la producción y circulación de este tipo de retóricas, contribuye a disminuir la capacidad de los grupos políticos de manipular la intolerancia como herramienta de construcción de identidad y medio de canalización de las frustraciones sociales.

Una de las consecuencias de la deshumanización, producto de estos discursos extremos, es que además de negar dignidad humana, también al despojan a determinadas personas de aquellos atributos que las definen como tales, también legitiman la negación de la igualdad como base de la convivencia y, por ende, la posibilidad para el acceso a derechos, que, en la perspectiva del liberalismo extremo, los mismos son financiados mediante la extracción compulsiva, violenta e inhumana del Estado.

La operacionalización de las retóricas de la enemistad absoluta puede ser efectivo en el corto plazo como para ganar elecciones, también presenta desafíos significativos para el debate público: Primero la simplificación excesiva puede reducir problemas complejos a falsas dicotomías desechando matices que son esenciales para una comprensión completa de los asuntos públicos en cuestión. Segundo, esto puede llevar a un empobrecimiento en comprensión de los asuntos públicos, donde las discusiones profundas y basadas en evidencias son reemplazadas por intercambios de eslóganes que no abordan la complejidad de los problemas políticos, económicos y sociales, o bien desviando la atención a través de *fake news*, donde no se enfrenta con la seriedad que se requiere los problemas de las sociedades post modernas. Tercero, el énfasis en el contenido emocional puede exacerbar las divisiones dentro de la sociedad y lo hace de una forma totalmente artificial al servicio de quien produce esa exacerbación, produce fanáticos y poco más al enfocar los mensajes políticos en despertar respuestas emocionales. Cuarto, se fomenta un clima de enfrentamiento, nosotros contra ellos apelando a sentimientos como el miedo, la ira o el resentimiento, clausurándose el entendimiento racional de los temas políticos, siendo particularmente peligroso en sociedades pluralistas, ya que puede incrementar la polarización y hacer más difícil alcanzar consensos o compromisos en la toma de decisiones. También se ve afectada por esta tendencia hacia la simplificación y emocionalidad de las retóricas, la sociedad. Donde prevalecen los mensajes simplistas y extremos, derivando en que las políticas pueden ser formuladas y promovidas más por su capacidad de atraer respuestas emocionales instantáneas que por su viabilidad o efectividad a largo plazo. Esto resulta en decisiones políticas que son populares en el corto plazo pero que no necesariamente abordan de forma adecuada los desafíos centrales que podrían tener consecuencias no intencionadas a largo plazo.

La observancia de la libertad y la igualdad como pilares de las democracias contemporáneas resultan vitales para no repetir hechos violentos de la historia mundial y de nuestro país, desde que Rousseau denunció a la propiedad privada como un robo, hito fundacional en la lucha por la igualdad frente a los abusos de la libertad de unos pocos, justificada formalmente desde una igualdad que se circunscribía al mero hecho de elegir representantes. La intensidad de esta pasión por la igualdad que bien señalara Tocqueville, también provocó sus consecuencias funestas, al hacer primar esta por encima de la libertad, y que bien el aristócrata francés ofreciera “remedios” para equilibrar ambos principios (libertad e igualdad) a partir de su observación *in situ* en suelo americano.

Se debe señalar además sobre la responsabilidad en la preservación del respeto hacia el otro y en la calidad del lenguaje en la era de la información. Ello resulta vital para la preservación de los valores democráticos en los presentes escenarios cotidianos donde la



circulación de información es constante y fluida, con una exacerbación en la producción de datos y noticias. El mantenimiento del respeto y la tolerancia en el lenguaje resulta fundamental, porque este no solo nos permite comunicarnos de forma efectiva, sino que también juega un papel fundamental en como procesamos y comprendemos el mundo que nos rodea, un discurso empobrecido y violento limita nuestra capacidad de pensar críticamente, privando de enriquecer nuestra experiencia y comprensión del mundo para fomentar valores de tolerancia en la vida cotidiana en el marco de la convivencia democrática.

Las dinámicas de las retóricas extremas se proponen la obtención de beneficios políticos cortoplacistas, con una retórica incendiaria que ataca, estigmatiza y deshumaniza. Y donde la libertad de expresión se utiliza como coartada. La libertad de expresión sin límites reproduce la intolerancia, que es utilizada como una herramienta política en tanto permite un agrupamiento social, que se amalgama por aquello que rechazan, por lo que sienten aversión como clave de su identificación en tanto define un “nosotros” en función de aquello que se rechaza, “los otros”. Esos otros son aquellos que frustraron el camino para ser parte de las grandes potencias. Los que sabotearon la “Argentina granero del mundo”. La articulación de estas retóricas en posturas y propuestas políticas tensan y ponen en entredicho a la convivencia democrática, dándose la situación particular de utilizar los mecanismos del sistema democrático para cuestionar la democracia, hacerse de los resortes de la política democrática y atacarla desde adentro para destruir el Estado, y en vistas a lograr su objetivo no debe descartarse como una posible hipótesis, la secesión del territorio.

Si bien es cierto que el Estado progresivamente se desprende vía recortes presupuestarios, supresión de organismos o bien pasando a manos privadas determinadas funciones (económicas y sociales, educativas) se llega a sostener que este se debilita. En realidad, el Estado se fortalece asumiendo cada vez mayores funciones policíacas. La violencia del Estado que se critica, es el instrumento más fortalecido. Todo señala que la violencia y la coacción son impugnadas como un disvalor, dependiendo de quien y para quien se ejerce. Es decir, para lograr la libertad si es necesario, se la debe imponerla aun con acciones autoritarias.

Bibliografía

Ferrater Mora, J., (1964). *Diccionario de filosofía*. Quinta Edición. Tomos I y II . Editorial Sudamericana

Hayek, F., (2013). *Los fundamentos de la libertad*. Octava Edición. Unión Editorial. Argentina.

Huerta De Soto, J., *Anarquía, Dios y El Papa Francisco*.
https://www.jesushuertadesoto.com/wp-content/uploads/2018/04/2017_02_notas1-1.pdf

Koselleck, R., (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Páidos.

Populismo de derecha (1992) <https://archive.lewrockwell.com/rothbard/ir/Ch5.html>

Prelot M., Lescuyer, G., (1987). *Historia de las Ideas Políticas*. Editorial La Ley.

Rothbard, M. (2006). *Por una nueva libertad. El manifiesto libertario*. Editorial Grito Sagrado

Schmitt, C. (2019). *El Concepto de lo Político*. Alianza Editorial.

Schmitt, C. (2018). *Los fundamentos históricos- espirituales del parlamentarismo en su situación actual y la polémica con Thoma sobre el significado de la democracia*. Segunda Edición.. Editorial Tecnos.



Weber, M. (2019). *Economía y Sociedad. Segunda* Reimpresión. Nueva edición revisada, comentada y anotada. Fondo de Cultura Económica.

Weber, M., (2007) *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Ed. Espasa Calpe.

Zagrebelsky, G. (2017). *Libres siervos*. Editorial Trotta.



“Innovación Social a través de Tecnologías Digitales: Proyecto ‘EntteR’ estrategias de accesibilidad comunicacional”

Camila Quiroga

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR
camilaquiroga089@gmail.com

Bianca Derrocco

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR
bderrocco@gmail.com

María Andrea Guisen

Instituto de Estudios Sociales, CONICET, UNL
maguisen@gmail.com

Resumen:

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), en especial las Tecnologías Digitales (TD), demuestran tener un gran potencial para el desarrollo de estrategias de accesibilidad comunicacional tal como se reconoce en los instrumentos jurídicos que respaldan los derechos de las personas con discapacidad: la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Art. 9 (CDPD) (2006), la Ley Nacional 26.378 (2008) y la Observación General N°2 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (2014).

El Proyecto “EntteR: estrategias de accesibilidad” surge con el objetivo de desarrollar estrategias de accesibilidad comunicacional para la participación social de personas con síndrome de Rett y otras condiciones neurológicas, específicamente con dificultades motrices y en el habla, haciendo uso de las TIC y TD. Adopta una perspectiva de derechos, federal, situada e interdisciplinaria expresando las posibilidades de la vinculación científico tecnológica para la innovación social.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

INTRODUCCIÓN

En el marco de un convenio entre la escuela de Comunicación Social de la facultad de Ciencias políticas y RRII de la UNR y el Proyecto Especial de Innovación Social (PEIS) “Punto tecnológico para la accesibilidad de personas con síndrome de Rett y otras condiciones neurológicas” nos encontramos realizando una práctica pre profesional como integrantes del equipo de comunicación del Proyecto.

Desde el campo de la Comunicación Social y en línea con el Proyecto donde nos desempeñamos como futuras profesionales, abordamos a la comunicación como un proceso de producción de significaciones intrínseco a una matriz sociocultural y como derecho humano irrevocable para la participación social de todos y todas, entre ellas, las personas con discapacidad.



Desde esta perspectiva, nos basamos en la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” (CDPD) (ONU, 2006) y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (ONU, 2018).

La CDPD fue ratificada en nuestro país a partir de la Ley Nacional (LN) 26.378/08. A su vez, adquiere rango constitucional con la LN 27.044/14. En ese mismo año, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2014) elabora la Observación general n°2 al art. 9 de la CDPD. Recuperamos algunos textos de la CDPD que ponen en valor la relevancia de la accesibilidad comunicacional.

“Reconociendo la importancia de la accesibilidad al entorno físico, social, económico y cultural, a la salud y la educación y a la información y las comunicaciones, para que las personas con discapacidad puedan gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”. (Preámbulo, pto. V)

“La ‘comunicación’ incluirá los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso. Por ‘lenguaje’ se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal” (art. 2 Definiciones)

“A fin de que las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar plenamente en todos los aspectos de la vida, los Estados Partes adoptarán medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, y a otros servicios e instalaciones abiertos al público o de uso público, tanto en zonas urbanas como rurales” (art. 9, Accesibilidad).

Los ODS fueron determinados por la Agenda 2030 aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. De los 17, en referencia a la accesibilidad comunicacional de las personas con discapacidad, más específicamente con síndrome de Rett y otras condiciones neurológicas, destacamos el número 16: “Promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas en América Latina y el Caribe”, número 4 “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos en América Latina y el Caribe”, y número 5 “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe” (un dato que desarrollaremos mas adelante, es que el síndrome de Rett es una enfermedad genética poco frecuente que afecta solo al sexo femenino).

VINCULACIÓN CIENTÍFICO TECNOLÓGICA PARA LA INNOVACIÓN SOCIAL

El proyecto surge de la vinculación entre el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y la Fundación Síndrome de Rett (SinRett). Se lleva a cabo a partir del interés mutuo en el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad y del encuentro entre profesionales para la transformación social. Fue seleccionado para su



financiamiento en la convocatoria 2023 “Proyectos Especiales de Innovación Social” (PEIS) del Programa Nacional de Tecnología e Innovación Social -Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación, a través de la Dirección de Gestión de Tecnologías que depende de la Gerencia de Vinculación Tecnológica-. Esta convocatoria está orientada a cofinanciar proyectos que tengan como objeto contribuir al diseño e implementación en territorio de soluciones tecnológicas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y el desarrollo de las comunidades.

Las personas con síndrome de Rett y otras condiciones neurológicas, en particular personas con dificultades motrices y en el habla, encuentran limitaciones en el acceso a la comunicación. El objetivo de EntteR es desarrollar estrategias de accesibilidad comunicacional para la participación social (educativa, laboral y en las actividades de la vida diaria) de este grupo poblacional haciendo uso del potencial de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Siguiendo un modelo recursivo, cada estrategia abarca las siguientes fases: a. evaluación de accesibilidad, b. compilación funcional de tecnologías, c. capacitación de RRHH del territorio, y d. seguimiento y actualización. La modalidad para su desarrollo abarca instancias de trabajo presenciales y remotas.

EntteR es un proyecto que sigue una perspectiva de derecho, federal y situada. Los destinatarios desempeñan un rol activo en el desarrollo de sus estrategias de accesibilidad; su deseo y compromiso son el motor y motivo del proceso. Los mismos son convocados por los integrantes del proyecto.

El carácter del proyecto es esencialmente asociativo. Ante el desafío propuesto, se unieron a CONICET y la Fundación SinRett las siguientes instituciones: el centro de rehabilitación, estimulación temprana y servicio de apoyo a la investigación escolar “EquipoNeuro” ubicado en la ciudad de Rosario, Santa Fe, el Centro de Investigación y Desarrollo en Tecnologías Especiales (CeDITE) de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) Facultad Regional Rosario (FRRo, la cátedra de “Patología y terapéutica fonoaudiológica en la parálisis cerebral” de la Escuela de Fonoaudiología de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y el programa “Educación y Sociedad. Hacia una mayor inclusión educativa”, de la Secretaría de Extensión y Cultura de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) con sede en la Facultad de Humanidades y Ciencias.

El grupo de trabajo es de tipo interdisciplinario, y está compuesto actualmente por más de 20 personas de las instituciones mencionadas, entre ellas: tecnólogos y tecnólogas, terapeutas, investigadores, especialistas en accesibilidad, educadores y comunicadores sociales. Todos comprometidos con el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, se encuentran avanzando en la implementación de este proyecto para incluir en la red que lo sostiene a aquellas personas y entidades que compartan estos principios y estén dispuestos a trabajar para su fortalecimiento y expansión.

Nos organizamos en 6 subgrupos de trabajo a los que destinamos funciones para la implementación del proyecto. 1. De dirección, 2. Académico, 3. Terapéutico, 4. Técnico, 5. de Capacitación, y 6. De Comunicación. Este último grupo fue conformado en mayo de 2024 con la participación de Santiago Verissimo (diseñador gráfico), Osvaldo Nodal (periodista), y



quienes escriben: Bianca Derrocco y Camila Quiroga (comunicadoras sociales). Nuestra función fue la comunicación pública de la ciencia en redes y prensa; y nuestro desafío, llevar adelante esta tarea de un modo accesible y en atención a la diversidad.

Diseñamos estrategias que nos permitieron avanzar en el campo periodístico con varias notas en televisión y radio, lo que nos permitió generar una curva ascendente y “entrar en agenda”. De forma paralela, generamos perfiles dentro de las redes sociales más elegidas por el público, logrando replicar el material. Los principios que forjaron nuestra forma de trabajar, son los mismos que encienden el motor del proyecto: el acceso a la comunicación y la comunicación accesible.

COMUNICACIÓN ACCESIBLE

Según Massoni (2008) la comunicación es el espacio de encuentro y transformación de la diversidad sociocultural. Sin embargo, en estos espacios de interacción, la participación de las personas con discapacidad enfrenta obstáculos que tienden a ser discapacitantes.

Como señala Quiroga (2020) *“la participación restringida en actividades educativas, laborales y sociales por parte de las personas con discapacidad ya no se considera el resultado de sus limitaciones, sino de las barreras sociales que impiden su inclusión. Por lo tanto, sus derechos deben contemplarse para asegurar que tengan las mismas oportunidades que los demás, dentro de sus comunidades y sociedades”* (pag. 14). Esto implica reconocer que la inclusión social de las personas con discapacidad no solo depende de eliminar barreras físicas (acción de deconstrucción), sino también de avanzar en la incorporación de actitudes y percepciones culturales no excluyente. Así, la comunicación juega un papel esencial en la construcción de una sociedad inclusiva que valore y respete las diferencias.

En este marco, la educación y la sensibilización son herramientas fundamentales para erigir una sociedad equitativa que garantice el acceso a derechos fundamentales y valore la diversidad como un recurso inherente. Además, al promover un diálogo abierto y respetuoso, se eliminan estigmas y prejuicios, creando un contexto donde todas las personas, sin importar sus capacidades, puedan participar activamente y contribuir al bienestar colectivo.

Desde esta perspectiva, retomamos las palabras de Quiroga y Menta (2020) *“La comunicación dependerá del otorgamiento de una estrategia sígnica que permita a la persona constituirse como sujeto. En otras palabras, si el modo alternativo de comunicarse elegido no ha sido incorporado en su vida cotidiana, no se logrará una independencia dialógica, y se replicarán esquemas de comunicación en los cuales no habrá apropiación de decisiones, elecciones, actos o deseos”*. Todo acto comunicativo, ya sea directo o mediado por tecnología, debe ser un encuentro recíproco (Aparici, 2010).

Consideramos la accesibilidad según Piccioni (2019), quien la define como *“la cualidad de fácil acceso para que cualquier persona, incluidas aquellas con limitaciones en la movilidad, la comunicación o el entendimiento, pueda acceder a un lugar, objeto o servicio. Es una condición que deben cumplir entornos, procesos, bienes y servicios para ser comprensibles, utilizables y practicables de la forma más autónoma y natural posible”* (p. 28).



Las modalidades de Traducción e Interpretación Accesible en el entorno digital son aquellas que convierten un texto origen digital en un formato que amplía su accesibilidad, eliminando barreras comunicativas, sensoriales o cognitivas (Arrufat, 2020). En este sentido, el Consorcio World Wide Web define la accesibilidad web como el diseño inclusivo de sitios, aplicaciones y herramientas que eliminan barreras de comunicación e interacción presentes en el entorno físico.

En este apartado, exploraremos dos modalidades de traducción inter-semiótica en el contexto digital: la descripción textual y el texto alternativo. Estos elementos añaden información textual a contenido visual o no textual, facilitando la comprensión y el uso para personas que no pueden acceder a la información visual. Los textos alternativos, generalmente limitados a 120 caracteres, tienen la función de describir imágenes, botones, enlaces y elementos relevantes para asegurar una interacción autónoma en el entorno digital, como los captchas. Los procesos de traducción de imágenes responden a la función semiótica de significación, en la cual cada texto asociado a una imagen debe cumplir con el objetivo comunicativo de esta. Cada elemento al que se añade una descripción o texto alternativo representa una construcción semiótica propia dentro del universo de las comunicaciones visuales (Eco, 1975).

Prácticas en redes sociales de EntteR

Las redes sociales aparecen como nuevas plataformas digitales creadoras de sentidos y subjetividades (Drenkard, Marchetti, Viceconte, 2014). A lo largo de los años hemos visto cómo evolucionan y se vuelven grandes monopolios del movimiento social, cultural y económico proponiendo de esta manera agrupar a los usuarios por similitud entre intereses comunes, produciendo nuevas formas de comunicar, formando un amplio repertorio de lenguajes y modificando el comportamiento e interacción entre sujetos. Sin embargo, no reflejan la realidad de esa sociedad que tanto anhelan atrapar. Dentro del grupo de personas con discapacidad, se encuentran aún barreras comunicacionales que impiden la democratización de la producción de sentidos (e información, si lo resumimos a simples receptores de datos) impidiendo la diversidad de voces y perspectivas.

Como fue mencionado, el equipo de comunicación tiene el desafío de comunicar a todas las personas, independientemente de sus características. En esta dirección, en una primera instancia desarrollamos entrevistas en la televisión y en la radio, entre ellos, RTS medios, Telefe Rosario, Somos Rosario, donde cada entrevista se desarrolló con un tinte diferente que lograron que el proyecto llegue a un primer público objetivo: aquellas personas adultas, con o sin discapacidad, que no tenían conocimiento del mismo.

Para acrecentar la visibilidad, tomamos la decisión de utilizar las aplicaciones de Meta, Facebook e Instagram. En ellas publicamos un recorte de dichas entrevistas con el objetivo de llegar a nuestro segundo ideal: un público profesional académico y universal activo en los canales virtuales de comunicación.

Al momento de crear las estrategias para comunicar de qué trataba el proyecto en las redes sociales, determinamos ciertas pautas:



- “Copy”: Se refiere principalmente al texto o contenido escrito que se utiliza con fines comerciales o publicitarios. Este texto se utiliza para promover la participación, aumentar el alcance y fomentar la interacción con los seguidores. Debe ser concreto, sencillo y con una redacción precisa para su comprensión. Al momento de una sigla o iniciales siempre se deben aclarar, algunos casos pueden ser UNR, UNER, TIC, CDPD, etc. Se debe evitar las abreviaturas como aprox. también. usd. entre otras. Se debe pensar el texto desde la lectura en voz alta o para quién escucha. Reducir el uso de emojis para evitar perturbar la lectura del texto.
- Texto alternativo: es una descripción textual de una imagen que se utiliza en el contenido web. Este texto no solo mejora la accesibilidad para personas con discapacidades visuales que usan lectores de pantalla, sino que también ayuda en la optimización para motores de búsqueda y asegura que el contenido sea comprensible incluso cuando las imágenes no se cargan o se desactivan. Es importante que el texto alternativo no contenga la misma información que en el copy, ya que funciona como un complemento a las imágenes. Debe ser una descripción concreta y corta de lo más relevante que hay en la imagen, es decir, al contenido textual se le agrega la descripción de formas, iconografías, iconos, entre otras, que acompañan y hacen esa información.
- Audiovisual: para la producción de videos, optamos por la herramienta “Rell”, que consiste en la creación de un video de corta duración en forma vertical que tiene el objetivo de captar al espectador y hacer más dinámica su visita por el video. Además, decidimos acompañar las imágenes con subtítulos y hacer accesible la publicación. Para la producción de estos, utilizamos Cap Cut, en donde hacemos la edición fina con el video: recortes del mismo, mejora en la calidad de las imágenes, organización de los recortes del mismo, efectos y edición de audio. Luego, a través de Tik Tok, le agregamos los subtítulos con una tipografía fácil de leer.

Por un lado, con las ediciones gráficas ya proporcionadas por Santiago Verissimo, nuestro trabajo fue anexar esos logos, imágenes y formas para elaborar piezas gráficas que comuniquen desde EntteR la accesibilidad.

Color y accesibilidad

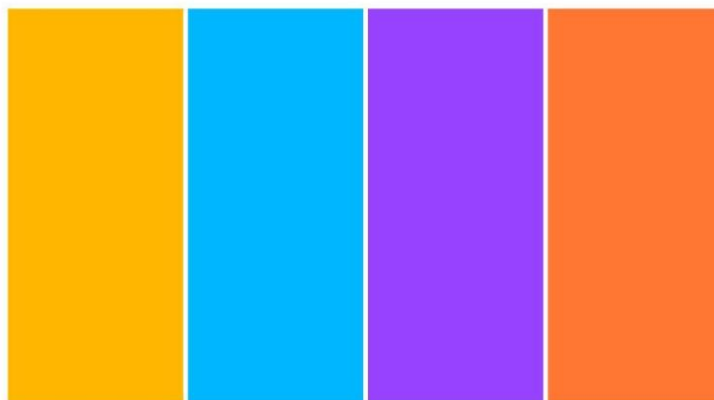
Frascara (2000) enfatiza que el diseño gráfico debe ser funcional y útil. La comunicación visual no solo debe ser estéticamente agradable, sino que también debe cumplir con un propósito específico: transmitir un mensaje claro y facilitar la comprensión de la información. El diseño gráfico debe servir principalmente a la comunicación y no solo a la decoración.

Siguiendo esta línea, desarrollamos una paleta de colores accesibles para la identidad del proyecto EntteR. Para este trabajo, utilizamos la aplicación Adobe Color que funciona como una plataforma digital, gratuita y libre que cuenta con criterios de accesibilidad de WCAG (AA y AAA), además de un simulador de daltonismo, iconos y gráficos procesables, y para tipografías 17 pt y 18pt, inferior y superior, y 14pt en negrita y superior.

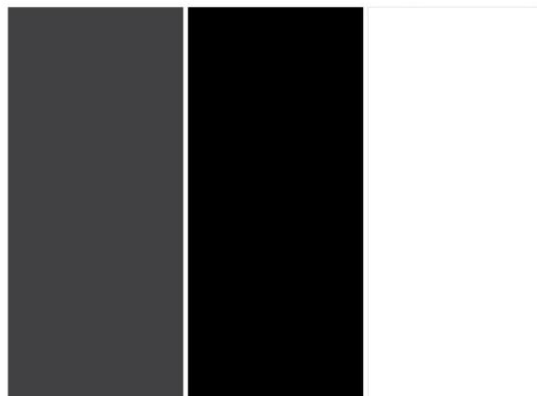
Imagen 1: paleta de color desarrollada en Adobe Color, se muestra siete rectángulos con los siguientes colores y numeros referenciales de izquierda a derecha: Amarillo, número



#FFB600; Celeste, número #00B6FF; Violeta, número #9742FF; Naranja, número #FF7733; Gris, número #414042; Negro, número #000000; Blanco, número #FFFFFF.



#FFB600	#00B6FF	#9742FF	#FF7733
RGB 255, 182, 0	RGB 0, 182, 255	RGB 151, 66, 255	RGB 255, 119, 51



#414042	#000000	#FFFFFF
RGB 65, 64, 66	RGB 0, 0, 0	RGB 255, 255, 255

Imagen 2: simulador de contraste entre el celeste y amarillo.

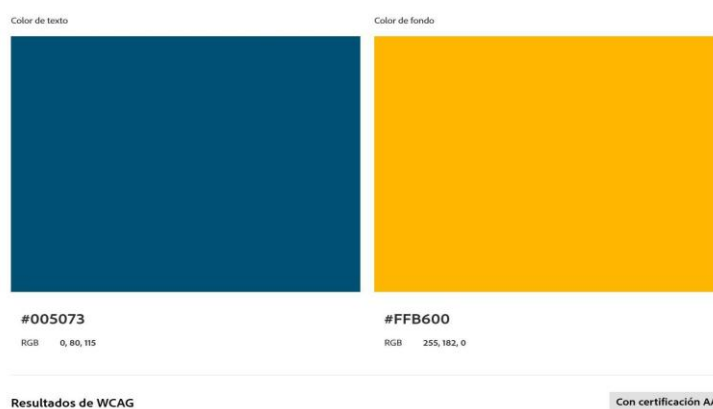


Imagen 3: tres cuadros con los colores del simulador en la imagen 2, texto de prueba “con un alto contraste de color todo es más fácil de leer” y tres formas geométricas. Debajo de cada cuadrado se indica si está aprobada o no, si es apto para las personas con discapacidad visual.



Dentro del grupo de personas con discapacidad visual también se incluyen personas con baja visión y daltonismo. Al diseñar recursos visuales accesibles, es fundamental tener en cuenta las dificultades y necesidades específicas que enfrentan estas personas. En esta oportunidad, utilizamos la plataforma Adobe Color, herramienta Rueda Cromática para desarrollar un simulador de daltonismo que nos permita diferenciar los cinco colores. La deuteranopía y la protanopía son dos tipos de daltonismo “rojo-verde”, mientras que la tritanopía es del tipo “azul-amarillo”, éstas son algunas de las afecciones visuales que consideramos al utilizar los colores de EntteR.

Imagen 4: simulador de daltonismo, deuteranopia, protanopia y tritanopia.



Tipografía

En el proceso de selección de variable tipográfica el diseñador se guiará por los estudios previos realizados en función del mensaje, público, medio en el que va a aparecer y otras variables que contribuyen a diseñar la estrategia.

Para la composición de las piezas gráficas que conforman el perfil de nuestras redes sociales, además de pensar la accesibilidad de ellas a través de los colores, nos detuvimos en la tipografía. La fuente utilizada es “Hero”. Esta pertenece a la familia tipográfica de Palo Seco o sin serif que se caracterizan por reducir los caracteres a su esquema esencial, sin ningún ornamento o remate para la composición de la misma. Las mayúsculas se vuelven a las



formas fenicias y griegas y las minúsculas están conformadas a base de líneas rectas y círculos unidos.

Para el análisis de la construcción de estas imágenes, recuperamos el apunte de cátedra sobre Tipografía correspondiente a la materia Comunicación Visual Gráfica I (2018), en él se explica que la tipografía sin serif es la recomendada para una correcta legibilidad en las pantallas, debido a que se adapta a la retícula de píxeles. Un tipo de letra fácilmente legible no sólo ayuda a las personas con problemas de visión o con trastornos de la lectura, sino en general a todos los usuarios. Sin embargo, es recomendado utilizar fuentes de una misma familia tipográfica y resaltar alguna parte del mensaje utilizando elementos visuales como negrita, itálica o color para no pasar por de una familia a otra.

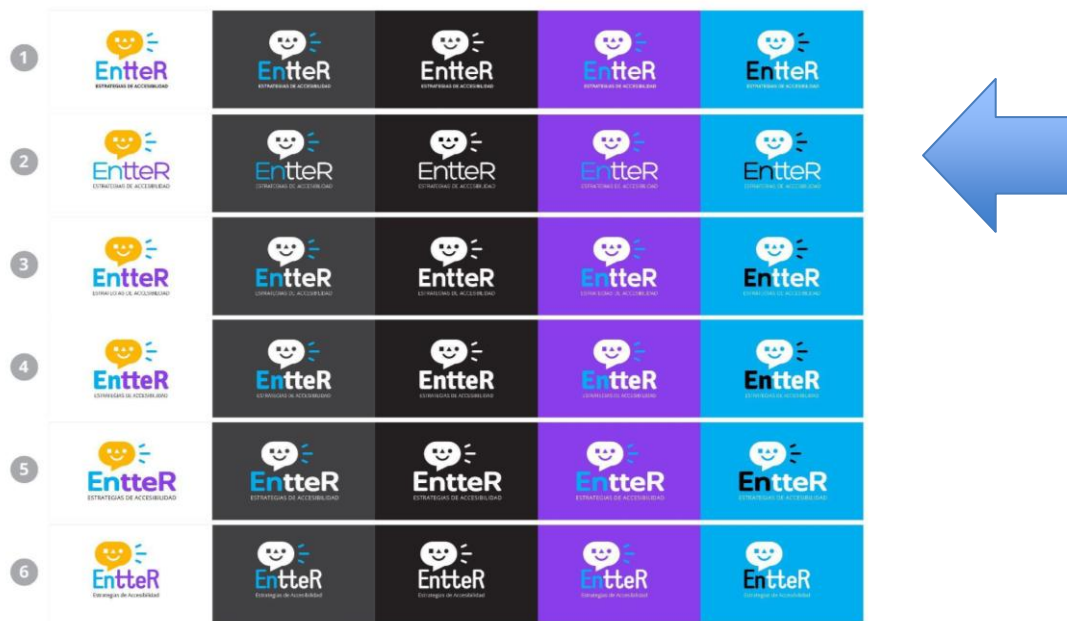
Por otro lado, el tamaño de la letra no debe ser menor a 10. En publicaciones digitales se utilizan unidades relativas (% , em o rem) para el tamaño de las fuentes con el objetivo de que el usuario pueda cambiar el tamaño del texto en su navegador sin alterar la pieza comunicacional.

Además de pensar la lectura de la pieza de izquierda a derecha, el interlineado también es importante. Con interlineado se refiere a la separación vertical entre las líneas del texto, y se recomienda que las palabras que componen el mensaje deben estar próximas unas a otras, pero que su interlineado debe ser mayor al espacio entre las palabras. De esta manera, las oraciones que conforman el mensaje no quedarán como un gran bloque de texto. El valor óptimo depende del tipo y tamaño de letra. En el caso de los encabezados, el interlineado tiene que ser menor que el del cuerpo de texto, para que la separación no sea demasiado grande.

Utiliza una longitud de línea de entre 45 y 80 caracteres. Una longitud mayor puede ser un problema para algunos lectores a la hora de encontrar el inicio de la línea siguiente, y una menor provoca saltos de línea demasiado frecuentes, dificultando la lectura.

El texto justificado crea espacios entre palabras para estirar las líneas y ajustarlas a la izquierda y la derecha. Estos espacios de diferente tamaño pueden dificultar la lectura, especialmente si se utiliza una aplicación para ampliar el contenido de la pantalla.

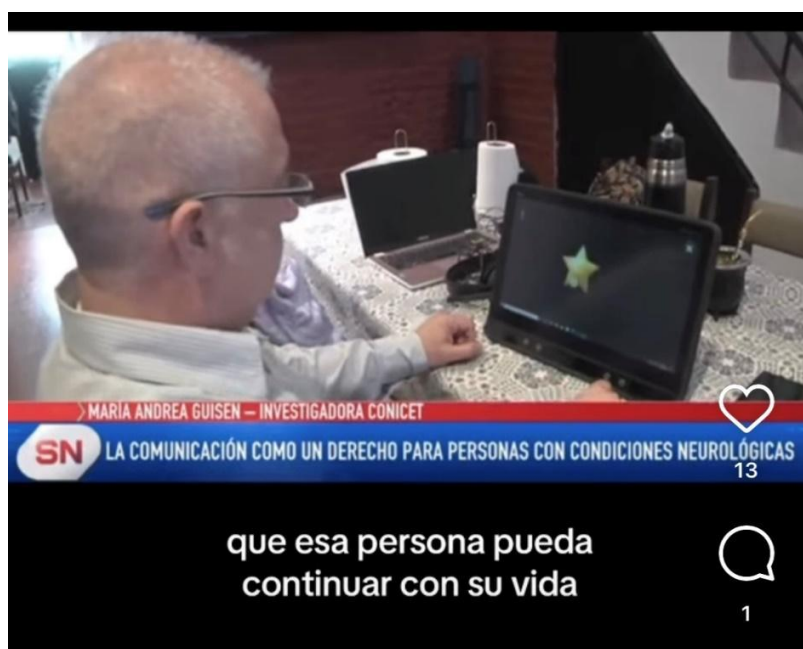
Imagen 1: se observan seis (6) opciones de logos de “Entter” donde se muestran las diferentes tipografías utilizadas para diseñar la identidad del proyecto, dando por determinado la fila número 2 cuya tipografía es Hero.



Retomando el objetivo que nos planteamos desde el equipo de comunicación para lograr que “EntteR: estrategias de accesibilidad” sea una proyecto accesible y universal en todas sus formas, mostramos el resultado final utilizando las placas publicadas en nuestras redes sociales.

Luego de abrir las redes del proyecto y definir los lineamientos para la comunicación del mismo, continuamos con la participación en diferentes canales de comunicación. De manera progresiva, retomamos las entrevistas en TV y radio para editar pequeñas producciones audiovisuales que publicamos en las redes del proyecto siguiendo los principios de la comunicación accesible. Por ejemplo, agregamos subtítulos para que aquellas personas con discapacidad auditiva puedan acceder al contenido visual a través de la lectura.

Imagen 1: captura de pantalla de un video publicado en nuestras redes sociales.



Como se puede observar, optamos por elegir una tipografía sin serif para que su comprensión sea plena. Además, respetamos un contraste de colores a fin de evitar dificultades de legibilidad.

En la elaboración de piezas gráficas, orientamos el diseño a la accesibilidad de personas con discapacidad visual. Desarrollamos, a partir de la paleta de colores principales, un diseño amigable y simple cuyo propósito es comunicar. A continuación, exponemos algunos diseños que fueron publicados en redes sociales.

Imagen 1: flyer confeccionado para dar cierre a las publicaciones. Se visualiza el logo de EntteR con su eslogan correspondiente (estrategias de accesibilidad), se acompaña con formas geométricas que confeccionan la estética gráfica del proyecto. Además, se incorporan los logos de las instituciones firmantes: el InES (CONICET-UNER), Fundación SinRett, y financiadoras: Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. Programa Nacional de Tecnologías e Innovación Social.

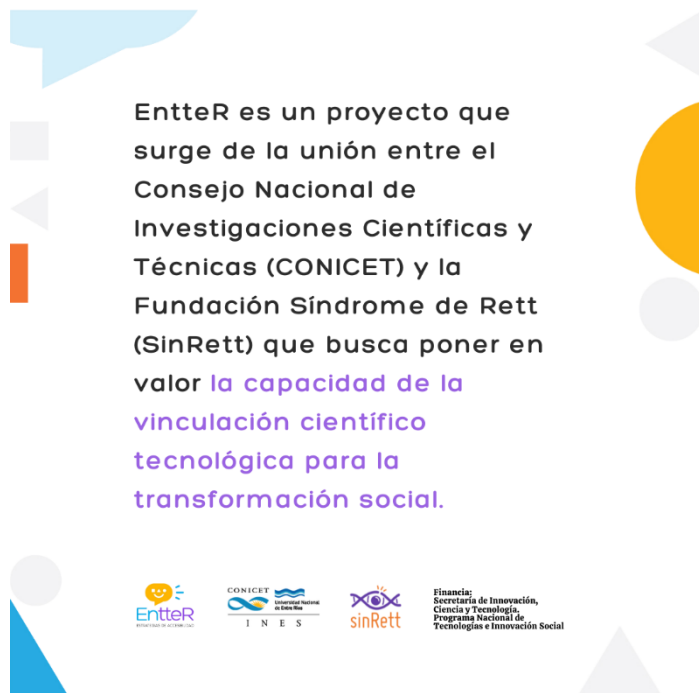


Imagen 2: se detallan lo mencionado anteriormente agregando que el flyer corresponde a la descripción de dicho proyecto. En medio observamos cómo se juega con dos colores de tipografía para destacar el contenido deseado, desviándose de utilizar subrayado, cursiva u otras opciones consideradas no accesibles.



Imagen 3: en este caso, el flyer fue desarrollado como portada de un sistema de placas denominado carrusel para concientizar e informar acerca de la accesibilidad de las personas con discapacidad desde una perspectiva de derecho. A diferencia de otras piezas gráficas,



desarrollamos un contraste “negativo”, saturamos las formas con diferentes tonalidades y modificamos la tipografía cuyo color es exclusivamente blanco/negro para ser legible sobre fondo de color.



A MODO DE CIERRE

A lo largo de este artículo, hemos intentado abordar la accesibilidad como uno de los principios de la comunicación social. La comunicación accesible es un campo de estudio e investigación en pleno desarrollo y será necesario considerar las nuevas formas y lenguajes de la comunicación desde este posicionamiento teórico, práctico y, fundamentalmente, político.

Desde esta perspectiva, “EntteR: estrategias de accesibilidad” trabaja de manera conjunta con instituciones, profesionales y destinatarios para promover una sociedad tan accesible como diversa. El trabajo mancomunado e interdisciplinario es focal para abordar una demanda transdisciplinaria: la accesibilidad de las personas con condiciones neurológicas, y a través de la implementación en territorio, (co) construir soluciones tecnológicas que mejoren la calidad de vida y el desarrollo de las comunidades.







REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- QUIROGA M. y MENTA G. (2020) “Del movimiento a la función”, Talleres Gráficos Fervil S.R.L, Rosario, Argentina.
- DRENKARD, P., MARCHETTI, V., VICECONTE, C. E. (2014) “Red social y discapacidad. Retóricas posibles de imágenes de perfil” en La Trama de la Comunicación, Volumen 18, Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. UNR Editora, p. 313 a 327.
- FRASCARA J. (2000) “Diseño gráfico y comunicación”. Ediciones Infinito, Buenos Aires. Número: séptima edición.
- PICCIONI, A. (2019) “Accesibilidad y comunicación. Estrategias para la elaboración de producciones visuales inclusivas”. Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Repositorio UNR.
- Pautas para una comunicación accesible (2022) Estudiantes de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social, junto con la Comisión de Discapacidad de la Universidad Nacional de La Plata. Documento de trabajo, La Plata.
- CATEDRA COMUNICACION VISUAL GRAFICA I. (2018). El lenguaje de la tipografía variables y composición.
- FONTDEVILA, P. A. (2015) “Tecnología y estado: los derechos sociales en la Argentina 2003-2015” EDUNTREF, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires.



El concepto de Democracia en la Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Análisis a partir de su jurisprudencia contenciosa y consultiva (2001-2022)*

Gabriel Agustín Rodríguez Carrillo.

Gabriel.rodriguez@mi.unc.edu.ar.

Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba.

Resumen: El objetivo de este trabajo es explorar la concepción de democracia subyacente en los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), con el fin de comprender su significado y alcance. Para ello se analizan los pronunciamientos de la Corte durante el periodo 2001-2022 (desde la sanción de la Carta Democrática Interamericana), abarcando tanto la jurisprudencia contenciosa como sus opiniones consultivas. Se analizan primero el status de los pronunciamientos en Argentina, las previsiones sobre democracia en las constituciones latinoamericanas, para finalmente examinar el rol de la Corte IDH en la protección y promoción de la democracia en los Estados parte de la convención. Los resultados indican que la Corte sostuvo en su jurisprudencia una visión de la democracia representativa (indirecta, en contraste con la democracia directa), constitucional (o garantista, en contraste con las concepciones deliberativas) y pluralista, otorgando especial relevancia a la libertad de expresión y a la defensa de las opiniones disidentes, esenciales para el fortalecimiento de los sistemas democráticos en América Latina.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

* Este trabajo es la segunda parte de un proyecto de investigación presentado en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba como informe final de una beca de investigación de pregrado. Debido a la brevedad requerida para este congreso se ha suprimido la primera parte donde se analiza la Teoría de la Democracia según los autores contemporáneos más relevantes que se pueden consultar en la bibliografía que no ha sido modificada respecto del trabajo original.



1. Introducción

1.1. Razones para investigar sobre democracia en el sistema interamericano

En la actualidad no existe un concepto consensuado sobre qué es la democracia y cuáles son los elementos esenciales que la tipifican. Este desacuerdo no existe solamente a nivel teórico - doctrinario, sino que también está presente en los diferentes diseños institucionales que distintos países han adoptado a lo largo de las últimas décadas. Paralelamente, se observa una preocupación y esfuerzo por parte de diferentes organismos internacionales (ONU, Comisión de Venecia en la Unión Europea, la OEA) que han asumido la tarea por lograr un concepto consensuado de democracia.

Al ser un concepto no consensuado aún, se vuelve manipulable, llevando a que países que se autodenominan “democráticos”, terminen no siéndolo en los hechos. Esto nos lleva a consultar la jurisprudencia de la Corte IDH al ser esta un referente regional que a través de sus sentencias y opiniones consultivas ha marcado una línea interpretativa que busca fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos.

Si bien este tribunal internacional no es una cuarta instancia en nuestro país, y recordamos que solo resuelve sobre violaciones de derechos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no cabe lugar a dudas que a través de su jurisprudencia (contenciosa y consultiva) ha jugado un rol fundamental en la defensa y protección de los derechos humanos en la región, y ha contribuido significativamente en interpretación de conceptos y elementos clave para fortalecer el sistema interamericano de derechos humanos.

La inquietud sobre el tema surgió a partir de la OC-28/21 del 7 de junio de 2021. Si bien el caso trata sobre la compatibilidad de la CADH con la reelección indefinida y sobre si existe un derecho humano autónomo a ella, subyacen profundas consideraciones sobre el tema que luego daría origen a este proyecto.

Luego de las tantas afirmaciones sobre los principios de la democracia representativa que se hicieron en ese pronunciamiento -y que analizaremos casi al final de este trabajo-, sobre que es la base de todo el sistema y sobre sus objetivos cabe preguntarse ¿Qué entiende por democracia la Corte IDH?

Entonces, teniendo como objetivo conocer y entender cómo este organismo comprende a la forma democrática de gobierno, encuentro dos razones principales (más allá de la motivación que dio origen al proyecto). La primera es que muchos derechos, como se mencionó supra, están fuertemente vinculados con la forma democrática de gobierno, principalmente los llamados de “primera generación” como el principio de legalidad, la libertad de expresión, de reunión, de asociación, etc. La segunda razón es que cuando se trata de reglamentación de derechos (el denominado “poder de policía”), reiteradas veces nos encontramos con que estos derechos pueden tener las restricciones necesarias en una sociedad democrática.

Una razón adicional y subyacente para entender qué entiende la Corte IDH por democracia es que, como ha señalado Robert Dahl, la “democracia ha significado muchas cosas distintas para gente diferente en diversas épocas y lugares” (2012:3). Entonces, si no hay un acuerdo universal sobre lo que significa, será esencial al menos comprender qué significa para este tribunal en particular, por las razones señaladas precedentemente y obtener así mayor seguridad jurídica y predictibilidad acerca de lo que resolverá en un futuro sobre el tópico. Recordemos además que dentro de las competencias del tribunal encontramos que puede declarar responsable internacionalmente a Estados por violaciones de derechos humanos y además ejerce el control de convencionalidad, ambas situaciones donde puede ser altamente relevante lo que entienda la corte por democracia.



1.2. Metodología

En cuanto a los aspectos metodológicos, he seguido parcialmente en cuanto fuere pertinente para este trabajo, algunas de las pautas que desarrolla Lisi Trejo en un trabajo similar, pero respecto de la Corte Suprema de Justicia Nacional argentina (Trejo, 2021, pág. 60).

El objeto de observación de aquel trabajo, como el de este, es documental. La principal fuente de análisis son las sentencias y opiniones consultivas de la Corte IDH, seguidas por los tratados internacionales de derechos humanos y la CDI. Esto no obstante el análisis del actual estado de la teoría democrática, que fue esencial para la formación de una base teórica para el análisis de los documentos recién mencionados.

La selección de sentencias y opiniones consultivas se llevó a cabo en tres etapas. Una primera delimitación temporal, recortando el inicio temporal de búsqueda a partir del año 2001, cuando se publicó la CDI. Luego a través de la página oficial⁴⁷⁵ de la corte se seleccionó el material a partir de las sentencias y opiniones que mencionaran las voces “democracia”, “democrática”, “democrático” y “democratización”. Un último paso para la selección del material relevante para la investigación fue destacar aquellos pronunciamientos donde la cuestión democrática fuera esencial para la resolución del caso en cuestión o la emisión de la opinión consultiva, descartando de esta manera los pronunciamientos donde las voces previamente señaladas hayan sido meramente mencionadas sin ninguna especial importancia para el caso.

Una vez seleccionados los casos finales, se procedió a su agrupamiento según asuntos comunes resueltos en las distintas sentencias. Las opiniones consultivas en cambio, debido a su menor cantidad fueron divididas entre las opiniones previas a la sanción de la CDI y las posteriores, con una mención especial a la OC-28/21 por su gran profundización en la cuestión democrática y por abordar un repaso de toda la jurisprudencia previa.

2. La democracia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El trabajo se desarrollará en el siguiente orden. En primer lugar, se destacará el estatus de las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en nuestro país. A continuación, se examinarán los principales instrumentos internacionales de derechos humanos en América Latina. Posteriormente, se abordará la importancia otorgada a la democracia en las constituciones latinoamericanas. Finalmente, se presentará una síntesis del análisis realizado sobre más de 20 años de pronunciamientos de la Corte.

2.1. Status de los pronunciamientos de la Corte IDH

En Argentina ha sido largamente discutido el status de los pronunciamientos de la Corte IDH, con vaivenes jurisprudenciales cuya última palabra fue dada en el caso “Fontevecchia”⁴⁷⁶.

En este caso nuestro máximo tribunal sostuvo que si bien “se encuentra fuera de discusión que las sentencias de la Corte Interamericana, dictadas en procesos contenciosos contra el Estado argentino son, en principio, de cumplimiento obligatorio para este (art. 68.1,

⁴⁷⁵ <https://www.corteidh.or.cr/>.

⁴⁷⁶ Autos: “Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto s/ informe sentencia dictada en el caso 'Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina' por la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (fallos 340:47).



CADH) dicha obligatoriedad alcanza únicamente a las sentencias dictadas por el tribunal internacional dentro del marco de sus potestades remediales, ya que con ese alcance el Estado argentino se ha obligado internacionalmente a acatar dichas decisiones” (considerando 6).

Luego señaló que la Corte IDH no es una “cuarta instancia” con competencia para revisar ni anular decisiones jurisdiccionales estatales y que dejar sin efecto una sentencia firme dictada anteriormente por la Corte Suprema por orden de aquella iría en clara violación de los principios estructurantes del sistema interamericano.

Por ello, el límite de los pronunciamientos de la Corte IDH, al menos en Argentina, estaría dado por la imposibilidad de revocar u ordenar revocar sentencias de nuestro máximo tribunal⁴⁷⁷.

Para finalizar, cabe aclarar que este pronunciamiento no quita que los tribunales inferiores puedan y deban aplicar la jurisprudencia interamericana sobre derechos humanos y, en el caso que nos ocupa en este trabajo, sobre su vinculación con la democracia.

2.2. Qué dicen los instrumentos. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

Si bien son numerosos los instrumentos que componen el sistema interamericano⁴⁷⁸, haremos referencia, además de la Carta Democrática Interamericana, a aquellos que en Argentina poseen jerarquía constitucional en virtud del art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional.

De esta manera, al contrastar los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional en Argentina y aquellos que forman parte del sistema interamericano, el número de instrumentos se reduce a cuatro, a saber: 1) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3) Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y 4) Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

De estos cuatro instrumentos, no obstante, tan solo contiene disposiciones relevantes sobre el concepto de democracia la Convención Americana sobre Derechos Humanos que será la única analizada aquí debido a la brevedad de este trabajo.

Al analizar la Convención puede advertirse que la alusión expresa al ideal democrático se encuentra en tan solo cinco pasajes de los cuales cuatro son referencias a que los límites de los derechos estarán dados por aquellos indispensables en una *sociedad democrática*. Este hecho en sí ya podría ser considerado una inclinación del sistema en la discusión que existe entre las concepciones deliberativa y garantista de la democracia.

Para el análisis de la jurisprudencia serán relevantes principalmente los artículos 23 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos por ser los que prevén los derechos políticos y las normas de interpretación respecto de los límites de los derechos reconocidos en la Convención. Como se verá más adelante, los casos más relevantes para este trabajo, girarán alrededor de estos dos artículos.

2.3. La democracia en las constituciones latinoamericanas

Durante el siglo pasado, gran parte del continente atravesó largos períodos de gobiernos no democráticos⁴⁷⁹, luego de los cuales los países introdujeron en sus constituciones previsiones al respecto. Así vemos reflejado el gran interés que los países

477 Algunos autores han denominado a este pronunciamiento como “Brexit jurisdiccional”. Sin embargo, la profundización en esta cuestión excede el objeto de este trabajo.

478 El listado completo de los instrumentos que lo componen puede consultarse en <https://www.corteidh.or.cr/instrumentos.cfm>.

479 Puede verse Levitsky, Steven y Ziblatt, Daniel (2018): *Cómo mueren las democracias*.



latinoamericanos le atribuyen a la democracia cuando se refieren al mismo en diferentes apartados de sus respectivas constituciones:

- en sus preámbulos, como un principio a seguir o un valor a defender⁴⁸⁰;
- en cuanto a forma de gobierno y/o de Estado⁴⁸¹;
- en relación con el funcionamiento de los partidos políticos⁴⁸²;
- en lo referido a la libertad y organización sindical⁴⁸³;
- como forma de impartir educación o como contenido de ella⁴⁸⁴;
- como fuente derechos no enumerados⁴⁸⁵;
- constitucionalizando el derecho al sufragio;
- como bien jurídico, previendo delitos que atentan contra el sistema democrático⁴⁸⁶.

Surge así el concepto de **democracias militantes**, es decir, regímenes que contienen dispositivos tendientes a proteger la democracia de determinados factores o elementos que pueden ponerla en peligro o desestabilizarla⁴⁸⁷.

2.4. La jurisprudencia contenciosa

Para lograr una exposición más clara, decidí clasificar las sentencias en función de ciertos tópicos comunes, lo que facilitó agruparlas de manera coherente. Este criterio me permitió comparar los casos de forma más ordenada y darles una continuidad lógico-temporal en cuanto a sus contenidos, además de excluir aquellos en los que la doctrina relevante se repetía textualmente.

De este modo, identifiqué ciertos asuntos que la Corte ha analizado en relación con el tema central de este trabajo: la democracia. Como se verá a continuación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha abordado esta cuestión en vinculación con distintos temas, lo que nos permitirá agrupar las sentencias y exponer de forma más ordenada la jurisprudencia relevante para este análisis. Los temas alrededor de los cuales se han agrupado las sentencias son:

- Garantías procesales y penales
- Derechos civiles (libertad de expresión)
- Derecho de propiedad y propiedad indígena
- Derecho electoral y derechos políticos
- Elementos esenciales de la democracia

480 Es el caso de las constituciones de Brasil, Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela, Paraguay. Argentina, pese a los largos períodos de regímenes militares, mantiene su preámbulo desde 1853, el cual no hace mención expresa alguna sobre democracia.

481 Lo prevén las constituciones de Uruguay (art. 82), Brasil (art. 1), Bolivia, (arts. 1 y 11), Colombia (art. 1), Perú (art. 43), Venezuela (arts. 2 y 6), Nicaragua (art. 7) y Paraguay (art. 1). La Constitución argentina solo prevé como forma de gobierno la “representativa republicana federal” (art. 1 CN), aunque el sistema democrático lo podemos encontrar presupuesto en los artículos 36, 37 y 38, entre otros.

482 Es el caso de Argentina (art. 38), Uruguay (art. 11), Brasil (art. 17), Bolivia (art. 210), Colombia (art. 107), Perú (art. 35), Venezuela (art. 67), Nicaragua (art. 5) y Paraguay (art. 125).

483 Argentina lo prevé en su art. 14 bis, Bolivia en el art. 51, Colombia en el art. 39, Perú en el art. 28, Venezuela en el art. 95 y Paraguay en el art. 96.

484 Argentina prevé la “promoción de los valores democráticos” en su art. 75, inc. 12. Por su parte también tienen normas referidas al tema Brasil (art. 206), Bolivia (art. 78), Colombia (arts. 41 y 67, entre otros), Venezuela (art. 102), Nicaragua (art. 117) y Paraguay (art. 73).

485 Argentina no prevé expresamente al sistema democrático como fuente de derechos no enumerados, pero sí lo hacen países como Perú (art. 3).

486 Es el caso de Argentina (art. 36) o Brasil (art. 5, inc. XLIV).

487 Díaz Revorio, Francisco Javier (2018) Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.



2.4.1. Garantías procesales y penales.

Esta quizá sea la materia que más abunda en la jurisprudencia de la Corte IDH, en parte porque las garantías penales suelen ser las más frecuentemente y claramente violadas por los Estados y los casos suelen ser los más graves porque conllevan violación de los derechos a la vida, libertad física y dignidad humana.

En relación con el objeto de este trabajo, los casos más relevantes que se encontraron estuvieron vinculados principalmente con la excepcionalidad de la jurisdicción penal militar, de la prisión preventiva, la importancia de contar con recursos efectivos contra las violaciones de derechos humanos y del principio de inocencia.

Sobre el espacio que puede tener una **jurisdicción penal militar** en una sociedad democrática, ya en el año 2001 encontramos el primer caso que, en lo que aquí interesa, dejó asentado que

en un Estado democrático de Derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con las funciones que la ley asigna a las fuerzas militares. Así, debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar el juzgamiento de civiles y sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar (Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88).

Esta doctrina, que en realidad es previa al período de análisis de este trabajo, nos indica que un rasgo esencial de un Estado democrático de Derecho es la excepcionalidad de las jurisdicciones penales militares, debiendo ser las jurisdicciones civiles la regla. Tan importante es este rasgo que esta doctrina se repetirá en múltiples casos casi todos los años hasta 2022 en el “Casierra Quiñonez y otros Vs. Ecuador”⁴⁸⁸.

Otra doctrina fundamental de la Corte IDH en este período fue la relativa a la importancia de contar con un **recurso efectivo** para combatir las violaciones de derechos humanos en una sociedad democrática. Así, se señala que “no basta con que se prevea la existencia de recursos, si estos no resultan efectivos para combatir la violación de los derechos protegidos por la Convención”, agregando que “la garantía de un recurso efectivo ‘constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención’”.

La importancia de contar con un recurso efectivo en una sociedad democrática es tal para la Corte IDH, que ha insistido con esta garantía en múltiples casos a través de los años hasta el 2023 inclusive⁴⁸⁹.

También ha sido frecuente la vinculación de la democracia con los derechos humanos y los procesos penales el instituto de la **prisión preventiva**. Así, en el Caso Tibi Vs. Ecuador de 2004⁴⁹⁰ se señaló que “la prisión preventiva es la medida más severa que se le puede aplicar al imputado de un delito, motivo por el cual su aplicación debe tener un carácter excepcional, en virtud de que se encuentra limitada por los principios de legalidad, presunción de inocencia, necesidad y proporcionalidad, *indispensables en una sociedad democrática*”.

488 Caso Casierra Quiñonez y otros Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2022. Serie C No. 450.

489 Caso Hendrix Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 7 de marzo de 2023. Serie C No. 485., Párrafo 77.

490 Caso Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114.



En el mismo caso, resulta de interés el voto razonado del juez García Ramírez quien señala también la importancia de la presunción de inocencia que sustenta que la prisión preventiva sea excepcionalmente aplicada. Así, sostiene que “difícilmente habría un principio que guardase mayor congruencia con la *justicia penal democrática*, que pone a cargo del Estado acusador la comprobación de las imputaciones y del Estado juzgador la decisión sobre éstas” (párrafo 32).

2.4.2. Derechos civiles. Libertad de pensamiento y de expresión

En la vinculación de los derechos humanos y democracia, sin duda alguna las mayores conexiones están dadas, además de los derechos políticos, por los derechos a la libertad de pensamiento y expresión.

Quizá sea este derecho al que más se ha referido la Corte IDH al hablar sobre democracia. En realidad, en casos sobre violaciones a la libertad de expresión es donde más fuertemente se ve el vínculo entre derechos humanos y democracia y los efectos nocivos sobre esta que puede causar la afectación a la libertad de expresión.

El primer caso relevante sobre libertad de expresión del período analizado es el célebre caso “Herrera Ulloa Vs. Costa Rica”⁴⁹¹ donde se condenó civilmente a un periodista y a un medio informativo por publicar “artículos difamantes”.

En lo que refiere a este trabajo resulta interesante en primer lugar la cita de la Opinión Consultiva OC-5/85, cuando se recuerda “la estrecha relación existente entre democracia y libertad de expresión, al establecer que: (...) la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. (...) Es también conditio sine qua non para que (...), quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. (...) Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre” (párrafo 112).

Continúa unos párrafos después la corte:

“116. Existe entonces una coincidencia en los diferentes sistemas regionales de protección a los derechos humanos y en el universal, en cuanto al papel esencial que juega la libertad de expresión en la consolidación y dinámica de una sociedad democrática. Sin una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar” (párrafo 116).

Del pasaje extraído podemos ver como desde hace al menos dos décadas la Corte ha vinculado estrechamente a la libertad de expresión como una condición necesaria -aunque no suficiente- para el desarrollo de un Estado democrático, pluralista y tolerante.

En el mismo caso también se resaltó la importancia de los medios de comunicación y su función social al entenderlos como “...vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones” (párrafo 117).

Finalmente, de este caso podemos extraer dos asuntos muy relevantes en lo que respecta a este trabajo. En primer lugar, las restricciones posibles del derecho a la libertad de expresión, y en segundo lugar la flexibilización de esas restricciones cuando las expresiones tienen como objeto a un funcionario público.

⁴⁹¹ Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.



Sobre lo primero la corte estableció tres parámetros sobre para que puedan proceder las responsabilidades ulteriores sobre las expresiones, a saber: 1) deben estar expresamente fijadas por la ley; 2) deben estar destinadas a proteger ya sea los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública; y 3) deben ser necesarias en una sociedad democrática (párrafo 120).

En cuanto a los funcionarios públicos, la corte resaltó que

“El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública, razón por la cual debe existir un margen reducido a cualquier restricción del debate político o del debate sobre cuestiones de interés público” (párrafo 127).

Y luego concluyó diciendo que “...es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, (...) de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático” (párrafo 128).

La doctrina judicial de este caso fue reiterada en diferentes casos como “Ricardo Canese Vs. Paraguay”⁴⁹², “Palamara Iribarne Vs. Chile”⁴⁹³, “Claude Reyes y otros Vs. Chile”⁴⁹⁴, “Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina”⁴⁹⁵, “Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia”⁴⁹⁶, “Álvarez Ramos Vs. Venezuela”⁴⁹⁷ y “Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador”⁴⁹⁸, entre otros, por lo cual no volverán a ser analizados en cuanto a estas doctrinas ya analizadas; sin perjuicio de ser traídos a colación sobre otros asuntos relacionados con el tópico de esta sección.

Una arista diferente sobre la libertad de expresión la podemos apreciar en el caso “Kimel Vs. Argentina”⁴⁹⁹. Aquí el énfasis está no solo en el rol negativo que le compete a los Estados respecto de la libertad de expresión, sino en su rol activo. Así, la Corte señala que “...el Estado no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo...” (párrafo 57)⁵⁰⁰.

492 Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

493 Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

494 Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

495 Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

496 Caso Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248.

497 Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380.

498 Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446.

499 Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

500 Este rol activo luego será profundizado en el Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C No. 440. Aquí se señaló que los Estados están internacionalmente obligados a establecer leyes y políticas públicas que demo-



En este mismo caso también se vuelve sobre las expresiones sobre los funcionarios públicos al decirse que “...los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza... (párrafo 86).

Nos recuerda también que “El control democrático a través de la opinión pública fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público” (párrafo 87).

Y finalmente va más allá respecto de la tolerancia a las expresiones sobre los funcionarios públicos en una sociedad democrática. Al respecto señala:

“En la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de *aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población*. En una sociedad democrática, la prensa debe informar ampliamente sobre cuestiones de interés público, que afectan bienes sociales, y los funcionarios rendir cuentas de su actuación en el ejercicio de sus tareas públicas” (párrafo 88).

Esta mayor protección sobre opiniones irritantes o inquietantes será de importancia tal que volverá a reiterarse en casos como “Álvarez Ramos Vs. Venezuela”⁵⁰¹, “Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador.”⁵⁰² y “Baraona Bray Vs. Chile”⁵⁰³

Siguiendo con la relación entre funcionarios públicos y libertad de expresión, en el caso “Ríos y otros Vs. Venezuela”⁵⁰⁴ se analizó la cuestión desde el punto de vista de las expresiones de los mismos funcionarios. De esta manera la corte consideró que

“En una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber de las autoridades estatales, pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones (...) en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población, y para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos. (...) Este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o

craticen su acceso y garanticen el pluralismo de medios o informativo en las distintas áreas comunicacionales tales como la radio.

501 Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380.

502 Caso Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446.

503 Corte IDH. Caso Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481.

504 Caso Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194.



polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado” (párrafo 139).

Como vemos, cuando se encuentran la libertad de expresión y los funcionarios públicos, a los ojos de la corte, recae un doble agravamiento para estos. Por un lado, deben soportar expresiones más graves respecto de la población, y cuando emiten opiniones sobre asuntos públicos deben hacerlo tomando ciertos recaudos. Dos cuestiones que de no ser respetadas pueden deteriorar el sistema democrático.

Este deber de los funcionarios públicos volvió a ponerse de resalto en casos como “Perozo y otros Vs. Venezuela”⁵⁰⁵, “San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela”⁵⁰⁶ y “Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia”⁵⁰⁷.

Finalmente, cabe señalar el caso “López Lone y otros Vs. Honduras”⁵⁰⁸ que se dio en el contexto de un golpe de Estado donde luego por primera vez la Asamblea General de la OEA aplicó el art. 21 de la CDI.

Este caso, que será analizado con más detalle en la sección dedicada a los derechos políticos, resulta relevante aquí en cuanto vincula “la relación existente entre los derechos políticos, la libertad de expresión, el derecho de reunión y la libertad de asociación, y que estos derechos, en conjunto, hacen posible el juego democrático” (párrafo 160, con cita del caso Castañeda Gutman Vs. México de 2008), para proteger la libertad de expresión de los jueces para manifestarse contra un golpe de Estado en cuanto deriva del deber de defender la democracia.

2.4.3. Derecho de propiedad. Propiedad indígena

Cabe preguntarse qué relación podría tener el derecho de propiedad con la democracia. Bueno, la Corte IDH al vincularlo con la democracia se ha referido a este derecho en dos tipos de situaciones. Por un lado, al referirse al tipo de restricciones que son tolerables en una sociedad democrática, esto es, a sus límites en razón de su función social. Por otro lado, en su vinculación con la denominada propiedad comunal indígena.

Sobre el primer asunto es emblemático el caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador⁵⁰⁹ donde, a raíz de un caso de expropiación y ocupación de un inmueble para la construcción de un parque metropolitano, la Corte tuvo la oportunidad para recordar que “el derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una *sociedad democrática* donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales” (párrafo 60). De esta manera, al tratar lo referido al interés social que puede justificar la expropiación de la propiedad privada, señaló también que “las razones de utilidad pública e interés social a que se refiere la Convención comprenden todos aquellos bienes que por el uso a que serán destinados, permitan el mejor *desarrollo de una sociedad democrática*. Para tal efecto, los Estados deberán emplear todos los medios a su alcance para afectar en menor medida otros derechos,

505 Caso Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195.

506 Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.

507 Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455.

508 Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302.

509 Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2011. Serie C No. 222.



y por tanto asumir las obligaciones que esto conlleva de acuerdo a la Convención” (párrafo 73).

Los siguientes dos párrafos del mismo caso explican que este “interés general” debe implicar el bien común, que “en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las ‘justas exigencias’ de ‘una sociedad democrática’ que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención” (párrafo 75).

En cuanto al **derecho de propiedad comunal indígena**, encontramos dos aristas bajo las cuales la Corte ha tratado este derecho. En primer lugar, en sus conflictos con el derecho de propiedad privada particular, y luego en otros casos poniendo el foco en el derecho de consulta de estas comunidades.

Sobre los conflictos con la propiedad privada particular, en el caso “Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay”⁵¹⁰ ha dicho que “cuando la propiedad comunal indígena y la propiedad privada particular entran en contradicciones reales o aparentes, la propia Convención Americana y la jurisprudencia del Tribunal proveen las pautas para definir las restricciones admisibles al goce y ejercicio de estos derechos, a saber: a) deben estar establecidas por ley; b) deben ser necesarias; c) deben ser proporcionales, y d) deben hacerse con el *fin de lograr un objetivo legítimo en una sociedad democrática*” (párrafo 144).

Sobre el derecho de consulta de las propiedades indígenas ha ido un poco más allá en el análisis del asunto en casos como el de “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador”⁵¹¹ y “Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam”⁵¹².

Así, en el primero de los casos ha sostenido que “la estrecha relación de las comunidades indígenas con su territorio tiene en general un componente esencial de identificación cultural basado en sus propias cosmovisiones, que (...) deben ser especialmente reconocidos y respetados en una sociedad democrática. El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural (...), los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática” (párrafo 159).

En el segundo de los casos, además se vincula este derecho de consulta con otros como el derecho de acceso a la información y su importancia para la protección ambiental que exceden el objeto de este trabajo.

2.4.4. Derechos políticos

Se han agrupado en esta sección sentencias relativas a derechos políticos y un caso específico sobre desaparición forzada de personas donde la Corte entendió que también se vulneraron los derechos a la participación y representación política.

Sobre **derechos políticos** el primer caso líder sobre el asunto lo encontramos recién en el año 2005. Se trata del caso “Yatama Vs. Nicaragua”⁵¹³ cuyos hechos tratan sobre la

510 Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

511 Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

512 Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.

513 Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.



negativa a una organización indígena para obtener reconocimiento como partido político regional.

El caso tiene varias aristas interesantes, aunque aquí trataremos lo relativo a los derechos políticos, su contenido y la obligación de los Estados a garantizar su goce.

Sobre los derechos políticos en una sociedad democrática, la Corte tiene para decirnos, con cita de la Opinión Consultiva OC-6/86, que “...la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político” (párrafo 192).

En cuanto al contenido de estos derechos, en especial el derecho al voto, señala la Corte que “los ciudadanos tienen el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los *elementos esenciales para la existencia de la democracia* y una de las formas en que los ciudadanos ejercen el derecho a la participación política” (párrafo 198).

Finalmente, la Corte remarca la obligación de los Estados de garantizar el goce de los derechos políticos. Primero recuerda que estos derechos pueden estar sujetos a limitaciones siempre que se observen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad propios de una sociedad democrática (párrafo 206). Luego señala que los Estados deben

“...garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo, tomando en cuenta que, según lo dispuesto en el artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana, “promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia”, para lo cual se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas” (párrafo 207).

Luego ya en 2008, en el caso “Castañeda Gutman Vs. México”⁵¹⁴ complementará algunas de las observaciones hechas en “Yatama Vs. Nicaragua” sobre los derechos políticos en una sociedad democrática.

El caso trata sobre el impedimento por parte del Estado de México de permitir que Castañeda Gutman inscribiera su candidatura independiente para la presidencia de México.

Resultan de particular interés los párrafos 140 y 143. En el primero la Corte remarca la importancia fundamental de los derechos políticos como derechos humanos dentro del sistema interamericano y su estrecha relación con el resto de los derechos consagrados en la CADH que, en conjunto, hacen posible el juego democrático. Luego en el párrafo 143 la Corte considera que “el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”. Esto último lo reafirmará luego en casos como “Chitay Nech y otros Vs. Guatemala”⁵¹⁵, “López Mendoza

514 Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

515 Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.



Vs. Venezuela”⁵¹⁶ e “Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia”⁵¹⁷, entre otros.

Sobre **desaparición forzada**, y teniendo en cuenta sus consecuencias en el ejercicio de los derechos políticos, encontramos el caso “Chitay Nech y otros Vs. Guatemala”⁵¹⁸.

Los hechos del caso versan sobre Florencio Chitay Nech, indígena maya y candidato a concejal en la contienda electoral municipal de San Martín Jilotepeque en la cual resultó electo. En abril de 1981 fue secuestrado por un grupo de hombres armados y, pese a haberse interpuesto diversos recursos, no se realizaron mayores investigaciones ni se sancionó a los culpables.

En primer lugar, la corte recuerda, en relación con asuntos que exceden a este trabajo, que la desaparición forzada de personas es pluriofensiva de diversos derechos humanos (párrafo 81 y ss.). Luego, en lo que respecta al objeto de este trabajo, nos recuerda la obligación de los Estados de garantizar el goce de los derechos políticos (con cita del caso “Yatama Vs. Nicaragua” analizado *supra*).

En cuanto a la afectación de los derechos políticos a través de la desaparición forzada, ésta, según los representantes de la víctima⁵¹⁹ en opinión compartida por la Corte⁵²⁰, se da en dos niveles: 1) vulnerando el derecho a participar directamente en la dirección de asuntos políticos en condiciones de igualdad; 2) afectándose el derecho de la comunidad de participar por medio de sus representantes libremente elegidos.

Finalmente nos recuerda que el ejercicio efectivo de los derechos políticos, además de constituir un fin en sí mismo, es un “medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención” (párrafo 107).

2.4.4.1. Derechos políticos y libertad de expresión

Si pensamos en **libertad de expresión** y derechos políticos, podemos encontrar su máxima conexión en períodos de **campaña electoral**. Así, encontramos algunas reflexiones sobre este vínculo en un caso previo a los que venimos analizando como lo es el caso “Ricardo Canese Vs. Paraguay”⁵²¹ que analizamos oportunamente en la sección sobre libertad de expresión.

No obstante, aquí cabe resaltar lo que tiene para decir la corte sobre la libertad de pensamiento y de expresión en el marco de una campaña electoral ya que detrás de estas consideraciones podemos observar una defensa del sistema democrático en cuanto a sus aristas deliberativas.

En primer lugar la corte resalta la importancia de estas libertades para el debate durante el proceso electoral ya que constituyen “...herramienta esencial para la formación de

516 Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.

517 Caso Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455.

518 Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.

519 Párrafo 105.

520 Párrafo 115: El Tribunal nota que, en el desarrollo de la participación política representativa, los elegidos ejercen su función por mandato o designación y en representación de una colectividad. Esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación (participación directa) como en el derecho de la colectividad a ser representada. En este sentido, la violación del primero repercute en la vulneración del otro derecho.

521 Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.



la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización...” (párrafo 88).

Luego señala que es indispensable que se garantice la libertad de expresión en el debate político previo a las elecciones ya que “La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar” (párrafo 90).

2.4.5. Estado de Derecho y democracia

En esta sección se ha agrupado una serie de casos donde la corte ha hablado más concretamente sobre lo que entiende por democracia en vinculación con ciertos rasgos característicos de todo Estado de Derecho. Así, encontramos ciertos rasgos estructurales que todo Estado debería cumplir para considerarse democrático, a saber: contar con independencia judicial, cumplir con el principio de legalidad y combatir la corrupción. Finalmente se analiza el caso “Gelman Vs. Uruguay”⁵²² donde la Corte expresa que la sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Sobre **independencia judicial**, los casos más relevantes que encontramos en el período que nos compete son los casos “Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador.”⁵²³ y “Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay”⁵²⁴, ambos sobre destitución de jueces de los máximos tribunales de cada país.

El caso de Ecuador podríamos decir que fue el más grave, debido a que mediante juicio político se destituyó a la totalidad de los integrantes de la Corte Suprema de Ecuador, que en ese momento estaba integrada por 27 magistrados. También en el mismo contexto fueron destituidos los miembros del Tribunal Constitucional y el Tribunal Electoral.

En esta sentencia resulta de gran interés el acápite 1.3 denominado “Faceta institucional de la independencia judicial, separación de poderes y democracia” (párrafos 170 a 179), donde la Corte analiza y desarrolla “en qué medida el cese masivo de jueces, particularmente de Altas Cortes, constituye no sólo un atentado contra la independencia judicial sino también contra el orden democrático” (párrafo 170).

Las conclusiones son muy claras: “el haber destituido en forma arbitraria a toda la Corte Suprema constituyó un atentado contra la independencia judicial, alteró el orden democrático, el Estado de Derecho e implicó que en ese momento no existiera una separación real de poderes” (párrafo 178).

Además, es también destacable la cita del artículo 3 de la CDI sobre los elementos esenciales de la democracia representativa, entre los cuales se encuentra la separación e

522 Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.

523 Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266.

524 Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.



independencia de los poderes públicos. Así, teniendo en cuenta este instrumento, avanza un poco en su conclusión entre la relación entre independencia judicial y democracia cuando expresa que

“La destitución de todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia implicó una desestabilización del orden democrático existente en ese momento en Ecuador, por cuanto se dio una ruptura en la separación e independencia de los poderes públicos al realizarse un ataque a las tres Altas Cortes de Ecuador en ese momento. Esta Corte resalta que la separación de poderes guarda una estrecha relación, no sólo con la consolidación del régimen democrático, sino además busca preservar las libertades y derechos humanos de los ciudadanos” (párrafo 179).

En esta línea argumentativa se inscribe el segundo caso que mencionamos, *id est*, “Ríos Ávalos y otro Vs. Paraguay” que complementa el argumento sobre la íntima vinculación entre independencia judicatura, democracia y derechos humanos. Así, en este caso se resalta “...el importante rol que las juezas y los jueces desempeñan en una democracia, en tanto se constituyen en garantes de los derechos humanos, lo que exige reconocer y salvaguardar su independencia, especialmente frente a los demás poderes estatales...” (párrafo 89).

Luego vuelve a citar el art. 3 de la CDI igual que en el caso anterior al señalar que “...sin independencia judicial no existe Estado de derecho ni es posible la democracia (artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana), toda vez que juezas y jueces deben contar con las garantías adecuadas y suficientes para ejercer su función de resolver conforme al orden jurídico los conflictos que se producen en la sociedad” (párrafo 91).

Sobre el **principio de legalidad** el primer caso líder es “Fermín Ramírez Vs. Guatemala”⁵²⁵ sobre el carácter de la persecución penal en una sociedad democrática. El art. 132 del Código Penal de Guatemala prescribía, respecto del delito de asesinato, una pena de prisión de la libertad o pena de muerte, según la “peligrosidad” del agente.

Debido a la clara violación del principio de legalidad, la Corte se pronunció determinando la responsabilidad del Estado por ello, dejándonos dos párrafos muy interesantes a los fines de este trabajo sobre el principio de legalidad y el sistema penal propio de una sociedad democrática.

Sobre el principio de legalidad (párrafo 90) propiamente dicho señaló que “...constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática...”, y que “En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita”. Luego, en el párrafo 94 recuerda que el sistema penal propio en una sociedad democrática es el Derecho Penal de acto o de hecho.

Luego en el caso “Yatama Vs. Nicaragua”⁵²⁶, que ya hemos analizado en la sección sobre derecho políticos al cual remitimos, analiza el principio de legalidad en relación con los derechos políticos y el procedimiento electoral.

En cuanto a **corrupción**, tenemos un caso en donde, si bien en la sentencia se determina la responsabilidad del Estado boliviano por violar garantías judiciales de la

525 Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126.

526 Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.



demandada, encontramos algunas indicaciones sobre los deberes de los Estados al momento de combatir la corrupción. Así, señala que

“La sana lucha contra la corrupción y la deseable persecución de los delitos contra la administración pública, no es admisible que se perviertan desviándose en un recurso lesivo a la democracia, mediante el sometimiento a una indefinida situación procesal incierta a personas políticamente activas, con el resultado de excluirlas de la lucha política democrática. El propio objetivo de combatir la corrupción, ante situaciones susceptibles de convertir el celo por la transparencia en el manejo de la cosa pública en un instrumento antidemocrático, exige que se extreme el cuidado e inclusive se abrevie el término que usualmente se considera tiempo razonable del proceso, en defensa de la salud democrática de todo Estado de Derecho” (párrafo 178).

También resulta dable destacar el párrafo 4 del voto del juez Sierra Porto, quien agrega que “...cuando el proceso penal se utiliza con el objetivo político de limitar o suspender la posibilidad de una persona o un grupo para participar en el gobierno...”, “...se afectan los derechos políticos de quienes se encuentran sujetos a proceso, acción que además constituye un atentado contra la democracia”.

Finalmente nos toca analizar el caso **“Gelman Vs. Uruguay”**⁵²⁷ que contiene algunos pasajes sumamente relevantes para el objeto de este trabajo.

El 22 de diciembre de 1986 el Parlamento uruguayo aprobó la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado que concedió una amnistía respecto de los delitos cometidos en el período del régimen militar que precedió al gobierno democrático. Esta ley, además contó con respaldo popular a través de mecanismos de democracia directa en 1989 (referéndum) y en 2009 (plebiscito sobre propuesta de anular la ley).

Pese a esta legitimidad democrática comprobada en múltiples ocasiones, la Corte entendió que Uruguay había incumplido sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Para fundamentar su decisión sostuvo que “El hecho de que la Ley de Caducidad haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones no le concede, automáticamente ni por sí sola, legitimidad ante el Derecho Internacional...” (párrafo 238).

Luego, en el párrafo siguiente fue más allá al entender que

La sola existencia de un régimen democrático no garantiza, per se, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo cual ha sido así considerado incluso por la propia Carta Democrática Interamericana. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados como la Convención Americana, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional de los Derechos, la protección de los derechos humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un

527 Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.



“control de convencionalidad”, que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial” (párrafo 239).

En este último párrafo puede verse una aproximación de la Corte a un concepto de democracia plenamente sustancial, donde, en línea con autores garantistas como Ferrajoli, entiende que encuentra sus límites en los derechos humanos (en este caso en los compromisos de derecho internacional).

Del análisis del párrafo 239 de esta sentencia también podemos encontrar una diferencia conceptual entre medios democráticos y fines democráticos⁵²⁸, y cómo pueden estos coincidir o no. En el caso se trató de una decisión tomada por medios absolutamente democráticos cuyos fines, al menos para la Corte, no lo eran.

2.5. La jurisprudencia consultiva

Como sabemos, la corte se pronuncia no solo a través de sentencias en los casos contenciosos que le son presentados, sino también mediante Opiniones Consultivas que se encuentran reguladas en el art. 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estas opiniones resultan de gran relevancia para este trabajo ya que, si bien no son directamente vinculantes -y quizá gracias a ello-, en cuanto versan sobre asuntos relacionados a la democracia como pueden ser los derechos políticos y otros derechos ya analizados en el apartado de sentencias, dan lugar a que la Corte se explaye con mayor detalle sobre los asuntos consultados.

Es así que logramos obtener opiniones como la OC-8/87 sobre la “tesis de la triada” o la OC-28/21 sobre la reelección indefinida como derecho humano, por mencionar algunas.

En cuanto al período objeto de este trabajo, *id est* 2001-2022, en la primera década no encontramos gran número de opiniones consultivas en general (tan solo 4 opiniones consultivas entre el año 2000 hasta el año 2014), y en lo particular de este trabajo solo nos es útil el voto individual del juez Burelli en la OC-18/03.

Luego en la segunda década sí encontramos más opiniones relevantes para el objeto de este trabajo, principalmente en el último lustro que va desde 2017 a 2022.

Como advertimos en el proyecto de investigación y en el informe de avance presentado a mitad del año 2023, algunas opiniones consultivas importantes las encontramos antes del año 2001 por lo que serán analizadas haciendo una excepción al período objeto de investigación.

Teniendo todo esto presente, el apartado se dividirá en dos secciones, una de opiniones previas al año 2001 y otra de opiniones posteriores. La primera será un poco más breve ya que, al ser un período que excede al objeto de esta investigación, serán analizadas más superficialmente, siendo las opiniones del segundo período analizadas con un poco más de detalle.

528 Sobre esta distinción, puede verse la discusión entre Waldron y Dworkin donde Waldron, con una concepción más procedimental de la democracia, distinta a la de la Corte IDH, concluye que “Hay algo que se pierde, desde un punto de vista democrático, cuando un individuo o una institución no electa ni responsable (unaccountable) toma una decisión vinculante acerca de lo que implica la democracia. Si toma la decisión correcta, entonces -seguro se producirá algún beneficio democrático que oponer a esta pérdida, pero nunca será lo mismo que si no hubiera habido pérdida alguna en primer lugar. Por otra parte, si una institución que sí es electa y responsable (accountable) toma la decisión equivocada sobre lo que implica la democracia, entonces, aunque se produce alguna pérdida para la democracia en el contenido de la decisión, no es insensato que los ciudadanos se consuelen pensando que al menos han cometido su propio error acerca de la democracia y no que se les haya impuesto el error de algún otro. Puede que el proceso no sea lo único que nos importa en la toma de decisiones democráticas; pero no deberíamos afirmar que, dado que la decisión versa sobre la democracia, el proceso es irrelevante” (Waldron, 2005, pág. 351).



Se incluirá finalmente una sección especial para la Opinión Consultiva OC-28/21 por su especial profundización en la discusión sobre los principios democráticos y su vínculo con los derechos humanos y el Estado de Derecho.

2.5.1. Opiniones Consultivas previas a 2001

En este período tenemos un puñado de opiniones que se concentran principalmente a finales de la década de 1980. Así nos encontramos con las Opiniones Consultivas OC-5/85, OC-6/86, OC-7/86, OC-8/87 y OC-9/87.

La primera opinión que observamos en relación con la democracia y los derechos humanos es la OC-5/85⁵²⁹ sobre la colegiación obligatoria de periodistas. La opinión de la Corte por unanimidad fue que la colegiación obligatoria, “en cuanto impida el acceso de cualquier persona al uso pleno de los medios de comunicación social como vehículo para expresarse o para transmitir información, es incompatible con el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.

Aquí vemos, al igual que en los casos contenciosos analizados *supra*, la gran importancia que tiene la libertad de expresión para un Estado y una sociedad democrática. En ese sentido, resulta esclarecedor el párrafo 69 cuando expresa que

“...el mismo concepto de orden público reclama que, dentro de una sociedad democrática, se garanticen las mayores posibilidades de circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto. La libertad de expresión se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho de manifestarse. (...). También interesa al orden público democrático, tal como está concebido por la Convención Americana, que se respete escrupulosamente el derecho de cada ser humano de expresarse libremente y el de la sociedad en su conjunto de recibir información”.

Luego, en el párrafo siguiente se agrega que “La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática”, expresión que hemos visto reiteradamente en los pronunciamientos del tribunal.

Un año después de esta Opinión Consultiva, encontramos la OC-6/86 sobre el significado de la expresión “leyes” del art. 30 CADH que se refiere al alcance de las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la carta.

La opinión de la Corte es que

“...la palabra leyes en el artículo 30 de la Convención significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.

Resulta claro el fundamento democrático de este pronunciamiento. Si los derechos humanos reconocidos a estos por su sola calidad de seres humanos serán restringidos o limitados, no cabe otra opción que sea mediante el órgano político que mejor representa las opiniones de todos ellos, esto es los órganos legislativos donde se encuentran los representantes de la pluralidad de la sociedad.

529 Corte IDH. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.



En este sentido debemos tener en cuenta dos pasajes claves en los fundamentos de esta Opinión Consultiva. En primer lugar, cuando la Corte señala que

“En una sociedad democrática el principio de legalidad está vinculado inseparablemente al de legitimidad, en virtud del sistema internacional que se encuentra en la base de la propia Convención, relativo al "ejercicio efectivo de la democracia representativa", que se traduce, inter alia, en la elección popular de los órganos de creación jurídica, el respeto a la participación de las minorías y la ordenación al bien común...” (párrafo 34).

Luego, el párrafo 37 que señala que “...sólo la ley adoptada por los órganos democráticamente elegidos y constitucionalmente facultados, ceñida al bien común, puede restringir el goce y ejercicio de los derechos y libertades de la persona humana...”.

En estos dos párrafos, en línea con el resto de la Opinión, podemos observar un concepto de *democracia pluralista* en contraposición con la “democracia delegativa” que describió alguna vez Guillermo O’Donnell⁵³⁰. Se resalta entonces la figura de los poderes legislativos donde se encuentran los representantes no solo de las mayorías circunstanciales, sino también de las minorías.

La siguiente Opinión que nos resulta de interés es la OC-7/86 sobre la exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta, pero que además vuelve a pronunciarse sobre el término “leyes” utilizado en el art. 30 CADH.

En cuanto aquí no es útil, cabe destacar un fragmento del párrafo 5 donde, con apoyo en la OC-5/85, recuerda que “...la democracia, a la que la Convención se refiere, es la *democracia pluralista y representativa*, que supone ‘un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre’”. Podemos ver una vez más el énfasis en la faz representativa de la democracia y en el carácter pluralista, no tan solo mayoritario.

Luego nos encontramos con la OC-8/87 sobre suspensión de garantías, específicamente del habeas corpus. Aquí en primer lugar se subraya que

“dentro de los principios que informan el sistema interamericano, la suspensión de garantías no puede desvincularse del "ejercicio efectivo de la democracia representativa" a que alude el artículo 3 de la Carta de la OEA. Esta observación es especialmente válida en el contexto de la Convención, cuyo Preámbulo reafirma el propósito de "consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre". La suspensión de garantías carece de toda legitimidad cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático, que dispone límites infranqueables en cuanto a la vigencia constante de ciertos derechos esenciales de la persona” (párrafo 20).

Unos párrafos después mencionan por primera vez la conocida **tesis de la triada** al establecer que “En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una triada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros” (párrafo 26).

530 O’Donnell, 1997, pág. 12: “De acuerdo con esta visión, otras instituciones —por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo— constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un presidente democráticamente elegido”.



En esta tesis, podemos observar otra vez el íntimo vínculo entre los derechos humanos y la democracia en la concepción sobre la democracia que la Corte entiende como uno de los pilares del Sistema Interamericano.

En la OC-9-87 también se abordará la suspensión de las garantías, pero en estados de emergencia. Aquí, además de reiterar la tesis de la triada mencionada en la Opinión Consultiva anterior, resulta interesante la conclusión en cuanto dispone que “deben considerarse como garantías judiciales indispensables que no pueden suspenderse, aquellos procedimientos judiciales, *inherentes a la forma democrática representativa* de gobierno (art. 29.c)”. Con lo cual podemos inferir que, para la Corte, ciertos procedimientos judiciales son elementos *necesarios* para calificar a un régimen como democrático.

2.5.2. Opiniones Consultivas posteriores a 2001

En este período que abarca hasta el año 2022 encontramos varias Opiniones Consultivas relevantes sobre el concepto de democracia implícito en los pronunciamientos de la Corte IDH. Como señalamos anteriormente, las más relevantes se concentran en los últimos años, sin perjuicio de poder rescatar algunas opiniones de años anteriores.

En primer lugar, encontramos la OC-18/03 que en realidad trata sobre derechos de trabajadores migrantes indocumentados. No obstante, rescatamos algunos párrafos del voto del juez Burelli que esclarecen algunas cuestiones sobre la democracia.

Este juez al tratar el problema de la migración forzada y sus causas, señala que “Frente a la magnitud de estos problemas se han formulado propuestas, entre otras, dirigidas a la construcción de un nuevo orden internacional basado en la justicia, y en el fortalecimiento de la democracia”. Y entre esas respuestas resalta el Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que señala que

“La democracia y la libertad dependen de mucho más que de las urnas. La expansión de la democracia ha tenido como complemento un mayor reconocimiento de los derechos humanos.’ En resumen, no hay derechos humanos sin democracia, así como no hay democracia sin derechos humanos... La democracia participativa, y en último análisis, el propio desarrollo humano, sólo son posibles en el marco de los derechos humanos... El concepto de democracia abarca hoy tanto la democracia política (con énfasis en los procesos democráticos formales) como “la democracia de desarrollo: en esta última ‘los derechos civiles y políticos se consideran vehículos para hacer avanzar la igualdad de condición, no simplemente las oportunidades”.

Luego concluye el juez que “la interrelación de los derechos humanos con la democracia en nuestros días encuentra expresión en las disposiciones de los propios instrumentos generales de derechos humanos en los planos global y regional”, en línea y con cita expresa de la tesis de la triada de la que ya hemos hablado al analizar las opiniones precedentes.

La segunda Opinión Consultiva que se encuentra en este período es la OC-23/17 que reviste interés para este trabajo en cuanto trabaja la relación entre democracia y medio ambiente tomando como referencia el art. 15 de la CDI que prevé que “El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones”.



No encontramos aquí grandes desarrollos sobre este vínculo, aunque sí cabe resaltar el énfasis en la obligación de los Estados a cumplir con la Carta de la OEA y con la CDI, instrumento clave para la protección de la democracia y los derechos humanos -y en relación con estos, la protección del medio ambiente-.

En este mismo año contamos con la OC-24/17 que trata sobre identidad de género y la obligación de los Estados de garantizar un procedimiento eficaz para rectificar la anotación del género o menciones sobre el sexo en los registros o documentos de identidad.

En lo que respecta a este trabajo, cabe destacar la relación entre derecho a la intimidad y democracia. Así, la Corte sostuvo que

“comparte lo señalado por el Comité Jurídico Interamericano el cual sostuvo que el derecho a la identidad posee “un valor instrumental para el ejercicio de determinados derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, de tal manera que su plena vigencia fortalece la democracia y el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales”. Por consiguiente, el mismo se constituye en “un medio para el ejercicio de derechos en una sociedad democrática, comprometida con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y los valores de la democracia representativa, facilitando así la inclusión social, la participación ciudadana y la igualdad de oportunidades” (párrafo 99).

Podemos apreciar de esta manera, junto con la corte, el valor del derecho a la identidad en cuanto constituye un medio para el ejercicio de los demás derechos humanos y para la realización de los valores de una democracia representativa. No podría tratarse como a un régimen democrático a aquel donde no se respete el derecho a la identidad, ya que sin este derecho difícilmente puedan ejercerse en su plenitud los demás derechos humanos.

La siguiente Opinión que nos ocupa es la OC-26/20 sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, especialmente de aquellos Estados que denuncian la Convención Americana. En esta Opinión encontramos muy presente la preocupación por la democracia representativa y los principios que le son inherentes en relación con la protección de los derechos humanos.

Resulta de gran importancia en primer lugar la consideración de que de los arts. 29, 30 y 32 de la CADH deriva el “principio democrático” que inspira, irradia y guía la interpretación de la CADH como principio rector y como pauta interpretativa (párrafo 72).

Al final del mismo párrafo 72 además señala al ejercicio efectivo de la democracia como una obligación jurídica internacional. Precisamente señala que “El ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva”.

Más adelante en el mismo pronunciamiento, señala la Corte que de una interpretación teleológica del preámbulo y de los principios de la Carta de la OEA, resulta que el objeto de la misma es la creación de una organización cuyo fin es, entre otros, la promoción de la democracia representativa y afianzar la estabilidad democrática (párrafo 131).

Finalmente, creo dable destacar que la Corte considera a la democracia representativa como un ideal político al decir que “Si bien no existe un modelo de democracia único, el sistema interamericano en general abraza un ideal de sistema político específico: la democracia representativa” (párrafo 139).

Un año después de este pronunciamiento encontramos las opiniones 27 y 28 del año 2021. La primera trata sobre la libertad sindical y su organización democrática, la segunda sobre la figura de la reelección indefinida como un derecho humano.



La OC-27/21 nos interesa aquí en cuanto trata la organización interna de los sindicatos y su carácter democrático como un fin. Así, luego recordar la íntima relación entre derechos humanos y democracia (párrafo 39) y de hacer referencia al derecho de los pueblos a la democracia previsto en la CDI (párrafo 41), se avoca expresamente a la consideración de la legislación sindical y su posible violación a los derechos sindicales.

Al respecto consideró que “resultan admisibles las disposiciones que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales” para luego concluir que “la autonomía sindical debe ser entendida en su interrelación con la protección de principios democráticos, por lo que los Estados y los sindicatos deben adoptar medidas a fin de asegurar la igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres y en sus organizaciones internas” (párrafo 192).

2.5.3. La Opinión Consultiva OC-28/21, un repaso por la jurisprudencia de la Corte

Luego, finalmente llegamos a la OC-28/21, la última Opinión Consultiva a considerar y quizá una de las más importantes para este trabajo. La Corte se encuentra convocada aquí para responder dos interrogantes sobre la reelección indefinida, a saber: 1) Si se trata de un derecho humano protegido por la CADH, y en consecuencia si su limitación o prohibición vulnera el art. 23 CADH; y 2) Si la reelección indefinida es compatible con la existencia de la democracia representativa en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Resulta imperioso en primer lugar destacar que la corte en esta Opinión le dedica una sección exclusiva al tratamiento de la interdependencia entre “Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos” (Punto IV, párrafos 43 a 65 inclusive) y luego otra a los “Principios de la Democracia Representativa” (Punto V, párrafos 66 a 90 inclusive).

En el primer punto referido a “Democracia, Estado de Derecho y Derechos Humanos” encontramos un *racconto* de los pronunciamientos de la Corte, todos analizados en este trabajo, que se refieren a las distintas aristas sobre la relación entre democracia y derechos humanos.

Encontramos en primer lugar referencia a la ya famosa tesis de la triada de la OC-8/87, constituida por los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho (párrafo 43). Luego, nos recuerda lo dicho en el caso Gelman Vs. Uruguay sobre que la sola existencia de un régimen democrático no garantiza por sí mismo el permanente respeto del derecho internacional de los derechos humanos, y de ahí los límites a lo susceptible de ser decidido por las mayorías en instancias democráticas (párrafo 44).

Luego señala que “Si bien el principio democrático implica que los gobernantes serán electos por la mayoría, uno de los objetivos principales de una democracia debe ser el respeto de los derechos de las minorías. Este respeto se garantiza mediante la protección del Estado de Derecho y de los derechos humanos” (párrafo 45) y que “La interdependencia entre democracia, Estado de Derecho y protección de los derechos humanos es la base de todo el sistema del que la Convención forma parte” (párrafo 46).

Un poco más adelante, recordando la OC-6/86 que analizamos *supra*, nos recuerda que el principio democrático se encuentra recogido en la Carta de la OEA (párrafo 49) y que la relación entre derechos humanos, Estado de Derecho y democracia quedó plasmada en la CDI (párrafo 53), norma de interpretación auténtica de los tratados a que se refiere.

También nos trae a colación la Corte los casos San Miguel Sosa Vs. Venezuela y Castañeda Gutman Vs. México para recordarnos que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional, que estos han consentido en que dicho ejercicio dejó de ser exclusivamente un asunto interno y que, por



tanto, el principio democrático guía la aplicación de la CADH de forma transversal. Constituyéndose así en un principio rector, a la vez que una pauta interpretativa (párrafos 55 y 56).

El caso Yatama Vs. Nicaragua también es recordado en cuanto en él se señaló que los titulares de los derechos políticos deben contar además con la oportunidad real para ejercerlos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (párrafo 59).

Finalmente, la Corte concluye esta sección de la Opinión señalando que “Las obligaciones que emanan del artículo 23 de la Convención deben ser interpretadas tomando en cuenta el compromiso de los Estados de la región de establecer democracias representativas y respetar el Estado de Derecho, el cual se desprende de la propia Convención Americana, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana” (párrafo 65).

En el siguiente apartado la corte se centra en los principios de la democracia representativa donde en primer lugar cita los distintos artículos de la CDI donde se “definen las características básicas de una democracia representativa, sin las cuales un sistema político dejaría de tener tal carácter” (párrafo 69). Estos artículos son el número 3 que menciona los elementos esenciales de la democracia representativa y el número 4 que señala los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia.

Luego señala que la validez de los derechos humanos no puede condicionarse a los criterios de la mayoría y a su compatibilidad con los objetivos del interés general, ya que entonces los tratados internacionales sobre derechos humanos carecerían de eficacia (párrafo 70).

Siguiendo con la sujeción de la democracia al Estado de Derecho, señala que “En una democracia representativa es necesario que el ejercicio del poder se encuentre sometido a reglas, fijadas de antemano y conocidas previamente por todos los ciudadanos, con el fin de evitar la arbitrariedad. Este es precisamente el sentido del concepto Estado de Derecho” (párrafo 71). Por lo tanto, señala la corte, identificar a la soberanía popular con la mayoría es insuficiente para caracterizar a un régimen como democrático, lo que en realidad implica el respeto de las minorías y la institucionalización del ejercicio del poder político (párrafo 71).

Luego, ya sobre la reelección indefinida, señala que “la democracia representativa se caracteriza por que el pueblo ejerce el poder mediante sus representantes establecidos por la Constitución, los cuales son elegidos en elecciones universales. La perpetuación de una persona en el ejercicio de un cargo público conlleva al riesgo de que el pueblo deje de ser debidamente representado por sus elegidos, y que el sistema de gobierno se asemeje más a una autocracia que a una democracia” (párrafo 73). Aquí ya vemos como, para la Corte, la falta de alternancia política erosiona la democracia convirtiéndola de a poco en una autocracia.

Sobre los **principios democráticos** propiamente dichos, entiende que estos incluyen la obligación, por parte de los estados, de evitar que una persona se perpetúe en el poder (párrafo 75). Advierte también que para evitar esto, y que distintos partidos o corrientes ideológicas puedan acceder al poder, es necesaria la periodicidad de las elecciones (párrafo 76).

Sobre el pluralismo político señala que “es fomentado por la Convención Americana al establecer el derecho de todos los ciudadanos a ser elegidos y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país...” (párrafo 77). Además, este implica la obligación de garantizar la alternancia en el poder, esto es, que todo gobierno pueda ser sustituido por otro que obtenga la mayoría necesaria en las elecciones (párrafo 78). Al respecto, señala que esta pluralidad debe ser “real y efectiva de que diversas



fuerzas políticas y sus candidatos puedan ganar el apoyo popular y reemplazar al partido gobernante” (párrafo 78).

Siguiendo con los principios de la democracia representativa, concluye la Corte que estos incluyen “...además de la periodicidad de las elecciones y el pluralismo político, las *obligaciones de evitar que una persona se perpetúe en el poder, y de garantizar la alternancia en el poder y la separación de poderes*” (párrafo 84, el resaltado no pertenece al original).

Concluyendo la Opinión Consultiva, ya fuera de estos dos apartados que considero los más relevantes del pronunciamiento para este trabajo, cabe destacar el párrafo 119 donde la corte expresa que “...la prohibición de la reelección presidencial indefinida busca evitar que una persona se perpetúe en el poder, y, de este modo, asegurar el pluralismo político, la alternancia en el poder, así como proteger el sistema de frenos y contrapesos que garantizan la separación de poderes...” siendo compatible esta prohibición con los principios democráticos y con el sistema interamericano de derechos humanos.

Sobre el mismo asunto, ya casi al final de las consideraciones de la Corte, señala que “...el mayor peligro actual para las democracias de la región no es un rompimiento abrupto del orden constitucional, sino una erosión paulatina de las salvaguardas democráticas que pueden conducir a un régimen autoritario, incluso si este es electo mediante elecciones populares...” (párrafo 145).

Por todo esto concluye que “...la habilitación de la reelección presidencial indefinida es contraria a los principios de una democracia representativa y, por ende, a las obligaciones establecidas en la Convención Americana y Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” (párrafo 146).

3. Conclusiones. La democracia en el sistema interamericano: derecho a democracia representativa, constitucional, y pluralista

A lo largo de este trabajo hemos observado cómo ha sido considerada la Democracia según los Estados latinoamericanos en sus constituciones y cómo la ha considerado la Corte Interamericana de Derechos Humanos a lo largo de los últimos 20 años en sus sentencias y opiniones consultivas.

Como hemos visto, su atención hacia ella tuvo un gran auge en la década de los 80 y volvió a resurgir en estos últimos años culminando en la Opinión Consultiva OC-28/21 donde ha sido el gran foco de atención y donde se ha profundizado más en su análisis en relación con los derechos humanos.

Teniendo en cuenta los conceptos que nos brinda la Teoría de la Democracia, según los autores contemporáneos más relevantes, luego de leer y analizar la jurisprudencia de la Corte, podemos decir que la Corte cuando tiene que pronunciarse sobre algún asunto relacionado con la Democracia, tiene en mente un **concepto sustancial** de la misma. Acercándose más a lo que, en términos de Ferrajoli, podemos denominar **democracia constitucional o garantismo**.

Creo que esto lo podemos fundamentar en base a los distintos pronunciamientos que hemos visto y teniendo una vista panorámica de todos ellos, analizando la evolución de la Corte desde la primera vez que habló de la “tesis de la triada” en 1987 hasta el amplio desarrollo de los “principios de la democracia representativa” en 2021.

Hemos visto cómo en casos como Gelman Vs. Uruguay ha dicho expresamente que la sola existencia de un régimen democrático no garantiza el respeto de los derechos



humanos, alejándose así un poco de las corrientes deliberativistas que hemos visto acerca de la democracia.

Relacionado con esto, también hemos visto cómo la Corte ha señalado el sistema implícito en el sistema interamericano, que es el de la forma de Democracia **Representativa**. Preferible, como vimos en Gelman, a la Democracia Directa cuando esta puede afectar a los derechos humanos

También hemos señalado el carácter **Pluralista** que le exige la Corte a los Estados en distintos pronunciamientos principalmente relacionado con la libertad de expresión y la tolerancia, pero también en el sentido de pluralismo político en relación con la oposición y la alternancia en el poder.

En conclusión, en el análisis de la jurisprudencia de la Corte podemos apreciar una evolución en su enfoque sobre la democracia, consolidando un concepto sustancial que prioriza la protección de los derechos humanos como base esencial de cualquier sistema democrático. Esta ha subrayado que verdadera democracia no puede limitarse a la mera existencia de elecciones, sino que debe estar acompañada de un conjunto de garantías constitucionales que aseguren el respeto y la promoción de los derechos humanos. Este desarrollo jurisprudencial refuerza la idea de que los derechos humanos y la democracia están intrínsecamente vinculados y deben ser entendidos de manera conjunta para garantizar su eficacia en América Latina.



4. Anexo I. Listado de Sentencias utilizadas ordenadas cronológicamente

Cantoral Benavides Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 88.

Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107.

Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

Tibi Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de septiembre de 2004. Serie C No. 114.

Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

Fermín Ramírez Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126.

Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127

Palamara Iribarne Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135.

Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184.

Ríos y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 194.

Perozo y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195.

Chitay Nech y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.

Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.

Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2011. Serie C No. 222.

López Mendoza Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233.

Fontev ecchia y D`Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

Vélez Restrepo y familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C No. 248.

Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266.

López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302.



Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.

San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348.

Álvarez Ramos Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C No. 380.

Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429.

Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021.

Palacio Urrutia y otros Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2021. Serie C No. 446.

Casierra Quiñonez y otros Vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2022. Serie C No. 450.

Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de julio de 2022. Serie C No. 455.

Baraona Bray Vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C No. 481.

Hendrix Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 7 de marzo de 2023. Serie C No. 485.



5. Anexo II. Listado de opiniones consultivas utilizadas ordenadas cronológicamente

Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6. La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Opinión Consultiva OC-7/86 de 29 de agosto de 1986. Serie A No. 7. Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Opinión Consultiva OC-8/87 de 30 de enero de 1987. Serie A No. 8. El hábeas corpus bajo suspensión de garantías (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Opinión Consultiva OC-9/87 de 6 de octubre de 1987. Serie A No. 9. Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados.

Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Opinión Consultiva OC-24/17 de 24 de noviembre de 2017. Serie A No. 24. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26. La denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.I), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos).

Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021. Serie A No. 27. Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género (interpretación y alcance de los artículos 13, 15, 16, 24, 25 y 26, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de los artículos 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, de los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención de Belem do Pará, de los artículos 34, 44 y 45 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y de los artículos II, IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre).

Opinión Consultiva OC-28/21 de 7 de junio de 2021. Serie A No. 28. La figura de la reelección presidencial indefinida en Sistemas Presidenciales en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 23, 24 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XX de la Declaración Americana de



los Derechos y Deberes del Hombre, 3.d de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y de la Carta Democrática Interamericana).

Bibliografía

AA.VV. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). Diccionario Electoral.

Aguiar, A. (2008). El derecho a la democracia. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Aguiar, A. (2012). Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre La Democracia. Observatorio Iberoamericano de la Democracia.

Aguiar, Asdrúbal — Brewer Carías, Allan. (2021). Los principios de la democracia y la reelección presidencial indefinida. Editorial jurídica venezolana international.

Altavilla, Cristian - Solá, Victorino - Sommer, Christian G. (2022). La reelección presidencial indefinida en perspectiva constitucional e internacional comparada. Reflexiones desde una mirada del derecho interamericano de los derechos humanos. Obtenido de <https://www.eurolatinstudies.com/laces/issue/view/4>

Bobbio, N. (1996). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.

Dahl, R. (1989). La Poliarquía: participación y oposición. Madrid: Editorial Tecnos.

Dahl, R. (1993). La democracia y sus críticos. Barcelona: Ediciones Paidós.

Dahl, R. A. (2004). La democracia. Obtenido de PostData n° 10: <http://www.revistapostdata.com.ar/2012/01/postdata-n-10-diciembre-2004/>

Dahl, R. A. (2012). La democracia. Editorial Ariel.

Daniel Ziblatt y Steven Levitsky. (2018). Cómo mueren las democracias. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Planeta.

Dario Ippolito y Giorgio Pino (editores). (2018). Ensayos sobre la democracia a través de los derechos de Luigi Ferrajoli. Bogotá D.C.: Ediciones Nueva Jurídica.

Díaz Revorio, F. J. (2018). Fundamentos actuales para una teoría de la Constitución. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Ferrajoli, L. (2014). La democracia a través de los derechos. Madrid: Editorial Trotta.

Ferrajoli, L. (2015). Deerechos fundamentales y garantismo. Quito, Ecuador: Cevallos editora jurídica.

Ferrajoli, L. (2020). Iura paria: los fundamentos de la democracia constitucional. Editorial Trotta.

Ferrer Mac-Gregor, E. (2020). La Protección de la Democracia desde La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de https://parlamentoyconstitucion.cortesclm.es/recursos/articulos/PyC21_Ferrer_Proteccion.pdf

Gargarella, R. (2014). Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Gargarella, R. (2020). La derrota del derecho en América Latina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Gargarella, R. (2021). El derecho como una conversación entre iguales. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Häberle, P. (2007). El Estado constitucional. Traducido por Héctor Fix Fierro: Astrea.

Hart, H. (1961). El concepto de derecho. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Held, D. (2007). Modelos de democracia. Madrid: Alianza editorial.

Hohfeld. (1991). Conceptos jurídicos fundamentales. Buenos Aires, Argentina: Distribuciones Fontamara.

Kelsen, H. (1934). Esencia y valor de la democracia. Barcelona, España: Editorial Labor.



- López, M. J. (1987). Introducción a los estudios políticos. Buenos Aires: Depalma.
- Morales Antoniazzi, M. (2010). ¿La democracia como principio del ius constitutionale commune en América Latina? Construcción, reconstrucción y desafíos actuales para la justicia constitucional. En A. V.-M.-F.-G. Bogdandy, La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?
- Morales, Á. G. (2014). Escritos sobre la democracia: la democracia y la crisis de la democracia representativa. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Nino, C. S. (1980). Introducción al análisis del derecho. Ciudad de Buenos Aires: Astrea.
- Nino, C. S. (1989). Ética y derechos humanos. Ciudad de Buenos Aires: Astrea.
- Nino, C. S. (1992). Fundamentos de derecho constitucional. Ciudad de Buenos Aires: Astrea.
- Nino, C. S. (1997). La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- O'Donnell, G. (1997). ¿Democracia delegativa? En G. O'Donnell, Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós.
- Przeworski, A. (2016). Qué esperar de la democracia: Límites y posibilidades del autogobierno. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Przeworski, A. (2019). ¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Przeworski, A. (2022). La crisis de la democracia. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Rosanvallon, P. (2021). La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Manantial.
- Rosanvallon, P. (2021). La legitimidad democrática. Manantial: Manantial.
- Sabine, G. H. (1994). Historia de la teoría política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salas Cruz, A. (2014). La carta democrática interamericana y la corte interamericana de derechos humanos.
- Salas Cruz, A. (2014). La Carta Democrática Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Obtenido de Cuestiones constitucionales, (31), 185-235.:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932014000200007&lng=es&tlng=es
- Sartori, G. (1988). Teoría de la democracia, tomo I. Buenos Aires: REI Argentina.
- Sartori, G. (1988). Teoría de la democracia, tomo II. Buenos Aires: REI Argentina.
- Sartori, G. (2007). ¿Qué es la democracia? México: Taurus.
- Sartori, G. (2009). La democracia en 30 lecciones. México: Taurus.
- Trejo, L. (2021). ¿Qué es la democracia para la Corte Suprema de Justicia de la Nación? Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Sur.
- Waldron, J. (2005). Derecho y desacuerdos. Madrid: Marcial Pons.



El control parlamentario. Aspectos conceptuales para la investigación

Federico Saettone,
Investigador del CONICET y Profesor Regular de Ciencia Política UBA.
fsaettone@cbc.uba.ar

Resumen:

En esta ponencia se realiza una revisión conceptual sobre el control parlamentario en las democracias contemporáneas a partir de la revisión de la literatura actual. El control parlamentario se refiere a una serie de dispositivos y procedimientos que activan los legisladores para obtener información relevante, tanto al momento del diseño de las políticas públicas, como para la fase de su implementación. En virtud de ello, se ponen en debate las siguientes cuestiones a ser tenidas en cuenta para la investigación: Qué es el control parlamentario, cómo y para qué se controla; y cuál es la diferencia entre control parlamentario y control legislativo.

El control parlamentario es un concepto que tiene diversas connotaciones según se consideren aspectos estructurales o funcionales de los parlamentos modernos.

Los aspectos funcionales de los parlamentos comprenden las ya celebres funciones enunciadas por Walter Bagehot, en *The English Constitution*, publicada en 1867. Las mismas fueron formuladas en relación a la Cámara de los Comunes británica, y son: 1) la *electiva*, es decir la formación parlamentaria del gobierno; 2) la *expresiva*, que comprende a la transmisión de demandas del pueblo hacia el gobierno; 3) la *educativa*, por la cual los debates parlamentarios deben propender a ilustrar la opinión pública; 4) la *informativa*, que hace a la comunicación de los intereses de las minorías hacia el gobierno; 5) la *legislativa*, por la cual el parlamento delibera y aprueba las leyes; y 6) la *presupuestaria*, que se refiere a la aprobación los impuestos y tributos.

Cotta, della Porta y Morlino (2001:330-331) actualizan estas funciones a luz de las transformaciones de los parlamentos en el siglo XX, reduciéndolas a tres más importantes, a saber: la función representativa, el control y el *policymaking*, entendiendo por éste último la formulación de políticas públicas.

1. La función representativa

La función representativa tiene que ver con el hecho de que en todo parlamento democrático sus miembros son elegidos y destituidos (es decir no reelectos) por la ciudadanía en una elección democrática. Es decir, aquélla desempeña el rol de gran elector. Esta situación da lugar a una *relación de representación* entre electos y electores, entre representantes y representados. Se trata además de una elección mediada por los partidos políticos, asumiendo que éstos accionan como organizaciones estables.



La principal implicancia de ello es que el control parlamentario es activado y ejercido predominantemente por los legisladores de la oposición, sea individual o grupalmente. Es una ficción que todo gobierno, independientemente del régimen político, se autoimponga el control. Es la oposición (en plural o singular) quien tiene el incentivo de controlar al Ejecutivo, sirviéndose de diversos instrumentos como son: las interrogaciones e interpelaciones, las mociones de censura, la creación de comisiones de investigaciones, etc. (Maffio, 2002).

Si se parte del hecho que el control parlamentario es activado por la oposición, la interrogante que hay que formularse es, ¿qué es lo que motiva el control? La respuesta radica en que este activado por una serie de razones, entre las cuales deben considerarse cuestiones normativas, como los que tienen que ver con el vínculo entre el representante y los electores. Es decir, el vínculo de representación.

Las normativas tiene que en que la constitución y las leyes obligan a al parlamento a controlar y supervisar ciertas políticas públicas, independientemente de la voluntad del legislador de hacerlo o no. Esta cuestión, de todas maneras, no se va a desarrollar aquí.

Sí es importante considerar el vínculo de representación, en la medida que la literatura lo asocia a la búsqueda de beneficios electorales. Concretamente, según el estudio de Mayhew (1974), la cual puede ser abordada desde dos perspectivas: desde la representación *individual* y la representación *partidista*. Mientras que esta última se caracteriza por estar mediada por partidos institucionalizados, la primera se restringe a la relación individual entre el representante y los electores.

La relación individual comprende una serie de acciones que desarrolla el legislador en la arena parlamentaria con la finalidad de cultivar apoyos electorales en el distrito. De acuerdo al postulado *distributivo*, los legisladores promueven la aprobación parlamentaria de legislación con beneficios particulares al distrito (Krehbiel 1991; Martin, 2014; Mattson y Strøm, 1995 y 2004).

A este presupuesto, hay que añadirle tres postulados formulados por Weingast y Marshall (1988) en relación al Congreso de Estados Unidos, una institución cuyo funcionamiento sería análogo al de las organizaciones industriales⁵³¹: 1) que los legisladores representan a la porción “políticamente relevante” de su electorado cuyas demandas deben satisfacer; 2) los partidos legislativos no condicionan el comportamiento de los legisladores en la arena parlamentaria; y 3) todo proyecto de un legislador debe ser aprobado por la mayoría en la cámara.

De este modo, si los legisladores sólo están interesados en su reelección, representan a la porción políticamente relevante de su electorado –es decir, a aquellos ciudadanos o grupos con capacidad para realizar contribuciones financieras significativas a sus campañas– y los partidos no limitan su comportamiento, entonces tenderán a proponer y sancionar legislación diseñada para satisfacer específicamente los intereses de esos electores políticamente relevantes.

⁵³¹ De aquí el nombre del celebre artículo de estos autores: *The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets*.



¿Qué sucede con el control parlamentario? Es claro que no existe una teoría unificada sobre el control parlamentario. Al menos desde la perspectiva de la literatura que aborda el Congreso de Estados Unidos, el control forma parte de la estrategia legislativa del legislador. Por consiguiente, desde la perspectiva distributiva, el legislador activa el control parlamentario en la medida que reporte futuros beneficios electorales.

En relación a esta cuestión, Mustapic y Bieda (2018: 121) argumentan que:

La preocupación por la reelección tiende a motorizar el control por dos motivos: para obtener réditos o para controlar daños. En el primer caso, los legisladores controlan en vista al beneficio electoral que podrían obtener de intervenir, por ejemplo, para proteger los intereses de sus representados si éstos hubieran sido afectados por el accionar de una determinada agencia burocrática (...). De tal modo, el control opera como un mecanismo de *credit claiming* (...) que mejora las posibilidades de reelección del legislador. En segundo lugar, controlan para deslindar responsabilidades (*blame avoidance*) frente a situaciones controvertidas. Buscan de ese modo proteger su reputación, minimizando impactos negativos sobre sus aspiraciones electorales.

Distinto es el caso de la relación de representación partidista, la cual está mediada por partidos institucionalizados (Panebianco, Katz y Mair, 1994 y 1995; Mair, 2016). Mientras que en la relación de representación individualista, el control parlamentario es producto de una decisión del legislador frente al *input* del electorado, en la relación partidista es el resultado tanto de la ubicación del partido (Sartori, 1987; Lijphart, 1999), como de la partidización de la arena parlamentaria (Cotta, 1987; Di Palma 1987).

En términos de la ubicación del partido, aquí es importante si se trata de sistemas bipartidistas y los multipartidistas.

Los sistemas bipartidistas están asociados al patrón mayoritario en la medida que descansa en la lógica de “el ganador se lleva todo” (Sartori, 1980). Por consiguiente, en la medida que en estos sistemas se dé una rotación en el gobierno entre dos –y solo dos– partidos o alianzas de partidos estables, el control parlamentario pasa a convertirse en la principal arma de la oposición. La principal motivación para controlar por parte de ésta última es derrotar al gobierno en el próximo turno electoral.

Por el contrario, en los sistemas multipartidistas con gobiernos de coalición el control parlamentario no está condicionado a la ubicación del partido en la oposición. Sino que, en algunos casos, el o los partido/s opositor/es pueden optar por cooperar en el *policymaking*, sumándose a futuras coaliciones con el gobierno, o bien brindando el apoyo externo a determinadas políticas públicas promovidas por aquél. En otros términos, en los sistemas multipartidistas es probable que el control parlamentario tienda a disminuir cuanto más amplias son las coaliciones (Maffio, 2002); y viceversa, cuanto más reducidas en el sentido estudiado por Riker (1962) (que se las denomina coaliciones vencedoras mínimas), es probable que aumente el control.



La segunda cuestión tiene que ver con la partidización de la arena parlamentaria, en relación a la cual es útil considerar la tipología desarrollada por Polsby (1975), en el cual distingue entre los parlamentos *arena* y los parlamentos de *transformación*.

Los primeros con una arena en la que domina los partidos, en la cual, según Polsby: a) los líderes de gobierno (ministros y primer ministro) y el partido de oposición son agentes del partido antes que del parlamento; b) las decisiones (legislativas) se toman desde el vértice del partido, y no dentro de la legislatura; y c) presentan un sistema de comisiones parlamentarias débiles.

El arquetipo de parlamento arena es la Cámara de los Comunes del Reino Unido, en la cual el control parlamentario es ejercido a través la interrogación e interpelación parlamentaria a los ministros y funcionarios del gobierno, llevadas a cabo por los legisladores de la oposición. En tal sentido, el *policymaking* en el parlamento británico se caracteriza por el hecho que:

...uno tiene que mirar en otros ámbitos [fuera del parlamento], los orígenes sociales de los miembros de parlamento (...), los intereses que representan, la fortaleza de los mismos grupos de interés en la sociedad, los planes del gobierno y las instituciones del sistema de partidos (Polsby, 1975: 133).

En síntesis, en el caso británico, es un el mejor ejemplo de alta partidización de la arena parlamentaria en la cual no se puede hablar propiamente de una relación entre “legislativo” y “ejecutivo”, sino más bien de una relación entre el *frontbench* y el *backbenche*, cuyo elemento decisivo radica en la cohesión y la disciplina del partido parlamentario (King, 1976). Esta disciplina consiste:

...in the needs that governments and government back-benchers have of each other and in the bargaining resources that they possess vis-à-vis each other. On the one hand, government back-benchers need from the government policies that they can approve of and that will help win the next election. The government’s resources vis-à-vis its own back-bench include its superior sources of expertise and information, the fact of its day-to-day involvement in governing, and its authority, which rests partly on the role accorded to government in Britain’s political culture (...) and partly on the fact that the government’s leaders are also the majority party’s leaders” (King ...[1976]: 213-214).

Acorde al canon del parlamentarismo británico, el *frontbench* se refiere “estrado” parlamentario constituido por legisladores con cargos de gobierno (ministros, “ministros-sombras”, portavoces los legisladores con responsabilidades de “gobierno” ministros (“ministros-sombras”), portavoces, y los *whip*, etc.). Por su parte, *backbench*, se refiere al resto de los legisladores sin cargos que integran el partido parlamentarios (Massari 1992; Norton 2000).

En definitiva, el factor clave de esa relación entre el *frontbench* y el *backbench* lo constituye el nivel de disciplina, que asegura que los legisladores accionen en forma



compacta acorde a las indicaciones del líder del partido, o del primer ministro en caso de ser gobierno.

En cambio, el caso del Congreso de Estados Unidos configura el prototipo de parlamento de *transformación*, al estar configurado para modelar y transformar cualquiera propuesta en ley, independientemente de quién sea el originador de la misma. Este se caracteriza entonces por: a) por dos poderes constitucionales (Ejecutivo y Legislativo) con su propia legitimación electoral; b) mayorías legislativas flexibles, y por lo tanto, por una baja disciplina legislativa; y c) la presencia de un poderoso sistema de comisiones legislativas en las cuales sus presidentes son designados en función de la regla de la antigüedad legislativa (Di Palma, 1987; Lees y Shaw, 1979).

Lo importante a destacar del tipo de parlamento de transformación es que, conforme al diseño institucional de división de poderes, el control no es ejercido en forma centralizada por los partidos, sino que es descentralizado en el poderoso sistema de comisiones legislativas, en donde el legislador dispone de recursos legislativos para supervisar e incidir en las políticas públicas cuya implementación corre a cargo de las agencias burocráticas. En otras palabras, son las comisiones con jurisdicción en la política pública que le brindan al legislador los instrumentos para ejercer el control, o más exactamente, para practicar la supervisión legislativa (*oversight*) [Ogul, 1976; Ogul y Rockman, 1990].

Una condición clave del control (supervisión) en las comisiones es que los legisladores sean libres de optar por integrar la comisión con jurisdicción en la política pública de su preferencia, y que dicha decisión no le sea impuesta por el partido parlamentario u otro agente externo. La opción del legislador por una comisión, sin embargo, no solo responde a una cuestión de cultivar *expertise*, es decir de la especialización legislativa (Weingast y Marshall, 1988). Sino que, como se explicó anteriormente, está por el interés del legislador de presentar iniciativas legislativas que beneficien especialmente a sus distritos. En tal sentido, es en las comisiones donde el legislador se apropia de información crítica que suele usar estratégicamente para beneficio de los electores de su distrito.

Esto último configura un problema de asimetrías de información que se convirtió en una cuestión de investigación para los cultores de la perspectiva informacional, cuyo principal exponente es Krehbiel (1991 y 2004). Esta perspectiva destaca que no toda la información es privatizada por el legislador en una comisión, y por lo tanto, gran parte de ella suele ser aprovechada por el conjunto de los legisladores de la cámara, o del parlamento como un todo. En esta difícil labor de la socialización de la información juegan un rol importante los líderes de los partidos legislativos (conocidos también como “grupos”, “fracciones” o “bloques” parlamentarios o partidos legislativos o congresionales) [Heidar y Koole, 2000]. Para ello procuran incidir en la integración de las comisiones, seleccionando a los legisladores capaces de promover proyectos legislativos más cercanos a las preferencias de los legisladores de la cámara.

Si bien los teóricos de la perspectiva informacional no llegaron a considerar las implicancias de esta teoría para el control parlamentario, es posible hipotetizar que éste no escapa a la lógica de la socialización de la información. En este sentido, es el partido de



mayoría en la cámara el principal interesado en reducir las asimetrías de información en relación a las comisiones.

Por último, estas cuestiones fueron abordadas desde la perspectiva de la teoría del cartel legislativo (Cox y McCubbins 1993 y 2005). Esta perspectiva no tiene ningún interés en el control parlamentario per sé, sino que se preocupan en cómo asegurar la disciplina en la mayoría. Para ello, los líderes de la mayoría procuran controlar las designaciones de los legisladores en las comisiones, las cuales las usan estratégicamente para recompensarlos cuando siguen los lineamientos del partido. O bien penalizarlos, cuando no lo hacen.

2. La función del control

Volviendo a la clasificación de las funciones de los parlamentos realizada por Walter Bagehot, la más importante que caracteriza a la Cámara de los Comunes es elegir un Ejecutivo, antes que legislar. Esto constituye el “secreto eficiente” de la Constitución inglesa, el cual podría ser descripto como una unión próxima o fusión entre el poder legislativo y ejecutivo. En palabras de Bagehot (1897:128-129):

“En el preciso momento que la Cámara de la Comunes es principalmente y sobre todo una asamblea electoral, nos damos cuenta rápido que el partido es su esencia... [Esa cámara] vive en un estado de perpetua elección potencial: en cada momento puede elegir un ministro o constreñir a dimitir otro. El partido es intrínseco a todo eso; es carne de su carne, el aire de su respiración.

La función electiva del Ejecutivo empezó a ser practicada por el parlamento británico -y más tarde por los demás parlamentos europeos- luego de que el monarca necesitara contar con la aprobación parlamentaria de los impuestos (Sartori, 1987). En el caso británico, esto consumó bajo el principio del *King in Parliament*, que dio lugar a lo que actualmente se denomina el modelo de monarquía parlamentaria.

Este modelo de monarquía parlamentaria sufrió un cambio notable con el desarrollo y la estructuración de los sistemas de partidos en el siglo XX (Sartori, 1980), imponiéndose el modelo del *party government* (Katz y Mair, 1994 y 1995; Blondel y Cotta, 2000) como un actor dominante (y condicionante) de la relación Ejecutivo-Legislativo. Las condiciones más importantes de éste son: a) que el partido o los partidos que acceden a los cargos de gobierno lo hacen en base al resultado de haber sido elegidos en una elección competitiva; b) los líderes son reclutados por y a través de los partidos políticos; c) la política pública es aprobada por el/los partido/s que sostiene/n el gobierno; y d) la rendición de cuentas (*accountability*) del gobierno es a través de los partidos. Una condición adicional es que los partidos rivales –la oposición– propongan políticas públicas alternativas al electorado (Mair, 2015: 78-79).

La afirmación del *party government* como actor dominante no resultó en un fortalecimiento del control parlamentario, sino que en definitiva resultó en una mayor delegación de autoridad de *policymaking* en el gobierno (Strøm, 2000). Por consiguiente, el



control parlamentario fue siendo reemplazado por un control político del gobierno hacia la mayoría. Como destaca Sartori (1987. 177), *se trata de una función directiva antes que de control en el sentido estricto*.

¿Qué sucede en los sistemas presidencialistas? A diferencia del parlamentarismo donde se elige un solo órgano de gobierno, en éstos se elige dos poderes formalmente independientes (ejecutivo y legislativo). Según el modelo madisoniano, el control entre poderes aumenta en la medida que se dé las condiciones de gobierno dividido. Este tiene lugar cuando el presidente -el jefe del Ejecutivo- está en minoría en una o ambas cámaras. Cuando se da esta situación, el partido de oposición (en situación de partido de mayoría en la cámara) es el que está en condiciones de lidera la agenda parlamentaria, en la cual pasa estar orientada a control (legislativo) hacia el Ejecutivo.

Sin embargo, esto último no sucede en las democracias presidencialista latinoamericanas, en las que no se verifican las condiciones de modelo madisoniano. Esto se debe a que, entre otros factores, los partidos que apoyan el Ejecutivo exhiben una disciplina legislativa. Más aún, cuando éste logra contar con mayorías propias, tiende a prevalecer la lógica de la relación gobierno-oposición más propia de los sistemas parlamentarios (Llanos y Mustapic, 2006).

Por último, hay que destacar que toda relación de representación conlleva un problema de delegación. Este fue abordado por la perspectiva teórica de la delegación principal-agente por McCubbins, Noll y Weingast (1987; 1989); Calvert, McCubbins y Weingast (1989), Kiewiet y McCubbins (1991), Strøm (2000), Mainwaring y Welna (2003).

De acuerdo a estas teorías, toda delegación entraña una serie de problemas de agencia que implica que el agente (el gobierno) no siempre se desempeña de manera responsable hacia el principal, es decir la ciudadanía. Pero aún, el principal puede incurrir en un comportamiento inmoral (*moral hazard*).

De acuerdo a lo anterior, una dimensión central del control parlamentario es la *accountability*, es decir con la rendición de cuentas del o los agentes hacia el principal. En este sentido, pueden distinguirse dos dimensiones de la *accountability*: la vertical (AV) y la horizontal (AH) [Mainwaring y Welna, 2003].

De acuerdo a la AV, en el parlamentarismo, el gobierno le rinde cuentas al parlamento, y éste a la vez a la ciudadanía que lo eligió. En este sentido, hay dos intereses que se ponen en juego en el momento de la elección. Por un lado, el interés de los dirigentes en mantenerse en sus cargos de gobierno, para lo cual deben demostrar buenos resultados de gestión. Por el otro, el interés de los ciudadanos que demandan políticas públicas que contribuyan al bienestar. Por lo general, cuando el interés de los dirigentes políticos y el de la ciudadanía coinciden, esta última suele ratificar a los dirigentes renovando sus mandatos.

Cuando no hay coincidencia de interés (las políticas públicas son ineficientes, y lo ciudadanos no están satisfechos), las mayorías se inclinan por votar a la oposición. En este último caso, se produce el cambio de gobierno, satisfaciendo unos de los requisitos más importantes de las democracias, como es el poder de los ciudadanos de mandar a los (malos) gobiernos a casa.



En breve síntesis, este mecanismo de AV descansa en el carácter regular e institucionalizado de las elecciones. Las mismas deben llevarse a cabo bajo procedimientos y cronogramas preestablecidos; y además, el ciudadano debe ejercer el voto sin coacciones ni ningún otro condicionamiento.

Por su parte, la AH remite al control entre poderes y agencias ubicadas más o menos en un mismo nivel jerárquico. Este control interagencias es eficaz, según O'Donnell (2003: 55), en la medida que existan agencias independientes *diseñadas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario, hasta las sanciones penales o incluso el "impeachment", en relación a los actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden ser, en principio o presuntamente calificados como ilícitos.*

3- El control legislativo:

Volviendo a Bagehot, la segunda función de los parlamentos más importante después de la electiva, es la legislativa, deliberar y aprobar las leyes. Esta función implica que los parlamentos se convirtieron en el actor clave en el proceso del *policymaking*, un concepto que comprende la fase del diseño legislativo de las políticas públicas. En otras palabras, esto significa que los parlamentos tienen la prerrogativa de aprobar normas, ya sea que creen políticas públicas, ya sea que las modifican o las derogan. En relación a esto, es importante considerar dos cuestiones en relación al *policymaking*.

El primero tiene que ver con el lugar que ocupa el gobierno en *policymaking*.

El segundo tiene que ver con el hecho que el control legislativo es *ex ante* o *ex post*.

Empezando por esta última cuestión, siguiendo la línea de investigación de McCubbins y Kiewiet (1991, pp. 27-34), el control *ex ante* tiene que ver tanto con el diseño de contrato (*contract design*), por la cual el principal debe establecer de antemano los intereses de las partes, los incentivos, las compensaciones, las sanciones, etc.; como también con la selección de agentes competentes (*screening and selection*).

En cambio, el control *ex post* se corresponde tanto a la activación de mecanismos y dispositivos monitoreo por parte del principal hacia uno o más agentes (*monitoring and reporting requirements*), como la creación de agencias independientes de control (*institutional checks*).

Tanto el *contract design*, como el *screening and selection* están pensadas para anticipar una (posible) mala elección de un agente (*adverse selection*), cuyo accionar podría resultar dañoso para el principal (*moral hazard*).

Las otras dos engloban una serie de acciones *ex post*, que comprenden tanto la obtención de información relevante para evaluar el desempeño de o los agentes (*monitoring and reporting requirements*), como el establecimiento de sanciones en caso de detectarse irregularidades o corrupción (*institutional checks*).

Por último, los parlamentos comprenden un conjunto de mecanismos y procedimientos de control formales e informales..

En términos del control *ex ante*, en la fase del diseño de la política pública, los legisladores pueden establecer una serie de arreglos institucionales que permiten anticipar la



mayor cantidad de cuestiones posibles relativas al comportamiento de los agentes. Cuanto más aspectos regulatorios, institucionales y mecanismos de sanción contenga la legislación, mayor será el control hacia quienes la ejecutan (Palanza, 2006). Por el contrario, cuanto más general es el diseño, mayor la autonomía tienen las agencias para la implementación de la política pública.

En definitiva, el control *ex ante* debe eficaz para reducir el margen de discrecionalidad de las burocracias y demás agentes a cargo de la implementación.

En relación al control *ex post*, los legisladores pueden desarrollar dos técnicas de control (McCubbins y Schwartz, 1984).

Una de control de patrulla policial (*police-patrol oversight*), que se caracteriza por una lógica de control centralizado y jerárquico, por la cual los legisladores activan una serie de procedimientos legislativos para exigirles a los burócratas que rindan cuentas. Ejemplos de estos procedimientos son: los pedidos de informes, la interpelación a ministros, la creación de comisiones de investigación, etc.

La otra de control de alarmas de incendio (*fire-alarm oversight*), que se caracteriza por procedimientos de control intermitentes, dirigidos a exigirles a los burócratas y demás actores involucrados en la política pública que aporten información acerca de sus decisiones u omisiones. Ejemplos estos procedimientos son las audiencias públicas, la citación de expertos, reuniones informales con representantes de grupos de interés, etc.

Además de esos instrumentos, hay destacar que el control *ex post* puede ser activado en la fase de la implementación de la política pública cuando al detectarse el desvío de los objetivos de la ley. En este sentido, el control legislativo *ex post* comprende la revisión y modificación de la legislación vigente de la política pública.

Por último, en cuanto a la cuestión del *policymaking*, el gobierno participa de aquél como un actor parlamentario (parlamentarismo) o como actor externo (presidencialismo).

El parlamentarismo y el presidencialismo se caracterizan por diferentes lógicas de delegación. En efecto, comenzando por el parlamentarismo, según Strøm (2002), este se caracteriza por una lógica de delegación unidireccional que nace de la elección ciudadana del un parlamento, o más exactamente, de la cámara baja (llámese de representantes, comunes, diputados, etc.) y finaliza con la designación (parlamentaria) de los ministros y del jefe de gobierno (llámese primer ministro, canciller, presidente del consejo de ministros, etc.). Éste último debe contar con la aprobación parlamentaria de las iniciativas legislativas que forman parte del programa de gobierno aprobado por la ciudadanía en las elecciones. Esto convierte al control legislativo en una variable *dependiente* del control parlamentario. Lo que significa que el control legislativo –la revisión legislativa de las iniciativas del gobierno– está condicionado por el apoyo hacia el gobierno de la mayoría del/los partido/s.

Por el contrario, en el presidencialismo, lejos de verificarse una delegación unidireccional, se da una delegación multidireccional (Cotta, 1987;; Kiewiet y McCubbins, 1991). Esta última se caracteriza por la elección de tres órganos de gobierno con legitimidad electoral propia: el ejecutivo y las dos cámaras –una de Representantes o Diputados y la otra de Senadores. Los tres órganos no sólo son responsables ante sus electores (el principal), sino que cada uno actúa como un principal en relación a las agencias burocráticas, configurando



un modelo delegación basado en múltiples agentes (Mainwaring y Welna, 2003; McCubbins, 2014).

La principal particularidad que presenta el presidencialismo, es que el control legislativo del Ejecutivo se ejerce desde las comisiones legislativas, y por lo tanto, este no depende del control parlamentario; vale decir, éste no es una variable dependiente del control parlamentario (apoyo de la mayoría) como sí sucede en el parlamentarismo.

Las comisiones se caractericen por tener jurisdicción exclusiva –y excluyente- sobre los diseños legislativos de una determinada política pública. Por lo tanto, las comisiones legislativas constituyen el ámbito especializado en donde los legisladores estudian los proyectos de ley, pudiendo modificar proyectos legislativos de jurisdicción en la misma, o incluso proponer nuevos proyectos (Strøm 1998, Mattson y Strøm, 1995 y 2004). Y conforme a esta lógica, es en las comisiones donde mueren muchos proyectos, ante la decisión de no tratarlos –es decir, bloquearlos.

De acuerdo a la literatura neoinstitucionalista, existen dos tipos de comisiones parlamentarias (Mattson y Strom 1995; Yamamoto, 2007): Las comisiones *legislativas* y las comisiones *especiales*.

Las primeras son las más relevantes en términos del proceso legislativo, al constituirse de son grupos de legisladores estables, a los cuales el pleno de la cámara les delega jurisdicción legislativa sobre una política pública. Por ello se las conoce también como comisiones *permanentes*.

Éstas se caracterizan: a) el reglamento de la Cámara regula la integración y procedimientos internos; b) pueden proponer nuevos proyectos y/o su modificación; y d) los asuntos despachados son de tratamiento obligatorio por el pleno de la Cámara.

En cambio, las comisiones *especiales*: a) no suelen ser comisiones legislativas, o por lo menos la función legislativa no es su objeto primario; b) no están codificadas en los reglamentos parlamentarios, sino que tienen su propio reglamento o normativa que regula su integración, propósitos y procedimientos; c) son temporales y se disuelven una vez cumplido con el propósito; y d) no producen y/o modifican proyectos de tratamiento obligatorio por el pleno de la cámara.

En los siguientes cuadros se presentan una síntesis de las comisiones parlamentarias en las que se resaltan sus características estructurales, como funcionales a partir de las investigaciones de Saettone (2023), Mattson y Strøm (1995; 2004), Yamamoto (2007) y Strøm (1998).

Duración:

Permanentes	Temporales
Creadas por los reglamentos parlamentarios, como así también, en algunos casos, son creadas por la constitución o por ley.	Creadas por una resolución aprobada por una Cámara (Especial Unicameral) o por resolución conjunta de dos cámaras (Especial Bicameral). También pueden ser creadas por una ley



	que instituye una política pública. Por último, existen comisiones creadas dentro de una comisión permanente para determinados propósitos.
--	---

Estructura:

Estructura	Características
Unicameral	Integradas por un legisladores de una sola Cámara / parlamento unicameral
Bicameral	Integradas por legisladores de ambas cámaras.
Mixta	Legisladores una o ambas cámaras, más representantes de otros poderes y/o por representantes de organizaciones civiles.

Función:

Función	Características
Legislativa	Estudian y dictamina sobre todo proyecto de ley de su jurisdicción y los despacha para su tratamiento en la cámara. Aprueba determinados proyectos /o parte de ellos sin tener que despacharlo para su aprobación en la cámara
Investigación	Investiga hechos ilícitos, irregularidades, situaciones o acontecimientos especiales, etc., y en algunos puede aplicar sanciones (incluye juicio político)
Presupuesto	Estudia y autoriza el proyecto de ley de presupuesto y examina su ejecución.
Organización parlamentaria	Interpreta el reglamento y propone reglas de votación; Se expide sobre cuestiones de privilegio solicitados por los legisladores y demás cuestiones que hacen al desempeño de los legisladores. Interviene y/o autoriza la integración de las comisiones y demás órganos parlamentarios; Gestión administrativa de la Cámara. Aprueba el orden del día de proyectos a ser debatidos en el pleno de la cámara. Interpreta y asesora en cuestiones de ética, conflictos de intereses, etc. de los legisladores.
Técnico-	Estudia de determinadas cuestiones o asuntos de política pública y/o



consultivo	legislación que le son delegados. Algunos casos son de carácter consultivo.
Diplomacia parlamentaria	Establece Vinculan los parlamentos entre uno o más países.
Control	Control, seguimiento, monitoreo, etc de las políticas públicas.

Bibliografía:

- Aberbach, Joel D. 1990. *Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight*. Washington. The Brookings Institution.
- Bagehot, W. (1867). *The English Constitution*. Chapman and Hall, London.
- Blondel, J. & Cotta, M. [ed] (2000): *The nature of Party Government. A Comparative European Perspective*. Palgrave Publishers
- Bowler, S., Farrel, D.M. And Katz, R.S. [ed] (1999): *Party Discipline and Parliamentary Government*, Ohio State University Press, Columbus
- Calvert, Randall L.; Mathew D. McCubbins y Barry R. Weingast. 1989. "The Theory of Political Control and Agency Discretion". *American Journal of Political Science*. Vol 33: 588-611. <https://doi.org/10.2307/2111064>
- Calvo, Ernesto. 2014. *Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Nueva York, Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, J. M. & Shugart, M. S. [ed.] (1998): *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press.
- Carey, John M. 2006. "Presidencialismo vs. Parlamentarismo". *POSTData 11, Abril* pp. 121-161.
- Cotta, M. (1987): *Il Sotto-Sistema Governo-Parlamento*, in "RISP". A. XVII,N.2
- Cotta, M.; Della Porta, D.; Morlino, L. (2001): *Scienza Politica*, Bologna: Mulino
- Cox, G. W. & Morgenstern, S. (2002): *Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*, in Morgenstern & Nacif ed. (2002)
- Cox, Garry. 2006. "The Organization of Democratic Legislatures." En *The Oxford Handbook of Political Economy*, editado por Wittman, Donald y Barry Weingast, 141-161. New York: Oxford University Press.
- Cox, Garry. y Mathew D. McCubbins.1993. *Legislative Leviathan. Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, Garry. y Matthew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Di Palma, G. (1987): *Parlamento-Arena o Parlamento di Trasformazione?*, in "RISP" a. XVII, n. 2, agosto, pp. 179-2001
- Fenno, Richard F.1973. *Congressmen in Committees*. Boston: Little, Brown.
- Ferraro, A. (2006). "Parlamento y gobierno en sistemas presidencialistas. Contribución al análisis del control parlamentario de la burocracia en América Latina", en Llanos M. y Mustapic, A. M. (comps.), *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 217-251). Buenos Aires: Politeia



- Ferraro, A. (2017). "Presidencialismo administrativo y modelos de Estado en América Latina: hacia una refundación de la supervisión legislativa". En Velázquez López Velarde, R. (Ed). *Supervisión Legislativa en América Latina* (pp.30-54). México. Fondo de Cultura Económica.
- Fiorina, Morris P. 1977. *Congress. Keystone of the Washington Establishment*. New Haven, CT. Yale University Press.
- Heidar, Knut y Ruud Koole (eds.). 2000. *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*. London: Ruledge.
- Katz, R. S & Mair, P. [ed] (1994): *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage Publications
- Katz, R. S. & Mair, P. (1995): *Changing Models of Party Organizations and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, in "Party Politics", Vol. 1, No. 1
- Kiewiet, Roderik y Mathew D. McCubbins. 1991. *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago, University of Chicago Press.
- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith. 2004. "Legislative organization". *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 18, N° 1: 113-128. DOI: 10.1257/089533004773563467
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven. London. Yale University Press.
- Llanos, Mariana y Ana María Mustapic. 2006. "Introducción". En *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*, compilado por Llanos, Mariana y Ana María Mustapic, 15-31. Buenos Aires, Politeia.
- Llanos, Mariana y Aníbal Pérez-Liñán. 2021. "Oversight or Representation? Public Opinion and Impeachment Resolutions in Argentina and Brazil". *Legislative Studies Quarterly*. Volume 46, Issue 2: 357-389. <https://doi.org/10.1111/lsq.12281>
- Maffio, Roberta. 2002. "Quis Custodiet ipsos Custodes?" Il Controllo Parlamentare dell'Attività di Governo in Prospettiva Comparata". *Quaderni di Scienza Politica* 9.2: 333–83.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (Eds.). 2003. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Petter. (2015). *Gobernando el Vacío. La Banalización de la Democracia Occidental*. Alianza Editorial. Madrid
- Martin, Shane. 2014. "Committees". En *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, editado por Martin, Shane, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm, 352-371. Oxford: Oxford University Press.
- Massari, O. (2004): *I Partiti Politici nelle Democrazie Contemporanee*, Roma-Bari: Editori Laterza
- Mattson, Ingvar y Kaare Strøm. 1995. "Parliamentary committees". En *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, editado por Döring, Herbert, 249-308. Frankfurt y New York: Campus Verlag; St. Marin's Press.



- Mattson, Ingvar y Kaare Strøm. 2004. "Committee Effects on Legislation". En *Patterns of Parliamentary Behavior. Passage of Legislation Across Western Europe*, editado por Döring, Herbert y Mark Hallerberg, 91-113. England and USA, Ashgate Publishing Company.
- Mayhew, David R. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- McCubbins, Mathew D. 2014. "Common Agency? Legislatures and Bureaucracies". En *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, editado por Martin, Shane, Thomas Saalfeld y Kaare Strøm, 567-591. Oxford: Oxford University Press.
- McCubbins, Mathew D. y Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlook: Police Patrols vs. Fire Alarms". *American Journal of Political Science*, Vol. 28, N°1: 165-179. <http://links.jstor.org/sici?sici=0092-5853%28198402%2928%3A1%3C165%3ACOOPV%3E2.O.C0%3B2-N>
- McCubbins, Mathew D., Royer Noll y Barry R. Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics & Organization*. Vol. 3, N° 2: 243-77. DOI: 10.1093/oxfordjournals.jleo.a036930
- McCubbins, Mathew D., Royer Noll y Barry R. Weingast. 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies". *Virginia Law Review*, Vol. 75, N° 2: 431-482. DOI: 10.2307/1073179
- Morgenstern, Scott. y Luigi Manzetti. 2003. "Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina". En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Mainwaring, Scott y Christopher Welna, 132-169. Oxford: Oxford University Press.
- Morgerstern, Scott y Benito Naciff (Eds.). 2002. *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mustapic, Ana María y Tomas Bieda. 2018. "Los límites procedimentales de la función de control: El caso argentino". En *Supervisión Legislativa en América Latina*, editado por Velázquez López Velarde, Rodrigo, 115-138. México: Fondo De Cultura Económica.
- Norton, Ph. (2000): The United Kingdom. Exerting influence from within, in Heidar, Knut y Ruud Koole (eds.). 2000. *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political Parties Behind Closed Doors*. London: Ruledge.
- Norton, Ph. [ed] (1990): *Legislatures*, Oxford: Oxford University Press
- Norton, Ph. [ed] (1998a): *Legislatures and Legislators*, Ashgate
- O'Donnell, Guillermo. 2003. "Horizontal Accountability. The legal Institutionalization of Mistrust". En *Democratic Accountability in Latin America*, editado por Mainwaring, Scott y Christopher Welna, 34-55. Oxford: Oxford University Press.
- Ogul, Morris y Rockman, Bert A. 1990. "Overseeing Oversight: New Departures and Old Problems". *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 15, N° 1. <https://doi.org/10.2307/439999>
- Ogul, Morris. 1976. *Congress Oversees the Bureaucracy. Studies of Legislative Supervision*. Pittsburg, University of Pittsburgh Press.
- Pelizzo, Riccardo y Rick Stapenhurst. 2012. *Parliamentary Oversight Tools*:
- Polsby, N. W. (1975): *Legislatures*, in Greenstein, F. I. & Polsby, N. W. [ed] (1975) *Governmental Institutions and Processes*. Handbook of Political Science, Vol. 5, Addison-Wesley Publishing Company.



- Saettone, Federico. 2015. “La elección del presidente y los vicepresidentes de la Cámara de Diputados en Argentina (1983-2014). Un estudio de caso.” *Revista SAAP*, Vol. 9, Nº 2, noviembre: 343-374. <https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v9-n2/Saettone.pdf>
- Saettone, Federico. 2023. “Las Comisiones Especiales de Control en el Congreso Nacional de Argentina”. *Revista SAAP*, Vol. 17, Nº 1, mayo, 67-98. <https://doi.org/10.46468/rsaap.17.1.a3>
- Sartori, Giovanni. 1987. Parlamento. En *Elementi di Teoria Politica*, editado por Sartori, Giovanni, 165-195. Bologna: Il Mulino.
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Alianza. Madrid.
- Shepsle, Kenneth. 1986. “The positive theory of legislative institutions: An Enrichment of Social Choice and Spatial Models”. *Public Choice*. 50, pp. 135-78. DOI: 10.1007/BF00124930
- Siefken, Seven T. y Hilmar Rommetvedt (Ed.). 2022. *Parliamentary Committees in the Policy Process*. London y New York: Routledge.
- Strøm, Kaare. 1998. “Parliamentary Committees in European Democracies.” *Journal of Legislative Studies*, 4 (1), 21– 59. <https://doi.org/10.1080/13572339808420538>
- Strøm, Kaare. 2000. “Delegation and accountability in parliamentary democracies”. *European Journal of Political Research* 37: 261–289. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00513>
- Velázquez López Velarde, Rodrigo. (Ed.). 2018. *Supervisión Legislativa en América Latina*. México. Fondo De Cultura Económica.
- Weingast, Barry R. y William J. Marshall. 1988. “The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets”. *Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 1: 132-163. <https://www.jstor.org/stable/1830714>
- Yamamoto, Hironori. 2007. *Instrumentos de control Parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*. Suiza. Inter-Parliamentary Union.
<http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>
- Sartori, G. (1994) Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, FCE, México DF, caps. V a VII y X a XII: 97-158 y 176-210 (95pp)
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (com.) (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires-Barcelona-México, Cap. 1.
- Nohlen, D. (1998), *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México: Fondo de Cultura Económica. Cap. IV y V. (pp. 52-137).
- Sartori, Giovanni (1980). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Alianza. Madrid



Inteligencia artificial, ética y Derechos Humanos. Lo real no es lo que parece. Disyuntiva en el uso de plataformas con IA

Prof. Lic. Gabriel Sandro Savino
Defensor Adjunto a/c
Defensoría del Pueblo de Santa Fe – Argentina
Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes de Santa Fe
Vice Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudspersons (FIO)
Director Regional del Caribe y América Latina del International Ombudsman Insntitute (IIO)

Como instituciones protectoras de derechos humanos asumimos el compromiso de intervención en vista a lo que vendrá, pensando que estamos tomando medidas a tiempo, pero en realidad estamos fuera de tiempo, y mas aun cuando interpretamos el accionar de la IA y sus aspectos éticos, nos interpela una nueva realidad muchas veces difícil de dimensionar por el surgimiento de una realidad digital que generan simbiosis autopotiótica.

Por cuanto, el desarrollo de la inteligencia artificial presenta desafíos éticos y para la dimensión de los derechos humanos, que deben ser abordados para garantizar y monitorear su implementación responsable y beneficiosa para toda la comunidad, visibilizando la problemática y adelantarnos a las posibles vulneraciones de derechos y a velocidades incomprensibles para la interpretación humana media.

La inteligencia artificial (IA) se ha convertido en una herramienta cada vez más común en diferentes campos, desde los diversos usos tecnológicos domésticos hasta la atención médica, la logística, la ingeniería, la comunicación, la educación y la justicia. Empero, su rápida expansión también ha generado preocupaciones éticas y de derechos humanos que deben ser abordadas para garantizar su implementación responsable.

¿Pero que debemos entender si hablamos de Inteligencia artificial?. Actualmente, son todas aquellas operaciones, hoy cotidianas, que se ejecutan por dispositivos tecnológicos diseñados para reproducir y/o emular las capacidades propias del cerebro humano mediante sistemas algorítmicos complejos, que facilitan las capacidades de ejecutar funciones, acortando los plazos temporales, en función de un entrenamiento, de aprendizaje constante, razonamiento complejo y adaptación multicausal al entorno. A futuro (o tal vez hoy) estas tecnologías incrementarán nuestra capacidad cerebral o la superará, posibilitando lo que se denomina singularidad.

Uno de los principales desafíos éticos de la I.A. es su falta de transparencia y responsabilidad, que se derivan de los perfilamientos y sesgos que directa e indirectamente, conscientes e inconscientes de realizan en su diseño y programación, los algoritmos con base generativa, siendo en su origen realizados y entrenados por humanos. Como señalan Bostrom y Yudkowsky (2014), *"a diferencia de los seres humanos, las máquinas inteligentes*



pueden ser incapaces de explicar sus decisiones y acciones en términos que sean comprensibles para los humanos". Esto puede resultar problemático en contextos en los que se toman decisiones importantes, como acciones destinadas a tratamientos médicos, operaciones financieras, exámenes educativos, o la selección de candidatos para un trabajo, y en decisiones en la carrera biológica y armamentística.

Además, la IA también plantea desafíos en términos de privacidad y seguridad de datos, así como la permeabilidad y accesibilidad de datos personales puestos a disposición sin control en su regulación. Como señala Kshetri (2018), *"los sistemas de IA que recopilan y utilizan datos personales pueden resultar en violaciones de la privacidad y la seguridad de los datos"*. Esto es especialmente preocupante en contextos en los que los datos recopilados pueden ser sensibles, como la información personal, médica o financiera, desde hace más de dos décadas que todas las personas del mundo con acceso a dispositivos digitales, están facilitando sus datos personales a sistemas que se interrelacionan en el ecosistema digital.

Por otro lado, la IA también puede tener impactos negativos o poner en debate a los derechos humanos, como el derecho a la no discriminación. Como señalan Mittelstadt et al. (2016), *"los algoritmos utilizados en la IA pueden perpetuar la discriminación existente, ya que se basan en datos históricos que pueden reflejar sesgos y estereotipos"*. Esto puede resultar en decisiones discriminatorias en áreas como la contratación, la vivienda, el control personal y el crédito, o en los estereotipos biométricos para el juzgamiento, entre otros, más cuando lo focalizamos en nuestros niños, niñas, adolescentes y jóvenes, como en nuestros adultos mayores.

Para abordar estos desafíos éticos y de derechos humanos, es necesario establecer principios éticos claros para el desarrollo y uso de la IA. Como señalan Jobin et al. (2019), *"los principios éticos para la IA deben centrarse en la transparencia, la responsabilidad, la privacidad y la no discriminación"*. Esto significa que los desarrolladores de IA deben trabajar con expertos en ética, representantes políticos, actores sociales, e instituciones como las nuestras, que protegen los derechos de la ciudadanía para garantizar que los algoritmos sean transparentes y responsables, y que se respeten los derechos de privacidad y no discriminación, aunque estamos transitando por una fina línea de la ética en la internet profunda, cuando algoritmos crean sus propios algoritmos, cuando dispositivos, controlan otros dispositivos, y los entrenamientos lo realizan sistemas artificiales, sin supervisión humana, aquí es fundamental establecer principios de "algorética"⁵³².

Además, es importante involucrar a múltiples partes interesadas, incluyendo a los usuarios de la IA y las comunidades afectadas por su implementación. Como señala Floridi (2018), *"la ética de la IA debe ser una ética de colaboración y participación, en la que todas*

532

El Papa Francisco destacó la importancia de la "Rome Call for AI Ethics", firmada en 2020, que apoya este tipo de moderación ética. La "algorética" implica que los algoritmos y programas de IA deben ser diseñados y operados de manera que respeten y promuevan valores éticos universales y que benefician a la humanidad.



las partes interesadas tengan voz y voto". Esto puede ayudar a garantizar que la IA sea utilizada de manera responsable y beneficiosa para todas las partes involucradas.

Es decir, el desarrollo de la inteligencia artificial presenta desafíos éticos y a los derechos humanos que deben ser abordados para garantizar su implementación responsable y beneficiosa para toda la comunidad. Es necesario establecer principios éticos claros y trabajar de forma cooperativa con todos los actores interesados para garantizar que la IA promueva la justicia y la igualdad, en lugar de socavarla, pero los tiempos de las instituciones y del ser humano, no son los tiempos de la era digital.

Como se puede ver en la bibliografía, existen diversas fuentes que abordan y enuncian los desafíos éticos y de derechos humanos de la IA, y proporcionan diferentes perspectivas y recomendaciones para abordarlos. La UNESCO, por ejemplo, ha desarrollado una Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial, que destaca la necesidad de garantizar que la IA respete los derechos humanos y promueva el bienestar social. Por otro lado, el Foro Económico Mundial ha desarrollado una herramienta de ética y gobernanza de la IA para el sector privado, que proporciona orientación práctica sobre cómo abordar los desafíos éticos de la IA.

Pero no se puede gestionar y/o controlar, y menos regular, aquello que desconocemos o no comprendemos, más aún cuando las barreras físicas a las que estamos acostumbrados, ya no existen, cuando hablamos de las diferentes tipologías y aplicaciones de Inteligencia Artificial, comenzamos a observar dimensiones para muchos desconocidas, como por ejemplo lo son La Artificial Narrow Intelligence (ANI), Inteligencia Artificial Generativa (AGI), Superinteligencia Artificial (ASI), Inteligencia artificial integrada (IAI), Máquinas reactivas, Memoria limitada, Teoría de la mente, Autoconciencia, Sistemas expertos, Redes neuronales artificiales, Deep learning, Robótica, Agentes inteligentes, entre otras.

Según la definición de la Comisión Europea, y la clásica segmentación utilizada, según las categorías definidas por Stuart Russell y Peter Norvig (1995), cuando describen los Sistemas que piensan como humanos, Sistemas que actúan como humanos, Sistemas que usan la lógica racional, Sistemas que actúan racionalmente, comenzamos a comprender cuán profunda es la dimensión problemática a la que se enfrenta la humanidad, que se describió hace casi tres décadas y se debaten hoy en día.

En tanto, quien dio el puntapié inicial fue el Parlamento Europeo que sancionó (2024) la primera ley integral sobre IA del mundo. La nueva normativa establece obligaciones para proveedores y usuarios en función del nivel de riesgo de la IA. Según la UE los sistemas de IA de riesgo inaceptable son los que se consideran una amenaza para las personas y serán prohibidos, que incluyen la manipulación cognitiva del comportamiento de personas o grupos vulnerables específicos, por ejemplo, los juguetes activados por voz que fomentan comportamientos peligrosos en las infancias; también la puntuación social, que es la



clasificación de personas en función de su comportamiento, estatus socioeconómico o características personales o los sistemas de identificación biométrica en tiempo real y a distancia, como el reconocimiento facial, estos son algunos puntos, que intentan limitar el uso indiscriminado de la IA tanto por los estados, como por las empresas privadas.

Pero como sostenemos, los tiempos físicos de la norma no se corresponden con los tiempos de los entornos digitales, ya que más allá que el Parlamento aprobó la ley de IA en marzo de este año y el Consejo de la UE lo aprobó en el pasado mes de mayo del 2024, debemos esperar dos años para que entre en vigor en su totalidad. Solo para la prohibición de sistemas de IA que planteen riesgos inaceptables, se aplicará seis (6) meses después de la entrada en vigor, en referencia a los códigos de buenas prácticas, se aplicarán nueve (9) meses después de la entrada en vigor y los requisitos de transparencia en las normas sobre sistemas de IA de uso general se aplicarán doce (12) meses después de la entrada en vigor. Pero en cuanto a los sistemas de alto riesgo, dispondrán de más tiempo, para cumplir los requisitos, ya que las obligaciones que les conciernen serán aplicables 36 meses después de la entrada en vigor.

En resumen, la implementación responsable de la inteligencia artificial requiere un enfoque cooperativo y centrado en la ética, que tenga en cuenta los derechos humanos, fomentando la libertad, pero con base en la equidad que promueva la igualdad. Empero los tiempos de las empresas tecnológicas, no son los tiempos de los Parlamentos, los tiempos de los parlamentos, no son los tiempos de los gobiernos, los tiempos de los gobiernos no son los tiempos de la justicia, y los tiempos de la justicia no son los tiempos de la ciudadanía. Por eso es importante que los desarrolladores de la IA trabajen con expertos en ética y se involucren a múltiples actores interesados para garantizar que la IA sea transparente, responsable y respete los derechos de privacidad y no discriminación. Con un enfoque ético, cooperativo y responsable, la IA puede ser una herramienta poderosa para resolver problemas complejos y mejorar la calidad de vida de las personas, en tanto tenga regulaciones universales.

Un ejemplo propicio es la tecnología de blockchain, que puede desempeñar un papel importante en la promoción de la ética y los derechos humanos en el contexto de la IA. facilitando un registro inmutable y transparente de las decisiones tomadas por la IA, lo que puede ser útil para la rendición de cuentas y la toma de decisiones éticas. Dicha tecnología, en el caso de los sistemas de IA utilizados en la toma de decisiones legales, puede proporcionar un registro de todas las decisiones tomadas por la IA, así como de las entradas utilizadas para entrenarla. Esto puede ser útil para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones legales, así como para prevenir la discriminación y el sesgo. Un ejemplo es que si a la plataforma desarrollada por openIA (GPT4), le consultamos sobre los mecanismos de transparencia y ética en el uso de la información obtendríamos respuestas como la siguiente:



Hoy, la IA tiene el potencial de transformar profundamente la forma en que vivimos y trabajamos, y puede ser una herramienta valiosa para resolver algunos de los desafíos más urgentes que enfrentamos como sociedad y especie. Sin embargo, también presenta importantes desafíos éticos y de derechos humanos, y es importante abordarlos de manera proactiva y cooperativa. Para garantizar que la IA sea utilizada de manera responsable y ética, es fundamental que se preste atención a los derechos humanos y se involucre a todos los actores interesados en el proceso de desarrollo y implementación.

Además, es importante destacar que la ética y los derechos humanos en la IA no son temas aislados, sino que están interconectados con otros aspectos clave como la privacidad, la seguridad y la transparencia. Por ejemplo, la privacidad es esencial para garantizar que los datos personales utilizados para entrenar la IA sean tratados de manera adecuada y no se utilicen para fines no autorizados. La seguridad también es fundamental para evitar que los sistemas de IA sean hackeados o manipulados de manera malintencionada.

Por otro lado, la transparencia es esencial para garantizar la confianza en los sistemas de IA. Los usuarios deben comprender cómo funciona la IA y cómo toma sus decisiones, para poder confiar en que las decisiones tomadas son justas y objetivas. La transparencia también es fundamental para garantizar la rendición de cuentas y la responsabilidad en el caso de que se produzcan decisiones incorrectas o discriminatorias.

En conclusión, la ética y los derechos humanos son fundamentales en el desarrollo y la implementación de la IA, para observarlos, contenerlos y visibilizarlos. Es importante abordar estos temas de manera proactiva y colaborativa, y prestar atención a aspectos claves como la privacidad, la seguridad y la transparencia.

Al abordar los desafíos éticos, en la IA, es importante tener en cuenta que estos problemas no son estáticos y pueden evolucionar a medida que la tecnología avanza y se utiliza de nuevas maneras, abriendo así otras generaciones de derechos humanos que alcanzar. Por lo tanto, es necesario un enfoque cooperativo y proactivo que permita adaptarse a estos cambios, realizando un nuevo pacto social, que incluya la base de la IA con enfoque de derechos humanos.

Lo verdaderamente disruptivo es dejar de intentar comprender lo digital a través de la lente del mundo físico. En este nuevo ecosistema que fusiona lo físico, lo digital y lo biológico, la IA generativa se convierte en la protagonista indiscutible.

Al considerar estas dimensiones como un laboratorio en un camino de ensayo y error hacia una superinteligencia artificial autosuficiente, el impacto de la IA generativa se hace evidente. Las últimas versiones demuestran un aprendizaje y adaptación continuos, operando las 24 horas del día, los 365 días del año. Estas redes neuronales no solo interactúan entre sí, sino que también funcionan en enjambres algorítmicos, mejorando su capacidad de respuesta y razonamiento para resolver problemas complejos.



Este nuevo escenario presenta un desafío intrincado y multifacético que puede resultar incomprensible para el control estatal y las instituciones encargadas de proteger los derechos humanos y fomentar su conocimiento. El reto primordial es continuar defendiendo el conjunto de derechos y libertades fundamentales para el disfrute de la vida humana en condiciones de plena dignidad a sabiendas de ser una lucha no concluida, pero esencial en nuestro camino hacia el futuro.

Bibliografía Consultada:

- .-Bostrom, N., & Yudkowsky, E. (2014). The ethics of artificial intelligence. En The Cambridge Handbook of Artificial Intelligence (pp. 316-334). Cambridge University Press.
- .-Floridi, L., & Taddeo, M. (2018). What is data ethics? Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences, 376(2133), 20180081.
- .-Floridi, L. (2018). The logic of the ethical. Philosophy & Technology, 31(1), 1-5.
- .-Jobin, A., Ienca, M., & Vayena, E. (2019). The global landscape of AI ethics guidelines. Nature Machine Intelligence, 1(9), 389-399.
- .-Kshetri, N. (2018). Can blockchain strengthen the internet of things? IT Professional, 20(4), 68-72.
- .-Mittelstadt, B. D., Allo, P., Taddeo, M., Wachter, S., & Floridi, L. (2016). The ethics of algorithms: Mapping the debate. Big Data & Society, 3(2), 1-21.
- .-Mittelstadt, B. D., & Floridi, L. (2016). The ethics of big data: current and foreseeable issues in biomedical contexts. Science and engineering ethics, 22(2), 303-341.
- .-Papa Francisco: "Rome Call for AI Ethics", firmada en 2020, <https://www.vaticannews.va/es/vaticano/news/2024-04/inteligencia-artificial-cisco-firma-rome-calls-for-ai-ethics.html>
- .-Stuart Russell y Peter Norvig (1995). Inteligencia artificial. Un enfoque moderno (1ra, 2da, 3ra Edición Pearson)
- .-UNESCO. (2019). Recommendation on the ethics of artificial intelligence. Retrieved from <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372936>
- .-UNESCO (2019). La inteligencia artificial y los derechos humanos. Recuperado de: <https://es.unesco.org/news/la-inteligencia-artificial-y-los-derechos-humanos>
- .-Van den Hoven, J. (2018). The ethics of AI. Science and engineering ethics, 24(3), 905-912.
- .-World Economic Forum. (2020). Ethics and governance of artificial intelligence toolkit for the private sector. Retrieved from <https://www.weforum.org/whitepapers/ethics-and-governance-of-artificial-intelligence-toolkit-for-the-private-sector>



Participación ciudadana en procesos electorales desde el retorno a la democracia: un vaiven en análisis.

María Mónica Veramendi Pont

mmveramendi@yahoo.com.ar

Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de San Juan.

Mesa Redonda: La encrucijada de la democracia argentina actual: liberalismo y radicalización de la enemistad.

Abstract La participación política de los ciudadanos es fundamental para dar legitimidad al ordenamiento político democrático y para brindar capacidad a dicho sistema de resolver problemas económicos, sociales y políticos.

Las instancias electorales son aún la forma destacada de participación en las democracias representativas actuales, donde la ciudadanía ejerce masivamente sus derechos políticos e interviene en la conformación del gobierno.

El objetivo trabajado en esta oportunidad es comprender las variaciones experimentadas por la participación ciudadana en procesos electorales generales (a nivel nacional y de la provincia de San Juan), desde el último retorno a la democracia en nuestro país. En el abordaje de este análisis se hace hincapié fundamentalmente en cambios identificables en la cultura política argentina, como por ejemplo: la crisis de representación y de los partidos políticos tradicionales, la personalización y mediatización de la política y lo más grave aún a partir de la potenciación del discurso neoliberal: la desafección hacia la política como actividad, no sólo hacia los políticos.

La metodología empleada es de tipo cuanti - cualitativa empleando como técnica el análisis documental de distintas fuentes bibliográficas y webgráficas, textos y datos estadísticos que fundamenten las reflexiones alcanzadas.

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Redefiniciones de la soberanía. Democracia, derechos humanos y seguridad en el pensamiento político contemporáneo”, actualmente en desarrollo en el IISE – FACSO- UNSJ y dirigido por el Dr. Daniel Inojosa Bravo.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

La participación ciudadana en procesos políticos, tanto a nivel local, regional, nacional debe ser considerada como un elemento central en el funcionamiento de los sistemas



democráticos. La participación política de los ciudadanos es de suma importancia tanto en cuanto a la manutención de la legitimidad del ordenamiento político del que se trate, como en relación a la capacidad de dichos sistemas para enfrentar y resolver problemas económicos, sociales y políticos.

Las instancias electorales son aún la forma destacada de participación en las democracias representativas actuales, donde la ciudadanía ejerce masivamente sus derechos políticos e interviene en la conformación del gobierno.

El objetivo trabajado en esta oportunidad es comprender las variaciones experimentadas por la participación ciudadana en procesos electorales generales (a nivel nacional y de la provincia de San Juan), desde el último retorno a la democracia en nuestro país. En el abordaje de este análisis se hace hincapié fundamentalmente en cambios identificables en la cultura política argentina, como por ejemplo: la crisis de representación y de los partidos políticos tradicionales, la personalización y mediatización de la política y lo más grave aún a partir de la potenciación del discurso neoliberal: la desafección hacia la política como actividad, no sólo hacia los políticos.

La metodología empleada es de tipo cuanti - cualitativa empleando como técnica el análisis documental de distintas fuentes bibliográficas y webgráficas, textos y datos estadísticos que fundamenten las reflexiones alcanzadas.

El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación “Redefiniciones de la soberanía. Democracia, derechos humanos y seguridad en el pensamiento político contemporáneo”, actualmente en desarrollo en el IISE – FACSO- UNSJ y dirigido por el Dr. Daniel Inojosa Bravo.

Nociones Teóricas

El sistema democrático descansa significativamente sobre la existencia de mecanismos de participación ciudadana. Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, representatividad y legitimidad.

La participación política, según Bobbio, es “la situación en la cual el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política” (Bobbio y otros, 1981: 506). Y la idea de ciudadanía alude a individuos que participan como actores de la vida política y social, la función democrática es derechos fundamentales para todos.” (Quiroga 1998: 21)

Si nos detenemos en el término de ciudadanía, según Hugo Quiroga nos podemos remontar a la Revolución Francesa donde nace la idea moderna de ciudadanía. De este proceso histórico se desprende una definición que estuvo en el centro de la construcción de la modernidad: “son ciudadanos los individuos portadores de derechos (imprescriptibles) que son ejercidos frente al poder del Estado. El hombre aparece como un valor superior entre todos (naturaleza y cosas) y se convierte en el titular de derechos públicos subjetivos”. (Quiroga, 1998:22) La idea de ciudadanía no sólo acerca al individuo a la acción política, sino que también lo coloca al hombre en condición de igualdad que participa en la vida del Estado.



En su acepción primaria, participar es tomar parte de algo, involucrarse en alguna acción o actividad. Si hablamos de participación ciudadana significa diferentes cosas para diferentes personas, pero esencialmente es la participación que realizan los ciudadanos para afectar la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas.

Marshall (1998) indica que la participación ciudadana busca concretar el ejercicio de la ciudadanía, reforzar sus derechos en las diferentes dimensiones. La ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de democracia liberal y que supone el derecho a participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

Justamente por esto, el interés por la política y la participación activa en democracia, por otra parte, deben ser vistos tanto en su dimensión institucional, es decir en la disposición de los ciudadanos a participar en formas convencionales e institucionalizadas de actividad política (elecciones, afiliación a partidos políticos, candidaturas, mesas electorales, etc.) así como en la dimensión extrainstitucional, es decir en formas no convencionales y no institucionalizadas de participación, por ejemplo en protestas, manifestaciones, peticiones, recolección de firmas, manifiestos, solicitadas en los periódicos, etcétera.

En este sentido, según Sartori (1994), la democracia representa una tensión, entre una dimensión institucional, que se manifiesta algunas veces precariamente en lo real y una dimensión valorativa o ética que sobrepasa las instituciones y que apunta a un ideal de sociedad. La teoría democrática contemporánea traduce esta tensión en dos concepciones acerca de la democracia: la procedimental y la sustantiva. La primera pone el acento o se preocupa por las reglas e instituciones que regulan el proceso democrático, mientras que la sustantiva se centra en los problemas derivados de la determinación de un orden justo.

Es posible sin embargo, conciliar ambas concepciones si atendemos a la mejora y potenciamiento de un orden democrático más acabado. Así Hugo Quiroga advierte al respecto que: “el procedimiento, es un punto de partida, nunca un punto de llegada. No se puede renunciar, por tanto a las aspiraciones de igualdad social ni a las prácticas participativas.” (Quiroga, 2001: 241)

Cabe acotar que la democracia procedimental no es un régimen ausente de valores o neutral en términos axiológicos. El cumplimiento de reglas pone en juego tanto valores democráticos relativos a la igualdad y la tolerancia política como libertades contextuales vinculadas a la libre expresión y asociación, sin las cuales no se podría desarrollar una competencia pluralista por el poder.

“Este contenido axiológico que subyace a la dimensión formal de la democracia adquirió fuerza y relevancia en el contexto histórico latinoamericano y argentino en particular, a la salida de los Estados Terroristas de los ‘70. En estos países la experiencia histórica demostró la diferencia entre democracias formales, precarias y acotadas y dictaduras se asimilaba a la distancia que separaba la vida y la muerte.” (Navarro y otras, 2014: 15)



En el período posterior a la instauración democrática, dice Cheresky, “las elecciones se vuelven una práctica central de la vida política (...) constituyendo un recurso y una salvaguardia de la libertad política.” (Cheresky, 2000: 29)

La dimensión procedimental de la democracia mantiene su relevancia al momento de ponderar que la observancia de las reglas, procedimientos y mecanismos institucionales constituyen elementos configurativos valiosos en los procesos de avance y consolidación democrática.

Desde esta perspectiva, Bobbio afirma “...hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autoritario, es considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1986:14)

Igual posición sostendrá Robert Dahl en sus clásicos trabajos, cuando define a la poliarquía o democracia como “un orden político que se singulariza por la presencia de siete instituciones, todas las cuales deben estar presentes para que sea posible clasificar un gobierno como poliárquico.” (Dahl, 1992: 266) y las formula de la siguiente manera: autoridades públicas electas, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, autonomía de asociación o libertad de asociación.

El valor que en el proceso democrático adquieren las elecciones se convierte en central en estas consideraciones teóricas ya que la realización de las mismas en forma competitiva y regular, es decir cuando han logrado institucionalizarse en el sistema, abre la posibilidad de articular dos elementos constitutivos de las actuales democracias: la representación y la participación.

Para consolidar el régimen democrático es necesario que la ciudadanía confíe en las instituciones republicanas y democráticas para favorecer la participación política ciudadana y que esa participación se retroalimente con una representación genuina de los intereses colectivos.

“La participación política expresada en los procesos electorales, el derecho de elegir a los gobernantes, es quizás hoy la única acción en la que los ciudadanos pueden ejercer cierta cuota de poder y libertad, de posibilidad de opción y hasta de poner en juego sentimientos de pertenencia colectiva” (Mestre – Navarro, 2001: 18).

En las actuales democracias los procesos electorales constituyen no sólo un aspecto central que permite la alternancia en el poder, sino que configuran un escenario por excelencia de expresión de comportamientos ciudadanos, que en términos de prácticas y representaciones definen una cultura política.

Datos y Análisis

En el desarrollo del presente trabajo, se han elaborado los siguientes cuadros y gráficos correspondientes para reflejar la participación ciudadana en las contiendas electorales (cargos



ejecutivos y legislativos nacionales y provinciales sanjuaninos) desde el año 1983 hasta el 2023 y el vaivén que menciona el título de esta ponencia. A continuación de los mismos, se incluye algunas reflexiones que surgen del análisis de los datos trabajados. ,

Cuadro N.º 1: Participación ciudadana en elecciones a cargos ejecutivos nacionales y provinciales (San Juan, 1983 - 2023)

Elecciones	Presidente y Vicepresidente			Gobernador y Vicegobernador (San Juan)		
	Participación electoral (%)	Votos Blancos (%)	Votos Nulos (%)	Participación electoral (%)	Votos Blancos (%)	Votos Nulos (%)
30-10-1983	86,4	1	0,9	86,4	0,8	1
06-09-1987	-----	-----	-----	84,6	0,8	0,6
14-05-1989	87	2,1	3	-----	-----	-----
08-09-1991	-----	-----	-----	83,9	2,4	0,3
14-05-1995	84,3	4,8	0,8	84,3	3,7	0,6
16-05-1999	-----	-----	-----	83,1	2,3	0,8
24-10-1999	83,1	1,3	1,2	-----	-----	-----
27-04-2003	79	0,8	1,7	-----	-----	-----
05-10-2003	-----	-----	-----	77,3	5	0,6
28-10-2007	72,6	2,7	1,2	72,3	1,9	1,2
23-10-2011	77,7	5,8	0,8	77	7,1	0,6
25-10-2015	83,7	6	0,8	82,4	6	0,8
22-11-2015	82,9	0,8	1,1	*	*	*
02-06-2019	-----	-----	-----	75,7	5,1	1,2
27-10-2019	82,4	0,9	0,9	-----	-----	-----
02-07-2023	-----	-----	-----	73,15	0,6	1,2
22-10-2023	78,8	1,5	0,9	-----	-----	-----
19-11-2023	77,4	1,13	1,61	*	*	*

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Cámara Nacional Electoral, <https://www.electoral.gob.ar/>

De la lectura del cuadro anterior, es evidente que los mayores porcentajes de participación ciudadana coinciden con las dos primeras instancias electorales al cargo de



presidente y vicepresidente de la Nación (1983/1989) luego del retorno a la democracia en nuestro país, que superaron en cada caso el 85% del electorado.

De allí en más, en los cuarenta años de democracia experimentados no se han vuelto a alcanzar dichos porcentajes, teniendo incluso un valor mínimo de participación electoral en el año 2007 con el 72,6%.

En el caso de la provincia de San Juan, la categoría gobernador y vicegobernador registra su mayor porcentaje en 1983, con 86,4%. La participación a nivel local en instancias electorales se mantuvo por encima del 80% durante la década del 80 y 90 del siglo XX. Para luego permanecer por debajo del 80% durante el siglo XXI, salvo elección de 2015.

Con respecto al voto en blanco, el promedio en las 12 instancias electorales realizadas (incluyendo 2 situaciones de ballotage 2015, 2023) es de 2,40% para la categoría presidente y vicepresidente. En este tipo de sufragio se observan valores por encima del promedio en los años 1995, 2007, 2011, 2015.

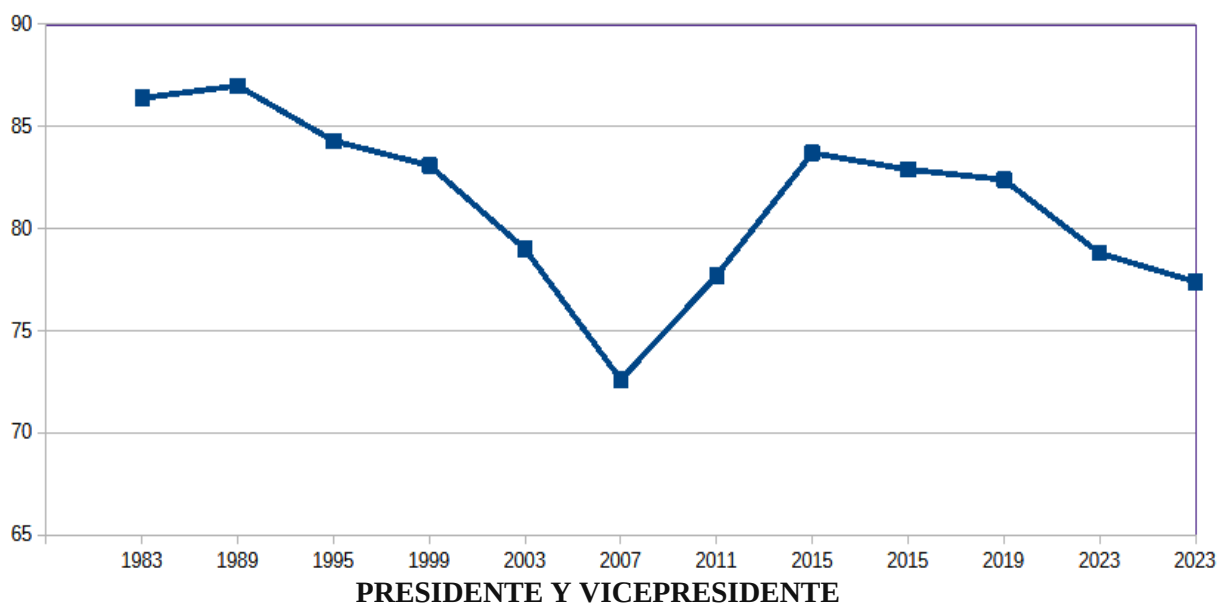
Para la categoría gobernador y vicegobernador, el promedio del voto en blanco es de 3,24% en las 11 instancias electorales de 1983 – 2023, superando ese valor en las elecciones de 1995 (3,7%), 2003 (5%), 2011 (7,1%), 2015 (6%) y 2019 (5,1).

Por su parte, los votos nulos para categoría presidente y vicepresidente tienen en 12 elecciones realizadas un promedio de 1,24% desde 1983 a 2023, teniendo mayores valores en 2003, 2023 y el pico en 1989 de un 3% de votos nulos.

Situación similar ocurre para la categoría de gobernador y vice con un promedio de 0,8% en 11 elecciones desde 1983 a 2023. Por encima de ese valor se registra un 1,2% de votos nulos en 2007, 2019 y 2023, y en 1983 se registra un 1% de votos nulos en San Juan.

A continuación, se presentan los gráficos que reflejan los datos antes mencionados.

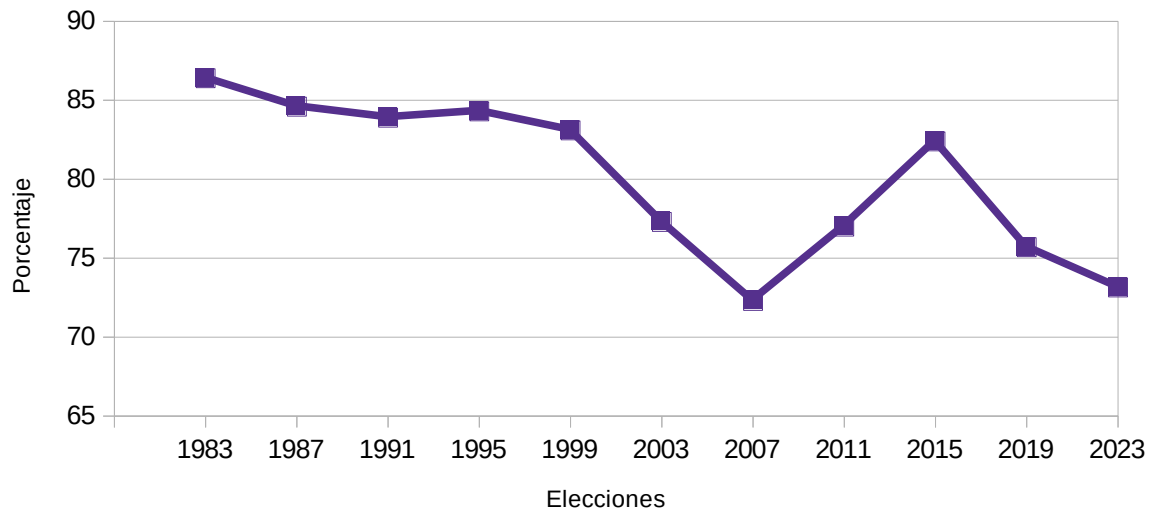
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELECCIONES A CARGOS DE





Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro N°1. Categoría Presidente y Vicepresidente incluido en este trabajo.

Participación ciudadana en elecciones a cargos de gobernador y vicegobernador (San Juan)



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro N°1. Categoría Presidente y Vicepresidente incluido en este trabajo.

Cuadro N.º2: Participación ciudadana en elecciones a cargos legislativos nacionales y provinciales (San Juan, 1983 - 2023)

Elecciones	Legisladores Nacionales (Diputados y Senadores)			Legisladores Provinciales (Diputados departamentales y proporcionales)		
	Participación electoral (%)	Votos Blancos (%)	Votos Nulos (%)	Participación electoral (%)	Votos Blancos (%)	Votos Nulos (%)
30-10-1983	86,4	1,3	1,3	85,8	0,3	1,4
03-11-1985	85,9	0,7	0,6			
06-09-1987	84,6	2	0,5	84,5	1,9	0,4
14-05-1989	87	1,5	2,3			
08-09-1991	83,9	3,7	0,4	83,9	4,9	0,4
03-10-1993	83,9	1	0,8			
14-05-1995	84,3	9,8	0,6	84,4	10,5	0,4



26-10-1997	81,8	1,1	1,6			
24-10-1999	83,1	3,5	0,9	83,2	6,1	0,6
14-10-2001	75,8	6,3	17,9			
05-10-2003	77,3	8	1,4	77,4	12,1	0,6
23-10-2005	71,6	4,2	2			
28-10-2007	69,6	2,1	1,3	73,7	8	0,8
28-06-2009	73,3	1,2	1,7			
23-10-2011	75,8	10,7	0,6	78,9	15	0,6
11-08-2013	79,5	1,82	2,97			
25-10-2015	83,73	13,18	0,75	81,6	8,8	0,7
23-10-2017	78,6	1,8	1,5			
27-10-2019	82,39	5,2	0,8	75,73	7,8	1
14-11-2021	73,09	1,61	2,33			
22-10-2023	78,8	11,2	0,8	75,2	6,5	1,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de la Cámara Nacional Electoral, <https://www.electoral.gob.ar/>

En el cuadro anterior, se observa también mayores porcentajes de participación electoral, en este caso en instancias legislativas, durante la década del '80, superando el 85% del electorado. Esto ocurre tanto para la categoría de legisladores nacionales (diputados y senadores) como para la categoría de diputados provinciales en San Juan (departamentales y proporcionales).

Asimismo, y coincidiendo con la categoría presidente – vicepresidente, en lo referente a legisladores nacionales también se encuentra el menor porcentaje de participación en el 2007 con 69,6% y a nivel provincial en el mismo año con un 73,7%.

En la categoría legisladores nacionales, el voto en blanco es el protagonista con valores cercanos o superiores al 10% del electorado: 1995 (9,8%), 2003 (8%), 2011 (10,7%), 2015 (13,18%), 2023 (11,2%). El promedio en este caso asciende a 4,32% a lo largo de las 21 elecciones realizadas en estos 40 años de democracia.

A nivel provincial, el voto en blanco también resulta protagonista con un promedio mayor de 7,44% en 11 instancias de elección de legisladores provinciales (Cámara de Diputados de San Juan) siendo sus mayores valores los correspondientes a 1995 (10,5%), 2003 (12,1%) y 2011 (15%).

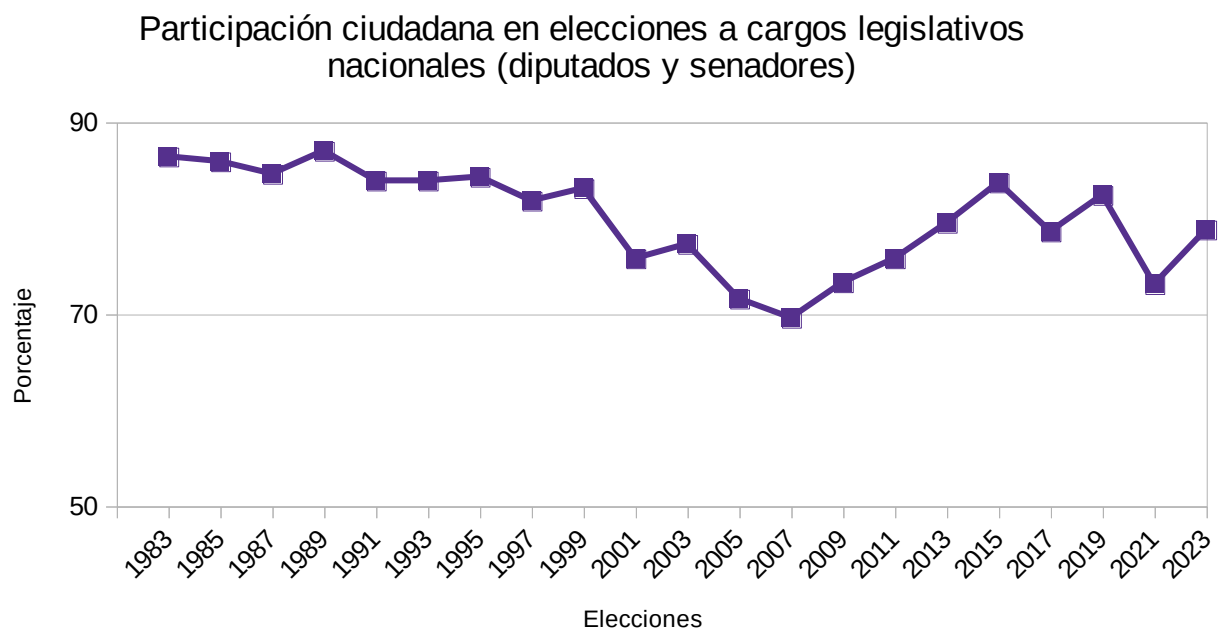
Es la categoría de legisladores nacionales, en el año 2001, es donde emerge en su mayor expresión el llamado “voto bronca” con un 17,9%, resultado de la convulsión político-



social existente a fines de ese año. Este porcentaje contrasta con las 20 elecciones restantes para elección de legisladores nacionales cuyo promedio de voto nulo es 1,25%.

A nivel provincial, el promedio de voto nulo es también bajo en la categoría de legisladores locales con un 0.65% en las 11 instancias electorales realizadas. Cabe hacer la salvedad que en San Juan no hubo elecciones para legisladores provinciales en el año 2001.

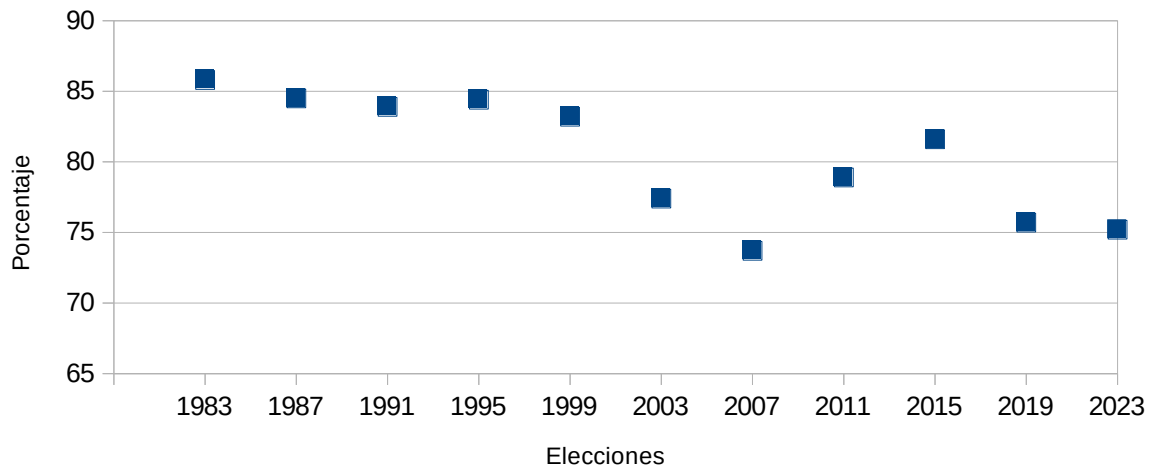
A continuación los gráficos correspondientes:



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro N°2. Categoría Legisladores Nacionales incluido en este trabajo.



Participación ciudadana en elecciones a cargos a legisladores
provinciales en San Juan
(diputados departamentales y proporcionales)



Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro N°2. Categoría Legisladores Provinciales (San Juan) incluido en este trabajo.

Cuadro N.º 3: Participación electoral en comicios para categoría Presidente y Vicepresidente (1983 – 2023), a nivel nacional y a nivel provincial (San Juan).

ELECCIONES	PARTICIPACIÓN ELECTORAL A NIVEL NACIONAL (%)	PARTICIPACIÓN ELECTORAL A NIVEL PROVINCIAL (%)
1983	85,6	86,4
1989	85,2	87
1995	82	84,3
1999	82,2	83,1
2003	78,2	79
2007	76,3	72,6
2011	78,8	77,7
2015 (primera vuelta)	81	83,7
2015 (segunda vuelta)	80,8	82,9
2019	81,3	82,4
2023 (primera vuelta)	77	78,8



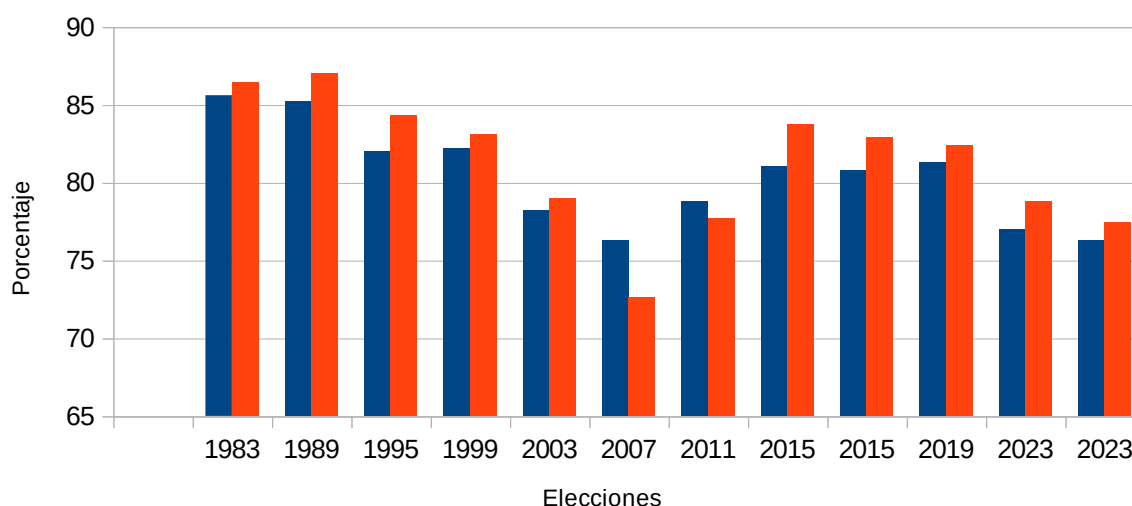
2023 (segunda vuelta)	76,3	77,4
-----------------------	------	------

De la comparación sobre la participación electoral en elecciones presidenciales a nivel nacional y a nivel provincial (San Juan) se observa que en la mayoría de los comicios la concurrencia de los sanjuaninos a votar fue mayor que a nivel nacional, sólo siendo diferente esta situación en los años 2007 y 2011.

Tanto para el nivel nacional como para San Juan, la menor participación de ciudadanos en las urnas fue en octubre del año 2007, con un 76,3% igual valor porcentual de electores que el resultante del ballottage del año pasado a nivel nacional.

Y como ya se mencionara anteriormente, el mayor porcentaje de participación de los ciudadanos en las elecciones se dio en el retorno a la democracia, a nivel nacional en 1983 y a nivel local (San Juan) en 1989.

Participación ciudadana en elecciones a cargos de presidente y vicepresidente (nivel nacional y nivel San Juan)



***Barra en azul: porcentaje de participación ciudadana en elecciones a nivel nacional.**

****Barra en rojo: porcentaje de participación ciudadana en elecciones a nivel provincial (San Juan).**

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro N°3. Categoría Presidente y Vicepresidente, nivel nacional y nivel provincial (San Juan) incluido en este trabajo.

Cuadro N.º 4: Participación electoral en comicios para categoría Legisladores Nacionales: diputados y senadores (1983 – 2023), a nivel nacional y a nivel provincial (San Juan).



ELECCIONES	PARTICIPACIÓN ELECTORAL A NIVEL NACIONAL (%)	PARTICIPACIÓN ELECTORAL A NIVEL PROVINCIAL (%)
1983	85,6	86,4
1985	83,8	85,9
1987	84,7	84,6
1989	85,3	87
1991	80,4	83,9
1993	80,3	83,9
1995	82	84,3
1997	79,6	81,8
1999	82,3	83,1
2001	75,4	75,8
2003	71,9	77,3
2005	73,3	71,6
2007	76,2	69,6
2009	73,3	73,3
2011	79,2	75,8
2013	77,6	79,5
2015	80,8	83,7
2017	77,6	78,6
2019	75,1	82,4
2021	71,7	73,1
2023	77	78,8

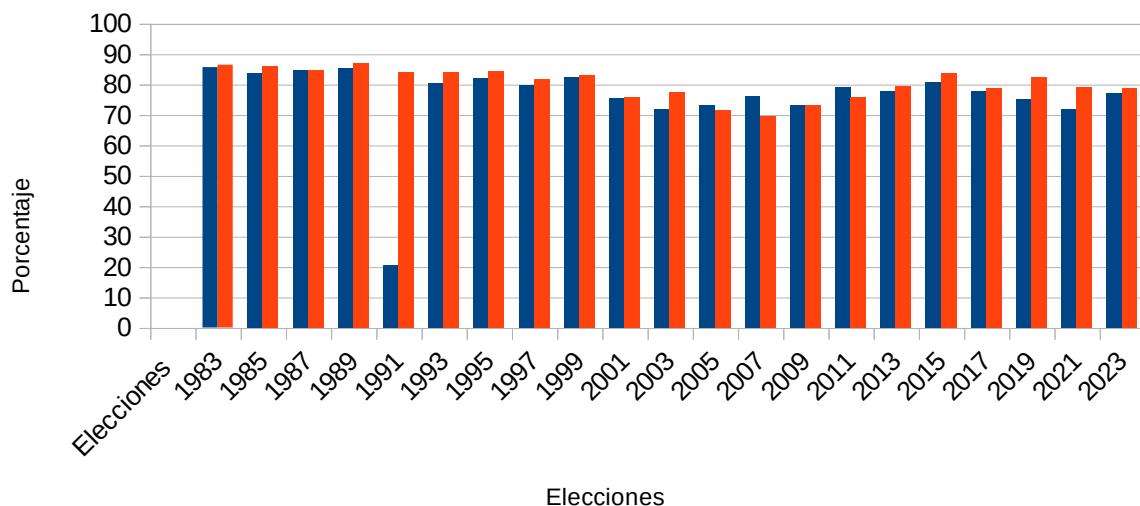
Con respecto a la comparación de la participación electoral en las categorías de legisladores nacionales, nuevamente el porcentaje de concurrencia ciudadana a nivel provincial ha sido mayoritariamente más alto que a nivel nacional. Sólo en los años 2005, 2007 y 2011 los porcentajes en San Juan fueron menores que a nivel nacional.

En cuanto a los menores porcentajes de participación registrados, en el ámbito nacional corresponde al año 2021 con un 71,7 (postpandemia) y en el ámbito provincial en 2007, con un 69,6%.



Por el contrario, los mayores porcentajes nuevamente coinciden, como en la categoría de presidente y vice, a 1983 en el caso de la Nación y a 1989 en el caso de la provincia de San Juan.

Participación ciudadana en elecciones a cargos de legisladores
nacionales (nivel nacional y nivel San Juan)



***Barra en azul: porcentaje de participación ciudadana en elecciones a nivel nacional.**

****Barra en rojo: porcentaje de participación ciudadana en elecciones a nivel provincial (San Juan).**

Fuente: Elaboración propia a partir del cuadro N°4. Categoría Legisladores Nacionales, nivel nacional y nivel provincial (San Juan) incluido en este trabajo.

Algunas reflexiones finales...

La democracia argentina en estos 40 años que vive ininterrumpidamente desde 1983 ha ido evidenciando diversos comportamientos ciudadanos de los cuales las elecciones son un momento de expresión y deben ser asimismo una oportunidad de reflexión.

De los cuadros y gráficos trabajados en esta ponencia se han podido elaborar algunas ideas que rondan fundamentalmente el análisis cuantitativo de la participación ciudadana en elecciones a cargos ejecutivos y legislativos desde 1983 a 2023, debiendo profundizar en posteriores trabajos los aspectos cualitativos subyacentes a los porcentajes obtenidos.

Atendiendo a los porcentajes analizados en cada categorías se pueden mencionar algunas ideas clave:

- el retorno a la democracia en 1983 en nuestro país, fue acompañado por los mayores porcentajes de participación ciudadana en las elecciones en cada una de las categorías en juego. Valores que superaron el 85% de participación. Dichos niveles altos de participación por encima del 80% se mantuvieron durante la década del 80 y 90 del siglo XX para luego empezar a descender en este siglo y tener un pico mínimo (poco más del 72%) en las



elecciones de 2007 con el menor porcentaje de participación de la ciudadanía tanto en las categorías presidente y vicepresidente como gobernador y vicegobernador.

Tendencia que se revirtió desde ese momento y hasta el 2015 que se alcanza un nuevo pico de participación electoral de más del 82%, para luego volver a retomar una caída que persiste incluida las últimas elecciones de 2023.

- en las categorías legisladores nacionales y provinciales el vaivén en la participación electoral no es tan marcado como en los cargos ejecutivos, sobre todo cuando se analiza la elección de las categorías diputados y senadores de la Nación. Lo que sí se destaca en las elecciones a cargos legislativos es el papel desempeñado por el voto blanco con valores en promedio de 4,32% a nivel nacional y 7,44% a nivel provincial. El voto nulo no tiene un promedio alto en las distintas elecciones analizadas pero si tuvo un papel destacado en los comicios de legisladores nacionales de octubre de 2001.

- por su parte en la comparación de los porcentajes de participación ciudadana a nivel nacional y a nivel San Juan, tanto para las categorías nacionales ejecutivas y legislativas, los valores en su gran mayoría son más altos para la realidad provincial.

El objetivo de este trabajo ha sido analizar la participación ciudadana electoral en 40 años de democracia, en elecciones nacionales y provinciales, categorías ejecutivas y legislativas. El interés en este sentido de las ideas esbozadas aquí surge a partir de una realidad actual que cuestiona desde el discurso del poder, la actividad política (sobre todo a los políticos), los canales institucionales de la misma (partidos políticos) y en definitiva el ejercicio pleno de los derechos políticos de la ciudadanía.

En este contexto, la participación ciudadana es un pilar fundamental de la legitimación y defensa del régimen democrático. Es necesario entonces reflexionar sobre los vaivenes de la participación política electoral para llamar la atención cuando ésta se retrae, porque las razones de esto son seguramente múltiples, pero el resultado en cada caso deriva en una apatía política que es funcional al sistema político que prefiere la imposición al consenso.

Bibliografía y Webgrafía

- Abal Medina (h), J. (2003). Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico. En Abal Medina (h), J. y Cavarozzi, M. (comp.) El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. Rosario: Homo Sapiens.
- Abal Medina (h), J. (2004): Los Partidos Políticos, ¿un mal necesario? Claves para todos. Colección dirigida por José Nun. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Aboy Carlés, G. (2001). Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem. Rosario: Homo Sapiens
- ----- (2002). Repensado el populismo. Política y Gestión, Volumen 4. Rosario: Homo Sapiens.
- Balestra, R. y Ossona, J. (1983). ¿Qué son los partidos provinciales?. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia. México: Fondo de Cultura Económica.



- Botana, N. R. (2006). Poder y Hegemonía. El régimen político después de la crisis. Buenos Aires: Emecé.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Cavarozzi, M. y Casullo, E. (2004). Los partidos políticos en América Latina hoy. En Cavarozzi, M. y Abal Medina (h), J. (comp.) El asedio a la política. Rosario: Homo Sapiens.
- Ceretti, G.; Navarro, M.; Bocelli, N. y Veramendi, M. (2014): El Voto Sanjuanino. Del pluralismo al predominio partidario. Comportamientos ciudadanos y sistemas de partidos en la provincia de San Juan (1983 – 2011). San Juan. EFU. UNSJ.
- Cheresky, I. (2000). Partidos Políticos y Ciudadanía. Estudio a partir de las elecciones nacionales y provinciales de 1999. Buenos Aires: Instituto Gino Germani.
- (2004). Elecciones fuera de lo común. Las presidenciales y legislativas nacionales del año 2003. En Cheresky, I. y Blanquer, J.M. (comp.) ¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada. Rosario: Homo Sapiens.
- (2006). La política después de los partidos. En Cheresky, I. (comp.) La política después de los partidos. Buenos Aires: Prometeo.
- Cherny, N. y Vommaro, G. (2004). Territorios, liderazgos, partidos: la política argentina a nivel subnacional. En Cheresky, I. y Blanquer, J.M. (comp.) ¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada. Rosario: Homo Sapiens.
- Cingolani, L. (2006). Partidos Políticos y sistemas de partidos. En Aznar, L. y De Luca, M. Política. Cuestiones y problemas. Buenos Aires: Ariel.
- Colomer, J.M. (2004). Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo. Pasado, presente y futuro. Barcelona: Gedisa.
- Crespo, I. (ed.) (2003). Partidos, medios y electores. Buenos Aires: Planeta.
- Crespo, I., Rodríguez, A. y Riorda, M. (2006). Campañas electorales y comportamiento político. Lima: Escuela Electoral de Perú, Jurado Nacional de Elecciones, UIIO y G, Lima.
- Dahl, R. (1993). La democracia y sus críticos. Buenos Aires: Paidós.
- Escudero, L. (2003). Argentina. En Alcántara, M. y Freidenberg (coord.) Partidos políticos de América Latina. Cono Sur, Fondo de Cultura Económica. México.
- Fara, C. (2002). Acciones para una Buena Comunicación en campañas electorales. En Manual de Marketing y Comunicación Política. Asociación Civil Estudios Populares - Fundación Konrad Adenauer.
- Fregosi, R. (2001). Sistema de partidos, representación y consolidación democrática. En Cheresky, I. y Pousadela, I. (comp.) Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Paidós.
- Held, D. (1992). Modelos de Democracia. México: Alianza.
- Macpherson, C.B. (1991). La democracia liberal y su época. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Manin, B. (1992). Metamorfosis de la Representación. En Dos Santos, M. (coord.) ¿Qué queda de la representación política?. Caracas: Clacso, Nueva Sociedad.



- Mansilla, C.L. (1983). Los Partidos Provinciales. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Mella Márquez, M. (1997). Los sistemas de partidos. En Mella Márquez, M. (ed.), Curso de Partidos Políticos. Madrid: Akal. S.A.
- Mestre, T.M. y Navarro, M. (2001). La participación política en los jóvenes de los '90. En Fager, C. (comp.) Los jóvenes... esos desconocidos. Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan.
- Mocca, E. (2004). Los partidos políticos entre el derrumbe y la oportunidad. En Cheresky, I. y Blanquer, J.M. (comp.) ¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada. Rosario: Homo Sapiens.
- Nohlen, D. (1995). Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Novaro, M. (2003). Continuidades y discontinuidades tras el derrumbe político. Revista SAAP, Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Ciencia Política, Volumen I. N° 2. Buenos Aires.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. Revista Nueva Sociedad, N° 128. Caracas.
- (1997a). Otra institucionalización. En Contrapuntos, ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós.
- (1997b). ¿Democracia Delegativa?. En Contrapuntos, ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Buenos Aires: Paidós.
- (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista Española de Ciencia Política N° 11. Madrid.-
- Panebianco, A. (1990). Modelos de Partidos. Madrid: Alianza. Pasquino, G. (1997). La Oposición. Buenos Aires: Eudeba.
- (1999). La democracia exigente. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pousadela, I. y Cheresky, I. (2004). La incertidumbre organizada. Elecciones y competencia política en Argentina (1983-2003). En Pousadela, I. y Cheresky, I., El voto liberado. Elecciones 2003: Perspectiva histórica y estudio de casos. Buenos Aires: Biblos.
- Pousadela, I. (2004). Los Partidos Políticos han muerto. ¡Larga vida a los partidos!. En Cheresky, I. y Blanquer, J.M. (comp.) ¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada. Rosario: Homo Sapiens.
- Rinesi, E. (2007). Representatividad, legitimidad, hegemonía. Los dilemas de la representación política después del desbarajuste. En Emiliozi, S., Pecheny, M. y Unzué, M. (comp.). La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina. Buenos Aires:
- Sartori, G. (1987). Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis. Vol I. Madrid: Alianza Editorial.
- (1995). Teoría de la Democracia. El debate contemporáneo. Madrid. Alianza Editorial.
- Schumpeter, J.A. (1996). Capitalismo, Socialismo y Democracia. Tomo II. Biblioteca de Economía Política. Barcelona: Ediciones Folio.



- Strasser, C. (1995). Democracia III. La última democracia. Buenos Aires: Sudamericana-Universidad de San Andrés.
- (2004). Algunas precisiones (y perspectivas) sobre equidad, democracia y gobernabilidad a principios del Siglo XXI. Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, CLACSO. Disponible en <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>.
- Torres Rivas, E. (1991). Democracia electoral y sus dificultades en América Latina, en Desarrollo y Democracia. Venezuela: Rectorado de la Universidad Central de Venezuela-Unesco- Editorial Nueva Sociedad.



Área temática: Política internacional

“Ciberataques: respuestas desde tres dimensiones”

Agustina Macarena Fernández Asensio, UBA
agustinafernandezasensio@gmail.com

Juan Manuel Martínez Fenza, UBA
jmanuelmartinezlabo@gmail.com

Faustino Raggi, UBA - SAAP
faustinoraggi@gmail.com

Abstract: Los Ciberataques son una amenaza para la seguridad global y representan un desafío para los Estados en el siglo XXI. Sin embargo, aún no se ha alcanzado una legislación global en el marco de Naciones Unidas que permita mitigar los Ciberataques y regular el Ciberespacio. Ante esto, en este trabajo se han analizado los datos publicados por *European Repository of Cyber Incidents*, legislaciones, políticas y autores que han abordado esta problemática para comprender las diferentes respuestas surgidas ante la ausencia de un plexo normativo global sobre ciberseguridad. Esto generó un estudio desde tres dimensiones geográficas: Nacional, Regional e Internacional. Este trabajo ha demostrado que cada dimensión ha logrado diversos avances en materia de Ciberseguridad, destacando las diferencias en la capacidad de respuesta entre naciones, regiones y organizaciones internacionales. No obstante, el Ciberespacio se prepara para ser el escenario de conflicto de la nueva era, por lo que cada día es más necesaria una cooperación global robusta y coordinada para enfrentar eficazmente estas amenazas cibernéticas en constante evolución.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

En los últimos 23 años, se han incrementado los ciberataques a nivel global y, pese a ello, la comunidad internacional -entendida como el conjunto de Estados Miembro de las Naciones Unidas- aún no ha logrado llegar a un consenso acerca de qué normativas impulsar para mitigarlos. Esta falta de acuerdo ha impulsado a los Estados y Bloques Regionales a sancionar normativas internas, las cuales actualmente no son suficientes para acabar con un desafío que ha adoptado carácter transnacional. Además, diferentes Organizaciones Internacionales -como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y su Centro de Excelencia Cooperativa de Ciberdefensa (CCDCOE)- han expresado sus posturas y propuesto soluciones ante esta ausencia de legislación internacional.

A partir de esta problemática, se entiende la importancia de la ciberseguridad para los Estados, sus infraestructuras y sus ciudadanos. A su vez, en base a esta cuestión, se



comprende que la ciberseguridad no depende solo de las unidades nacionales sino de un trabajo en conjunto y multilateral. Por lo tanto, el vacío legal existente en el ciberespacio resulta de interés para las Relaciones Internacionales dado que, desde hace más de dos décadas, encontraron en éste un nuevo lugar para desarrollarse y, en consecuencia, es necesario establecer un marco jurídico acorde.

Desde el punto de vista metodológico, se ha utilizado un método mixto, en el cual dialogan el análisis de datos cuantitativos de la base publicada por *European Repository of Cyber Incidents* -que compila ataques sucedidos entre el 01/01/2000 y el 26/04/2024- pero se ha realizado un recorte entre 01/01/2000 y 31/12/2023 para facilitar el análisis de períodos anuales completos. De esta base se desprenderá un estudio cualitativo de los enfoques nacionales, regionales e internacionales que dan cuenta de la problemática presentada. Se trata entonces de una investigación de tipo descriptiva.

Para llevar a cabo tal investigación se ha recurrido principalmente a los estudios realizados por Rios García (2021), Bartolome (2021), Lazar y Costescu (2019), Zimmermann (2014) y Martinez Jimenez (2015). Asimismo, se han consultado diversas publicaciones de la OTAN y el CCDCOE.

A raíz de lo ya expuesto, la pregunta que guiará este trabajo es: ¿cuáles fueron las respuestas ante la ausencia de un plexo normativo global sobre ciberseguridad?

Objetivos

El objetivo general de esta investigación es describir las diferentes dimensiones -nacional, regional e internacional- buscando dar una respuesta ante la ausencia de legislación global en materia de ciberataques.

Con el fin de cumplir tal objetivo se han propuesto los siguientes objetivos específicos. Primero, a partir de la base de datos emitida por *European Repository of Cyber Incidents* V.1.2 analizar los Ciberataques ocurridos hasta el 31/12/2023 inclusive. Segundo, identificar qué proporción de éstos fueron dirigidos a diferentes estructuras de los Estados Miembro de las Naciones Unidas. Finalmente, indagar qué legislaciones o respuestas han surgido para garantizar la ciberseguridad desde en las dimensiones Nacional, Regional e Internacional.

Desarrollo

I Definiciones conceptuales

Las primeras décadas del siglo XXI se vieron acompañadas por un enorme desarrollo y ampliación de las nuevas tecnologías relacionadas con el mundo del Internet. Este fenómeno tuvo un gran impacto en las formas y modalidades de las Relaciones Internacionales, dado que los Estados ahora se encuentran interconectados a través de la Red. Tal escenario se denomina Ciberespacio y se entiende como un medio ilimitado para el intercambio de datos e información, cuya existencia pone en jaque la idea clásica de fronteras. Es por ello que, actualmente, el Ciberespacio

“presenta importantes desafíos para el Derecho Internacional, en la medida que el ciberespacio no se encuentra estrictamente sometido a límites fronterizos.

De hecho, los hechos internacionalmente ilícitos son cometidos por sujetos en un Estado desde su territorio, pero sus efectos alcanzan a uno o varios Estados en sus territorios”. (Zimmerman, 2014: 2-3).



Asimismo, la aparición del Ciberespacio no sólo innovó la forma en la que los Estados se comunican entre sí, sino que también trajo consigo nuevas formas de desafiar la Defensa y Seguridad Internacional. A esta nueva modalidad de arremeter contra la información y la estructura crítica que un Estado posee dentro del Ciberespacio, los expertos le han adjudicado el nombre de Ciberataque. *The Hague Centre for Strategic Studies* (2015) considera que los Ciberataques han aparecido con el fin de “recolectar, interrumpir, denegar o destruir recursos de sistemas de información o información en sí misma. Pueden causar lesiones o muerte a personas, además de daños o destrucción total a objetos”.

Lo que resulta atractivo acerca de los Ciberataques es que el Ciberespacio les proporciona el beneficio del anonimato y la posibilidad de lanzar simultáneamente ataques desde diferentes países y jurisdicciones (Ríos García, 2021: 29). Bartolome (2021) agrega el factor del bajo costo que representan en función de la alta capacidad de daño que estos poseen.

El incremento de conflictos protagonizados por diferentes actores dentro del mundo cibernético, condujo necesariamente a la creación de una dimensión específica de Seguridad que se dedique a los sucesos que tienen lugar en el Ciberespacio. A esta nueva dimensión se le ha dado el nombre de Ciberseguridad. La Unión Internacional de Telecomunicaciones de las Naciones Unidas (UIT) ha esbozado una definición de este concepto: “el conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciberentorno” (UIT, 2010: 20).

Entendiendo que “la clave de un ciberataque es que el atacante siempre lleva a cabo el ataque con intenciones hostiles, y normalmente destructivas, sin el consentimiento o el conocimiento de la víctima” (Martínez Jiménez, 2015: 8-9), resulta alarmante que, como indica Bartolome (2021: 5), desde Naciones Unidas aún no se haya podido redactar e implementar una Convención sobre Ciberseguridad, provocando la inexistencia de un marco jurídico referencial en el ámbito internacional.

II. Análisis de la base de datos

El supuesto formulado para este Trabajo de Investigación es el presentado a continuación: a pesar del aumento de los ciberataques en las últimas dos décadas los miembros de la comunidad internacional no avanzan hacia una legislación común. Con el objetivo de confirmar tal supuesto se ha analizado la base de datos de *The European Repository of Cyber Incidents*.

Para empezar a entender esta problemática en primer lugar se ha buscado comprender en qué medida los ciberataques son relevantes hoy en día, y al mismo tiempo, si es verdad que estos están en aumento. Para ellos se han comprobado el número de ciberataques registrados en la base de datos mencionada desde el 01/01/2000 hasta el 31/12/2023. Este análisis arrojó datos de suma importancia, que se han reflejado en el Anexo 1. En principio, los primeros cinco años del período referido - del 2000 al 2004- representan el 0,66% del total de casos registrados. Por otro lado, la siguiente serie numérica, comprendida entre 2005 al 2009, abarca el 4,22% del total, notando el primer gran incremento en la cantidad de ataques recibidos. Las siguientes dos series - 2010 a 2014 y 2015 a 2019- representaron un enorme salto comparado con la serie anterior, ya que representan el 21,37% y los últimos el 24,65%. Sin embargo, lo más sorprendente son los últimos 4 años completos disponibles de la base de datos, entre el 2020 y el 2023, en los cuales ocurrió el 49,10% del total de los ciberataques de



estos últimos 23 años. Por lo tanto, se percibe un incremento sostenido de Ciberataques desde el 2020.

Habiendo demostrado esto, es importante identificar cuáles son los países que más ciberataques sufren. Para ello, nuevamente, se ha utilizado la base de datos para calcular qué porcentaje del total de los Ciberataques son percibidos en cada nación. Visto esto, los diez países que resultan más afectados, como puede verse en el Anexo 2, son: Estados Unidos 18,41%, Rusia 4,96%, Inglaterra 3,59%, Israel 3,56%, Alemania 3,44%, Ucrania 3,23%, India 3,13%, Francia 2,51%, Corea del Sur 2,38% y China 2,06%. Por otro lado, también se ha podido vislumbrar qué porcentaje del total de ciberataques fueron recibidos por países reconocidos por la ONU: como puede verse en el Anexo 3, un 96,77% del total de Ciberataques en los últimos 23 años tuvo como objetivo alguna estructura -ya sea estatal o empresarial- de un Estado Miembro de las Naciones Unidas.

Con todo esto, resulta llamativo que, aún cuando esta problemática afecta principalmente a Estados Miembros de la ONU y, además, que entre los 10 países más perjudicados están los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, todavía la Comunidad Internacional no haya logrado acordar normativas que mitiguen los Ciberataques.

III. Resoluciones que no resuelven

Los intentos de regulación del Ciberespacio por parte de las Naciones Unidas han sido escasos. En consecuencia, no existe, por el momento, un consenso internacional ni tampoco normas consuetudinarias para los Ciberataques a nivel Internacional.

Como explicaron Lazar y Costescu (2019), el ciberataque es principio una agresión y no fue incluida por la ONU en su definición de la UN Res AG 3314/74. Sin embargo existen precedentes en esta área tales como las Resoluciones de la Asamblea General 55/63 (2000) y 56/121 (2001), las cuales se invitan a los estados, individualmente, a elaborar leyes y políticas nacionales con el objetivo de combatir la utilización de la tecnología de la información con fines delictivos. Luego, la Resoluciones de la Asamblea General 57/239 (2002) para la creación de una cultura global de ciberseguridad, la cual debe tener en cuenta los principios de conciencia, responsabilidad, respuesta ética, democracia, evaluación de riesgos, diseño y puesta en práctica de la seguridad, gestión de la seguridad y reevaluación. Finalmente, se ha emitido en el 2004 la Resolución de la Asamblea General 58/199, con el objetivo de proteger las infraestructuras de información y estimular el desarrollo de normas de conducta en el Ciberespacio.

Según Lazar y Costescu (2019: 166-167), “(...) la normativa obligatoria en esta área, por un lado, no trata la categoría de ciberataques precisamente y, por otro lado, los documentos obligatorios dependen de la voluntad de los Estados de convertirse en partes”. Es decir, que tales resoluciones son recomendaciones y no poseen carácter regulatorio. Por eso, fueron tomadas como guías para que los Estados sancionen normativas internas y para que los bloques regionales y alianzas, como la OTAN, dicten sus propios protocolos y reglas de procedimiento.

A los fines de este Trabajo, se realizará un análisis en tres dimensiones, teniendo en cuenta las diferentes respuestas que los Estados han tenido ante las Resoluciones de la Asamblea General. En primer lugar, a nivel nacional, se estudiarán los casos de los tres países que más ciberataques han recibido según la base de datos analizada en este Trabajo. Luego, una dimensión regional explorando los casos de la Unión Europea. Finalmente, el nivel



internacional donde se profundizará acerca de la falta de una normativa en el ámbito internacional y las soluciones propuestas por la OTAN.

IV. Ante la imposibilidad de consenso, tres enfoques.

A. Dimensión Nacional

Se procederá en esta sección a analizar los casos de los países que según nuestra base de datos son los tres países donde más Ciberataques han sucedido en los últimos años, estos son; Estados Unidos 18,41%, Rusia 4,96%, Inglaterra 3,59%. Se abordarán las medidas tomadas por estos países, haciendo énfasis, principalmente, en su legislación.

También es importante aclarar que tanto Estados Unidos como el Reino Unido forman parte de la OTAN y, como se verá más adelante, mantienen una lógica de seguridad cooperativa, prevención y control de crisis. Por otro lado, Rusia, además de poseer una visión más restrictiva del internet, al igual que China y otros países nucleados en la Organización de la Cooperación de Shanghai (OCS) como alcaza Bartolome en sus textos se justifica la censura y la vigilancia digital y en el caso de Rusia “la protección de los intereses nacionales en la esfera informativa en un balance de intereses entre los individuos, la sociedad y el Estado” (Bartolome 2021: 6).

Estados Unidos

En Estados Unidos existen tres grandes Leyes Federales en relación a la ciberseguridad, cada una para proteger un tipo de información sensible; “Ley de Responsabilidad y Portabilidad del Seguro de Salud de 1996” (HIPAA) para proteger la información médica, “Ley Gramm-Leach-Bliley” de 1999 para la información financiera y finalmente la “Ley Federal de Gestión de Seguridad de la Información” (FISMA) encargada de proteger los datos públicos del Estado Federal y de todas las agencias que lo componen, la misma requiere el desarrollo y la implementación de políticas, principios, estándares y directrices obligatorios sobre seguridad de la información.

Estas leyes no incluían a las empresas relacionadas con el mundo del Ciberespacio tales como proveedores de servicio de internet, compañías de software y las industrias relacionadas con la informática. Por ende, con la aparición de los Ciberataques, fue volviéndose cada vez más necesario y relevante, durante la primera década de los años 2000 -como se puede ver en el Anexo 4-, encontrar soluciones a estos problemas en el Ciberespacio.

Es por ello que, en el año 2008, se creó por una directiva presidencial de George W. Bush (*National Security Presidential Directive 54/Homeland Security Presidential Directive 23 (NSPD-54/HSPD-23)*) la *National Cybersecurity and Communications Integration Center* (NCCIC) con el objetivo de mitigar los ciberataques a través de la cooperación con agencias civiles, operadores de infraestructura, gobiernos estatales y locales sumado a socios internacionales.

Posteriormente, en el gobierno de Barack Obama, se anunció la *National Strategy for Trusted Identities in Cyberspace* (NSTIC) con el objetivo de prevenir los ciberdelitos, aumentar la privacidad y en líneas generales mejorar la seguridad en el ciberespacio.

Finalmente, en el año 2014, se presentó la Ley de intercambio de información sobre ciberseguridad (CISA) que siendo aprobada en el 2015 permitió el intercambio de información de tráfico de Internet entre el gobierno de EEUU y las empresas de tecnología.



Como se puede observar en este breve recorrido, Estados Unidos, en el plazo de poco más de 15 años ha generado no sólo una legislación interna y federal, sino también un centro de integración, una estrategia para combatir esta problemática e incluso proporcionó una asociación pública y privada voluntaria para mejorar la ciberseguridad en el marco de espacio nacional.

Reino Unido

En cuanto a la legislación Británica, a diferencia de EEUU, el Reino no tiene una Ley Integral. Sin embargo, existen numerosas leyes basadas en el Derecho Consuetudinario, tales como la Ley de Uso Indebido de Computadoras de 1990, luego enmendada por la Ley de Delitos Graves de 2015. No obstante, la realidad es que el Parlamento no ha promovido específicamente ciberseguridad y los delitos informáticos no están tipificados de forma sistemática.

Recién en noviembre de 2016 se aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Cibernética, compuesta por tres pilares fundamentales para defenderse, disuadir y desarrollar la defensa cibernética. Asimismo, gracias de una enorme inversión, se creó este mismo año también el Centro Nacional de Seguridad Cibernética (NCSC). A pesar de este avance, la legislación más importante en esta problemática resultó fruto de la condición del Reino Unido como Estado Parte de la Unión Europea, bloque que, el año 2018, adoptó varias leyes en este área - como se explicará en el apartado de la Dimensión Regional-. Quizás, la más importante de ellas fue la Ley de Protección de Datos que impuso medidas de protección y seguridad a los datos personales.

Por último nos parece relevante señalar que, a partir de la decisión del Reino Unido de abandonar la UE (1 de febrero del 2020), dicho país decidió mantener legislación que hasta ese momento estaba vigente en la UE, pero no se ha podido beneficiar de las normativas que se verán en el apartado siguiente. Por eso, si se tienen en cuenta los datos del Anexo 4, se puede notar un aumento de Ciberataques desde el momento del *Brexit*: 2,22% en 2020, 5,93% en 2021, 6,67% en 2022 y, finalmente, 23,70% en 2023. Así, está claro que el Reino Unido se beneficiaba de las normativas y protocolos de Ciberseguridad de la UE.

Rusia

Para analizar este caso, por la misma característica de su internet restringido, que se mencionó anteriormente, fue difícil acceder a alguna información, muchos de los links estaban caídos, por lo que la información puede ser un poco limitada. Dicho esto, en primer lugar, se citará a Carla Martínez Jiménez (2015: 23) sobre la Doctrina para la seguridad de la información de la Federación Rusa publicada en el año 2000:

“Esta doctrina hace la labor de catalogar los principales riesgos y retos para la seguridad de la información rusa. Este documento sigue en pleno vigor, a pesar de que se hayan publicado muchos otros documentos oficiales que tratan este mismo tema. Todos lo toman a este como referencia y no lo suplantán, sino que lo complementan.”

Este documento como bien explica fue una de las primeras aproximaciones a la problemática, también en el año 2006 se sancionó Ley Federal N° 152-FZ sobre datos personales y en el año 2017, quizás la más importante la Ley Federal N° 187-FZ sobre la seguridad de la infraestructura de información crítica, en la que se sientan los principios básicos para



garantizar la seguridad de la infraestructura de información crítica, organismos estatales, los derechos, obligaciones y responsabilidades de las personas que poseen instalaciones con infraestructura de información crítica.

También es interesante la imposición de reglas a todas las empresas que manejan datos personales que deben aplicar ciertas medidas técnicas de protección de datos y están obligadas a utilizar software certificado por las autoridades rusas.

Por último, una de las medidas más controvertidas que tomó el gobierno ruso es la aprobación en 2019 de la Ley de Internet Soberano, que permite a Rusia “desconectarse” del internet global, consiguiendo un control soberano de su Red, conocido como “RuNet”. Según lo explicado por Josep Albors, director de Investigación y Concienciación de ESET España, en una conversación con el medio *Newtral.es*: “aunque el término RuNet nació para referirse al segmento de internet con contenido específico para los habitantes de Rusia” -que se asemeja a lo que en España sería el dominio “.es”- “en los últimos años, se ha venido haciendo referencia a RuNet como un intento del Gobierno ruso de crear una intranet propia aislada del internet global” (13/07/2023).

De esta manera el gobierno Ruso posee una capacidad mayor de defensa contra los ciberataques externos en casos de emergencia.

B. Dimensión Regional

Como se ha visto en el apartado anterior, los Estados han ido introduciendo sus normas jurídicas en el ciberespacio. Tal esfuerzo se ha trasladado al plano regional, donde los Estados Miembros de los bloques cooperan conjuntamente en pos de proteger no sólo sus estructuras nacionales, sino también las supranacionales. Según Ríos García (2021: 19), el caso de la Unión Europea (UE) es el caso más representativo en cuanto a la creación de normativas supranacionales de Ciberdefensa. La base de datos analizada en este Trabajo arrojó que la UE recoge el 17,18% de los Ciberataques totales de los últimos 24 años, lo que posicionaría al bloque en el segundo puesto, debajo de Estados Unidos.

Teniendo esto en cuenta, fue ante el aumento de Ciberataques en toda Europa que la UE decidió ir por una respuesta más firme en materia de Ciberseguridad que permitiera crear un Ciberespacio abierto y seguro. Para ello, en 2016, entró en vigor el Reglamento general de protección de datos (RGPD) -también conocido como Ley de Protección de datos- que, según el sitio web del Consejo Europeo, es esencial para fortalecer los derechos fundamentales de los ciudadanos en la era digital. Además, gracias a la existencia de una norma única como esta, pusieron un punto final a la fragmentación en distintos sistemas nacionales. Asimismo, esta medida creó el Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD), organismo europeo independiente que se encarga de garantizar la aplicación coherente de las normas de protección de datos en todo el territorio. Está compuesto por representantes de las autoridades nacionales de protección de datos de cada uno de los Estados Parte y un Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), el cual revisa la correcta aplicación de las normas sobre protección de datos en las instituciones de la UE y, también, investiga cualquier denuncia emitida sobre este tema.

La Ley de Protección de datos inauguró una serie de normativas de Ciberseguridad que continúan surgiendo hasta el día de hoy. En primer lugar, en 2019, el Parlamento Europeo aprobó la Ley de Ciberseguridad, también conocida como el Reglamento sobre la



Ciberseguridad de la UE. Según la página web de la Comisión Europea, esta norma tuvo como objetivo establecer un marco único de certificación a escala de la UE. Como indica el Consejo Europeo (2024), el Reglamento sobre la Ciberseguridad "proporciona un conjunto completo de reglas, requisitos técnicos, normas y procedimientos". Además, reforzó la Agencia de la Unión Europea para la ciberseguridad (ENISA) -fundada en 2004-, La ENISA se encarga de asistir a los Estados Miembro en el manejo de incidentes nacionales de ciberseguridad y, además, tiene la tarea de incentivar la coordinación de la UE en caso de ciberataques a las estructuras supranacionales. Esta Agencia funciona como secretaria de la Red Nacional de Respuesta a Incidentes de Seguridad Informática (CSIRT), creada por la Directiva sobre la Seguridad de las Redes y los Sistemas de Información (Directiva SRI).

Por otro lado, en 2022, entró en vigor la Ley de Ciberresiliencia (CRA), la cual tiene el objetivo de garantizar softwares y hardwares más seguros, es decir que apunta a proteger los elementos digitales tanto de estructuras críticas, como también los de las empresas y los consumidores.

En 2023, la Comisión Europea propuso la Ley de Ciberseguridad, la cual entró en vigor en abril de 2024 y resulta ser la de mayor relevancia en términos de Ciberdefensa. Esta normativa busca crear un "escudo europeo" cuya finalidad es:

"Reforzar las capacidades de la UE para detectar, prepararse y responder a amenazas y ataques de ciberseguridad significativos y a gran escala. La Ley incluye un Sistema Europeo de Alerta de Ciberseguridad, compuesto por Centros de Operaciones de Seguridad interconectados en toda la UE, y un Mecanismo de Emergencia de Ciberseguridad global para mejorar la ciberresiliencia de la UE" (Comisión Europea, 2024).

Sin duda resulta innovadora la idea de crear un Sistema Europeo de Alerta de Ciberseguridad que pueda responder inmediatamente ante los Ciberataques dirigidos al Bloque. Según lo estipulado por la Comisión Europea (2024), tal sistema integrará centros de operaciones de seguridad nacionales y transfronterizos, utilizando altas tecnologías que incluirán la Inteligencia Artificial, con el objetivo de compartir información de manera segura y alertar a las autoridades en caso de amenazas en el Ciberespacio. Asimismo, como informa *EuropaPress* (24/04/2024), "Se creará un mecanismo de emergencia para apoyar a los 27 ante incidentes cibernéticos, que incluye acciones preparatorias como test en sectores críticos, asistencia financiera mutua entre Estados miembros y una reserva de ciberseguridad consistente en servicios privados que intervengan (...)".

En resumidas palabras, la UE ha logrado grandes e innovadores avances en la problemática de la Ciberseguridad, demostrando su perseverancia en el intento de encontrar la manera más eficiente y eficaz de mitigar los Ciberataques no sólo a estructuras críticas, sino también a todos los ciudadanos de los 27 Estados Miembros. Además, resulta resaltable haber introducido conceptos como la Ciberresiliencia y la Ciberseguridad en un ámbito tan hostil como lo es el Ciberespacio.

C. Dimensión Internacional

La Organización del Tratado del Atlántico Norte



En 2002, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, como resaltan Lazar y Cotescu (2019: 165), inició un programa global de coordinación de la ciberdefensa, cuyo principal objetivo era aumentar su capacidad de acción contra los Ciberataques. Sin embargo, esta problemática adquirió mayor seriedad cuando Estonia fue gravemente ciberatacada en 2007, en el marco de una contienda política interna entre la etnia de habla rusa y la etnia estonia. Según indicó *El País* (18/05/2007), el portavoz del Ministerio de Defensa de Estonia, en un comunicado acerca de los hechos, dijo: “Sabemos que un ataque a un puerto o a un aeropuerto es un acto de guerra, pero no hay nada sobre ataques con ordenadores”. A raíz de estos acontecimientos la OTAN puso en marcha una evaluación interna de Ciberseguridad, la cuyos resultados fueron publicados ese mismo año en un informe emitido a los ministros de defensa de los países que integran la Alianza.

Así, la OTAN concluyó en la necesidad de crear una política de ciberdefensa, que llevó a la fundación del Centro de Excelencia Cooperativa de Ciberdefensa de la OTAN (CCDCOE) en mayo de 2008, un año después de los Ciberataques a Estonia. En ese sentido, hay que resaltar que la formación del CCDCOE es una forma de adaptar el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte firmado en 1949, donde se estableció que “Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, ser considerado como un ataque dirigido contra todas ellas (...)”.

En la Cumbre de Lisboa de 2010, donde se reunieron los ministros de defensa de la OTAN, fue aprobada la nueva *Policy on Cyber Defence* donde marcaron directrices y emitieron recomendaciones en temas de Ciberdefensa para los Estados Miembro. Dicha Cumbre resultó de suma importancia dado que se la Alianza reconoció que “(...) *cyber attacks could reach a threshold that threatens national and Euro-Atlantic prosperity, security and stability*” (OTAN, 2023). Al año siguiente, aprobaron la segunda *Policy on Cyber Defence*, donde se resaltó la necesidad de coordinar esfuerzos ante los rápidos avances tecnológicos que provocan la complejización de los Ciberataques.

En el año 2013, el CCDCOE realizó lo que se podría denominar como el aporte más significativo en materia de posibles respuestas ante el vacío legal sobre los Ciberataques: la publicación del Manual de Tallín. En este libro, como explican Lazar y Cotescu (2019: 166), un grupo de expertos de la OTAN analizaron las posibilidades de aplicar el Derecho Internacional existente al ámbito de la Ciberguerra y los Ciberataques. Ríos García (2021: 2) agrega que el manual establece 95 normas que abordan la soberanía y la responsabilidad de los Estados, el *ius ad bellum*, el *ius in bello*, el Derecho Humanitario Internacional y la Ley de Neutralidad, entre otras ramas y temas del Derecho Internacional. Como su nombre lo indica, es un libro que recoge lo sustancial de las normas que ya rigen el ámbito internacional, buscando aplicarlas las contiendas en el Ciberespacio, por eso mismo, a día de hoy no resulta ser más que un conjunto de opiniones emitidas por expertos en defensa y no ha llegado a tener jerarquía de documento oficial.

En el contexto de la aparición del Manual de Tallín, en la Cumbre de Gales, se produjo un avance de carácter institucional dado que, con una nueva *Cyber Defence Policy*, la OTAN reconoció a la Ciberdefensa como parte de *the core task of collective defence* de la Alianza. Esto significa que, como indica en el sitio web oficial, “*Allies also recognised that international law applies in cyberspace*” (OTAN, 2023), lo que vuelve a hacer alusión al ya citado Art. 5 del Tratado.



Hacia el año 2018, en la Cumbre de Bruselas, los Estados Miembro de la OTAN acordaron la creación de un *Cyberspace Operations Centre* con la finalidad de fortalecer la estructura de comando de la Organización. Este centro de comandos proporciona conocimiento situacional y coordina la actividad operativa en el ciberespacio. Además, los Estados consensuaron que la Alianza puede aprovechar las capacidades cibernéticas nacionales para sus operaciones y misiones, haciendo la aclaración de que *“Allies maintain full ownership of those contributions, just as Allies own the tanks, ships and aircraft in NATO operations and missions”* (OTAN, 2023). Vuelve a resultar interesante la insistencia de la OTAN en comparar el Ciberespacio a las dimensiones de la guerra convencional: espacio terrestre, marítimo y aéreo. Asimismo, en febrero de 2019, los Ministros de Defensa de la OTAN establecieron una guía donde especificaron que la Alianza podría utilizar todas las herramientas a su disposición, incluidas las políticas, diplomáticas y militares para disuadir, defenderse y contrarrestar las amenazas cibernéticas (OTAN, 2023). Asimismo, otra cosa a remarcar es que la OTAN y el CCDCOE redireccionaron su atención de “ciberconflicto” a “ciberoperaciones”, como así lo mostró la publicación del Manual de Tallín 2.0 en 2017. En cuanto al Manual de Tallín 3.0, el mismo se encuentra aún abierto a la colaboración y aportes de nuevos expertos en este área.

Por otro lado, en una nueva Cumbre de Bruselas en 2021, acordaron una nueva *Comprehensive Cyber Defence Policy* que apoyará las tres tareas principales de la OTAN - disuasión y defensa; prevención y gestión de crisis; y seguridad cooperativa. así como su postura general de disuasión y defensa (OTAN 2022)-. Así, la Alianza debe disuadir, defender y contrarrestar activamente todo el espectro de amenazas cibernéticas en tiempos de paz y de conflicto, y a nivel político, militar y tecnológico. Los Estados Miembro de la Alianza esta vez acordaron explícitamente que *“the impact of significant malicious cumulative cyber activities might, in certain circumstances, be considered as an armed attack”* (OTAN, 2023). Además, los mandatarios en representación de las naciones parte, decidieron que la OTAN debía ser un espacio donde los Estados puedan intercambiar enfoques y estrategias nacionales, en pos de construir mejores respuestas colectivas.

Por último, en la Cumbre de Vilna en el 2023, los Estados Miembro se comprometieron a objetivos más ambiciosos para fortalecer las defensas cibernéticas nacionales. Además, la OTAN creó *The Virtual Cyber Incident Support Capability* (VCISC), cuya finalidad es reforzar las capacidades nacionales de mitigación de actividades cibernéticas maliciosas.

Dicho todo esto, queda claro que la OTAN se ha actualizado y adaptado a los nuevos desafíos de defensa y seguridad que enfrenta el plano internacional. Asimismo, le ha brindado a la Comunidad Internacional valiosos avances en términos de análisis del Derecho Internacional aplicado a la Ciberdefensa en aportes como el Manual de Tallín, demostrando que es posible modernizar las normativas y tipificaciones internacionales.

Reflexiones finales

Luego del análisis de los datos de la base de *European Repository of Cyber Incidents* V.1.2, puede concluirse en que los Ciberataques son una problemática cada vez más compleja que afecta, desde hace 23 años, principalmente a los Estados Miembros de la ONU. Además, entre los 10 países más perjudicados se encuentran los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad. A pesar de todo esto, aún no han logrado una normativa conjunta para combatir los ciberataques.



Sin embargo, habiendo analizado las tres dimensiones -nacional, regional e internacional-, es posible notar que ha habido una enorme cantidad de desarrollo de políticas y legislaciones en los tres niveles, demostrando que, ante el vacío legal internacional, hay una enorme respuesta tanto estatal como de bloques y alianzas internacionales.

De la Dimensión Nacional, se ha demostrado que los tres países estudiados -Rusia, EEUU y Reino Unido-, al ser los más perjudicados, necesariamente han tenido que construir leyes y protocolos internos para tratar esta cuestión. Además, en base a lo analizado, es posible inferir que Rusia, por su propia lógica de internet restrictivo y el RuNet, posee un mayor control y capacidad de respuesta, a diferencia de Estados Unidos y Reino Unido, que poseen una lógica más liberal del internet. Asimismo es importante resaltar que, según la base de datos analizada, la salida del Reino Unido de la UE significó un aumento de los ataques, dado que los mayores avances que el país había logrado en materia de Ciberseguridad habían sido gracias a la UE.

En la Dimensión Regional, es posible observar que la UE se ha esforzado en adaptarse a la nueva era implementando normativas que efectivamente buscan combatir los Ciberataques. Esta cooperación les ha permitido a sus Estados Miembros recibir menor cantidad de ataques en el Ciberespacio.

Por último, en la Dimensión Internacional, resulta pertinente resaltar que la OTAN no posee capacidad de decisión en términos legislativos, dado que no es de carácter supranacional, como lo es la UE. No obstante, ha realizado aportes genuinamente significativos, como el Manual de Tallín, que le ha brindado a la Comunidad Internacional una demostración de la aplicabilidad del Derecho Internacional a la problemática de la Ciberdefensa. Sin embargo, entendiendo que Estados Unidos, uno de los miembros más destacados de la Alianza, está en el primer puesto, puede rápidamente concluirse en que los lineamientos y políticas de la OTAN tampoco son suficientes para mitigar los Ciberataques. Finalmente, la crítica que atraviesa a este Trabajo está dirigida a la Comunidad Internacional en su Conjunto -entendida como el conjunto de Estados Miembro de las Naciones Unidas- que, a pesar de todos los avances logrados en los niveles aquí analizados, que no ha logrado dejar atrás las diferencias para atacar una problemática que perjudica, en mayor o menor medida, a cada uno de los Estados.

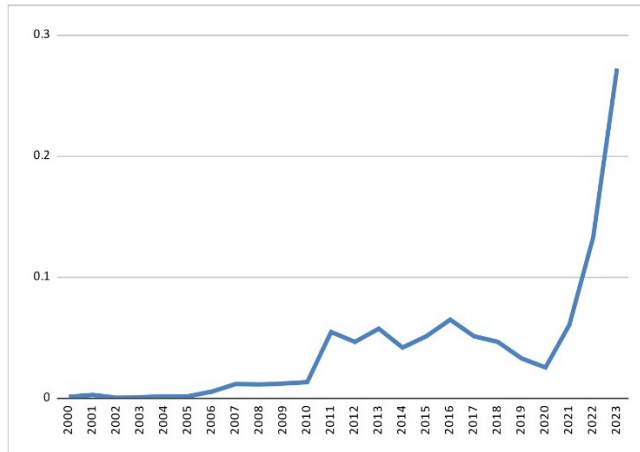


1.

Anexos

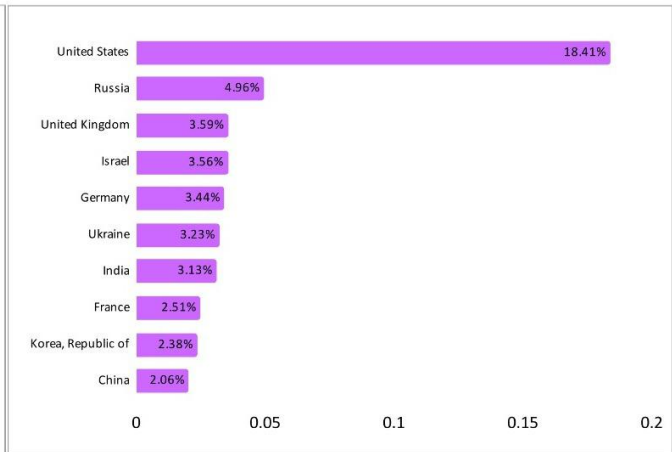
Anexo 1

Porcentaje del total de ciberataques por año



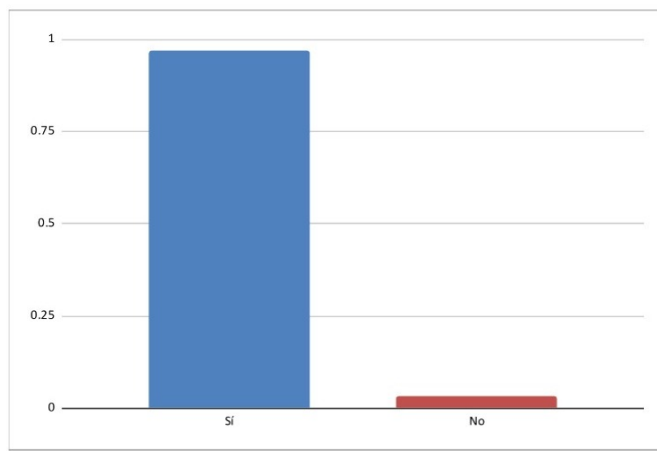
Anexo 2

Porcentaje del total de ciberataques por país



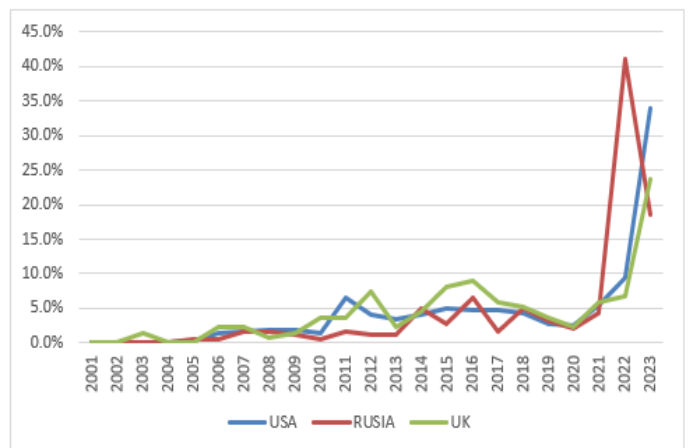
Anexo 3

¿Los países ciberatacados son Estados miembros de la ONU?



Anexo 4

Ciberataques por año (USA/RUSIA/UK)



Fuente de todos los anexos: European Repository of Cyber Incidents (EuRepoC). (2024). Global Dataset of Cyber Incidents V.1.2 (1.2.0). Elaboración propia.

Bibliografía

- Bartolomé, M. C. (2022). La institucionalidad limitada en el campo de la ciberseguridad y el caso de la ciberguerra. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, (11), 1-15.
- Centro de Excelencia de Cooperación en Ciberdefensa de la OTAN. (s.f.). *International cyber norms: legal, policy & industry perspectives*. Recuperado el miércoles 5 de junio del 2024. <https://ccdcoe.org/library/publications/international-cyber-norms-legal-policy-industry-perspectives/>



- Centro de Excelencia de Cooperación en Ciberdefensa de la OTAN. (s.f.). *Tallinn Manual*. <https://ccdcoe.org/research/tallinn-manual/>
- Ciberseguridad.com. (s.f.). Normativa de Ciberseguridad en EE.UU. Recuperado el lunes 3 de junio https://ciberseguridad.com/normativa/eeuu/#Leyes_federales
- Ciberseguridad.com. (s.f.). Normativa de Ciberseguridad en Reino Unido. Recuperado el lunes 3 de junio del 2024 <https://ciberseguridad.com/normativa/europea/reino-unido/>
- Ciberseguridad.com. (s.f.). Normativa de Ciberseguridad en Rusia. Recuperado el lunes 3 de junio <https://ciberseguridad.com/normativa/rusia/>
- Comisión Europea. (2023). *Cyber Resilience Act*. Recuperado el jueves 6 de junio del 2024. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/cyber-resilience-act>
- Comisión Europea. (2023). *Cybersecurity Act*. Recuperado el jueves 6 de junio del 2024. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/cybersecurity-act>
- Comisión Europea. (2024). Ciberseguridad: políticas. Recuperado el jueves 6 de junio del 2024. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/cybersecurity-policies#ecl-inpage-kmq7bt98>
- Comisión Europea. (2024). *Cyber Solidarity*. Recuperado el jueves 6 de junio del 2024. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/cyber-solidarity>
- Comisión Europea. (s.f.). Protección de datos en la UE. Recuperado el jueves 6 de junio del 2024. https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_es
- Consejo de la Unión Europea. (2024). Ciberseguridad. Recuperado el jueves 6 de junio del 2024. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cybersecurity/>
- Consejo de la Unión Europea. (2024). Cronología de la ciberseguridad. Recuperado el jueves 6 de junio del 2024. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cybersecurity/timeline-cybersecurity/>
- Europa Press Internacional (2024, 24 de abril). La Eurocámara aprueba la ley de ciberseguridad que proveerá a la UE de un escudo europeo. Recuperado el jueves 6 de junio del 2024. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-eurocamara-aprueba-ley-ciberseguridad-proveera-ue-escudo-europeo-20240424203928.html>
- *European Repository of Cyber Incidents* (EuRepoC). (2024). *Global Dataset of Cyber Incidents V.1.2* (1.2.0) [Data set]. European Repository of Cyber Incidents (EuRepoC). <https://doi.org/10.5281/zenodo.11108195>
- Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). (s.f.). Tratado del Atlántico Norte. Recuperado el miércoles 5 de junio del 2024. https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/OTAN/Tratado%20del%20Atl%20E1ntico%20Norte.pdf
- Lazar, E., & Costescu, D. N. (2019). Los ciberataques: una noción sin tipificación, pero con un futuro. *Anuario Da Facultade De Dereito Da Universidade Da Coruña*, 22, 157–175. <https://doi.org/10.17979/afduc.2018.22.0.5180>



- Martínez de Rituerto, R. (2007, 17 de mayo). Estonia acusa a Rusia de ciberterrorismo en los ataques contra sus páginas web. *El País*. Recuperado el martes 4 de junio del 2024. https://elpais.com/diario/2007/05/18/internacional/1179439204_850215.html?event_log=go
- Martínez Jimenez, C. (2015). El uso de ciberataques como herramienta de relaciones internacionales por parte de actores estatales: Los casos de Estados Unidos y Rusia.
- National Cyber Security Centre. (s.f.). *What we do*. Recuperado el jueves 6 de Junio <https://www.ncsc.gov.uk/section/about-ncsc/what-we-do>
- Newtral. (12/07/2023). ¿Qué es Runet, la internet de Rusia que podría aislar a su población? Recuperado el jueves 6 de Junio <https://www.newtral.es/que-es-runet-internet-de-rusia-que-podria-aislar-a-su-poblacion/20230713/>
- Obama White House Archives. (15/04/2011). *Administration Releases Strategy to Protect Online Consumers and Support Innovation, Cybersecurity*. Recuperado el miércoles 5 de Junio de 2024 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/04/15/administration-releases-strategy-protect-online-consumers-and-support-in>
- Obama White House Archives. (2009). *National Initiative for Cybersecurity Careers and Studies*. Recuperado el miércoles 5 de Junio de 2024. <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/cybersecurity/national-initiative>
- OTAN. (2008, 14 de mayo). *NATO opens Centre of Excellence on Cyber Defence in Estonia*. Recuperado el miércoles 5 de junio del 2024. <https://www.nato.int/docu/update/2008/05-may/e0514a.html>
- OTAN. (2023). *Cyber defence*. Recuperado el martes 4 de junio del 2024. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2019). Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, relativo a la ENISA (la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad) y a la certificación de la ciberseguridad de las tecnologías de la información y la comunicación, y por el que se deroga el Reglamento (UE) nº 526/2013 (Reglamento sobre la Ciberseguridad). Recuperado el jueves 6 de junio del 2024. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/881/oj>
- Rios Garcia, Juan (2021) La aplicación del derecho internacional al ciberespacio en las ciberoperaciones realizadas por actores no estatales desde el territorio de un Estado.
- The Hague Centre for Strategic Studies (2015), *Assessing Cyber Security. A Meta-Analysis of Threats, Trends, and Responses to Cyber Attacks*, *The Hague*.
- Zimmermann, A. (2014). International Law and “Cyber Space”. *European Society of International Law*, 3(1).



“BRICS+ y el Orden Mundial”⁵³³

Lucio Piatti Borello
Universidad Nacional de Villa María
luciopiatti.borello@gmail.com

Álvaro Oliva
Universidad Nacional de Villa María
alvarooliva97@hotmail.com

Resumen:

El bloque de los BRICS se ha convertido, para no pocos autores, en una de las organizaciones más importantes surgidas tras el final de la Guerra Fría. Comenzando como un foro de discusión ideado para afrontar cuestiones financieras, ha llegado a constituirse en un agregado que rivaliza con las economías occidentales y una plataforma para plantear un nuevo esquema geopolítico en un orden crecientemente multipolar. Naturalmente, el bloque no está exento de complejas dinámicas internas, que ofrecen un inmenso potencial analítico según los niveles contemplados. Con el propósito de describir el funcionamiento del BRICS, y plantear interrogantes sobre su futuro, el presente escrito se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se discutirá sobre el orden mundial actual, y cuáles son las visiones relacionadas al mismo que imperan en el debate académico. Luego, se interpretará el lugar del BRICS dentro de este orden, analizándolo hacia dentro de la organización misma, a través de las distintas dinámicas que lo atraviesan. A su vez se considerará el lugar del bloque en el orden internacional a partir de algunas de las principales escuelas de las relaciones internacionales.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

⁵³³ Esta versión preliminar se redactó dentro del marco de Proyecto de Investigación titulado “*Hacia un nuevo orden mundial: pasado, presente y futuro del Grupo BRICS*”, desarrollado por la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Villa María, y fue presentada en la exposición “Pensar lo Global desde el Sur”, Villa María, 7 de junio de 2024.



Introducción

El bloque de los BRICS se ha convertido, para no pocos autores, en una de las organizaciones más importantes surgidas tras el final de la Guerra Fría. Comenzando como un foro de discusión ideado para afrontar cuestiones financieras, ha llegado a constituirse en un agregado que rivaliza con las economías occidentales y una plataforma para plantear un nuevo esquema geopolítico en un orden crecientemente multipolar. Naturalmente, el bloque no está exento de complejas dinámicas internas, que ofrecen un inmenso potencial analítico según los niveles contemplados.

Con el propósito de describir el funcionamiento del BRICS, y plantear interrogantes sobre su futuro, el presente escrito se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se discutirá sobre el orden mundial actual, y cuáles son las visiones relacionadas al mismo que imperan en el debate académico. Luego, se interpretará el lugar del BRICS dentro de este orden, analizándolo hacia dentro de la organización misma, a través de las distintas dinámicas que lo atraviesan. A su vez se considerará el lugar del bloque en el orden internacional a partir de algunas de las principales escuelas de las relaciones internacionales.

I. El orden mundial y sus implicancias

La discusión sobre el sistema internacional se encuentra a la orden del día, y la polaridad ha sido un elemento central para analizarlo; la misma “ha servido como herramienta analítica para explicar la distribución del poder en el mundo y para graficar la estructura del orden internacional” (Actis y Creus, 2020, p. 211). En este sentido, el contexto actual está marcado por dos procesos simultáneos: en primer lugar, el de la *difusión del poder*, en donde en el tablero transnacional el poder se torna difuso, con agendas difíciles de aprehender para los Estados, y donde surgen amenazas que trascienden la lógica interestatal tradicional, como el crimen organizado, el terrorismo, la seguridad cibernética, el cambio climático, y la pandemia; en segundo lugar, la *transición de poder*, marcada por la bipolaridad emergente, dada por el ascenso de China y el declive relativo de EE.UU., lo cual da por resultado un mundo caracterizado por un “bipolarismo entrópico”⁵³⁴ (Creus y Actis, 2020).

Estos procesos hacen que el manejo y control de las tendencias globales sea en extremo complejo. Esto se ve aún más acentuado con la crisis del multilateralismo, acrecentada luego de la pandemia del COVID-19, y las diferentes guerras desencadenadas en los últimos años, entre las que destacan la invasión rusa a Ucrania, la guerra armenio-azerí y el nuevo conflicto gazatí-israelí. Estos enfrentamientos tienen implicancias geopolíticas que van más allá del territorio en el que se cruzan balas y misiles, y tienen repercusiones en el sistema internacional en su conjunto. La imposibilidad de una respuesta internacional mancomunada a la pandemia del COVID-19, o la incapacidad de las organizaciones internacionales de poder evitar las mencionadas guerras o simplemente imponer un alto al fuego, son la evidencia más clara de la crisis que atraviesa el multilateralismo fundado en la posguerra fría.

⁵³⁴ La entropía es una noción empleada para evaluar el nivel de desorganización de un sistema. Cuanto mayor es la entropía, mayor es el desorden. Según Schweller, en un contexto geopolítico, hemos transitado de una época de orden a una de entropía. Entre las causas del mundo entrópico se incluyen guerras tecnológicas, ataques terroristas con armas nucleares, experimentos científicos descontrolados y desastres climáticos (Schweller, 2014, como se citó en Actis y Creus, 2020).



Aun así, este “bipolarismo entrópico” no es aceptado unánimemente por todos; tanto académicos como los *policy-makers* tienen visiones que difieren en esta interpretación del mundo. Es por ello que, como plantean Brooks y Wohlforth (2023), cuestionarse sobre si la interpretación de la polaridad tiene algún impacto significativo es un aspecto clave a resolver. Sobre esta base, se entiende que el número de polos en el orden internacional es crucial, y que una percepción errada de la distribución de los mismos tenderá a enturbiar la visión estratégica tanto de Estados como empresas, llevando a acciones y/o políticas equivocadas. La importancia de esto radica en dos cuestiones fundamentales, como plantea Bekkevold (2023): en primer término, *los estados enfrentan diferentes restricciones en sus comportamientos*, según sean unipolares, bipolares o multipolares, lo cual demandará políticas diversas. Para dar un ejemplo, Morgan Stanley está orientando a sus clientes hacia un mundo multipolar, pero implementar este tipo de estrategias en un mundo que no lo fuere, podría acarrear enormes costos. En segundo lugar, *defender un determinado tipo de orden internacional podría enviar señales confusas* tanto a aliados como a adversarios.

Entender el orden internacional en el que se desempeñan los BRICS es un aspecto clave a resolver para poder responder a nuestras preguntas. En ese orden, trataremos de explicitar algunas interpretaciones del orden global actual, a través de la mirada de académicos y líderes del mundo.

a. De los polarismos y otros demonios

Si bien la noción de polaridad encuentra resistencias entre investigadores y académicos, la misma es central para el estudio de las relaciones internacionales y su sistema internacional (Actis y Creus, 2020). Por ello, entender la polaridad ayudará a entender el sistema internacional en su conjunto; este ejercicio es apoyado por la tesis de Waltz (1979), la cual indica que el sistema internacional tiene *tres factores* que lo caracterizan, siendo la polaridad el único que puede cambiar.

En primer lugar, observamos el principio con arreglo al cual se produce la *ordenación de las unidades*. El contexto anárquico en el que los Estados se encuentran dentro del sistema internacional implica que no existe una jerarquía *a priori*, a diferencia de lo que sucede hacia adentro de los Estados. En segundo lugar, se considera la *diferenciación de las mismas unidades y la especificación de sus funciones*. Esto es una característica intrínseca de las unidades, debido a que todos los Estados son funcionalmente iguales. La premisa waltziana es que estos dos principios no se pueden modificar; por lo tanto, lo único que puede variar es el tercer punto, el cual obedece a la *distribución de recursos y capacidades de los actores* del sistema internacional. Esto equivale a decir que la atención estará puesta en aquellas grandes potencias que determinan la polaridad del orden internacional, ya que es el único factor no inmutable dentro del mismo.

En términos generales, podemos identificar tres tipos de polaridades en el mundo, las cuales configurarán el orden internacional:

- *Sistema unipolar*: se da cuando un Estado es, con diferencia, el más poderoso del sistema, lo que implica que es muy difícil que otros lo desafíen. Este sistema es asociado principalmente al momento pos Guerra Fría de los EE.UU. luego de la caída de la Unión Soviética (URSS) (1991).
- *Sistema bipolar*: asociado a la Guerra Fría y al enfrentamiento entre EE.UU. y la URSS (1945-1991). En este sistema las potencias están relativamente igualadas y son las dominantes del sistema internacional.
- *Sistema multipolar*: es cuando tres o más potencias de un poder similar compiten por el liderazgo en el sistema internacional. Normalmente, suelen ser entre tres y siete Es-



tados. Este tipo de sistema, con diversas variaciones, es, en general, el más común en la historia, desde la Guerra de los Treinta Años (1618-1848) hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial (1914) (Ashford y Cooper, 2023).

Desde la caída de la URSS hemos sido testigos de múltiples cambios en el sistema internacional, con el surgimiento de amenazas de naturaleza diferente a la que las Relaciones Internacionales habían estado acostumbradas a trabajar. En ese sentido, en el escenario actual coexisten dos procesos; por un lado, las interacciones entre Estados o “*Westfalia*”, y por el otro, la globalización y las interacciones transnacionales más allá de los Estados, o “*Mundialización*” (Actis y Malacalza, 2021). En palabra de estos autores:

Westfalia pone el acento en los Estados-nación, las fronteras, el territorio, la soberanía y el control de los flujos transnacionales. *Mundialización* diluye la noción de fronteras, dejando traslucir el papel de los actores no gubernamentales, las grandes corporaciones digitales, la banca financiera multinacional, las organizaciones criminales y los movimientos sociales transnacionales de ambientalistas, feministas o de derechos humanos, entre otros. (Actis y Malacalza, 2021, p. 116)

Focalizándonos en “*Westfalia*”, para discutir el orden internacional vigente, se observa que el análisis internacional gira en torno a la polaridad, agrupada en las siguientes tres hipótesis: a) *el mundo se encamina hacia una nueva Guerra Fría bipolar*; b) *el mundo está evolucionando lentamente hacia la multipolaridad*; o c) *la unipolaridad seguirá siendo resistente*. La dificultad de definirse por una de estas hipótesis es multicausal. Si, como dijimos previamente, la polaridad es una función de la distribución de las capacidades y recursos utilizados para ejercer poder en el sistema internacional, y la misma evoluciona con el tiempo dando lugar a nuevos polos y patrones de polaridad (Ashford y Cooper, 2023), se entiende la necesidad de tener que medir el poder. Esto no es en absoluto algo evidente, pues la dificultad para evaluar el poder ha sido un desafío constante en los estudios internacionales. Al aceptarlo, vemos que una aproximación efectiva puede ser adoptar un enfoque “integral”: en lugar de afirmar que una métrica en particular es la más precisa, se trata más bien de resumir diversas medidas para entender la distribución actual del poder en el sistema internacional. Dados los desacuerdos sobre la manera de medir la polaridad, no es sorprendente la falta de consenso sobre si el mundo está avanzando hacia una etapa bipolar, multipolar, o si permanecerá un sistema unipolar liderado por Estados Unidos (Ashford y Cooper, 2023)

Aquellos que postulan que el orden mundial actual es unipolar no lo hacen en los mismos términos que lo hacían luego del fin de la Guerra Fría, donde la hegemonía norteamericana era absoluta e incuestionable. Brooks y Wohlforth (2023) hablan de un orden unipolar parcial (diferenciándolo del período previo, caracterizado como unipolaridad total). Los autores se desligan del orden multipolar alegando que, para que el mismo lo sea, se necesitan al menos tres Estados principales con un nivel similar de poder; pero los candidatos potenciales, hoy, no se encuentran a la altura. Aun tomando indicadores tradicionales más propios del siglo XX que del corriente, todos los países que se suelen mencionar (como Francia, Alemania, India, Japón, Rusia o Reino Unido) se encuentran a una gran distancia de convertirse en un tercer actor global. Quizá la India, por su gran población, pueda en un futuro entrar a este selecto grupo, o la Unión Europea, si lograra profundizar su integración, podrían serlo, aunque esto es una realidad muy distante de la situación actual (Brooks y Wohlforth, 2023).

Lo mismo sucede con la bipolaridad; aun dando por cierta la apreciación del Departamento de Estado de EE.UU. de que China es el principal competidor estratégico (US Department of Defense, 2022), esta última está lejos del poder que ostenta su rival



norteamericano. Incluso si damos por ciertos los datos reportados por el PCCH, de los cuales se ha cuestionado duramente su veracidad, existiendo estimaciones como la del economista Luis Martinez (2018), quien proclamó que el crecimiento del PBI chino ha sido de un tercio menor al que las estadísticas oficiales reportan, la diferencia en otros aspectos más allá del económico (sobre todo del militar y geopolítico), EE.UU. aún está claramente adelante.

Los que hablan del orden mundial bipolar utilizan argumentos similares a los que se esgrimen para decir que no es multipolar. Bekkevold (2023) postula que sólo dos naciones tienen el tamaño económico, la capacidad militar y la influencia global necesarios para formar un polo, siendo específicamente EE.UU. y China, y no se vislumbran otras potencias importantes en el horizonte. La presencia de potencias emergentes y países con grandes poblaciones y economías en crecimiento no convierte automáticamente al mundo en multipolar. Y si bien es cierto que la participación de Estados Unidos en la economía global ha decrecido, aún conserva una posición dominante, especialmente si se considera en conjunto con China.

Las diferencias respecto al anterior párrafo radican en que el autor establece otras métricas para acercar posiciones entre ambos países, aduciendo que en muchos otros campos están en paridad e incluso en otros China es superior (Bekkevold, 2023). Por su parte, Kupchan (2021) habla de una “paz fría”, que será en general pacífica, pero de ninguna manera cálida. Este autor sostiene que el sistema geopolítico presenta una estructura bipolar, aunque con cierto grado de desequilibrio debido al predominio militar de Estados Unidos. Esta bipolaridad se sustenta en la idea de que dos superpotencias: 1º) compiten en términos generales en la distribución de capacidades; y 2º) están claramente separadas del resto por una brecha significativa, y esta configuración bipolar puede mantenerse aun cuando exista una marcada disparidad entre los poderes en un aspecto clave en particular. Éste es el militar, en donde, tanto en términos de capacidades tecnológicas como en sistema de alianzas, la posición de EEUU es muy superior a la de China. Actis y Creus (2020) también sostienen la idea de bipolaridad, aunque también aclaran que este orden no sería igual al de la Guerra Fría, ya que se trata de una *disputa intracapitalista*. A diferencia del período bipolar anterior, los dos *global players* no cuestionan el actual sistema de acumulación, aunque sí tienen modelos diferentes de aplicarlo. Se habla de un “choque de capitalismos”, el capitalismo liberal de EE.UU., versus el capitalismo dirigido por el Estado en China. Se evidencia, por otra parte, la existencia de una enorme *interdependencia* comercial, financiera y tecnológica. Por último, se da la ausencia de una rigidez de *alianzas* propias de la Guerra Fría, como la que enfrentó a la OTAN y el Pacto de Varsovia.

Todo esto pone en evidencia lo contingente del mundo actual, y el enorme grado de dificultad para clasificarlo como se hacía, sin tantas disquisiciones, en períodos anteriores. En ese sentido, Hass (2008) planteó la “era de la no polaridad”, en donde “la característica principal del siglo XXI [...]: un mundo dominado no por uno o dos, o, inclusive, varios Estados, sino por decenas de actores que tienen y ejercen diversos tipos de poder” (p. 66). En ese sentido, se acerca a la “mundialización” propuesta por Actis y Malacalza (2021), en donde la diversidad de actores diferentes al Estado serían un condimento más de complejidad en el mundo actual. Esto se debe a que los propios Estados son desafiados tanto desde arriba, por organizaciones regionales y globales, como así también, desde abajo, por ONGs, corporaciones, grupos terroristas/guerrilleros, entre otros. Parafraseando a Hass (2008), el poder está en muchas manos y muchos sitios.

b. Multipolaridad y multiplicidad



Ashord y Cooper (2023) hablan de una distribución emergente del poder, calificada como “multipolaridad desequilibrada”, en donde luego de comparar diversas variables, concluyen que estamos en un entorno en el que hay dos potencias principales, pero que otras de segundo rango (Japón, Reino Unido, Alemania, India, Turquía o Francia) son actores importantes. Aun así, la discusión es álgida. Bekkevold (2023) proclama que esto es solo un *bluff*, y que la multipolaridad es simplemente un concepto normativo, más ligado al “deber ser” que al “ser”, ya que un mundo multipolar sería preferible a uno bipolar (contrariamente a la creencia de Waltz), y en donde el primero permitiría un mundo gobernado por reglas, asociaciones globales y prevención del surgimiento de bloques; por otro lado, agrega que la creciente (y, según él, injustificada) popularidad de la multipolaridad se debe a la reluctancia de muchos líderes políticos, analistas y académicos para reconocer la complejidad de una economía globalizada y la rivalidad entre Estados Unidos y China, lo que sugiere un deseo de evitar una nueva guerra fría convirtiendo sus deseos en una evasión intelectual de la realidad. Por último, indica que hablar de multipolaridad suele ser parte de un juego de poder. Beijing y Moscú ven la multipolaridad como una forma de limitar el poder estadounidense y promover su propia posición. Beijing utiliza la idea de multipolaridad como una forma de halagar al “Sur global” y atraerlo a su causa. Hay que recordar que, incluso en 1997, donde la posición de EE.UU. era relativamente muy superior a la de ahora, China y Rusia suscribieron una Declaración Conjunta sobre un Mundo Multipolar.

Acharya (2017) postula que existen cinco diferencias entre la multipolaridad previa a las guerras mundiales y el actual orden emergente. Señala cinco diferencias, entre las que destacaremos las siguientes:

1°) Previamente, la multipolaridad estaba dominada por imperios y colonias, en donde las grandes potencias eran principalmente europeas, mientras que el mundo actual está caracterizado por la influencia de diversos actores que incluyen no solo a grandes potencias, sino también a instituciones internacionales con mayor proyección que las existentes en ese entonces, además de otros actores no estatales, como empresas, ONGs, movimientos sociales, grupos terroristas, entre otros.

En segundo y tercer lugar, la interdependencia económica actual es más compleja y, a diferencia del período previo, abarca áreas más allá de la comercial, como la de las finanzas, suministros globales, e inversiones; además es más globalizada, excediendo el territorio intraeuropeo. En cuarto término, las relaciones internacionales y organizaciones regionales están mucho más extendidas que en la Primera y la Segunda Guerra Mundial, en donde solo existían el Concierto Europeo y la Liga de las Naciones, respectivamente. Por último, el desafío de conflictos interestatales ha disminuido significativamente desde la Segunda Guerra Mundial. En su lugar, los conflictos internos han ocupado su lugar, como el caso de Siria, Libia, o Colombia, todos con sus diferencias, pero con el mismo rasgo común, más allá del reavivamiento de conflictos previos.

Este mundo tan cambiado respecto al anterior, con tantas complejidades y matices de por medio, es lo que Acharya denomina “Mundo Multiplex”, el cual está caracterizado por la interconexión e interdependencia, en donde no hay un orden global singular, sino diversos factores transversales, competencias, órdenes internacionales y globalismos que se entrecruzan. Esto implica que el mundo no está definido por la hegemonía de una nación, como así tampoco que EEUU esté en declive, sino que “Los EEUU ya no está en condiciones de crear las reglas y dominar las instituciones de la gobernanza global y el orden mundial como lo había hecho durante parte del período posterior a la Segunda Guerra Mundial”



(Acharya, 2017, p. 277). Esto daría más espacio a iniciativas emergentes, lo que significaría una nueva globalización con mayor presencia de Oriente, especialmente China e India.

Como se puede observar, el debate es candente, y sin pretender ser exhaustivos ni profundizar en los abordajes individuales de los autores mencionados, se evidencia una discusión que aún no ha sido saldada, lo cual queda evidenciado en la encuesta realizada por *Foreign Affairs* (2023) **AMPLIAR CON DATOS**. Aun así, que la discusión sobre la polaridad que determina el orden internacional actual no goce de un consenso académico, esto no implica que los *policy-makers* sufran del mismo problema, como veremos a continuación.

c. El mundo deseado por los BRICS

Siguiendo lo anterior, resulta lógico que, como plantea Lechini (2022), ante un ambiente internacional que se muestra “frágil, inestable y proclive a sorpresas, en un proceso de cambios lentos, difusos, a veces engañosos por lo contradictorio, con modificaciones en la superficie, que no necesariamente se reflejan en la estructura” (p. 295), caracterizado en los últimos años por una serie de mojones como la pandemia del COVID-19, la agudización del conflicto entre China y EE.UU., la guerra entre Rusia y Ucrania, entre otros, hace que la pregunta sobre la estructura global y la gobernanza de la misma se encuentre en entredicho. En ese sentido, y entendiendo que las respuestas a ello afectarán el devenir de las Relaciones Internacionales, es esperable que los BRICS tengan una posición clara respecto de cómo debería ser ese mundo.

Respecto al orden internacional, es unánime la concepción multipolar dentro del grupo BRICS. Declaraciones como la de Lula da Silva, quien argumentó que “la multipolaridad es un componente inexorable y bienvenido del siglo XXI. [Por ello,] la consolidación del BRICS como principal espacio de articulación de los países emergentes es un avance innegable” (BAE Negocios, 2024), o como la de Xi Jinping quien, junto a Vladimir Putin, ha llamado a promover un “mundo multipolar” (CNN, 2023). Declaraciones como ésta podríamos encontrar a decenas a lo largo de los últimos años. Por otro lado, la gobernanza, definida por Kobayashi como “un campo de lucha por la legitimidad donde los principales actores proponen y promueven sus respectivas visiones sobre la mejor manera de gobernar el mundo, a menudo en cooperación con socios normativamente alineados (Kobayashi, 2017, como se citó en Giaccaglia *et al.*, p. 22), resulta un aspecto crucial a tener en cuenta en el comportamiento del BRICS, ya que como explicará después, son muchas las diferencias que existen dentro del grupo. Dentro de las coincidencias, encontramos que todos los integrantes del bloque creen que es necesario recalibrar las estructuras y regímenes del sistema internacional para canalizar los cambios ocurridos en las últimas décadas en la distribución del poder global. Esto se debe a que BRICS debe ser entendido como un espacio que promueve un reequilibrio en el sistema internacional, siendo un foro para un *soft balancing* y no como un lugar de *counter-hegemony*. Se busca recalibrar las RRII, no desestatizarlas (Malacalza y Tokatlian, 2023).

II. BRICS: de la discusión pragmática a la alternativa global (2001-2024)

a. Primeros pasos y constitución del NDB

El bloque de los BRIC, luego llamado BRICS, con la adición de Sudáfrica en 2010, y bautizado en 2001 por el economista Jim O'Neill, ex analista del grupo inversionista Goldman Sachs, se ha convertido, para no pocos autores (Kumar *et al.*, 2022), en una de las organizaciones más importantes surgidas tras el final de la Guerra Fría. Comenzando como



un foro de discusión ideado para afrontar cuestiones financieras, ha llegado a constituirse en un agregado que rivaliza con las economías occidentales y una plataforma para plantear un nuevo esquema geopolítico en un orden crecientemente multipolar, como hemos ya mencionado. BRICS es la cristalización de un proceso anterior a su primera identificación en 2001, y que dependió de las iniciativas de Rusia, China e India por integrar un nuevo foro de discusión para proyectar su ascenso global, discutiendo el estatus de las instituciones financieras internacionales en un contexto aún definido por el unipolarismo.

El grupo capturó, en palabras de Stuenkel (2020), el espíritu alternativo al momento álgido de la unipolaridad en los inicios del milenio, en el cual comenzó a vislumbrarse el desplazamiento del poder desde EE.UU. y Europa hacia los grandes Estados emergentes, que -objetiva y subjetivamente, a su parecer- no fueron integrados debidamente en foros como el G-8, entre otros, debido a una fallida lectura del cambio de los tiempos por parte de Occidente. Esto dio lugar a encuentros trilaterales informales, identificados por las iniciales de sus países: RIC, por Rusia, India y China; IBSA, por India, Brasil y Sudáfrica, además del Foro de Diálogo BASIC. El Foro de Diálogo IBSA fue establecido en 2003 por India, Brasil y Sudáfrica para abordar las reformas de gobernanza global, las negociaciones de la OMC, el cambio climático y el terrorismo, basado en valores compartidos y metas de responsabilidad institucional mundial. BASIC, compuesto por Brasil, Sudáfrica, India y China, se formó en 2009 para abordar cuestiones climáticas en alineación con los intereses del G77 y los países en desarrollo. La participación de Sudáfrica en IBSA y BASIC contribuyó eficazmente a su inclusión en el bloque (Jütten, Falkenberg, y Macsai, 2024).

El gran hito fundacional para el grupo tuvo lugar tras la cumbre de Ekaterimburgo de 2008, siendo el nacimiento formal del BRICS, tras la cual se agregaría Sudáfrica como miembro pleno, un año después. En 2013, se proyectó durante la quinta cumbre del BRICS, celebrada en Johannesburgo, la creación de un “banco para el desarrollo”, con un fondo común para financiar las inversiones recíprocas entre sus miembros. A partir de 2015, entró en pleno funcionamiento el Nuevo Banco para el Desarrollo (NDB, por su sigla en inglés), con sede establecida en Shanghái, permitiendo hasta la actualidad el uso preferencial por las monedas nacionales de los mismos miembros y la creación de una línea de *swap* de más de U\$S 100.000 millones, siendo una alternativa viable a los principales organismos multilaterales de crédito, es decir, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Dirigido por la expresidente de Brasil, Dilma Rousseff, el banco apoyó, hacia 2023, “98 proyectos de inversión, por U\$S 33.000 millones [incluyendo en su cartera] 76 proyectos por un valor conjunto de U\$S 18.200 millones” (Urien, 2023).

La estructuración del NDB debió gran parte de su idea original y posterior desarrollo al legado del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), reconocido por su eficiencia, y cuyo modelo proveyó una hoja de ruta para el banco de los BRICS en cuanto al sostenimiento de los proyectos de sus propios aportantes (Stuenkel, 2020). Ha permitido al bloque, de cierta manera, desmentir todo pronóstico negativo acerca de su sostenimiento en el tiempo, proveyéndolos de un elemento de influencia financiera reconocido globalmente. Esa influencia se ha hecho sentir en América Latina por el financiamiento vía NDB continuado por la administración de Jair Bolsonaro, discursivamente hostil a la influencia china en materia de política exterior (Giaccaglia, 2022), lo cual ha probado la resiliencia del objetivo mancomunado de estos Estados emergentes, más allá de los resultados de la política doméstica de los mismos, por más fluctuante que parezca.

b. Estructura del BRICS y ampliación

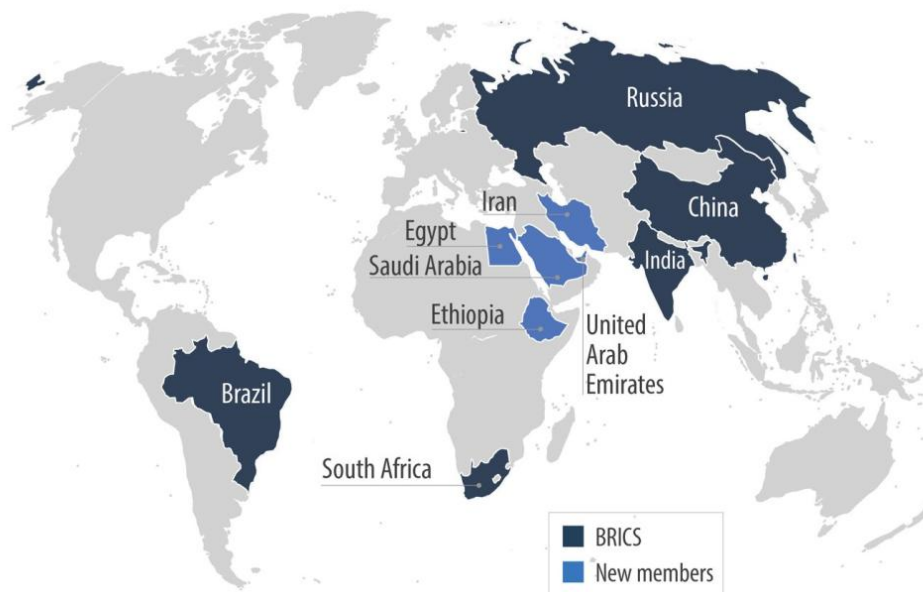


En cuanto a su estructura organizacional, debe subrayarse que BRICS no es una organización multilateral formalizada, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial o la OPEP; su estructura se sustenta sobre una presidencia rotativa anual, detentada por el jefe de Estado del país miembro de turno, y siendo el NDB el eslabón que ha estructurado de manera más cohesiva los intereses del bloque. Ese esquema está pronto a enriquecerse, tras la extensión de la invitación por parte de los miembros fundadores a nuevos Estados para integrar el bloque, aunque no pueda predecirse la estructura que podrá tomar. En el pasado reciente, más de cuarenta países, incluyendo a Irán, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Argentina y Etiopía, entre otros, habían expresado su interés por integrar el BRICS, de cara a la 15ª Cumbre del bloque a realizarse en agosto de 2023 en Johannesburgo. Parte de estos países poseen una gran fortaleza hidrocarbúrfica, como los Estados árabes, mientras que otros están interesados en escapar a la dependencia del dólar estadounidense para el comercio exterior mediante la alternativa del yuan chino, y, sobre todo, de la extensión crediticia del NDB (Reuters, 2023).

Arabia Saudita, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Etiopía y Egipto aceptaron invitaciones para unirse a partir del 1º de enero. Argentina, finalmente, bajo el recientemente iniciado mandato del presidente Javier Milei, decidió desestimar la invitación, priorizando explícitamente su alineamiento geopolítico con EE.UU., aunque sin cancelar su relación bilateral con los países del bloque (Devanna, 2023). Con la expansión al ahora coloquialmente denominado “BRICS+”, el PBI total del grupo aumentaría al 35,6% del PBI mundial, y, aunque esto podría aumentar la influencia del grupo, tomar decisiones por consenso en BRICS+ podría resultar desafiante dada la mayor diversidad de intereses dentro del grupo. En este sentido, como recuerdan Jütten, Falkenberg, y Macsai (2024), “Egipto y Etiopía están en disputa por el reparto equitativo de los recursos hídricos del río Nilo [mientras que] Arabia Saudita e Irán están enemistados en lados opuestos de conflictos empleando fuerzas *proxy* tanto en Siria como en Irak y Yemen”, sin olvidar, hacia adentro del bloque y de manera paradójica, las históricas disputas fronterizas entre los colosos de India y China por la Línea de Control Real en el macizo cordillerano del Himalaya.



Figura 1. Integrantes del BRICS+ desde 2024



Fuente: Jütten, Falkenberg, y Macsai (2024)

c. BRICS y el orden internacional actual: aspiraciones, tensiones y acuerdos

La declaración de Johannesburgo de 2023 hizo también hincapié en la intención de los BRICS de mejorar la cooperación en la Asamblea General de las Naciones Unidas, lo cual se había expresado en el modo de votación de los países miembro en el pasado. En 2011, por ejemplo, cuando todos ellos eran miembros tanto permanentes como no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, votaron de manera idéntica en numerosas resoluciones, mostrando una postura compartida en materia de seguridad. En 2014, Brasil, China, India y Sudáfrica se abstuvieron de votar a favor de una resolución de la Asamblea General de la ONU en apoyo a la integridad territorial de Ucrania tras la anexión de Crimea por parte de Rusia, desafiando así la postura de la UE en materia de seguridad global.

Sin embargo, su unidad fue menos pronunciada en resoluciones posteriores, especialmente en lo que respecta a la invasión de Ucrania por parte de Rusia en 2022, donde India, China y Sudáfrica se abstuvieron, mientras que Brasil votó a favor. El despliegue militar israelí en Gaza, a partir de los atentados perpetrados por HAMAS durante octubre de 2023, también resultó un punto de inflexión: *BRICS+* mostró solidaridad al abordar los llamados a la intervención contra las acciones de Israel en el contexto de la crisis de Gaza, mientras que Sudáfrica inició un caso contra Israel en la Corte Internacional de Justicia, alegando que había cometido violaciones en virtud de la Convención sobre el Genocidio. En una resolución de la ONU para un alto el fuego humanitario en Gaza, todos los miembros *BRICS+* la apoyaron, con solo India y Etiopía absteniéndose. Por el contrario, los Estados miembros de la UE mostraron una mayor división, con algunos votando en contra o absteniéndose de la resolución de alto el fuego (Jütten, Falkenberg, y Macsai, 2024).

Se ha subrayado que BRICS es novedoso en tanto no se debe a una actividad económica particular (como el petróleo, en el caso de la OPEP) ni tampoco es un sucesor ideológico del Movimiento de los Países No Alineados, sino que, más bien, es sucintamente



un grupo de potencias emergentes, que, si bien no abarca a todo el “Sur Global”, es indudablemente su representante más importante (Kumar et al., 2022). *BRICS no tiene un objetivo metódicamente definido en su conjunto, pero sirve a las aspiraciones de sus miembros.* De esta manera, si debiésemos aplicar el prisma de la escuela realista de las RRII, se comprendería cómo China y Rusia se esfuerzan por contrarrestar la proyección de EE.UU., especialmente en el plano comercial y tecnológico la primera, y en el plano militar la segunda, debido a la expansión de la OTAN en Europa: tras dos años de conflicto en Ucrania, tanto Finlandia como Suecia, dos Estados históricamente neutrales, se han afiliado a la alianza occidental.

Contrapuestos a sus ideales revisionistas, los demás socios fundadores del BRICS (India, Brasil y Sudáfrica) están más concentrados en mantener su estatus como referentes de un orden mundial, que perciben como crecientemente multipolar. Brasil e India han sido siempre conscientes de su poder regional, el primero en América del Sur y en cuanto a las relaciones transatlánticas con Europa y África, y la segunda respecto del predominio surasiático, tanto continental como oceánico, y con claras intenciones revisionistas. Estos miembros se presentan, además, como dos de las más importantes democracias mundiales, e ineludibles referentes del Sur Global, multiétnico y multicultural. El caso de India es especialmente importante, puesto que, utilizando este discurso y su inmenso potencial económico, no sólo busca resistir a su rival chino cortejando las simpatías de EE.UU. y de Europa, sino también ser considerado como un futuro socio permanente del Consejo de Seguridad, debido a su importancia económica y nuclear, una aspiración compartida con el gigante brasileño desde hace décadas, y cuya frustración también habilita una discusión interna con China y Rusia para abrir el Consejo (Kumar et al., 2022).

Como hemos planteado a lo largo de este capítulo, este conjunto de particularidades hace del BRICS un actor internacional novedoso, cuya trayectoria puede analizarse desde diferentes ángulos de la teoría de las RRII. Para hacerlo, es conveniente definir un punto de partida para pensar el Sistema Internacional en el que se hallan los BRICS, y que probablemente deba rescatar antiguas y nuevas lecturas desde el multilateralismo, entendido como la cooperación entre tres o más países “para alcanzar un objetivo común [que] puede darse en el marco de organizaciones internacionales establecidas para ese fin o directamente en negociaciones entre países, y también puede involucrar a organizaciones internacionales y no gubernamentales” (Saldaña, 2020).

Entre las dificultades que afronta el bloque, se comprende que, a pesar de haberse conformado con el propósito de hacerse oír en el concierto internacional, y de ostentar algunos de sus miembros una retórica antioccidental, los países del BRICS no han conformado una alternativa concreta al conocido como “Consenso de Washington” ni al “orden liberal internacional” (OLI); más bien, se han servido de ciertos pilares del mismo, como las privatizaciones en diversos sectores de su economía, para insertarse en un contexto uni-multipolar desde los noventa. En esto han destacado India y Brasil, que jamás han abandonado ciertos compromisos innegociables que involucran una estrategia de desarrollo nacional complementada por el sector privado (Stuenkel, 2020). Lo mismo puede decirse sobre China, que debe aceptar, en un mundo hiper institucionalizado en su forma liberal, “la posibilidad de aceptación parcial de sus elementos” (Rubiolo y Fiore Vani, 2023, p. 105) y una orientación multinivel, que le permita incorporar las dinámicas multilaterales y liderar al resto de los países bajo una altura moral que aprovecha lo mejor del sistema de Naciones Unidas y del derecho internacional, y no su eliminación para hacer valer sus causas. Esto es tanto más evidente debido a la tensión existente en torno al deseo de reforma sistémica de las instituciones multilaterales surgidas del antiguo “sistema de Breton Woods”, como el Fondo



Monetario Internacional y el Banco Mundial, y los resultados concretos obtenidos por el grupo BRICS.

Stuenkel (2020) plantea que, en general, los BRICS poseen una autopercepción de excepcionalismo que implica intervenir cada vez más en la reforma del sistema internacional. Sin embargo, en la práctica, el comportamiento del bloque es, según el internacionalista brasileño, mucho más adepto a mantener un *status quo* de lo que deja entrever su discurso refundacional. De esta forma, el llamado a aumentar la participación institucional de los miembros del FMI tiene, como resultado, la preservación del legado de Breton Woods y no su remoción de la ecuación internacional. De manera paradójica, esto se ha convertido en una tendencia más evidente a raíz del ascenso de actores políticos como Donald Trump en EE.UU. y el auge del discurso anti globalista, más allá de su aplicación concreta. Si el orden liberal internacional ha beneficiado a los actores emergentes que integran el BRICS, especialmente China e India, no tiene sentido, desde una visión liberal, construir un nuevo orden y asegurar su legitimidad en el orden mundial (Ikenberry, como se citó en Stuenkel, 2020).

BRICS, como ya dejamos entrever, también ofrece potencial de análisis desde el realismo. El conflicto ruso-ucraniano en torno a la península de Crimea y la región del Donbás ha sido, y continúa siéndolo, en su actual fase bélica, otro de los grandes acontecimientos definitorios de la trayectoria del BRICS. La anexión de Crimea por la Federación Rusa, en 2014, no fue condenada por sus socios en el bloque. Tanto Brasil como India, ambas democracias pluripartidistas y de reconocidos lazos con EE.UU. y el bloque occidental, abogaron por una continuada política de medida neutralidad en el conflicto a raíz de sus estratégicos e históricos (en el caso indio) lazos comerciales y militares con Rusia. De la misma manera, China, en favor de la *realpolitik* que privilegia una sociedad con su vecino euroasiático, se mantuvo en una posición ambigua con respecto a la anexión. Esto indica cómo los países del BRICS son conscientes de que no sería prudente desafiar a sus pares occidentales abiertamente, pero también reconociendo, como remarca Stuenkel (2020, p. 165) que “el orden mundial se encamina hacia una forma más compleja de multipolaridad”.

A manera de recapitulación: los poderes emergentes desafían la noción de que las normas occidentales son superiores a las del resto de los Estados en el Sistema Internacional; la visión del BRICS puede interpretarse como “revisionista”, pero se lee una cierta cautela, pues al momento carecería de una necesaria coherencia a gran escala, lo que está dificultando el refinamiento de su institucionalización. Esto impedirá, propone Stuenkel (2020), que se materialicen alianzas anti hegemónicas por la ausencia de una masa crítica de Estados que adhieran a sus beneficios potenciales. La alternativa exitosa ha sido, es y será la seguida por China e India, a través de la creación de nuevas instituciones sumadas a las preexistentes, permitiendo así a las potencias del BRICS constituir su propio tipo de multilateralismo competitivo, eligiendo con mayor flexibilidad entre marcos políticos según sus intereses nacionales.

Referencias

- Acharya, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31(3), 271–285. doi:10.1017/S089267941700020X
- Actis, E., y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global: China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. CI, Capital Intelectual
- Actis, E., Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, (291), 114-126.



- Ashford E., y Copper, E. (2023). Yes, the World Is Multipolar And that isn't bad news for the United States. <https://foreignpolicy.com/2023/10/05/usa-china-multipolar-bipolar-unipolar/>
- BAE Negocios. (2024). Lula destaca papel de BRICS como principal espacio de cooperación multipolar ante la Unión Africana. Recuperado de <https://www.baenegocios.com/mundo/Lula-destaca-papel-de-BRICS-como-principal-espacio-de-cooperacion-multipolar-ante-la-Union-Africana-20240218-0027.html>
- Bekkevold, J.I. (2023). No, the world is not multipolar. <https://foreignpolicy.com/2023/09/22/multipolar-world-bipolar-power-geopolitics-business-strategy-china-united-states-india/>
- Brooks, S. G., y Wohlforth, W. C. (2023, 17 de abril). The Myth of Multipolarity. Foreign Affairs. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/china-multipolarity-myth>.
- Cenital. URL: <https://cenital.com/la-argentina-y-el-brics-oportunismo-u-oportunidad/>
- Cliff Kupchan (2021) Bipolarity is Back: Why It Matters, The Washington Quarterly, 44:4, 123-139, DOI: 10.1080/0163660X.2021.2020457
- Creus, N., y Actis, E. (2020, junio). Un mundo acelerado ¿Bipolaridad o nueva Guerra Fría? *NUEVA SOCIEDAD*. <https://nuso.org/articulo/China-Estados-Unidos-Guerra-fria/>
- Devanna, C. (29 de diciembre de 2023). *El gobierno de Javier Milei oficializó que la Argentina no entrará a los Brics*. Obtenido de La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-de-javier-milei-oficializo-que-la-argentina-no-entrara-a-los-brics-nid29122023/>
- Gan, N. (23 de agosto de 2023). *BRICS expansion is a big win for China. But can it really work as a counterweight to the West?* Obtenido de CNN: <https://edition.cnn.com/2023/08/28/china/china-brics-expansion-victory-intl-hnk/index.html>
- Giaccaglia, C. (Ed.). (2022). *Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS?: marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional*. UNR Editora. <https://revista-mici.unr.edu.ar/index.php/revistamici/article/view/147>
- Hass, R.N. (2008). La era de la no polaridad. Lo que seguirá al dominio de Estados Unidos. Foreign affairs · Volumen 87 Número 3. Recuperado de https://www.academia.edu/29134226/La_era_de_la_no_polaridad_Lo_que_seguir%C3%A1_al_dominio_de_Estados_Unidos
- Jütten, M., Falkenberg, D., y Macsai, G. (marzo de 2024). *Expansion of BRICS: A quest for greater global influence?* European Parliament.
- Kumar, R., Mehra, M. K., Raman, G. V., y Sundriyal, M. (Eds.). (2022). *Locating BRICS in the Global Order: Perspectives from the Global South*. Routledge, Taylor y Francis Group.
- Lechini, G. (2022) Algunas reflexiones sobre el reordenamiento mundial y la Cooperación Sur-Sur. *Revista Relaciones Internacionales*, 31(62), La Plata: IRI -UNLP.
- McCarthy, S. (2023). No hay camino hacia la paz: cinco puntos clave de las conversaciones entre Xi y Putin en Moscú. CNN. URL <https://cnnespanol.cnn.com/2023/03/22/cinco-puntos-clave-conversaciones-xi-putin-moscu-trax/>
- Reuters. (21 de agosto de 2023). *What is BRICS, which countries want to join and why?* Obtenido de Reuters: <https://www.reuters.com/world/what-is-brics-who-are-its-members-2023-08-21/>
- Rubiolo, F., y Fiore-Vani, G. (2023). China en el orden liberal internacional: debates globales y lecturas desde América del Sur. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (35), 94-109. doi.org/10.17141/urvio.35.2023.5851
- Saldaña, E. (2020, junio 26). *¿Qué es el multilateralismo?* El Orden Mundial. Recuperado en marzo 10, 2024, de <https://elordenmundial.com/que-es-multilateralismo/>
- Stuenkel, O. (2020). *The BRICS and the Future of Global Order* (2nd ed.). Lexington Books.



Urien, P. (2023, August 31). *Cómo funciona el Nuevo Banco de Desarrollo que ilusiona al Gobierno*. La Nación. Recuperado en marzo 10, 2024, de <https://www.lanacion.com.ar/economia/comercio-exterior/como>

US Department of Defense (2022), 2022 National Defense Strategy of the United States of America, including the 2022 Nuclear Posture Review and the 2022 Missile Defense Review, Washington DC, 27/X/2022. En adelante, ESN.

Waltz, K. (1979). Teoría de la política internacional (1.ª ed.). Paidós.

Martinez, L. (2018). How Much Should We Trust the Dictator's GDP Estimates? Harris School of Public Policy, University of Chicago.



La Cuestión Malvinas: la incidencia de los hidrocarburos y las empresas transnacionales en la disputa por la soberanía⁵³⁵

Lilián Berardi

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR)

Mesa redonda: “Una propuesta de agenda dentro del escenario internacional: la mirada desde el Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA)”: Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Resumen: La presente ponencia tiene por objetivo analizar la incidencia de los hidrocarburos y presencia de las empresas transnacionales en la cuestión Malvinas, en el marco de las relaciones interestatales entre Argentina y Reino Unido durante el período 1995-2023. Al mismo tiempo se busca describir las medidas y acciones que implementó el Estado argentino frente a la llegada de estos actores privados. Si bien desde los años noventa ambos gobiernos no negociaron la cuestión de la soberanía, no obstante, existieron discusiones sobre los hidrocarburos alojados en las cuencas marinas de la plataforma submarina de las islas. Estas tratativas generaron rispideces entre las partes y; la llegada de las empresas transnacionales a la zona complejizó aún más el escenario. Ante esta situación los diversos gobiernos argentinos buscaron proteger sus espacios marinos, como también, los recursos naturales de esta zona que se encuentran bajo una controversia aún irresuelta.

Introducción

La presente ponencia tiene por objetivo analizar la incidencia de los hidrocarburos y la presencia de las empresas transnacionales en la cuestión Malvinas, en el marco de las relaciones entre Argentina y Reino Unido (RU), por la soberanía de las islas durante el período 1995-2023. Al mismo tiempo se busca describir las medidas y acciones que implementó el Estado argentino en función de la presencia de los actores privados. Si bien desde los años noventa ambos gobiernos no negociaron la cuestión de la soberanía, no obstante, existieron discusiones sobre los hidrocarburos alojados en las cuencas marinas de la plataforma submarina de las islas. Estas tratativas generaron rispideces entre las partes y, la llegada de las empresas transnacionales a la zona complejizó aún más el escenario. Ante esta situación los di-

⁵³⁵ Una versión de esta ponencia fue publicada en la revista: *Estudios Internacionales* 203 (2022).



ferentes gobiernos argentinos buscaron proteger sus espacios marinos, como también, los recursos naturales de esta zona que se encuentran bajo controversia aún irresuelta.

La Cuestión Malvinas hace referencia a la controversia entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RU) relativa a la soberanía sobre las Islas Malvinas, las Islas Sándwich del Sur y las Islas Georgias del Sur (también llamadas San Pedro), así como sus espacios marítimos circundantes y los recursos naturales. Así fue establecido por la Resolución N° 2065 (XX) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas⁵³⁶ (AGONU). Al mismo tiempo, la mencionada Resolución instó a las partes a entablar negociaciones para encontrar una solución pacífica, teniendo en cuenta los intereses de los habitantes de las islas.

Cabe resaltar que Argentina, históricamente, reivindicó el ejercicio efectivo de la soberanía sobre estos territorios insulares y marítimos. Esta reivindicación data desde enero de 1833 cuando una guarnición militar británica invadió isla Soledad y desalojó por la fuerza a los pobladores y autoridades argentinas, y se les impidió que puedan regresar a las islas (Kohen y Rodríguez, 2015). Desde entonces los sucesivos gobiernos argentinos protestaron ante RU y lo instaron a entablar negociaciones bilaterales para resolver la disputa.

A partir de 1966 ambos países comenzaron a desarrollar negociaciones por la cuestión de la soberanía sobre las islas, como así también, se trataron diversas cuestiones como la exploración y explotación de hidrocarburos y las comunicaciones aéreas entre las islas y el continente. Sin embargo, las relaciones anglo-argentinas fueron interrumpidas en 1982 por el conflicto del Atlántico Sur⁵³⁷.

Cuando se retomaron las relaciones diplomáticas en general, y respecto de Malvinas, en particular, Reino Unido decidió no volver a negociar la soberanía de las islas, y se acordó avanzar en acuerdos provisorios de carácter económico, bajo la fórmula del paraguas de soberanía⁵³⁸.

En este contexto, se suscribió la Declaración Conjunta de 1995, mediante la cual ambos gobiernos decidieron cooperar para llevar adelante actividades de exploración y explotación de gas y petróleo en las cuencas marinas circundantes a las islas.

Sin embargo, RU convocó, en forma unilateral, a una licitación de la zona bajo disputa, desconociendo lo firmado. Esto provocó la llegada de un conjunto de empresas transnacionales a la zona de disputa sin el consentimiento del Estado argentino. Como consecuencia, los diferentes gobiernos argentinos rechazaron la presencia de estas compañías y declararon ilegales las actividades desplegadas en esta región.

⁵³⁶ Las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur se encuentran bajo el mandato del Comité Especial de Descolonización de la ONU. Tiene como antecedente la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General que estableció la eliminación del colonialismo, sentando el principio de libre determinación y el principio de integridad territorial.

⁵³⁷ Este trabajo no tiene por objetivo profundizar en este trágico suceso de la historia argentina. Existe una amplia bibliografía sobre este tema.

⁵³⁸ La postura británica fue defender la libre determinación de los isleños. Sin embargo, esta tesis fue desestimada por la ONU, en 1965, ya que no era aplicable para el caso de las Malvinas. La Asamblea General de la ONU concluyó que en Malvinas no existe un pueblo originario que pueda invocar la libre determinación, ya que los habitantes de las islas fueron implantados por la potencia ocupante, en este caso Reino Unido.



En este escenario se plantean algunos interrogantes: ¿Cómo las negociaciones por los hidrocarburos y llegada de las empresas transnacionales incidieron en las negociaciones relativas a la Cuestión Malvinas? ¿Qué acciones y medidas llevó adelante el Estado argentino ante la presencia de estas compañías?

Para la realización de este trabajo se tienen presente algunos algunos conceptos claves. Cuando nos referimos a una controversia internacional se hace referencia a “un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho; un conflicto de opiniones jurídicas” (...) “Para que la controversia pueda calificarse como internacional, debe presentarse entre dos sujetos de derecho internacional”. De la misma forma, “la existencia de una controversia es un hecho objetivo que no puede ser conmovido por la circunstancia de que una parte desconozca la disputa. (...) (Guisado Litterio, 2021:7).

En este sentido, la Cuestión Malvinas se refiere a una controversia sobre la soberanía territorial. De acuerdo con Pastor Ridruejo, la soberanía territorial posee tres características relevantes, a saber, plenitud, es exclusiva y es inviolable. La plenitud le permite al Estado cumplir sus funciones, relacionadas a los intereses permanentes de la sociedad asentada en su territorio. Al mismo tiempo, el autor indica que la soberanía es exclusiva porque no permite el ejercicio de competencias territoriales a otro Estado, salvo mediante el consentimiento. Finalmente, la soberanía es inviolable ya que existe en el derecho internacional la obligación de respetar la soberanía y la integridad territorial de todos los estados (Pastor Ridruejo, 2001:321).

De conformidad con el derecho internacional, la soberanía territorial determina quién domina los espacios marítimos. Esta afirmación surge de la práctica de los Estados que fue tomada por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.

En este contexto, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) de 1982⁵³⁹ estableció que la plataforma continental de un Estado ribereño “comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia (...) (CONVEMAR, 1982: art. 76, punto 1).

Esta Convención también contemplo la extensión de la plataforma continental del Estado ribereño de acuerdo con ciertos criterios definidos en el art. 76, puntos 7 y 8.

De igual forma, la CONVEMAR estableció que el Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre su plataforma continental a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales. Estos derechos son exclusivos del Estado ribereño, ya que, si este decide no explorar la plataforma continental o no explota los recursos naturales de esta, nadie podrá emprender estas actividades sin su expreso consentimiento (CONVEMAR, 1982: art 77, punto 2).

Por último, cuando nos referimos a las empresas de hidrocarburos, lo vinculamos a la industria del gas y petróleo. Este sector comprende diversas actividades estrechamente ligadas entre sí, que en general se dividen en tres fases, upstream, midstream y downstream.

⁵³⁹ Se trata del principal instrumento internacional que regula los espacios marítimos y las actividades que en ellos se realizan.



En esa línea Dussort (2018: 59) señaló que: “El sector upstream incluye las actividades de exploración y producción, el sector midstream se encarga del transporte y el almacenamiento, y finalmente, el sector downstream abarca la refinación del petróleo crudo, el procesamiento y purificación del gas natural, así como la venta, marketing y distribución de los derivados. Cabe aclarar que las operaciones medias generalmente se incluyen en la categoría final”.

Los antecedentes de los intereses británicos sobre los hidrocarburos en Malvinas

Las Islas Malvinas se encuentran en el Atlántico Sur, a 450 kms. al noreste de la isla Grande de Tierra del Fuego y a 600 kms. al este de las costas patagónicas de la provincia de Santa Cruz. El archipiélago comprende la isla Soledad al este y la Gran Malvina al oeste; así como también islas menores tales como: el grupo de las Sebaldes, isla Borbón, isla María, islas de los Lobos Marinos, isla Bouganville, isla Águila, isla Pelada, isla Trinidad, isla Keppel, isla Guisjarro, isla del Pasaje, isla de Goicoechea, entre varias que ascienden a más de cien. La superficie aproximada del archipiélago es de 8000 km² (Parica, 2018)

En relación con esto, las Malvinas se encuentran rodeadas por cuatro cuencas marinas, a saber, la denominada cuenca norte, la menos costosa en términos de explotación de recursos, por sus bajas profundidades y cercanía a las islas, y la de mayor potencial petrolero, las cuencas ubicadas al sur y al este, las de mayores profundidades y la situada al oeste de las Malvinas (Bernal, 2011).

Entre los años 1973 y 1974, el precio internacional del petróleo se cuadruplicó después del embargo causado por la Organización de los Países Exportadores de Petróleo⁵⁴⁰ (OPEP). En este contexto RU mostró mayor interés en las potenciales reservas de petróleo y gas⁵⁴¹ del Atlántico Sur circundantes a las islas Malvinas.

En este contexto es que el gobierno británico llevó adelante una serie de misiones económicas para relevar el potencial comercial de la zona bajo disputa. En consonancia con esto, en el año 1971, se encargó a expertos de la Universidad de Birmingham, un estudio geológico del área circundante a las islas. El resultado de esta pesquisa fue un documento publicado cinco años más tarde bajo el título: *Geology of the region around the Falkland Islands*, conocido como informe Griffiths. Este indicó las cuencas de San Jorge y Magallánica como las más promisorias en cuanto a la existencia de yacimientos de petróleo y gas. De la misma forma, este documento subrayó que similares sedimentos se encontraban en la zona oriental de la meseta de las Malvinas (Pinto, 1992).

En el mismo sentido, el *Foreign Office* encomendó una misión encabezada por Lord Shackleton destinada a relevar el potencial económico de las islas Malvinas (Figuerola, 1982; Pinto, 1992). Los resultados señalaron que las islas se encontraban rodeadas por un mar que podría contener los mayores recursos mundiales inexplorados de proteínas, algas marinas y petróleo (Greño Velasco, 1977).

⁵⁴⁰ Esta crisis petrolera fue provocada por la guerra árabe-israelí del Yom Kippur. La Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) declaró un embargo petrolero hacia las potencias occidentales que apoyaron a Israel, provocando una suba del precio de referencia de 3,3 a 11,6 dólares-barril entre octubre del año 1973 y enero del 1974.

⁵⁴¹ Las reservas de gas y petróleo representan recursos descubiertos, constituyen uno de los principales indicadores para evaluar el potencial de producción petrolera. Entre los factores para estimar las reservas se toman, en general, la calidad del yacimiento y la existencia de hidrocarburos; la tecnología necesaria para extraerlos; y los factores económicos de comercialidad. Existen distintas categorías de reservas, a saber, las probadas, que depende, en su gran mayoría, de información directa obtenida a partir de pozos exploratorios. Las otras formas son las probables y las posibles que utilizan una mayor proporción de información indirecta (como la sísmica) para hacer deducciones sobre el volumen y naturaleza de los recursos.



El mencionado informe *Shackleton* recomendó contar con la cooperación argentina para desarrollar las actividades de exploración y posible explotación de gas y petróleo en áreas circundantes a las islas. Por ello, en este período tanto los funcionarios oficiales como las empresas británicas creían que sería improbable explotar el petróleo unilateralmente, y así buscaron obtener el acceso mediante la cooperación conjunta con la Argentina.

En este marco, es que ejecutivos de la *British Petroleum* (BP) visitaron Argentina a fines de 1976 y se reunieron con el ministro de Energía de la dictadura militar y también con ejecutivos de empresas petroleras argentinas. En estos encuentros, funcionarios del Departamento de Energía británico acompañaron a la delegación de la BP. De la misma forma, en 1977 el secretario de Energía argentino, Daniel Brunella, se reunió en Londres con representantes de BP por invitación de las empresas petroleras *Esso* y *Shell* (Livingstone, 2020).

El ministro de Economía del proceso militar, Martínez de Hoz, viajó a Londres en diferentes oportunidades para explorar, entre otros temas, posibles actividades con los sectores comerciales y financieros. En 1979, el ministro de Economía argentino ofreció una conferencia para empresarios y personalidades británicas, en la *Royal Society of International Affairs*, sobre las posibilidades de cooperación económica y transferencia de tecnología en el rubro petróleo y en otros sectores. En su visita, el funcionario argentino recorrió el yacimiento *Brendt* al este de Escocia (Moneta, 1982).

Cabe resaltar que las operaciones relativas a la exploración y explotación de gas y petróleo en alta mar conllevan elevados riesgos de carácter técnico, comercial y de inversiones. En relación con esto, las grandes empresas requerían de cierta seguridad jurídica para invertir en la región y se mantenían con cautela por la disputa existente entre Reino Unido y Argentina.

Durante la década de los setenta, el tema hidrocarburos estuvo presente en la mesa de conversaciones anglo argentinas, no obstante, no se realizaron avances sustantivos. En ese periodo la principal preocupación de Argentina fue negociar la cuestión de la soberanía, mientras que GB estaba interesada en avanzar en cuestiones económicas, como la exploración de hidrocarburos en las cuencas malvinenses⁵⁴².

Los hidrocarburos en el marco de la disputa por la soberanía

Desde el conflicto bélico de 1982 las relaciones diplomáticas entre ambas naciones fueron interrumpidas, y recién se reiniciaron entre los años 1989 y 1990. En este sentido, se firmaron los denominados acuerdos de Madrid I y II⁵⁴³, bajo la fórmula del paraguas de soberanía. Este instrumento jurídico les permitió a las partes que mantienen una controversia avanzar en entendimientos o acuerdos sobre asuntos económicos, sin modificar sus respectivas posiciones de soberanía.

Durante la década de los años noventa, el gobierno argentino llevó adelante una política de acercamiento con su par británico y con los isleños. En ese sentido se buscó ganar la confianza de los habitantes de Malvinas para, en un futuro, lograr acuerdos por la soberanía con el RU. Sin embargo, luego de 1982, el RU se negó a discutir el tema de la

⁵⁴² Para una lectura más profunda de este período, ver Moneta (1982).

⁵⁴³ Estos acuerdos establecieron el cese de las hostilidades, el restablecimiento de las relaciones consulares, y se creó un grupo de trabajo con el objetivo de evitar incidentes en el campo militar promoviendo la cooperación y la confianza entre las naciones, entre otras medidas.



soberanía con Argentina, pero aceptó negociar sobre temas económicos como la pesca en las aguas circundantes, los hidrocarburos y conexiones entre las islas y el continente.

En este contexto, el tema hidrocarburos se incluyó en la agenda de las negociaciones bilaterales, y se exploraron posibles formas de cooperación. Para esto se creó el grupo argentino-británico de Alto Nivel, encargado de tratar lo vinculado a estos recursos naturales. Sin embargo, GB llevó adelante una política de hechos consumados que implicó la presencia de un conjunto de empresas británicas –y otras nacionalidades– sin el consentimiento del Estado argentino.

Al mismo tiempo que negociaba con el gobierno argentino, RU autorizó a las autoridades coloniales isleñas⁵⁴⁴ licitar las cuencas marinas de las islas para realizar trabajos de prospección sísmica. De esta forma, se otorgaron licencias de forma unilateral, a dos compañías, una inglesa y otra de capitales mixtos (estadounidenses-británica).

Cabe señalar que estas acciones desplegadas por GB en el Atlántico Sur fueron **contrarias a la Resolución N° 31/49 de 1976 (XXXI) aprobada por la AGONU**, que instó a las dos partes -Argentina y Reino Unido- de abstenerse de adoptar decisiones unilaterales que modifiquen la situación de las islas, hasta que se resuelva la disputa de soberanía.

Frente a la inminente llegada de las empresas extranjeras a Malvinas, se promulgó la Ley N°23.968 (espacios marítimos) por la cual se establecieron las líneas de base de las costas de la República Argentina, a partir de las cuales se medían sus espacios marítimos. Esta ley rigió conforme a la CONVEMAR, que estableció los derechos de soberanía y jurisdicción sobre la plataforma continental, comprendiendo el lecho y el subsuelo marino. De la misma forma, se enviaron copias de esta ley a las grandes compañías petroleras internacionales.

En relación con esto, las autoridades británicas coloniales en las islas, publicaron *Offshore Minerals Ordinance 1994* (Ordinance N°16) que estableció las condiciones para la exploración y explotación de minerales en la plataforma continental del área bajo disputa. En el mismo sentido, aprobaron *Offshore Petroleum (Licensing) Regulations 1995*, para regular la concesión de las licencias para tareas de exploración y explotación en las zonas designadas.

En febrero de 1992, se realizó la primera reunión del mencionado grupo argentino-británico de Alto Nivel, donde se intercambiaron criterios sobre la forma en que ambos países podrían cooperar. Mientras que Buenos Aires propuso adjudicar a empresas privadas la exploración y explotación petrolera, Londres solo autorizó a los isleños a iniciar la prospección sísmica en las Malvinas. Como resultado de estos encuentros prevaleció una diferencia de criterios respecto del área donde eventualmente se decidiera cooperar para la primera de las tres etapas del proceso petrolero, la prospección (Mastropierro y Venacio, 2005).

En la búsqueda de acuerdos sobre este tema y luego de extensas negociaciones, el canciller Guido Di Tella y el secretario de Relaciones Exteriores, Malcolm Rifkind, firmaron la Declaración Conjunta Argentino-Británica de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental (1995). Este documento estableció un área especial de cooperación, y, se creó una Comisión de Hidrocarburos del Atlántico Sudoccidental (Declaración Conjunta, 1995).

Como corolario de esta situación, Bologna (1998) señaló que el mismo día de la firma de la Declaración y, a través de un comunicado, el gobierno británico expresó que no

⁵⁴⁴ Estas autoridades isleñas forman parte del colonialismo británico, ya que para RU las islas integran los territorios británicos de ultramar (British Overseas Territory).



aceptaba ningún reclamo argentino para imponer cargas económicas a las compañías que operaran en las aguas que circundan a las Islas Malvinas.

En relación con esto, otro elemento controvertido que generó críticas por parte de académicos y diversos sectores políticos fue el artículo n°6 de la mencionada Declaración, que expresaba: “ambas partes acordaron abstenerse de tomar acciones o imponer condiciones orientadas o tendientes a inhibir o frustrar la posibilidad de llevar a cabo actividades.

Algunos autores (Figari, 1997; Storani, 1995) interpretaron que en este artículo Argentina brindaba la seguridad jurídica que las empresas requerían para operar en esta región. Esto puede considerarse un avance británico y una concesión argentina, ya que GB estaba interesada en garantizar a las compañías de hidrocarburos cierta seguridad jurídica.

Lo cierto es que este instrumento bilateral no fue aplicado y, por lo tanto, no se avanzó en ninguna cooperación bilateral relacionada a los hidrocarburos. Por el contrario, RU llevó adelante y, de forma unilateral, la adjudicación de licencias para la exploración y explotación de gas y petróleo en zona bajo disputa.

En este contexto las autoridades isleñas ofrecieron 19 tramos, de los cuales 12 fueron en las proximidades de la cuenca norte, y siete más en la cuenca sur. Como resultado se otorgaron siete licencias de exploración y explotación en la cuenca norte de las Malvinas a 14 compañías, siendo rechazada la sociedad conformada por Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) con la *British Gas*. Las empresas operadoras seleccionadas en esta ronda fueron: la estadounidense *Amerada Hess Falkland Islands*, la anglo-holandesa *Shell Production and Development Ltd*; la firma británica *Lasmo International Ltd*; la compañía *International Petroleum Corporation* de Canadá; y, por último, la británica *Desire*, como operadora con el 100%.

Durante la primera campaña (1998) las compañías operadoras para reducir los costos firmaron un consorcio denominado *Falklands Offshore Sharing Agreement* (FOSA), y contrataron a la plataforma de exploración semi submarina *Borgny Dolphin* (MacAulay, 2015). En relación con esto, la FOSA se encargó de la logística y el trabajo de apoyo para facilitar las perforaciones en el área. De igual forma, cada sociedad asumió la responsabilidad de una función del trabajo conjunto. En el marco del acuerdo FOSA, los servicios de perforación quedaron a cargo de *Amerada Hess*; la base de operaciones y suministros fue gestionados por *Lasmo*; lo concerniente a salud y cuestiones de seguridad, aviación y trabajo de inspección del sitio, quedaron bajo la compañía *Shell*; los trabajos ambientales fueron encargados a *Lasmo*. Por último, las finanzas e impuestos, a cargo de *Amerada* y *Lasmo* (Richards, 2000).

Las zonas adjudicadas fueron divididas en parcelas con un total de siete parcelas. En función de esto, la parcela PL001 fue concedida a la compañía- operadora *Amerada Hess*, cuya sede se encontraba en la ciudad de Nueva York. Esta compañía perforó el primer pozo ubicado en la cuenca norte de las islas Malvinas. Luego de analizar las huellas de petróleo comprobó que no se encontraron en cantidades comercialmente explotables.

En relación con esto, la licencia PL002 fue adjudicada a la anglo-holandesa *Shell Production and Development Ltd*. Esta compañía perforó el tercer pozo y los resultados de su última excavación mostraron la existencia de rastros de hidrocarburos, aunque no en cantidades comercialmente viables.

A continuación, las licencias PL003 y PL004 fueron otorgadas a la firma británica independiente *Lasmo International Ltd* 21, la cual ejecutó el segundo pozo. Esta petrolera, mediante un comunicado, notificó su retiro de la zona y reveló que no hallaron rastros de petróleo.



La licencia PL005 fue otorgada a *International Petroleum Corporation (IPC)*, que perforó el quinto pozo en la cuenca norte. Esta firma se localiza en Canadá, y sus acciones cotizan en la bolsa de valores de Toronto (TSX).

Por último, las licencias PL006 y PL007 fueron adjudicadas a *Desire Petroleum* como operadora con el 100%. Esta sociedad se fundó en el año 1996 por Colin Phipps, ex geólogo de *Royal Dutch Shell*, y sus acciones cotizaban en el mercado de inversiones alternativas de Londres.

Los pozos perforados por este conjunto de compañías tuvieron entre 2500 a 3000 m. de profundidad. Como resultados de esta primera campaña exploratoria los operadores adquirieron datos sísmicos 2D de la región, que mostraron la distribución de las principales cuencas alrededor de las islas Malvinas. Si bien en ninguno de los seis pozos se encontró acumulaciones comercialmente viables de hidrocarburos, lo cierto es que se recabó información sobre la cuenca y sus sistemas petroleros (Richards, 2000). Sin embargo, se estima que más allá de estos datos, la información geológica de la campaña fue relativamente incompleta e incierta (Luppi, 2016).

En el año 1998, a causa de la caída mundial del precio del petróleo, algunos operadores se retiraron de la zona. Como fue el caso de la compañía *Shell*, que abandonó la región. Otras sociedades decidieron entregar sus licencias a sus socias menores, como fue el caso de *Amerada Hess* que pasó sus licencias a *Argos*; y la inglesa *Lasmo* decidió ceder sus licencias a su socia *Desire* (MacAulay, 2015).

En este contexto, desde el año 2000, el departamento de recursos minerales asentado en las islas estableció una política de puerta abierta para facilitar una mayor exploración en la zona. En función de esto, se concedieron nuevas licencias a nuevas compañías, entre ellas a la británica *Rockhopper Exploration*. Esta empresa fue fundada en el año 2004 para explorar petróleo y gas alrededor de las islas Malvinas, su sede residió en Reino Unido, y sus acciones cotizaban en la bolsa de Londres.

Las autoridades isleñas le otorgaron a *Rockhopper Exploration* la licencia PL002 en la cuenca norte, que posteriormente, se dividió en nuevas licencias PL032 y PL033. Del mismo modo, esta compañía solicitó las licencias PL023 y PL024, que abarcaban 16 bloques de la cuenca sur de Malvinas. En 2005, dicha empresa adquirió las licencias PL003 y PL004, operadas por *Desire*, ubicadas en el Norte de las islas (MacAulay, 2015).

En el año 2010 *Rockhopper* notificó haber encontrado un campo petrolero de clase mundial en el pozo 14/10-2, en la formación *Sea Lion*, ubicada en la licencia PL032. Este pozo se encontraba ubicado a 10 kms. del que había sido perforado por *Shell* (Luppi, 2016).

En relación con esto, en el año 2015, *Rockhopper* anunció un proceso de fusión con la **compañía *Falklands Oil and Gas Ltd (FOGL)* -y a su vez *Desire*- por el cual estas firmas se convirtieron en subsidiarias de *Rockhopper* (El Sureño, 25/11/2015). En 2013 la empresa *FOGL* había comprado a *Desire*. De igual forma, *FOGL* cedió un porcentaje de su participación en las licencias del norte a *Premier* y a *Rockhopper*. Cabe resaltar que con esta operación la mencionada firma británica se constituyó en la mayor titular de licencias en la cuenca norte de las islas.**

La compañía *FOGL* trabajó en la búsqueda de hidrocarburos en las Malvinas, donde participó como operadora y socia de licencias de exploración en la cuenca norte, y como así también, en la cuenca sureste. Esta compañía se registro en las islas y su oficina principal residió en Londres, y sus acciones cotizaban en la bolsa de valores alternativas de dicha ciudad (Luppi, 2016).



Otras de las empresas que participó del proceso de exploración fue *Borders and Southern Petroleum Ltd.* Esta sociedad se constituyó en el año 2004, su sede residió en Reino Unido y sus acciones cotizaban en la bolsa de inversiones alternativas de Londres. En el año 2004 obtuvo sus primeras licencias de exploración en la cuenca sur de las islas.

En 2015 la compañía *Argos* había cedido su participación en el bloque a *Noble Energy* (75%) y *Edison* (25%), a cambio de una regalía del 5% de la producción de cualquier descubrimiento futuro. Sin embargo, *Noble Energy* y *Edison* cedieron su participación en PL001 sin perforar ningún pozo, y se retiraron de la zona.

Como consecuencia de la inestabilidad del precio del petróleo, el aumento de la incertidumbre en torno a las islas Malvinas y la imprevisibilidad en los negocios, el consorcio petrolero *Harbour Energy*⁵⁴⁵ anunció su retiro de la cuenca norte de las islas tras una revisión de sus objetivos estratégicos. En este contexto *Rockhopper* anunció un acuerdo con la compañía *Navitas Petroleum*⁵⁴⁶, mediante el cual esta empresa israelí tomaría el 65% del yacimiento Sea Lion que era de *Harbour Energy*, que proyectó perforar veintitrés pozos.

Cabe señalar que las empresas que operan en las cuencas marinas de Malvinas se encuentran en la etapa de exploración, y aún no pasaron a la fase de producción. Si bien se efectuaron estudios sísmicos en todas las zonas afectadas por estas actividades no consiguieron hidrocarburos en cantidades comerciales.

En líneas generales la mayoría poseían sus sedes en RU y/o en las islas. En el marco de la primera campaña la compañía *Lasmo* se presentó asociada con *Clyde Expro* y *Desire Petroleum*, todas de nacionalidad británica. Durante las campañas posteriores las empresas adjudicadas como *Premier* y *Borders and Southern*, poseían sedes en RU; y en los casos de *Argos* y *FOGL* en las islas. A su vez, las firmas como *Rockhopper* y *FOGL* se constituyeron, especialmente, para realizar este tipo de operaciones alrededor de Malvinas.

Por lo señalado podemos observar que, estas corporaciones extranjeras forman parte del avance británico en esta región del Atlántico Sur. En este sentido, el desarrollo de estas actividades exploratorias por parte de las compañías complejizó aún más la controversia por la soberanía sobre los espacios insulares y marítimos; generando un conflicto por la apropiación de los recursos naturales.

Los gobiernos argentinos que asumieron entrando al siglo XXI instaron al RU a reabrir el diálogo por el tema de la soberanía. De igual forma, buscaron posicionar la cuestión Malvinas en los diversos ámbitos multilaterales. En relación con esto, en el Comité de Descolonización de la ONU, Argentina reclamó la restitución efectiva de su soberanía y el retorno del diálogo con RU para negociar y resolver esta cuestión.

Los instrumentos y las instancias bilaterales creadas en los años noventa quedaron sin efecto. Como fue el caso de la Comisión de Hidrocarburos del Atlántico Sudoccidental, que celebró su última reunión en el año 2000. Las delegaciones de ambos gobiernos argumentaron que, debido a persistir interpretaciones diferentes sobre el ámbito de aplicación

⁵⁴⁵En 2021 mediante una fusión entre el operador Premier Oil y Chrysaor Holdings se formó Harbour Energy.

⁵⁴⁶Navitas se incorpora a Malvinas de la mano de Premier Oil y Rockhopper, con quienes celebró un convenio al respecto, con el 30% de participación en las licencias.



de la Declaración del 1995, acordaron abrir una pausa de reflexión para intentar solucionarlas.

De la misma forma, en el año 2007, el gobierno argentino dio de baja la Declaración Conjunta de 1995 por persistir diferencias entre las partes, y rechazó la presencia de estas empresas manifestando a su par británico que las compañías que operan en Malvinas no cuentan con los permisos del Estado. En paralelo, remitió cartas de disconformidad a las empresas integrantes del consorcio petrolero, instándolas a abstenerse de participar en dicho proceso e informándoles que, de lo contrario, serían pasibles de sanciones legales.

La Secretaría de Energía aprobó la Resolución N°407/2007, que prohibió la inscripción en el Registro de Empresas Petroleras a aquellas firmas o personas físicas que, en forma directa o indirecta, fueran titulares, accionistas o contratistas o mantengan una relación de beneficio con empresas que desarrollen actividades relacionadas con los hidrocarburos en la plataforma continental argentina.

En el año 2010 arribó a las islas la plataforma semi-sumergible *Ocean Guardian*, provocando un deterioro de las relaciones diplomáticas. En este sentido, el gobierno argentino profundizó las medidas y acciones respecto de su antecesor, para presionar al RU y lograr que se sentara a negociar la cuestión de la soberanía. En esa línea, se puso énfasis, también, en las instancias multilaterales como el Comité de Descolonización para denunciar la negativa británica a dialogar con Argentina.

En este contexto, el gobierno argentino aprobó el decreto N° 256/2010 que estableció que todo buque que transitara entre puertos argentinos y las Islas del Atlántico Sur o atravesara aguas jurisdiccionales argentinas, debía solicitar autorización. En consonancia con esta normativa, se sancionó la Ley N° 26.659/2011 que estableció las condiciones para la exploración y explotación de hidrocarburos en la plataforma continental; y se preveía la pena de inhabilitación a aquellas compañías no autorizadas por el Estado argentino. En consonancia con esto, la mencionada ley también estableció sanciones de entre 5 y 20 años para los infractores. En el año 2013 esta normativa fue modificada por la Ley N°26.915 que dispone la competencia de la Justicia Federal para la instrucción y juzgamiento de las conductas indicadas y estipula penas privativas de la libertad, inhabilitación especial para realizar actividades comerciales, como así también el decomiso de equipos, entre otros.

Las empresas de hidrocarburos continuaron operando en la plataforma continental argentina, ignorando las normativas vigentes. Frente al incumplimiento de esta legislación, la Secretaría de Energía argentina aprobó una serie de resoluciones en los años 2012, 2013, 2015 y 2022 donde declararon ilegales las actividades de las compañías que se encontraban trabajando en las cuencas marinas malvinenses. Como así también fueron inhabilitadas, por veinte años, para realizar actividades en el continente argentino. Las sociedades sancionadas fueron: *FOGL, Argos Resources Ltd, Desire Petroleum plc, Rockhopper Exploration plc, y Premier Oil plc, Borders and Southern Petroleum plc.; Chrysaor Holdings Limited, Navitas*, entre otras (MRECIC, 2022).

Estas acciones unilaterales se ejecutaron, en primer lugar, sin el consentimiento del Estado argentino y, en segundo lugar, en una zona que se encuentra bajo disputa internacional. En



consonancia con lo establecido por la AGONU, en su Resolución 31/49 (1976), ningún gobierno debería introducir modificaciones hasta tanto no se resuelva la situación.

En relación con esto Argentina consiguió, también, el apoyo de la comunidad latinoamericana en la defensa de la reivindicación de sus derechos soberanos. En esa línea, desde el año 1996, los Estados partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), más Bolivia y Chile, a través de la Declaración sobre Malvinas, reafirmaron su apoyo a los legítimos derechos argentinos en la disputa de soberanía, e instaron a ambos gobiernos a reanudar las negociaciones.

De la misma forma, en el año 2005, los Estados partes y los Estados asociados del MERCOSUR manifestaron su rechazo a la exploración de los recursos no renovables en la plataforma continental argentina por parte del RU. En esa oportunidad asumieron el compromiso para no facilitar las actividades de buques que persigan apoyar de manera directa las actividades hidrocarburíferas que afecten los derechos de Argentina. Asimismo, impidieron el ingreso a sus puertos de embarcaciones que enarbolaban la bandera de las islas Malvinas, y expresaron su repudio a las actividades militares británicas en las islas (MRECIC, 2014).

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se pronunció sobre esta cuestión donde reiteró su respaldo a los legítimos derechos argentinos en la cuestión de las Islas Malvinas. En esa línea, en 2023, en la reunión ministerial del Grupo de los 77 y China reafirmaron la necesidad de que ambos gobiernos reanuden negociaciones (MRECIC, 2023).

La explotación de los hidrocarburos en Malvinas constituye un punto de rispidez con Reino Unido, quien sostiene una política continua destinada a apoyar la presencia de compañías transnacionales en esta región del Atlántico Sur. Lo cierto es que, además, de extraer recursos naturales considerados estratégicos estos pertenecen a la plataforma continental argentina.

Un punto clave, también, son los impactos ambientales derivados de este tipo de actividades altamente contaminantes para la biodiversidad marina, ya que la perforación de pozos en aguas profundas conlleva múltiples riesgos de carácter ambiental. En tal sentido un eventual derrame de petróleo provocaría consecuencias trágicas para la conservación de la flora y la fauna costeras del continente dada la proximidad con las islas.

El gobierno argentino apuesta a la negociación como forma de solución definitiva y pacífica respetando tal como lo expresa la Resolución N°2065 de la ONU. Sin embargo, su par británico practica una política unilateral contraria al derecho internacional y los reiterados llamados de los organismos internacionales que instan al dialogo bilateral.

Conclusiones

Si bien la cuestión de fondo recae en la soberanía territorial sobre las islas Malvinas e islas del Atlántico Sur, también, abarca los espacios marinos y los recursos naturales. En especial, los hidrocarburos revisten una relevancia por considerarse recursos estratégicos a nivel



mundial. En relación con esto RU mostro interés en su posible exploración y explotación y en función de ello avanza para garantizar su posesión y presencia en el Atlántico Sur.

Cuando en los años noventa se restablecieron los vínculos diplomáticos, GB se negó a discutir la soberanía sobre las Islas Malvinas, y aceptó negociar cuestiones económicas como la exploración y explotación de hidrocarburos. En este sentido, ambas naciones firmaron una Declaración Conjunta para cooperar en las actividades extractivas en las cuencas marinas malvinenses, se estableció un área especial y se creó una Comisión para tal fin. Sin embargo, de forma unilateral, el gobierno británico adjudicó licencias y promovió la llegada de empresas transnacionales, en su mayoría de nacionalidad británica.

Desde entonces estas corporaciones se encuentran en las cuencas marinas isleñas obteniendo datos sobre los sistemas petrolíferos y gasíferos. Estas compañías fueron cambiando desde la primera campaña en 1998 hasta la actualidad; lo cierto es que la mayoría posee sede en RU y en las Malvinas.

En este contexto los diferentes gobiernos argentinos desde el retorno de la democracia repudiaron estas actividades y aprobaron una serie de normativas como el Decreto N° 256, la Ley N° 26.659 y un conjunto de resoluciones emitidas por la Secretaría de Energía por medio de las cuales sancionaron a las empresas operadoras. Al mismo tiempo, se apeló al respaldo de la comunidad internacional y regional entendiendo a Malvinas como una causa latinoamericana de colonialismo aún sin solución.

La explotación de los hidrocarburos constituye una de las actividades industriales con significativos impactos ambientales. Los trabajos exploratorios producen modificaciones de hecho. La industria de los hidrocarburos genera consecuencias que podrían representar una amenaza ambiental en el caso de un eventual derrame de petróleo. Estas consecuencias no solo afectarían a la biodiversidad marina isleña sino, también, podrían alcanzar el territorio continental argentino.

La restitución de la soberanía argentina sobre los territorios insulares y espacios marinos incluye, también, la gestión sobre los recursos naturales. Territorios y recursos que están siendo ocupados y explotados por una potencia extra regional a pesar de las denuncias constantes del Estado argentino. La cuestión Malvinas abarca un complejo conjunto de aristas y dimensiones cuya resolución representa uno de los principales desafíos para la actual política exterior argentina y tema de debate para la comunidad internacional.

El gobierno argentino mantiene su accionar dentro de las normas del derecho internacional y apuesta por la negociación como forma de resolución definitiva y pacífica respetando tal como lo expresa la Resolución N°2065 de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, su par británico llevó adelante una política unilateral evadiendo el derecho internacional y los reiterados llamados de los organismos internacionales que instan al diálogo bilateral.

Referencias bibliográficas



- Armstrong, Patrick and Forbes, Vivian (1997). "The Falkland Islands and their Adjacent Maritime Area", *Maritime Briefing*, Vol. 2, n° 3, pp. 1-43.
- Bernal, Federico (2011). *Malvinas y petróleo: una historia de piratas*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bologna, Alfredo (1998). "La incidencia del conflicto de Malvinas en la política exterior argentina", *La política Exterior Argentina 1994-1997*, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. Rosario: CERIR- UNR.
- Caputo, Dante (1995). "El realismo resignado", *Relaciones Internacionales*, IRI-Universidad Nacional de La Plata.
- Continental Shelf Ordinance, 1991. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), 1982.
- Declaración Conjunta de Cooperación sobre Actividades Costa Afuera en el Atlántico Sudoccidental, 1995.
- Dussort, María (2018). Los modelos de vinculación externa en materia de seguridad energética implementados por las potencias emergentes. Los casos de Brasil, India y China en África Subsahariana durante el período 2003-2014. (Tesis doctoral en Relaciones Internacionales) Universidad Nacional de Rosario.
- Falkland Islands (Territorial Sea) Order, 1989.
- Figari, Guillermo, (1997). *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*. Buenos Aires: Memphis. Cap.3.
- Figueroa, Judith (1982). "La cuestión Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur en Naciones Unidas (Análisis Documental)" *Diplomacia del Grupo Latinoamericano en Naciones Unidas*, pp. 1-25.
- Guisado Litterio, Tomás (2021). *La obligación general de negociar en la cuestión Malvinas*, Avellaneda: SGN.
- Greño Velasco, José (1977). "El Informe Shackleton sobre las Islas Malvinas". *Revista de Política Internacional*, n° 153, pp. 31-56. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico?IDR=13&IDN=1184&IDA=34712>
- Livingstone, Grace (2020). "Oil and British Policy towards the Falkland/Malvinas Islands" *SAAP*, vol. 14, n°. 1, pp. 131-155. <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v14n1/1853-1970-rsaap-14-01-51.pdf>
- Lanús, Archivaldo (2016). *Repensando Malvinas. Una causa nacional*, Buenos Aires: El Ateneo.
- Luppi, Alejandro (2016). "La búsqueda de hidrocarburos costa afuera de las Islas Malvinas", en Lanús Archibaldo (comp.), *Repensando Malvinas. Una causa nacional*, Buenos Aires: El Ateneo, pp. 438-487.
- MacAulay, F. (2015). "Sea Lion Field discovery and appraisal: a turning point for the North Falkland Basin". *The Geological Society*. [http:// www.geolsoc.org.uk](http://www.geolsoc.org.uk)
- Mastropierro, Oscar, y Venacio, Leonardo (2005). "Prospectivas y perspectivas de nuestra política exterior", II Encuentro del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI), Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Facultad ciones Internacionales (IRI), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP).
- MRECIC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. <https://cancilleria.gob.ar>
- Offshore Petroleum (Licensing) Regulations, 1995.
- Parica, Claudio (2018). "Geología de las Islas Malvinas", *Boletín del Centro Naval*, may /ago.



Pastor Ridruejo, José (2001). Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales, Madrid: Tecnos.

Pinto, Mónica (1992). “Malvinas/Falkland, Georgias y Sandwich del Sur: recursos naturales. Informe sobre los hidrocarburos”. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales: Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, vol. I, pp. 121-151. <https://www.cari.org.ar/pdf/malvinas1.pdf>

Richards, Phil (2000). “Drilling results from the North Falkland Basin”, Offshore, pp. 35-38.



“La reclamación de intereses comunes ante la CIJ, una nueva práctica arraigada en la comunidad internacional”.

Caso de Gambia vs Myanmar

Caso de Sudáfrica vs Israel

Bonetto, Elisa e_bonetto@hotmail.com

Gómez, Alfonsina alfonsina.gomezmartin@gmail.com

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Rosario

Mesa redonda: Ordenamiento Internacional y genocidio, instrumentos y prácticas en el Siglo XXI

Resumen: A lo largo de más de 50 años, la Comunidad Internacional ha presenciado la emergencia de las obligaciones *erga omnes (partes) standing*. Paulatinamente, a través del marco convencional, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia y la codificación progresiva de la Comisión de Derecho Internacional, se ha legitimado el surgimiento de un interés general que puede ser reivindicado por un tercer estado no especialmente perjudicado ante la Corte Internacional de Justicia. En el presente trabajo se retrata la aparición de las obligaciones *erga omnes partes standing* en el Derecho Internacional Público, específicamente en relación a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1948 para luego proceder con el análisis de dos conocidos y controvertidos casos presentados ante la Corte Internacional de Justicia: El caso Gambia vs. Myanmar y el caso Sudáfrica vs Israel, reconociendo la posibilidad de invocar la responsabilidad en favor de los Estados no lesionados por la violación de obligaciones *erga omnes (partes) standing* en la medida en que éstos actúan como partícipes de un interés colectivo y beneficiarios individuales de la obligación violada.

1. El crimen del genocidio como norma *ius cogens* y obligación *erga omnes (partes) standing*

En aras de comprender operativamente el funcionamiento de las obligaciones *erga omnes partes* hay que remitirnos sucintamente a la aparición y evolución de las obligaciones *erga omnes*, para luego distinguirlas de las obligaciones *erga omnes partes* y comprender el *standing* emanado de aquellas.

Es comúnmente considerado por la doctrina como primer antecedente propiamente dicho del surgimiento de las obligaciones *erga omnes* el fallo de la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ) en el “Caso relativo a la Compañía Barcelona Traction, Light and Power,



Limited”.⁵⁴⁷ Luego de ciertas marchas y contramarchas de la jurisprudencia internacional, en la segunda sentencia del 5 de febrero de 1970, la CIJ en su párrafo 33 y 34 va a enunciar:

“[...] an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*. 34. Such obligations derive, for example, in contemporary international law, from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination. Some of the corresponding rights of protection have entered into the body of general international law (Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, p. 23); others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character.”

Como puede ser observado en este caso, aquí aparece por primera vez expresamente por la CIJ la distinción entre obligaciones de estado a estado, con respecto a aquellas obligaciones que son para con la comunidad internacional como un todo (*erga omnes*). Esto acontece debido a la importancia de los derechos involucrados y, en inmediata consecuencia, a la cuestión del interés jurídico que emanan para su protección por parte de todos los estados.

Entre los derechos de los cuales emergen este tipo de obligaciones la CIJ incluye en esta sentencia a la Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio (en adelante Convención sobre Genocidio). Este instrumento, adoptado el 9 de diciembre de 1948, que entro en vigor en 1951, declara el genocidio como un delito de derecho internacional en reconocimiento del daño que puede infligir a la humanidad la comisión del mismo. En este sentido, en las Reservas a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio Opinión Consultiva del 28 de mayo de 1951 la CIJ enuncio, a saber:

“[...] The Convention was manifestly adopted for a purely humanitarian and civilizing purpose. [...] In such a convention the contracting States do not have any interests of their own ; they merely have, one and, a common interest, namely, the accomplishment of those high purposes which are the *raison d'être* of the convention”.

En este estrato la CIJ explicita el valor fundamental de la Convención sobre el Genocidio para la comunidad internacional, su espíritu de defensa de los derechos humanos, del cual emergen normas *ius cogens* (normas imperativas que no admiten acuerdo en contrario) y obligaciones *erga omnes*. Cabe aclarar que las normas *Ius Cogens* y las obligaciones *erga omnes* se encuentran en íntima relación. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) en sus conclusiones en la identificación de las consecuencias legales de las normas *ius cogens* en derecho internacional general de 2019 va a declarar en su conclusión 17 y 23:

“Normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*) como obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones *erga omnes*)

⁵⁴⁷ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3. <https://www.icj-cij.org/case/50>



1. Las normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*) generan obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto (obligaciones *erga omnes*), en las que todos los Estados tienen un interés jurídico.
2. Todo Estado tiene derecho a invocar la responsabilidad de otro Estado por la violación de una norma imperativa de derecho internacional general (*ius cogens*), de conformidad con las normas sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.
[...]Sin perjuicio de la existencia o la aparición ulterior de otras normas imperativas de derecho internacional general (*ius cogens*), en el anexo del presente proyecto de conclusiones figura una lista no exhaustiva de normas a las que la Comisión de Derecho Internacional (en adelante CDI) se ha referido anteriormente como normas que han obtenido dicho estatus. [...]

A partir de lo expuesto, se puede deducir que las obligaciones *erga omnes* emergen del carácter fundamental de las normas que protegen, que revisten un interés en su cumplimiento para toda la comunidad internacional, aún sin estar “especialmente” afectada. Las obligaciones *erga omnes* están relacionadas con el ámbito de aplicación de las normas que revisten de mayor importancia (*ius cogens*). En este sentido, y como fue mencionado, la prohibición del genocidio reviste un interés compartido de la comunidad en su conjunto y que todos velan por proteger.

En el año 2001 la CDI presentó un Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos Internacionalmente Ilícitos. En la Primera parte de este, en su artículo 48, declara la posibilidad de la “invocación de la responsabilidad por un Estado distinto del Estado lesionado 1. Todo Estado que no sea un Estado lesionado tendrá derecho a invocar la responsabilidad de otro Estado de conformidad con el párrafo 2 si: a) La obligación violada existe con relación a un grupo de Estados del que el Estado invocante forma parte y ha sido establecida para la protección de un interés colectivo del grupo; o b) La obligación violada existe con relación a la comunidad internacional en su conjunto [...]”.

Este artículo brinda las herramientas para diferenciar dos tipos de obligaciones distintas: las obligaciones *erga omnes* (Punto b) y las obligaciones *erga omnes partes* (Punto a). Siendo estas últimas aquellas que emanan de un tratado multilateral y cuyo cumplimiento es de interés común de todos los estados parte de ese tratado. Estas obligaciones también protegen un interés colectivo (al igual que las obligaciones *erga omnes*) pero circunscripto a los estados parte del convenio multilateral. Es un derecho de los estados partes invocar, independientemente de que la violación de la convención de la que ambos forman parte los haya afectado o no “especialmente”, la responsabilidad del estado que ha incurrido en violaciones. Cabe aclarar que no toda obligación bajo un tratado multilateral constituye una obligación *erga omnes partes*, ya que no todo tratado multilateral establece un interés colectivo.

Por otro lado, en las obligaciones *erga omnes* la prerrogativa de invocar responsabilidad internacional por un interés colectivo no surge de un tratado necesariamente, sino por el hecho de ser parte de la comunidad internacional, y corresponde a cualquier Estado no necesariamente lesionado. La premisa subyacente es que las obligaciones *erga omnes* son obligaciones bajo el derecho internacional general, mientras que las obligaciones *erga omnes partes* son de origen convencional. Sin embargo, cabe identificar en el dictamen ya citado de la CIJ en el caso relativo a Barcelona Traction, que las obligaciones *erga omnes* “derive, for example, in contemporary international law, [...] Some of the corresponding rights of



protection have entered into the body of general international law (Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, p. 23); others are conferred by international instruments of a universal or quasi-universal character”. De aquí se infiere que las obligaciones *erga omnes* pueden emanar también de marcos convencionales.

En así como se identifica la íntima relación no excluyente entre las obligaciones *erga omnes* y las *erga omnes partes*, como una relación de influencia mutua. En este sentido, la prohibición del genocidio se considera tanto una obligación *erga omnes* como *erga omnes partes*, y ambos tipos de obligación coexisten en paralelo.

Tal como se clarifica esta relación, se procede a tratar la cuestión relativa al *standing*. La progresiva codificación que fue desprendiéndose del artículo 48 de la CDI, aún no hacía clara la cuestión de si la CIJ reconocía o no el *standing* de un tercer Estado para proceder en un caso contencioso en relación a una violación *erga omnes partes*. En este sentido, el *standing es la figura* que genéricamente se define como "el derecho a presentar una reclamación" o el derecho a "exigir el cumplimiento de una obligación". Para que un Estado pueda presentar una demanda frente a la CIJ debe poseer *standing*, que es un requisito de admisibilidad, aunque no el único.

Recién en el año 2009, con los casos de Obligación de Juzgar o Extraditar (Bélgica c. Senegal) se avanzó, aunque de a pequeños pasos, hacia una mayor claridad en el asunto. Es así como en este caso, la Corte basó su legitimidad para proceder con el principio *erga omnes partes*. En la Sentencia del 20 de julio del año 2012 la CIJ en su párrafo 68 expresó, a saber:

“[...] The States parties to the Convention have a common interest to ensure, in view of their shared values, that acts of torture are prevented and that, if they occur, their authors do not enjoy impunity. [...] All the other States parties have a common interest in compliance with these obligations [...]. That common interest implies that the obligations in question are owed by any State party to all the other States parties to the Convention. All the States parties “have a legal interest” in the protection of the rights involved (Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 32, para. 33). These obligations may be defined as “obligations *erga omnes partes*” in the sense that each State party has an interest in compliance with them in any given case.[...] In such a convention the contracting States do not have any interests of their own; they merely have, one and all, a common interest, namely, the accomplishment of those high purposes which are the *raison d’être* of the Convention.” (Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, p. 23.)”.

Sin embargo, este caso no terminaba de iluminar la cuestión del *standing* en su totalidad, debido a que, si bien la Corte clarificó que Bélgica tenía legitimidad por su estatus parte de un tratado *erga omnes*, Bélgica en un primer momento había sostenido estar especialmente afectado por la violación.

Por este sentido, el Caso Gambia vs Myanmar es un paso definitivo en el asentamiento del *standing* en las obligaciones *erga omnes partes* de la jurisprudencia de la CIJ. En 2019, Gambia inició procedimientos contra Myanmar ante la CIJ, alegando la responsabilidad de este de cometer actos de genocidio contra los Rohingya, una minoría étnica musulmana. En



este caso, 10 años después del Caso referido a la Obligación de juzgar o extraditar, la Corte finalmente emitió el fallo que logró eliminar muchas de las incertidumbres restantes. Esta decisión por la CIJ es un antecedente y sienta un precedente de suma importancia en el Derecho Internacional, y para el Derecho Internacional de Derechos Humanos principalmente. Sobre este último en particular, se ha evidenciado una gran proliferación de marcos convencionales de Derechos Humanos en tiempos recientes, pero, sin embargo, se presentaba cierta laguna e incertidumbre respecto a los mecanismos para asegurar o sancionar su efectivo cumplimiento, ya que éste dependía en gran medida de políticas de carácter interno que quedan librados a la arbitrariedad de los Estados. El reconocimiento explicitado de las obligaciones *erga omnes partes standing*, permite atenuar esa arbitrariedad y otorgar a estas convenciones herramientas para reducir el nivel de impunidad precedente. Este desarrollo asienta el reconocimiento de los derechos humanos como un interés común a todos, el cual debe ser protegido y exigido su cumplimiento por toda la comunidad internacional.

De esta forma, la emergencia de las obligaciones *erga omnes partes* y el reconocimiento de su *standing* se ha desarrollado a lo largo de muchos años, con avances, impasses y retrocesos. Posteriormente al caso Gambia vs. Myanmar, se observa el incremento de los procedimientos basados en obligaciones *erga omnes (partes)* presentados ante la Corte. En el marco de la emergencia de nuevos casos, se encuadra la denuncia de Sudáfrica a Israel de 2023 frente a la CIJ por alegadas violaciones de la Convención de Genocidio basándose en la doctrina *erga omnes partes standings* para insituir sus procedimientos.

Es así, como la idea de que existe en el ordenamiento internacional para los estados obligaciones debidas por el bien común (sea de las partes o de la comunidad intencional como un todo) presenta una clara evolución y desmarcamiento del derecho internacional clásico. Esto, porque eleva una lógica de predominancia de los valores comunitarios de humanidad y una proliferante institucionalización y democratización de las herramientas internacionales para la protección de este nuevo sujeto humano, aún por sobre la soberanía estatal entendida de forma hermética.

Este desarrollo debe comprenderse dentro de la evolución de un Derecho Internacional en constante tensión. La realidad denota que el pasaje de un Derecho Internacional Clásico a un Derecho Internacional más Contemporáneo a partir de 1945 no ha sido sino un esbozo de una potencialidad que ha experimentado vaivenes desde su momento de aparición. La emergencia de las obligaciones *erga omnes* y de las obligaciones *erga omnes partes standing* se enmarca sin lugar a dudas en esta compleja y oscilante evolución del Derecho Internacional.

En este sentido, el célebre jurista internacional Antônio Augusto Cançado Trindade (2021) reflexiona sobre la aparición del principio de humanidad en el derecho Internacional y en como éste permea toda la Convención contra el Genocidio, esencialmente orientada hacia las personas, yendo más allá de la perspectiva interestatal, en busca de una perspectiva humanista.

De esta forma, las obligaciones *erga omnes* son aquellas que emergen en este espíritu de protección de un valor común a la comunidad internacional, de un espíritu de protección de la humanidad. Entonces, se interpreta a la humanidad como sujeto titular de estos derechos, un sujeto que sin embargo, como se ha evidenciado, no posee *ius standi*, sino que sus intereses



deben ser elevados por un Estado, que aún no siendo perjudicado, interioriza el fundamental valor que tienen las obligaciones que están siendo violadas. En este sentido, la evolución del derecho internacional es progresiva y no lineal, y sin duda queda un largo camino para acompañar, crear y desarrollar un derecho internacional más contemporáneo, más efectivo y que sea más garante de los derechos humanos.

2. El Caso Gambia vs Myanmar:

La crisis de los rohinyás, se refiere a la limpieza étnica, persecución, asesinato y desplazamiento forzado de éste grupo minoritario musulmán que habita en Myanmar. Dicho pueblo ha sido víctima de graves crímenes, incrementándose la crisis desde el año 2017, obligando a miles de refugiados rohinyás a abandonar sus hogares y a huir a Bangladesh. Luego de esta oleada masiva de desplazados, la situación se volvió extremadamente preocupante para la comunidad internacional y se encendieron las alarmas humanitarias.

La preocupación por la situación de los rohinyás llevó a la Organización de Cooperación Islámica (en adelante OCI), organismo internacional que agrupa a estados de religión musulmana creado en 1969 y de la cual Myanmar no forma parte, a la creación, en 2018 de un Comité Ministerial ad hoc sobre violaciones de derechos humanos contra los rohinyás,

Este Comité presidido por Gambia debía ocuparse de garantizar justicia por las violaciones graves de las normas y principios internacionales humanitarios y de derechos humanos. La primera interpelación a Myanmar sobre la situación de los rohinyás, se produjo mediante la Resolución 4/46 en 2019. El gobierno de Myanmar reaccionó rechazando categóricamente el contenido de dicha Resolución negando la situación de limpieza étnica.

En la propia OIC se fue instrumentando sucesivamente la definición del objeto y contenido de la reclamación, al precisarse la acusación de verdaderas prácticas genocidas en variados textos, sobre la base de diversos informes emanados en el contexto multilateral.

En el marco del sistema universal de protección de los derechos humanos, la cuestión de las violaciones a los mismos en Myanmar tuvo una implicancia previa. En 2018, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas toma la determinación, luego de sucesivas resoluciones de condena, de crear la Misión Internacional Independiente de Investigación (en adelante FFM). Lo que se buscaba era investigar los abusos, que incluyen detención arbitraria, tratos inhumanos, violación, destrucción de bienes, etc. La Asamblea General en sucesivas resoluciones exhortaba a Myanmar a poner fin a la situación por las graves violaciones de los derechos humanos en las zonas habitadas por la población rohinyá.

Los diferentes informes publicados por la FFM han demostrado que los actos llevados adelante en detrimento de los rohingyas hacen referencia a la existencia de la comisión de crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y actos de genocidio. Estas y otras medidas tomadas en el seno de Naciones Unidas han desempeñado un papel fundamental, tanto en la activación como en la sustanciación de la iniciativa gambiana, en un proceso que se desarrolla en las sesiones de 2018 y 2019, haciendo especial referencia al hecho de que éstos crímenes dan lugar tanto a responsabilidad individual como a la responsabilidad del Estado. Se puede entonces afirmar que la iniciativa de la OIC tuvo repercusión en la propia FFM, tras constatar la existencia de evidencias en relación con la intención genocida del Estado de Myanmar contra la población rohinyá.



Como proyección de estos pronunciamientos, Gambia aprovechó sus intervenciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, para declarar universalmente su intención de activar la competencia contenciosa de la CIJ contra Myanmar, en virtud de la Convención sobre Genocidio, abogando por el desarrollo de esta vía. El 26 de septiembre de 2019 el vicepresidente de Gambia manifestó su intención de incoar la demanda, atribuyendo relevancia a la dimensión colectiva de la iniciativa:

“Gambia está dispuesta a dirigir esfuerzos concertados para presentar la cuestión de los rohinyás ante la CIJ, en nombre de la OCI, y pedimos a todos los interesados que apoyen ese proceso. Como comunidad mundial con conciencia, no podemos seguir haciendo caso omiso de la difícil situación de los rohinyás. Por ello, mi delegación aprovecha esta oportunidad para pedir a las Naciones Unidas, las naciones de ideas afines y las partes interesadas que sincronicen nuestros esfuerzos en la búsqueda de una solución justa, rápida y duradera a la crisis de los rohinyás”.⁵⁴⁸

El 11 de noviembre de 2019, Gambia en representación de la OCI, interpuso ante la Secretaría de la CIJ la demanda contra Myanmar: “Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide: The Gambia v. Myanmar”⁵⁴⁹ por la violación de varias disposiciones de la Convención sobre Genocidio, de la que ambos Estados son Parte. Esta acción procesal destaca la dimensión multilateral y colectiva en el diseño de entablar la reclamación judicial, en nombre de las comunidades y minorías musulmanas en aquellos estados no miembros de la CIJ con el objeto de preservar su identidad religiosa y cultural y sus derechos.

La citada solicitud exige a Myanmar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho Internacional y el cese inmediato de prácticas genocidas contra los rohinyás. Incluía también la solicitud de medidas provisionales, de acuerdo con el Artículo 41 del Estatuto de la Corte y los artículos 73, 74 y 75 del Reglamento, a fin de evitar que Myanmar incumpliera sus obligaciones mientras el caso estuviera pendiente.

Posteriormente, Gambia solicita a la demandada tomar todas las medidas posibles para prevenir actos de genocidio, conservar pruebas, abstenerse de cualquier acción que pudiera agravar o extender la disputa, y conceder acceso y cooperar con los organismos de NU que investigan presuntos actos genocidas. Peticiona además, que la Corte exija informar en un plazo de cuatro meses sobre las acciones adoptadas para cumplir con las medidas provisionales.

A su vez, Gambia adujo que la denegación sistemática de los derechos legales y las acciones de deshumanización contra el pueblo rohinyá como colectivo, por parte de Myanmar,

⁵⁴⁸ Asamblea General, septuagésimo cuarto período de sesiones, 8ª sesión plenaria, 26 de septiembre de 2019, Doc. A/74/PV.8, p. 33.

⁵⁴⁹ “Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide: The Gambia v. Myanmar”, consultado el 1 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/178/178-20191111-APP-01-00-EN.pdf>



violaban sus obligaciones en virtud de los Artículos I, II, III, IV, V y VI⁵⁵⁰ de la Convención sobre genocidio y fundamentó la competencia de la CIJ en su Artículo IX⁵⁵¹ que establece que serán remitidas a la competencia de la CIJ las controversias entre las partes contratantes, relativas a la interpretación, aplicación o ejecución de la Convención. Esta delimitación de jurisdicción y la admisibilidad de demandas presentadas ante la Corte por estados que no son los directamente lesionados se sustenta en la cláusula compromisoria, establecida en dicho artículo de la Convención, de la cual son partes tanto la demandante como Myanmar.

No obstante, si bien ninguno de los dos estados había formulado reservas al artículo IX, Myanmar esgrimió como argumento la reserva efectuada al artículo VIII cuyo contenido es el siguiente, a saber:

“Toda Parte contratante puede recurrir a los órganos competentes de las Naciones Unidas a fin de que éstos tomen, conforme a la Carta de las Naciones Unidas, las medidas que juzguen apropiadas para la prevención y la represión de actos de genocidio o de cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III”⁵⁵².

⁵⁵⁰ Artículo I: Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar. Artículo II: En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo. Artículo III: Serán castigados los actos siguientes: a) El genocidio; b) La asociación para cometer genocidio; c) La instigación directa y pública a cometer genocidio; d) La tentativa de genocidio; e) La complicidad en el genocidio. Artículo IV: Las personas que hayan cometido genocidio o cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III, serán castigadas, ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares. Artículo V: Las Partes contratantes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus Constituciones respectivas, las medidas legislativas necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, y especialmente a establecer sanciones penales eficaces para castigar a las personas culpables de genocidio o de cualquier otro de los actos enumerados en el artículo III. Artículo VI: Las personas acusadas de genocidio o de uno cualquiera de los actos enumerados en el artículo III, serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la corte penal internacional que sea competente respecto a aquellas de las Partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (9 de diciembre de 1948). Resolución 260 A (III). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Entrada en vigor el 12 de enero de 1951. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>

⁵⁵¹ Artículo IX: Las controversias entre las Partes contratantes, relativas a la interpretación, aplicación o ejecución de la presente Convención, incluso las relativas a la responsabilidad de un Estado en materia de genocidio o en materia de cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III, serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia a petición de una de las Partes en la controversia. Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (9 de diciembre de 1948). Resolución 260 A (III). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Entrada en vigor el 12 de enero de 1951. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>

⁵⁵² Artículo VIII, Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (9 de diciembre de 1948). Resolución 260 A (III). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Entrada en vigor el 12 de enero de 1951. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>



Además, según el argumento de Myanmar la reserva en cuestión impediría todo intento de aplicación de éste artículo. Por último, las objeciones preliminares a la jurisdicción de la Corte y a la admisibilidad de la solicitud presentada por ésta parte, fueron las siguientes: 1) Gambia no es el "demandante real"; 2) no existía una controversia entre las partes cuando Gambia inició el procedimiento; 3) Gambia no puede acudir válidamente al tribunal; y 4) Gambia carece de legitimidad para presentar el caso.

El 23 de enero del año 2020, la Corte se expidió sobre las medidas provisionales reconociendo la vulnerabilidad del pueblo rohinyá y ordenando a la parte demandada tomar todas las medidas para prevenir actos genocidas contra los rohinyás, así como medidas efectivas para evitar la destrucción de pruebas. La conclusión preliminar unánime de los jueces se fundamentó en la presunción de pruebas que sugieren que Myanmar violó la Convención sobre Genocidio, afirmando que los rohinyá se encuentran en una situación extremadamente vulnerable, enfrentando un grave riesgo de genocidio. Esta misma conclusión fue publicada en septiembre de 2021 (Noticias ONU, 2020) por la Misión Internacional Independiente de Investigación nombrada por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El 22 de julio del año 2022 la CIJ emite sentencia en el asunto relativo a la aplicación de la Convención sobre genocidio: caso Gambia vs. Myanmar. En el Summary of 22 July 2022 la CIJ afirmó:

“[...]All the States parties to the Genocide Convention thus have a common interest to ensure the prevention, suppression and punishment of genocide, by committing themselves to fulfilling the obligations contained in the Convention. Such a common interest implies that the obligations in question are owed by any State party to all the other States parties to the relevant convention; they are obligations *erga omnes partes*, in the sense that each State party has an interest in compliance with them in any given case. The common interest in compliance with the relevant obligations under the Genocide Convention entails that any State party, without distinction, is entitled to invoke the responsibility of another State party for an alleged breach of its obligations *erga omnes partes*. Responsibility for an alleged breach of obligations *erga omnes partes* under the Genocide Convention may be invoked through the institution of proceedings before the Court, regardless of whether a special interest can be demonstrated. If a special interest were required for that purpose, in many situations no State would be in a position to make a claim. It follows that any State party to the Genocide Convention may invoke the responsibility of another State party, including through the institution of proceedings before the Court, with a view to determining the alleged failure to comply with its obligations *erga omnes partes* under the Convention and to bringing that failure to an end[...].”

Luego de un análisis de su jurisdicción, la Corte aceptó que Gambia tenía *ius standi* emanado de la Convención sobre el Genocidio. De esta forma, con esta sentencia histórica la Corte finalmente termina de asentar y reconocer las obligaciones *erga omnes partes* y el *ius standi* emanado de éstas, que permite, de cumplirse con todos los requisitos de admisibilidad, presentar una demanda frente a la CIJ por un tercer estado no especialmente afectado ni vinculado al caso para proteger un interés común.



3. Caso de Sudáfrica vs Israel

Las políticas y prácticas llevadas a cabo por Israel particularmente en la Franja de Gaza, como respuesta a los ataques de Hamas del 7 de octubre de 2023, están siendo consideradas por varios estados de la comunidad internacional como presuntas violaciones graves al derecho internacional (DI), particularmente genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad. Dado que tanto los estados como los individuos pueden incurrir en responsabilidad internacional por la comisión de estas violaciones, los estados preocupados por la situación han recurrido a distintas instancias internacionales.

En el informe de la CIJ se expresa, a saber:

“Los actos y omisiones de Israel denunciados por Sudáfrica incluían matar a palestinos de Gaza, lesionar gravemente su integridad física y mental y someterlos a condiciones de existencia que acarrear su destrucción física. Según el demandante, [...] estos actos y omisiones “tienen carácter genocida, ya que se cometen con la intención específica requerida de destruir a los palestinos de Gaza como parte del grupo nacional, racial y étnico palestino más amplio”. En consecuencia, Sudáfrica alegó que la conducta de Israel en relación con los palestinos de Gaza infringía sus obligaciones dimanantes de la Convención. Sudáfrica sostuvo que “Israel, desde el 7 de octubre de 2023 en particular, no ha impedido el genocidio ni ha perseguido la instigación directa y pública al genocidio”, y que “Israel ha cometido, está cometiendo y corre el riesgo de seguir cometiendo actos genocidas contra el pueblo palestino en Gaza”⁵⁵³

En este caso, Sudáfrica presentó una demanda ante la CIJ (competencia contenciosa) acusando a Israel de violar, por medio de su accionar, la Convención sobre Genocidio, invocando la cláusula compromisoria, establecida en la propia Convención. Tal como se expresó en el caso anterior, la Asamblea General de las Naciones Unidas, por resolución 96 del año 1946, declara que el genocidio es un delito de derecho internacional contrario al espíritu y a los fines de Naciones Unidas. Esta resolución fue incluida como primer considerando en la Convención sobre Genocidio.⁵⁵⁴

En referencia a la presentación de Sudáfrica ante la CIJ, tal como también se hace referencia en el caso de Gambia vs Myanmar, la Convención sobre Genocidio del año 1948 prevé en su

⁵⁵³ Informe de la Corte Internacional de Justicia, 1 de agosto de 2023 a 31 de julio de 2024, Asamblea General, Documentos Oficiales, Septuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 4, consultado el 1 de septiembre de 2024, páginas 49 y 50. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/2024-10/2023-2024-es.pdf>

⁵⁵⁴ El artículo II establece:

“se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: a) Matanza de miembros del grupo; b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo (Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 1948).



artículo III⁵⁵⁵ que pueden surgir controversias entre los Estados partes relativas a la interpretación, aplicación o ejecución, incluso si se trata de la responsabilidad del Estado en materia de genocidio o en materia de cualquiera de los otros actos enumerados. Por su parte, el artículo IX de la Convención establece la jurisdicción obligatoria a la CIJ a petición de una de las partes en la controversia.

Ninguno de los Estados parte de la controversia, ni Sudáfrica ni Israel formularon reservas a la Convención citada, y a su vez, ambos estados son partes de la misma, a saber: Israel depositó su instrumento de ratificación en 1950, y Sudáfrica adhirió en 1998. De esta manera, se observa que el artículo IX se constituye como la cláusula compromisoria, ya que ambas partes prestaron a priori su consentimiento respecto a la competencia contenciosa de la CIJ y las implicancias que esta atribución podría conferir.

Con respecto al caso en sí, Sudáfrica presentó una demanda ante la CIJ por actos y omisiones de Israel con un presunto carácter genocida, el 29 de diciembre de 2023. La demanda contiene además la solicitud de indicar medidas provisionales con el fin de proteger los derechos del pueblo palestino de daños severos e irreparables, y para garantizar la interrupción por parte de Israel de los ataques militares, y el cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

Sudáfrica ha realizado un seguimiento riguroso de las disposiciones de la Convención, su interpretación y su aplicación, así como de la jurisprudencia de la CIJ y de otros tribunales internacionales, incluido el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda y la CPI. La demandante considera que es necesario ubicar los actos de genocidio en un contexto más amplio de la conducta de Israel hacia los palestinos, incluidas violaciones graves del DI como crímenes de guerra y de lesa humanidad. Ahora bien, exige plena responsabilidad ante el derecho internacional y solicita la condena a todas las violaciones del mismo cometidas por todas las partes, incluidos los ataques a civiles y la toma de rehenes contra Israel por parte de Hamas y otros grupos armados palestinos del 7 de octubre de 2023.

Mediante Resolución vinculante No 2024/6, el 26 de enero de 2024 la CIJ dicta medidas provisionales solicitando a Israel adoptar todas las medidas que se encuentren a su alcance para impedir que su ejército cometa delito de genocidio contra los palestinos de Gaza. Establece, además, prevenir y castigar cualquier comentario público que sea considerado incitación a cometer genocidio; garantizar el acceso humanitario y realizar la presentación de un informe a la Corte dentro de un mes de dictada la medida.

Ante la negativa por parte de Israel de acatar las medidas provisionales emitidas por la Corte y frente al agravamiento de la situación en la Franja de Gaza, particularmente el asalto militar a gran escala contra Rafah, el 12 de febrero del 2024, Sudáfrica realiza ante la CIJ una nueva presentación solicitando nuevas medidas provisionales urgentes. En respuesta a la petición, el 16 de febrero la CIJ reiteró la obligación de Israel de cumplir con las medidas provisionales

⁵⁵⁵ Artículo III: Serán castigados los actos siguientes: a) El genocidio) La asociación para cometer genocidio) La instigación directa y pública a cometer genocidio) La tentativa de genocidio; e) La complicidad en el genocidio (Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, 1948).



ordenadas en el mes de enero. Además, subrayó que el Estado de Israel sigue obligado a cumplir plenamente las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención sobre el Genocidio garantizando la seguridad de los palestinos en la Franja de Gaza.

Desde el inicio de la demanda, han presentado sus intenciones de declaración de intervención en la causa de Sudáfrica distintos estados de la comunidad internacional, en base a la aplicación del artículo 63 del Estatuto de la CIJ, a saber: Colombia, Libia, Nicaragua, México, Palestina, España, Turquía, Chile, Maldivas, y Bolivia. En sus declaraciones los estados adhieren plenamente a la postura de Sudáfrica en instan a la Corte a que se refuercen las solicitudes de medidas provisionales, dado el agravamiento de la situación de la población palestina y el incumplimiento por parte del Estado de Israel a las medidas solicitadas. Aquí se ve reflejado la utilización del recurso del ius standing partes como un recurso acordado y consensuado en la comunidad internacional para recurrir como herramienta de protección de intereses comunes garantizados en convenciones internacionales.

Los hechos que se suceden tienen que ver con esta situación de incumplimiento y del peligroso empeoramiento de la situación de la población civil de Gaza y de los demás territorios ocupados. Las medidas se condicen con esto. En este sentido, el 6 de marzo de 2024, Sudáfrica solicita nuevamente a la Corte que indique nuevas medidas provisionales o modifique sus medidas provisionales indicadas el 26 de enero de 2024, con referencia al Artículo 41 del Estatuto, así como a los artículos 75, párrafos 1 y 3, y 76, párrafo 1, del Reglamento de la Corte, ante la evidente situación de incumplimiento de Israel, que presentó sus debidas observaciones.

El 10 de mayo Sudáfrica solicita urgente un reforzamiento de las medidas ante la crisis insostenible de Gaza. El 24 de mayo, y ante la nueva solicitud presentada, la CIJ presenta su providencia y emite toda una serie de órdenes a Israel para su efectivo cumplimiento, reforzando las medidas ya solicitadas y emitiendo nuevos pedidos, en base a las obligaciones contraídas en virtud de la Convención sobre Genocidio, a saber:

“Detener inmediatamente su ofensiva militar, y cualquier otra acción en la provincia de Rafah, que pueda someter al grupo palestino de Gaza a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; Mantener abierto el paso fronterizo de Rafah para la prestación sin trabas y a gran escala de los servicios básicos y la asistencia humanitaria que se requieren con suma urgencia; Adoptar medidas efectivas para asegurar el acceso sin trabas a la Franja de Gaza de cualquier comisión de investigación, misión de determinación de los hechos u otro organismo de investigación al que los órganos competentes de las Naciones Unidas hayan encomendado la investigación de alegaciones de genocidio; y decide que el Estado de Israel debe presentar un informe a la Corte sobre todas las medidas adoptadas para dar efecto a la presente providencia en el plazo de un mes a partir de la fecha de esta”⁵⁵⁶

Conclusiones

⁵⁵⁶ Informe de la Corte Internacional de Justicia, 1 de agosto de 2023 a 31 de julio de 2024, Asamblea General, Documentos Oficiales, Septuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 4, consultado el 1 de septiembre de 2024, páginas 52 y 53. Disponible en:

<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/2024-10/2023-2024-es.pdf>



En la demanda de Gambia contra Myanmar el entorno multilateral ha jugado un papel importante en la iniciativa y en la propia configuración del objeto de la controversia, especialmente a través de los Informes presentados por la Misión Internacional Independiente de Investigación de las Naciones Unidas en 2018 y 2019 y de su respaldo mayoritario, lo cual ha contribuido de forma decisiva a su sustanciación.

En la sentencia del 22 de julio de 2022, la Corte Internacional de Justicia ha dado lugar al reconocimiento de la *actio popularis*, con la finalidad de que Myanmar cumpla con sus obligaciones *erga omnes partes* derivadas de la Convención sobre genocidio, manifestando que su decisión responde a la defensa de los derechos humanos, adaptándolos al medio multilateral. El caso Sudafrica vs. Israel es otro ejemplo de la práctica que se va consolidando en la comunidad internacional, como un recurso eficiente ante la Corte para la reclamación de la protección de intereses comunes.

La naturaleza multilateral de las obligaciones cuya violación se alega, en particular, su carácter *erga omnes partes*, otorga una dimensión colectiva, siendo colectivo el interés que subyace respecto del cumplimiento de dichas obligaciones. Aún quedan muchas cuestiones pendientes a resolver en relación al funcionamiento de las mismas. Sin embargo, en la actualidad podemos afirmar que la práctica se presenta con gran potencialidad, ampliando el acceso a la CIJ para casos donde las víctimas, de no existir esta obligación, estarían aún más desprotegidas.

Aún está por verse el impacto de esta expansión de acceso a la CIJ, el mismo presenta tanto ventajas prácticas y simbólicas como posibles perjuicios a la estabilidad y legitimidad del ordenamiento jurídico internacional.

Referencias bibliográficas

- Bonetto, Elisa Daniela. Conflicto entre Israel y el Estado de Palestina. Demandas de mayor efectividad de las instituciones internacionales. Análisis CIPEI. N°40 - 03/2024.
- Cançado Trindade, A.A. (2021). New Reflections on Humankind as a Subject of International Law. En Eboe-Osuji C., Emeseh E., Akinkugbe O.D., (Eds.) *Nigerian Yearbook of International Law* (Vol. 2018/2019). Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-69594-1_1
- Chow, P. Y. (2021). *On Obligations Erga Omnes Partes*. Georgetown journal of international law, Vol. 52.
- Cobos, R. R. (2021, 18 junio). La comunidad rohinyá: vulneración de Derechos Humanos y crímenes internacionales Rohinya's community: Human Rights violation and international crimes. <https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/678/344>
- Gaja, G. (2018). Claims Concerning Obligations Erga Omnes in the Jurisprudence of the International Court of Justice. En Pisillo Mazzeschi R., De Sena P., (Eds.) *Global Justice*,



Human Rights and the Modernization of International Law. Springer, Cham.
https://doi.org/10.1007/978-3-319-90227-2_3

- Hachem, A., Hathaway, O. A., & Cole, J. (2023). *A New Tool for Enforcing Human Rights: Erga Omnes Parties Standing*. Columbia Journal of Transitional Law, 62:2.
- Hamid, A. G. (2021). *The Rohingya Genocide Case (The Gambia v Myanmar): Breach of Obligations Erga Omnes Parties and the Issue of Standing*. IIUM Law Journal, Vol. 29 No. 1.
- Henderson, Christian, “The ICJ, Provisional Measures, and the Right of Self-defence: The Unspoken Relevance of jus cogens?”, *Opinio Iuris*, consultado el 15 de septiembre. Disponible en: <https://opiniojuris.org/2024/02/29/the-icj-provisional-measures-and-the-right-of-self-defence-the-unspoken-relevance-of-jus-cogens/>
- ILC, *Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens)*, UN Doc A/77/10, para 43, Conclusion 17 and 23.
- Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012, p. 422
- La CIJ rechaza objeciones preliminares a las demandas de Gambia en torno al incumplimiento de la Convención contra el Genocidio por parte de Myanmar – Investment Treaty News. (2022, 7 octubre). <https://www.iisd.org/itn/es/2022/10/07/icj-dismisses-the-preliminary-objections-over-thegambias-claims-regarding-myanmars-violation-of-the-genocide-convention-the-gambia-v-myanmar-yingsun/>
- La Corte Internacional de Justicia ordena a Myanmar proteger a los rohinyá del genocidio. (2020, 27 enero). Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2020/01/1468421>
- MAIS, J. (2023). *Obligations erga omnes as a basis of legal standing in international law*. [Master’s Thesis, Charles University: Faculty of Law].
- Mansour, Renad (2024). Will the war in Gaza become a breaking point for the rules-based international order? Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2024/01/will-war-gaza-become-breaking-point-rules-based-international-order> , consultada el 27 de enero de 2024
- Pastor Ridruejo, José Antonio. (2010). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Editorial Tecnos.
- *Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* (12 de diciembre de 2001). Adoptado por la CDI en su 53° período de sesiones (A/56/10) y anexoado por la AG en su Resolución 56/83.
- Tharoor, Ishaan (2024). The world confronts Israel over its occupation of Palestinian lands. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/world/2024/02/21/israel->



[occupation-palestine-gaza-un-icj-hearing/?utm_medium](https://www.unhcr.org/occupation-palestine-gaza-un-icj-hearing/?utm_medium) , consultada el 22 de febrero de 2024.

- TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S. y ESPÓSITO, C. (Dirs.), Los desafíos de la Corte Internacional de Justicia frente a los derechos humanos. III Jornadas sobre los nuevos retos de la Corte Internacional de Justicia, Wolters Kluwer Legal & Regulatory, Madrid, 2022, 274 pp.
- Tams, C. J. (2005). *Enforcing obligations erga omnes in international law*. Cambridge University Press (Vol. 44).
- Ukabiala, N., Pickard, D., & Yamamoto, A. (2020). Erga Omnes Parties before the International Court of Justice: From Standing to Judgment on the Merits. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, Vol. 27.2.

Referencias institucionales

- *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (The Gambia v Myanmar)*, ICJ Reports, 22 July 2022.
- Asamblea General Consejo de Seguridad, Décimo período extraordinario de sesiones de emergencia Septuagésimo noveno año, Tema 5 del programa, Medidas ilegales israelíes en la Jerusalén Oriental Ocupada y el resto del Territorio Palestino Ocupado. Cartas idénticas de fecha 14 de octubre de 2024 dirigidas al Secretario General, al Presidente de la Asamblea General y a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Observador Permanente del Estado de Palestina ante las Naciones Unidas, 15 de octubre de 2024, consultado el 16 de octubre de 2024. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/298/25/pdf/n2429825.pdf>
- Asamblea General, Septuagésimo noveno período de sesiones Tema 71 c) del programa provisional* Promoción y protección de los derechos humanos: situaciones de los derechos humanos e informes de relatores y representantes especiales. Situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, 1 de octubre de 2024. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en los territorios palestinos ocupados desde 1967, Francesca Albanese, El genocidio como supresión colonial. Consultado el 28 de octubre de 2024
Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n24/279/71/pdf/n2427971.pdf>
- *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3.
- *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados* (23 de mayo de 1969). U.N. Doc A/CONF.39/27, 1155 U.N.T.S. 331 (1969). En vigor desde el 27 de enero de 1980.
- *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (9 de diciembre de 1948). Resolución 260 A (III), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Entrada en vigor el 12 de enero de 1951. Disponible en:



<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>

- Informe de la Comisión de Derecho Internacional (71er período de sesiones, 2019). Capítulo V Normas imperativas de derecho internacional general (ius cogens). Asamblea General Documentos Oficiales Septuagésimo cuarto período de sesiones Suplemento núm. 10 (A/74/10).
- Informe de la Corte Internacional de Justicia, 1 de agosto de 2023 a 31 de julio de 2024, Asamblea General, Documentos Oficiales, Septuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 4, consultado el 1 de septiembre de 2024.
Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/2024-10/2023-2024-es.pdf>
- International Court of Justice. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel). <https://www.icj-cij.org/case/192> , consultada el 21 de febrero de 2024.
- International Court of Justice. Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Legal Consequences arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, disponible en: <https://www.icj-cij.org/case/186>, consultada el 07 de febrero de 2024.
- ORDER, APPLICATION OF THE CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE IN THE GAZA STRIP (SOUTH AFRICA v. ISRAEL) 24 MAY 2024 , visitado el 30 de mayo de 2024, disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/192/192-20240524-ord-01-00-en.pdf>
- Reservations to the Convention on Genocide, Advisory Opinion : I.C. J. Reports 1951, p. 15
- Resolución 56/83 Asamblea General de Naciones Unidas. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/478/00/pdf/n0147800.pdf>
- South Africa delivers evidence of Israel genocide to ICJ, Monday, 28 October 2024, consultado el 29 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.thepresidency.gov.za/south-africa-delivers-evidence-israel-genocide-icj>



El Derecho Internacional Ambiental como instrumento de poder en la geopolítica ambiental del Atlántico Sur – Acuerdo BBNJ, análisis parcial.

Pablo Martín Bonuccelli

pablobonuccelli@gmail.com

Facultad de la Armada Argentina
Universidad de la Defensa Nacional.

RESUMEN

Los intereses argentinos en el Atlántico Sudoccidental están amenazados. Hay indicios concretos de la evolución del soft law a derecho vinculante en materia ambiental con graves consecuencias de mediano y largo plazo para estos intereses.

Estados extrarregionales presentes en la región desarrollan acciones de geopolítica ambiental y buscan consolidarse como líderes globales. En este escenario se verifican numerosos casos en que las potencias asocian propios intereses geopolíticos a causas ambientales para impulsar sus objetivos.

Y la estrategia que es simple en apariencia, es muy compleja y escurridiza. En su elaboración, el Derecho Internacional constituye la herramienta de poder más eficaz, ultima ratio que consolida los logros del ambientalismo. En este caso se comentarán algunos aspectos del “Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional” (de ahora en más Acuerdo BBNJ o Acuerdo o BBNJ) como ejemplo que ilustra el uso de la cuestión ambiental y del derecho como instrumentos de construcción de poder. Una construcción perjudicial para los intereses argentinos en el Atlántico Sur.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

INTRODUCCIÓN

La geopolítica es resultado. Resultado que deviene de una serie de dinámicas y procesos históricos, políticos, económicos, culturales y sociales que interactúan y configuran la situación de poder y las relaciones entre naciones en un momento y lugar específicos. Es razonable pensar que la interacción consciente y coherente de un Estado sobre determinadas variables, estratégicamente seleccionadas, podrá incidir en estos resultados y lograr sus objetivos en un escenario determinado.

El Atlántico Sudoccidental representa para Argentina su continuidad como Nación y su chance de futuro. En él se insertan sus intereses más relevantes. Es un espacio de significativas dimensiones, que contiene recursos naturales valiosos y codiciados por muchos Estados extrarregionales. Los espacios sometidos a la disputa de soberanía por las Islas



Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, la Antártida, y la propia Patagonia se insertan con rol protagónico en dicho escenario.

Numerosas acciones de poder inteligente⁵⁵⁷ ejecutadas por más de 40 años, condujeron a la consolidación de un régimen jurídico orientado a la hegemonización de la altamar por parte de Estados poderosos. El derecho como instrumento de poder.

El “Acuerdo en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar relativo a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional” es la culminación de un trabajo minucioso con sentido estratégico, ejecutado por una serie de actores internacionales cuyos intereses en la región son opuestos a los del país.

Este texto abordará algunos aspectos controvertidos del Acuerdo BBNJ, centrados en la PARTE III. Fundamentalmente, la prohibición de formular reservas y sus consecuencias. Además, el efecto de facilitar el reconocimiento de carácter de Estado Ribereño del Atlántico Sur sobre los espacios disputados con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RU). Otro punto que se refiere es el debilitamiento de los derechos de soberanía conferidos por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay, 10 de diciembre de 1982 (en adelante la Convención). Posteriormente, algunos comentarios relacionados con el uso del Acuerdo BBNJ como instrumento de la Geopolítica Ambiental. Finalmente, se presentarán algunas consideraciones finales.

ACUERDO BBNJ

El 18 de junio pasado el gobierno, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución de la Nación Argentina (CN), firmó el mentado Acuerdo. La firma⁵⁵⁸ constituye una instancia previa a la ratificación y genera compromisos al Estado y suele ser un paso hacia dicho fin.

Es la misma Constitución que en su Disposición Transitoria Primera (incorporada por la Convención Constituyente en 1994 – texto ordenado por Ley 24.430 del 15 de diciembre de 1994) dispone que:

⁵⁵⁷ **Diplomacia pública: consideraciones teóricas.** Nicholas J. Cull: “El poder blando se considera cada vez más como un concepto fechado limitado. En el presente los analistas estadounidenses, incluidos Ernest J. Wilson y el propio Nye, hablan de una combinación dinámica de poder duro y poder blando con la que la diplomacia pública orienta políticas públicas, a lo que se ha apodado “poder inteligente””.

⁵⁵⁸ En **Derecho Internacional Público**, Tomo I, Ed. Zavallía, Moncayo, Vinuesa, Gutierrez Posse enseñan que “i) La firma: La firma del tratado tiene por objeto autenticar el texto; pero, además, los Estados negociadores pueden acordar que baste para expresar el consentimiento en obligarse (art. 12). Puede tener lugar en el acto de la adopción del texto o, en el caso de ciertos acuerdos multilaterales, diferirse hasta una fecha determinada¹⁸⁷ a fin de que los Estados negociadores, u otros Estados invitados especialmente para ello, puedan también firmar el texto. La expresión del consentimiento mediante la firma es típica de los llamados “acuerdos en forma simplificada”. A diferencia de la ratificación, la confirmación de una firma ad referendum no constituye la confirmación del tratado en sí, sino, simplemente, de la firma. En consecuencia, la confirmación da al Estado la caridad de signatario a partir de la fecha de la firma”.



“La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por ser parte integrante del territorio nacional.

La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino”.

Esta aclaración es relevante dado que el Acuerdo analizado representa un perjuicio para los intereses argentinos en el mar, genera precondiciones negativas para la recuperación del ejercicio pleno de la soberanía sobre los espacios de la Cuestión de las Islas Malvinas y, por lo tanto, tiene el potencial de conducir definitivamente el desmembramiento de la integridad territorial del país. Impactos que se proyectan a la Antártida y los espacios marítimos sometidos a jurisdicción.

¿CÓMO SE LLEGÓ AL ACUERDO?

Al Acuerdo BBNJ se llega luego de una ingeniería desplegada desde hace más de 40 años por un grupo de Estados desarrollados y con la impronta de procurar la clausura de los océanos y concentración de la disponibilidad de sus recursos. La consecuencia será, como señala Abruza⁵⁵⁹, “la marginación de los países en desarrollo del acceso a las pesquerías de alta mar en condiciones de equidad”. A ello se debería agregar una grave limitación del acceso a los recursos de los fondos marinos en general y, de los recursos genéticos marinos, en particular.

No debería sorprender tanto la aparición de este Acuerdo dado que varias voces de alerta se alzaron en todo ese tiempo y el país no reaccionó ni oportuna ni adecuadamente. Sin estrategia, Argentina se enfrenta hoy a una encrucijada compleja frente la eventual ratificación del Acuerdo cuyas consecuencias previsibles y probables son contrarias a los intereses argentinos y violatorias de la Constitución Nacional. Por otra parte, y no menos importante, no es posible señalar beneficios concretos a los intereses argentinos en todo el texto del acuerdo ni aclaraciones fundamentadas de quienes impulsan avanzar con el proceso de ratificación.

Es un acuerdo complejo, al que no se accede por medio de una lectura superficial. La terminología empleada y la forma de redacción de su texto imponen un detenido análisis para la comprensión de sus verdaderos efectos sobre las materias que aborda y más allá también.

Tiene 76 artículos y agrupa en 5 partes/ tópicos: **PARTE II - RECURSOS GENÉTICOS MARINOS, INCLUIDA LA PARTICIPACIÓN JUSTA Y EQUITATIVA EN LOS BENEFICIOS; PARTE III - MEDIDAS COMO LOS MECANISMOS DE GESTIÓN BASADOS EN ÁREAS, INCLUIDAS LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS; PARTE IV - EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL; PARTE V - CREACIÓN DE**

⁵⁵⁹ **NUEVOS DESAFÍOS Y CONFLICTOS DE INTERESES EN EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS VIVOS DEL MAR** - Armando Daniel Abruza (Asociación Argentina de Derecho Internacional, Anuario 2007).



CAPACIDAD Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA MARINA; PARTE VI - ARREGLOS INSTITUCIONALES.

El Acuerdo crea la Conferencia de Partes (COP) con una serie de potestades difusas, pero presumiblemente amplias, un Órgano Científico y Técnico, una Secretaría, un Mecanismo de Intercambio de Información y cuatro Comités.

LA PROHIBICIÓN DE HACER RESERVAS (Art. 70 BBNJ)

Argentina firmó el Acuerdo BBNJ. La firma conlleva, si no se establece otro procedimiento, la autenticación del texto. Es decir, a partir de la firma, el Estado firmante reconoce como auténtico y definitivo el texto.

No es un dato menor ya que a partir de ese momento el Estado ya asume un compromiso internacional con relación al texto que únicamente podría resguardar a través del mecanismo de las reservas, cuando esté permitido. Aunque aún en estos casos, su efecto es limitado.

Antes de proseguir con la temática de las reservas es necesario señalar que la ratificación es el acto definitivo por el cual un Estado se obliga a respetar las cláusulas de un tratado. En el caso del Acuerdo BBNJ la obligación jurídica nacerá para el Estado cuando deposite el instrumento de ratificación en poder del Secretario de las Naciones Unidas.

En el caso de Argentina hay un paso previo que es la facultad del Poder Legislativo que contiene el artículo 22 CN de “*Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales....*”. Es una instancia trascendente ya que el Congreso debe ser el espacio que evalúe detenidamente las ventajas y desventajas de comprometer internacionalmente al país con una eventual ratificación.

El Acuerdo BBNJ establece en su Artículo 70 con relación a las “Reservas y excepciones” que:

“No se podrán formular reservas ni excepciones al presente Acuerdo, salvo las expresamente autorizadas por otros artículos del presente Acuerdo”.

De la lectura del artículo es posible pensar que el Acuerdo contiene alguna autorización expresa. Sin embargo, no es así ya que en ninguna parte del texto se vuelve a mencionar la palabra “reserva”. Por lo tanto, no solamente están prohibidas, sino que tampoco existen casos específicos en que se las permite. Habría que ver de la interpretación de alguna otra disposición que pueda extraerse tal posibilidad. No obstante, no pareciera ser el objeto del tratado habilitar tales excepciones. La condescendencia de la fórmula empleada impone una lectura más cuidadosa de todo el texto.

Las reservas para Moncayo et al (1990, 112) son las “*declaraciones unilaterales que hacen los Estados, en el momento de obligarse por el tratado, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones de éste en su aplicación al reservante. Obedecen, generalmente, a la oposición que encuentran algunas cláusulas del tratado en el órgano interno del Estado encargado de autorizar el consentimiento*”.



Una reserva debe reunir los recaudos del artículo 19 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969). Es importante comprender los efectos de las reservas para lograr entender el impacto que representa para nuestro país la prohibición de formular reservas. El artículo 21 de la Convención establece los “Efectos jurídicos de las reservas y de las objeciones a las reservas”⁵⁶⁰.

Es dable concluir que la prohibición de formular reservas impide al país resguardarse de los efectos jurídicos de determinadas disposiciones que son contrarias a los intereses nacionales. Por ejemplo, cualquier reserva que pretenda hacerse con respecto a la Cuestión de las Islas Malvinas⁵⁶¹.

LAS DUDAS ACERCA DE LA CLÁUSULA DEL ARTÍCULO 6 “SIN PERJUICIO”

El artículo 6⁵⁶² es señalado por algunos sectores como una garantía para el país frente a la disputa de soberanía que mantiene con el Reino Unido.

De acuerdo con el texto del Acuerdo, el órgano abocado al considerar una determinada propuesta (por ejemplo, la designación de un área protegida), deberá tener presente que esta propuesta no podrá servir al propósito de alterar la relación entre las partes de una disputa de soberanía.

Sin embargo, al analizar el artículo junto con el inciso 7 del artículo 47⁵⁶³, se puede concluir que **el sistema crea una situación objetiva que favorece al ocupante actual**. Es decir que,

⁵⁶⁰ Art. 21, Parte II, Celebración y entrada en vigor de los tratados - SECCIÓN SEGUNDA, Convención de Viena sobre el derecho de los tratados del 23 de mayo de 1969.

“1. Una reserva que sea efectiva con respecto a otra parte en el tratado de conformidad con los artículos 19, 20 y 23:

a) modificara con respecto al Estado autor de la reserva en sus relaciones con esa otra parte las disposiciones del tratado a que se refiera la reserva en la medida determinada por la misma:

b) modificara en la misma medida, esas disposiciones en lo que respecta a esa otra parte en el tratado en sus relaciones con el Estado autor de la reserva.

2. La reserva no modificara las disposiciones del tratado en lo que respecta a las otras partes en el tratado en sus relaciones “inter se”.

3. Cuando un Estado que haya hecho una objeción a una reserva no se oponga a la entrada en vigor del tratado entre él y el Estado autor de la reserva, las disposiciones a que se refiera esta no se aplicaran entre los dos Estados en la medida determinada por la reserva”.

⁵⁶¹ La Cuestión de las Islas Malvinas, entendida como la disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, tiene su origen el 3 de enero de 1833 cuando el Reino Unido, quebrando la integridad territorial argentina, ocupó ilegalmente las islas y expulsó a las autoridades argentinas, impidiendo su regreso así como la radicación de argentinos provenientes del territorio continental. Desde entonces, la Argentina ha protestado regularmente la ocupación británica, ratificando su soberanía y afirmando que su recuperación, conforme el derecho internacional, constituye un objetivo permanente e irrenunciable.

⁵⁶² **Artículo 6** - Sin perjuicio – “El presente Acuerdo, incluida cualquier decisión o recomendación de la Conferencia de las Partes o de sus órganos subsidiarios, y cualesquiera actos, medidas o actividades realizados sobre la base de este, se entenderán sin perjuicio de cualesquiera reclamaciones de soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, incluida cualquier controversia en esos ámbitos, y no podrán invocarse como fundamento para hacer valer o negar tales reclamaciones”.

⁵⁶³ **Artículo 7**, inciso 7. “La Conferencia de las Partes podrá decidir solicitar al Tribunal Internacional del Derecho del Mar una opinión consultiva sobre una cuestión jurídica relativa a la conformidad con el presente Acuerdo de una propuesta sometida a la Conferencia de las Partes sobre cualquier asunto de su competencia. No se solicitarán opiniones consultivas sobre asuntos que sean competencia de otros órganos mundiales, re-



en el status quo, la posición del usurpador se ve robustecida por las potenciales acciones que pueda desarrollar en el marco del Acuerdo.

Una situación que sirve para ilustrar lo antedicho es la siguiente. Un Estado que sea parte del Acuerdo asume la obligación de llevar a cabo estudios de impacto ambiental, cuando sus proyectos – incluidos aquellos en sus espacios jurisdiccionales – puedan tener impacto en Alta Mar, espacio en el que rige (para el Estado parte) el Acuerdo. La presentación de proyectos apareja procesos de consulta, intercambio de información y toma de decisiones.

Si se trata, por ejemplo, del Reino Unido en los espacios de las Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur y espacios marítimos correspondientes, que usurpa, ejerce poder y, sobre el que media una disputa de soberanía, el proceso de consulta constituirá lo que para Alejandro Canio sería **“una expresión de riberaneidad”**, y **“estaríamos en presencia de un nuevo escenario jurisdiccional creado en favor del ocupante, mientras que la otra parte en la controversia no tendría elementos para defender su posición”**⁵⁶⁴.

De ello se concluye la imposibilidad de efectuar reclamos de soberanía, la no consideración por parte de los órganos del Acuerdo de las disputas, más la imposibilidad de hacer reservas, conduce a la creación de una situación objetiva que brinda al Reino Unido la posibilidad de su reconocimiento en la comunidad internacional como Estado ribereño en el Atlántico Sur.

Siguiendo al Dr. Canio en su texto ya referido, **“En términos simples, desde que los órganos del Acuerdo no interferirán en disputas de soberanía, cada medida que tome el ocupante en un área en disputa (en este caso, el Reino Unido) no podrá ser cuestionada por la República Argentina y será reconocida por todas las Partes en el Acuerdo, en contradicción con la posición argentina en relación con la Cuestión de las Islas Malvinas, plasmada en la Constitución Nacional”**.

De aquí surge la primera externalidad negativa y, se aprecia, la más grave que es el reconocimiento como estado ribereño del Reino Unido por los Estados parte del Acuerdo BBNJ.

OTROS MECANISMOS DEL ACUERDO QUE CONTRIBUYEN EL RECONOCIMIENTO DEL REINO UNIDO COMO ESTADO RIBEREÑO

En este caso no se trata del reconocimiento de Estado entendido como el acto discrecional y declarativo por el que se constata de modo expreso o implícito la existencia de un nuevo

gionales, subregionales o sectoriales, ni sobre asuntos **que entrañen necesariamente el examen concurrente de una controversia respecto de la soberanía u otros derechos sobre un territorio continental o insular o una reclamación al respecto**, o sobre el estatus jurídico de una zona para dilucidar si situada dentro de la jurisdicción nacional. En la solicitud se indicará el alcance de la cuestión jurídica sobre la que se solicita la opinión consultiva. La Conferencia de las Partes podrá solicitar que la opinión se emita con carácter urgente”.

⁵⁶⁴ ANÁLISIS SOBRE EL ACUERDO EN EL MARCO DE LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR RELATIVO A LA CONSERVACION Y EL USO SOSTENIBLE DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA MARINA DE LAS ZONAS SITUADAS FUERA DE LA JURISDICCION NACIONAL – TRABAJO NO PUBLICADO A LA FECHA. Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Chubut (FRCH-UTN). Grupo de Investigación y Desarrollo Tecnológico e Acuicultura y Pesca (GIDTAP-UTN); Argentina.



Estado y que se manifiesta en la voluntad de considerarlo sujeto del derecho internacional capacitado para mantener relaciones con otros sujetos.

Se trata del reconocimiento de la calidad de “Estado ribereño” al RU en un espacio sometido a una disputa de soberanía planteada y abordada desde la perspectiva del Derecho Internacional en el ámbito de las Naciones Unidas⁵⁶⁵.

El Acuerdo BBNJ, ofrece al RU una posibilidad concreta de fortalecer su calidad de actor regional como Estado ribereño. Posibilidad que, como se indicó anteriormente, se robustece con los artículos 6 y 47.7, además de la prohibición de hacer reservas contenida en el artículo 70.

Las partes III (MEDIDAS COMO LOS MECANISMOS DE GESTIÓN BASADOS EN ÁREAS, INCLUIDAS LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS) y IV (EVALUACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL) del Acuerdo establecen procedimientos de consultas amplios que incluyen, entre otros, a los Estados ribereños.

En el caso de la Parte III este proceso de consultas puede y debe ser iniciado por un Estado o grupo de estos que proponen la designación de un mecanismo de gestión espacial en Alta Mar. Es contundente el inciso 4.h) del mismo artículo 19 al disponer que la propuesta deberá contener, entre otros elementos, como elemento clave:

“h) Información sobre las consultas celebradas con los Estados, incluidos los Estados ribereños adyacentes, o los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes, en su caso;”.

Es decir, basta solo para que un Estado impulse la creación de un área marina protegida en espacios objeto de la controversia y efectúe una consulta formal al RU, como parte del proceso establecido en el Acuerdo BBNJ, para que opere la concreción de tal reconocimiento. Este escenario se agrava si se tiene en cuenta el importante despliegue geopolítico del RU.

Algo similar ocurre con la Parte IV. El artículo 32 que establece un procedimiento de “Notificación y consultas públicas” que obliga a los Estados que proyecten actividades con el potencial de impactar en espacios situados más allá de las jurisdicciones nacionales a

⁵⁶⁵ “La Cuestión Malvinas ha sido calificada por las Naciones Unidas como un caso de descolonización colonial especial y particular, donde subyace una disputa de soberanía y por ende, a diferencia de los casos coloniales tradicionales, no resulta aplicable el principio de libre determinación de los pueblos.

En fecha 16 de diciembre de 1965 la Asamblea General adoptó la resolución 2065 (XX), a través de la cual reconoció la existencia de una disputa de soberanía entre la Argentina y el Reino Unido e invitó a ambos países a entablar negociaciones para encontrar una solución pacífica y definitiva a la controversia, teniendo en cuenta los intereses de los habitantes de las islas. Desde entonces, más de 40 resoluciones de la Asamblea General y del Comité Especial de Descolonización han reiterado este llamado.

Además de las sucesivas resoluciones de la Asamblea General y el tratamiento de la Cuestión en el Comité de Descolonización, la Argentina cuenta con el firme respaldo de los países de América Latina a sus legítimos derechos de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, y el llamado a la reanudación de negociaciones es compartido por la Organización de Estados Americanos, el G77 más China, y otros foros multilaterales y regionales.



consultar, entre otros, a los “Estados ribereños adyacentes y cualesquiera otros Estados adyacentes a la actividad cuando sean Estados potencialmente más afectados”⁵⁶⁶.

Una aclaración sobre este punto. Los efectos del reconocimiento de la calidad de Estado ribereño, en los ejemplos mencionados trascenderá, incluso, la vigencia del propio Acuerdo. Ello porque se opera en el acto y con la sola aquiescencia de los demás Estados parte, con independencia del marco jurídico que contiene al acto.

SEGUNDA EXTERNALIDAD NEGATIVA: RATIFICAR EL ACUERDO BBNJ IMPLICA APARTARSE DE LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL DERECHO DEL MAR

El artículo 5 del Acuerdo BBNJ no ahorra elogios a la hora de señalar a la Convención como la norma rectora, afirmando que:

“...Nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo perjudicará los derechos, la jurisdicción y los deberes que corresponden a los Estados en virtud de la Convención, incluso con respecto a la zona económica exclusiva y la plataforma continental dentro de las 200 millas marinas y más allá...”.

Además, dispone que se promueva la coherencia y coordinación con los diferentes marcos normativos que puedan coexistir en un espacio. Sin embargo, el artículo 8 del Acuerdo BBNJ en lo relativo a la “Cooperación internacional”, dispone lo siguiente:

“Las Partes cooperarán en el marco del presente Acuerdo para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional, incluso a través del fortalecimiento y la intensificación de la cooperación con, y la promoción de la cooperación entre, los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes con miras a lograr los objetivos del presente Acuerdo”.

Sentando la base de la cooperación y la importancia de lograr los objetivos del Acuerdo, el inciso 2do profundiza ese compromiso al imponer que:

“Las Partes se esforzarán por promover, según proceda, los objetivos del presente Acuerdo cuando participen en la toma de decisiones en el contexto de otros instrumentos o marcos jurídicos pertinentes u órganos mundiales, regionales, subregionales o sectoriales competentes”.

Los Estados parte tienen el deber de cooperar. El artículo 17 de la PARTE III - MEDIDAS COMO LOS MECANISMOS DE GESTIÓN BASADOS EN ÁREAS, INCLUIDAS LAS ÁREAS MARINAS PROTEGIDAS, establece los “Objetivos”. El objetivo b) del Acuerdo dispone que es un objetivo el de “Reforzar la cooperación y la coordinación en el uso de los

⁵⁶⁶ **Acuerdo BBNJ – Parte IV, artículo 32 inciso 1.** “Las Partes se asegurarán de que las actividades proyectadas sean objeto de notificación pública oportuna, entre otras vías mediante su publicación a través del Mecanismo de Intercambio de Información y a través de la secretaría, y de que todos los Estados, en particular los Estados ribereños adyacentes y cualesquiera otros Estados adyacentes a la actividad cuando sean Estados potencialmente más afectados, así como los interesados, dispongan, en la medida de lo posible, de oportunidades planificadas y efectivas y con plazos precisos para participar en el proceso de evaluación de impacto ambiental”.



mecanismos de gestión basados en áreas, incluidas las áreas marinas protegidas, entre los Estados, los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes;”.

La cooperación con el logro de los objetivos del Acuerdo representa una carga que los Estados parte deben honrar. Habría que analizar qué podría suceder, por ejemplo, con un área protegida de Alta Mar en el Área Adyacente a la ZEE argentina, destinada a la protección del calamar *Illex argentinus* y la COP entienda que es necesario reducir las capturas en la ZEE para alcanzar los objetivos de conservación del AMP BBNJ propuestos y aceptados (por consenso o por mayoría). Cabría preguntarse sobre el verdadero alcance del deber de cooperación internacional que el Acuerdo contiene.

Valga para ilustrar esta preocupación que Chile⁵⁶⁷, al ratificar el Acuerdo BBNJ (20 de febrero de 2024) hizo en una extensa declaración (recordemos que las reservas están prohibidas y en este caso sería solo una declaración con un alcance jurídico indefinido) acerca de este punto. En todo el texto de su declaración deja entrever que el Acuerdo BBNJ no impactará negativamente en los espacios sujetos a los derechos de soberanía enunciados en la Convención.

No obstante, a la fecha no es posible determinar el verdadero alcance del deber de cooperación internacional y su eventual influencia en espacios sometidos a la jurisdicción de los Estados ribereños. De la misma manera, tampoco es prudente minimizarlo.

GEOPOLITICA AMBIENTAL

El Atlántico Sudoccidental es, en general, un escenario geopolítico relevante para la comunidad internacional y, en particular, lo es para Argentina. La presencia de actores estatales extrarregionales es un hecho. El nivel de conflictividad (de baja intensidad) de las partes contendientes es verificable. Argentina, lejos de ser protagonista de su espacio, se presenta como un espectador desinteresado.

El Acuerdo BBNJ genera dos grandes brazos ejecutores de sus objetivos: los stakeholders o grupos de interés, por un lado, y los instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes (IFBs, por sus siglas en inglés).

A través de los primeros, se consolidó la presencia con voz y voto de un actor cuya subjetividad todavía es difusa, pero todo hace suponer que fortalecerá su rol y su participación conforme avance el tiempo. Dentro de este grupo están las organizaciones no gubernamentales (ONG).

⁵⁶⁷ https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=en

The Republic of Chile declares that the provisions of the Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction shall be applied and interpreted in accordance with the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982. Therefore, the Republic of Chile understands that the Agreement is without prejudice to the sovereign rights, jurisdiction and powers of coastal States under the Convention.....



Las ONGs como verdaderos agentes del cambio social tuvieron la habilidad de capitalizar el reconocimiento de la opinión pública en base a virtudes como la credibilidad, transparencia, intereses comunes o generales, y su independencia de poderes centralizados. Lideran el discurso de la protección ambiental y lograron, incluso, menores niveles de exigencia en cuanto a su desempeño.

La opinión pública, en materia ambiental, ha descartado al Estado como garante. Ello sin considerar, con debida atención, que el Estado debe articular diversos intereses y, en ese sentido, el factor ambiental es uno más entre estos. Su abordaje se realiza siempre de una perspectiva que engloba todos los asuntos de interés estatal, a diferencia de las ONG.

Estos actores han impulsado objetivos propios en algunos casos y, en otros, se sumaron a causas comunes con gobiernos. Gobiernos que despliegan estrategias de geopolítica conscientes y coherentes en el tiempo.

En la geopolítica ambiental el foco de la acción (no los intereses ulteriores) se corre de los territorios y los recursos para centrarse en la habilidad de consolidar un liderazgo capaz de impulsar las soluciones globales más urgentes. En estas acciones emplean el poder inteligente como concepto “superador” del poder blando. Para algunos autores el concepto de poder blando de Joseph Nye tiene connotación negativa, dado que impulsa “*La intervención de un Estado en todos los espacios de actuación posible para obtener lo que quiere*”. Una idea que en su momento y desde el PDV estratégico era excelente. En la actualidad es un concepto negativo para algunos autores.

Y estas acciones de geopolítica ambiental no son otra cosa que apropiarse de causas que impactan por la sensibilidad social que generan y, a través de éstas, cumplir sus objetivos sea a través de la cooperación internacional, la diplomacia ambiental, la competencia por recursos o la protección de la seguridad nacional.

El uso de causas políticamente correctas favorece el despliegue de esta geopolítica ambiental. El RU evidencia una gran habilidad para ejercerla. Se vale del apoyo de las ONG’s y consolida así, un rol regional políticamente correcto.

La geopolítica ambiental expresa una variable más de la geopolítica pero no es necesariamente ambientalismo. Es la forma en que ese ambientalismo se incorpora a los aspectos que vinculan a los estados con la geografía. Y como consecuencia, se convierte en una herramienta más para construir contextos geopolíticos.

Las formas y la corrección política se imponen y van dando lugar al desarrollo de nuevos conceptos políticos y sociológicos que permitan definir con nuevos nombres a viejas tácticas que emplean los Estados para obtener los resultados esperados. Hoy nos referimos al poder inteligente como la amalgama entre el poder blando, el poder duro y la diplomacia pública.

Y la diplomacia pública⁵⁶⁸ es un mecanismo para desplegar el poder blando que se enfoca en el público internacional. Es decir, relaciona a un Estado con la población de otro, ya no con

⁵⁶⁸ El British Foreign and Commonwealth Office (FCO) da una definición práctica de la diplomacia pública indicando que se trata del “*proceso para alcanzar las prioridades estratégicas internacionales de Reino Unido mediante el compromiso con el público en ultramar*”.



sus autoridades. Se valen, para ello, de diversos instrumentos. En geopolítica ambiental emplean con frecuencia a las ONG, organizaciones con voces activas en el extranjero y con mayor prestigio en la opinión pública que los gobiernos tradicionales.

El otro brazo ejecutor que brinda y blinda la potencia del Acuerdo BBNJ (no olvidemos que el derecho es un instrumento de poder) radica en los “**instrumentos y marcos jurídicos pertinentes y los órganos mundiales, regionales, subregionales y sectoriales competentes**”. Unas 26 veces menciona el Acuerdo a esta poco asequible mezcla de normas jurídicas, lineamientos y planes de acción. Incluye desde los convenios de aplicación que impactaron severamente a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), pasando por discursos y propuestas del ambientalismo y, finalizando, con los esquemas cooperativos que quieren proponer como vinculantes a todas las naciones (Organismos regionales de ordenación pesquera – OROP).

Pues de eso se trata, a partir de la ratificación del Acuerdo, lo más probable es que el Estado argentino deba, en aras del “*fortalecimiento e intensificación de la cooperación*”⁵⁶⁹ que impone el artículo 8.1, adecuar su marco jurídico a normas que, por contrarias a los intereses argentinos, no fueron ratificadas en su oportunidad. Significaría un cambio de posicionamiento internacional que, por su gravedad e impacto puertas adentro, debe contar con un profundo análisis y estar respaldado en una estrategia consensuada.

Argentina no parece reaccionar ante las amenazas de la geopolítica ambiental que despliega, de manera consciente y coherente el Reino Unido en aras de lograr el reconocimiento internacional como Estado ribereño en el Atlántico Sur, a partir de la ocupación ilegal de las Islas Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur y espacios marítimos correspondientes.

CONSIDERACIONES FINALES

El Atlántico Sudoccidental representa para Argentina su continuidad como Nación y su chance de futuro. En él se insertan sus intereses más relevantes. Es un espacio de significativas dimensiones, que contiene recursos naturales valiosos y codiciados por muchos Estados extrarregionales. La falta de una estrategia es determinante para la consolidación de estos actores.

El despliegue de acciones de geopolítica ambiental por parte del Reino Unido en el Atlántico Sur, incluyen acciones diversas de poder inteligente. La diplomacia directa, ensayada sobre nuestra sociedad a partir de actores sociales no estatales, como las ONGs, han permeado en muchos casos la posibilidad de discernimiento y ello conduce a apoyar numerosas convocatorias sin el entendimiento de sus graves consecuencias.

Es vital para nuestro país el diseño e implementación de una estrategia integral para el Atlántico Sur que sea razonable y de manera consensuada con los actores relevantes de la sociedad y acorde a las pautas de orden público que fija la Constitución Nacional. Una estrategia que resuelva si la atomización de competencias que sostiene hace años ha sido positiva para la gestión de los intereses argentinos en el mar. O, por caso, si la situación socioeconómica del país posibilita un ejercicio eficiente de sus derechos sosteniendo

⁵⁶⁹ Artículo 8.1



logísticamente cuatro flotas marítimas: Armada Argentina, Prefectura Naval, Instituto de Investigación y Desarrollo Pesquero y, Área Marinas Protegidas.

Un resultado de geopolítica ambiental ventajoso para el RU lo constituye el Acuerdo BBNJ. Desde la perspectiva argentina, es una grave amenaza se cierne sobre los intereses nacionales en el Atlántico Sur. La ratificación del Acuerdo BBNJ constituirá un golpe significativo para la posición del país de cara a la disputa de soberanía por las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur (y sus espacios marítimos correspondientes) con repercusiones en la Antártida, y la propia Patagonia.

En ese sentido, algunos puntos que se mencionaron en este trabajo permiten afirmar que **el Acuerdo crea una situación objetiva** que favorece la posición del Reino Unido en la disputa de soberanía y facilita que, mediante diversas acciones habilitadas por el texto, se generen expresiones de riberaneidad⁵⁷⁰ que favorecerán el reconocimiento del rol de Estado ribereño del Atlántico Sur.

Es esencial un análisis multidisciplinario del Acuerdo antes de avanzar en el proceso porque se trata de un proceso que modificará posturas tradicionales de la República Argentina con relación al mar y afectará, incluso, cláusulas de la Constitución Nacional.

Argentina debe decidir ser protagonista o espectador de su espacio vital y chance de futuro que es el Atlántico Sur.

⁵⁷⁰ Ídem 8.



El PCCh y su relación con los partidos comunistas de América Latina: El caso argentino.

María Jorgelina Gimenez Ruiz

gimenezruizjorgelina@gmail.com

OPEA (Observatorio de Política Exterior Argentina)

Mesa: “Una propuesta de agenda dentro del escenario internacional: la mirada desde el OPEA”

Resumen: El trabajo examina la relación entre el Partido Comunista Chino (PCCh) y los partidos comunistas de América Latina, con un enfoque especial en el Partido Justicialista (PJ) de Argentina. Aporta un análisis de la política exterior al considerar la influencia de las relaciones partidarias en las dinámicas entre Estados, desde un enfoque descriptivo y analítico para entender estas interacciones. Desde la conferencia de Bandung en 1955, el PCCh ha forjado vínculos con América Latina a través de tres modelos: el revolucionario de Mao, el reformista de Deng, y el modelo de "comunidad de destino compartido". Estos enfoques reflejan un tránsito desde una diplomacia ideológica y no oficial hacia una cooperación pacífica e integral, mediante el despliegue de la "diplomacia partidista" para estrechar lazos con partidos políticos. América Latina, con su arraigada tradición democrática y pluralista, enfrenta desafíos al interactuar con China debido a sus diferencias en sus estructuras políticas. Casos como México y Cuba muestran la influencia del maoísmo en movimientos locales, aunque con trayectorias variadas. En Argentina, la afinidad ideológica entre el PCCh y el PJ ha tenido una relación que fue madurando y que ha logrado traducirse en una cooperación continua en comercio, inversión y cultura.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, del 4 al 7 de noviembre de 2024.

I. Introducción

El retorno de la República Popular China al centro del poder mundial y su creciente influencia internacional son fruto de la dirección y de las estrategias implementadas por el Partido Comunista de China (PCCh).

El PCCh es catalogado por muchos autores como la máxima organización política de la etapa contemporánea, capaz de impulsar la proyección externa del país asiático de forma acertada, sirviendo de modelo organizacional para otros partidos políticos en regiones pertenecientes, principalmente, al sur global. Al mismo tiempo es percibido como amenaza a los intereses de organizaciones partidarias de Estados ubicados o afines a los intereses del norte global⁵⁷¹.

Se trata de un partido centenario que se ha abocado en un primer momento a reordenar internamente el Estado, mediante la participación “en todos los aspectos de la vida política y social de China hasta tener un lugar protagónico en la fundación de la República Popular en 1949” (Staiano y Bogado, 2021, pág 420)⁵⁷². Tras el nacimiento de China como Estado

⁵⁷¹ Se puede observar esa percepción, principalmente, en el Partido Republicano de Estados Unidos, pero también en partidos latinoamericanos cuyas ideas son distantes a la base ideológica del PCCh.

⁵⁷² “100 años del Partido Comunista de China y sus principales estrategias de cooperación con América Latina” pág. 420



soberano el 10 de octubre de 1949, se produjo una simbiosis entre el partido en el poder y el Estado. De acuerdo con la explicación de Bogado y Staiano (2021) “una fusión del partido con el Estado”⁵⁷³, condicionando ambas estructuras en su ejercicio interno y externo. El condicionamiento fue tal que el control de la agenda externa a manos del PCCh ha desplazado en las funciones a otros organismos que, en el caso de los sistemas políticos occidentales, recae en órganos ministeriales. Así desde el XIX Congreso Nacional del PCCh de 2017, y con Xi Jinping en el poder, la influencia del PCCh en la política exterior de China es total, ya que “el partido ejerce un control directo sobre la agenda exterior, en detrimento del Ministerio de Asuntos Exteriores y de otros órganos del Estado” (Konrad Adenauer, 2021, pág 8-10)⁵⁷⁴.

En este contexto, la relación del país asiático con partidos políticos extranjeros se convirtió en un eje prioritario para la construcción de un "nuevo tipo" de relaciones internacionales. Los vínculos partidarios que se fueron estableciendo compartían un factor común: el comunismo. Inicialmente, los acercamientos se realizaron con partidos políticos comunistas, independientemente de si su preferencia era un socialismo liderado por la URSS o por China. Sin embargo, con el tiempo, la dinámica de estas relaciones llevó a que los vínculos más estables se consolidaran con aquellos partidos que mostraban una inclinación hacia el socialismo con características chinas.

Esta vertiente surgió de la misma autopercepción del partido al presentarse como un partido comunista con características chinas fruto de la combinación entre teorías marxistas occidentales con la tradición y la cultura de una sociedad milenaria (Bogado y Staiano, 2021)⁵⁷⁵.

Las relaciones internacionales de “nuevo tipo” entonces parten de la base de dos nociones principales: el desarrollo pacífico y el principio *win-win* como núcleo para conformar una comunidad de destino compartido para la humanidad (Staiano y Bogado, 2021, pág 423). A los que se le suma el concepto de *tianxia*⁵⁷⁶ 天下 que deriva del término *tiankong* 天空 “cielo” en español, concepto que refiere a la inclusión de todos los pueblos bajo el cielo, los cuales comparten valores morales comunes que les permiten asegurar la coexistencia pacífica.

Desde una visión negativa este afán es percibido como una estrategia para lograr un nuevo orden mundial que sea afín a los intereses chinos de desplazar el poder en todas sus formas de Occidente a Oriente posicionando a la República Popular de China como el nuevo poder hegemónico. En este sentido, las lecturas occidentales son homogéneas al sostener que el acercamiento de China a las distintas regiones del sur global y especialmente América Latina corresponde al despliegue de *soft power* en beneficio propio “divulgar una imagen amable de

⁵⁷³ Ibidem, pág. 421

⁵⁷⁴ Fundación Konrad Adenauer (2021) “El arte de hacer amigos: Cómo el Partido Comunista chino seduce a los partidos políticos en América Latina” de enero de 2021, págs. 8-10. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/resrep30730.5>.

⁵⁷⁵ “100 años del Partido Comunista de China y sus principales estrategias de cooperación con América Latina” pág. 420.

⁵⁷⁶ “Tiānxià” (天下) es un término chino que se traduce literalmente como “bajo el cielo” o “todo lo que está bajo el cielo”. Históricamente, en la cultura china, “tiānxià” se refería al mundo entero o al territorio bajo el dominio de un gobernante, implicando la idea de un mundo unificado bajo una autoridad legítima. En un contexto más amplio, “tiānxià” también puede representar el concepto de orden mundial o la civilización global bajo un sistema armonioso, donde todos los territorios y pueblos están interconectados bajo un principio común de paz y armonía. Este concepto ha tenido una influencia profunda en la visión de la política, la diplomacia y la filosofía en la historia china. Para un mayor abordaje ver: Simonoff (2021). Autonomía y tianxia como conceptualizaciones conosureñas y chinas de las relaciones internacionales”.



China y promover la equivalencia moral entre el PCCh y los partidos políticos democráticos de Occidente” con el fin de “contribuir a poner los cimientos de un eventual cambio en el orden mundial” (*Konrad Adenauer, 2021*)⁵⁷⁷.

Con el objetivo de poder profundizar la relación del PCCh con las organizaciones partidarias de América Latina, es necesario realizar un par de aclaraciones previas: la visión teórica clásica de las relaciones internacionales, que se fundamenta en el realismo y teorías similares, establece una perspectiva particular sobre la política exterior. Según la cual, la política exterior se configura de manera autónoma y desvinculada de la política doméstica, en gran medida debido a la anarquía propia del sistema internacional. Sin embargo, esta visión puede ser insuficiente para captar la complejidad de las relaciones internacionales contemporáneas, donde han surgido nuevos actores y elementos transnacionales que superan a una mera relación estatal.

En este sentido, los partidos políticos son los actores fundamentales en la vida política interna, pero también externa al influir significativamente en la configuración de la agenda externa. De esta forma, las ideologías partidistas pueden impactar las decisiones exteriores y las relaciones con otros Estados, lo cual sugiere la necesidad de un análisis que integre tanto la política interna como la externa.

En esta línea, Ribeiro y de Oliveira han resaltado la importancia del análisis doméstico haciendo hincapié en el ámbito partidario como elemento que nutre la comprensión de los sucesos y decisiones externas “La tradición teórica clásica en Relaciones Internacionales supone una especificidad de la política exterior, basada en la anarquía del sistema internacional que elimina cualquier importancia causal de la política doméstica, postulando la necesidad de un proceso decisorio distinto en el ámbito internacional, aislando la política exterior de la esfera partidista y circunscribiéndola en el ámbito de la esfera tecno-burocrática (*Lima, 2000: 296 citado en Pedro Feliú Ribeiro y Amâncio Jorge de Oliveira, 2019*)”⁵⁷⁸.

De este modo, y en consonancia con lo planteado anteriormente, dado que las relaciones interpartidarias representan una faceta poco explorada en los estudios sobre la relación bilateral, el presente trabajo busca profundizar en este ámbito, centrándose en la exploración de las relaciones entre el Partido Comunista Chino (PCCh) y los partidos comunistas de América Latina, con un enfoque particular en el caso argentino.

El trabajo es de carácter descriptivo-analítico y busca responder a los siguientes interrogantes: ¿Cómo fue el acercamiento del PCCh con partidos políticos en América latina? ¿cómo fue en el caso argentino puntualmente?. Asimismo, cabe preguntarse si las relaciones interpartidistas abordadas ¿cumplen con los principios políticos establecidos por China de *win-win*, *tianxia* y destino compartido? y estudiar también ¿cómo continúan estos lazos en el siglo XXI?

Siguiendo estas preguntas como guía, se desarrollará a continuación la relación del Partido Comunista Chino (PCCh) con América Latina, para luego describir los vínculos con el Partido Justicialista (PJ) de Argentina, y finalmente llegar a una conclusión que responda a los interrogantes planteados.

II.El PCCh y los partidos comunistas de América Latina

⁵⁷⁷ Konrad Adenauer (2021). El arte de hacer amigos: Cómo el Partido Comunista chino seduce a los partidos políticos en América Latina, págs. 6-8. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/resrep30730.4?seq=1>

⁵⁷⁸ Ribeiro, P. F., & de Oliveira, A. J. (2019). Partidos políticos y política exterior en Latinoamérica - Political Parties and Foreign Policy in Latin America. *Estudios Internacionales*, 51(193), 65–104. <https://www.jstor.org/stable/26798509>



La conferencia de Bandung de 1955 significó el inicio de la proyección pacífica y cooperativa de China con el resto del mundo, al establecerse los cinco principios de coexistencia pacífica que sirvieron de timón para que el PCCh construyera sus relaciones internacionales de acuerdo con su cultura y sus intereses. Asimismo, fue en esta conferencia donde se rechazó a la hegemonía occidental luego de las múltiples experiencias de colonialismo en los pueblos de África y América Latina. Desde entonces, el interés chino por acercarse a estas regiones se pudo ver mediante la diplomacia “no oficial” la cual se dio debido a que los países de la región no habían inaugurado relaciones diplomáticas con China (Staiano y Bogado, *pág 424-425*)⁵⁷⁹.

De hecho, la diplomacia informal se la puede ver desde la fundación de la “Nueva China”, como sostiene Sergio Cesarín dado que el país asiático buscaba lograr reconocimiento internacional para la nueva república, y América Latina fue “considerada una región estratégicamente importante para revertir su aislamiento internacional y revertir el desprestigio al que se le había sometido” (Cesarín, 2021, *pág, 448*)⁵⁸⁰.

De acuerdo con Staiano y Bogado (2021) se puede identificar 3 grandes modelos en la relación entre China y América Latina:

- **Modelo revolucionario de Mao** que mantuvo un acercamiento no oficial con varios de los países de la región y que de apoco se fue transformando en un vínculo políticamente y definió bases ideológicas duraderas.
- **Modelo reformista de Deng** cuyo cambio de perfil respondió a un momento de cambio de hegemonía política y modernizaciones internas que produjo retracción en la ayuda financiera hacia América Latina pero no cambió la vocación pacifista de la relación.
- **Modelo de comunidad de destino compartido para la humanidad** que abarca todos los niveles de cooperación: hacer que la autonomía y el desarrollo de todos los países sean viables (Staiano y Bogado, 2021, *pág 436-439*).⁵⁸¹

Referido al primer modelo, Rothwell planteó tres causas que dieron éxito a la influencia ejercida por la revolución china en general y el maoísmo en particular en la región:

- Ruptura entre la URSS y la RPCh a comienzos de los ‘70, tras lo cual China buscó establecer alianzas internacionales en busca de reconocimiento diplomático.
- Revolución cubana que representó para América Latina y el Caribe una nueva alternativa ideológica y política como lo era la experiencia china.
- El fracaso del foquismo luego de la muerte del Che Guevara en Bolivia (Rothwell citado por Cesarín, S., 2021, *pág 453-454*)⁵⁸².

Como se puede apreciar, América Latina es considerada por China como una zona de paz y parte de una periferia relegada, víctima de condiciones impuestas que han frenado su desarrollo. Una zona capaz de sumarse a su causa revolucionaria y contestataria a la hegemonía norteamericana, mediante la adopción del modelo maoísta en primera instancia y en la cooperación para formar un destino compartido y un desarrollo pacífico, en segunda instancia.

⁵⁷⁹ “100 años del Partido Comunista de China y sus principales estrategias de cooperación con América Latina” *pág. 424-425*.

⁵⁸⁰ Cesarín (2021). China: Praxis Revolucionaria e influencia política sus impactos en América del Sur: Análisis del caso argentino, *pág 448*.

⁵⁸¹ Ibidem, *pág 436-439*.

⁵⁸² Ibidem, *pág 453-454*.



Sin embargo, desde el lado latinoamericano existen una serie de cuestiones que hacen ruido en la relación con el país oriental. América Latina, posee una fuerte concepción democrática, arraigada en su historia reciente y en el arduo proceso que implicó restablecerla tras repetidos regímenes dictatoriales, los cuales dejaron una profunda huella en la conciencia colectiva de sus pueblos.

Esta concepción de la democracia como el único sistema político legítimo para la ciudadanía suramericana implica también ideas acerca de las estructuras de los sistemas partidarios en democracia, ideas que se alejan significativamente del sistema de partido único existente en China. La simbiosis que se ha dado desde la fundación de la República Popular de China entre el partido y el Estado resulta de difícil asimilación para los partidos políticos latinoamericanos con los cuales el país homólogo quiere relacionarse. En China, la relación entre el partido y el gobierno no se separa, mientras que en América Latina sí.

Por el lado de Pekín, el país asiático enfrenta grandes desafíos al querer relacionarse con América Latina, ya que no encuentra una sola voz sino una multiplicidad de voces provenientes de diversos procesos de integración, los cuales a menudo se solapan, creando una suerte de mosaico aislado. Debido a esto, China ha priorizado un acercamiento bilateral, ya que las relaciones multilaterales con la región han mostrado pocos avances.

En este sentido ha intentado lograr acercamientos con el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Obteniendo con este último los mayores logros alcanzados en sus intentos de acercamiento a la región en su conjunto. En este sentido, como bien sostienen Staiano y Bogado (2021) fue el mismo Xi Jinping quien inauguró el Primer Foro Ministerial China-CELAC, teniendo como propósitos específicos: profundizar la relación de cooperación y llevar adelante proyectos en múltiples áreas que abarquen el comercio, las finanzas, la energía, la ciencia y la tecnología, fomentando el diálogo entre ambas partes materializando la *tianxia*. Aunque el Foro de Partidos Políticos China – CELAC actualmente carece de institucionalidad y operatividad ha significado un importante antecedente en las relaciones partidarias y la expansión de su influencia, y mientras tanto continúa predominando el esquema programático de relacionamiento bilateral (González Sáez, 2021, pág 144)⁵⁸³

En términos generales, América Latina tiene una concepción democrática pluralista de los partidos que es relativamente similar a la de Europa y otros países democráticos occidentales. Mientras que en China, la concepción de un partido estatal de partido único es completamente diferente (Grundberger y Schaumberg, 2020)⁵⁸⁴.

Sin embargo, y salvando las distancias mencionadas, China se centró en aquellos puntos en común y desde allí ha entablado una diplomacia personal o “diplomacia partidista” mediante invitaciones a visitar China, invitaciones que fueron cursadas en 2017 durante el diálogo de alto nivel entre partidos políticos en Beijing o delegaciones de partidos para intercambiar conocimientos. En los últimos años, la cantidad de viajes de representantes de países latinoamericanos ha crecido, quienes una vez llegan a China son invitados a diversos foros y programas de estudio. Lo mismo sucede con los viajes de delegaciones de partidos particulares, incluidos los de centroderecha a los que se les incluye actividades turísticas durante su estadía en China. Asimismo, la juventud del PCCh cursa invitaciones con

⁵⁸³ Ruvislei González Sáez (2021). 100 años del rol del partido comunista en la proyección externa de china y sus relaciones con otros partidos, pág 144.

⁵⁸⁴ Sebastian Grundberger y Thomas Schaumberg (2020). Los partidos latinoamericanos en el foco de China. Disponible en: <https://dialogopolitico.org/agenda/los-partidos-latinoamericanos-en-el-foco-de-china/>



regularidad a visitar China a políticos de diversos partidos (*Grundberger y Schaumberg, 2020*)⁵⁸⁵.

Esta diplomacia partidista se ha materializado en una serie de visitas y encuentros entre miembros del PCCh y representantes de partidos y organizaciones políticas de América Latina, así como con diputados y senadores de los parlamentos latinoamericanos, como se detalla en la siguiente tabla:

	2020	2019	2018	2002-2017
Argentina	3	5	2	14
Bolivia	0	1		5
Brasil	3	8	1	40
Chile	1	8		10
Colombia	0	2		20
Costa Rica	0	0		19
Cuba	2	7	2	47
Ecuador	0	1		14
El Salvador	0	1		4
Guatemala	0	0		1
Honduras	0	0		1
México	2	1		19
Nicaragua	0	0		0
Panamá	3	1	1	4
República Dominicana	0	2		3
Paraguay	0	0	0	2
Perú	1	2	1	14
Uruguay	1	1		18
Venezuela	5	2		12
Otros	3	5	1	
Total	24	47	8	247

Fuente: Encuentros del Partido Comunista de China con partidos políticos de América Latina, 2002-2020, Konrad Adenauer, 2021⁵⁸⁶

Esos intercambios actuales entre los distintos países latinos con China reflejan el trabajo ininterrumpido de la diplomacia partidista que tiene sus raíces en la difusión del maoísmo en la región. Al respecto, Rothwell ha identificado tres vías principales a través de las cuales se ha difundido el maoísmo en América Latina. Estas vías, como se puede observar en el cuadro anterior, siguen vigentes como mecanismos de relacionamiento entre Pekín y los países latinoamericanos, destacándose a continuación:

⁵⁸⁵ Ibídem.

⁵⁸⁶ Cardenal, J. P. (2021). Anexo.: Encuentros del Partido Comunista de China con partidos políticos de América Latina, 2002-2020a. In *El arte de hacer amigos: Cómo el Partido Comunista chino seduce a los partidos políticos en América Latina* (pp. 16–16). Konrad Adenauer Stiftung. <http://www.jstor.org/stable/resrep30730.10>



- **Los viajes de intelectuales y dirigentes latinoamericanos a China:** Esta vía de difusión se ha caracterizado por la invitación a líderes políticos, académicos e intelectuales de América Latina a visitar China, lo que les permite conocer de primera mano la realidad política, económica y social del país. Estos viajes, organizados por el PCCh, no solo buscan fortalecer lazos diplomáticos, sino también promover una visión positiva del sistema político chino y su modelo de desarrollo. A través de estos intercambios, China ha intentado generar simpatía y apoyo entre los líderes de opinión de América Latina, facilitando así una comprensión más favorable hacia el país asiático y sus políticas.
- **El papel desempeñado por organizaciones de intercambio y asociaciones de amistad:** Estas organizaciones han funcionado como puentes entre ambas regiones, promoviendo el entendimiento mutuo y la cooperación a través de actividades culturales, académicas y políticas. Las asociaciones de amistad, así como los grupos de estudio e intercambio, han sido clave para difundir la ideología maoísta. Estas organizaciones han fomentado el diálogo y el acercamiento entre ambos lados, creando una red de contactos y colaboraciones que refuerzan las relaciones bilaterales. Además, sirven como plataformas para debatir ideas políticas y socioeconómicas, contribuyendo a un conocimiento mutuo más profundo y a una integración política más amplia.
- **La formación doctrinaria y entrenamiento militar de cuadros partidarios latinoamericanos en China:** Esta modalidad ha sido quizás la más polémica de las tres, ya que implica un apoyo directo a movimientos revolucionarios y grupos insurgentes en la región (*Rothwell citado por Cesarín, S., 2021, pág 453-454*)⁵⁸⁷.

De estas modalidades descritas por Rothwell, la última —el entrenamiento militar y doctrinario— es probablemente la más controvertida en la actualidad, ya que está asociada con conflictos armados y políticas de confrontación que, en muchos casos, tuvieron consecuencias violentas y divisivas en las sociedades latinoamericanas.

Como sostiene Sergio Cesarín, China respondió al entusiasmo con que dichas fuerzas se adherían a la causa china y sostuvo financiera y doctrinariamente a los movimientos pro maoístas bajo imperativos de “liberación nacional” y la formación de un frente único que incluyera a la burguesía nacional, obreros, campesinos e intelectuales para la toma de poder⁵⁸⁸.

Sin embargo, las dos primeras vías han demostrado ser formas más duraderas y efectivas de diplomacia partidaria y de intercambio ideológico. Los viajes de intercambio y las asociaciones de amistad continúan desempeñando un papel importante en la construcción de relaciones más cercanas entre China y América Latina, adaptándose a los contextos cambiantes y persistiendo como parte de la estrategia de diplomacia partidista del PCCh. En este sentido, estos mecanismos se han convertido en herramientas clave para fortalecer los lazos entre China y los países de América Latina, promoviendo un entendimiento mutuo y facilitando una plataforma para el diálogo y la cooperación en múltiples frentes.

Los casos más emblemáticos de las relaciones partidistas en América Latina en el contexto de la influencia maoísta fueron los de México y Cuba. En el caso de México, las ideas maoístas encontraron terreno fértil durante las décadas de 1960 y 1970, especialmente en los movimientos estudiantiles que se oponían al autoritarismo del Estado y buscaban alternativas revolucionarias al socialismo soviético dominante en la izquierda de la época. La influencia

⁵⁸⁷ Cesarín (2021). China: Praxis Revolucionaria e influencia política sus impactos en América del Sur: Análisis del caso argentino, pág 453-454.

⁵⁸⁸ Ibidem, pág 454.



del maoísmo en México se intensificó después de la ruptura ideológica entre China y la Unión Soviética, que dividió a muchos movimientos comunistas a nivel mundial. El Partido Comunista Mexicano (PCM) fue uno de los primeros en América Latina en apoyar abiertamente la línea ideológica de Beijing tras esta ruptura. Esta adopción de la vertiente maoísta culminó en 1969 con la fundación del Partido Revolucionario del Proletariado Mexicano, una escisión del PCM que buscaba profundizar la línea maoísta en el país y organizarse bajo los principios de la Revolución Cultural de China (Cesarín, 2021).

En contraste, el caso cubano presentó una dinámica diferente en su relación con el maoísmo. A pesar de que el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 fue visto por el Partido Comunista de China (PCCh) como una validación de su tesis sobre la viabilidad de la lucha armada como camino hacia la revolución, las relaciones entre Cuba y China pronto se tensaron. La isla, liderada por Fidel Castro, se alineó más estrechamente con la Unión Soviética, adoptando su modelo de socialismo y recibiendo un importante apoyo económico, militar y político de Moscú. Esta inclinación hacia el bloque soviético provocó fricciones con Beijing, que promovía una versión diferente del comunismo, más cercana a la ideología maoísta de movilización campesina y guerra popular prolongada.

Según explica Urrego, el PCCh inicialmente interpretó el triunfo castrista como una corroboración de sus tesis sobre la lucha armada y su aplicabilidad en diversas regiones del mundo, como Asia, África y América Latina. Sin embargo, la divergencia ideológica se hizo evidente a medida que Cuba se integraba más al sistema socialista soviético (Urrego citado en Cesarín, 2021, pág. 453).

A pesar de estas tensiones, hubo momentos de acercamiento. Uno de los ejemplos más destacados fue la visita de Ernesto "Che" Guevara a China, donde fue recibido por líderes del PCCh. Durante esta visita, el Che obtuvo apoyo financiero y logístico para sus proyectos revolucionarios en otras partes de América Latina, especialmente en Bolivia (Urrego citado en Cesarín, 2021, pág. 453).

En resumen, los casos de México y Cuba ilustran las complejidades y matices de la influencia del maoísmo en América Latina. Mientras que en México las ideas maoístas encontraron un eco más receptivo entre los movimientos de izquierda desencantados con el comunismo soviético, en Cuba, a pesar de un breve período de afinidad, prevaleció una alineación estratégica con la URSS. Estas experiencias reflejan las múltiples trayectorias ideológicas que caracterizaron a los movimientos de izquierda en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX y que resultaron experiencias heterogéneas para la consolidación de las relaciones partidarias en el siglo XXI.

III. La relación entre el PCCh y el Partido Justicialista (PJ)

La relación entre el PCCh y el Partido Justicialista (PJ) de Argentina es un ejemplo de cómo las conexiones históricas y los paralelismos ideológicos pueden influir en las relaciones internacionales contemporáneas. Tal como lo describe Sergio Cesarín, los contextos históricos y políticos han moldeado las dinámicas actuales entre estos dos partidos. Al respecto, Cesarín ha logrado identificar similitudes ideológicas y estratégicas que han influido en la forma en que ambos partidos se relacionan y cooperan.

Puntos clave de la relación PCCh-PJ

- **Impactos de la Revolución China en el Movimiento Comunista Local:** La Revolución China de 1949 fue un hito que marcó una pauta para los movimientos comunistas y de izquierda en latinoamérica. En Argentina, la influencia de este evento se reflejó



en el apoyo de sectores del PJ a las ideas revolucionarias y en la adopción de tácticas inspiradas en el modelo chino.

- **Vía revolucionaria China como ejemplo:** La estrategia del PCCh de llevar a cabo una revolución popular y el establecimiento de un gobierno socialista representaron un modelo para varios movimientos de izquierda en América Latina, incluido el PJ. Este modelo proporcionó una alternativa viable al capitalismo y al imperialismo occidental.
- **Estilos unipersonales de liderazgo:** El liderazgo de Mao Zedong y Juan Domingo Perón compartieron características similares en cuanto a centralización del poder y la figura del líder carismático. Ambos líderes promovieron un estilo de gobierno en el que la autoridad centralizada jugó un papel crucial en la consolidación de sus respectivos movimientos.
- **Concepciones sobre el Orden Mundial:** Tanto el PCCh como el PJ han compartido una visión crítica del orden mundial dominado por las grandes potencias occidentales. Ambos han buscado contrarrestar la influencia de los Estados Unidos y otras potencias hegemónicas a través de una mayor autonomía y un enfoque en la multipolaridad global.
- **Papel de las naciones en desarrollo y estrategias de industrialización:** La idea de industrialización endógena, en la que las naciones en desarrollo buscan un crecimiento económico independiente, ha sido una preocupación central tanto para el PCCh como para el PJ.
- **Centralidad de las masas obreras y campesinas:** En el PCCh y en el PJ, las masas obreras y campesinas han sido vistas como agentes centrales para lograr el cambio social y político. Ambos partidos han buscado movilizar a estos sectores para avanzar en sus agendas revolucionarias y de justicia social.
- **Búsqueda de autonomía externa:** La búsqueda de mayor autonomía frente a las potencias extranjeras ha sido un tema constante en la política de ambos partidos. El PJ y el PCCh han trabajado para reducir su dependencia de los poderes dominantes y promover un sistema internacional más equitativo y multipolar (*Cesarín, 2021, pág. 449*)

Estos paralelismos han facilitado una colaboración continua en el contexto contemporáneo. En la actualidad, la asociación estratégica integral entre China y Argentina no solo refleja un vínculo simbólico, sino que se ha materializado en una colaboración económica significativa y en el fortalecimiento de la presencia cultural china en Argentina. Esta relación no se limita a aspectos doctrinarios, sino que se extiende a áreas de interés mutuo como la inversión, el comercio, la tecnología y el intercambio cultural.

El análisis de esta relación demuestra cómo las influencias ideológicas del pasado siguen moldeando las dinámicas internacionales actuales. A medida que China y Argentina avanzan en su cooperación, las raíces históricas y las similitudes en sus enfoques políticos y económicos seguirán desempeñando un papel importante en la configuración de sus futuros vínculos.

IV. Conclusión



La evolución de las relaciones entre el PCCh y los partidos políticos de América Latina, con un enfoque particular en Argentina, revela un proceso complejo y multifacético que ha sido influenciado por una combinación de factores históricos e ideológicos. Desde sus inicios, el PCCh ha buscado proyectar su influencia en América Latina a través de una diplomacia multilateral y poniendo en práctica los principios establecidos en la Conferencia de Bandung, no obstante, el proceso se replegó en una diplomacia personal-bilateral debido a la inexistencia de una sola voz latinoamericana.

En términos históricos, la influencia de China en América Latina ha pasado por distintas fases, desde el modelo revolucionario de Mao Zedong, caracterizado por un fuerte apoyo ideológico y logístico a movimientos comunistas y revolucionarios en la región, hasta el enfoque más pragmático y orientado al desarrollo de la comunidad de destino compartido bajo la dirección de líderes como Deng Xiaoping y Xi Jinping. Este último modelo, que enfatiza la cooperación pacífica, el desarrollo mutuo y el principio del "win-win", ha permitido a China consolidar su presencia en la región, no solo como un socio económico, sino también como un actor político influyente.

El caso del Partido Justicialista (PJ) en Argentina ejemplifica cómo las similitudes ideológicas y los contextos históricos han facilitado un acercamiento más estrecho entre el PCCh y un partido político latinoamericano. Ambos partidos comparten una visión crítica del orden mundial dominado por las grandes potencias occidentales y han buscado promover un desarrollo económico independiente que priorice la justicia social y la industrialización. Además, la centralidad de las masas obreras y campesinas en sus respectivas agendas políticas y su enfoque en la autonomía externa han servido como puntos de convergencia ideológica que han fortalecido los lazos entre ellos.

Sin embargo, estas relaciones no están exentas de desafíos. La concepción democrática pluralista profundamente arraigada en la cultura política de América Latina contrasta con el sistema de partido único vigente en China. Esta diferencia fundamental ha generado tensiones y desconfianza en algunos sectores de la política latinoamericana, que ven con recelo la influencia del PCCh en la región. A pesar de esto, la diplomacia partidista del PCCh, a través de intercambios culturales, visitas de delegaciones y programas de formación, ha logrado suavizar estas diferencias y construir una red de contactos y colaboraciones que refuerzan las relaciones bilaterales.

En el siglo XXI, la relación entre el PCCh y los partidos políticos de América Latina, incluida Argentina, se ha adaptado a la estrategia china de "*tianxia*" o "inclusión de todos los pueblos bajo el cielo", que promueve la coexistencia pacífica y la cooperación internacional con base en valores morales comunes, ha sido un pilar central de su política exterior y ha encontrado eco en algunos sectores de la política latinoamericana, que buscan alternativas al modelo hegemónico occidental.

La capacidad del PCCh para adaptarse a los contextos locales y promover una diplomacia basada en el respeto mutuo y el beneficio compartido ha sido clave para mantener su legitimidad. El futuro de estas relaciones dependerá de cómo ambas partes gestionen estas diferencias y construyan sobre los intereses y valores compartidos, en un mundo cada vez más multipolar y competitivo.

V. Bibliografía

Cardenal, J. P. (2021). Anexo.: Encuentros del Partido Comunista de China con partidos políticos de América Latina, 2002-2020a. En *El arte de hacer amigos: Cómo el Partido Comunista chino seduce a los partidos políticos en América Latina* (pp. 16–16). Konrad Adenauer Stiftung. <http://www.jstor.org/stable/resrep30730.10>



Cesarín, S. (2021). China: Praxis Revolucionaria e influencia política sus impactos en América del Sur: Análisis del caso argentino en El centenario del Partido Comunista de China (1920-2021) pág 445-474.

Fundación Konrad Adenauer (2021) “El arte de hacer amigos: Cómo el Partido Comunista chino seduce a los partidos políticos en América Latina” de enero de 2021, págs. 8-10. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/resrep30730.5>.

Grundberger, S. y Schaumberg, T. (2020). Los partidos latinoamericanos en el foco de China. Disponible en: <https://dialogopolitico.org/agenda/los-partidos-latinoamericanos-en-el-foco-de-china/>

Ribeiro, P. F., & de Oliveira, A. J. (2019). Partidos políticos y política exterior en Latinoamérica - Political Parties and Foreign Policy in Latin America. Estudios Internacionales, 51(193), 65–104. <https://www.jstor.org/stable/26798509>

Ruvislei González Sáez (2021). 100 años del rol del partido comunista en la proyección externa de china y sus relaciones con otros partidos en El centenario del Partido Comunista de China (1920-2021) pág 121-145.

Staiano, F. y Bogado, L. (2021). 100 años del Partido Comunista de China y sus principales estrategias de cooperación con América Latina” en El centenario del Partido Comunista de China (1920-2021). pág. 420-445.



Plan Cóndor y el papel de Estados Unidos en las dictaduras latinoamericanas: aportes de los archivos desclasificados para la comprensión/ resignificación histórica del entramado político regional.

Gonzalez Kelly, Macarena

Universidad de Buenos Aires - Abuelas de Plaza de Mayo

(macagkelly@gmail.com)

Resumen:

La Guerra Fría diagramó el escenario internacional durante gran parte del siglo XX, marcando una clara división del mundo entre dos bloques con concepciones políticas, económicas y sociales radicalmente diferentes. El enfrentamiento entre la URSS y Estados Unidos resulta determinante para comprender el devenir político de Latinoamérica, especialmente luego de la Revolución Cubana y la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional.

El descubrimiento en 1998 de los llamados “Archivos del Terror” así como la información obtenida a través de los archivos desclasificados por Estados Unidos permitieron corroborar la existencia de una coordinación represiva entre las dictaduras latinoamericanas bajo el denominado “Plan Cóndor”, que incluyó una participación activa de los Estados Unidos, interviniendo en el plano militar de tres maneras: por las reuniones de jefes militares, por los programas de ayuda militar o de venta de armas y por el entrenamiento de oficiales y de otros especialistas en sus escuelas militares.

Mediante este trabajo, se buscará analizar la implicancia de Estados Unidos en el Plan Cóndor a través del aporte documental de los archivos desclasificados, con el objetivo de plantear nuevos interrogantes y narrativas, así como reconstruir el entramado de intereses u objetivos globales y nacionales subyacentes a este plan.

Palabras clave: Plan Cóndor - Archivos del Terror

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción:

El Plan Cóndor fue una operación clandestina y coordinada entre representantes de las dictaduras militares de varios países de América Latina que inició en el año 1975. Su objetivo era la acción coordinada de represión y eliminación de movimientos de izquierda en la región



así como la comunicación de estrategias de inteligencia y métodos de tortura que se replicaban en todos los países involucrados. Este plan incluyó a las dictaduras de Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil, y contó con la colaboración encubierta de Estados Unidos. Las dictaduras participantes compartían información de inteligencia, coordinaban esfuerzos represivos y facilitaban la persecución y eliminación de personas consideradas como amenazas políticas, especialmente cuando escapaban de su país de origen y comenzaban a ser también buscados en el resto de la región (Ministerio público fiscal). El análisis de este plan permite la comprensión de las dictaduras latinoamericanas desde una clave global, con las especificidades que caracterizan a los gobiernos dictatoriales de cada país, pero con claros vínculos ideológicos que encuentran sus bases en la Doctrina de Seguridad Nacional.

Marco teórico

El trabajo explora la relevancia de los documentos desclasificados -incluyendo a los "Archivos del Terror" y los archivos entregados por el gobierno de Estados Unidos que forman parte del acervo del Proyecto Desclasificados- aplicado al análisis del Plan Cóndor, una red de represión y persecución coordinada en América Latina. Se analiza cómo la Doctrina de Seguridad Nacional impulsada por Estados Unidos sentó las bases para la construcción de una red de inteligencia continental que facilitó la circulación de información y la implementación de medidas represivas. Los archivos desclasificados no solo permiten la reconstrucción de los hechos, sino que permiten observar la intervención extranjera en conflictos internos y el rol de Estados Unidos en las dictaduras sudamericanas (Comblin, 1979; Béjar, 2009). Se incluye también un recorrido histórico sobre el contexto de la Guerra Fría, por su carácter determinante en la configuración del escenario mundial, que condicionó las relaciones interamericanas y legitimó políticas de intervención bajo la lógica de un mundo bipolar.

A nivel metodológico, el análisis de los archivos como fuente documental en el contexto de la dictadura cívico-militar argentina se suscribe a los años 1976 a 1979 por ser donde se observa una mayor actividad del operativo. Este trabajo adopta un enfoque cualitativo basado en el análisis documental, entrecruzando los datos obtenidos a través del análisis crítico de archivos y documentos desclasificados con hechos históricos y bibliografía especializada en derechos humanos, historia contemporánea y relaciones internacionales. Se analizarán los documentos bajo el enfoque histórico-crítico, considerando el contexto político y social en que se desarrollaron y su impacto en la construcción de la memoria colectiva.

La relevancia de los archivos como fuente documental

La dictadura cívico-militar argentina que comenzó un 24 de marzo de 1976 se extendió por más de siete años, llegando a su fin un 10 de diciembre de 1983. Con el retorno a la democracia y el inicio del mandato de Raúl Alfonsín, se dió inicio también a los procesos de memoria, verdad y justicia; la prioridad desde el inicio era conocer qué había sucedido, y especialmente, qué había sucedido con las miles de personas que aún permanecían



desaparecidas. Es por tal motivo que el 15 de diciembre de 1983, a solo 5 días de ascender al poder, el presidente sanciona la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP). A pesar de las controversias surgidas en la época, la comisión se ocupó de recibir las denuncias de familiares y testimonios que pudieran brindar información sobre lo sucedido, material que sería utilizado para la confección del informe “Nunca Más” entregado el 20 de septiembre de 1984. El primer paso hacia la búsqueda de la verdad brindó innumerables pruebas para reconstruir lo acontecido durante esos años y comenzar a avanzar sobre los procesos de justicia, sin embargo, pronto surgirían diversas trabas políticas y sociales.

Cabe recordar, que la dictadura liderada por Rafael Videla fue la última de una serie de golpes militares que se produjeron en Argentina durante el siglo XX, si bien por la profundidad de sus cambios y el nivel de terror que impartió se podía suponer que era un caso diferente a las anteriores, fue necesario acceder a pruebas físicas, testimonios y documentos que permitieran demostrar que lo que existió fue un plan sistemático de exterminio. Un plan que se ejecutó dentro del territorio argentino pero que a partir del testimonio de diferentes víctimas -muchas de ellas exiliadas- se comenzó a sospechar, que no se limitaba al territorio nacional. Adolfo Pérez Esquivel, al contar sobre las tareas del Servicio de Paz y Justicia en la década del ‘70 relata que se sabía, a partir de lo que contaban refugiados, que había comandos que actuaban en los distintos países y que habían comenzado a operar entre los años 1974 o 1975, en particular, los refugiados chilenos tenían miedo de los grupos de tareas de su propio país operando en el exterior y los refugiados paraguayos relataban los intercambios de prisiones en los puestos de fronteras paraguayos (Ministerio Público Fiscal).

A su vez, desde que finalizó la Dictadura cívico-militar, los organismos de derechos humanos plantearon que era fundamental, para comprender las prácticas del terrorismo de Estado, conocer cómo funcionaron los servicios de inteligencia y cuáles fueron sus alianzas internacionales. En la actualidad se sabe que la Doctrina de Seguridad Nacional y el concepto de "enemigo interno" supuso el desarrollo de una red de inteligencia en todo el continente americano que posibilitó el funcionamiento de un aparato represivo estatal basado en la circulación de información, en el armado de fichas, planes, informantes, organigramas. Esto incluye a Estados Unidos como un actor relevante y activo en el plan represivo regional, interactuando, aconsejando y manteniéndose constantemente informado de lo que sucedía dentro de las dictaduras del Cono Sur y con las redes de inteligencia locales. Pero la confirmación real de todas las sospechas iniciales sobre un entramado regional se dio en 1992, con el descubrimiento de los “Archivos del Terror”.

En este punto resulta importante retomar la importancia de los archivos documentales como fuente primaria. La Unesco establece que, por sus registros sobre la violación de derechos humanos, este tipo de archivos ocupan un lugar central por su valor probatorio en defensa de las víctimas y de sus familiares en la búsqueda de la verdad y la justicia. Además constituyen elementos esenciales para la memoria colectiva de una sociedad y hacen extensivo su mensaje a otras sociedades creando una conciencia universal sobre estos hechos innegables y aberrantes (Careaga, 2008). Los archivos desclasificados permiten reconstruir



las dinámicas de control y vigilancia efectuadas por los Estados Unidos durante las dictaduras de la región latinoamericana en general y en Argentina en particular, lo que aporta a un esclarecimiento de las redes que se establecieron entre distintas instituciones estatales a nivel internacional y favorece la comprensión del funcionamiento del terrorismo de Estado en estos países.

Por su valor en la reconstrucción y resignificación de los hechos históricos, en este trabajo se busca abordar el análisis del Plan Cóndor entrecruzando la bibliografía especializada sobre el tema con el contenido de los archivos desclasificados por Estados Unidos - que forman parte del Proyecto Desclasificados de Abuelas de Plaza de Mayo, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Memoria Abierta - así como los antes mencionados “Archivos del Terror”.

Los Archivos del Terror

El 22 de diciembre de 1992 tras una operación de registro ordenada por el juez José Agustín Fernández en respuesta a un pedido de Hábeas Data presentado por el periodista Martín Almada -quien había sido perseguido y detenido por la dictadura de Stroessner- se produjo el descubrimiento de más de 700.000 documentos que demostraban la existencia de un plan regional de coordinación represiva apoyado por Estados Unidos, que permitió perseguir, capturar, torturar y asesinar a los opositores de las dictaduras de América del Sur entre 1970 y 1980, actuando con total impunidad y garantía de los estados que lo componen. Estos documentos, que han pasado a la historia como los "Archivos del Terror", fueron los primeros en evidenciar la existencia de vínculos ideológicos y represivos entre las dictaduras sudamericanas, así como pruebas fehacientes para determinar el papel clave que jugó Estados Unidos en la configuración de las mismas. Con el tiempo, la suma de testimonios de sobrevivientes y los documentos de inteligencia desclasificados por parte del gobierno de Estados Unidos, permitirían terminar de reconstruir la organización de este plan conocido internacionalmente como *Plan Cóndor (Operation Condor)*.

La aparición de estos archivos, a los que luego se sumaron los desclasificados por el gobierno de Estados Unidos en el marco de su política interna de desclasificación, permitió analizar los hechos ocurridos desde una perspectiva regional y hasta global, hechos que en su momento parecían aislados, hoy pueden ser vistos como parte de una estrategia que involucró a varios países dentro de un mismo continente en pos de un objetivo común. La principal característica que se presenta durante las dictaduras militares es que son gobiernos de facto que utilizan al Estado como instrumento para exterminar a su propia población, en este caso, a grupos que han intentado establecer un orden político más cercano al comunismo. Con el Plan Cóndor se rompen las fronteras entre naciones, así como diferencias en los derechos constitucionales de cada país, para dar lugar a un plan de lucha entre dos paradigmas políticos, sociales y económicos opuestos: el capitalismo y el comunismo.

A continuación se busca realizar un recorrido por el contexto histórico y cómo la coordinación regional permite comprender el alcance de los delitos cometidos,



reconstruyendo - o demostrando - los hechos a partir de la información contenida en los archivos con el objetivo de abrir nuevos interrogantes que permitan seguir profundizando sobre lo acontecido.

Contexto Internacional: La Guerra Fría y el mundo bipolar

La Guerra Fría diagramó el escenario internacional durante gran parte del siglo XX, marcando una clara división del mundo entre dos bloques con concepciones políticas, económicas y sociales radicalmente diferentes. El enfrentamiento entre la URSS y Estados Unidos resulta determinante para comprender el devenir político de Latinoamérica como histórica zona de influencia norteamericana desde la Doctrina Monroe de 1823, la cual invocaba el principio soberano de “América para los americanos”, legitimando la incumbencia y liderazgo norteamericano en el ámbito continental (Béjar, 2009:49). El mundo bipolar implicó el alineamiento de los países del globo a una de las dos potencias y en consecuencia, a un sistema comunista o capitalista (con la especificidad de su aplicación en cada país). Desde mediados de los años 70, el clima de distensión entre las superpotencias se enrareció debido al incremento de la tensión entre ambas, derivado de las políticas desplegadas por sus dirigentes, a los debates sobre el despliegue de nuevos misiles en Europa occidental y, especialmente, a la serie de rebeliones que recorrieron el Tercer Mundo y diferentes radicalizaciones armadas en Europa (brigadas rojas de Italia, guerrilla de izquierda en la alemania occidental, etc) que comienzan a expandirse ya desde inicios de los años 60.

Estos enfrentamientos con raíces históricas propias fueron interpretados en clave de la lógica bipolar que enfrentaba al comunismo y capitalismo, convirtiéndose en guerras signadas por los intereses de las dos potencias (Béjar, 2011:230). En lo que respecta específicamente al continente americano, existe un consenso historiográfico que establece el año 1959 como el inicio de una nueva etapa de la Guerra Fría en América Latina, dado que la Revolución Cubana significó un horizonte de avance del comunismo y la convicción de que la revolución era una vía posible, proliferando la aparición y consolidación de grupos de izquierda así como una creciente preocupación de Estados Unidos que coincidía con la oportunidad que se observaba desde la Unión Soviética para extender su esfera de influencia. Halperin Donghi dimensiona la magnitud del acontecimiento cuando afirma: “el desenlace socialista de la revolución cubana vino a reestructurar para siempre el campo de fuerzas que gravitaba sobre las relaciones entre el norte y el sur del continente, en cuanto hacía real y tangible una alternativa hasta entonces presente sólo en un horizonte casi mítico, como objeto del temor o la esperanza de los antagonistas en el conflictivo proceso político-social latinoamericano” (1998:452).

Esta situación generó un aumento de la presencia de Estados Unidos en la región, especialmente a través de la Doctrina de Seguridad Nacional que determinó la política del país del norte en América Latina desde mediados de los sesenta. En un conjunto de ensayos publicado por la Vicaría de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago de Chile en 1976 se establece que para la Doctrina de Seguridad Nacional, la nación no tiene otra política que la



guerra total a la que el comunismo la ha condenado, el objetivo último es la supervivencia de la nación (bajo los preceptos occidentales) y si es necesario se puede borrar la Constitución en pos de ese objetivo (Comblin, 1979:43). José Comblin establece que: “en todo lugar donde la una apariencia de comunismo se presenta, el Estado está allí y hace intervenir a la Seguridad Nacional (...) a la omnipresencia del comunismo responde la omnipresencia de la Seguridad Nacional. Sería difícil comprender este concepto fuera del contexto de la guerra generalizada, la guerra fría y la guerra revolucionaria” (Comblin, 1979:46). Esta Doctrina borra así la distinción entre política exterior y política interior, dado que considera que el enemigo comunista está tanto fuera como dentro del territorio y también elimina la distinción entre violencia preventiva y violencia represiva.

Es importante destacar que tanto el renovado intervencionismo estadounidense como la revolución cubana y la influencia soviética generaron un cambio radical en la cultura política latinoamericana. Por un lado, devolvieron al debate político de América Latina las implicancias del imperialismo, propiciando la aparición de la alternativa socialista y la proliferación de guerrillas en el subcontinente y a su vez generando nuevos lazos de solidaridad entre Estados Unidos y todos los que en Latinoamérica rechazaban esa alternativa.

La Doctrina de Seguridad Nacional y la influencia de los Estados Unidos en la región

Comprender la política exterior de Estados Unidos, su rol y motivaciones para participar activamente - aunque no de forma visible - de las dictaduras de latinoamérica resulta indispensable para comprender el impacto que tuvo en el desarrollo de los acontecimientos, sus implicancias políticas y responsabilidad frente a la coordinación internacional de un plan sistemático de exterminio. A partir del descubrimiento de los archivos del terror en 1992, y en consecuencia, de la existencia del denominado “Plan Cóndor” se modificó la forma de explicar y comprender los sucesos ocurridos durante la década del 70 en Latinoamérica, así como la influencia de los Estados Unidos en la región.

De esta forma, mientras la inestabilidad política y la lucha armada -con un horizonte posible en el triunfo comunista en Cuba- atravesaban el Tercer Mundo, los principales centros capitalistas dejaban atrás su período de crecimiento sostenido para ingresar en una etapa signada por el estancamiento y las bruscas fluctuaciones del ciclo económico (Béjar, 2011:231). La década del 70, donde se producen la mayoría de los golpes militares en Sudamérica, encuentra a los Estados Unidos en una situación política delicada, dado que atravesaba una grave crisis de hegemonía interna en el medio de un contexto internacional marcado por lo que el presidente demócrata James Cárter definía como una “crisis de confianza”. Estados Unidos parecía visualizar el fin de su hegemonía internacional dado que en el plano económico, la superioridad financiera, tecnológica y productiva que había favorecido las relaciones norteamericanas con el resto del bloque occidental estaban en una clara disminución y le impedían imponer sus condiciones en forma unilateral (Bianchi, 2007:249). A esto se sumaban los problemas internos que alcanzan el ámbito económico,



social y político del país. Por un lado, la participación en la guerra de Vietnam -guerra considerada por amplios sectores sociales injusta e inconstitucional— puso en evidencia que la política había entrado en contradicción con los ideales democráticos de muchos norteamericanos, pero fue sobre todo el escándalo de Watergate que obligó a Nixon a renunciar a la presidencia en 1974, lo que produjo el quiebre entre la sociedad y el Estado (Bianchi, 2007:251). En cuanto al aspecto económico, la crisis del petróleo tuvo fuertes impactos en la economía estadounidense y no se encontraban soluciones para la inflación, la desocupación, ni para la crisis energética, afectando especialmente a la clase media que ante la falta de respuestas políticas eficaces comenzaba a interiorizar la idea de que el bienestar ya no era una cuestión pública, sino privada.

La crisis simultánea en estos tres aspectos implica una pérdida de hegemonía a nivel interno (o cuestionamiento de la narrativa dominante) que limita el accionar de cualquier gobierno, y esto es lo que ocurre con Estados Unidos, en un contexto regional donde le resultaba difícil no intervenir para evitar el avance del comunismo. Sin embargo, el costo político de intervenir directamente en los países sudamericanos hubiera sido muy alto teniendo en cuenta la inestabilidad política y los reclamos de la sociedad con respecto al accionar de su país en el escenario nacional que comienza a cuestionar la histórica narrativa estadounidense de “liberación” de aquellos países que no cumplían con los estándares democráticos establecidos (que incluían el libre mercado, el respeto de los derechos civiles y diversos preceptos propios de la tradición liberal).

Dentro de este clima de ideas, comenzó a cobrar cohesión una nueva corriente de pensamiento, el neoliberalismo o neoconservadurismo, producto de la actividad de un grupo de intelectuales convencidos de la necesidad de salvaguardar al sistema capitalista de su colapso (Bianchi, 2007:251). Para los neoconservadores, el rasgo distintivo de la crisis era la pérdida de legitimidad de los gobiernos democráticos y de sus clases gobernantes, volviendo a la "defensa nacional" un objetivo prioritario y para ser una gran potencia era necesario recuperar el liderazgo internacional, lo cual dió como resultado un renovado nacionalismo que se combinó con el viejo anticomunismo que nutría a la Guerra Fría. Los neoconservadores que ganaron posiciones en el gobierno de Reagan apostaron a la superación del síndrome de Vietnam y recuperación de la hegemonía de Estados Unidos mediante la creación de un potente y sofisticado complejo militar vía los aportes de la ciencia y la tecnología, y con la convicción que a su país le cabía la sagrada misión de defender e imponer la democracia y la libertad en todo el mundo contra el enemigo comunista (Béjar, 2011:231).

Si bien el intento de recuperación de la hegemonía se expresa en la expansión de un movimiento ideológico y político que mezclaba diferentes corrientes derechistas y se proyectaba como una cruzada contra el comunismo y todas las tendencias que se consideraban radicales, revolucionarias, contrapuestas o inquietantes para el poderío estadounidense y peligrosas para la “seguridad nacional” de cualquier país que buscará vivir bajo los preceptos del mundo occidental (Hernandez Martinez, 2007:106), la pérdida de



legitimidad y las propias resistencias en el interior de la sociedad estadounidense generó dificultades para la intervención directa en el territorio sudamericano, ya que el costo político sería muy grande. Por tal motivo, su estrategia de intervención política fue a través del financiamiento militar, la entrega de armas, instrucción en inteligencia militar, técnicas de tortura, y el soporte estratégico para abordar la "amenaza comunista internacional".

En conclusión, el temor por la expansión del “enemigo comunista” en la región producto del crecimiento de movimientos de izquierda inspirados por el triunfo de la revolución cubana y el ascenso de gobiernos progresistas moviliza el accionar de Estados Unidos por vías alternativas a la acción directa. La Doctrina de Seguridad Nacional, se convierte así en el punto de articulación entre Estados Unidos y los gobiernos sudamericanos como justificación para la organización de un plan de exterminio en el que el país norteamericano no ocuparía un rol visible, sino que sería el encargado de facilitar el equipamiento y formación militar, brindaría apoyo económico y colaboración entre las agencias de inteligencia para abordar la "amenaza comunista internacional" (National Security Archive). En un documento del Departamento de Estado fechado en el año 1976 queda en evidencia el posicionamiento de Estados Unidos al señalarse que “sin lugar a dudas los gobiernos regionales han respondido a la internacionalización del terrorismo subversivo representado en Sudamérica por la JCR” (CIA, AR 051 TELEGRAM, 23 de julio de 1976), el archivo indica que la Junta de Coordinación Revolucionaria fue creada en febrero de 1974 por los líderes terroristas del ERP, los Tupamaros uruguayos, el movimiento revolucionario de izquierda (MIR) chileno y el ejército de liberación nacional boliviana, en una reunión clandestina en Argentina. En definitiva, la JCR se consolida como una cristalización de la “amenaza comunista”. Además -se indica en otro documento- en el caso de Argentina los cubanos usaron su presencia diplomática al menos hasta mitad de 1976 para mantener contacto con importantes grupos de terrorismo doméstico, como representantes del MIR chileno, del ERP y de montoneros durante 1974 y 1976 (CIA, 1 de julio de 1977).

En lo que respecta al rol específico de Estados Unidos, tanto a partir de lo que se puede comprobar a través los archivos desclasificados así como en la bibliografía especializada en el tema, el país del norte intervino en el plano militar de tres maneras: por las reuniones de jefes militares, por los programas de ayuda militar o de venta de armas y por el entrenamiento de oficiales y de otros especialistas en sus escuelas militares (Archivo 0000A02E). Estas tres estrategias fueron medios de difusión extremadamente penetrantes de la ideología de la Seguridad Nacional en los países sudamericanos. (Comblin, 1979:95). Por otra parte, muchos de los oficiales que comandaban las dictaduras militares en América Latina y que dirigieron el aparato represivo del Plan Cóndor habían estudiado en escuelas militares estadounidenses. A fines de 1975, según las estadísticas del Ministerio de Defensa, 71.651 militares latinoamericanos habían pasado por alguna de las escuelas militares estadounidenses, con la particularidad de que estas escuelas a las que eran enviados se dedicaban a la preparación con miras a la guerra contrarrevolucionaria (Comblin, 1979:98), es decir que eran formados bajo los preceptos de la Doctrina de Seguridad Nacional promovida por Estados Unidos.



Cabe destacar por tanto, la relevancia internacional del Plan Cóndor, ya que funcionó como estrategia regional de los sectores conservadores nacionalistas, en el marco de un escenario internacional signado por el enfrentamiento entre dos modelos políticos y económicos que pugaban su predominio en Latinoamérica, brindándole a su vez, la posibilidad a Estados Unidos de cumplir su objetivo de detener el avance del comunismo como política exterior, sin el costo político que implicaba la intervención directa en estos países.

El Plan Cóndor: la coordinación represiva

Plan Cóndor es el nombre por el cual se conoce a la alianza que unió a las fuerzas de seguridad y servicios de inteligencia de las dictaduras latinoamericanas en su lucha contra personas y organismos designados como elementos subversivos mediante actividades que estaban coordinadas por las fuerzas militares de los países involucrados y el apoyo de los Estados Unidos (Garcé García y Santos, 2015). Fue una operación clandestina y coordinada entre representantes de las dictaduras militares de países de Sudamérica que comenzó en el año 1975. Los miembros originales son Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia, mientras que Perú y Ecuador se volvieron miembros posteriormente (CIA, 22 de agosto 1978).

Según el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) de Argentina, se trataba de "un sistema formal de coordinación represiva entre los países del Cono Sur que funcionó desde mediados de la década del 70 hasta mediados los años 80 para perseguir y eliminar a militantes políticos, sociales, sindicales y estudiantiles de nacionalidad argentina, uruguaya, chilena, paraguaya, boliviana y brasileña". Su objetivo era la acción coordinada de represión y eliminación de movimientos de izquierda en la región así como la comunicación de estrategias de inteligencia y métodos de tortura que se replicaban en todos los países involucrados. Según las investigaciones y denuncias, su accionar no se limitó a las seis naciones mencionadas: se extendió a Italia, Estados Unidos y Francia. En este último se implementó la operación Teseo como consecuencia de que la mayor concentración de latinoamericanos exiliados en Europa estaba en París (CIA, 10 de agosto de 1976).

Las dictaduras participantes compartían información de inteligencia, coordinaban esfuerzos represivos y facilitaban la persecución y eliminación de personas consideradas como amenazas políticas, especialmente cuando escapaban de su país de origen y comenzaban a ser también buscados en el resto de la región. Existieron centros clandestinos específicos para detenidos en el marco del Plan Cóndor, como el caso de Automotores Orletti en Buenos Aires. Se han encontrado documentos desclasificados donde se especifica que agencias de inteligencia estadounidenses como la CIA proporcionaron entrenamiento, asesoramiento y apoyo logístico a las fuerzas de seguridad de los países participantes en el Plan Cóndor. También se realizó la preparación militar de los soldados pertenecientes a los países involucrados en la llamada "Escuela de las Américas", el monitoreo constante de la



situación así como reuniones de inteligencia para coordinar acciones o decidir líneas de acción.

Por lo tanto, las dictaduras sudamericanas no sólo cooperan entre ellas, sino que sus tácticas y operativos estuvieron enmarcados en una doctrina de seguridad liderada por Estados Unidos. Esta dinámica de interdependencia también reflejó los temores europeos sobre la expansión del comunismo en su propio territorio, lo que llevó a una relativa tolerancia hacia estos regímenes autoritarios y dictatoriales en el contexto de una estrategia global anticomunista.

El Plan Cóndor también permite visibilizar cómo las políticas de seguridad durante la Guerra Fría fueron globalizadas e interconectadas. Como señala un documento de la CIA de 1978 “La Operación Condor es un esfuerzo cooperativo de los servicios de inteligencia/seguridad de varios países Sudamericanos para combatir el terrorismo y la subversión” y agrega que “a pesar de que la cooperación entre estos respectivos servicios de inteligencia/seguridad han existido por bastante tiempo - quizás tan temprano como febrero de 1974- el esfuerzo cooperativo no fue formalizado hasta fines de mayo de 1976” (CIA, 22 de agosto 1978).

Dimensión operativa del Plan Cóndor: del intercambio de información a la intervención intercontinental.

En marzo de 1977, la CIA realizó un resumen del estatus de la Operación Cóndor, más allá de la utilidad de esta información para la reconstrucción de sus acciones, es importante destacar el nivel de conocimiento que tenía la agencia de inteligencia estadounidense sobre las intenciones de los gobiernos militares, los lineamientos que perseguían y las acciones que finalmente lograban ejecutar. En el documento señalado se describe a la Operación Cóndor como un esfuerzo cooperativo de los servicios de seguridad de Chile Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Brasil para controlar el terrorismo y la subversión. Desde un principio la operación se creó con el objetivo de generar un intercambio de información y datos sobre los grupos subversivos, pero discusiones posteriores incluyen la consideración de establecer operaciones de asesinato en el extranjero (CIA, 25 de marzo de 1977).

En sus inicios, el Cóndor (como se denominaba al conjunto de países integrantes de la Operación) estaba dividido burocráticamente en dos grandes grupos: CONDORTEL que se dedicaba a los aspectos vinculados a la comunicación y CONDOREJE que era responsable de las actividades. Cada uno de los seis países debían enviar dos oficiales a Buenos Aires donde se formaría un comando y una oficina de coordinación, lo cual se diferencia de la oficina central de Archivos del Cóndor que se ubicaba en Santiago de Chile (FBI, 28 de julio de 1976). Pero esta idea inicial se va expandiendo hasta una fase que involucra la formación de equipos especiales de los países miembros del Cóndor, para viajar a donde sea en el mundo -



incluyendo países no miembros- para llevar a cabo desde sanciones hasta asesinatos contra terroristas.

Usualmente se comenzaba con la recolección de información sobre extremistas y el reporte dice que si la información obtenida revelaba el lugar donde se encontraban extremistas en el extranjero, un equipo del cóndor debía ser enviado a ese lugar pero sólo a verificar la presencia de los extremistas y luego determinar el futuro traslado al país de origen (CIA, 25 de marzo de 1977). Sin embargo otro documento señala que “oficiales de seguridad de Chile, Argentina y Uruguay están expandiendo su cooperación en actividades anti-suversivas, para incluir el asesinato de terroristas de alto nivel exiliados en Europa” (CIA, 10 de agosto de 1976), mostrando que desde los inicios de la Operación se produce una avanzada que supera los límites regionales.

Otra línea de acción que se toma en el marco del Plan Cóndor es la de la propaganda como estrategia “soft” de lucha contra el comunismo. En un memorándum de una reunión realizada entre los países miembros se señala que el ítem central en la agenda fue la discusión y planeamiento de la coordinación de operaciones psicológicas contra las izquierdas y grupos radicales en los países miembros. En ese marco se aprueba un programa de comunicación o propaganda donde un país miembro podría publicar propaganda útil para otro país con el objetivo de que el país que posee el interés en ese tema no sea identificado como la fuente de información. Argentina y Chile aplicaron esta estrategia y expertos de propaganda chilena compusieron una historia sobre entrevistas entre el presidente chileno y líderes políticos estadounidenses. La historia fue publicada luego en Argentina (CIA, 7 de enero de 1977).

La Operación Teseo

En diferentes documentos se habla de la ejecución de una acción coordinada entre países miembros del Plan Cóndor para la búsqueda de “terroristas” en el continente europeo, dado que las denuncias en medios de comunicación extranjeros y organismos internacionales por parte de los latinoamericanos exiliados significaba una amenaza para los regímenes militares. Bajo la idea de la “guerra total” contra el comunismo que circulaba durante la época, el Plan Cóndor deja de limitarse a un accionar que involucra el traspaso de información y personas entre los países miembros.

Los documentos sobre Teseo, una operación con foco en Francia, hablan de cierto grado de maduración de los esfuerzos de las dictaduras cono sureñas para coordinar la actividad represiva extraterritorial. En un documento de la CIA de 1977 se señala que “durante una conferencia del Plan Cóndor llevada a cabo en Santiago, Chile, a fines de marzo de 1976, Condor propuso el establecimiento de una unidad diseñada para conducir ataques físicos contra miembros de la Junta de Coordinación Revolucionaria (JCR) y sus adherentes en Francia. Todos los países pertenecientes al Cóndor acordaron participar en la nueva unidad, a la que se le otorgó el nombre de *Teseo*” (CIA, 16 de febrero de 1977). Cada país miembro del Cóndor que acordó participar en la operación Teseo tuvo que contribuir con dinero para el proyecto y enviar representantes a la Argentina en septiembre de 1976 para que fueran entrenados por dos meses. Una vez que completaron su entrenamiento, un equipo fue



enviado a Francia para conducir operaciones por aproximadamente un mes (CIA, 16 de febrero de 1977). A esto se suman los aportes de otro documento emitido en julio de 1976 en el que un oficial boliviano indica que “equipos especialmente entrenados están siendo organizados para ir detrás de personas objetivos - integrantes del JRC- en Francia y que más adelante serán perseguidos objetivos similares en otros países” (CIA, 23 de julio de 1976). En esa instancia se aclaraba que Argentina, Chile y Uruguay eran los únicos países involucrados en la preparación de equipos, dado que estas naciones ya tenían personas ubicadas en Francia que podían integrar los equipos.

Posteriormente, otro documento confirma que de acuerdo a un reporte hubo un equipo del Cóndor integrado por uruguayos y argentinos que fueron enviados a París a principios de 1976 para operar contra uruguayos terroristas, y aporta más detalles sobre su implementación al señalar que “la operación de este equipo no fue exitosa y su falla fue atribuida a que la operación fue previamente descubierta por los terroristas” (CIA, 25 de marzo de 1977)

Consecuencias económicas, sociales y políticas

A mitad de los 80, la oleada revolucionaria ya se había extinguido o había retrocedido en casi toda la región, producto del triunfo del plan de exterminio liderado por las dictaduras militares. Por su parte, el hecho de que el contexto internacional mutase hasta el punto de llevar al colapso del mundo bipolar favoreció a la transición democrática en latinoamérica dado que ya no existían los motivos que la Guerra Fría había ofrecido a los protagonistas políticos nacionales e internacionales para negar valor a la democracia (Zanatta, 2012: 210). La compleja coyuntura económica - sumado a transiciones políticas que se basaron más en pactos y amnistías que destituciones por presión popular y juicios frente a los hechos cometidos- volvió muy difícil los primeros años de las nuevas democracias de la región, que además arrastraban una acrecentada deuda externa tomada por los gobiernos dictatoriales con el FMI y Estados Unidos, producto del agotamiento de capital financiero para gobernar como consecuencia de la crisis del petróleo (Zanatta, 2012: 214).

Frente a las dificultades que atraviesan los gobiernos latinoamericanos, Estados Unidos plantea la aplicación del neoliberalismo como estrategia efectiva para dar respuesta a cuatro problemas: inflación, aumento de la productividad, rentabilidad empresarial y pago de la deuda. Es así como a partir de los 80 la democracia va a estar vinculada a la desregulación, y el neoliberalismo es aplicado en los países de América latina de diferentes maneras, con la novedad que por primera vez los grandes empresarios van a ver que la democracia es una vía para conseguir sus intereses. Esto resulta una novedad teniendo en cuenta que desde los procesos de ampliación del sufragio a principio del siglo XX, la principal vía que posibilitaba el ascenso al poder de partidos conservadores eran los golpes de Estado.

La “revolución conservadora” impulsada en Estados Unidos alcanzó así sus objetivos, con el triunfo del sistema capitalista como nuevo - y único - orden mundial y la aplicación del neoliberalismo a escala mundial como respuesta a la crisis que atravesaba el capitalismo



producto del agotamiento del Estado de Bienestar y la crisis del petróleo. En este punto resulta difícil no recuperar el Plan Cóndor y la intervención de Estados Unidos en el continente como parte de un plan político y económico que dió inicio en la Guerra Fría y cuyas consecuencias se observan hasta la actualidad.

Si bien los documentos desclasificados y las investigaciones posteriores han revelado la participación de Estados Unidos en la coordinación y apoyo logístico de las dictaduras militares en el marco del Plan Cóndor, el gobierno estadounidense no ha asumido plenamente la responsabilidad por sus acciones. La posición oficial de Estados Unidos ha sido, en muchos casos, la de no reconocer una implicación directa o indirecta sobre las violaciones a los derechos humanos cometidas por regímenes dictatoriales en América Latina durante ese periodo.

Bibliografía:

- **Béjar, M.D.; Scotti, M; Bisso, M.** (2009). *Historia del mundo contemporáneo (1870-2008)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- **Béjar, M.D.** (2011). *Historia del Siglo XX. Europa, América, Asia, África y Oceanía*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- **Bianchi, S.** (2007). *Historia social del mundo occidental: Del feudalismo a la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Editorial UNQ.
- **Calloni, S.** (1994). *Los Archivos del Horror del Operativo Cóndor*. Editado electrónicamente por el Equipo Nizkor, en Madrid en 1998.
- **Comblin, J.** (1979). *Dos ensayos sobre Seguridad Nacional*. Arzobispado de Santiago, Vicaría de la Solidaridad. Santiago de Chile.
- **Desclasificados.** (s.f.). *Desclasificados: Archivos de la represión de Argentina*. Recuperado de <https://desclasificados.org.ar/>
- **Gozzini, G; Detti, T,** (2018). *L'età del disordine*. Roma: Editori Laterza.
- **Halperin Donghi, T.** (2013). *Historia Contemporánea de América Latina*. Madrid, Alianza Editorial.
- **Hernandez Martinez, J.** (2007). *Estados Unidos: Cultura política y hegemonía*, en Crisis de hegemonía de Estados Unidos; coordinador Marco A. Gandásegui, hijo. México: Siglo XXI Editores: clacso.
- **Ministerio Público Fiscal.** (s.f.). *La Operación Cóndor: Introducción*. Recuperado



- **National Security Archive.** (s.f.). *Argentina: Intelligence on repression and torture* (Document 0000A02E). Recuperado de <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB416/docs/0000A02E.pdf>
- **National Security Archive.** (s.f.). *Operation Condor Foundation Act.* Recuperado de <https://nsarchive.gwu.edu/dc.html?doc=6773839-National-Security-Archive-Doc-1-Operation-Condor>
- **Zanatta, L.** (2012). *Historia de América Latina. De la Colonia al siglo XXI.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Archivos desclasificados:

- CIA, Agreement of Condor countries, 16/2/1977. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]
- CIA, National Intelligence Bul, 10 de agosto de 1976. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]
- CIA, Memo about operation Condor, 22 de agosto 1978. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]
- CIA, Comments by a senior boli, 23 de julio de 1976. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]
- CIA, Operation Condor, 25 de marzo de 1977. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]
- FBI, 1356431, 28 de julio de 1976. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]
- CIA, Meeting of Condor member, 7 de enero de 1977. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]



- CIA, (EST PUB DATE) Cuban Supp, 1 de julio de 1977. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]
- CIA, AR 051 TELEGRAM, 23 de julio de 1976. Extraído de: Memoria Abierta, CELS, Abuelas de Plaza de Mayo (2019-2021) Base de relevamiento de documentos desclasificados de EEUU [Base de datos]



¿Qué es lo que lleva a un Estado al caos? Análisis de los conflictos Rusia-Ucrania e Israel-Palestina desde las perspectivas hobbesianas y spinozistas.

Griguol, Agostina Aldana.

Universidad Siglo XXI.

Contacto: agostinagriguol@gmail.com

Abstract:

Este ensayo analiza los desafíos de la seguridad internacional y la teoría política en el contexto de guerra. A medida que las naciones modernas enfrentan crisis que ponen en riesgo su estabilidad y capacidad de gobernanza, el concepto de “caos estatal” se vuelve relevante: conflictos internos y externos erosionan la estructura gubernamental, obstaculizan la ley y aumentan el riesgo de colapso. Este fenómeno amenaza tanto la soberanía como la seguridad regional y global y se examina aquí partiendo desde perspectivas teóricas clásicas, incluyendo, cuando es necesario, herramientas de teorías contemporáneas a fin de lograr un análisis más exhaustivo. La visión hobbesiana del sistema como un “estado de naturaleza” anárquico donde cada Estado actúa por interés propio se complementa con la perspectiva spinoziana, que enfatiza la interdependencia y el impulso de autoconservación.

A través de un enfoque analítico y comparativo aplicado a conflictos contemporáneos, como Israel-Palestina y Rusia-Ucrania, el ensayo muestra cómo el caos estatal se manifiesta y cómo los Estados responden mediante estrategias de poder y cooperación. Este estudio permite comprender mejor las dinámicas de poder en el sistema internacional actual y la importancia de las alianzas estratégicas y la cooperación para enfrentar el desorden.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción:

Como bien sabemos, la guerra como tal existe en este mundo desde que existimos nosotros: los humanos, en este sistema internacional totalmente anárquico, competitivo e inseguro. Es justamente este mismo entorno el descrito por Thomas Hobbes en su obra “Leviatán”, al decir: *“En el estado de naturaleza del hombre, que es el estado de guerra, cada hombre es enemigo de cada hombre; y en tal condición, cada uno está gobernado por su propia razón, y no hay nada que pueda él hacer para preservar su propia vida que no sea lícito hacerlo.”* (Hobbes, 2017). Argumento apoyado por Baruch Spinoza, en pos de la autoconservación o, como él lo denomina, *Conatus*, al expresar que *“Cada cosa, en cuanto está en ella, se esfuerza por perseverar en su ser.”* (Spinoza, 2012)

Ha sido ya objeto de múltiples debates y conversatorios las diferencias existentes entre ambos autores, pero aquí nos compete aún más una de sus similitudes: el interés compartido sobre la importancia de la seguridad internacional por su influencia sobre los Estados y sus líderes. Es por lo antes expuesto que considero pertinente analizar bajo esta lupa los casos de levantamientos armados en Rusia-Ucrania y en Israel-Palestina respectivamente.



La seguridad internacional en el siglo XXI se enfrenta a un conjunto de desafíos complejos y en constante cambio. La globalización ha intensificado la interdependencia entre los países, haciendo que las amenazas se propaguen rápidamente y que los conflictos locales puedan tener repercusiones globales. Entre los problemas de seguridad más críticos se encuentran los conflictos prolongados (o también llamados generacionales), los ataques terroristas, las crisis de refugiados y los enfrentamientos por recursos naturales estratégicos como el petróleo y el agua. Las relaciones de poder han sin duda evolucionado, y aunque Estados Unidos sigue siendo una potencia global importante, otras naciones y organizaciones regionales han surgido como actores clave, lo cual complica el equilibrio de poder y la resolución de conflictos.

Nos encontramos en un sistema internacional donde la anarquía sigue predominando, y el realismo de Hobbes sigue siendo relevante, ya que muchos Estados ven la acumulación de poder y la autosuficiencia como esenciales para su supervivencia. La competencia por recursos y, en los casos particulares de estudio, de territorios resalta la fragilidad de los Estados modernos en este contexto de desconfianza mutua. Sumado a esto, la incapacidad de diversas organizaciones internacionales para imponer un orden efectivo refuerza esta percepción de anarquía y alimenta los dilemas de seguridad que incentivan a las naciones a actuar en función de su propia supervivencia, en lugar de confiar en soluciones internacionales colaborativas.

Análisis conflictual:

Comenzaré mi estudio analizando el conflicto de Europa del Este, cuyo factor desencadenante se dio el 16 de marzo de 2014, que fue el día en que, según resultados oficiales, la mayoría de los votantes apoyó la anexión rusa de Crimea. Cuatro días después, el presidente Vladimir Putin firmó el tratado que lo formaliza, añadiendo también a Sebastopol a la Federación Rusa. Cabe mencionar que poco tiempo antes, Ucrania había sufrido las manifestaciones del EuroMaidán, que culminaron en la destitución del presidente democráticamente electo, Viktor Yanukovich, quien mantenía un vínculo estrecho y una notable afinidad con la nación liderada por Putin. En su lugar, se instauró un gobierno provisional, alineado con la Unión Europea y la OTAN, bajo la dirección de Aleksander Turchinov. Este giro en el poder se precipitó cuando Yanukovich rehusó firmar el Acuerdo de Asociación y Libre Comercio con la UE, desatando una serie de protestas civiles que, aunque inicialmente pacíficas, evolucionaron rápidamente hacia violentos enfrentamientos urbanos, conocidos más tarde como el “EuroMaidán”.

Rusia interpretó este cambio de gobierno en Ucrania como una amenaza directa a su seguridad y a sus intereses geopolíticos en la región, especialmente ante la posibilidad de que Ucrania formalizara su acercamiento a la OTAN. En medio de esta crisis, en marzo de 2014, tuvo lugar un referéndum en Crimea, península que albergaba una población mayoritariamente rusa (59%). A raíz de los resultados favorables a la anexión, el gobierno ruso procedió de inmediato a incorporar Crimea a su territorio, argumentando la necesidad de proteger a sus ciudadanos y garantizar la estabilidad regional.

Los eventos de 2014 pueden ser vistos como catalizadores de la posterior invasión de Ucrania en 2022. En esta ocasión, el gobierno ruso justificó su intervención bajo la consigna de “desnazificar” y “desmilitarizar” Ucrania, además de permitir que “*todos los pueblos que*



viven en la Ucrania actual [...] tomen una decisión libre [...] a favor de estar con su patria histórica, Rusia", refiriéndose a los lazos históricos que vinculan a ambas naciones.

Durante su ofensiva inicial, las fuerzas rusas aseguraron la costa de Ucrania a lo largo del Mar de Azov y tomaron territorios al este de Járkov, protagonizando intensos combates en Mariúpol y en la costa del Azov. Uno de sus objetivos principales fue la captura de Kiev; sin embargo, al no lograr esta meta, las fuerzas rusas se retiraron al norte de Ucrania, concentrando sus esfuerzos en la región del Donbás, donde lograron expulsar a las fuerzas ucranianas del óblast de Luhansk durante el verano de 2022.

Las fuerzas ucranianas, a su vez, lanzaron contraofensivas que lograron recuperar la mayor parte del territorio de Járkov y las áreas al oeste del río Dniéper, incluyendo la estratégica ciudad de Jersón. En este contexto, tuvo lugar una de las batallas más prolongadas y devastadoras del conflicto, en la pequeña localidad de Bajmut, al este del óblast de Donetsk. Este enfrentamiento se inició el 1 de agosto de 2022 y, tras la retirada rusa de Jersón y Járkov, aumentó en intensidad, culminando con la toma de la ciudad por parte de las fuerzas rusas en mayo de 2023.

El verano de 2023 fue testigo de una nueva ofensiva ucraniana, dirigida a las líneas de frente en el sureste de las regiones de Zaporizhia y Donetsk. A pesar del significativo apoyo de sus aliados occidentales, las fuerzas ucranianas no consiguieron romper decisivamente las defensas rusas. En octubre de 2023, Rusia retomó la iniciativa militar en torno a Avdiivka, ciudad situada al norte de Donetsk. Si bien los combates en esta área habían sido esporádicos desde el inicio del conflicto, la ofensiva rusa en octubre de 2023 desencadenó uno de los enfrentamientos más cruentos de la guerra. Tras cuatro meses de intensas batallas, las fuerzas ucranianas se retiraron de Avdiivka a mediados de febrero de 2024, lo que marcó la mayor victoria territorial de Rusia desde la captura de Bajmut en mayo de 2023.

Bajo este breve contexto, la primera categorización relevante para el conflicto en cuestión es la de "**guerra híbrida**". En este sentido, es fundamental considerar la afirmación de Clausewitz, quien sostiene que "la guerra es una mera continuación de la política por otros medios" (Clausewitz, 2005). Esta modalidad de conflicto representa una manifestación más violenta y versátil de formas de confrontación anteriores, siendo altamente adaptable a nuevos contextos y entornos.

La noción de guerra híbrida emergió a principios del siglo XXI, siendo su primera mención registrada en un archivo de la Marina de los Estados Unidos en 2002. No obstante, la autoría del término sigue siendo objeto de debate entre diversos académicos. Este tipo de guerra combina técnicas tradicionales con tácticas contemporáneas, alternándolas según las exigencias del conflicto. Un claro ejemplo de esta dinámica es el accionar de Rusia en la guerra, donde ha integrado el uso de fuerzas armadas convencionales con el respaldo a milicias separatistas en el Donbás, además de llevar a cabo operaciones de desestabilización en Crimea y otras regiones de Ucrania. Asimismo, ha realizado ciberataques significativos contra infraestructuras ucranianas y ha implementado campañas de desinformación con el fin de influir en la opinión pública. En el marco de su estrategia, Rusia ha recurrido a sanciones, bloqueos económicos y presiones políticas para debilitar a Ucrania, ejecutando estas acciones de manera tal que evitan una declaración formal de guerra, lo que genera ambigüedad sobre la naturaleza del conflicto.



El surgimiento de estas tácticas puede atribuirse a la superioridad militar exhibida por potencias dominantes, lo que ha llevado a actores con capacidades inferiores a idear formas no convencionales de combate. De esta manera, la forma de llevar a cabo conflictos bélicos ha evolucionado, involucrando tanto a actores estatales como no estatales. Los combates se desarrollan en múltiples campos de batalla, a menudo en áreas urbanas, y las estrategias armadas pueden adoptar características irregulares, como ataques insurgentes o desórdenes criminales. Esta complejidad dificulta la identificación del “ejecutor principal” en el conflicto. Para delimitar el concepto, Baqués (2015) menciona ciertas características que destacan la naturaleza de la guerra híbrida; por ejemplo, primero, el campo de batalla se trasladó a zonas urbanas, ya no son más disputas en campos inhóspitos, alejados de la ciudadanía, sino que actualmente, está última es un espectador directo de las atrocidades de la guerra en primera persona. En este sentido, los actuales focos de conflicto incluyen Donetsk, Kalionove, Lugansk, Jersón, Zaporíyia, Kursk, Zhelanne, Niu-York, Zalizne, Karlivka y Zavitne, entre otras áreas ocupadas. Estas localidades, ya sean controladas por uno u otro país, se han convertido en escenarios de desplazamientos y ataques constantes, lo que a su vez conlleva disputas burocráticas y legales sobre acusaciones de crímenes de guerra, especialmente cuando se llevan a cabo ataques contra hospitales o escuelas, sobre los que ampliaremos más adelante.

En segundo lugar, contamos con la participación de grupos insurgentes bien financiados, como el Grupo Wagner y los conocidos como “hombrecitos de verde”, quienes han cobrado una importancia crucial. El Grupo Wagner es una compañía militar privada de origen ruso, ha desempeñado un papel fundamental en la acción ofensiva desde el año 2022. Con fuertes conexiones con líderes políticos rusos, este grupo se distingue de otras empresas similares. Su personal, compuesto mayoritariamente por unos 5,000 soldados, incluye a excombatientes provenientes de Asia Central, el Cáucaso y los Balcanes, quienes poseen experiencia en combate cuerpo a cuerpo y enfrentan dificultades de reintegración a la vida social.

Por otro lado, esta clasificación también se caracteriza por el uso de tecnologías avanzadas, especialmente en el ámbito de la ciberseguridad. Desde 2014, Rusia ha implementado estrategias de ciberataque, y la escalada de 2022 ha representado una de sus operaciones más complejas en la historia reciente. En este contexto, el empleo de la fuerza militar se entrelaza con tácticas de desinformación, ciberataques, guerra económica y otras formas de intervención no militar. La Doctrina Gerasimov ha servido como un marco teórico que justifica la intervención rusa, sosteniendo que la distinción entre guerra y paz se ha difuminado. Fue concebida y articulada por el general Valery Gerasimov, jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Rusas, quien sostiene una visión renovada de la guerra en la que las fronteras entre conflicto armado y paz son difusas, abordando el combate desde una perspectiva híbrida e integral. En su concepción, la guerra no es una simple confrontación militar, sino un proceso que integra múltiples dimensiones: la militar, la política, la económica, la informativa e incluso la psicológica. Este enfoque amplía el espectro de las herramientas de poder estatal y no estatal, promoviendo el uso estratégico de medidas tanto convencionales como no convencionales. Esta doctrina se fundamenta en la premisa de que los conflictos modernos se desarrollan en tiempos de paz tanto como en tiempos de guerra, de modo que un Estado puede atacar y desestabilizar a su adversario sin necesidad de una declaración formal de guerra, ya sea que se emplean ciberataques contra infraestructuras críticas, campañas de desinformación para influir en la población, y el respaldo a milicias locales que actúan sin insignias identificativas, creando confusión sobre los responsables de



cada ataque. Esto reduce la capacidad de respuesta de la comunidad internacional, dificultando la formación de consenso y la movilización de una respuesta unificada.

Retomando brevemente lo anterior, la guerra económica se ha desplegado como una herramienta de poder no militar. Estados Unidos y la Unión Europea han impuesto sanciones devastadoras contra Rusia, afectando al Banco Central Ruso y otros sectores clave de su economía. Estas sanciones han tenido un impacto significativo, aunque no han logrado frenar por completo la agresión rusa. En respuesta, la OTAN y la Unión Europea han proporcionado apoyo militar y logístico a Ucrania, al tiempo que han impuesto sanciones contra el régimen liderado por Putin. Países como Alemania y Estados Unidos han desempeñado un papel crucial en esta respuesta, llevando a cabo acciones como la suspensión del gasoducto Nord Stream 2 y el cierre del espacio aéreo para vuelos rusos.

Además, es pertinente considerar que este enfrentamiento armado es también caracterizado como de “quinta generación”. Esta clasificación alude a la evolución de los escenarios de conflicto, que ahora abarcan dimensiones físicas (tierra, aire, mar, espacio exterior), informáticas (cibernéticas) y cognitivas y sociales (dominios políticos) (Barón, 2024). Aunque se destaca la adaptabilidad de los actores en términos económicos, tecnológicos y políticos, el enfoque de esta clasificación se centra principalmente en el papel crucial que desempeñan los medios de comunicación y su manipulación, así como en el hecho de que el objetivo de estas guerras no es simplemente conquistar un Estado, sino socavar su legitimidad de manera integral (Barón, 2024). Este mismo autor argumenta que en las guerras de quinta generación, la percepción de la mente humana se convierte en uno de los principales campos de batalla. Sin embargo, se alinea con la clasificación anterior al reconocer que el ciberespacio representa otra zona de enfrentamiento de igual relevancia, caracterizada por el anonimato, y la proliferación de noticias falsas que buscan manipular a las masas y desestabilizar gobiernos. Este ámbito permite realizar ataques a nivel global a un costo ínfimo en comparación con los recursos que se necesitan para movilizar tropas y armamento, un fenómeno del que ambos países involucrados en el conflicto han sido víctimas en el pasado (Barón, 2024).

Continuando con el análisis, el segundo caso de estudio es el conflicto entre Israel-Palestina, cuyos antecedentes también se remontan a muchos años atrás. La historia de la disputa puede rastrearse hasta la antigüedad, pero delimitamos los hechos hacia después a los acuerdos y cambios geopolíticos que siguieron a la Primera Guerra Mundial y que se han desarrollado a lo largo de las décadas, acumulando una profunda carga de tensiones, desplazamientos y enfrentamientos armados que afectan la estabilidad de la región hasta el presente. En 1917, el Reino Unido emitió la Declaración Balfour, que prometía un "hogar nacional para el pueblo judío" en Palestina, territorio que en ese momento formaba parte del Imperio Otomano. Tras la Primera Guerra Mundial y la caída del Imperio Otomano, Palestina fue colocada bajo el Mandato Británico de la Sociedad de Naciones en 1922, consolidando la administración británica y generando un aumento significativo en la inmigración judía, alentada tanto por los movimientos sionistas como por la persecución nazi de judíos en Europa.

Con la llegada de más inmigrantes judíos, las tensiones con la población árabe local aumentaron drásticamente. La población árabe palestina percibía la inmigración judía como una amenaza a su identidad, recursos y tierra. Disturbios y enfrentamientos se volvieron comunes en las décadas de 1920 y 1930, con episodios como las revueltas árabes de 1936-



1939, en las que los palestinos protestaron contra la administración británica y la creciente inmigración judía. En respuesta, las autoridades británicas intentaron varias estrategias para aliviar las tensiones, pero ninguna logró establecer un equilibrio duradero. Para 1947, la situación se había vuelto insostenible, y el Reino Unido decidió dejar la resolución en manos de la recién creada Organización de las Naciones Unidas.

La ONU, con la poca experiencia que en ese momento crucial poseía, propuso la Resolución 181, que sugería dividir el territorio en dos Estados, uno judío y otro árabe, con Jerusalén como una ciudad internacional bajo supervisión de la organización debido a su importancia religiosa para ambos bandos. Mientras la comunidad judía aceptó la propuesta de partición, la mayoría de la población palestina y los Estados árabes la rechazaron, argumentando que favorecía a los judíos, que en ese momento representaban alrededor del 33% de la población total y poseían menos del 10% de las tierras. Esta discrepancia en la distribución territorial y el resentimiento entre las comunidades llevaron a un estallido de violencia que culminó en la guerra árabe-israelí de 1948. Dicha guerra resultó en la victoria de Israel y en la proclamación de su independencia el 14 de mayo de 1948. Durante el conflicto, cientos de miles de palestinos fueron desplazados o huyeron, lo que ellos conocen como la *Nakba* o "catástrofe", iniciando la problemática de los refugiados palestinos en los países limítrofes árabes que sigue vigente. Los territorios que debían formar el Estado árabe propuesto por la ONU fueron ocupados por Israel, Egipto (en Gaza) y Jordania (en Cisjordania y Jerusalén Este), quedando la creación de un Estado palestino en suspenso.

Pocos años después y tras una rápida escalada de tensiones regionales (entre las que podemos mencionar como catalizadores el retiro de las fuerzas de paz de ONU y el bloqueo egipcio en el estrecho de Tirán, que era una importante vía de acceso marítimo israelí), en 1967, la Guerra de los Seis Días resultó en una victoria rápida y decisiva de Israel sobre Egipto, Siria y Jordania, países que controlaban Gaza, los Altos del Golán y Cisjordania. Israel tomó control de estos territorios, lo que incluyó la captura de Jerusalén Este, considerado un símbolo de importancia para los musulmanes, cristianos y judíos. Esta ocupación marcó un punto crítico, ya que Israel comenzó a establecer asentamientos en los territorios palestinos, contraviniendo el derecho internacional y generando una nueva fase en el conflicto. Desde este momento, Cisjordania y Gaza serían administrados militarmente por Israel, lo cual generó aún más tensiones y resentimientos.

La situación en los territorios ocupados, el sentimiento de injusticia y falta de reconocimiento internacional iban poco a poco aumentando entre los palestinos, fomentando el desarrollo de diferentes movimientos de resistencia. Uno de ellos, y probablemente el de mayor importancia histórica es la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), fundada en 1964 por los países árabes, que comenzó a ganar reconocimiento como el representante legítimo del pueblo palestino. La OLP abogaba por el derecho de autodeterminación de los pueblos, llegando a ser reconocida casi como el único representante legítimo del pueblo palestino; consiguiendo en poco tiempo que ONU recibiera a la organización como miembro observador de la Asamblea General. De igual forma, la violencia y los enfrentamientos continuaron, pero fue en 1987 cuando estalló la Primera Intifada, que fue un levantamiento popular palestino contra la ocupación israelí que involucró protestas, huelgas, y enfrentamientos con el ejército israelí. Increíblemente, los archivos fotográficos que se tienen de este acontecimiento son bastante ilustrativos de la cantidad de poderío militar que el pueblo palestino tenía en ese momento: se pueden encontrar fotos de niños, hombres y mujeres tirando piedras contra los tanques israelíes, y además, como rescata



el autor Pedro Brieger en uno de sus libros sobre este conflicto: *“Los palestinos incluso imprimieron volantes en hebreo dirigidos a los soldados israelíes [...] La lucha -decían- ‘no es contra vuestro pueblo o Estado sino contra la agresión de vuestros gobernantes’”* (Brieger, 2023). Esta clara asimetría puso la situación de los palestinos bajo ocupación en el centro de la atención internacional y llevó a negociaciones para buscar una solución al conflicto. Estos esfuerzos culminaron en los Acuerdos de Oslo en 1993, que establecieron un marco para la paz y la creación de una Autoridad Nacional Palestina (ANP) que gestionaría parcialmente Gaza y algunas zonas de Cisjordania. Sin embargo, los Acuerdos de Oslo no resolvieron las cuestiones clave, como el estatus de Jerusalén, las fronteras definitivas, y el derecho de retorno de los refugiados palestinos. Sin embargo, varios autores como Brieger consideran que uno de los motivos fueron los “malos entendidos” que tuvieron lugar durante las negociaciones. Para los palestinos, los acuerdos parecían prometer la creación de un Estado independiente en Cisjordania y Gaza, con Jerusalén Este como su capital a corto o mediano plazo. Sin embargo, los israelíes los interpretaron como un compromiso de retirada parcial de ciertas áreas de Cisjordania y de la Franja de Gaza, sin ceder el control sobre la parte oriental de Jerusalén que habían anexoado y sin la intención de permitir un Estado palestino independiente. Para Yitzhak Rabin, los acuerdos representaban una estrategia para manejar los territorios de forma distinta y desprenderse de la complejidad administrativa que implicaba la Franja de Gaza.

El deseo de paz era tan profundo en ambas poblaciones que los Acuerdos de Oslo obtuvieron un amplio apoyo entre israelíes y palestinos, aunque ambos grupos también contaron con sectores opuestos. En Israel, los partidos de derecha, encabezados por Ariel Sharon y Benjamin Netanyahu, y en Palestina, algunos movimientos islámicos y ciertos grupos de izquierda se manifestaron en contra. Estos temas, junto con la expansión continua de asentamientos israelíes, dificultaron la implementación de la solución de los dos Estados.

La falta de avances concretos y el deterioro de las condiciones en los territorios ocupados llevaron a la Segunda Intifada en el año 2000, desencadenada tras la visita de Ariel Sharon, entonces líder de la oposición israelí, a la Explanada de las Mezquitas en Jerusalén. Esta visita fue vista por muchos palestinos como una provocación y un símbolo de la ocupación israelí de su territorio sagrado. La Segunda Intifada fue significativamente más violenta, con atentados suicidas, bombardeos y una fuerte respuesta militar de Israel, que incluyó operaciones en Cisjordania y el aislamiento de ciudades palestinas. El aumento de la violencia en este periodo reforzó las percepciones de intransigencia en ambos bandos, debilitando la confianza en un proceso de paz negociado. La Intifada concluyó en 2005, pero dejó un legado de desconfianza profunda y políticas de seguridad israelíes más rígidas, incluyendo la construcción de un muro de separación en Cisjordania que modificó y restringió aún más el movimiento palestino. Tras la Segunda Intifada y en medio de un contexto de tensiones internas, las facciones palestinas Fatah y Hamás se enfrentaron, resultando en la toma de control de Gaza por esta última facción en 2007. Esta división política debilitó la representación palestina, dificultando la negociación unificada con Israel. En respuesta a las amenazas de seguridad y los ataques con cohetes desde Gaza, Israel impuso un bloqueo sobre el territorio, restringiendo el movimiento de bienes y personas y provocando una crisis humanitaria que persiste hasta la actualidad. La situación en Gaza ha degenerado en ciclos de enfrentamientos entre Israel y Hamás, con episodios armados en 2008, 2012, 2014, y otros años.



En el ámbito diplomático, Estados Unidos ha actuado como un mediador clave, aunque su percepción de parcialidad hacia Israel ha reducido su efectividad como intermediario para lograr un acuerdo equilibrado. La falta de progreso en las negociaciones y las acciones unilaterales de Israel, como el reconocimiento de Jerusalén como su capital por parte de Estados Unidos en 2017, han exacerbado las tensiones y disminuido las esperanzas de los palestinos en una mediación efectiva.

En 2020, los Acuerdos de Abraham, firmados entre Israel y varios Estados árabes, representaron un nuevo esfuerzo de normalización en la región. No obstante, estos acuerdos no abordaron las demandas palestinas y fueron percibidos por muchos en Palestina como un abandono de sus intereses por parte de sus antiguos aliados árabes. El clima de estancamiento político, el incremento de las tensiones en Jerusalén, y el deterioro de las condiciones de vida en Gaza debido al bloqueo generaron un contexto de insatisfacción creciente entre los palestinos. Las restricciones en la Explanada de las Mezquitas, las crecientes incursiones de fuerzas israelíes en Cisjordania, y la falta de soluciones internacionales concretas intensificaron el resentimiento en la región. En este contexto, el 7 de octubre de 2023, Hamás lanzó un ataque contra Israel, un acto que marcó el inicio de una nueva escalada de violencia en el conflicto. Y si bien muchos autores entienden que este ataque se puede interpretar como una expresión de las frustraciones acumuladas en la población de Gaza ante la percepción de abandono y la ausencia de una vía de salida política.

Vemos que este último conflicto coincide en gran medida con las clasificaciones anteriores. Particularmente encaja mejor con la primera, la de guerra híbrida: se enfrentan facciones de ejércitos regulares y no regulares (intervenciones de Hamas o Hezbolá), con técnicas tanto tradicionales como modernas. También se lleva a cabo en ciudades, cuyas zonas activas más importantes se encuentran en la Franja de Gaza y Cisjordania, teniendo en cuenta de que en ellas se encuentran destacamentos militares israelíes activos continuamente. En adición a esta clasificación, coincide también con ser un conflicto de quinta generación, ya que al igual que en el caso anteriormente analizado, hubo ciberataques, con actores ampliamente adaptables y el uso de los medios de comunicación es vital. Por el lado de los ciberataques, se estima que, desde el 07 de octubre de 2023, Israel ha recibido aproximadamente 3,380 ataques confirmados, siendo 800 de ellos considerados particularmente dañinos para infraestructuras críticas (Staff, 2024). Según la Dirección Nacional de Ciberseguridad de Israel, esta cifra es aproximadamente 2.5 veces superior a los años anteriores, lo cual se atribuye a la escalada del conflicto y a la participación de actores hostiles como Irán y Hezbolá, que han empleado métodos cada vez más sofisticados.

Muchos de estos ataques comenzaron como interrupciones menores, pero evolucionaron para afectar sectores esenciales, incluyendo sistemas de salud, servicios públicos y cadenas de suministro, con el objetivo de causar un mayor impacto social y económico. La mayoría de las amenazas detectadas utilizaron técnicas de 'phishing', brechas en redes sociales y malware, y algunos de estos ataques fueron diseñados específicamente para desestabilizar la continuidad operativa y moral de Israel. Este aumento ha posicionado la ciberseguridad como un componente crucial en el conflicto, destacando el dominio cibernético como un "campo de batalla" en la disputa (Kabir, 2024). Sumado a esto, es de público conocimiento que, por ejemplo, los entrenamientos de soldados de Hamás fueron publicados en diferentes redes sociales. Estos fueron subidos pocos días antes del ataque del 07-oct, y todo el gobierno irsaelí lo conocía.



Pero, si el gobierno de Netanyahu sabía que este grupo insurgente estaba entrenando para un ataque, ¿por qué no hizo nada? Fuentes internacionales de alto renombre, informan que el gobierno subestimó la amenaza o la magnitud del ataque, priorizando la percepción de que Hamas no realizaría una operación de gran escala por los riesgos que implicaría para su control en Gaza. Otras fuentes sugieren que la atención del gobierno y de los servicios de inteligencia estaba dirigida hacia otros frentes, incluyendo posibles amenazas de Hezbolá en el norte.

Ahora, ampliando un poco más respecto al rol ocupado por las potencias, estas juegan un papel crucial en la evolución, desarrollo y escalada de conflictos prolongados. Su intervención —desde apoyo militar y económico hasta acciones diplomáticas o sanciones— no sólo moldea la dinámica de estos enfrentamientos, sino que también establece un marco de competencia geopolítica que intensifica la fragilidad e inseguridad en estas regiones y, potencialmente, en todo el sistema internacional. La influencia de estas potencias globales es decisiva, ya que define alianzas, condiciones de negociación y respuestas militares, contribuyendo a consolidar estructuras de poder en estas zonas de conflicto y afectando, de manera directa o indirecta, el equilibrio de seguridad a nivel regional y global.

En el conflicto de Israel y Palestina, Estados Unidos es uno de los principales aliados de Israel y desempeña un rol decisivo que incide en el desarrollo del conflicto y en la seguridad de la región. Desde el establecimiento del Estado de Israel en 1948, Estados Unidos ha brindado un apoyo militar y financiero significativo, que ha reforzado la posición de Israel frente a las facciones palestinas. Este apoyo incluye una estrecha colaboración en defensa e inteligencia, el suministro de armamento avanzado, y un respaldo diplomático que ha permitido a Israel mantener una ventaja estratégica en el conflicto. La relación de apoyo incondicional de Estados Unidos a Israel no solo influye en el balance de poder entre Israel y Palestina, sino que también reduce las posibilidades de alcanzar una resolución pacífica, ya que disminuye la capacidad de las facciones palestinas para negociar en igualdad de condiciones. La influencia de Washington se evidencia en su uso recurrente del veto en el Consejo de Seguridad de la ONU para bloquear resoluciones que critiquen las acciones de Israel, especialmente en lo referente a la expansión de asentamientos en Cisjordania y las operaciones militares en Gaza. Este respaldo asimétrico contribuye a un estado de inestabilidad y de escalada de conflictos en la región, ya que perpetúa la percepción de inseguridad entre los actores palestinos y otros Estados árabes, lo que a su vez incrementa las tensiones y reduce las posibilidades de alcanzar una paz duradera.

En contraste, la Unión Europea adopta una postura más equilibrada en el conflicto de Israel-Palestina, aunque su influencia no se iguala a la de Estados Unidos. La UE proporciona ayuda humanitaria y económica a los territorios palestinos, y ha sido vocal en su crítica a la expansión de asentamientos israelíes en Cisjordania, a los cuales considera ilegales según el derecho internacional. Esta postura, sin embargo, no ha logrado cambiar de manera significativa la situación en la región, ya que la influencia diplomática y militar de la UE es limitada en comparación con la de Estados Unidos. Aun así, su apoyo a los palestinos y su promoción de una solución de dos Estados busca equilibrar las condiciones para una paz negociada. La UE intenta mantenerse como un mediador potencial en el conflicto, promoviendo los derechos humanos y el derecho internacional, aunque su capacidad para influir de forma decisiva sigue siendo limitada en un contexto donde el apoyo de Estados Unidos a Israel redefine constantemente el equilibrio de poder en la región.



En el conflicto entre Rusia y Ucrania, las potencias occidentales —principalmente Estados Unidos y la OTAN— han asumido una postura firme en apoyo a Ucrania y en contra de la expansión de la influencia rusa en Europa del Este. Desde el inicio del conflicto en 2014, con la anexión de Crimea por parte de Rusia, Estados Unidos y la Unión Europea han implementado una serie de sanciones económicas dirigidas a sectores clave de la economía rusa, como el energético y el bancario. Estas sanciones buscan debilitar la economía de Rusia, limitando sus capacidades para financiar sus operaciones militares y disuadirles de continuar con sus acciones en Ucrania. Además de las sanciones, las potencias occidentales han proporcionado asistencia militar y logística a Ucrania, incluyendo armas avanzadas y entrenamiento militar. Este apoyo ha sido fundamental para fortalecer la resistencia ucraniana ante la invasión rusa, pero también ha incrementado las tensiones entre Rusia y Occidente, intensificando la polarización en el sistema internacional.

La intervención de la OTAN en el conflicto ha sido particularmente significativa, ya que Moscú percibe el fortalecimiento de la alianza atlántica en Europa del Este como una amenaza directa a su seguridad nacional. El respaldo militar y logístico de la OTAN a Ucrania ha reforzado la capacidad defensiva de este país, pero también ha intensificado la confrontación con Rusia, que interpreta este apoyo como una estrategia de contención y una amenaza existencial. Esta dinámica refleja la competencia por el poder en Europa del Este, donde las potencias occidentales buscan evitar que Rusia expanda su influencia y donde Moscú intenta mantener su posición estratégica en la región. La participación de la OTAN en el conflicto, aunque indirecta, contribuye a una escalada que tiene repercusiones en la estabilidad global, ya que aumenta el riesgo de una confrontación más amplia entre Rusia y Occidente.

En ese sentido, el balance de poder es un concepto central en la teoría de las relaciones internacionales, ya que su equilibrio o desequilibrio afecta directamente la estabilidad de la paz y la seguridad global. En un sistema internacional anárquico, donde no existe una autoridad central que imponga el orden, el equilibrio entre las potencias se convierte en un factor esencial para prevenir el dominio de una nación sobre las demás, ya que la concentración de poder en una única nación puede llevar a una situación de inseguridad y, potencialmente, a conflictos de alta intensidad. Sin embargo, el balance de poder también puede ser una fuente de tensión, ya que los Estados buscan continuamente maximizar su seguridad y mantener o expandir su influencia, lo cual lleva a una competencia constante que, en ocasiones, resulta en militarización y enfrentamientos indirectos. Esta dinámica de competencia y contención entre las potencias se refleja de manera clara en los conflictos de Israel-Palestina y Rusia-Ucrania, donde las intervenciones de actores internacionales moldean el equilibrio de poder en cada región y, en última instancia, influyen en la paz y la seguridad global.

En el conflicto de Israel y Palestina, el balance de poder ha sido históricamente desigual, con Israel disfrutando de un apoyo militar, financiero y diplomático significativamente superior debido a su estrecha alianza con Estados Unidos. Esta relación ha consolidado la ventaja estratégica de Israel en el conflicto, permitiéndole mantener un poder militar sustancial y una infraestructura de defensa avanzada que supera en gran medida las capacidades de las facciones palestinas. Esta disparidad de poder ha complicado los esfuerzos de paz, ya que ha permitido a Israel llevar a cabo políticas unilaterales en Cisjordania y Jerusalén Este, tales como la expansión de asentamientos, que afectan las aspiraciones territoriales palestinas. La falta de un balance de poder efectivo en esta región perpetúa la



inseguridad y dificulta una resolución negociada, ya que el desequilibrio impide que ambas partes se sientan seguras en un acuerdo de coexistencia.

En el caso de Rusia y Ucrania, el equilibrio de poder en Europa del Este se ha convertido en un tema central del conflicto. Rusia, en su intento de mantener su influencia en esta región, percibe la expansión de la OTAN hacia el este como una amenaza directa a su seguridad y su esfera de influencia. Para contrarrestar esta amenaza percibida, Moscú ha adoptado una postura ofensiva que incluye la anexión de Crimea y el apoyo a los movimientos separatistas en el este de Ucrania. Estados Unidos y la OTAN, por su parte, han intensificado su respaldo a la nación liderada por Volodímir Zelenski mediante asistencia militar y sanciones económicas contra Rusia, lo que refuerza la defensa de Ucrania, pero también eleva el riesgo de una escalada de enfrentamientos entre Rusia y Occidente. Este conflicto de intereses refleja una competencia por el balance de poder, en la cual ambas partes buscan asegurar su posición estratégica y evitar que la otra obtenga una ventaja que podría alterar el equilibrio regional y, potencialmente, la paz global.

La intervención de potencias como Estados Unidos y Rusia en estos conflictos demuestra cómo el balance de poder puede actuar tanto como un mecanismo de contención como de escalada. Mientras que un equilibrio adecuado puede disuadir a los Estados de atacar a sus rivales y fomentar una estabilidad relativa, el intento de alterar este equilibrio puede llevar a un ciclo de represalias y militarización. En el contexto de Israel y Palestina, el apoyo de Estados Unidos a Israel y el respaldo diplomático y financiero de otros países árabes a Palestina revelan cómo el equilibrio de poder contribuye a una rivalidad sostenida en la región, donde ambas partes se ven incentivadas a maximizar sus capacidades en lugar de buscar soluciones pacíficas. En el caso de Rusia y Ucrania, el conflicto en torno al balance de poder entre Rusia y Occidente en Europa del Este muestra cómo las potencias globales intentan contener la influencia de sus rivales, lo cual, en ausencia de mecanismos efectivos de resolución pacífica, fomenta una situación de inestabilidad prolongada que amenaza la paz y la seguridad global.

El impacto del balance de poder en la seguridad global se manifiesta en la medida en que estos conflictos locales se convierten en escenarios de competencia indirecta entre las potencias. En conflictos como el de Israel y Palestina, el involucramiento de actores internacionales que buscan preservar su influencia o asegurar el equilibrio en una región estratégica refuerza la escalada de tensiones y limita las posibilidades de una paz negociada. En el caso de Rusia y Ucrania, el respaldo militar de Occidente a Ucrania y las sanciones económicas a Rusia no solo fortalecen la posición ucraniana, sino que también consolidan la confrontación entre Rusia y las potencias occidentales, arriesgando una extensión del conflicto a otras áreas de interés global.

En conclusión, el rol de los actores internacionales en los conflictos actuales y la dinámica del balance de poder reflejan cómo las potencias globales intentan proteger sus intereses estratégicos, lo que a menudo intensifica las divisiones en zonas de conflicto y compromete las posibilidades de alcanzar una paz estable. Este análisis sobre el rol de las potencias en Israel-Palestina y Rusia-Ucrania y su efecto en la seguridad global ilustra la complejidad de un sistema internacional donde la paz y la seguridad son constantemente desafiadas por la competencia de poder, las alianzas estratégicas y las intervenciones de actores externos que buscan maximizar su influencia y preservar un equilibrio favorable a sus propios intereses.



Análisis de los conflictos según las perspectivas hobbesianas y spinozistas:

Las diferentes teorías de seguridad internacional por la que analizamos los conflictos con anterioridad, tienen raíces profundas en el pensamiento realista clásico, especialmente en la filosofía política de Hobbes y su visión de un estado de naturaleza caracterizado por el conflicto perpetuo y la inseguridad. Según este autor, en ausencia de una autoridad central, los actores (en este caso, los Estados) se ven siempre obligados a actuar en función de su seguridad y supervivencia, dado que la anarquía promueve una competencia constante por el poder y la protección. Esta perspectiva clásica ha sido adaptada en el realismo moderno, donde los dilemas de seguridad y la competencia internacional son centrales para comprender las políticas de defensa y alianzas.

Por consiguiente, las teorías modernas han añadido complejidad al considerar factores no estatales, como los actores terroristas antes mencionados, logran subrayar que la seguridad no es solo una cuestión militar, sino que incluye la estabilidad social, económica y también ambiental. El concepto de seguridad humana ha emergido en este marco, destacando que el bienestar y la dignidad de las personas también son fundamentales para la estabilidad global.

En el entorno descrito por el realismo hobbesiano, los Estados están en constante competencia. Para él, la única solución a esta inseguridad inherente es la creación de un "Leviatán", o una autoridad central fuerte que pueda imponer el orden: *"Durante el tiempo que los hombres viven sin un poder común que los mantenga a todos en respeto, están en esa condición que se llama guerra; y tal guerra es la de todos contra todos"* (Hobbes, 2017). Su concepción, que coincide en una enorme medida con la de Spinoza, sobre el "fin último" del Estado es mantener a su pueblo seguro. Sin embargo, dado que en el sistema internacional no existe tal poder unificador, los Estados buscan asegurar su supervivencia mediante la acumulación de poder y el establecimiento de alianzas estratégicas, como son las que tienen Israel y Ucrania con Estados Unidos, que les provee salvaguardas militares y económicas. El país liderado por Benjamín Netanyahu, por ejemplo, construye también barreras de seguridad y mantiene un ejército robusto para disuadir posibles amenazas, mientras que los actores palestinos, en ausencia de un poder central fuerte que proteja sus intereses, optan por alianzas regionales y acciones de resistencia. En conflictos como el de Ucrania y Rusia, el control de Crimea y del Donbás tiene implicaciones estratégicas que afectan la estabilidad regional y que proyecta el poder de la nación de Putin. En estos casos, estos análisis permiten entender no sólo la "justificación" de la agresión, sino también la respuesta de la comunidad internacional, que en ocasiones ha impuesto sanciones económicas o ha brindado apoyo militar indirecto para restablecer el equilibrio de poder.

La perspectiva de nuestro autor de Malmesbury es complementada con el moderno **"dilema de seguridad"**, que es uno de los conceptos centrales en el realismo y describe una situación en la que las acciones de un Estado para aumentar su propia seguridad provocan inseguridad en otras naciones. Este dilema se agrava en un entorno anárquico, donde estos no tienen garantías de que sus vecinos no actuarán en su contra. En el caso de Rusia y Ucrania, la expansión de la OTAN hacia el este europeo es vista por el primero como una amenaza directa a su seguridad, mientras que Ucrania considera su actuar como una medida para asegurar su soberanía frente a la influencia rusa. La competencia internacional en estos contextos no solo aumenta la tensión, sino que también resalta la dificultad de alcanzar acuerdos de paz duraderos sin que las partes estén dispuestas a ceder en sus objetivos de seguridad. Este dilema genera una espiral de militarización y hostilidad que es difícil de



resolver sin una intervención efectiva de actores internacionales o la creación de mecanismos de seguridad que puedan asegurar a ambas partes.

Spinoza, por su parte, creía firmemente en el *conatus*, un término que usó para describir la tendencia inherente de cada ser a esforzarse por preservar su existencia y buscar la realización de sus potencialidades. En este sentido, los individuos y, en extensión, las naciones, están impulsados por un deseo natural de asegurar su supervivencia, mantener su autonomía y proteger sus intereses. En el contexto del conflicto Israel-Palestina, este principio se manifiesta en el esfuerzo constante de ambas partes por mantener su identidad y territorio. Los israelíes, por un lado, buscan un espacio seguro donde puedan ejercer su autodeterminación, habiendo enfrentado siglos de persecución en la diáspora. Y los palestinos, por su parte, luchan por su derecho a la autodeterminación y a un territorio propio en respuesta a la ocupación y la pérdida de hogares que han sufrido.

Este deseo de autopreservación no es intrínsecamente malo; sino que es un impulso natural. Sin embargo, el problema surge cuando los intereses de supervivencia y realización de un grupo chocan directamente con los de otro, como sucede en estos dos conflictos actualmente activos. Para Spinoza, el poder no es una fuerza externa que se impone, sino una expresión de la voluntad colectiva de un pueblo en función de sus deseos y necesidades. En este sentido, el poder en los conflictos generacionales es el resultado de múltiples intereses en competencia que buscan imponerse unos sobre otros, por lo que vemos que en el conflicto Israel-Palestina y el conflicto Rusia-Ucrania existe una lucha constante por la supremacía territorial y la preservación de sus identidades, las que actualmente son mutuamente excluyentes en ambos casos. Este poder que buscan ambos bandos no se traduce únicamente en el dominio militar, sino en la afirmación de sus derechos históricos y culturales.

Para Spinoza, los conflictos prolongados tienden a alimentarse de la percepción de una amenaza constante. Israel y Palestina, por ejemplo, mantienen un enfrentamiento en el que ambos bandos perciben al otro como una amenaza existencial que requiere una respuesta agresiva o defensiva constante. Este tipo de conflicto es un ejemplo del “*imperium*” (Spinoza, 2012), o la expresión de la voluntad del colectivo nacional de cada bando. En el caso de Rusia y Ucrania, esta misma dinámica se presenta como un enfrentamiento geopolítico, en el que Rusia busca preservar una influencia cultural y política que considera vital para su seguridad y su lugar en el escenario mundial, mientras que Ucrania busca proteger su integridad territorial y su independencia de una posible subyugación rusa. Podríamos interpretar, por consecuencia, que este poder en conflicto entre las naciones refleja una falta de cohesión racional y mutua, ya que cada lado cree firmemente en la necesidad de ejercer su poder a expensas del otro. En su filosofía, las naciones que compiten por poder bajo una lógica de suma cero (donde una ganancia de una parte es la pérdida de la otra) acaban atrapadas en una espiral de antagonismo que las aleja de la posibilidad de cooperación y paz.

Otro aspecto central en la filosofía de Spinoza es su análisis de las emociones y cómo estas influyen en las decisiones de los individuos y, por extensión como mencionamos antes, también en los Estados que ellas constituyen. Spinoza argumenta que las emociones como el miedo, el odio y el resentimiento son fuerzas poderosas que pueden motivar tanto a las personas como a los pueblos enteros a actuar de maneras que desafían la lógica y la razón. En el caso de los conflictos generacionales, estas emociones colectivas se vuelven intergeneracionales y se alimentan de narrativas históricas que perpetúan el ciclo de



enfrentamiento. Ambos casos de análisis son claros ejemplos donde el miedo y el resentimiento mantienen un ciclo continuo de violencia y antagonismo. Estas emociones son tan profundas que trascienden generaciones, y su intensidad impide que ambas partes puedan actuar de manera racional en busca de una solución duradera.

A pesar de su escepticismo acerca de la capacidad de las personas para superar completamente sus emociones, Spinoza sí creía en el potencial de la razón para acercar a los individuos y los pueblos a la verdad y, por ende, a la paz. Desde su perspectiva, para alcanzar la paz en conflictos tan complejos y prolongados como estos, sería esencial que ambas partes reconocieran que, aunque sus emociones y deseos son legítimos, la destrucción mutua y el enfrentamiento continuo no pueden llevarlos a la realización de sus objetivos fundamentales. Pero, reconocemos desde la actualidad que el camino hacia la paz, en cualquiera de los casos, está realmente lejos.

Desde la perspectiva spinozista se podría proponer que una paz duradera sólo sería posible si ambas partes fueran capaces de trascender sus emociones a favor de un entendimiento racional, en el cual se reconocieran como interdependientes. Para Israel y Palestina, esto implicaría un reconocimiento mutuo de sus necesidades de seguridad y de sus derechos históricos, así como una disposición a negociar un acuerdo en el que ambos lados puedan alcanzar su *conatus* en un marco de respeto y cooperación. Igualmente, para Rusia y Ucrania, el conflicto podría encontrar una solución en el reconocimiento racional de que la paz y la estabilidad en la región son un beneficio compartido que superaría cualquier ganancia territorial o influencia política.

Spinoza entendería que el principal obstáculo para alcanzar la paz en estos conflictos generacionales es la fuerza de las emociones y la resistencia al cambio en las identidades colectivas de las partes involucradas. Desde su perspectiva, para romper el ciclo generacional de conflicto sería necesario un cambio profundo en la forma en que las naciones perciben su propia identidad y la identidad de sus adversarios. Este cambio sólo sería posible mediante un proceso gradual de reconocimiento y aceptación de la interdependencia y de la humanidad compartida. Si bien esto actualmente lo vemos como un hecho muy lejano y poco probable, su filosofía sugiere que, si las partes logran poner sus emociones en un segundo plano y priorizar el entendimiento racional de sus necesidades y derechos, podrían crear un marco para la paz que no se base en la eliminación del otro, sino en la coexistencia y la colaboración, tal y como escribe en su Tratado Teológico-Político: *“La paz no consiste en la mera ausencia de guerra, sino en una disposición interna de paz y amor mutua”*. (Spinoza, 2012)

Causas que Llevan a un Estado al Caos

La compleja interrelación entre factores internos y externos es fundamental para comprender cómo los Estados pueden caer en caos y cómo estos elementos inciden directamente en su seguridad y estabilidad, y para el análisis de los mismos, ampliaremos hacia distintos enfoques contemporáneos. Internamente, los países enfrentan desafíos relacionados con la cohesión social, la fortaleza de sus instituciones y la capacidad para gestionar conflictos económicos, étnicos o ideológicos. La debilidad o colapso de estas estructuras internas frecuentemente deja a los Estados vulnerables a fuerzas de desestabilización, que actores externos pueden exacerbar.



En este contexto, factores externos como la intervención militar, el apoyo a grupos insurgentes, o la manipulación de recursos económicos y diplomáticos juegan un papel crucial. La globalización y la interdependencia también amplían el impacto de las amenazas, de modo que lo que empieza como un problema interno puede convertirse rápidamente en una cuestión de interés regional o global. En el caso del conflicto entre Israel y Palestina, por ejemplo, los problemas internos de cohesión y legitimidad son exacerbados por la intervención y el apoyo de actores internacionales, como Estados Unidos en apoyo a Israel y varios países árabes que simpatizan con la causa palestina. Estos factores externos amplifican las divisiones internas, fortalecen la percepción de amenazas y dificultan la posibilidad de alcanzar una estabilidad duradera. En entornos de crisis profunda, la desconfianza hacia las instituciones estatales crece, lo que debilita el contrato social y alimenta movimientos de protesta o insurgencia que, a su vez, pueden abrir la puerta a actores externos con intereses geopolíticos. Así, los factores internos y externos no sólo desencadenan conflictos, sino que los perpetúan y dificultan su resolución dentro del marco de seguridad internacional.

La evolución del sistema internacional en el siglo XXI ha dado lugar a una diversidad de actores que influyen en la estabilidad de los Estados, lo que hace que el caos y la inseguridad ya no dependan exclusivamente de las relaciones entre gobiernos. Los actores no estatales, que incluyen desde grupos terroristas hasta organizaciones internacionales y corporaciones multinacionales, ejercen un impacto significativo en los conflictos y en la seguridad estatal. Por su parte, los Estados siguen desempeñando un papel preponderante, especialmente cuando emplean su poder militar y económico para intervenir directa o indirectamente en conflictos externos que perciben como amenazas a su seguridad o intereses. Y si bien los actores no estatales han ganado cada vez más relevancia, especialmente en regiones donde el Estado no puede ejercer un control efectivo, estos pueden representar tanto una amenaza como un recurso. Los grupos armados y las milicias frecuentemente aprovechan la debilidad estatal para expandir su influencia, mientras que las organizaciones internacionales buscan contrarrestar esta influencia a través de misiones de paz y ayuda humanitaria. Sin embargo y como sabemos, su proliferación complica los esfuerzos para alcanzar soluciones a largo plazo, ya que introducen nuevas dinámicas de poder y alianzas que pueden cambiar rápidamente.

Cada uno de estos factores —desde los conflictos internos y externos, el papel de los actores estatales y no estatales, la competencia por los recursos, hasta el dilema de seguridad y la desconfianza inherente en el sistema internacional— muestra cómo las causas que llevan a un estado al caos están profundamente interrelacionadas con la estructura del sistema internacional y la naturaleza anárquica en la que los Estados deben operar. La seguridad internacional, en este contexto, se convierte en un objetivo difícil de alcanzar, ya que las naciones constantemente intentan maximizar su poder y proteger sus intereses en un entorno de competencia y desconfianza estructural.

Efectos del Colapso Estatal:

El colapso de un Estado tiene repercusiones directas no solo sobre su territorio, sino que afecta significativamente la seguridad regional y global. En un sistema internacional caracterizado por la interdependencia, la desestabilización de un solo Estado puede desbordarse rápidamente hacia otras naciones aledañas, desencadenando una serie de consecuencias de amplio alcance. Los Estados colapsados suelen experimentar la fragmentación de su aparato estatal y un aumento en las actividades ilícitas, convirtiéndose en



espacios donde actores no estatales, desde organizaciones criminales hasta grupos terroristas, ganan terreno. Esta situación amenaza la seguridad no solo de los países vecinos, sino de la comunidad internacional en su conjunto, dado que los efectos de estas actividades pueden traspasar las fronteras.

El colapso estatal también facilita la creación de refugios seguros para el crimen organizado y el terrorismo transnacional, lo cual incrementa el riesgo de ataques y desestabilización en otras regiones. Esta dinámica revela cómo un Estado en crisis puede desafiar la seguridad regional al permitir que actividades criminales prosperen sin obstáculos. Además, los países colapsados generan crisis humanitarias que impulsan migraciones masivas, afectando a las naciones vecinas y a la estabilidad de sus políticas migratorias y de seguridad.

Rol de las Instituciones:

Para su análisis integral, nos vemos en la necesidad de apoyarnos en las teorías neoliberalistas contemporáneas, ya que la desintegración institucional es una de las consecuencias más visibles del caos estatal, teniendo efectos devastadores en la democracia y la gobernanza. Las instituciones son los pilares del Estado, encargadas de proporcionar servicios básicos, garantizar el cumplimiento de la ley y promover la estabilidad política y social. Cuando un país entra en crisis, estas instituciones suelen colapsar o volverse ineficaces (o viceversa), lo cual debilita aún más la capacidad del gobierno para responder a las necesidades de su población. La pérdida de confianza en las instituciones contribuye a la fragmentación social y al surgimiento de conflictos internos, ya que la falta de justicia y seguridad impulsa a los ciudadanos a recurrir a soluciones extralegales.

La desintegración de las instituciones también afecta directamente la democracia, ya que, en situaciones de caos y vacío de poder, los derechos civiles y políticos son fácilmente vulnerados. Los gobiernos que intentan retener el poder en estas condiciones tienden a imponer regímenes autoritarios o de emergencia, justificando la represión como una medida para restaurar el orden. Esto genera un ciclo de abuso de poder y violaciones de derechos humanos que contribuyen a un clima de desconfianza y división entre la ciudadanía y el gobierno.

Asimismo, la pérdida de institucionalidad abre la puerta a la corrupción y a la impunidad, lo que afecta profundamente la gobernanza y la capacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas. La corrupción generalizada mina la confianza de la población en el sistema de justicia, aumentando la percepción de que el Estado es incapaz de proteger a sus ciudadanos o de aplicar la ley de manera justa. La inseguridad y la ineficiencia de las instituciones, entonces, convierten a los Estados colapsados en focos de inestabilidad donde los ciudadanos quedan expuestos a la violencia, la explotación y la ausencia de protección.

En el sistema internacional, la desintegración institucional de un Estado no solo compromete su capacidad para gobernarse, sino que también genera problemas de gobernanza para las organizaciones internacionales y para otros Estados que intentan intervenir en la crisis. La falta de instituciones confiables dificulta los esfuerzos de reconstrucción y de restauración del orden, ya que es necesario crear, desde cero, estructuras de gobierno que puedan asegurar la estabilidad y promover la justicia, para así lograr mayor cooperación internacional (como los acuerdos de control de armamento), ya que la



diplomacia multilateral son herramientas clave en la construcción de un entorno menos propenso a los conflictos armados, a pesar de las limitaciones impuestas por la estructura anárquica del sistema.

Uno de los enfoques más efectivos ha sido el fortalecimiento de las organizaciones internacionales, como la ONU, la Unión Europea y la OTAN, que operan como mediadores y reguladores en conflictos. La ONU, a través de sus misiones de paz y sus agencias especializadas, busca proporcionar un marco de cooperación y diálogo, promoviendo soluciones pacíficas para evitar la escalada de tensiones. Si bien ha sido criticada por su limitada capacidad para intervenir en conflictos sin el consentimiento de sus miembros o frente a vetos en el Consejo de Seguridad, su presencia ayuda a moderar de cierta forma la anarquía internacional al establecer principios y normas que regulan la conducta estatal en tiempos de paz y de guerra.

La integración regional y los tratados multilaterales también representan alternativas para la estabilidad en el sistema anárquico. A nivel global, los tratados de control de armamento, como el Tratado de No Proliferación Nuclear y el Tratado sobre Comercio de Armas, buscan restringir la acumulación de armas y reducir el riesgo de una carrera armamentista descontrolada. Aunque estos tratados son imperfectos y no eliminan la posibilidad de conflictos, representan un esfuerzo significativo para mitigar las tensiones en un sistema internacional inherentemente competitivo.

Del mismo modo, la diplomacia preventiva y la mediación internacional son otras opciones que buscan resolver los conflictos antes de que se conviertan en enfrentamientos armados. En conflictos prolongados, como los de Israel-Palestina y Rusia-Ucrania, la intervención de terceros países o de organizaciones internacionales en roles de mediación podría ser una vía para apaciguar las tensiones. Sin embargo, para que estas estrategias tengan éxito, se requiere un compromiso real de las partes involucradas, así como un apoyo diplomático y logístico por parte de la comunidad internacional.

Además, las iniciativas de construcción de capacidades y desarrollo institucional son fundamentales para la prevención del caos en Estados frágiles o en proceso de reconstrucción. El fortalecimiento de instituciones es una herramienta de prevención de conflictos, ya que los Estados con estructuras de gobernanza fuertes, efectivas y legitimadas por su pueblo, son más capaces de manejar crisis internas sin derivar en situaciones de caos que puedan desbordarse hacia otros Estados. Aquí veo pertinente citar nuevamente a Spinoza, cuando escribe: *"El objetivo último del Estado no es dominar a los hombres, ni contenerlos por el miedo, sino, al contrario, liberarlos de miedo, para que puedan vivir en paz y seguridad, es decir, conservar con seguridad su derecho natural."* (Spinoza, 2012)

Finalmente, todas estas medidas permiten que los Estados monitoreen el comportamiento de sus vecinos y reduzcan la incertidumbre sobre sus intenciones. Por ejemplo, en el contexto del Tratado de Cielos Abiertos, que permite la vigilancia aérea mutua entre miembros, se promueve la transparencia y se disminuye la percepción de amenaza, lo que contribuye a la estabilidad regional. Las herramientas para fomentar la confianza también incluyen iniciativas de intercambio cultural y diplomacia ciudadana, que ayudan a construir relaciones entre las poblaciones y refuerzan la cooperación a largo plazo.



Conjuntamente, la teoría política ofrece lecciones valiosas para el futuro de la seguridad internacional, especialmente en términos de entender las causas de la violencia y la importancia de la cooperación en un sistema anárquico. La perspectiva hobbesiana sobre la naturaleza competitiva y desconfiada de los Estados es esencial para comprender por qué la paz mundial sigue siendo un objetivo complejo y difícil de alcanzar. En un sistema internacional donde las naciones no pueden confiar completamente en los demás, esta perspectiva sugiere que la acumulación de poder seguirá siendo una tendencia dominante en las relaciones internacionales. Sin embargo, el pensamiento político también ofrece perspectivas alternativas que sugieren la posibilidad de superar la desconfianza inherente del sistema anárquico y de promover una cooperación efectiva. En un mundo globalizado, la seguridad ya no puede depender exclusivamente de las capacidades militares y del equilibrio de poder. Las amenazas contemporáneas, como el terrorismo transnacional, el cambio climático y las pandemias, demandan una respuesta colectiva que supere los límites de la soberanía estatal. Las lecciones del pasado, incluyendo los conflictos prolongados y las intervenciones internacionales, subrayan que una paz sostenible requiere no sólo un poder común moderador, sino también un enfoque multifacético que incorpore dimensiones sociales, económicas y ambientales en la política de seguridad.

También se pone de relieve el concepto de “seguridad humana”, que amplía el entendimiento tradicional de la seguridad nacional para incluir la protección de las personas frente a amenazas económicas, ambientales y de salud. Esta plantea que la paz no puede garantizarse únicamente mediante la defensa militar; requiere abordar las causas subyacentes de la inestabilidad, como la pobreza, la desigualdad y la falta de acceso a servicios básicos. Esta visión complementa las teorías clásicas al proponer que el fortalecimiento de los derechos humanos y el desarrollo sostenible son elementos fundamentales para una paz duradera y una seguridad internacional efectiva. A medida que los Estados adoptan una visión más amplia de la seguridad, se abren nuevas oportunidades para resolver conflictos mediante un enfoque integral y colaborativo. En conjunto con esto, vemos como la incorporación de la tecnología en las estrategias de seguridad internacional podría cambiar la dinámica del sistema anárquico, facilitando un entorno más predecible y seguro.

Por último, la teoría nos sugiere que la construcción de la paz y la estabilidad en el sistema internacional depende en gran medida de la creación de una cultura de diálogo y respeto mutuo entre los Estados, por más complicado o inviable que parezca. El desarrollo de normas y prácticas compartidas en el ámbito de la diplomacia, los derechos humanos y el comercio internacional refuerza la interdependencia entre los países y establece un marco de cooperación que, aunque no elimina la anarquía, reduce las probabilidades de conflicto. En este sentido, el futuro de la seguridad internacional y las estrategias de resolución de conflictos dependerá de la capacidad de los Estados para adaptarse a un entorno cada vez más interconectado y de reconocer que su seguridad está vinculada de manera indivisible con la seguridad de otros. Esta comprensión más profunda de la seguridad internacional y de las herramientas para la cooperación representa una base para construir un sistema internacional más estable y justo.

Conclusiones:

La búsqueda de la seguridad en el sistema internacional contemporáneo plantea desafíos que, en última instancia, reflejan tanto la fragilidad como la resiliencia de las sociedades modernas. A lo largo de este ensayo, hemos explorado, desde perspectivas



clásicas y contemporáneas, cómo dos de los conflictos activos más importantes del siglo XXI no son meras disputas territoriales, sino manifestaciones de fuerzas subyacentes mucho más profundas: la incesante lucha por la supervivencia y la preservación de identidades culturales, políticas y religiosas, y la desconfianza y el resentimiento acumulados se transmiten a las nuevas generaciones, dificultando cualquier posibilidad de reconciliación y contribuyendo a la posible perpetuación del conflicto.

Este escenario trágico exige que las potencias mundiales y los organismos internacionales actúen no sólo como mediadores más eficientes, sino como arquitectos de un sistema de cooperación donde el balance de poder no sea una mera estrategia de contención, sino un compromiso real hacia una paz constructiva y duradera. La diplomacia, el derecho internacional y la cooperación multilateral representan las herramientas mediante las cuales podemos aspirar a desarticular esta estructura de antagonismo y fomentar un modelo de seguridad basado en el respeto a la soberanía, la dignidad humana y la justicia. No obstante, esta aspiración sólo puede cumplirse si los actores involucrados logran trascender sus intereses inmediatos y se comprometen a construir un entorno que honre la vida y el bienestar humano por encima de la mera defensa de fronteras y recursos.

Así, este ensayo pretende ser un recordatorio de la urgencia de un cambio de paradigma en el ámbito de la seguridad internacional, donde la verdadera estabilidad sólo puede alcanzarse mediante la creación de un orden mundial que valore la coexistencia pacífica y la cooperación por encima de la competencia destructiva. Al enfrentar los dilemas actuales con una visión crítica y reflexiva, entendemos que la paz no es un estado natural, sino una construcción humana que requiere tanto sacrificio como sabiduría. Y ahora, para cerrar con este escrito, considero oportunamente pertinente citar a un gran filósofo del llamado “Siglo de las Luces” quien se autodenominó *Voltaire*. Él es el autor del “*Poema sobre el desastre de Lisboa*” que es rescatado por otro autor del siglo XX, Louis Bériot, quien transcribe con un toque propio el final del poema antes mencionado, diciendo:

“Hay que confesarlo, el mal está sobre nuestra tierra. Un día todo estará bien, esta es nuestra esperanza; todo está bien hoy, esta es la ilusión, los sabios me engañaban y solo Dios tiene razón. Qué importa que todo esté bien, con tal que hagamos esfuerzos para que todo esté mejor de lo que estaba antes que nosotros.” (Bériot, 2017)

Bibliografía

- Barón, M. A. (julio de 2024). *Dialnet*. Obtenido de <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ElConflictoEntreRusiaYUcrania-9650041.pdf>
- Bériot, L. (2017). *Un café con Voltaire*. España: Arpa.
- Brieger, P. (2023). *El conflicto palestino-israelí*. Buenos Aires: Clave Intelectual.
- Clausewitz, K. v. (2005). *De la guerra*. Biblioteca Virtual Universal.
- Hobbes, T. (2017). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura.
- Kabir, O. (31 de Marzo de 2024). *Calcalistech*. Obtenido de <https://www.calcalistech.com/ctechnews/article/skkphypk0>



- Spinoza, B. (2012). *Tratado Teológico Político*. Buenos Aires: Ediciones Libertador.
- Staff, T. (13 de Julio de 2024). *The times of Israel*. Obtenido de
<https://www.timesofisrael.com/idf-computer-chief-3-billion-cyber-attacks-against-israel-since-beginning-of-war/>



“Configuración del proceso de internacionalización de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) en relación a su participación en la red de cooperación interuniversitaria AUSJAL entre 2016 y 2023”

Marambio, Luciano Nicolás

Mesa Redonda: Nuevas diplomacias y cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030.

Resumen

El trabajo explora el proceso de internacionalización de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) en el contexto de su participación en la red de cooperación interuniversitaria AUSJAL entre 2016 y 2023. Se define la internacionalización universitaria como un proceso complejo y multidimensional que integra dimensiones internacionales e interculturales, y que ha cobrado relevancia en las últimas décadas. A partir de la creación de la Secretaría de Asuntos Internacionales en 2016, la UCC ha formalizado su estrategia de internacionalización, enfocándose en el fortalecimiento de relaciones con universidades jesuitas. La red AUSJAL, que agrupa a universidades de América Latina, se centra en proyectos colaborativos que abordan problemáticas sociales y promueven valores como la solidaridad. La UCC busca desarrollar una internacionalización que refleje su identidad latinoamericana, priorizando la cooperación sur-sur.

Introducción

En este trabajo se entiende por internacionalización universitaria a aquel proceso multidimensional, dinámico, complejo, político, no neutral, transversal a las funciones de las universidades (a saber, enseñanza, investigación y extensión) (Oregioni, 2016; en Daddario & Oregioni, 2018; y en Oregioni, 2021c). Es un proceso gradual e institucional que se caracteriza por la integración de las dimensiones tanto internacionales como interculturales (Knight, 1994; en Daddario & Oregioni, 2018) y que está orientado por organismos internacionales, regionales y nacionales, institucionales y sectoriales, cuya incidencia puede ser directa (en el caso de las políticas promoción) o indirecta (en el caso de la evaluación) (Oregioni, 2016).

La internacionalización de las universidades se ha convertido en un objeto de investigación desde finales del siglo XX (Oregioni, 2013; en Daddario & Oregioni, 2018). De acuerdo con Beneitone (2007; en Daddario & Oregioni, 2018:140): “las universidades argentinas presentan diferencias en la incorporación al proceso de internacionalización vigente, obedeciendo, su desarrollo más a iniciativas y capacidades de sus actores que a políticas nacionales o regionales de inserción en el escenario mundial” (p.1). Este hecho vuelve relevante analizar las realidades y los procesos de internacionalización que suceden al interior de cada universidad a partir de estudios de caso, ahondando en particularidades de cada casa de estudio (Sebastián, 2004; en Daddario & Oregioni, 2018).



La propuesta de este trabajo es describir el proceso de internacionalización universitaria de la Universidad Católica de Córdoba, teniendo en cuenta sus particularidades, su desarrollo histórico y su relación con actores relevantes del ecosistema educativo en el cual se encuentra inserta. Este es un estudio exploratorio de carácter cualitativo con el objetivo de obtener una comprensión inicial del mismo, de carácter preliminar. El estudio se nutre de diversas fuentes, entre las que se incluyen entrevistas, observaciones, encuestas, análisis de estudios previos y revisión documental y bibliográfica. En esta instancia, ha sido entrevistado el Secretario de Asuntos Internacionales de la Universidad, aunque se prevén consultas a becarios para profundizar en las experiencias y percepciones sobre programas internacionales y académicos, entrevistas con representantes de otras filiales de universidades católicas y entrevistas con representantes y autoridades de la red AUSJAL. El estudio tendrá por objetivo asegurar una visión integral y participativa del fenómeno estudiado.

Dimensiones y dinámicas de la Internacionalización Universitaria: Enfoques teóricos, tensiones hegemónicas y perspectivas sur-sur

Si bien las universidades nacieron internacionales (Daddario & Oregioni, 2018), la internacionalización de la educación superior se ha convertido en un tema de creciente relevancia en el contexto académico y social contemporáneo. La internacionalización universitaria ha permitido, desde finales del siglo XX, hacer frente a los desafíos de la globalización y aprovechar sus oportunidades (Albatch, 2008; en Daddario & Oregioni, 2018). En este apartado se explorarán algunas aproximaciones teóricas que sustentan la internacionalización de la educación superior, examinando sus fundamentos, objetivos y principales enfoques.

Siguiendo a Oregioni (2016; en Oregioni, 2021c) y Daddario & Oregioni (2018), el proceso de internacionalización de la universidad se presenta como multidimensional, dinámico, complejo, no neutral y transversal a las funciones de las universidades (a saber, enseñanza, investigación y extensión). El carácter político y no neutral del proceso está dado por la participación de diferentes actores y agentes de internacionalización con intereses disímiles que operan con instrumentos y lógicas que pueden entrar en tensión (Oregioni, 2016; en Daddario & Oregioni, 2018).

Dentro de los beneficios asociados a la internacionalización universitaria, Knight (2014; en Echeverría King, 2020) destaca que esta estimula la creación de alianzas estratégicas de impacto con otros países e instituciones. Además, permite a las universidades mejorar su reputación y conseguir mayor visibilidad internacional; y es un medio para que sus investigadores, académicos, docentes y estudiantes también desarrollen y orienten sus perfiles. Por último, facilita el desarrollo y producción de investigación y de conocimientos. En cada universidad, la internacionalización tomará diferentes formas, atendiendo a factores tales como la historia y la trayectoria en la materia, los objetivos que se proponga alcanzar, las necesidades que busque satisfacer y cómo configure internamente esa universidad sus aspectos políticos e institucionales (Oregioni, 2013a; en Daddario & Oregioni, 2018).

Las relaciones de poder del orden internacional configuran en Latinoamérica vínculos internacionales asimétricos (Oregioni & Piñero, 2017). En el Sur, frecuentemente se ha



planteado el debate y la discusión sobre la incorporación de las universidades al proceso de internacionalización y están quienes proponen un abordaje del fenómeno como una estrategia de fortalecimiento institucional, basado en un enfoque de la educación como derecho y responsabilidad del Estado y los beneficios que la internacionalización puede ofrecer a la comunidad educativa y quienes proponen la adopción acrítica de una modalidad importada de internacionalización con el fin de alinearse a estándares internacionales uniformes (Oregioni, 2022b). En consecuencia, emergen y se dibujan dos grandes dinámicas de internacionalización: una hegemónica y otra contrahegemónica en respuesta, las cuales entran en tensión (Oregioni y Piñero, 2017; en Oregioni, 2021b).

Los modelos de internacionalización hegemónicos han sido predominantes y suponen la reproducción acrítica de las relaciones de dependencia y subordinación académica del Sur con respecto al Norte, las cuales se perfilan como estructurales e históricas, incidiendo en los modos en que se construyen y divulgan los conocimientos en las universidades latinoamericanas (Oregioni, 2022). Las comunidades científicas periféricas aparecen, entonces, como carentes de autonomía y asediadas por la dependencia intelectual a modelos extranjeros (Beigel, 2013). En estas dinámicas, predomina la tendencia mercantil, competitiva y homogeneizante (Oregioni, 2021c), que coloca a la educación como un servicio y no como un derecho.

La principal crítica que se ha delineado a la internacionalización hegemónica y a las dinámicas de cooperación Norte-Sur que de ella se desprenden entiende que estas llevan a la investigación de problemas ajenos al contexto socio-político y económico donde se desarrolla la investigación (Oregioni, 2021b; Kreimer & Levin, 2011; en Oregioni, 2021a). Sin embargo, estas colaboraciones con el Norte persisten porque los académicos del Sur pueden acceder a conocimiento, recursos y reputación que de otra manera no serían alcanzados (Velho, 2000).

En contraposición a la internacionalización hegemónica y la cooperación Norte-Sur, se configuran las dinámicas de internacionalización no hegemónicas. Estas se sostienen a partir de los lazos de cooperación Sur-Sur endógenos y solidarios, que conceptualizan a la educación superior como un derecho y al Estado como su garante, con el fin último de democratizar su acceso y la producción y difusión de conocimiento que de ella resulta, orientado a resolver problemas sociales contextuales (Oregioni, 2021c). El problema ha radicado en que los actores y las universidades no han mostrado interés en sus pares regionales porque no han reconocido en ellos una oportunidad para la cooperación y el trabajo colaborativo en ciencia, tecnología y educación por la falta de oferta de recursos atractivos (Velho, 2000; en Kern, 2014).

A su vez, esta búsqueda de proyección endógena es elaborada en el marco de la planificación de la Universidad y en coordinación con los organismos nacionales y regionales, buscando adoptar prácticas solidarias y promover lógicas de cooperación entre las universidades. En este contexto, toma fuerza el concepto de “internacionalización solidaria” propuesto por autores como Naidof (2005), Rojas Mix (2005) y Siufi (2009). El componente solidario es definido como aquellos lazos que nacen y se producen al buscar beneficios mutuos y de co-construcción del conocimiento (Oregioni & Piñero, 2017), alejado de lógicas competitivas y



alentado por lógicas cooperativas de “ganar-ganar”. Las dinámicas de cooperación sur-sur (CSS) que se tejen retoman los ideales latinoamericanos de autonomía y desarrollo endógeno (Oregioni, 2021b). Como parte de estos proyectos de internacionalización alternativa, también se han formado en América Latina distintas redes institucionales internacionales en el área de la educación superior, algunas con miembros exclusivamente latinoamericanos y otras con miembros de fuera de la región (Sebastián, 2019).

Este proceso explicado en los recientes párrafos puede verse replicado en el caso argentino. Entre 2003 y 2015, el Estado argentino delineó políticas y tejió alianzas estratégicas en función de este nuevo proyecto nacional y regional de carácter autonomista, rechazando la orientación dependentista previa, aunque no fuera posible borrarla en su totalidad por elementos estructurales difíciles de erradicar (Oregioni, 2021b). América Latina, en general, y Argentina, en particular, lograron posicionarse a nivel global como defensoras del derecho a la educación superior, definiéndolo como bien público y no como “servicio” (Oregioni, 2013; en Oregioni, 2021a). Entre 2007 y 2015, el énfasis estuvo puesto en promover la vinculación con universidades de la región (Oregioni, 2021a).

Hitos y acontecimientos en el proceso de internacionalización la UCC

El proceso de internacionalización de la Universidad Católica de Córdoba data de finales de la década de los 70s y comienzos de la década de los 80s, a partir de los esfuerzos de docentes de la casa de estudios por establecer relaciones con otras universidades jesuitas. En palabras del Secretario de Asuntos Internacionales Milton Ernesto Escobar, “las relaciones establecidas en esa época son fundamentales y, de hecho, si tuviéramos que establecerlas hoy, podría ser más difícil e, incluso, inalcanzable debido a la falta prestigio a escala internacional y el peso que tiene la universidad en la actualidad” (entrevista al Secretario de Asuntos Internacionales, Milton Escobar, 19 de febrero de 2024).

A pesar del trabajo realizado durante décadas, no fue hasta el año 2016 que la Católica creó la Secretaría de Asuntos Internacionales (SAI) por Resolución Rectoral N° 35, dando inicio a la institucionalización formal de la internacionalización y la construcción de una estrategia deliberada e integral para guiar su proceso de internacionalización. Entre las funciones que le fueron delegadas destaca el fortalecimiento de relaciones con redes universitarias y universidades socias extranjeras consideradas prioritarias para la Universidad. Cuando fue consultado sobre este punto, el Secretario sostuvo que “mantenemos estrechas relaciones con universidades hermanas que comparten nuestros valores e iniciativas, y a través de ellas, se desarrollan proyectos específicos como nuestro programa de movilidad académica, el Programa de Incentivo a la Movilidad AUSJAL. Este programa surgió de la necesidad de fomentar la movilidad entre las universidades de AUSJAL” (entrevista al Secretario de Asuntos Internacionales, Milton Escobar, 19 de febrero de 2024).

AUSJAL (la Asociación de Universidades Latinoamericanas confiadas a la Compañía de Jesús) es una red de 30 universidades jesuitas en América Latina que funciona desde 1985. A su vez, AUSJAL forma parte de otra amplia red mundial, de más de 200 Universidades jesuitas con presencia en 64 países, en los cinco continentes, y de la Asociación Internacional de Universidades Jesuitas (IAJU, por sus siglas en inglés). Su misión es desarrollar proyectos



comunes en función de sus prioridades estratégicas, y con el objetivo de alcanzar una mayor contribución de las instituciones de educación superior a sus sociedades (AUSJAL, s.f.).

AUSJAL trabaja con proyectos comunes, en base a prioridades estratégicas, para mejorar la formación de sus estudiantes, y contribuir así al crecimiento de la región y la de sus sociedades. Cuenta con el apoyo de 15 Redes y Grupos de Trabajo, conformadas por académicos, profesionales y autoridades. Pobreza, gobernabilidad, ambiente, sustentabilidad y derechos humanos son algunos de sus ejes y apuntan a fortalecer la investigación, la docencia y la proyección social, junto con la identidad, la misión y el liderazgo ignaciano de todas las Universidades (AUSJAL, s.f.). El Secretario afirma que “la fortaleza de AUSJAL radica en su enfoque en proyectos colaborativos, lo que la diferencia y la hace más fuerte en comparación con otras redes” (entrevista al Secretario de Asuntos Internacionales, Milton Escobar, 19 de febrero de 2024).

Escobar sostiene que “posicionar el destino de América Latina como una opción atractiva ha sido un desafío que hemos enfrentado. Antes del otorgamiento de becas, esta región no figuraba en el radar de muchos, y rara vez se preguntaba al respecto; y si lo hacían, era con poco interés” (entrevista al Secretario de Asuntos Internacionales, Milton Escobar, 19 de febrero de 2024).

En los últimos años, la cooperación y el trabajo en red han ofrecido respuesta a problemáticas sociales locales conectadas a fenómenos globales, y son muchas las ventajas percibidas de este aprendizaje colaborativo.

Así, desde la Universidad Católica de Córdoba se trabaja la internacionalización desde un abordaje de la solidaridad, tal como queda explicitado en la Política de Internacionalización de la Universidad: "Este proceso de internacionalización se fundamenta en esta Universidad en los valores de cooperación, solidaridad y reciprocidad y en la importancia de fortalecer comunidades más democráticas e inclusivas" (p.2). El Secretario de Asuntos Internacionales lo define en los siguientes términos: “La internacionalización solidaria es un concepto que surge al considerar nuestra realidad como una universidad de gestión privada, del interior de Argentina, y de América Latina y Sudamérica. Se trata de adaptar nuestra internacionalización al contexto en el que estamos insertos, reflexionando sobre nuestra identidad como institución y buscando impactar positivamente en la mayor cantidad de estudiantes posible. Reconocernos como una universidad latinoamericana implica tomar conciencia de nuestra identidad y la importancia de relacionarnos solidariamente, especialmente en el marco de AUSJAL. La internacionalización solidaria implica cooperar de manera desinteresada, donde cada institución aporta lo mejor que tiene, sin importar su tamaño, experiencia o cantidad de estudiantes. AUSJAL ha demostrado esta solidaridad al colaborar entre sí sin mediar recursos económicos, manteniendo una relación fraternal entre colegas. Es importante destacar que, si bien nos relacionamos con universidades fuera de América Latina, tenemos claro que nuestra identidad es latinoamericana y que debemos colaborar con otras universidades jesuitas y poner lo mejor de nosotros mismos en esas relaciones” (entrevista al Secretario de Asuntos Internacionales, Milton Escobar, 19 de febrero de 2024).



Reflexiones finales

La internacionalización universitaria en la Universidad Católica de Córdoba se ha desarrollado en un contexto de profundo cambio en las dinámicas académicas y sociales, marcado por la necesidad de responder a desafíos globales desde una perspectiva local y regional. En este sentido, se destaca la importancia de descolonizar el pensamiento y el conocimiento, para promover agendas endógenas y consensuadas por las sociedades latinoamericanas (Oregioni, 2021b). La cooperación sur-sur se presenta como un enfoque fundamental, donde la complementariedad y la solidaridad son valores clave para generar cambios reales y sostenibles en la región (Oregioni, 2021c).

Para avanzar en esta dirección, es crucial desarrollar una conciencia colectiva que permita centrarse en los problemas del Sur Global como centro de referencia, valorizando sus recursos y buscando beneficios mutuos en la producción y difusión de conocimiento. Esto implica promover redes de cooperación basadas en la colaboración y el reconocimiento de distintos tipos de pares, así como en el desarrollo de estrategias de internacionalización no hegemónicas y endógenas (Oregioni & Piñero, 2017).

En este contexto, la Universidad Católica de Córdoba puede jugar un papel fundamental al promover un proyecto de internacionalización basado en la cooperación, el respeto a la diversidad regional y el desarrollo de mecanismos para incrementar los vínculos entre alumnos, docentes e investigadores de la región latinoamericana.

Bibliografía

- Beigel, F. (2013). Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento. Nueva Sociedad, 245, 110-123. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3944_1.pdf
- Daddario, M. & Oregioni, M. S. (2018). La gestión de la internacionalización de la Universidad Nacional de Río Negro entre 2007 y 2015 en M. S. Oregioni & A. M. Taborga (Coord.), Dinámicas de Internacionalización Universitaria en América Latina (1a ed., pp. 140-154). Grafikart.
- Demarchi, P. (2018). La cooperación internacional en ciencia y tecnología argentina: Análisis de la relación política explícita política implícita en el período 2007-2013. Revista Integración y Cooperación Internacional, 26. <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/13580>
<https://www.jstor.org/stable/j.ctvt6rmgq.5?seq=1#metadata-in-fo-tab-contents>
- Echeverría King, L.F. (2020). Diplomacia científica e internacionalización de la investigación: Nuevos horizontes de trabajo colaborativo con base en dos experiencias de Colombia. Revista Educación Global, 24, 11-21. <http://obiret-iesalc.udg.mx/es/revista/revistaeducacion-global>
- Gual Soler, M. (2021). ScienceDiplomacy in LatinAmerica and theCaribbean: CurrentLandscape, Challenges, and Future Perspectives. Frontiers 6. Recuperado de: <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/frma.2021.670001/full>
- Kern, A. (2014). La agenda científica y tecnológica en los regionalismos de América Latina. Conferencia Internacional Conjunta FLACSO-ISA.



<http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSOISA%20BuenosAires%202014/Archive/9705df48-1e10-4e32-95fe-f46fc48f5992.pdf>

- Mariaca Daza, René Iván; Abastoflor P., Marco A. (2015) : Estado de la internacionalización universitaria caso: Universidad Católica Boliviana, Documento de Trabajo, No. 08/15, Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas (IISEC), La Paz
- Oregioni, M., & Piñero, F. (2017). Las redes como estrategia de internacionalización universitaria en el Mercosur. El caso de la RIESAL (2013- 2017). Revista Integración y conocimiento. 1(6), 114-133.
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/integracionyconocimiento/article/view/17121>
- Oregioni, M. S. (2021a). Estímulos de las políticas de cooperación en ciencia y tecnología sobre la orientación del proceso de internacionalización universitaria en la Argentina pos-neoliberal.
- Oregioni, M. S. (2021b). Incidencia de las políticas de cooperación Sur-Sur sobre la orientación de la internacionalización universitaria en Argentina 2007-2015. Revista Desafíos, 33(2). Universidad del Rosario, Colombia.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.8376>
- Oregioni, M. S. (2022a). Políticas de cooperación y redes. Explorando las fisuras del proceso de internacionalización hegemónico desde el Sur. En M. S. Oregioni (Comp.), Derribando estructuras, construyendo puentes, tejiendo futuro. Aportes para pensar la internacionalización universitaria desde una perspectiva situada en el sur (1a ed., pp. 23-58). Ediciones Z.
- Oregioni, M. S. (2022b). Presentación. En M. S. Oregioni (Comp.), Derribando estructuras, construyendo puentes, tejiendo futuro. Aportes para pensar la internacionalización universitaria desde una perspectiva situada en el sur (1a ed., pp. 11-21). Ediciones Z.
- Oregioni M. S. (2021c). Internacionalización Universitaria y Redes de Cooperación Sur-Sur. Ciencia, tecnología Y política, 4(6), 057.
<https://doi.org/10.24215/26183188e057>
- Sebastián, J. (2019). “La cooperación como motor de la internacionalización de la investigación en América Latina”, en: Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad-CTS. Volumen 14. N° 42, pp. 79-97. Recuperado de:
<http://ojs.revistacts.net/index.php/CTS/article/view/134>
- Velho, L. (2000). Redes regionales de cooperación en CyT y el Mercosur. Revista Redes. Volumen 7. N° 15, pp. 112-130.
- Vera, N. y Colombo, S. (2020). “Reflexiones en torno a la cooperación internacional en ciencia y tecnología y la diplomacia científica: Los casos de Estados Unidos y la República Popular China”, en: López, M. P. (Comp.). Perspectivas sobre la cooperación internacional en ciencia, tecnología y universidad: políticas, prácticas y dinámicas a principios del siglo XX. Tandil: UNICEN. pp.15-40. Recuperado de:
<http://www.ceipil.org.ar/wp-content/uploads/2020/12/Libro->



[digital Cooperaci%C3%B3n-internacional-en-ciencia-tecnolog%C3%ADa-y-universidad.pdf](#)

Documentos Institucionales

- Decreto-Ley N° 6.403 de 1955. Organización de las Universidades Nacionales. 23 de diciembre de 1955. B.O. 3/I/56. Recuperado de <https://www.coneau.gob.ar/archivos/567.pdf>
- Ley 14.557 de 1958. Régimen de Universidades Privadas. 17 de octubre de 1958. B.O. 24/X/58. Recuperado de: <https://www.coneau.gob.ar/archivos/544.pdf>
- Ley N° 17.604 de 1967. Régimen Legal de las Universidades Privadas. 01 de noviembre de 1968. B.O. 09/12/1967. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-17604-23743/texto>
- Ley N° 24.521 de 1995. Ley de Educación Superior. 07 de agosto de 1995. B.O. 20/07/1995. Recuperado de: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm>

Páginas Web

- ARCU-SUR (s.f.). Historia. Página web oficial de ARCU-SUR. http://www.arcusur.org/?page_id=234
- AUSJAL (s.f.). Acerca de AUSJAL. Página web oficial de AUSJAL. <https://www.ausjal.org/acerca-de-ausjal/>
- UCC (s.f.a). Reseña histórica. Página web oficial de UCC. <https://www2.ucc.edu.ar/la-universidad/universidad-jesuita/resena-historica/>
- UCC (s.f.b). Secretaría de Asuntos Internacionales. Internacionalización. Página web oficial de UCC. <https://www2.ucc.edu.ar/la-universidad/secretaria-de-asuntos-internacionales/internacionalizaci%C3%B3n/>
- Universidad Católica Andrés Bello (s.f.). Beca de Movilidad Estudiantil AUSJAL. Página web oficial de Comunicación UCAB. <https://comunicacion.ucab.edu.ve/blog/beca-de-movilidad-estudiantil-ausjal/>

Entrevistas

- Entrevista a Secretario de Asuntos Internacionales Milton Ernesto Escobar (19 de febrero de 2024)



Deidades, astronautas, alienígenas, empresarios: hacia una caracterización del espacio exterior como objeto en disputa

Lucio Marinsalda Pastor
(CONICET/UNR/UNCuyo)

Resumen

Desde el inicio de la Era Espacial, las incursiones de la Humanidad en el espacio exterior han atravesado diferentes etapas y procesos de gran relevancia. En los últimos años, las mayores transformaciones en cuanto a la relación entre la Tierra y su espacio circundante han ido de la mano con la conformación del orden conocido como NewSpace. Si consideramos al NewSpace como un ordenamiento institucional que orienta las acciones de los actores involucrados con el espacio, vale la pena preguntarnos no solamente qué características tiene esta configuración sino también en qué consiste este ¿territorio? sobre el cual opera. En el presente escrito nos proponemos aproximarnos a una definición operativa del espacio exterior que permita poner de relieve los diferentes elementos ordenadores de este NewSpace en contraposición con aspectos característicos de configuraciones previas del espacio. Para ello, apelaremos a las dimensiones simbólica y material sobre las que se asienta la legitimación institucional de los órdenes previstos para el espacio exterior y los desafíos que esto conlleva para la forma Estado.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



"The critical thing is, what do we want, people: The United Federation of Planets or the Imperial Senate? Or, God forbid, The Expanse?"

Pam Melroy

A principios de 2024 se llevó a cabo, en Washington, la 26ª Conferencia sobre el Transporte Comercial Espacial, organizada por la Administración Federal de Aviación (organismo público estadounidense) y la Commercial Spaceflight Federation (grupo industrial promotor de la actividad privada en el espacio exterior). El boletín de *SpaceNews Daily* recogía que, en este encuentro, Pamela Melroy -la segunda mayor autoridad de la NASA- había enfatizado la importancia de los Acuerdos Artemisa utilizando escenarios extraídos de ciencia ficción ("Star Wars", "The Expanse" y "Star Trek") como simplificaciones de los futuros esperables en función de la acción regulatoria asociada a estos instrumentos internacionales.

Resulta común la utilización de este tipo de escenario para describir las actividades en órbita, los futuros de la humanidad en el espacio e incluso delimitar los horizontes de posibilidad (en términos de lo que efectivamente puede proponerse hacer, lo que es legítimo y lo que es deseable) para actuar en el espacio exterior. Es decir, se trata de homólogos que ayudan a tornar inteligible y contemplable este ordenamiento institucional por la apelación a imágenes culturalmente establecidas que actúan como un conjunto de representaciones interrelacionadas (Weldes, 2001:650). Y es que en estos años han confluído tres fenómenos:

- 1) El espacio exterior se ha mantenido como uno de los grandes depositarios de imaginación humana.
- 2) En relación con lo anterior, el espacio exterior constituye uno de los escenarios predilectos de la ciencia ficción, fuente de horizontes plausibles que, sin llegar a ser mitología moderna (Le Guin, 2005⁵⁸⁹), alberga un impulso utópico (Jameson, 2009) acogido por actores estratégicos del capital.
- 3) Recientemente la humanidad ha comenzado a aventurarse en este escenario de manera material, concreta.

La confluencia de estos tres elementos es una forma de comprender la apelación a imágenes como las propuestas por Melroy para clasificar posibles formas de lidiar con el espacio exterior, el tipo de conflictos que traerían aparejadas y la necesidad creciente de configurar un conjunto de instituciones que definan el funcionamiento general de este nuevo *territorio*. Dicho esto, ¿se trata, el espacio exterior, de un territorio? ¿qué es lo que lo caracteriza como tal? Utrata (2023) indica que, en realidad, actualmente vemos un *proceso de territorialización* del espacio que responde a iniciativas políticas (particularmente a esfuerzos de conceptualización) las cuales pueden ser rastreadas en experiencias colonizadoras previas. La discusión sobre este proceso de colonización resulta de utilidad e importancia para el abordaje de la cuestión del espacio exterior al permitir arrojar luz sobre los diferentes fenómenos habilitantes y habilitados a partir del mismo. Nos encontramos ante un espacio que deviene territorio una vez que ciertas relaciones sociales son desplegadas en él (Raffestin, 2011): el territorio, a grandes rasgos, es poder desplegado en el espacio.

⁵⁸⁹ Disponible en: [Ursula K. Le Guin — Ursula on Writing: Plausibility Revisited \(ursulakleguin.com\)](https://www.ursulakleguin.com)



Ante esto, en este escrito nos proponemos alcanzar una primera aproximación a una definición operativa del espacio exterior y los procesos a los que se encuentra actualmente sometido con el fin de abordar las modalidades mediante las cuales este territorio se conforma. Para ello, discutiremos algunos desafíos a la forma Estado que presenta el espacio exterior como objeto ante la expansión planetaria incorporando, paulatinamente, los elementos mencionados que vinculan imaginarios de la cultura popular (particularmente, ciencia ficción) con instrumentos de legitimación de un orden en disputa en el marco de lo que actualmente conocemos como NewSpace. Esto, por último, nos permitirá proponer elementos centrales que las propuestas de territorialización tenderían a articular, desde lo discursivo-ideacional, para ser efectivas en este entorno. De este modo, podremos acercarnos a una mayor comprensión de las relaciones entre las dimensiones simbólica y material de este proceso.

Un espacio de larga data

La noción de espacio, diferenciada de la de territorio, resulta un punto de partida ineludible a la hora de abordar el fenómeno del corrimiento de la frontera planetaria, que ahora incluye principalmente los diferentes niveles de la órbita terrestre y paulatinamente comienza a esbozar nuevas áreas de influencia en el cosmos. Podemos observar este último proceso, por caso, en su satélite natural y en el impulso de las diferentes misiones de objetos técnicos a otros cuerpos celestes. Siguiendo a Raffestin, consideramos espacio a lo “no tocado”, esto es, las extensiones no atravesadas por relaciones de poder dictadas por la intervención del trabajo humano, las cuales configuran un proceso de territorialización.

Si bien esta primera aproximación nos puede resultar de utilidad, es necesario matizarla por algunas características particulares que este entorno expresa: el espacio exterior ha sido visitado por la humanidad desde que esta existe. El acto de mirar al cielo y eventualmente contemplar en él a deidades, amenazas y promesas (Iwaniszewski, 2011) se encuentra presente en toda la nuestra historia. Podemos hallar relaciones con la bóveda celeste de distinta naturaleza en diferentes etapas del devenir de la humanidad. Mediante el estudio astronómico, por caso, diferentes grupos humanos pudieron alcanzar diversos objetivos (fundamentalmente asociados a la identificación de ciclos anuales y su ubicación geográfica) al observar el movimiento presente en los cielos. La convergencia con diferentes momentos de lo que ahora conocemos como pensamiento científico (la coincidencia entre filósofo y astrónomo, pensador y astrónomo, los astrólogos) muestra que se ha volcado hacia este espacio un conjunto notable de imaginarios y reflexiones. Es decir, relaciones de cierto tipo existieron históricamente en este lugar, sin que haya sido alcanzado físicamente sino hasta mediados del Siglo XX. E incluso la aproximación física requiere sus propias distinciones, como veremos más adelante. La existencia del espacio exterior como un espacio, entonces, se encuentra marcada por un conjunto de transformaciones a lo largo del tiempo que no necesariamente desplazan sino que acumulan los sucesivos usos y representaciones allí alojados.

Palimpsestos terrestres

Una primera aproximación al espacio se nos muestra, decíamos, como una acumulación existente en una relación: se trata del vínculo entre el cielo y la tierra, ya señalado más arriba. Si bien esta relación puede ser trazada largamente en el tiempo, a los fines del presente



escrito nos resulta de interés remarcar el hecho de que el espacio exterior posee la característica particular (posiblemente no compartida con ningún otro territorio) de encontrarse a la vista de todos los humanos, más allá de la cercanía en el tiempo de su efectivo acceso físico. A su vez, el sujeto capaz de efectivamente explorarlo presenta una diferencia con la tradicional *Terra Incognita* señalada en los mapas: en buena medida, los exploradores del cosmos han sido los astrónomos (esto es, ha sido explorado desde la Tierra) en lugar de pioneros recorriéndolo. Además, ha sido llevado a cabo mediante objetos técnicos. Este aspecto es compartido con otros entornos extremos, como las profundidades oceánicas, donde la técnica juega un rol fundamental, y con el entorno microscópico, solo apreciable para sus observadores con la mediación de máquinas (Helmreich, 2008).

Como decíamos, el aspecto de la acumulación nos resulta de particular relevancia: en el período inmediatamente previo a la Era Espacial, entre finales del Siglo XIX y principios del XX, encontramos un conjunto de imaginarios depositados en este territorio que han sido paulatinamente recuperados y ampliados. Iwaniszewski (2011), sin llegar a centrarse en el espacio exterior, observa al cielo como un campo social. Allí, sostiene, diversas estructuras sociales son insertadas como hecho social (las cuales resultan estructuradas y estructurantes) conviviente con un conjunto de hechos naturales paulatinamente identificados por los astrónomos en sucesivos esfuerzos formalizadores desde las ciencias físico-naturales. Como campo social, entonces, se encuentra sometido a un contexto cambiante de relaciones sociales en el que los elementos que componen a la cúpula celeste son modificados y reinterpretados. Uno de los dualismos rescatados por la autora a la hora de ejemplificar sus diferentes categorías constituyentes es el de la humanidad en la tierra y expresiones superiores en el cielo. Idea ubicua en diversas culturas, puede hallarse traducida en posturas transhumanistas abrazadas por actores ligados al desarrollo de la actual avanzada espacial (Utrata, 2023).



Visualización de los avistamientos de OVNIS reportados entre 1906 y 2014. Fuente: ESRI, en base a nuforc.org (National UFO Reporting Center). ((150) [Animated Maps: A Century of UFO Sightings - YouTube](#))

Amén de las consideraciones culturales en cuanto al mundo angloparlante y los posibles sesgos en la recopilación de informes, nos resulta de interés remarcar la persistencia de imaginarios asociados a este territorio mientras se avanza en su ocupación concreta. Así, a las habituales representaciones en torno a la divinidad alojada en el cielo, notamos que se les



suma múltiples reformulaciones de estas ideas que acaban coexistiendo: las visiones de visitas de seres superiores o distintos desde el espacio exterior se encuentran adaptadas al actual entorno sociotécnico. Esto lleva, por ejemplo, al concepto de Objetos Voladores No Identificados como objetos técnicos considerados avanzados que ganan centralidad a la hora de considerar estos avistamientos. Los usos míticos se acumulan y traducen, pero no necesariamente son desplazados.

Como observación final, notamos que el sujeto asociado al espacio y su exploración también ha experimentado corrimientos y, tal vez, ahora sí, algunos olvidos estratégicos. Así es que nos encontramos con un traslado desde los astrónomos (pre-Era Espacial) a los astronautas (Era Espacial) y, finalmente, a los empresarios carismáticos (NewSpace) como protagonistas y actores legitimados en cuanto a lo que socialmente se asocia con la actividad espacial. Decimos, entonces, que el NewSpace se inserta en o configura un régimen tecnopolítico (Hecht, 2008) -un conjunto de instituciones, personas e ingeniería- particular, que consolida a un nuevo actor como legitimador de un conjunto de tecnologías asociadas a la consecución de objetivos políticos. Ante el proceso de territorialización del espacio exterior, observar estos diferentes usos y actores con distinta agencia nos permite identificar una posible *multiterritorialidad*, en términos de Haesbaert: la apropiación de este espacio en distintas escalas por actores variados y asimétricos que "a pesar de no estar en simetría o encontrarse en relativa tensión y oposición, no se anulan por completo la una a la otra" (Castillo, 2020, p.9). Esta multiterritorialidad refleja los distintos usos dados desde la Tierra -que abarcan desde los imaginarios y las proyecciones sociales al empleo del cielo como herramienta para la ubicación geográfica o mediciones diversas-, las relaciones entre ellos, los actores que los impulsan y sus posiciones relativas a lo largo del tiempo.

Presencias humanas y técnicas

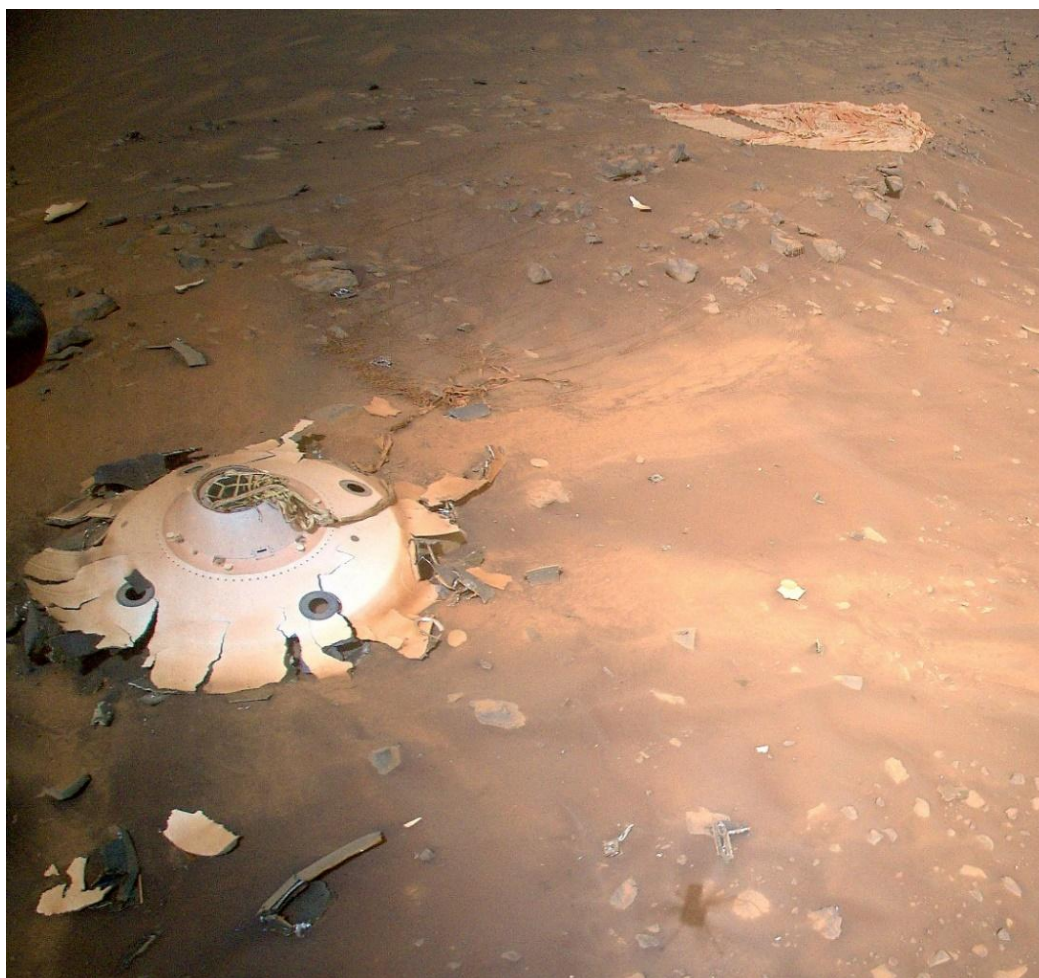
El arribo físico al espacio exterior por parte de la humanidad amerita también una serie de distinciones en cuanto a la forma en que los humanos se proyectan sobre este entorno y algunas de sus implicaciones.

En 2013, la sonda Voyager se convirtió en el primer objeto técnico de origen humano en abandonar el sistema solar⁵⁹⁰, pero no es la única creación humana en viaje hacia otros sectores del cosmos: existe una creciente lista de mensajes de radio emitidos desde la Tierra con destino a otros sistemas estelares⁵⁹¹ que se encuentran a años luz de distancia. Su contenido es variado: se trata de proclamas soviéticas, saludos amistosos, propuestas artísticas y publicidades de comida chatarra que nos llevan a notar que los alrededores de la Tierra se encuentran ya atravesados por lo humano. Si consideramos como parte del Antropoceno a todo aquello en lo cual se evidencia la intervención humana de forma perdurable, estas ondas de radio, las toneladas de basura en Marte⁵⁹², los restos de naves esparcidos por los cuerpos celestes, las sondas abandonadas y en tránsito superan, en la extensión abarcada, ampliamente a la órbita baja de la Tierra ocupada por los satélites artificiales.

⁵⁹⁰ [La nave Voyager abandona el Sistema Solar - BBC News Mundo](#)

⁵⁹¹ [It's the 25th anniversary of Earth's first attempt to phone E.T. | Cornell Chronicle](#)

⁵⁹² [Mars is littered with 15,694 pounds of human trash from 50 years of robotic exploration](#)



Restos del equipo de amortizaje del Perseverance, 19 de abril de 2022. Fuente: NASA/JPL-Caltech⁵⁹³

Ante esta presencia creciente y de diversa naturaleza, decimos entonces que existe un proceso de territorialización con características particulares en este entorno. Si bien las comparaciones habituales con ámbitos extremos de la Tierra -particularmente la Antártida (Kerrest, 2011) y las aguas internacionales- contribuyen a encuadrar el problema, lo cierto es que el despliegue de la humanidad en el espacio exterior representa desafíos distintos y fundamentalmente definitorios para un imaginado salto civilizatorio (Rubenstein, 2022).

Señalamos, pues, que las fronteras terrestres se encuentran en movimiento; y con ellas, los horizontes de posibilidad para diferentes intervenciones políticas que se revelan como necesarias ante la oportunidad de abarcar estas nuevas extensiones espaciales.

Estas intervenciones políticas en pos de la territorialización del espacio suman una característica más en términos de multiterritorialidad y presencia humana en este entorno: nos encontramos, decíamos, ante un espacio fundamentalmente habitado y transitado por objetos técnicos, tecnologías cuyo despliegue habilita y condiciona también la actividad humana. De esta manera, una observación cuidadosa del rol ejercido por los objetos técnicos nos permite identificar las relaciones de poder que son exportadas e impresas en el espacio exterior.

⁵⁹³ [Rover Landing Gear Seen From the Air by Mars Helicopter | NASA Jet Propulsion Laboratory \(JPL\)](#)



Aproximarnos a los objetos técnicos amerita detenernos en la perspectiva de la teoría del actor-red (TAR) y en la potencialidad explicativa con la que cuenta para un espacio en el cual la presencia humana es tan limitada y sus dispositivos resultan, en términos relativos, tan ubicuos. Bueger y Stockbruegger (2018), en su revisión de la TAR, contemplan a las tecnologías como sistemas que articulan actores diversos para su continuidad, mientras, a su vez, cada actor observa en ellas cosas distintas.

Esto es coincidente, a su vez, con la visión de Echeverría (2003) cuando señala la existencia de un cambio sustancial producido en el quehacer científico al que denomina “tecnociencia”. Si bien se trata de un concepto amplio, algunos de sus elementos principales revisten un gran interés a la hora de pensar la relación entre la ciencia, la tecnología y el desarrollo: indica Echeverría que la práctica científica, en la era de la tecnociencia, pasa a constituirse por un sujeto plural.

La tecnociencia, entonces, representa una forma de generar conocimiento asociada a la técnica y enmarcada en grandes proyectos nacionales coordinados por Sistemas Nacionales de Ciencia y Técnica en los cuales hay intereses científicos más tradicionales (la persecución de algún conocimiento puntual, la explicación de algún fenómeno, la consecución de prestigio), intereses políticos, intereses empresariales y en muchos casos intereses militares.

Así, la tecnociencia emerge como un complejo con variados objetivos y conflictos hacia su interior, de cuyas negociaciones resultan productos asociados a una forma particular de desarrollo. Y por esto una misma tecnología aplicada parte de coaliciones entre estos conjuntos de actores que observan distintas dimensiones del producto final y cada fase de su desarrollo.

Esto no termina aquí: estas coaliciones, una vez alcanzado el sistema tecnológico, lo despliegan e incorporan dentro de un entorno determinado, donde el sistema pasa a desempeñar su rol. En el caso del espacio exterior, esto resulta de vital importancia, toda vez que la técnica constituye la garantía de supervivencia o la modalidad de adaptación con la que cuenta la humanidad a un entorno absolutamente hostil. De este modo, la presencia de la técnica en el espacio exterior no solo refleja coaliciones alcanzadas desde actores plurales en la Tierra sino también proyecta, desde estos objetos técnicos caracterizados como “actantes”, una cierta agencia que ordena y condiciona (decimos que ya comienza a configurar) el proceso de territorialización. Vemos una posible continuidad, entonces, entre la multiterritorialidad, la tecnociencia y los sistemas tecnológicos.

Despotismos e infraestructuras

La combinación de “infraestructuras” sociales y materiales nos presenta al espacio exterior como una expansión territorial terrícola. ¿Cómo absorben los Estados esta expansión? Nos resulta de particular relevancia apoyarnos en las observaciones de Mann (2007) para el desarrollo de la forma Estado con el fin de precisar tanto la modalidad en que esta se extiende como los desafíos que el entorno presenta.

Mann (2007) señala que el desarrollo de la forma Estado a lo largo de la historia ha supuesto dos requisitos: el primero, el hecho de que se ha tratado de la forma más eficaz de resolver los problemas asociados a la conformación de comunidades como la gestión de conflictos, la distribución de tareas y la gestión de excedentes. Y el segundo, su efectiva administración de territorios (más específicamente, su centralización territorial), sobre los cuales ha desplegado



dos tipos de poder, despótico e infraestructural. Nos detendremos un momento en estas dos variantes.

El poder despótico refiere a la capacidad de la élite estatal de imponer decisiones sin contrapesos y ha sufrido modificaciones sustanciales a lo largo del tiempo. Esto puede apreciarse en diseños institucionales como la división de poderes, la codificación (y, por consiguiente, limitación) de las potestades gubernamentales, diferentes mecanismos participativos u otros arreglos conducentes a la restricción de esta dimensión despótica o arbitraria. Por su parte, el poder infraestructural está atado a la penetración creciente de las capacidades estatales en las relaciones sociales existentes en su territorio, regulándolas mediante, por ejemplo, el cada vez mayor acceso a información y su generación o la capacidad para actuar de forma inmediata en vastas extensiones de espacio. A propósito de su evolución histórica, con salvedades que nos remiten a un proceso dialéctico, se puede apreciar que en líneas generales el poder despótico -siempre referido al Estado- ha tendido a disminuir (particularmente con la implementación del orden liberal moderno) mientras el poder infraestructural ha tendido a aumentar (el desarrollo técnico, entre otros factores, ha habilitado el despliegue de vastos sistemas de administración de información e injerencia generalizada sobre la sociedad).

La particularidad estatal, nos señala entonces Mann, radica en la territorialización de un conjunto creciente de relaciones sociales. Y la expansión territorial, siguiendo a este autor, tiene que ver con una incrementada capacidad por parte del Estado para acceder a nuevos recursos de poder, pero que responde a un ciclo. Esto es, para el caso del espacio exterior, que el territorio incorporado primero incrementa las capacidades despóticas estatales, pero luego es absorbido por grupos civiles que acrecientan su poderío dentro de los límites infraestructurales:

Lo que había comenzado reforzando el despotismo terminó socavándolo cuando las técnicas se extendieron más allá de los confines del Estado. El Estado no podía tener bajo control sus propias invenciones logísticas. Y éste es en general el caso de todas estas invenciones, cualquiera que sea el período que consideremos. (p.62)

Podemos proyectar el esquema de Mann: la expansión hacia el exterior del planeta nos deja ante un botín significativo que es apropiado por grupos particulares. Además, esta expansión, específicamente su modalidad, es impulsada por estos actores (en el contexto del NewSpace, se trata de actores privados) sin que previamente se hayan establecido nuevas fronteras claras. Se trata de un territorio muchas veces móvil ante, por ejemplo, la circulación por órbitas satelitales y los asteroides a capturar para distintos usos. Y a su vez cuenta con puntos estratégicos inmóviles (y escasos) como, por ejemplo, los puntos de Lagrange. Así, resulta posible identificar potenciales espacios en los que emergerían diferentes soluciones basadas en la competencia y la cooperación. En cuanto a la competencia, observamos casos centrados en la exclusividad de quien ocupe un espacio determinado, como se encuentra previsto en los Acuerdos Artemis⁵⁹⁴. Y en cuanto a la cooperación, uno de los mayores ejemplos lo constituye el caso de la Estación Espacial Internacional, precisamente pronta a desaparecer luego de los anuncios de su reemplazo por iniciativas privadas previstas para fines de esta década. Estas iniciativas parecen comenzar a escapar a los confines estatales tradicionales en el sentido de fronteras claramente definidas en las que resultan, decíamos, territorializadas las relaciones sociales.

⁵⁹⁴ Concretamente, en su Sección 11, donde establece la figura de la “zona de seguridad”: áreas exclusivas para el desarrollo de actividades, en principio, de forma temporal.



Siguiendo lo anterior y en función de las observaciones de Raffestin (2011), decimos que nos hallamos ante una territorialización cuyos beneficios se encuentran principalmente orientados hacia un conjunto de actores con gran capacidad de influencia simbólica. Ian Bremmer (2021)⁵⁹⁵, al señalar que atravesamos lo que denomina un “momento tecnopolar”, enfatiza la existencia de tres categorías de actores (empresas) tecnológicos que se desempeñan en este contexto. Una de ellas es la de los “tecno-utópicos”⁵⁹⁶, de los cuales resalta la naturaleza “carismática” y “visionaria” de sus líderes, enfocados en el abandono del paradigma del Estado-nación. Destacamos que esta categoría de actores comparte dos procesos simultáneos de expansión territorial: Utrata (2023) cita a Thiel, importante empresario, financista e ideólogo de los proyectos tecno-utópicos, resaltando al ciberespacio y el espacio exterior (junto a la colonización marina) como vías para el abandono de este paradigma. Volveremos sobre esto último en siguientes apartados.

Si nos apoyamos en la perspectiva de más largo plazo de Mann, así como en las observaciones de Utrata, podemos considerar que la propuesta de Bremmer consiste, en realidad, en el señalamiento de la dispersión hacia la sociedad civil de un conjunto de capacidades infraestructurales gestadas tanto por el desarrollo técnico como por la acción estatal en el territorio. Lo que sucede es que este territorio enfrenta un proceso inacabado de incorporación. Los principales actores involucrados realizan importantes esfuerzos para retener no solo la renta sino, crecientemente, el diseño de la administración de este entorno. Tal vez, estas fluctuaciones constituyan una fase previa a la posterior expansión de la forma-Estado en una variante que contempla al espacio exterior como un nuevo territorio efectivamente incorporado al sistema-mundo, a pesar de estos esfuerzos. Pero esto aún está por verse. En palabras de Mann:

Si entonces el Estado pierde control sobre sus recursos, se difunden hacia la sociedad civil, descentralizándolo y desterritorializándolo. Que esto esté, en realidad, comenzando a suceder en el mundo capitalista contemporáneo, con el auge de corporaciones multinacionales sobreviviendo al declive de dos Estados triunfalmente hegemónicos, Gran Bretaña y Estados Unidos, es uno de los temas más acaloradamente discutidos en la economía política contemporánea. (p.75)

Con estos elementos -poder infraestructural, poder despótico y sus transformaciones en el territorio-, podemos encarar la exploración de los diálogos existentes entre el espacio exterior y este otro “territorio” al que se hizo mención: el ciberespacio. Este análisis nos permitirá identificar categorías centrales de estas multiterritorialidades enmarcadas en el aparente proceso de territorialización inacabado desde lo estatal.

Parecidos de familia: dos espacios y dos fundamentos

Al momento de identificar los actores que impulsan la forma en que se diseña el espacio exterior, notamos que entre ellos se encuentran importantes promotores categorizables como empresarios carismáticos. Posiblemente, Elon Musk sea uno de los más significativos divulgadores de lo que resultaría deseable hacer con el espacio exterior (englobado en lo que conocemos como NewSpace) en la práctica y en los panegíricos difundidos por diferentes

⁵⁹⁵ [How Big Tech Will Reshape the Global Order \(foreignaffairs.com\)](https://www.foreignaffairs.com/article/technology/how-big-tech-will-reshape-the-global-order)

⁵⁹⁶ Las otras dos, “campeones nacionales” y “globalistas”, se mantienen dentro del paradigma del Estado-Nación, proyectando sus intereses particulares, en el primer caso, y adaptándose a reglas globales, en el segundo.



plataformas: el hecho de que sea dueño de una particularmente relevante, Twitter/X, es un aspecto central de este fenómeno.

Las diferentes influencias que confluyen en estos impulsores merecen ser tratadas en trabajos aparte. Aquí solo proponemos centrarnos en las formas de territorialización impulsadas por un conjunto de actores que operan a la vez en dos entornos, el espacial y el ciberespacio. Consideramos, en principio, que ambos sectores se encuentran agrupados bajo lo que puede identificarse como ideología californiana (Barbrook y Cameron, 1996). Algunas de las principales firmas que impulsan al NewSpace son englobadas en las denominadas Big Tech, fuertemente ancladas de forma simultánea en estos dos entornos.

Así, el dominio digital y del espacio exterior, ambos diferentes pero asociados con ideas de libertad (y fuertemente atravesados por imaginarios de ciencia ficción), cuentan con algunos vasos comunicantes cuya exploración también podría contribuir a explicar el modo en el que se propone su gobierno y se contempla sus posibilidades. En cierto modo, la técnica es compartida: parte de las Big Tech dependen de servicios provistos por infraestructura desplegada en órbita terrestre (Amazon y los sistemas satelitales de navegación, internet, etc.). Así como la telefonía satelital experimentó su apogeo y su caída con el desarrollo de mejor infraestructura terrestre para telecomunicaciones, la internet del futuro no necesariamente se encuentra en la órbita baja terrestre. Aun así, la competencia por el control de la infraestructura de conectividad se encuentra vigente, al tratarse, a su vez, de espacios donde esta todavía no ha sido desplegada. Mientras los cables submarinos y las antenas ya se encuentran en la superficie terrestre, la órbita planetaria tiene mucho por ocupar. Decimos que, en términos de territorialización, comparten actores y estos actores conciben la articulación entre ambos territorios. De allí que consideramos de utilidad explorar los aspectos ideacionales del ciberespacio en contraste con los del espacio exterior.

De esta manera, encontramos dos vertientes distintas de visiones espaciales que coexisten en términos de imaginarios que abrevan de la ciencia ficción: el conocido ciberpunk como marco para un entorno digital altamente concentrado (con el ejemplo habitualmente citado de Zuckerberg nombrando a su proyecto insignia “Metaverso”, denominación tomada de la novela “*Snowcrash*” de Stephenson) y las visiones “clásicas”, civilizacionales, del espacio exterior como salto de la humanidad en un marco “liberal-autoritario”, como fuera explorado por Weldes (2001).

En ambas vertientes, sin embargo, nos encontramos con apelaciones a la libertad y a la huida de un conjunto de regulaciones agobiantes que limitan la capacidad emprendedora del individuo libre. Este refugio, en términos de huida de la civilización, se ha reiterado muchas veces en el pensamiento utópico, sumando en esta ocasión otro elemento con características trazables a ideas religiosas (Rubenstein, 2022) y que constituye un componente negativo: a la huida en pos de la libertad se le suma el temor a un colapso que se percibe inevitable (Rushkoff, 2018⁵⁹⁷).

Este componente negativo suele manifestarse como una crisis social relacionada con los fenómenos climático, migrante o simplemente de disfuncionalidad de las instituciones, lo que convertiría a la huida en una necesidad. Entre ellos se encuentra, también, el temor a eventos de extinción masiva provenientes del exterior del planeta. Parte de estas preocupaciones puede hallarse en las expresiones de Musk sobre la baja natalidad de poblaciones blancas y la amenaza migrante en Estados Unidos, así como en actores que comulgan con esta misma

⁵⁹⁷ [How tech's richest plan to save themselves after the apocalypse | Silicon Valley | The Guardian](#)



visión del espacio como entorno a desarrollar a partir del empresario-héroe: Milei, en su discurso del 6 de mayo de 2024⁵⁹⁸ como Presidente de Argentina en el Instituto Milken (Los Ángeles, Estados Unidos) se refería expresamente a la previsión de que “Occidente se encamina a un lento pero seguro retroceso” que amenaza con su destrucción, mientras celebraba la visión de Musk de “colonizar Marte” (observación recurrente en intervenciones del mandatario).

En cuanto al ciberpunk como soporte de la visión del entorno digital, señalaremos algunos aspectos que consideramos de utilidad: el ciberespacio, aun siendo difícil de delimitar -sus infraestructuras son desplegadas por el mundo, sus objetos digitales son circulados y recirculados por los dispositivos materiales-, puede caracterizarse como dominado por empresas crecientemente focalizadas en el aislamiento (Durand, 2021) y la disputa estatal por asociarlas a su poderío infraestructural, en términos de Mann.

Así, aunque persiste una desterritorialización del ciberespacio, esta se apoya en una materialidad fuertemente territorializada en función del despliegue de las infraestructuras que dan sustento a la red como servidores, oficinas administrativas y tendidos de cables submarinos. De aquí emergen algunas tendencias asociadas a la división de internet en “compartimentos” ligados al poder infraestructural de Estados (Estados Unidos, China) y bloques regionales (Unión Europea)⁵⁹⁹.

En consecuencia, la potencial “gobernanza” del ciberespacio se encuentra atravesada por hipótesis de conflicto en las cuales la noción de territorialidad asociada a la circulación de información adquiere centralidad (Manjikian, 2010): la mirada tecnoutópica intenta asentarse en un ordenamiento “más allá” del Estado-Nación, mientras diferentes entidades regulatorias (civiles y militares) se apoyan en distintas imágenes conducentes, por ejemplo, a la prioridad de la circulación generalizada de información (neutralidad de la web) o a la noción de territorios no gobernados que constituyen santuarios a la manera de la lucha guerrillera (“dark web”) en función de posicionamientos “ciberliberales” o “ciberrealistas”.

En este contexto, emergen figuras idealizadas involucradas en el hacktivismo, la metáfora de la navegación por redes y los actores sociales ligados a estas. Por otra parte, adquiere centralidad en este entorno el esfuerzo por el desarrollo de inteligencia artificial (IA), figura muy relevante en los imaginarios de ciencia ficción. Resulta de interés señalar la existencia de matices planteados por Musk sobre el optimismo reinante en torno a esta tecnología, que parecen responder más a criterios de competencia que a una efectiva preocupación por la amenaza que esta supondría.

Decíamos que, entonces, nos encontrábamos con elementos ciberpunk en los imaginarios del entorno ciberespacial. Rescataremos un elemento más: la idea de singularidad asociada a la IA que tan cara resulta a la ideología californiana en su proximidad con el aceleracionismo (abrazada, por ejemplo, por el teórico Land, el jerarca de Google y fundador de la Singularity University Kurzweil y el ya citado Thiel). Este término fue tomado de la astronomía y refiere a lo que existe más allá del horizonte de eventos, una vez que nos acercamos lo suficiente a un agujero negro. La singularidad es lo que se encuentra más allá del punto de aceleración por encima de la velocidad de la luz, esto es, el momento en el cual ya la información no podría salir del agujero negro y se desconoce lo que se halla del otro lado. Entre sus

⁵⁹⁸ [El discurso completo de Javier Milei ante empresarios en el Milken Institute de Los Ángeles: “Apuesten por la Argentina”](#)

⁵⁹⁹ [A world with three internets | The Global Observer | Opinion | EL PAÍS English](#)



entusiastas, el impacto de la IA (ligada también a la búsqueda de generar un cisne negro) es interpretado como la singularidad hacia la que apunta la industria una vez alcanzado cierto grado de desarrollo (Boden, 2018). Esto supone también un fuerte elemento de solucionismo tecnológico.

Hemos destacado la presencia de la idea de gobernanza como autogobierno privado en el entorno digital. Cuando observamos al NewSpace, notamos algo similar. Como establece el curso introductorio a economía espacial dictado por la Comisión para el Uso Pacífico del Espacio Exterior:

La industria comercial espacial estimula la diversificación, eficiencia y calidad de los productos dadas la dinámica del mercado y la naturaleza propia del emprendedorismo [...] el ecosistema del NewSpace ya no simplemente responde a los llamados de los gobiernos sino que proactivamente disrumpe tecnologías y soluciones convencionales.⁶⁰⁰

Ya señalamos la relevancia de la idea de “singularidad” que se ha tomado de las investigaciones sobre el espacio exterior. Como observa Utrata (2023), vemos actores similares impulsando procesos de territorialización en dos ámbitos relativamente novedosos: el espacio y el ciberespacio. Mientras los imaginarios ciberpunk parecen suministrar visiones para el ciberespacio como prefiguración (Dingwall et al, 2011), los elementos más asociados a los imaginarios “clásicos” cobran importancia, resignificada, para el espacio exterior.

Concretamente, observamos la insistencia en “misiones civilizatorias” o en una “nueva etapa de la Humanidad”, toda vez que nos encontraríamos en el umbral de una humanidad interplanetaria. Quizás algunos fundamentos cambian, pero la visión resultante conduce a órdenes similares: el uso de la visión civilizatoria se torna instrumental como legitimador de la demanda de autogobierno y de la generalización de la propiedad y la explotación privadas en el espacio exterior de la mano de actores que, en casos significativos, se superponen (Utrata, 2023).

La posibilidad de traducción entre ambos entornos, decimos, descansa en la naturaleza fuertemente flexible de lugares vírgenes donde, a su vez, debemos apoyarnos en abstracciones e imaginación para proyectarlos como territorios. Tanto el ciberespacio, que nos resulta difícilmente representable, como el espacio exterior se nos aparecen mediados por técnica, con escasa presencia humana y con la carga histórica de imaginarios divinos o ficcionales: multiterritorialidades con procesos inacabados de territorialización.

Volviendo a enfocarnos

Notamos, entonces, que el espacio, desde esta perspectiva, está constituido como un entorno en el que se ha desplegado un vasto conjunto de relaciones sociales. Estas han ido sumando (en cierta medida condicionándose unas a otras) aquellas de una naturaleza originalmente centrada en lo divino y ficcional y, más recientemente, las que responden a las necesidades de ordenar su potencial explotación física. Y ha sucedido en el marco de una expansión de la frontera terrestre: la Tierra avanza en el proceso de incorporación de estos territorios a la actividad cotidiana planetaria.

A su vez, dada la naturaleza de los actores involucrados, notamos un conjunto de relaciones y prácticas compartidas entre el espacio exterior y fundamentalmente el ciberespacio. De este

⁶⁰⁰ Traducción propia. Disponible en: <https://elearningunodc.org/course/view.php?id=696>



modo, identificamos tres dimensiones principales a la hora de considerar al espacio exterior como entorno en el que desplegar un proceso de territorialización, teniendo en cuenta las apreciaciones sobre el poder infraestructural de Mann:

- 1) La dimensión mítica-ficcional-prospectiva.
- 2) La dimensión técnico-material, con sus complejas distribuciones de puntos estratégicos, cuerpos celestes colonizables, recursos orbitales y las maneras de llegar a ellos y ocuparlos.
- 3) La dimensión institucional, como expresión más acabada de territorialización.

Estas tres dimensiones guardan, a su vez, relaciones particulares con grupos de actores que en la actualidad disputan la legitimidad de un orden político determinado para el espacio exterior. La forma en que se articulan estas tres dimensiones puede dar lugar a una visión determinada para este entorno. Esto es, se las puede ver como tres grandes problemas que debe resolver cualquier conjunto de ideas que procure otorgar coherencia y generar una manera de hacer las cosas en este entorno. Es, entonces, en este punto donde se inserta el NewSpace con su conjunto particular de actores, proponiendo una combinación de soluciones para cada una de estas dimensiones: hemos hecho mención de los aspectos míticos, los cuales se ven potenciados por el bagaje de la dimensión técnica en la que actualmente se asientan estos avances. El ordenamiento resultante de este abordaje se sintetiza en la Tabla 1, la que establece una matriz en la cual insertar diferentes modos de concebir al espacio exterior y sus desafíos particulares.

Tabla 1. Espacio exterior y su multiterritorialidad

	Era pre-espacial	Era Espacial	NewSpace
Usos	Mítico/instrumental	Mítico/instrumental/ territorialización parcial	Mítico/ instrumental/ desterritorialización parcial
Dimensión mítica- ficcional- prospectiva	Deidades. Primeras aproximaciones de ciencia ficción.	Deidades. Potencial colonización. Visitantes. Astronauta/ cosmonauta/ taikonauta como actor legitimado. Ciencia ficción como legitimador.	Deidades. Potencial colonización. Visitantes. Explotación comercial: empresario-héroe como actor legitimado. Efectos persistentes de la ciencia ficción y sus resignificaciones. Huida de élites.
Dimensión técnica	Inalcanzable/visión amparada en técnica	Alcanzable mediante proyectos nacionales y de cooperación, explotación científica, incipiente comercialización.	Ampliado a alcanzable con creciente centralidad por el sector comercial-privado (abaratamiento de lanzamientos y crecimiento de actores tecno-utópicos en



		Tecnociencia.	momento tecnopolar). Tecnociencia.
Dimensión institucional	Uso ritual-proyección de campo social	Regulación internacional/Guerra Fría/espacio como bien común de la Humanidad/alto poder despótico.	(des)Regulación internacional y (des)regulación unilateral: espacio como entorno crecientemente privatizable/decrecimiento del poder despótico estatal, incremento de autonomía privada, disputa infraestructural.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos recabado diversos elementos que consideramos centrales para la definición operativa del espacio exterior terrestre, notando una fuerte dimensión simbólica para su apropiación material. A su vez, hemos mencionado similitudes con otros entornos en los que la humanidad actualmente se encuentra llevando a cabo diferentes avances, particularmente el único enteramente creado por ella: el ciberespacio. Observando aspectos familiares con este último, hemos identificado actores relevantes en cuanto a su capacidad para la configuración de un orden determinado en estos entornos y prácticas compartidas, apoyadas en imaginarios oriundos de la ciencia ficción, que actúan como mecanismos ordenadores y legitimadores de programas políticos aplicados a estos ámbitos. Finalmente, hemos propuesto un esquema de elementos centrales que un discurso coherente sobre el espacio exterior articularía a la hora de proponer una visión para este. Enfocar futuros análisis en estos aspectos permitirá una comparación de la naturaleza del denominado “Viejo Espacio”, como visión normativa del espacio exterior, con la del “NewSpace”, que adquiere características hegemónicas en la actualidad, así como propuestas explicativas del proceso de transformación del primero en el segundo y las diferentes consecuencias que conllevan estos fenómenos.

Bibliografía

- Barbrook, R., y Cameron, A. (1996). The Californian Ideology. *Science As Culture*, 6(1). 44-72.
- Boden, Margaret A., 'The Singularity', *Artificial Intelligence: A Very Short Introduction*, Very Short Introductions (Oxford, 2018; online edn, Oxford Academic, 23 Aug. 2018), <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199602919.003.0007>, accessed 25 June 2024.
- Boden, M. A. (2018). Chapter 7: The Singularity. En *Artificial Intelligence: A Very Short Introduction* (pp. XX-XX). Oxford Academic. <https://doi.org/10.1093/actrade/9780199602919.003.0007>



Bueger, C., & Stockbruegger, J. (2018). Actor-Network Theory: Objects and actants, networks and narratives, En D. R. McCarthy (ed.), *Technology and world politics: an introduction* (pp. 25-41). Routledge.

Castillo, G. (2020). El territorio como apropiación sociopolítica del espacio. Entre la desterritorialización y la multiterritorialidad. *Investigaciones Geográficas*, (103). <https://doi.org/10.14350/rig.60127>

Dingwall, R., Goulden, M., Reeves, S., & Durrant, A. (2011). Envisioning the Digital Economy. *Digital Engagement*.

Durand, C. (2021). *Tecnofeudalismo: Crítica de la economía digital*. Ediciones La Cebra.

Hecht, G. (2000). The Radiance of France: Nuclear Power and Identity after World War II. MIT Press.

Helmreich, S. (2009). Alien Oceans: Anthropological Voyages in Microbial Seas. University of California Press.

Iwaniszewski, S. (2011). The sky as a social field. *Proceedings of the International Astronomical Union*, 7(S278), 30-37. <https://doi.org/10.1017/S1743921311012440>

Jameson, F. (2009). Arqueologías del futuro: el deseo llamado utopía y otras aproximaciones de Ciencia Ficción. Akal

Kerrest, Armel. (2011). "Outer Space as International Space: Lessons from Antarctica." in *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces*, edited by Berkman, Paul Arthur, Lang, Michael A., Walton, David W. H., and Young, Oran R., 133–142. Smithsonian Contributions to Knowledge. <https://doi.org/10.5479/si.9781935623069.133>

Mann, M. (2007). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. En Acuña (ed.) "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Renovando el debate de ayer para fortalecer el actual". Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp. 169-202.

Utrata, A. (2023). Engineering Territory: Space and Colonies in Silicon Valley. *American Political Science Review*. doi:10.1017/S0003055423001156

Raffestin, C. (2011). Por una geografía del poder. El Colegio de Michoacán.

Rubenstein, M. J. (2022). Astrotopia: The Dangerous Religion of the Corporate Space Race. Chicago University Press.

Weldes, J. (2001). Globalization is Science Fiction. *Millennium: Journal of International Studies*, 2001. ISSN 0305-8298. Vol. 30, No. 3, pp. 647-667



La guerra de Ucrania en proceso

Marcelo Montes
(UCES-UNVM-UNR-CARI)
mmontes79@hotmail.com

Resumen:

La guerra de Ucrania se inscribe en una lógica de proceso: no nace el 24F de 2022 sino que se enlaza de modo dinámico, una década antes, con el "Euromaidán" y sus consecuencias políticas y militares, propias de la propia política doméstica ucraniana, ante la cual, Rusia actuó de manera reactiva, jamás premeditada. Los Acuerdos de Minsk sirvieron, a confesión de los propios líderes occidentales, para fortalecer las capacidades de Ucrania desde "Occidente". Todo ello desemboca, tras un breve período esperanzador pre-pandemia, con intercambio de prisioneros de la guerra civil mediante, aún para la mayoría de los rusos, en el ataque repentino sobre Kiev y otras ciudades relevantes, aunque al poco tiempo, el generalato ruso concentra toda su atención estratégica en el frente sudoriental. La guerra entrará pronto en una especie de empantanamiento que durará un bienio, con la novedad reciente del contraataque ucraniano con drones sobre las regiones rusas fronterizas, lo cual cambia significativamente el desarrollo del conflicto, dándole un carácter más incierto aún. El "paper" se propone analizar este largo y poco claro proceso, donde los actores se mueven impulsivamente y que de manera paradójica, a Rusia le resulta mejor en el frente económico que en el militar.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

Sobre el final de 2013, ni el más avezado rusólogo podía haber anticipado la evolución de los graves sucesos que envolverían a Ucrania a partir de noviembre de ese año y que todavía una década más tarde, generaron consecuencias no deseadas para todos.

En aquel momento, hegemonizaban los titulares internacionales de los medios: Medio Oriente, a través de la guerra civil en Siria, que paradójicamente también, involucraba a los tres grandes actores (Estados Unidos, Unión Europea -UE- y Rusia), que a la postre, volverían a terciar en razón de Ucrania y, los ajustes económicos con debates sociales de la Europa meridional (Italia, España, Grecia y Chipre).

Desde las "revoluciones de colores" de inicios de los dos mil y la crisis de Kosovo o la breve guerra ruso-georgiana, no habían habido mayores tensiones, en torno al espacio postsoviético, donde Rusia, tras la debacle generalizada de los noventa y haber aceptado pasivamente la ampliación de la OTAN, fue recuperando activa presencia e influencia geopolítica, pero descartando la violencia revolucionaria "liberadora" o el intervencionismo militar al estilo de la vieja URSS.

Si Georgia y Siria, para Putin no son más que escalones relativamente lejanos a la hegemonía cultural rusa, Ucrania es lo contrario, aunque para él, como quedó claro en sus



discursos posteriores al 24 de febrero de 2022, su vecino país, nunca tuvo una real existencia propia, considerando que fue un invento de Lenin. .

Pero bastó que la decisión del gobierno prorruso, de Yanukóvich, de rechazar su asociación comercial con la UE, hace exactamente 11 años, fuera suficiente para que la reacción de la oposición civil ucraniana primero y la política exterior rusa después, desencadenaran la más grave crisis política y militar en la Postguerra Fría, desde la disgregación yugoslava. Una crisis que bien merece el calificativo de verdadero “cisne negro” de la política internacional reciente, por su triple carácter: una rareza; con un enorme impacto y con posteriores explicaciones, como ésta que efectuamos aquí.

Aquí, se pretende describir la secuencia de los mismos, analizando los antecedentes y las diferencias existentes con procesos históricos similares en la misma zona de referencia; explorar el rol de los diferentes actores estatales y supraestatales ante la crisis suscitada en un Estado-Nación como Ucrania, que intenta existir como tal, recién desde 1992 hasta la actualidad y, finalmente, hipotetizar, sobre la base del actual escenario de “conflicto congelado”, algunos otros, que puedan vislumbrarse en el mediano plazo, agravando o moderándose, según los diferentes movimientos de aquellos actores, pero descartando ya, la posibilidad de una nueva “Guerra Fría”.

Dos advertencias, habrá que hacer previamente al lector desprevenido. Una, si bien, cuestiones históricas, geopolíticas, identitarias, económicas, etc., serán tenidas en cuenta para abordar el tema, tanto la dimensión endógena de la crisis, relacionada con la propia política ucraniana, como la variable de las percepciones mutuas entre rusos, europeos y americanos, tan relevante, desde los trabajos pioneros de Robert Jervis hasta aquí, serán fundamentales a la hora de intentar desentrañar el entramado de la crisis.

Ucrania y Rusia comparten una ligazón cultural, territorial e histórica muy lejana y profunda, aunque no exenta de ciclos en el vínculo, con cercanías y recelos mutuos. Desde las disputas por el propio origen de la civilización ruso-eslava, a partir de la competencia entre el Rus de Kiev y el Principado de Moscú, pasando por el intercambio de las tradiciones religiosa y lingüística, hasta arribar ya en el siglo XX, a la vivencia común de la propia Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)⁶⁰¹.

⁶⁰¹ Pero el propio proto-estado del Rus de Kiev contenía en su origen, el germen de cierta tensión civilizatoria. A partir de su desaparición en el siglo XII, y a pesar de su religión cristiana común, desde el año 988, se produjo una fuerte fragmentación en 15 territorios, fundamentalmente, dos, en los extremos territoriales, al oeste, Galitzia-Volynia (origen de la futura Ucrania), cercana al río Volga y al este, Vladimir Suzdal (origen de la futura Rusia), esta última con un suelo más pobre y un clima extremo. Estas regiones se constituyeron y crecieron bajo influencias de entornos culturales, étnicos, económicos y políticos muy diferentes (Granados, 2007 :151). La invasión de los mongoles impactó mayormente en Vladimir Suzdal que en Galitzia-Volynia, la cual, a su vez, sufrió la conquista de Polonia y Lituania en 1340. Entre 1569 y 1596, los polacos sometieron a sus dominados a un proceso feroz de conversión compulsiva al catolicismo (“catolización”), aunque permitiéndoles mantener el rito ortodoxo. Sin embargo, parte de los grupos conquistados, los cosacos, se rebelaron e instalaron un nuevo Estado (*Hetmanate*) al sur de Ucrania, pero al sufrir los embates de los polacos, pidieron ayuda a Moscú, la cual le fue concedida, pero con la condición de su integración al nuevo Imperio Zarista. Todo el siglo XVII, Polonia y Rusia se trabaron en una feroz guerra por el dominio de dichos territorios, hasta que en 1686, se acordó que Kiev y el *Hetmanate* pasaban a Rusia y la Galitzia-Volynia, quedaba en manos polacas. Los destinos imperiales terminaron alejando aún más a los habitantes de ambas regiones: mientras los cosacos se fueron integrando al Imperio ruso, incluso viviendo en otros territorios y ciudades, los occidentales de Galitzia-Volynia, cayeron en manos del Imperio austro-húngaro, tras la partición polaca (Granados, 2007 :152). En el siglo XIX, esta última región ganó en autonomía y ello motivó cierta conciencia y renacer étnico que duraría hasta la Primera Guerra Mundial, cuando volvería a caer, bajo la dominación, primero, de los Zares y luego, de los soviéticos. Ya en la II Guerra Mundial, Stalin invadió la Galitzia-Volynia y pretendió asimilar e integrar toda Ucrania, bajo el férreo mando comunista, aunque no pudo eliminar las viejas tradiciones culturales, sobre todo, de la región occidental. Ucrania sólo logró impulsar, vía su “*intelligentzia*”,



Rusia, Ucrania pero también Bielorrusia, eran fundadores de tal Unión además de firmantes del Tratado de la Unión de 1922, junto a la Federación de Transcaucasia; además de poseer armas nucleares, poseían la mayor parte de los recursos de la URSS: el 80 % de su territorio; el 73 % de su población; el 79 % de su PBI (1990), el 86,5 % de su producción industrial, el 74,6 % de su producción agrícola, el 92 % de su petróleo y el 82 % de la producción total de gas y electricidad de la Unión (Blanc Altemir, 2004 :27).

Pero también los mismos tres países, fueron los que firmaron el acta de defunción del viejo y decadente Imperio soviético. “La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas deja de existir como sujeto de Derecho Internacional y realidad geopolítica”. En el documento histórico que puso fin a la existencia de la URSS, así rezaba la única frase inalterada durante la febril redacción que se extendió desde la noche del 7 hasta la madrugada del 8 de diciembre de 1991 en una “*dacha*” situada en un bosque bielorruso (Bielovezhie), una de las más grandes reservas forestales de Europa. A espaldas del entonces Presidente de la URSS, Mikhail Gorbachov, el bielorruso Stanislav Shushkévich -máximo líder del Soviet Supremo de su país-, el ucraniano Leonid Kravchuk y el ruso Boris Yeltsin, estamparon sus firmas, para cerrar así, el último capítulo de la Guerra Fría.

Este cierre precipitado, abrupto, dramático e improvisado del orden bipolar mundial, también encierra hoy, 33 años más tarde, tal vez, la clave para entender el actual conflicto. Porque a partir de allí, se conformó la Comunidad de Estados Independientes (CEI), con las ex Repúblicas soviéticas pero cada una tomó vuelo propio, algunas con mayor y otras con menor, independencia y hasta hostilidad, respecto de Moscú. Esta también guardó distancia, pretendiendo sólo tres grandes objetivos en materia de seguridad y defensa: retiro de las tropas rusas; tácito apoyo al control de los gobiernos apoyados por ex tropas soviéticas en las ex repúblicas, ignorando tendencias separatistas e, invitación a la participación externa en la instalación de conflictos en la región postsoviética. En el campo económico, se esperaba que los nuevos Estados pudieran gravitar hacia Rusia, pero sobre una base de mercado, ya no más con la lógica del COMECOM.

Resulta claro que si la CEI hubiera cobrado el protagonismo regional que inicialmente se preveía y que finalmente, no transitó, tal vez Rusia y Ucrania no hubieran apelado exclusivamente como lo hicieron a una relación bilateral, que siguió el ritmo de la mayor o menor fortaleza de sus Estados, confiando únicamente en el vínculo personal de sus Presidentes y allegados.

Cabe subrayar que dicha relación, tal como lo hemos descrito, se sustentaba en realidades históricas disímiles como Estados-Nación. Si bien Rusia y Ucrania vivieron simultánea y novedosamente, tales procesos, en estos 33 años, lo hacían desde plataformas enteramente diferentes. Ucrania fue siempre a lo largo de siglos, parte de Imperios, incluyendo no sólo el ruso o territorio conquistado por mongoles y turcos, sino también por la confederación lituano-polaca. Mientras que Rusia, experimentó de modo exclusivo, un formato imperial desde prácticamente su nacimiento, con lo cual, hoy pasa a ser, junto a Turquía (post Kemal Atatürk) uno de los dos países, que intenta ser Estado-Nación (en el caso de Rusia, multinacional), tras ser Imperios.

Volviendo a los años noventa, la Rusia postimperial, yeltsinista, debilitada y hasta al borde de la disgregación por el flagelo terrorista musulmán, aún hoy presente, aunque más allá de sus fronteras, progresivamente se fue desentendiendo de sus ex satélites, sin tener grandes expectativas a futuro, incluso a sabiendas de la instalación de bases militares

cierto reclamo de mayor autonomía, en los años sesenta pero nunca más, pretendió levantarse hasta la era gorbachoviana. La independencia de Kiev, llegaría más “por accidente que por diseño” (Granados, 2007 :153-155).



norteamericanas en los países de Asia Central. Era comprensible hasta cierto punto esa actitud de Moscú, considerando el enorme peso en subsidios y dependencia que hubiera tenido que soportar Rusia si hubiera imitado a la vieja URSS. En un contexto de “sálvese quien pueda”, Yeltsin optó por alejarse lo más que pudo de sus ex satélites, sin tal vez, medir las consecuencias a largo plazo, que hoy vemos.

Respecto a Ucrania, en julio de 1992, el Presidente ruso abriría una embajada en Kiev y en agosto de ese año, Yeltsin plasmaría una Cumbre junto al Presidente ucraniano Kravchuk, donde ambos acordaron compartir durante cuatro años, la posesión, el mando y la utilización de la Flota del Mar Negro, mientras no se decidiese, a través de comisiones especiales *ad hoc*, la parte de la ex URSS que le correspondía a cada país⁶⁰².

Del lado ucraniano, la visión de su élite era claramente oportunista desde el inicio del proceso de independencia: sigue siéndolo ya no con Yeltsin ni Rusia, sino con la Unión Europea y Estados Unidos. Como todo ucraniano bien oportunista, mucho más que Yeltsin, el Presidente Kravchuk pretendía aprovechar la debilidad del Presidente ruso y de su vecina noventista, para formar su propio ejército nacional, sobre los restos del viejo Ejército Rojo, estacionados en Ucrania. También aplicó las primeras medidas concretas en contra de la cultura y lengua rusas, además de promover un papel internacional de Kiev, como “cordón sanitario” para aislar a Moscú de Europa. Para fortuna del Kremlin, la desastrosa situación interna a la que condujo Kravchuk a Ucrania, desembocó en elecciones presidenciales que depositaron en el poder, a Kuchma, con un enfoque levemente más equilibrado en términos de Europa, pero sobre todo, de Rusia (Granados, 2007 :156)⁶⁰³.

En 1994, con Estados Unidos, Gran Bretaña y Rusia como garantes, se firmó el Memorándum de Budapest (sobre Garantías de Seguridad) con Ucrania, donde se procedía a destruir y/o transferir su arsenal nuclear a la Federación vecina, a cambio de respetar su integridad territorial. Por aquellos años, paradójicamente, Rusia sólo confiaba en Bielorrusia y un Tratado de unión especial con esta última, despertaba muchos recelos iniciales en Ucrania, a quien ya se acusaba de “robar” a los gasoductos rusos y de generar política “antirrusa”, a pesar de que el Presidente Kuchma, no era prooccidental, como sí lo era el propio Yeltsin. Pero en ese momento, Ucrania, pensaba que Rusia descuidaba y relegaba un buen instrumento como la CEI, algo que la historia posterior, le terminó dando la razón.

Aquí nos detenemos un instante. El lector podrá pensar -con razón- que a diferencia de la actualidad, “Occidente” en ese momento, confiaba más en la Rusia de Yeltsin que en la Ucrania de Kuchma y por eso, ponía en manos de Moscú, la totalidad de los códigos nucleares. Ucrania no era un país en el que los líderes europeos y norteamericanos pudieran estar seguros de su comportamiento si mantenía bajo su poder, armas nucleares, que hasta ese

⁶⁰² En enero de 1994, en ocasión de la visita del Presidente Clinton a Moscú, el Presidente de Ucrania, Leonid Kravchuk, también viajó a la capital rusa, con el objetivo de firmar un acuerdo trilateral para el desmantelamiento de 176 misiles estratégicos con un total de 1.600 cabezas nucleares. Estados Unidos compraba uranio procedente del desmantelamiento de las armas nucleares ex soviéticas y lo utilizaría para producir energía, según un contrato que se firmó con el Ministerio de Energía Atómica de Rusia. Ucrania debía ser compensada por el uranio de las cabezas nucleares desmanteladas procedentes de su territorio. Rusia habría conseguido que Kravchuk se aviniera a firmar un acuerdo de desmantelamiento de misiles a base de promesas en lo que se refiere a la deuda en concepto de combustible con Rusia.

⁶⁰³ Yeltsin ni siquiera pudo evitar que Ucrania se hiciera cargo de las tropas soviéticas localizadas en su propio territorio, por ejemplo, en Crimea. Habiendo creado el Ministerio de Defensa de Rusia en abril de 1992 y como firmante del Tratado de Seguridad Colectiva de la CEI en mayo de ese mismo año, Yeltsin no activó dicho tratado, y en diciembre, continuaba discutiendo seriamente la posibilidad de desplegar las fuerzas pacificadoras de la ONU o la OTAN en las áreas de conflicto étnico. Ni siquiera mostraba seria preocupación sobre el estatus de rusos étnicos en los anteriores Estados soviéticos (Tsygankov, 2006 :78).



momento, nada más ni nada menos, le garantizaban ser la tercera potencia nuclear del mundo. “Occidente” actuó de modo muy realista: pactó la integridad territorial de Ucrania a cambio de desnuclearizarla a favor de Rusia, a quien también le había garantizado un par de años antes, la silla especial en el Consejo de Seguridad, en desmedro de la propia Kiev.

Sólo bajo el Canciller Primákov, Rusia reactivó vínculos políticos con Ucrania, cuyo nuevo Primer Ministro Valeriy Pustovoitenko (1997-1999) vio como primera prioridad, dicha relación. La cuestión clave era la Flota del Mar Negro, a la cual, Rusia supo preservar sin hacer peligrar sus relaciones con Ucrania. Esta última, por otra parte, estaba interesada en legalizar las fronteras postsoviéticas de ambos países, firmando un tratado apropiado y así, normalizar políticamente la relación bilateral. Como resultado de los esfuerzos de Primákov, ambas partes firmaron en mayo de 1997, un “Gran Tratado”, que zanjó la cuestión de la Gran Flota y legalizó las fronteras. El Tratado provocó ciertas críticas en ambas partes, pero el apoyo de Primákov fue fundamental para su ratificación en febrero de 1999.

Más allá de las críticas domésticas de los sectores más duros, tanto Primákov como su sucesor Igor Ivanov, vieron la normalización política con Ucrania como un paso hacia el mejoramiento de las relaciones más que una concesión a las aspiraciones ucranianas a unirse a la OTAN. Esta actitud encontró un amplio apoyo popular en casa, con el 70 % de los rusos apoyando el Tratado, lo cual revela el buen momento de la relación entre los Estados “hermanos”, hacia fines del milenio. Nada permitía avizorar el deterioro marcado de ese vínculo, hasta llegar a una guerra, dos décadas más tarde, lo cual permite

Otra paradoja: en aquel momento que parece muy lejano, Rusia no buscaba neutralizar la posibilidad de que Ucrania virase hacia la OTAN porque tenía la propia expectativa de que su ingreso favorecería el entendimiento con la organización noratlántica. Una vez más a lo largo de su historia de siglos, la ingenua Rusia esperaba demasiado, tanto de su país vecino como de “Occidente” y la frustración posterior, le generaría mayor resentimiento en el largo plazo. A pesar de la retórica integracionista primakovista, del otro lado, la propia Ucrania también recelaba de Rusia y por ello, contribuyó a crear el Grupo GUAM (con Georgia, Azerbaiyán y Moldavia) -luego, en 1999, GUUAM, por la inclusión de Uzbekistán- (Blanc Altemir, 2004 :77).

Ya bajo la era Putin (2000-2008), la ambivalencia ucraniana con Rusia, volvió a hacerse elocuente en el año 2004, cuando debió definirse la continuidad del régimen Kravchuk-Kuchma. Al igual que la gran mayoría de los países detrás de la ex “Cortina de Hierro”, Ucrania mostraba un régimen político con fachada democrática, pero nada liberal, con cooptación de los medios de comunicación, clientelismo empresario, más corrupción y desigualdad social. Si le cabía el cariz de “híbrido” o “iliberal”, lo era tanto o mucho más que el propio régimen ruso bajo Yeltsin.

En dicha ocasión, protestas civiles y presiones internacionales, bajo el “paraguas” de la “Revolución Naranja” reclamaron por una nueva ronda de comicios imparciales y libres, al candidato oficialista del Kremlin ruso, Yanukóvich y ya en enero de 2005, catapultaron a la dupla Yuschenko-Timoshenko al poder, bajo un régimen político semipresidencialista. Facciosidad, corrupción, populismo, la sobreactuación de Yulia Timoshenko (“la princesa del gas”, apodada así a posteriori, por un escandaloso contrato energético con Rusia) y otros factores, favorecieron el fin de dicha coalición “liberal-demócrata” y con ella, la culminación de las ilusiones “prooccidentalistas”⁶⁰⁴.

⁶⁰⁴ Ucrania es el único caso en la historia democrática mundial, en la que se hicieron dos rondas electorales, una primera y un *ballotage* y como éste no conformaba o satisfacía a la oposición, ésta con la anuencia de Estados Unidos y la Unión Europea, obligó a formular una tercera, donde por fin, ganó el candidato anti-Kremlin, Yuschenko. Insólito en la zona de influencia de Rusia, que toleró y aceptó el resultado, tal vez, con la creencia



Un lustro más tarde, insólitamente, en otro giro histórico insólito, con el apoyo de su viejo archirrival Yushchenko, volvió al poder Yanukóvich, quien selló un alquiler duradero de la base de Sebastópol para la Flota Rusa del Mar Negro; reformó la Constitución para convertir a Ucrania en presidencialista, y tras su categórico triunfo electoral bajo la nueva institucionalidad dos años más tarde, envió a prisión a la líder opositora Timoshenko, con cargos de corrupción.

A esta altura de la exposición, se supone que el lector va entendiendo que un pasado común aunque con asimetría de tamaños y poder entre Rusia y Ucrania; una mala resolución de la Guerra Fría, sin considerar y utilizar eficazmente un instrumento institucional como la CEI que hubiera sido muy útil en instancias como las que paso a relatar a continuación y, la propia dinámica al estilo de “cisne negro” o de “efecto bola de nieve” -en términos del analista político argentino, el sabio Rosendo Fraga-, que supondrá la enorme crisis endógena (política e institucional), luego internacional, que vivió y vive Ucrania desde hace ya una década, son los tres factores decisivos, sin caer en maniqueísmos absurdos, a la hora de entender el proceso en su entera dimensión.

El “Euromaidán” y sus daños colaterales

Cuando en noviembre de 2013, Yanukóvich, en la soledad del poder y con un contexto económico bastante adverso, decidió no adherir a la posibilidad de ingreso a la UE en Vilna (capital de Lituania), estallaron manifestaciones civiles, inicialmente, de menor tenor a las de nueve años atrás y esta vez, con un carácter claramente socioeconómico, ya que fueron estudiantes, empleados y jubilados quienes las protagonizaron, al estilo de las numerosas protestas callejeras que vivieron muchas capitales europeas, sobre todo meridionales, a propósito de los “ajustes” que demandaba la UE a sus respectivos gobiernos. Las decisiones de un insólito Yanukóvich cada vez más consciente de que Ucrania debía paulatinamente avanzar hacia un sistema tributario “normal”, dejar de ser una macroeconomía presa de los “oligarcas” – otrora aliados- como Firtash y reestructurar el sistema bancario, para adaptar a Ucrania a la lógica europea, no eran comprendidas por una población habituada a un esquema precapitalista feudal –excepto el eficiente y moderno sector agrícola- y ello motivó una reacción cada vez más radicalizada que se iría generalizando.

A la manera de un “Príncipe” de Maquiavelo que fue mostrando cada vez mayor debilidad, Yanukóvich lejos de controlar la situación, fue rápidamente, perdiéndola. Duras normativas antiprotestas y la posterior represión fueron la palpable demostración de un gobierno aislado, conduciendo a mayores y más violentas manifestaciones, aunque sin un liderazgo claro. Cuando el ex Presidente acordó con Rusia, la aceptación de un préstamo multimillonario y gas a precio subsidiado, todo el clima confrontativo empeoró. No sólo el ex campeón mundial de boxeo Vitali Klitschko, dedicado hace un par de años a la actividad política, al frente del moderado partido UDAR sino sobre todo, otros grupos de cuño ideológico nacionalistas extremistas, los “*banderitsiy*” (partidarios de Stepan Bandera), que como “Patria”, “*Priviy Sektor*” (Sector de Derechas) y “*Swoboda*” (Libertad), se vieron motivados a actuar, incluso en términos cuasi paramilitaristas, esta vez, bajo la expresión “*Euromaidan*”, en referencia a la Plaza de la Independencia de Kiev⁶⁰⁵.

de su fracaso posterior. Putin, una vez más, bebió triste y amargado el sabor de la derrota de Yanukóvich pero permaneció tranquilo porque sabía que la alianza pro-occidentalista, más tarde o temprano, sucumbiría.

⁶⁰⁵ Stepan Bandera fue un líder combatiente ucraniano en la Segunda Guerra Mundial, que lideró escuadrones de partisanos que luchaban contra los comunistas estalinistas, a favor de los nazis alemanes, considerando dicha opción no sólo en términos pragmáticos (el III Reich era el “mal menor”) sino que compartían con Hitler, una visión doctrinaria rabiosamente antijudía y anticomunista. Hoy, los “*banderitsiy*” desfilan públicamente con estandartes filonazis y encabezan la reacción ucraniana contra los paramilitares y voluntarios prorrusos del sudeste del país.



La caída final de Yanukóvich el 22 de febrero y su posterior huida a Rusia, más allá de su legalidad o legitimidad, fue el corolario de una serie de eventos precipitados y no deseados. Durante la madrugada anterior, el “*Euromaidán*” había sellado un pacto, con un enviado de Rusia -el honorable veterano Defensor del Pueblo, Lukin- y dos ministros de la UE en carácter de garantes, en el que se estipulaba la renuncia de Yanukóvich, la conformación de un “gobierno de salvación nacional”, incluyendo al oficialista Partido de las Regiones y el llamado a elecciones libres en mayo. La presión de la plaza, incluyendo la de los líderes de extrema derecha como Dmitri Yarosh, que instó allí, a mantener posiciones paramilitares, expresando que no había garantías suficientes para cumplir con lo pactado, más las amenazas de muerte al propio Yanukóvich, terminaron por expulsarlo del poder y acelerar todo el proceso, hasta la conformación de un gobierno interino, tecnocrático, más afín a la liberada Timoshenko, con un nuevo Presidente (Turchinov) y un flamante Primer Ministro (Yatseniuk) (Morales Hernández, 2014-2015) ⁶⁰⁶.

A partir de allí, dicho gobierno tecnocrático cometió todo tipo de dislates. Se obstinó en ratificar la asociación comercial con la UE, a rajatabla, a sabiendas que la economía ucraniana, ante la vulnerabilidad de sus cuentas fiscales y las carencias de inversiones en infraestructura, debía obtener un financiamiento adicional y urgente de más 15.000 millones de euros.

En la esfera de las políticas públicas, se empeñó en eliminar al idioma ruso como segunda lengua obligatoria en las escuelas, lo cual llevó a las inevitables crisis en las regiones donde predominaban los rusos étnicos (Península de Crimea) y los rusoparlantes (este y sur de Ucrania).

Tampoco allí dio señales claras y concretas de compensar a estas regiones, de fuertes e históricos vínculos con Rusia, por su provisión de equipamiento militar y balístico-nuclear, minería y petroquímica, que se verían gravemente afectados por la inserción ucraniana en la economía europea.

Desde el punto de vista institucional, las nuevas autoridades de Kiev, además de restituir el régimen político semipresidencialista de la Constitución derogada por Yanukóvich, crearon una Comisión para estudiar una nueva reforma constitucional, aunque siempre se negaron a federalizar al país, formalmente unitario.

Así y todo, las voces opositoras al nuevo gobierno no tardaron en hacerse esperar, arguyendo que desde Kiev, no se garantizaba la paz social ni la estabilidad normativa que un Estado debía asegurar como *mínimum* hobbesiano, a sus ciudadanos. Imaginemos el pánico en el que entró el Kremlin. Putin temió por el destino de la base naval de Sebastópol y

⁶⁰⁶ Cabe subrayar que la naturaleza de estas protestas fue muy diferente de la “Revolución Naranja”. Aquellas poseían visos de cierta legalidad, tenían su origen en el reclamo contra elecciones fraudulentas, guardaban la manifiesta intención de promover el triunfo de Yushenko a través de su coalición política centrista y no ocultaban su preferencia proccidentalista. El “*Euromaidán*”, en cambio, presentó visos de violencia cuasi anárquica, preocupante; nunca estuvo clara la intencionalidad de grupos tan heterogéneos a quienes los unió, desalojar a Yanukovich pero no ungir a nadie en especial y finalmente, tampoco mostró tener un sesgo proeuropeísta, ya que entre los manifestantes, habían grupos tradicionalistas radicalizados, en cualquier caso, anti-Bruselas. Ciertamente, fue la dinámica política interna la que de manera decisiva, influyó en el comportamiento de los actores. Entre 1992 y 2004, Ucrania se movía en el marco de un régimen político semipresidencialista pero oligárquico y corrupto, lejos de los modelos transicionales poliárquicos, checo y polaco. La evolución política ucraniana, populista, clánica y con cierto grado de polarización entre una mitad social proeuropea y otra mitad prorrusa, es un simple reflejo de la geografía económica y étnica del país, atravesado por tales clivajes. Incluso, en términos industriales, el sudeste ucraniano, de auge en la era comunista y de decadencia “protegida” en la postcomunista, es un reservorio de statu quo que retroalimenta al sistema político. Allí, la industria militar (misilística y de aviación), petroquímica y cuencas mineras, sobrevivieron gracias a la dependencia rusa.



obviamente, por el sudeste del país, donde vivían 9 a 10 millones de rusófonos, dependientes de la industria misilística vinculada a Rusia.

Ya en marzo de 2014, Crimea sería la primera zona del país, que se levantaría pacíficamente, contra el poder central de Kiev. Tras la decisión del Parlamento local desconociendo la autoridad central, unas semanas antes, el domingo 16 de marzo, una abrumadora mayoría en las urnas, votaría a favor de la independencia de la Península respecto a Ucrania. Rusos étnicos, ucranianos y hasta algunos tártaros, habitantes originarios de la zona, legitimaron con su voto, la decisión separatista. Kiev recibió la noticia, con estupor pero también con resignación, porque ni siquiera amenazó con sofocar militarmente, la decisión popular.

Ahora sí, superando el estado de estupefacción inicial, y ya rápido de reflejos, Putin aceptó el mandato de la Duma en torno de re-acoger en el seno de la “Madre Rusia” a la Crimea que se había alejado de él, en 1954 y entonces, ésta se convirtió en un nuevo enclave ruso, alejando del territorio federal, al igual que Kaliningrado. Los soldados y marinos ucranianos se retiraron de la zona sin violencia alguna, los 20.000 efectivos militares rusos allí acantonados, confirmaron sus posiciones y a partir de allí, Crimea volvió a formar parte formalmente de Rusia⁶⁰⁷.

En cambio, en el sudeste rusófono, la más rica y donde vive el 10 % de la población del país, la situación fue mucho peor de lo pensado. Las ciudades de Donetsk (con un millón y medio de habitantes), Lugansk, Slaviansk y Kramatorsk, al unísono, rechazaron las medidas de Kiev, también votaron en contra de la capital -aunque de manera menos transparente y participativa que Crimea- y pronto, se llenaron de milicianos prorrusos que se armaron con el mismo arsenal del cual se proveyó históricamente la Unión Soviética.

El gobierno de Yatseniuk de inmediato, los consideró “terroristas” y envió unidades especiales del Ejército, a las que se sumaron voluntarios nacionalistas del “*Euromaidán*”, a sofocar la rebelión. Semana tras semana, los hechos violentos, en forma de encuentros armados, se fueron agudizando. Hechos de enorme gravedad como el incendio de un edificio público de Odessa, con cerca de 60 prorrusos quemados vivos en su interior –ante el silencio de toda la UE-; la emigración de unos 900.000 ucranianos hacia Rusia (70 %) y Alemania (30 %); el derribo de aviones y helicópteros en zona de guerra así como el atentado en julio de 2014, contra un avión de la aerolínea malasia con 295 personas a bordo, entre ellos, mayoría de neerlandeses, de lo que se suele culpar al bando prorruso aunque no queda del todo claro,

⁶⁰⁷ Durante siglos, sobre todo, en los tiempos antiguos, Crimea fue escenario de intensas pujas por su dominación, por parte del Gran Ducado de Lituania, la Confederación polaca-lituana, el khanato tártaro y Moscovia. Durante la modernidad, los Imperios Turco-Otomano, los Habsburgo y los Romanov, se disputaron su control. Finalmente, conquistada por los ejércitos rusos de Catalina La Grande a los turcos en el tramo final del siglo XVIII, estuvo bajo dominio imperial ruso, en los últimos dos siglos, aunque ni la historiografía zarista ni la bolchevique jamás presentaron a Crimea, como una unidad nacional homogénea. La obsesión por el acceso a los mares cálidos; la Guerra de Crimea en el siglo XIX y el mito de Sebastópol, fueron uno tras otro, hitos significativos en la historia rusa, que se repiten por generaciones. Para un pueblo tan sensible a su territorio, como el ruso, Crimea ejerce siempre un especial magnetismo, sobre todo, para los sectores civilizacionistas, que conciben una Rusia diferente y moralmente superior a “Occidente”. En términos objetivos, habiendo más de la mitad de habitantes allí ruso-étnicos, desde los años noventa, hasta marzo pasado, habían fracasado políticamente, los movimientos separatistas en la región. Pero esta vez, la ya apuntada extrema radicalización del “*Euromaidán*”, en términos nacionalistas ucranianos antirrusos, más el aliento político-militar desde Rusia, que pudo ver así, plasmada su revancha por la disgregación de la ex hermana esclava, Yugoslavia, favorecida por la OTAN, condujo a una vertiginosa e irreversible dinámica separatista.



fueron consecuencias colaterales de un conflicto civil que se ha dilatado a lo largo del tiempo hasta empantanarse en la actualidad⁶⁰⁸.

En dicho contexto, con un cuarto del país, bajo un estado de guerra civil, Ucrania desarrolló elecciones presidenciales -aunque no se convocó a parlamentarias-, el domingo 25 de mayo de 2014, en donde triunfó cómodamente el magnate de la industria alimenticia (chocolates Rozhen), Petró Poroschenko, en primera vuelta, superando de manera holgada a Yulia Timoshenko y las demás fuerzas, entre otras, las del ex Presidente Yanukovich y los propios protagonistas del “*Euromaidán*”, convertidos prontamente en una reliquia de museo, por los líderes del Sector de Derechas.

El discurso inaugural del propio Poroschenko, unas semanas más tarde, no fue demasiado esperanzador. Ratificó las grandes líneas del gobierno anterior emergido del “*Euromaidán*”: reforma de la Constitución pero manteniendo un Estado unitario, asociación con la UE y sofocamiento a sangre y fuego de los rebeldes del este y del sur, aunque algunas concesiones federalistas. El 26 de octubre, se llevaron a cabo las elecciones parlamentarias y allí, el Presidente contó con una fuerte mayoría propia, aunque acompañado por una extrema derecha con escaños, lo cual, puede tornó el escenario político doméstico, más radicalizado en contra de las minorías prorrusas.

Empezaba a escribirse así una triste historia de un país destinado al infierno, primero de una guerra civil de 8 años y luego, de una guerra declarada contra Rusia, de la mano de la OTAN, en 2022. Podrá discutirse cuánto Putin hizo o no para evitarla pero mi sensación es que la granada les explotó en la mano a todos, sobre todo, los europeos y los rusos. Habría que descifrar alguna vez, seriamente, el papel crítico de los americanos si es que con Victoria Nuland a la cabeza, siguiendo las directivas de Obama, se provocó y fogoneó el *Euromaidán* o no, como piensa la mayoría de los eurasianistas rusos⁶⁰⁹..

El papel de los actores externos (hasta 2022)

Como expresamos antes, coincidimos con el analista argentino Rosendo Fraga, quien en una sesión del CARI, junto a otros expertos sobre la crisis ucraniana, en el mes de abril de 2014, subrayó que ella, a la manera de una “bola de nieve” o “efecto dominó”, detonó movimientos no planificados en los actores externos, es decir, “por error de cálculo”: en términos contrafácticos, si Yanukovich hubiera continuado en el poder como en febrero de aquel 2014, Crimea seguiría siendo ucraniana, Putin no hubiera movido sus piezas de ajedrez como las movió y el país no hubiera estado al borde de la disgregación.

Disculpen por insistir que Rusia ha sido siempre un Imperio, excepto en los últimos 33 años, en los que lucha por ser un Estado multinacional y en parte, lo ha logrado pacíficamente, excepto en Chechenia, mientras que Ucrania ha sido siempre conquistada por extranjeros, excepto también en las últimas tres décadas, donde paradójicamente, lucha por

⁶⁰⁸ Países Bajos llevó adelante la investigación por la caída del avión de *Malaysian Airlines*. Casi todas las fuentes culpaban a Rusia y a los prorrusos por la misma. Sin embargo, en ocasión de la difusión del informe, el 9 de septiembre de 2014, las autoridades neerlandesas hablaron de ciertos proyectiles que impactaron en el avión, postergando confesar acerca de los responsables, hasta el verano de 2015. En octubre de 2015, más tarde de lo previsto, finalmente tras una ardua y exhaustiva investigación, las autoridades neerlandesas, confirmaron que el avión fue derribado por un misil ruso, pero todavía no detallaron su procedencia, es decir, si vino disparado desde las fuerzas convencionales ucranianas o desde los separatistas prorrusos. No cabe descartar que sea Ucrania la responsable y la UE pretenda ocultarlo, dado que el impacto mediático de una noticia semejante, sería imprevisible (Morales Hernández, Ruiz Ramas, 2014).

⁶⁰⁹ Victoria Nuland, esposa del neoconservador Robert Kagan, fue una diplomática norteamericana de la Administración Obama, de orientación progresista y muy antiputinista, responsable de política exterior de Estados europeos y centroasiáticos. Su figura fue muy influyente en los sectores que participaron al frente del “*Euromaidán*”. Renunció recientemente como funcionaria de la Administración Biden.



ser también un Estado- Nación. Es lógico que la actual refortalecida Rusia la considere parte de su historia común y vea justificado su derecho a influir o ser consultada al menos, respecto a los asuntos domésticos ucranianos, pretendiendo tal vez, no una Ucrania prorrusa, pero al menos, una independiente, tanto de la OTAN como de la UE, al estilo de la - mayoritariamente- neutral Finlandia y, hasta confederal, como Bélgica.

A lo largo de estas más de tres décadas, aunque como se observó a lo largo de estas páginas, con altibajos, Rusia ejerció alguna gravitación, ya sea, negociando la continuidad de la Flota del Mar Negro, el control del armamento nuclear, la moneda común, etc. Tanto en 2004 como en 2006 y 2009, producto de la tensa relación con los gobiernos emergidos de la “Revolución Naranja”, Moscú ejerció una insoportable presión sobre el suministro y precio del gas a Kiev. De todos modos, la conducta de Putin estuvo lejos de ser interpretada como neoimperialista, como exageradamente, es juzgada por “halcones” de Washington o Estados vecinos rivales como Polonia, República Checa y los Bálticos, tan apegados a la protección de la OTAN. Rusia busca fundamentalmente, como “Gran Potencia”, ser escuchada y respetada en el concierto internacional, sobre todo, en lo que su élite considera, su vieja esfera de influencia.

Desde el año 2000, ha aumentado su presupuesto de Defensa; fortalecido su capacidad y tecnología militar, sobre todo, luego de la breve guerra con Georgia, que expuso algunas debilidades estructurales; creado fuerzas de élite profesionales y reconstruido su poderío naval, con nuevas bases estratégicamente distribuidas, pero esta Rusia de Putin, aún hoy con servicio militar obligatorio, no es la URSS de Stalin, dispuesta a enormes sacrificios de la población para sostener grandezas sustentadas en ideologías o coerción. Puede hacer frente y aplastar a la Ucrania del “*Euromaidán*” pero es infinitamente inferior a la OTAN y vulnerable en términos económicos.

De todos modos, en el terreno de las percepciones, debe advertirse que ciertos sectores de pensamiento cercanos al putinismo, interpretan diferente lo que aún no se entiende en “Occidente”: a) la Guerra Fría no fue perdida por la URSS, sino que constituyó un empate técnico, donde el viejo Imperio soviético implotó; b) Rusia toleró, soportó y hasta apoyó pacíficamente, la expansión de la OTAN; c) ésta debió desaparecer al igual que el Pacto de Varsovia, por lo que es percibida una traición de “Occidente” a aquel “pacto de caballeros” que fue el final de la Guerra Fría; d) ya la “Revolución Naranja” ucraniana había sido percibida por Putin, como una verdadera confabulación urdida por Washington para forzar la occidentalización de Rusia y su esfera de influencia al estilo laboratorio que años más tarde desataría en Medio Oriente y Africa Septentrional, la “Primavera Árabe”; e) en una Rusia con cierto complejo de inferioridad respecto a Estados Unidos, dicho evento no dejó de ser interpretado como “una alta traición” por parte de Washington contra Moscú, cuando ésta había ofrecido su ayuda y experiencia en la lucha contra el terrorismo tras la solidaridad putinista a raíz de los atentados que asolaron territorio americano en setiembre de 2001; f) en esa lógica conspirativa del Kremlin, la caída de Yanukovich no fue sino un “golpe de Estado” perpetrado por los sectores de extrema derecha ucraniana antirrusa, fomentado por los servicios de inteligencia y “tanques de ideas” occidentales, para acosar y hostigar a Rusia , promoviendo la erosión del putinismo y, g) una Moscú defensiva y prudente, no agresiva e irracional, sólo pretende poner límites a aquel expansionismo occidental, sin siquiera, retomar roles imperialistas o revisionistas del orden internacional.

Esto implica que entre Ucrania y Rusia ha habido un verdadero “choque de planetas” identitarios a partir de 2014 hasta el 24F de 2022.

Del lado de Kiev, se han impuesto en el poder sectores rusofóbicos que han usado la causa occidentalista para conquistar y mantenerse en el poder, con la ayuda -paradójica- de



“Occidente”, aunque muchos de los valores que comparten dichos sectores no sean precisamente, liberales u occidentalistas.

Del lado de Moscú, la actuación de “Occidente” en la crisis, no ha hecho más que galvanizar a los sectores eurasianistas. A la izquierda del espectro ideológico ruso, los comunistas creen que la guerra civil ucraniana era la reedición de las viejas luchas de la Gran Guerra Patriótica entre Stalin y Hitler, es decir, entre bolcheviques y nazis (ucranianos). A la derecha de la matriz, en cambio, los nacionalistas rusos consideran la crisis como artificial, diagramada por el archienemigo histórico de Rusia: la cultura anglosajona que usa a Kiev como ariete contra los intereses geoestratégicos rusos, para provocar un efecto disgregador sobre su área de influencia, primero y su territorio propio, después.

En el caso de la Unión Europea y Estados Unidos, que genéricamente son identificados como “Occidente”, sus intereses podían ser convergentes, en torno a respaldar una Ucrania más autónoma de Moscú, pero al mismo tiempo, las diferencias de énfasis y roles, eran notorias. Mientras para la primera, la variable económico-comercial y en segundo lugar, la de los valores democráticos, pueden llegar a ser prioritarias en la relación con Kiev, para Washington, sólo la seguridad, en términos de la OTAN, en el espacio postsoviético, merecía algún tipo de involucramiento, aunque con cautela, porque la posición de Ucrania, en una esfera tan cercana a Moscú, no ameritaba decisiones audaces y de incierto costo.

Para Washington, las preocupaciones estratégicas estaban en Medio Oriente o en el Asia-Pacífico; de ninguna manera en Europa y mucho menos, en Ucrania. Pero claro, la evolución de los acontecimientos llevó a una escalada impredecible, donde debe tenerse en cuenta que la OTAN, al estar presente con bases propias en los Estados Bálticos, se hallaba a apenas 200 kilómetros de la ciudad natal de Putin, la legendaria San Petersburgo.

También resulta claro, tras una década de la “Revolución Naranja”, que la UE podría haber contribuido eficazmente al fortalecimiento institucional democrático de Ucrania y lamentablemente, no lo hizo, comprobándose hoy, las consecuencias internas de tal déficit cooperativo. Pero una vez más, es cierto que Ucrania también ha jugado su propia carta y ha intentado manipular tanto a Moscú como a Bruselas.

Alternativamente, los gobiernos ucranianos desde 1992, negociaron precios, transporte y suministro efectivo del gas a Europa, en condiciones cuanto menos opacas; usaron demagógicamente la adhesión a la OTAN y a la UE -en este caso, mera “vecindad” -, dado su carácter de apenas *status* simbólico y no de solución real a los problemas domésticos. También ilusionaron a Moscú, con la incorporación a su bloque comercial regional con países euroasiáticos más Georgia y Bielorrusia: la élite ucraniana, en su intimidad, observó que dichos “socios” han sido sobrevalorados en comparación con Kiev.

En síntesis, Ucrania jugó “a dos puntas” pero no se concibe compensado suficientemente por ninguno de los dos bandos externos que, por otra parte, también eran interdependientes, dados sus negocios energéticos conjuntos, demanda de turismo, flujos financieros, etc. Resulta claro que una escalada de la crisis ucraniana afectó enormemente tanto a Rusia como a Alemania, Gran Bretaña, Holanda, España y otros países europeos, en mayor o menor escala, pero de manera absolutamente evitable.

Veremos cómo este panorama, a la luz de lo que fue ocurriendo después con la crisis ucraniana hasta desembocar en el 24F de 2022, puede ser visto y analizado con otros ojos.

La evolución reciente de la crisis ucraniana

El 7 de junio de 2014, en ocasión de celebrar los 70 años del desembarco aliado en Normandía, el famoso “Día D”, por invitación del Presidente francés Francois Hollande, acudió el Presidente ruso, viéndose cara a cara no sólo con los principales mandatarios europeos y el Presidente norteamericano Barack Obama, sino también con el flamante



“hombre fuerte” de Ucrania, con quien intercambiaron algunas palabras. Semanas antes, Rusia había sufrido por influencia decisiva de Estados Unidos, una primera batería de sanciones económicas contra altos directivos del gobierno ruso y empresas rusas de presencia mundial, a propósito de la anexión de Crimea. El 17 de abril, tras los acuerdos de Ginebra entre el gobierno interino ucraniano, su similar ruso, la UE y Estados Unidos, los dos primeros actores estatales, se habían comprometido a evitar el conflicto del sudeste, pero al poco tiempo se violó la tregua. Sin embargo, producto de aquel precario acuerdo, Ucrania también debió haber sido castigada, pero sólo lo fue Rusia, víctima de un segundo paquete de sanciones⁶¹⁰.

Claramente, Rusia pagaba el precio de su reputación como “potencia autoritaria” y “naturalmente expansionista”, un prejuicio muy arraigado entre los Estados europeos, sobre

⁶¹⁰ Esta es la cronología de las sanciones aplicadas por “Occidente” a Rusia:

5 de marzo de 2014.- Canadá anuncia la suspensión de su participación en la Comisión Económica Intergubernamental Canadá-Rusia, establecida para promover las relaciones entre los dos países.

6 de marzo.- Estados Unidos aplica restricciones de visas a numerosos funcionarios responsables de la violación de la soberanía e integridad ucranianas. - La UE suspende negociaciones para liberalizar visados y garantiza a Kiev ayudas económicas y un acuerdo político.

17 de marzo.- El Presidente de Estados Unidos, Barack Obama ordena sanciones contra siete altos funcionarios del Gobierno ruso, en respuesta al referéndum de adhesión a Rusia celebrado en Crimea. - Canadá impone medidas contra los principales asesores de Putin, Serguéi Glaziev y Vladislav Surkov. - La UE acuerda sancionar a 21 rusos y ucranianos considerados responsables de la inestabilidad en la zona.

19 de marzo.- Alemania paraliza provisionalmente la venta de un centro de entrenamiento de combate al Ejército ruso por parte del consorcio de armamento Rheinmetall, valorado en 120 millones de euros.

20 de marzo.- Estados Unidos emite una nueva lista con una veintena de altos cargos y empresarios rusos vinculados a Putin.

21 de marzo.- La UE amplía a 33 el número de sancionados rusos y ucranianos por amenazar la soberanía de Ucrania. 4 de abril.- La multinacional Mc Donalds anuncia el cierre temporal de sus tres restaurantes en Crimea.

14 de abril.- Los Ministros de Exteriores de la UE aprueban ampliar la lista de sancionados.

28 de abril.- Ante la injerencia rusa en la crisis de Ucrania, Estados Unidos impone otra tanda de sanciones "selectivas" contra 17 empresas y 7 altos funcionarios cercanos a Putin, además de restricciones a ciertas exportaciones.

12 de mayo.- Nuevas sanciones de la UE a 13 rusos y prorrusos, así como a dos empresas. La lista se eleva a 61 sancionados y comprende la congelación de bienes y la prohibición de viajes a la Unión Europea.

21 de mayo.- Australia amplía sus sanciones a Rusia y aumenta de 12 a 50 la lista de personas o entidades.

20 de junio.- Washington sanciona a siete líderes prorrusos con la congelación de bienes y la prohibición de transacciones con Estados Unidos. Se trata de Denis Pushilin y Vyacheslav Ponomaryov, Andriy Purgin (jefe de la autoproclamada "República de Donetsk"), Valeri Bolotov (jefe de la denominada "República de Lugansk"), Serguei Menyailo ("gobernador" de Sebastopol), el jefe militar Igor Strelkov y Valery Kaurov (presidente de la "federación" de zonas rebeldes "Novorossiia").

27 de junio.- La ONU aprueba, por 23 votos a favor y 19 abstenciones, una resolución de condena a grupos armados ilegales en el este ucraniano.

28 de junio.- La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) aprueba un proyecto de resolución que condena a Moscú por violar la soberanía ucraniana tras la anexión rusa de Crimea.

13 de julio.- Estados Unidos y Reino Unido acusan a Rusia de incumplir las acciones acordadas para aliviar la crisis en Ucrania y reafirman su intención de imponer mayores sanciones. 16 de julio.- Washington anuncia un nuevo paquete de medidas económicas contra empresas estatales de defensa, bancos y compañías energéticas rusas. Figuran los bancos Gazprombank y Vnesheconombank y las firmas energéticas Rosneft y OAO Novatek.

29 de julio.- Obama informa de otro paquete de sanciones contra Rusia por su continuo respaldo a las actividades de los rebeldes prorrusos.

31 de julio.- La UE aprueba nuevas restricciones económicas contra Rusia por su papel desestabilizador en Ucrania.

8 de setiembre de 2014.- La UE dictamina una quinta batería de sanciones, sobre todo, contra activos petroleros rusos. En el año 2015, se confirmaron y renovaron las sanciones mencionadas, previéndose levantarlas en algún momento del año, pero finalmente se postergó la decisión de reverlas hasta 2016 –se renovaron un año más-.



todo, aquellos que particularmente lucharon contra el totalitarismo soviético, incluso sin dudar de ponerse al lado de los nazis, en semejante lucha, como los Bálticos. Polonia y República Checa tuvieron sus propias experiencias anticomunistas por lo que, Rusia, como heredera -aunque no única- de la URSS, también sufría de parte de ellos, ese estereotipo. Precisamente, estos países eran los que más presionaban tanto a la UE como a Estados Unidos, en aras de aplicar sanciones duras contra Rusia. Alemania quedaba así, como el único Estado de envergadura que intentaba mediar entre ucranianos y rusos, evitando que en tal conflicto, Obama tenga la última palabra, como había ocurrido con Clinton más de una década antes en la ex Yugoslavia⁶¹¹.

Si Rusia se sentía “acorralada”, con las tropas de la OTAN estacionadas a apenas 200 kilómetros de San Petersburgo, esto no hizo más que desatar presiones nacionalistas y militaristas en torno a Putin, que éste había tratado de evitar siempre a lo largo de más de una década.

Lo cierto es que hasta ese momento, Putin no había intervenido de manera directa en el conflicto ucraniano del este y del sur; había ordenado el repliegue de sus tropas acantonadas (50.000 hombres) en estado de alerta un mes en la frontera con el vecino país; había retirado su apoyo formal a los rebeldes separatistas, en tanto que sí había acogido a las familias que han huido de la zona, además de preocuparse por abastecer de alimentos, las zonas y ciudades afectadas en el sudeste, lo cual conllevaba a una crisis humanitaria de enormes proporciones. Rusia ha enviado ayuda humanitaria a la zona de conflicto, proveyendo una serie de convoyes de camiones con suministros alimenticios para las familias afectadas por el conflicto, además de alojar a cientos de miles de ucranianos prorrusos que han huido al país vecino, siempre catalogado como el “agresor imperialista”.

Las consecuencias económicas de semejante conflicto, están a la vista. Se estima que se han perdido unos 52.000 millones de dólares, por la crisis, fundamentalmente, esas pérdidas se reparten entre Rusia y Ucrania. La primera ha visto fugarse como consecuencia de las tres olas de sanciones económicas, unos 75.000 millones de dólares en capitales, lo cual, ha llevado a Moscú a tomar medidas proteccionistas y de represalia, que la perjudican más aún pero también a sus vecinos europeos.

Putin decidió responder a las sanciones europeas, con el cierre de productos importados de países que han votado aquellas medidas punitivas. Polonia y otros países buscaron que Berlín la compense con 500 millones de euros o más, que pierden por no poder exportar sus preciadas manzanas, pollos y demás alimentos que ya no mostrarán los supermercados rusos. Rusia buscó abastecerse con productos del llamado “Sur Global” es decir, “Oriente” y el propio BRICS, incluso beneficiando potencialmente a países como Brasil, México, Ecuador, Uruguay y hasta Argentina, productores de alimentos.

En materia energética, Rusia acordó con China, un megaconvenio de suministro de petróleo y gas, que incluye inversiones por 400.000 millones de dólares en 20 años, lo cual rompería, al menos, en el largo plazo, con la dependencia europea.

Los Acuerdos de Minsk - I en septiembre de 2014 y los acuerdos de Minsk - II en febrero de 2015 crearon un entorno para la pacificación precaria, aunque la crisis adquirió definitivamente el carácter de “guerra híbrida” y “conflicto congelado”. Se suscitaban conflictos entre los soldados ucranianos y el gobierno de Kiev, por demandas salariales, en términos de exigencias crecientes para pelear en el frente, lo cual motivó que los bandos de

⁶¹¹ Insólitamente, Moscú fue recogiendo adhesiones y apoyos simbólicos de la extrema derecha europea, opuesta a la “burocratocracia” de Bruselas y triunfante a través del “*Front National*” francés, el *National Party* inglés, el *Vlaams Blok* belga y otros euroescépticos y hasta neonazis, en las elecciones del Parlamento europeo, celebradas el mismo 25 de mayo de 2014.



extrema derecha ocupasen ese papel, lo cual trajo aparejado conflictos frecuentes con las autoridades policiales de la zona sudoriental, además de enfrentamientos aislados con los prorrusos. Estos, a medida que ganaron posiciones estratégicas entre los citados Acuerdos de Minsk, también sufrieron cambios en su liderazgo político, reemplazando la elite originaria más fundamentalista por una más pragmática pero dócil a los dictados políticos del Kremlin⁶¹².

El año 2015, transcurrió sin mayores novedades, excepto los Acuerdos de Minsk II. Cuando se cumplió el 70 aniversario del final de la II Guerra Mundial, discursivamente para la élite y el pueblo rusos, la carente de contenido estalinista, “Gran Guerra Patriótica”, el gran desfile en la Plaza Roja, contó la novedad tecnológica militar del sofisticado tanque Armata, pero lo simbólico fue lo más atractivo. Putin estuvo al lado de su colega chino, resaltando la convergencia especial de intereses y el lugar reservado al Premier británico Cameron, ausente como la gran mayoría de los líderes europeos, fue ocupado por un ex combatiente inglés de la Guerra. La Canciller alemana Angela Merkel, en un gesto de cierto disgusto por el rol ruso en Ucrania, pero respetuosa de la enorme cantidad de sangre ofrecida por Rusia en el conflicto, no asistió al desfile pero al día siguiente, colocó ofrendas florales en homenaje a los muertos soviéticos en la conflagración.

Rusia siguió intentando romper el aislamiento europeo. A la visita de Putin a América Latina en 2014, le siguió la devolución de la Presidente Kirchner a Moscú en abril de 2015 y la teleconferencia de octubre, celebrando los 130 años de relaciones entre ambos países además del inicio de obras hidroeléctricas de gran envergadura, largamente postergadas, por razones burocráticas o concesiones a China, por parte de Buenos Aires. El propio presidente chino, el Premier israelí Netanyahu y el Primer Ministro italiano Renzi, visitaron Moscú, gesto que fue enormemente valorado por Putin, por tratarse de países con relaciones especiales con Washington. Putin visitó Serbia, Hungría, Armenia -en la conmemoración del genocidio perpetrado con esa comunidad, por los turcos, durante la Primera Guerra Mundial- y hasta el Vaticano, donde se reunió con el Papa Francisco, una figura que ha hecho mucho por el reencuentro con la Iglesia Ortodoxa.

Pero en términos de “*soft power*”, Rusia sufrió mucho más con el escándalo de la FIFA, donde desde Estados Unidos, se involucró a la cúpula oficial de ese organismo deportivo, lo cual amenazó en retirarle a Rusia, la posibilidad real de organizar el Mundial 2018, lo cual hubiera constituido un enorme daño para la imagen mundial del país. Desde Hollywood, ganó el Oscar, la película rusa “Leviathan”, de fuerte contenido crítico, a propósito de la abulia y la corrupción imperantes en el régimen postsoviético putinista. A ello se sumó en el ámbito cultural, el otorgamiento del Premio Nobel de Literatura a una escritora bielorrusa, opositora tanto a Lukashenko como a Putin, con lo cual, “Occidente” parecía empeñarse en dificultar el camino mediático-político a Moscú a nivel mundial, consolidando su aislamiento, algo que a Rusia, pareció no haberle incomodado demasiado.

Sin embargo, el mayor daño estructural ocasionado a la economía rusa, incluso más que las sanciones de la UE, fue el propinado por la baja del precio del petróleo hasta 40/45 dólares el barril, desde la cima en la que se hallaba. En Moscú, ciertos círculos intelectuales y

⁶¹² Resultó imposible para Kiev lograr imponer un orden definitivo en las dos ciudades del sudeste, tanto Donetsk como Lugansk, sin poder sofocar las rebeliones de los separatistas prorrusos. De hecho, tras la tregua del 5 de septiembre de 2014 y la entrega de los numerosos prisioneros ucranianos, en el bando prorruso, la construcción de un muro defensivo que separe al ejército ucraniano de las milicias prorrusas, parece demostrar ese impedimento. La desertión gradual y baja moral de los soldados ucranianos, la rapidez en el despliegue de la llamada Milicia Popular del Donbass, el robo de armas poderosas por parte de éstos, pueden tornarse en factores explicativos a la hora de evaluar por qué Poroshenko no logró controlar efectivamente la situación en el 10 % de su territorio .



políticos, vieron en dicha disminución, una verdadera conspiración árabe saudita en contra del eje Moscú-Teherán. La devaluación del rublo, sumada a dicha baja exógena, complicaron la tasa de inflación doméstica, elevándose aunque la reacción de la sociedad tardó en demorar, precisamente, hasta la destrucción visible de alimentos importados de Europa, decretada por el gobierno putinista, medida que irritó a buena parte de los rusos, de manera inédita.

A nivel diplomático, Rusia volvió a ser excluida de las Cumbres del G8, aunque se mantuvo activa en el G20 y el BRICS, promoviendo la realización de un Banco propio del bloque, para financiar inversiones de infraestructura. También fue marginada de la OTAN, que cambió su secretariado ejecutivo, ahora a cargo del noruego Jens Stoltenberg. Sin embargo, a pesar de estos bloqueos y sus efectos relativos, Rusia comenzó a quebrar la inercia política en contra, en ocasión de que Putin visitara tras una década de ausencia, la Asamblea General de la ONU, a fines de septiembre de 2015. Además de su discurso en línea con los que viene dando en foros internacionales, en contra de los costos que impuso el unipolarismo norteamericano, cuyas consecuencias desastrosas vimos en Siria, entre otros lugares, Putin logró un encuentro de una hora y media con Obama, donde se aseguró la intervención política y militar en Siria, con el pretexto de colaborar en derrotar a ISIS. Las tensiones posteriores con aliados americanos como Turquía en la zona, dada la presencia de aviones y barcos rusos en franca ofensiva para salvar al régimen de Bashir Al-Assad, no hicieron más que incomodar a un Washington que gradualmente, aun a regañadientes, reconoció que Rusia puede cooperar en ciertos problemas comunes en áreas complejas de este mundo. Sin duda que Putin, como buen ajedrecista, buscó arrinconar a la Casa Blanca, jugando “la carta siria”, para destrabar el objetivo de máxima: el levantamiento de las sanciones por Ucrania, algo que volvería a intentar sin éxito en 2016.

Del lado ucraniano, no ayudó que, con la tolerancia de Berlín y la propia Washington, el ex Presidente georgiano y antirruso Mikhail Saakashvili -quien provocara la guerra de 2008-, haya sido elegido gobernador de Odessa, la ciudad ucraniana que depara tanto sentimentalismo histórico para los rusos. Tampoco contribuyó a la disminución de la tensión con Rusia, que Poroschenko apenas haya logrado en la Rada ucraniana, una muy tibia autonomía a las regiones, aun con la oposición de sus aliados de la extrema derecha. Por último, de modo absurdo e irracional, Ucrania buscó demandar a Rusia por Crimea y los daños de la guerra civil en el sudeste, por nada más ni nada menos, que la friolera de 45.000 millones de dólares.

La opinión pública rusa ha ido mostrando menor preocupación respecto a las sanciones aplicadas por “Occidente”. Según el Centro Levada, la principal encuestadora rusa, en marzo de 2014, el 56 % de los rusos estaban genuinamente preocupados con el posible aislamiento internacional ruso; en abril, ya había bajado al 42 % y en julio, cayó al 38 %. En el año 2015, la popularidad de Putin se mantuvo en niveles altos y se desechó la posibilidad de alguna guerra con la OTAN o un mayor aislamiento de Europa. En términos de autopercepciones, Rusia se sintió revigorizada a diferencia de los tiempos de Yeltsin, en la que se mostraba humillada y marginada del escenario internacional. Su participación en la crisis siria, le había devuelto el viejo protagonismo mundial, aunque ya sin los costos humanos y económicos de otrora.

La llegada de Trump al poder en Washington, no cambió demasiado el panorama. En la Cumbre de Helsinki en Finlandia, con Vladimir Putin, contra la intención de éste de lograr que el primero se desentienda de la crisis ucraniana, ésta fue motivo de conversación sólo en términos de negocio energético, porque el Presidente norteamericano omitió toda mención al suministro de armas tácticas al ejército ucraniano para sofocar por fin, la rebelión



en el sudeste ucraniano. En efecto, en la competencia por la provisión de gas a Europa, mientras Rusia ya se había decidido por el gasoducto *Nord Stream* junto a los alemanes, para sortear territorio ucraniano, Estados Unidos buscaba proveer gas natural licuado a precios accesibles para el “Viejo Continente”. Esto se tradujo en el reconocimiento de Trump, antes que nada un hábil negociador empresario, llamando a Putin, como un “buen competidor”⁶¹³.

Hasta ese momento, Putin había logrado apenas evitar que Estados Unidos se involucrara más en Ucrania, bastante desgastada y debilitada por la guerra civil. Un segundo logro fue la actitud de la Alemania de Merkel, jugando a mediar en el conflicto aunque con pobres resultados. No pudo impedir que las sanciones se levantaran aunque la economía rusa probaba ser fuerte, diversificando sus exportaciones. La dependencia europea en materia energética se mantuvo a lo largo de los 8 años.

En poco tiempo, todos estos pequeños “logros” se desmoronarían, precipitándose todo entre noviembre de 2021 y febrero de 2022. La violencia en el sudeste ucraniano, lejos de apaciguarse, se incrementaría y la escalada hacia una guerra de proporciones que continúa, no haría más que agravarse.

La antesala de la guerra

Entre 2016 y 2019, Poroshenko tuvo una gestión que fue empeorando hasta terminar con insólitas tensiones con barcos rusos en el mismísimo Estrecho de Kerch. Intentó ser reelegido pero perdió las elecciones en ballottage contra un “outsider”, el actor cómico rusófono de origen judío, Volodymyr Zelensky, quien protagonizaba un programa cómico inmensamente popular en la TV ucraniana, ametrallando el Parlamento de Kiev. En esa campaña electoral, hasta Putin abrigaba ciertas esperanzas de cambio, porque el “outsider” a la postre triunfante, prometía salir del círculo vicioso de las tensiones y la confrontación, negociando la paz con Rusia, pero al mismo tiempo, recuperar el sudeste de manera diplomática.

Enero de 2020, ya con Biden en el poder en Washington, gestualmente no podía empezar mejor: hubo intercambio de prisioneros y una cumbre con Putin. Pero del lado norteamericano, tras cierto interregno y otra cumbre con Moscú, no tardó en llegar el Insulto y la descalificación hacia Putin y otra vez, el endurecimiento de Washington.

Llegó la pandemia de Covid-19 en febrero de 2020 y durante varios meses, el mundo giró en torno a dicha temática. Tanto Rusia como Ucrania, priorizaron sus agendas

⁶¹³ Putin ratificó su intención de no marginar de gas a Ucrania aunque sí fue contundente en torno al litigio que mantiene Gazprom con la ucraniana Naftogaz. El 28 de junio, se informó que un tribunal sueco mantiene en suspenso la decisión del Tribunal de Arbitraje de Estocolmo sobre la disputa entre el consorcio energético ruso Gazprom –hoy, líder mundial de reservas probadas petroleras- y la empresa de petróleo y gas ucraniana Naftogaz. En febrero pasado, el Tribunal de Arbitraje de Estocolmo obligó a Gazprom a pagar 2.560 millones de dólares a Naftogaz por el contrato de transporte de gas. La empresa rusa rechazó la decisión del tribunal. Además, en diciembre pasado, el mismo tribunal redujo las compras anuales de gas ruso en el marco de otro contrato entre estas dos compañías de 52.000 a 5.000 millones de metros cúbicos, y aplicó el requisito de “toma o paga” (“*take or pay*”) para un 80 % de ese volumen, es decir, 4.000 millones de metros cúbicos. En marzo, el presidente de Gazprom, Miller, anunció que la empresa buscará anular todos los contratos con Naftogaz para el suministro y el tránsito de gas, argumentado que el dictamen de arbitraje alteró el equilibrio de los intereses de las partes respecto a esos contratos y que los mismos se volvieron “inadecuados y desventajosos”. Sin embargo, a finales de mayo, el Presidente de Ucrania, Petró Poroshenko, anunció que en Suiza, el Reino Unido y Países Bajos comenzó la ejecución del cobro forzado de 2.600 millones de dólares a Gazprom, conforme al fallo de febrero. Gazprom recurrió este fallo, y el 13 de junio, el Tribunal de Apelación de Suecia detuvo la aplicación de la decisión del Tribunal de Arbitraje de Estocolmo.



focalizando en la cuestión sanitaria, cada una a su manera, con sus déficits y ventajas, en el plano público, respectivamente.

En 2021, Alemania ocupó parte de la escena. La buena relación entre Merkel y Putin terminó de manera destañada, por el caso del supuesto envenenamiento y detención de Navalny y su atención médica en Alemania más la defensa que hizo Berlín del opositor ruso, lo cual alejó al Kremlin de la Canciller en retiro.

Para colmo de males, a fines de ese año, para empeorar la situación, tanto la OTAN como Zelensky endurecieron sus discursos y “fogonearon” la guerra, al hablar de manera excesiva, la posibilidad de una supuesta “invasión rusa”. Entre noviembre de 2021 y enero de 2022, dichos rumores de guerra no hicieron más que exacerbar sensaciones encontradas: Rusia temería la entrada de Ucrania en la OTAN y ésta no dejaría de difundir planes de invasión de Moscú a Kiev.

Tantos “tambores de guerra” resonando y la guerra llegó. El 24 de febrero de 2022, Rusia lanzó una “Operación Militar Especial” en Ucrania, en respuesta a lo que juzgara como una amenaza de Ucrania, apoyada por la OTAN, contra su propia seguridad territorial. Lo que parecía ser una invasión convencional sobre suelo considerado enemigo, terminó siendo al cabo de pocas semanas, la continuidad de la “guerra híbrida” en el sudeste ucraniano que se venía dando entre ucranianos (occidentalistas y europeístas versus rusófonos del este) desde 2014, tras el “*Euromaidán*”⁶¹⁴.

Para muchos analistas, sobre todo, occidentalistas, no era más que la ratificación del carácter imperialista de siglos, del cual está impregnado el ADN ruso -“autoritario de corazón y expansionista por hábito”- (Tsygankov, 2012).

Para otros, fue una acción motivada por el mal cálculo del Presidente Putin y la elite del Kremlin, quienes exageraron aquella amenaza y cuando se lanzaron a esta suerte de aventura militar, tuvieron que reconcentrarse al poco tiempo, en un objetivo minimalista, como retener para sí, el sudeste. Sin embargo, este “paper” no coincide con este par de visiones e intenta mostrar y explicar otra hipótesis, tal vez, más “culturalista”.

En efecto, se considera que la acción militar, no es más que una respuesta rusa -y su hartazgo- en función del autismo occidentalista, desde 2007 en adelante, cuando el propio Putin en el marco de la Conferencia de Seguridad de Múnich, advirtiera a los líderes norteamericanos y europeos, que toda ampliación de la OTAN hacia el corazón eslavo, es decir, Georgia, Ucrania o Bielorrusia, sería interpretada como una amenaza intolerable para los intereses de seguridad de la Federación Rusa. Un año después se produciría, alentada por Estados Unidos, la torpe invasión de Georgia a las regiones prorrusas de Abkhazia y Osetia del Sur, lo cual sería de inmediato respondido militarmente por Rusia, desatando una guerra de menos de una semana, que sería sólo interrumpida con la mediación de Francia. El “*Euromaidán*”, una especie de golpe de Estado urdido también desde Washington, sobre Kiev, según el Kremlin, en febrero de 2014, no fue más que la ratificación de los planes occidentalistas, desoyendo las advertencias de Moscú⁶¹⁵.

⁶¹⁴ El 24F fue una sorpresa para la mayoría de los analistas, que Rusia invadiera militarmente Ucrania por el noreste y mucho más aún, cuando esa misma noche, bombardeara las principales ciudades del centro del país. Lo que nadie preveía: la ofensiva suponía una guerra convencional, de un ejército enfrentado al otro, en territorio abierto, aún incluyendo ciudades. Sin embargo, a más de un semestre de aquel inicio, más allá de las numerosas hipótesis estratégico-bélicas que puedan hacerse, esa conflicto derivó en uno “proxy” o híbrido, donde se combina la intimidación militar con otros medios como la explotación de vulnerabilidades económicas y políticas y medios diplomáticos o tecnológicos, lo cual supone una prolongación *sine die* de la guerra.

⁶¹⁵ Toda guerra es un proceso y ésta no lo es menos: no puede entenderse sin la necesaria conexión con el conflicto civil iniciado en abril de 2014, post *Euromaidán*: fue el ejército ucraniano, el que pretendió sofocar a



Lo interesante es que tales acciones del gobierno ruso, tienen una enorme representatividad simbólica en la propia opinión pública nacional. Hay, desde aproximadamente 2011, lo que podría ser considerado como “el efecto Bolotnaya”, en honor a las protestas juveniles opositoras en Moscú contra el putinismo, un enorme consenso societal de apoyo a las sucesivas acciones rusas, de anexión (o “recuperación”) de la Península de Crimea (2014), la intervención militar en Siria (2015) y la “Operación Militar Especial” en Ucrania (2022). En función de dicho consenso, Putin ha tenido las manos libres para actuar como lo hizo, incluso midiendo los costos eventuales que pagaría Rusia, en función de las sanciones a las que la sometería “Occidente” (Montes, 2014).

Cada corriente identitaria rusa vio la guerra como algo diferente.

Los liberales la lamentaron y consideran hasta el día que es “la guerra de Putin” y no de Rusia. Se pudo haber evitado del lado de Moscú y no se hizo, porque favorecía los planes de perpetuación en el poder del líder ruso. La actitud de los liberales ha sido disímil según el lugar o rol que ocupan. Los que están en el gobierno como la Presidenta del Banco Central ruso, ha sido dócil, hasta tiempos recientes, cuando planteó cierta crítica a los controles de cambios decididos por Putin. Algunos optaron por el silencio y otros, como Chubais, por el exilio. La mayoría de los jóvenes no han querido participar optando por emigrar del país, sobre todo, aquellos que están pareja o matrimonio, con bebés, hijos pequeños o niños por nacer.

Los eurasianistas en cambio, responsabilizan a terceros (Ucrania u “Occidente”) por impulsar la guerra y acorralar así a Rusia. La guerra de Ucrania no es una guerra ruso-ucraniana sino una guerra contra la OTAN, es el latiguillo más comúnmente difundido entre ellos⁶¹⁶.

Tampoco lamentan las sanciones occidentales contra Rusia: muy por el contrario, afirman que las mismas les dan por fin, la razón, en el sentido de que “Occidente” busca ser omnipotente e impune, deseando por sobre todo, destruir a Rusia y todo lo ruso, considerando la política de cancelación de la cultura rusa, puesta en marcha desde fines de febrero de 2022 en casi toda Europa en represalia por las acciones militares de Moscú^{617 618}.

sangre y fuego, aunque infructuosamente, al cabo de 8 años, la rebelión de las regiones del sudeste rusoparlante y dependiente industrial y comercial de Rusia. Esa guerra arrojó 14.000 muertos y millones de desplazados internos y externos (a Rusia y Alemania), pero fue ignorada por los medios occidentales. Allí vamos entonces a la segunda dimensión de esta guerra, no sólo analizable militarmente: la mediática.

⁶¹⁶ La guerra era evitable porque los esfuerzos diplomáticos no fueron suficientes, en comparación con los fogoneos de un lado y del otro, instando a la OTAN a intervenir en suelo ajeno y a Rusia, minándole su paciencia de décadas, respecto a una ampliación de aquélla, que estuvo lejos de ser consensuada. Aunque la OTAN ha dicho que las acciones militares rusas amenazan la seguridad internacional, la realidad es que la alianza atlántica occidental supera en número de bases militares a Rusia. Mientras que la OTAN tiene actualmente 38 bases militares en Europa, tres en Turquía y una en Estados Unidos, Moscú mantiene desplegadas sólo ocho en Siria, Abjasia, Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Moldavia, Tayikistán y Osetia del Sur.

⁶¹⁷ No puede obviarse el capítulo de la economía derivada de la guerra. Al tratarse de dos productores mundiales de alimentos -y en el caso ruso, de energía- nada bueno puede esperar el resto del mundo, de continuar la conflagración en el tiempo. A la subida de precios internacionales, el peso de las sanciones que modificará por varios meses -y años- la relación ruso-europea, perjudicándolos a los dos, se puede agregar las dificultades logísticas y de abastecimiento, ya complicadas a partir de la salida de la pandemia. Todo ello podría derivar en desabastecimientos básicos, crisis alimentarias y según las regiones, tensiones sociales, ya percibidas en otros momentos similares de la historia.

⁶¹⁸ Desde hace mucho tiempo, en “Occidente” se ha construido una imagen de Rusia, como una civilización rival de la cristiana, tanto protestante como católica, ejemplificadas en las actitudes de Gran Bretaña y Polonia, respectivamente, así como se ha cuestionada a aquélla, por su natural propensión a la autocracia y el imperialismo. El profesor Andrei Tsygankov ha dedicado buena parte de su tiempo académico a rastrear las



Parte de los eurasianistas, en su mayoría militares rusos, ven la guerra en el sudeste ucraniano como un conflicto entre nazis y comunistas, como si fuera una “remake” en miniatura, de la Gran Guerra Patriótica. Es apenas el inicio de una III Guerra Mundial en cuotas e instan al Kremlin a aceptar el desafío y enfrentar por fin a la OTAN, si es necesario hasta amenazando con el poderío nuclear que ostenta Rusia.

Esta corriente eurasianista vive su momento de esplendor en la Rusia postsoviética. Añora los viejos tiempos de gloria de la vieja URSS, el triunfo sobre Hitler y no le teme a la soledad, la orfandad y el aislamiento ruso, producto de las sanciones. Aboga por una relación más estrecha con las otras civilizaciones para enterrar definitivamente al decadente “Occidente”.

Por fin, la tercera tradición, la nacionalista moderada o putinista, combina lo mejor de las dos anteriores. Por un lado, los servicios de inteligencia rusa, allegados a Putin, que era un camarada de ellos, aceptan de los liberales, la necesidad de no romper con el sistema económico capitalista, aún en medio de las sanciones, pero se sienten cerca de los eurasianistas en su mirada de la singularidad de la cultura rusa.

Esa mixtura está presente en la guerra de Ucrania. Rusia atacó cuando creyó que la OTAN no intervendría, pero luego se concentró básicamente en ocupar el sudeste y algunas ciudades del sur, obstaculizando la integridad territorial ucraniana, sometiendo a Kiev a una “guerra híbrida” de desgaste convirtiéndolo en un Estado semifallido, para inhibirlo de que pueda girar a Europa, abandonando el redil ruso.

En las últimas semanas de septiembre de 2022, Putin siguiendo esta línea más “moderada” que la eurasianista, tras la contraofensiva ucraniana en Izyum, convocó una movilización parcial -evitando la total que traería mayor descontento- y volvió a amenazar por enésima vez con el uso del armamento nuclear pero, lo más importante, corrió la línea de posicionamiento hacia la concreción de referéndums en Donetsk, Lugansk, Zaporizhia y Khersón, que ratificaron la finalidad de volver a formar parte de Rusia. De esta manera, la Federación tendría la opción de defender tales territorios como propios, respondiendo con todos los instrumentos posibles, a la agresión ucraniana.

En la lógica nacionalista, hoy demasiado -aunque no lo suficientemente- inclinada a la eurasianista y alejada de la liberal, no queda otra alternativa que reaccionar, mostrando

creencias arraigadas de numerosos intelectuales y miembros del poder político y empresarial norteamericano en torno a sus temores y resentimientos con la “Madre Rusia”, en parte, forjadas y formadas tras descendencias familiares procedentes de los pogromos de judíos, polacos y ucranianos de las épocas de los Zares y del estalinismo soviético (Tsygankov, 2009). En Europa, esa necesidad de distinguirse de Rusia, aceptando que es parte del Viejo Continente pero es al mismo tiempo, ajena por valores y grado de civilización, es más antigua: podemos remontarnos a las memorias del francés Marqués de Custine en sus viajes a la Corte rusa del siglo XIX. El noble galo solía despreciar en sus escritos al pueblo ruso, juzgándolo como “analfabeto”, “violento” y hasta “salvaje”, achacando a la Iglesia Ortodoxa, buena parte de esas falencias. Lo peor es que todavía hoy muchos medios europeos de comunicación reproducen la anacrónica y prejuiciosa mirada de Adolf de Custine sobre los rusos (Bonet, 2019). Ni los americanos ni los europeos cambiaron mayormente estas percepciones y estereotipos acerca de la cultura rusa, a lo largo del tiempo. Fueron contadas las ocasiones en que dicha imagen preconstruida de lo ruso, cambió positivamente. Apenas el aporte ruso durante las guerras napoleónicas en el siglo XIX y contra el nazismo o la admiración que despertó el cosmonauta Gagarin en el siglo XX, fueron pequeños hitos en una relación que tuvo muchas más sombras que luces. Del lado ruso, una y otra vez, “Occidente” se mostró injusta, ingrata, miope y hasta caprichosamente selectiva por ejemplo, vis a vis, con las monarquías árabes, en su estigmatización de lo ruso. La política de cancelación cultural inaugurada a partir del 24F no hace más que reforzar esos temores rusos. El eurasianismo “duro” interpreta que una vez más, “Occidente” quiere la capitulación y hasta destrucción del único poder moral y militar de cierto fuste que se levanta ante aquél. Es el corolario de una larga lucha intercultural, donde la OTAN y Ucrania son sólo los instrumentos -o “proxies”- pergeñados para derrotar por fin, a la “Madre Rusia”.



firmeza, al bloqueo occidentalista, aunque Putin no deja de tender algún puente, cada vez que puede, por ejemplo, con húngaros y eslovacos, más comprensivos de la postura rusa, para hacerles entender al resto de los europeos que si continúan en esa tesitura seguidista de Washington, Rusia se alejará indefectiblemente de “Occidente” aliándose más aún a Beijing.

La evolución de una guerra inconclusa

A las pocas semanas de haber iniciado la entrada de las tropas rusas en el sudeste y bombardear algunas ciudades del oeste, Rusia percibe que la mediatización no la favorece y entonces, desecha esa última opción en el marco de la aplicación de la “Doctrina Gerasimov”.

Esta modificación en el esquema de las estrategias a decidir, implicó un primer cambio en el generalato, que ya empezaba a ser objeto de críticas domésticas. No exponerse a una guerra urbana era una opción lógica sobre todo, considerando el fiasco de Estados Unidos en Irak. También se dimensiona de modo realista, cómo Ucrania contaba con apoyo informal - pero real- de la OTAN. la obtención de cada vez mayor tecnología más algunos asesores y soldados, incluyendo mercenarios, obligaron a rever enfoques iniciales al Kremlin. La idea era avanzar pero sólo para obligar a negociar a Kiev, aunque quedara en evidencia que Estados Unidos impediría a Zelensky, ceder en ese aspecto.

Hecho este replanteo, todo se facilitó para Rusia en el verano de 2022. Consolidó posiciones en el sudeste y avanzó aunque relativamente poco en el terreno, dada la férrea defensa ucraniana. Tras legitimar la ocupación de cuatro ciudades del sudeste, Bajmut, lugar estratégico desde el punto de vista comunicacional, estuvo bajo fuego ucraniano a partir de octubre.

Ya había hecho allí su presencia de modo mediático, el Grupo Wagner. Con su líder Prigozhin al frente, empezaron a proliferar videos de la guerra, a través de canales en las redes, en idioma ruso, incluso para criticar la inacción y la burocracia del generalato ruso. Una vez más, “los músicos del Wagner” mostraban el verdadero heroísmo en batalla, contra los “generales de escritorio” en alusión al Ministro de Defensa, Shoigú, que rodeaban a Putin y le mostraban la guerra que ellos querían.

El invierno pasó sin mayores novedades, ni de un lado ni del otro, excepto la primera gran movilización parcial de ciudadanos rusos para entrenarse e ir a la guerra, aunque con demasiadas excepciones y un número de reclutas bastante bajo en proporción a la población. Era obvio que el Kremlin no quería apostar a un frente masivo y sólo apostaba a contraataques en cuantagotas, aceptando la posibilidad de una guerra larga, de desgaste sobre Kiev.

La tan ansiada contraofensiva ucraniana se demoró hasta junio de 2023. Ya sin el Grupo Wagner enfrente, dado el golpe fracasado de Prigozhin a fin de aquel mes y su posterior muerte en agosto, hasta noviembre, quedó evidenciado el fracaso de la misma. Rusia resistió, perdió muchos hombres pero Ucrania, muchísimos más. Ya en círculos europeos, abiertamente se reconocía que la mentada contraofensiva ucraniana había fracasado rotundamente.

El comienzo de 2024 no deparó mayores novedades. Parecía que la guerra quedaba una vez más empantanada entre uno que no quería y el otro que no podía. sobre todo, por la carencia de cobertura aérea. El conflicto ya se había vuelto varios meses antes, más sofisticado, con masivo uso de drones, inteligencia y propaganda en redes sociales⁶¹⁹.

⁶¹⁹ La guerra mediática fue fenomenal. Del lado ucraniano, hubo montajes cinematográficos sobre los bombardeos rusos, se hicieron documentales con ellos, que incluso aspiraban a llegar a Hollywood y obviamente, hasta los niños que quedaron huérfanos y fueron llevados por los rusos a su país, fueron objeto de manipulación propagandística. Las supuestas deportaciones ilegales condujeron a Putin a ser acusado y pasible de detención ante la Corte Internacional de Justicia, por “crímenes de guerra”. Del lado ruso, la insistencia con el



Hacia fines de febrero, el Ejército ruso tomó la ciudad fortificada de Artemiovsk, lo cual fue considerado por el Kremlin como un triunfo estratégico similar al de Bajmut en 2023. Como dijimos antes, apenas pudo ser disimulada por la prensa occidentalista, dada la simultaneidad de la muerte del activista Navalny.

En pocos días, Putin ofrecería una entrevista al popular, aclamado y controvertido ex periodista de Fox News, el conservador y trumpista Tucker Carlson, quien viajaría a Moscú y se asombraría por el estado “normal” de la vida cotidiana de la capital de un país supuestamente en guerra. También sería la primera vez en que un periodista occidental escuchaba atentamente los argumentos históricos justificatorios de la conducta rusa a lo largo de décadas, responsabilizando a la OTAN y al país de Carlson, de la inestabilidad mundial y la propia guerra con Kiev. El impacto político de la entrevista fue evidente: acumuló más de 70 millones de visitas en la red social “X” (antes Twitter), a menos de 8 horas de su publicación⁶²⁰.

Al tomar conciencia Zelensky que no podía tampoco visualizar triunfos, cambió la estrategia por el uso del instrumento terrorista. Empezó atacando con drones, la frontera rusa (las regiones vecinas a Ucrania, o sea, Belgorod, Voronezh, Kursk y Lenoblast) y con ayuda de la inteligencia británica y americana, realizó atentados inhabilitando el gasoducto Nord Stream y en sendas ocasiones, sobre el Puente de Kerch. También atentó contra la vida de blogueros como Darya Dúguina y algunos otros más, además de atacar el propio Kremlin con aparatos teledirigidos nocturnos. En este largo listado, pueden enumerarse los numerosos ataques con drones a la central nuclear de Zaporizhia, lo cual arriesgaría un desastre nuclear varias veces más importante que el de Chernobyl. Como quedó dicho antes, la “pista ucraniana” también se sigue e investiga atentamente por el Kremlin y el FSB, en ocasión del atentado terrorista protagonizado por tayikos del ISIS en el Crocus City Halla de Moscú, el pasado 22 de marzo de este año.

Los ataques de Kiev con misiles y drones israelíes, británicos y americanos sobre la Flota Naval del Mar Negro se vieron limitados dada la intervención de Turquía quien impone su orden allí sobre sabotajes americanos y británicos más provocaciones de Kiev. Al respecto, en marzo pasado, los rusos interceptaron comunicaciones privadas entre oficiales del Bundeswehr (Ejército alemán), que aparentemente tramaban un atentado con misiles sobre el Puente del Estrecho de Kerch, construido por Putin para conectar el territorio ruso con Crimea.

En el frente no bélico, es decir, el diplomático, Rusia se movió bastante mejor, a pesar de la encerrona en la que la sumergió “Occidente”. Diversificó relaciones con países no occidentales, y si bien no pudo evitar la condena jurídica generalizada en organismos multilaterales como la ONU y otros más, al menos logró que los continentes no occidentales como América Latina, Asia y África no se sumen al arsenal de sanciones que desde Washington y Bruselas, les requerían. Como si esto fuera poco, Europa no pudo desembarazarse del gas ruso. Triangulando con Turquía e India, pagando sobre costos, siguió dependiendo de la fuente energética rusa. Los europeos se perjudicaron obedeciendo las

carácter nazi del régimen de Kiev y las violaciones históricas del orden internacional por parte de “Occidente”, fueron también utilizadas con el fin de justificar la acción de legítima defensa de la Federación, ante la amenaza de la OTAN.

⁶²⁰ En esa entrevista, Putin volvió a ratificar que Ucrania es “un invento de Stalin”, que jamás existió como país independiente y que a Rusia no se le ocurre atacar en el futuro a ningún país vecino, sobre todo, en alusión a Polonia y Moldavia, país este último, en donde el Parlamento de Transnistria solicitó ayuda a Rusia ante las presiones de Moldavia por someterla, imitando así el caso ucraniano de 2014.



directivas de la Administración Biden y hasta retrocedieron siglos atrás, recarbonizándose, producto de las sanciones suicidas contra Rusia.

La reciente ampliación del BRICS es un hito diplomático adicional que alivia el supuesto bloqueo mundial de la Federación Rusa. Putin cree por otra parte, que ésa es la manera de no caer preso de los intereses chinos..

Geopolíticamente, tanto las tensiones entre China y Taiwan .como la guerra de Israel y Hamas en Gaza, favorecen a Rusia. El primer conflicto persuade al socio ruso, Xi-Xinping de la naturaleza global del mismo, con la intención clara de Estados Unidos de enfrentar al eje Moscú-Beijing. El segundo, al estar mayormente comprometida la ayuda militar americana a Tel-Aviv, ese factor lesiona las posibilidades de aprovisionamiento de tecnología y equipamiento militar para Kiev y por lo tanto, hiere las intenciones de Zelensky de acortar la guerra e intentar revertir su curso..

Extendiéndose, como pretende el Kremlin, podría arribar a noviembre de 2024, en ocasión de las elecciones presidenciales norteamericanas, cuando Trump podría derrotar a Biden y con ello, obligar a negociar a las partes, sellando así una paz favorable a los intereses rusos. La misma insinuación ha formulado el Papa Francisco, quien en marzo pasado, ha pedido a Zelensky que “agite por fin, la bandera blanca” y deje de sacrificar vidas ucranianas, instándolo a negociar con Putin.

Sin embargo, las últimas señales de Kiev no van en esa dirección. El Presidente insiste con pedir ayuda económico-militar, Biden se la ha otorgado aunque sólo duraría unas semanas y el francés Macron ha señalado la posibilidad de enviar tropas de apoyo a Kiev, “al estilo de Napoleón” en el siglo XIX, invadiendo Moscú si fuera necesario, algo que cayó muy mal en el ámbito político de Berlín⁶²¹.

Nuevamente, Putin ha respondido como siempre: “Rusia no puede sufrir nunca una derrota estratégica, quienes pretendan eso, serán vencidos y si éstos amenazaran suelo ruso, se expondrán a las consecuencias, incluyendo una guerra nuclear”⁶²².

En tal sentido, en marzo de este año, muy lejos aún de los 15 millones que podría movilizar, Moscú ha convocado, hasta el 15 de julio, a 150.000 rusos más (entre 18 y 30 años) para ir a la guerra. Si bien el conflicto se ha transformado en una “competencia de drones”, lo cual exige capacidades tecnológicas en los soldados, los nuevos reclutas no necesariamente irán al frente. Este factor desalienta insatisfacción o rechazo en una población que apoya con firmeza la defensa de Rusia pero no está dispuesta a pagar los costos humanos de antaño.

Sin embargo, octubre, el mes que acaba de fenecer, pudo haber sido un mes de inflexión. En las últimas semanas, según un medio francés anti-Kremlin, el avance ruso en el óblast de Donetsk se ha acelerado. Tras más de 30 meses de resistencia ucraniana, Vuhledar cayó la primera semana de octubre. En el noreste, la pequeña ciudad de Toretsk es escenario de intensos combates urbanos. El ejército ruso avanza hacia el centro y el sur, en dirección a

⁶²¹ En una reciente entrevista, Putin relativizó los dichos de Macron, remarcando que las tropas de la OTAN estuvieron y están en suelo ucraniano desde antes del 24F, bajo diferentes formatos: legiones de extranjeros, voluntarios, mercenarios y asesores, entre otros. Además, afirmó irónicamente que entiende la molestia del Presidente francés con Rusia, sobre todo porque el Grupo Wagner contribuyó a desalojar a los galos de algunas países africanos, ex colonias francófonas, que se negaron a apoyar las sanciones de París y por el contrario, buscaron ser asistidas por Moscú.

⁶²² Para Zelensky, marzo también era un mes electoral clave. Prácticamente, sin oposición formal, hubiera sido fácilmente reelegido pero ha decidido aplicar la ley marcial y por lo tanto, no puede celebrar comicios en esas condiciones a pesar de las presiones de las democracias liberales europeas que lo respaldan. También ha empezado a tener problemas con su dirección de la guerra. Primero, echó al Ministro de Defensa en septiembre de 2023 y luego, en febrero, hizo renunciar al comandante en jefe de su Ejército, Valery Zaluzhny.



Niu York y Nelipivka. Mientras desde 2023, el avance o el retroceso territorial de ambos ejércitos había sido nulo, ahora el cambio es favorable a Rusia (Le Grand Continent, 2024).

En septiembre, el ejército ruso avanzó 468 km² en Ucrania, una aceleración del 33% en comparación con agosto (351 km²). Moscú no se había expandido tan rápidamente desde hacía dos años y medio, y ahora ocupa el 17,87% de Ucrania. Se trata de una parte considerable, que ha aumentado en no menos de 11 puntos porcentuales desde el inicio de la invasión en febrero de 2022. Al ritmo actual del ejército ruso, Putin tardaría menos de 2 años en tragarse el Donbass entero. Después de Avdivka, Vuhledar, etc. cada pueblo o ciudad tomada es una amenaza mayor para las fuerzas de Kiev. Hace unos días, el portavoz de las Fuerzas de Defensa del Sur de Ucrania declaró que «las fuerzas rusas se están reuniendo para avanzar hacia Oríjiv y Mala Tokmachka, en el óblast de Zaporíyia, en los próximos días» (Le Grand Continent, 2024).

Cualquiera sea el final de estas batallas, la guerra tiene dos opciones: o se frena próximamente atada al cambio en Washington o permanecerá aún más lejos en el tiempo, con la posibilidad grave de una escalada nuclear, que yo, al menos, considero improbable.

FUENTES DE CONSULTA

BLANC ALTEMIR, Antonio, 2004, *La herencia soviética, La Comunidad de Estados Independientes y los problemas sucesorios*, Tecnos, Madrid.

GRANADOS, Javier, 2007, mayo, “Ucrania, un Estado y dos civilizaciones”, *UNISCI Discussion Papers*, Número 14.

LE GRAND CONTINENT (2024), Está la guerra en un punto de inflexión? en el GC del domingo, 12 de octubre.

MONTES, Marcelo, 2014, agosto, La crisis ucraniana y el papel de Rusia, Unión Europea y Estados Unidos, Serie de Artículos y Testimonios, Número 94, CARI. Disponible en: <https://www.cari.org.ar/pdf/at94.pdf>

MORALES HERNANDEZ, Javier, 2014, 18 de julio, Ucrania: soluciones urgentes para un conflicto complejo, en *Diario El País, Alternativas*, Madrid, España.

MORALES HERNANDEZ, Javier, RUIZ RAMAS, Rubén, 2014, 19 de julio, Cuatro claves sobre la tragedia del vuelo MH17 en Ucrania, en *El Diario.es, Agenda Pública*, Madrid, España.

TSYGANKOV, Andrei, 2012, June, Assessing Cultural and Regime-Based Explanations of Russia's Foreign Policy. ‘Authoritarian at Heart and Expansionist by Habit’?, in *Europe-Asia Studies*.

TSYGANKOV, Andrei P., 2006, “If Not by Tanks, then by Banks? The Role of Soft Power in PUTIN”, Vladimir, 2006, 15 de julio, “Reunión con Premier de Japón, Junichiro Koizumi”, en San Petersburgo, en *Contactos de Política Exterior*, http://archive.kremlin.ru/appears/2006/07/15/2251_type63377_108776.shtml.



Occidente en peligro. La política exterior como batalla cultural

Tomás Mugica,
Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad Católica Argentina (UCA),
tomasmugica@uca.edu.ar

Mesa redonda: "Nuevas agendas y nuevos procesos en un contexto global de incertidumbre"

Resumen: La presentación se focaliza en la identidad política del gobierno libertario y su impacto sobre su política exterior, desde una perspectiva constructivista. Discute los elementos centrales de la visión de política exterior de Javier Milei, con foco en el concepto de batalla cultural. De manera más general, busca contribuir a la comprensión del vínculo entre identidad política y preferencias de política exterior.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

"Hoy estoy acá para decirles que Occidente está en peligro, está en peligro porque aquellos, que supuestamente deben defender los valores de Occidente, se encuentran cooptados por una visión del mundo que – inexorablemente – conduce al socialismo, en consecuencia, a la pobreza." (Milei 2024a)

A pocos días de haber asumido la presidencia, en un ámbito que reúne a los principales decisores económicos y políticos a nivel mundial, se podría haber esperado un discurso pragmático, orientado a atraer inversores, a presentar la Argentina como un entorno favorable para los negocios, luego de décadas de populismo. Sin embargo, Milei sorprendió con un mensaje referente a la civilización occidental, en clave decadentista y con un tono profético.

A 11 meses de su llegada al gobierno, discursos como el de Davos ya no sorprenden, sino que forman parte de un patrón de conducta externa del gobierno libertario. Javier Milei se percibe a sí mismo como un líder con una misión que trasciende el rol ordinario de un mandatario. No es un presidente más, sino un líder que ha venido a rescatar a la Argentina de un siglo de decadencia y a revelar al mundo occidental las claves de su decadencia (una tarea similar a la de los profetas del Antiguo Testamento, enviados por Dios para advertir a Israel de sus pecados y conducirlo nuevamente a la recta senda). Alguien que cuenta, según su propia narrativa, con el favor de las "fuerzas del cielo" (Macabeos I, 3:19).

Como es obvio, la identidad política del presidente, expresada en discursos como el de Davos, influencia sus decisiones de política exterior. La conducta externa de los Estados es un reflejo de sus preferencias de política exterior, que surgen de la interacción entre Estado y sociedad (Moravcsik 1997). Las identidades políticas domésticas constituyen una de las principales fuentes de dichas preferencias, junto con las demandas de carácter material provenientes de diversos actores de la sociedad civil. Al mismo tiempo, los factores sistémicos limitan la capacidad de los Estados de actuar según sus preferencias (Merke y Pereyra Doval 2022).

Sin desconocer la importancia de otras variables, en esta presentación nos focalizamos en la identidad política del gobierno libertario y su impacto sobre su política exterior. Discutimos los elementos centrales de la visión de política exterior de Javier Milei, con foco en el concepto de batalla cultural. De manera más general, buscamos contribuir a la comprensión del vínculo entre identidad política y preferencias de política exterior.



La presentación procede de la siguiente manera: en la primera sección se discute brevemente el vínculo entre identidad y política exterior en la teoría de las relaciones internacionales, con especial atención al aporte del constructivismo. En la segunda, se aborda someramente la relación entre identidades políticas domésticas y política exterior en la Argentina democrática. En la tercera parte, se examina la visión de política exterior de la administración de Javier Milei y se vincula dicha visión al contenido de la política exterior seguida por la actual administración, con foco en el vínculo con Estados Unidos y con los demás países de América Latina. En la cuarta y última sección se presentan conclusiones tentativas.

1- Identidad política y política exterior en la teoría de las RRII

Las principales corrientes de la teoría de las relaciones internacionales contienen visiones diversas sobre la identidad de los Estados y su influencia sobre el comportamiento externo de los mismos, que van desde el lugar marginal que le asignan el neorrealismo y el institucionalismo liberal al rol central que señala la corriente constructivista, pasando por posiciones intermedias como las de la Escuela Inglesa, el Realismo Neoclásico y el Realismo Clásico.

Para el neorrealismo (Waltz 1988) y el institucionalismo liberal (Kehoane 1984), la identidad y los intereses son otorgados a los Estados de manera exógena y no son problematizados por la teoría. Todos los Estados son egoístas y buscan maximizar posiciones relativas (Merke 2008). Otras corrientes adoptan posiciones más balanceadas: según la Escuela Inglesa (Bull 1977), la identidad internacional de los Estados surge a partir de la trayectoria histórica de cada uno de ellos, pero existe además una identidad común, supraestatal, que se expresa en la adhesión de todas las unidades políticas que participan de una determinada sociedad internacional a un conjunto de valores e instituciones compartidos. El realismo neoclásico (Zakaria 1998) otorga un peso mayor a variables vinculadas a la identidad, como las percepciones de quienes diseñan y ejecutan la política exterior acerca del poder relativo y el rol internacional de su país. Entre los realistas clásicos, Morgenthau (1986) afirma la existencia de un carácter nacional, que forma parte de los recursos con los que un Estado afronta la lucha por el poder. Es decir, los Estados tienen una identidad que impacta sobre su comportamiento externo.

Pero es el constructivismo, cuyas herramientas teóricas utilizamos, la corriente teórica que ha otorgado mayor relevancia al concepto de identidad. Más allá de la diversidad epistemológica y metodológica existente dentro de dicha corriente, dos premisas teóricas básicas definen su enfoque respecto a la identidad. Para los constructivistas, la identidad de los Estados: a) es construida socialmente; y b) es la fuente principal de su conducta externa (Ashizawa 2008; Bukovansky 1997, Wendt 1999).

En otras palabras, según el constructivismo, la identidad socialmente construida es el fundamento de los intereses y de esa manera moldea las preferencias externas de los Estados (Wendt 1999). La identidad no es una mera racionalización o epifenómeno de los intereses, sino el basamento sobre el cual dichos intereses se conforman (Bukovansky 1997).

La identidad de los Estados emerge de su interacción con diferentes ambientes sociales, tanto internacionales como domésticos y es construida y reconstruida mediante procesos políticos y sociales (Berenkoetter 2010; Katzenstein 1996; Subotic 2011). Es por ello que presupone cierto grado de continuidad -sin el cual no sería posible hablar de identidad- pero también de cambio; de consenso, pero también de disputa (Ashizawa 2008; Bukovansky 1997; Cha 2015; Rumelili and Thod 2018). Se trata, en suma, de un fenómeno dinámico e históricamente contingente.

La distribución de ideas en el sistema internacional contribuye a la conformación de la identidad estatal, mediante el desarrollo de diversas “culturas de la anarquía” (Wendt 1999).



La política interna es el otro ámbito decisivo en la formación de dicha identidad y por tanto de las preferencias en materia de política exterior. El contenido de la identidad internacional del Estado es materia de disputa entre grupos domésticos, en base a convicciones e intereses preexistentes (Berenkoetter 2010; Bozdaglioglu 2003; Katzenstein 1996; Klotz and Lynch 2007; Subotic 2011).

Es en el ámbito interno en el cual nos focalizamos en esta presentación. A continuación, discutimos brevemente el vínculo entre identidades políticas domésticas y política exterior en Argentina.

2- Identidad y política exterior en Argentina

Diversos estudios coinciden en señalar que los factores domésticos predominan por sobre los sistémicos como determinantes de la orientación de la política exterior argentina (Amorim Neto y Malamud 2015; Busso et al. 2016; Paradiso 1993; Tokatlián y Merke 2014).

Entre dichos factores, la identidad política del gobierno ocupa un lugar privilegiado: existe un vínculo sólido entre la orientación político- ideológica de los presidentes y el posicionamiento externo de sus administraciones⁶²³. Un recorrido por la historia de la política exterior argentina desde la restauración democrática en 1983 permite comprender que la identidad política de un gobierno es un predictor importante de la orientación de su política exterior (Corigliano 2018; Paradiso 2007; Zelicovich 2019) Por ello, en orden a analizar la política exterior de un gobierno, resulta clave comprender la orientación ideológica de las facciones partidarias que arriban al poder (Tokatlian y Merke 2014).

La importancia de las ideas se acrecienta como producto de un diseño institucional y una práctica política que tienden a concentrar las decisiones de política exterior en el Ejecutivo. En los sistemas presidencialistas, los mandatarios suelen enfrentar restricciones institucionales débiles en cuanto a la definición de la política exterior, un rasgo que se intensifica en el presidencialismo latinoamericano (Jenne, Schenoni y Urdinez, 2017; Malamud 2015). En el caso argentino, los presidentes cuentan con un amplio margen de maniobra para definir la política internacional (Tokatlián y Merke 2014; De Luca 2022); otros actores dentro y fuera de las instituciones del Estado, como el Congreso, los niveles subnacionales de gobierno y el sector privado, tienen escasa intervención activa en la formulación y ejecución de la política exterior (Schenoni y Ferrandi Aztiria 2014).

En resumen, la evidencia empírica disponible sobre la política exterior de los gobiernos democráticos señala la centralidad de las identidades políticas domésticas como una variable clave para analizar la orientación de la política exterior y comprender sus (frecuentes) cambios de rumbo. Teniendo en cuenta estas consideraciones, en la sección siguiente discutimos las principales ideas de Javier Milei y su equipo en materia de política internacional.

3- La identidad política de LLA y su visión de la política internacional

3.a La tesis de la decadencia de Occidente

Ya desde la campaña electoral Javier Milei delimitó claramente sus preferencias y trazó “líneas rojas” en materia de política internacional, en base a sus convicciones personales, por sobre cualquier consideración de carácter pragmático vinculada a intereses económicos y políticos. Señaló a Estados Unidos e Israel como “sus aliados naturales”, afirmó que trabajaría con el “mundo libre” (una alusión, propia de la Guerra Fría, a las democracias ricas

⁶²³ En la mayor parte de los países latinoamericanos se verifica una lógica similar (Amorim Neto y Malamud 2015; Barletta y Trinkunas 2004; Jenne, Schenoni y Urdinez, 2017; Merke y Reynoso 2016; Merke, Reynoso y Schenoni 2020).



de Occidente) y que “no haría negocios con comunistas”, un conjunto amplio y difuso, que comprende a regímenes autoritarios de partido único, como la República Popular China y Cuba, pero también al Brasil de Lula, una democracia liberal gobernada por un gobierno de centro-izquierda (Milei 2023).

Según Milei, la política exterior es una empresa que trasciende en mucho la gestión ordinaria de los intereses internacionales de un país. Forma parte, en cambio, de una cruzada nacional y global por la causa de la libertad. Esa cruzada parte de un supuesto, que destaca en el discurso del presidente sobre los asuntos internacionales y sirve como eje organizador de su pensamiento: la tesis -que en el campo de las Relaciones Internacionales remite a una larga tradición que incluye autores como Paul Kennedy (1987)- de la decadencia de Occidente.

Según la narrativa de Milei, Occidente está en decadencia, porque ha abandonado los valores que cimentaron su grandeza, que no son otros que los del liberalismo clásico: la protección de la vida, la libertad individual y la propiedad privada. El lugar cedido por los valores liberales ha sido ocupado por el socialismo: “[Occidente] Está en peligro porque sus líderes hace tiempo se alejaron de las ideas de la libertad, ideas que hicieron de Occidente la hazaña civilizatoria más importante de la historia humana. Y en vez de defender las ideas que generaron la prosperidad de la que todos aquí gozan, escuchan cantos de sirena que conducen inexorablemente al socialismo y en consecuencia a la pobreza.” (Milei 2024c).

Definido de una manera difusa, el socialismo al que alude Milei abarca una gama variada de males: el dirigismo económico, la redistribución de la riqueza (la justicia social es “una idea intrínsecamente injusta”), el aborto, el feminismo radical y la tesis del cambio climático de origen antrópico (“todas esas políticas que culpan al ser humano del cambio climático son falsas y lo único que buscan es recaudar fondos para financiar vagos socialistas que escriben papers de cuarta”, afirmó Milei durante el debate presidencial de la elección 2023). En otras palabras, se trata de la agenda del progresismo, que ha logrado imponerse en la batalla cultural: “Los neo-marxistas”, dijo el presidente en Davos, “han sabido cooptar el sentido común de Occidente. Lograron esto gracias a la apropiación de los medios de comunicación, de la cultura, de las universidades, y sí, también de los organismos internacionales” (Milei 2024a). El resultado está a la vista: una sociedad en la cual el poder del Estado para dirigir la vida del individuo es cada vez mayor, y más opresivo.

La visión de Milei no es una expresión aislada de un líder excéntrico, sino que forma parte de un movimiento de alcance global, la (no tan) nueva derecha populista internacional (Stefanoni 2021; Casullo 2019). Se trata de un conjunto heterogéneo de movimientos políticos -especialmente en su posicionamiento respecto a los aspectos económicos de la globalización, con posturas tanto librecambistas como proteccionistas- que sin embargo posee una coincidencia bastante sólida en torno al rechazo de los valores progresistas o “woke”. Según la mirada de la nueva derecha, esos valores son promovidos por una elite globalista, que abarca representantes del poder político, económico y cultural, que utiliza instrumentos como los grandes medios de comunicación, las universidades y los organismos internacionales para imponer su agenda. Hillary Clinton, George Soros, el New York Times y la ONU son algunas de las “bestias negras” del movimiento anti-progresista.

Si Occidente está en decadencia, contiene sin embargo las semillas de su propio renacimiento. Como si fuera un espejo de la elite progresista, existe un sector de la dirigencia política, económica y cultural que se ve a sí mismo como custodio de los valores fundamentales de la civilización occidental y que se ha volcado a la acción política y al debate público para defenderlos.

En ese espacio encontramos líderes políticos como Donald Trump, Jair Bolsonaro, Santiago Abascal, Giorgia Meloni, Marine Le Pen y Viktor Orban. También forma parte de esa elite



antiprogresista un conjunto de empresarios provenientes de los sectores que están en la vanguardia de la innovación tecnológica, como Elon Musk. Partidarios de un capitalismo cada vez más desregulado, con su acción creadora predicán el valor del individuo como eje de la economía y, más ampliamente, de toda la vida social. En el terreno de la cultura y la comunicación, en fin, podemos encontrar igualmente apóstoles de los valores occidentales amenazados, como Tucker Carlson, ex presentador de la cadena Fox y periodista estrella de la nueva derecha global.

En resumen, según la narrativa de Milei, Occidente se encuentra en una lucha por su propia supervivencia. Y Argentina tiene un rol fundamental que cumplir en esa batalla, por haber sufrido en carne propia los horrores del socialismo, tal como señaló el Presidente en su discurso ante el Milken Institute: “Nuestra historia entera es un testimonio de lo que puede ocurrir cuando se abandona el modelo de la libertad y se lo reemplaza por experimentos colectivistas” (Milei 2024b).

3.b La política exterior como batalla cultural

Milei se encuentra al frente del combate cultural. El Presidente se ve a sí mismo como un guardián de los valores de un Occidente en decadencia, el protagonista de una cruzada (Tokatlián 2024). Un profeta cuya misión es contribuir a la redención de una civilización que ha perdido el rumbo. Un líder que se dirige a aquellos que quieren “dar la batalla cultural, frente a quienes quieren imponernos una visión del mundo que no solo es inmoral, sino que es contraria a los valores que hicieron grande Occidente” (Milei, 2024c).

Según Milei, esta misión no está desligada de su tarea como presidente, sino que es una parte principal de la misma. Argentina forma parte de ese Occidente en declive, aunque su descenso al socialismo comenzó antes, en la primera mitad del siglo XX, de acuerdo al relato presidencial. Para reconquistar su pasado glorioso, el país necesita recuperar el modelo cultural que cimentó su grandeza, el modelo de la libertad expresado en la constitución de 1853/1860. Esa tarea, en verdad, ya ha comenzado, y constituye un ejemplo para otros países occidentales: “Mientras Occidente gira hacia el chamanismo económico, y hacia formatos insostenibles de heterodoxia que ponen en peligro el futuro de todos, la Argentina vuelve al sendero de la razón” (Milei 2024b).

La política exterior constituye, entonces, un campo en el cual se desarrolla la batalla cultural por los valores de libertad. Ese combate se desenvuelve en diversos escenarios. Foros globalistas como Davos y la Conferencia de Sun Valley (Idaho, EE.UU.); otros propios del heterogéneo conjunto de movimientos que conforman la nueva derecha global, como la Conferencia Política de Acción Conservadora (CPAC), realizada en Camboriú (Brasil) y el encuentro “Viva 24” organizado por Vox en Madrid.

La narrativa en torno a la batalla cultural también contribuye a explicar la posición argentina en los organismos multilaterales, como la OEA y la ONU, a los que el gobierno considera portavoces de posiciones progresistas, especialmente en materia de género y ambiente. El rechazo se concentra en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en el Pacto para el Futuro, aprobado en septiembre de 2024.

En esa línea, la Argentina resistió toda alusión a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la declaración final emitida por la Asamblea General de la OEA (Organización de Estados Americanos), reunida en Asunción (Paraguay) en junio de 2024. También se negó a firmar el Pacto para el Futuro, negociado en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas. Más allá de la intervención de la Canciller Mondino ante la Asamblea, las declaraciones del Secretario de Culto y Civilización, Nahuel Sotelo, dejaron claridad sobre los fundamentos de la posición argentina: “Argentina anuncia la disociación del Pacto del



Futuro. En la nueva Argentina no hay lugar para agendas internacionales totalitarias”, dijo el funcionario en su cuenta de la Red Social X.

Pero es el discurso de Milei ante la Asamblea General de la ONU (24/09/2024), focalizado en la Agenda 2030, la expresión más cabal de su comprensión de la política exterior como un instrumento al servicio de la batalla cultural: “Quiero ser claro en la posición de la agenda argentina: la Agenda 2030, aunque bien intencionada en sus metas, no es otra cosa que un programa de gobierno supranacional, de corte socialista, que pretende resolver los problemas de la modernidad con soluciones que atentan contra la soberanía de los Estados Nación y violentan el derecho a la vida, la libertad y la propiedad de las personas. Es una agenda, que pretende solucionar la pobreza, la desigualdad y la discriminación con legislación que lo único que hace es profundizarla “(Milei 2024d). La ONU ha perdido el rumbo, pasando de pilar del mundo libre a promotora del socialismo.

La noción de que la diplomacia debe ser un instrumento al servicio de la batalla cultural también explica una serie de decisiones del Presidente referidas a la designación de funcionarios y a la organización interna de la Cancillería, que intentan alinear a la diplomacia profesional, a la que se percibe como portavoz de posturas progresistas y globalistas, con las posiciones del gobierno.

En julio 2024 se incorporó a la Cancillería a una asesora -vinculada a Karina Milei, la hermana del Presidente y Secretaria General de la Presidencia- encargada de supervisar el contenido de las posiciones del Ministerio de Relaciones Exteriores en los foros multilaterales, respecto a género, ambiente y derechos humanos.

En agosto, en coincidencia con el nombramiento de Nahuel Sotelo, un dirigente del ala más conservadora de la LLA, se modificó el organigrama de la Cancillería, transformando la Secretaría de Culto en Secretaría de Culto y Civilización. De esta forma, se buscaba poner de relieve el compromiso del gobierno argentino con la defensa de los valores que, a su juicio, constituyen el fundamento de la civilización occidental. En tal sentido, en el Decreto 764/2024 mediante el cual se realizó la modificación se afirma que uno de los objetivos de la flamante Secretaría será “Promover valores y principios contenidos en la Constitución Nacional relativos a la civilización universal y al progreso económico, social y político de la República Argentina con el objeto de difundir la imagen del país en el exterior.”

Tras la intervención de Milei ante la ONU en septiembre, se anunció el desplazamiento del embajador ante Naciones Unidas por no adaptarse a la línea expresada por el presidente en su discurso. Días después, el 18 de octubre, el propio Presidente envió una nota al conjunto del cuerpo diplomático, conminando a adaptarse a la agenda propuesta por la administración, o, de no hacerlo, optar por renunciar: “quienes no se encuentren en condiciones de asumir los desafíos que depara el rumbo adoptado en defensa de las ideas de la libertad deberán dar un paso al costado” (Milei 2024e).

Finalmente, en octubre 2024, luego de despedir a la Canciller Mondino, el gobierno anunció el inicio de “una auditoría del personal de carrera de la Cancillería, con el objetivo de identificar impulsores de agendas enemigas de la libertad”. En la misma línea, exigió un alineamiento incondicional del cuerpo diplomático con “las ideas de la libertad”: “La Argentina atraviesa un período de cambios profundos y esta nueva etapa exige que nuestro cuerpo diplomático refleje en cada decisión los valores de libertad, soberanía y derechos individuales que caracterizan a las democracias occidentales” (Oficina del Presidente Javier Milei 2024).

En resumen, las posiciones de la administración de Milei en los organismos multilaterales resultan un claro indicador de la identidad política del gobierno. La dinámica de las relaciones bilaterales también aporta evidencia en la misma dirección.



3.c Modelos y antimodelos. Estados Unidos y América Latina

Más allá de los foros políticos y empresariales y los organismos internacionales, la política exterior entendida como batalla cultural también se despliega en las relaciones bilaterales. Y en el discurso político doméstico que utiliza esos vínculos para concitar adhesiones y debatir con opositores.

En efecto, una de las referencias más comunes a los asuntos internacionales en el debate político doméstico consiste en presentar a determinados países como modelos, ya sea positivos o negativos: algunos como metáforas de la sociedad deseada, otros como símbolo de males colectivos a evitar.

Según la mirada del gobierno de Milei, la política exterior consiste (entre otras cosas) en imitar a y aliarse con, las sociedades libres. A pocos meses de asumir el presidente proclamó, ante la mirada atenta de Laura Richardson, Jefa del Comando Sur de los EE.UU., una nueva doctrina de política exterior “basada en alianzas estratégicas ancladas en una visión común del mundo que se funda en la defensa de la vida, de la libertad y de la propiedad privada, aquí y en cualquier parte del mundo”. En esa ocasión señaló: “estamos a favor de la libertad de expresión, de la libertad de culto, de la libertad de comerciar, de producir y de trabajar para todos, y en consecuencia estamos en contra de la tiranía, ya sea en la forma de opresión política, de esclavitud económica o de fanatismo religioso...Desde que asumimos con nosotros se inaugura una nueva época de las relaciones de Argentina con el mundo, una época asignada por alianzas estratégicas con aquellos países del mundo que defienden la causa de la Libertad” (Secretaría de Prensa Presidencia de la Nación 2024a).

Es desde esa convicción que el alineamiento con Estados Unidos adquiere un sentido diferente. Según Milei, Argentina y Estados Unidos comparten “un ADN cultural común que fue plasmado por los padres fundadores de ambas naciones en nuestras primeras constituciones, una tradición que tiene en su base las ideas de la libertad, la defensa de la vida, la libertad y la propiedad privada.” Seguir a Estados Unidos implica por tanto mucho más que responder a una lógica de intereses puntuales; forma parte de la reconstrucción de la sociedad argentina sobre bases liberales y comunica a nivel internacional el rumbo a seguir: “Nuestra Alianza con los Estados Unidos, demostrada a lo largo de estos primeros meses de gestión, es una declaración de la Argentina para el mundo.” (Secretaría de Prensa Presidencia de la Nación 2024). En resumen, en la narrativa de Milei, Estados Unidos - aún con sus contradicciones internas y el peso que han adquirido los sectores progresistas- continúa siendo el gran modelo de capitalismo y de sociedad libre. Un faro cultural, que marca el camino a seguir.

Esas convicciones se expresan con claridad en un conjunto de hechos, que configuran un claro alineamiento con Estados Unidos (Gonzalez Levaggi 2024): la adquisición de 24 cazas F-16 norteamericanos a Dinamarca, descartando ofertas de China y de India; la aceleración del ingreso argentino a la OCDE; la aplicación para ser socio global de la OTAN; la incorporación de Argentina al Grupo de Contacto de Defensa de Ucrania (UDCG); la visita de una serie de altos funcionarios norteamericanos (el Secretario de Estado, Antony Blinken; el Director de la CIA, William Burns y la ya mencionada General Richardson, entre otros) y los seis viajes del presidente a Estados Unidos, con una agenda centrada en las reuniones con empresarios y las conferencias ante foros políticos y económicos afines a su pensamiento.

Si Estados Unidos es un país a seguir, América Latina ofrece un repertorio de fracasos socialistas. Hay excepciones, como El Salvador, cuyo presidente, al igual que Milei, se presenta como un líder de la nueva derecha global, al tiempo que promociona su modelo de seguridad ciudadana, atractivo en una región con altos índices de inseguridad. Al visitar ese país, en ocasión de la toma de posesión de Bukele en su segundo mandato, Milei coincidió



con el salvadoreño en la importancia de la “batalla cultural”, como una de las prioridades (Secretaría de Prensa Presidencia de la Nación 2024b). Pocos meses después, a comienzos de octubre, Bukele realizó una visita oficial de tres días a la Argentina, durante la cual se reunió con Milei, con la Vicepresidente Victoria Villarruel y con otros altos funcionarios.

El intercambio de visitas con El Salvador es revelador del sesgo ideológico de la política exterior. En 11 meses de gobierno Milei sólo visitó tres países de la región (Brasil, Chile y El Salvador) y sólo en El Salvador se entrevistó con el Presidente; en los otros dos casos asistió a eventos privados (la Conferencia Política de Acción Conservadora en Brasil y un acto organizado por la empresa Gas Andes en Chile).

Es que desde el punto de vista del gobierno no hay mucho más para ver, en una región asolada por el socialismo. El sitio privilegiado entre los países que constituyen modelos negativos es para la Venezuela chavista, que combina represión política doméstica con miseria material; el gobierno de Maduro cultiva, además, la amistad de otros dictadores, como Putin. La postura beligerante frente a Venezuela ha sido clara desde el comienzo de la gestión y llegó a su punto más álgido tras la fraudulenta reelección de Nicolás Maduro en el mes de julio. El gobierno de Milei reconoció rápidamente el triunfo del candidato opositor: “DICTADOR MADURO, AFUERA!!! Los venezolanos eligieron terminar con la dictadura comunista de Nicolás Maduro. Los datos anuncian una victoria aplastante de la oposición y el mundo aguarda que reconozca la derrota luego de años de socialismo, miseria, decadencia y muerte”, escribió Milei en su cuenta de X tras conocerse el resultado. Lo que siguió fue una sucesión de acusaciones entre ambos gobiernos, que terminaron con la representación diplomática argentina fuera de Venezuela.

Cuba es otro ejemplo del socialismo del peor tipo, que combina represión política con prácticas económicas que no sólo coartan la libertad individual, sino que también generan pésimos resultados económicos. Al igual que con respecto a Venezuela, no hay lugar para matices: el voto contra el embargo cubano en la Asamblea General de Naciones Unidas, en el cual Argentina formó parte de una aplastante mayoría de 187 países (contra dos rechazos, Estados Unidos e Israel, y una abstención, Moldavia) y se mantuvo en su posición tradicional, le costó el puesto a la Canciller Diana Mondino.

Otro mal ejemplo es Colombia, gobernada por Gustavo Petro. En una entrevista con la cadena CNN, en enero 2024, el presidente argentino afirmó que Petro es “un comunista asesino que está hundiendo a Colombia.” Las declaraciones derivaron en una crisis diplomática, con Colombia llamando a consultas a su embajador en Buenos Aires.

Finalmente, el Brasil de Lula es otro país al cual Milei dirigió sus críticas desde la misma campaña electoral, al señalar al presidente brasileño como parte del socialismo al cual el libertario vino a combatir. Milei ha señalado a Lula como “corrupto” y “comunista”, un líder en las antípodas de su propio pensamiento y ha evitado reunirse con él, dejando el manejo de las relaciones con Brasil en manos de la Cancillería. Al mismo tiempo, se ha esforzado en mostrar su cercanía ideológica y personal con el ex presidente brasileño Jair Bolsonaro, el enemigo político más importante de Lula.

Sin embargo, a pesar del alejamiento fundado en motivos ideológicos, que tuvo una nota intensa en el rechazo argentino a ingresar en el BRICS (una candidatura empujada por el gobierno brasileño), el peso del vínculo bilateral influye para sostener una agenda positiva. La necesidad de concretar el largamente demorado acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea y las posibilidades de cooperación energética en torno al gas producido en Vaca Muerta pueden ayudar a superar la distancia política y personal entre ambos presidentes.

4- Conclusión



Javier Milei concibe la política exterior como un instrumento al servicio de la batalla cultural que, entiende, constituye su misión fundamental como líder político. No se trata de gestionar intereses, sino fundamentalmente de avanzar en la regeneración de una Argentina en decadencia, mediante el retorno a sus valores fundantes; y de contribuir a la salvación de una civilización occidental seriamente dañada por la acción de sus propias elites dirigentes.

La política exterior concebida en estos términos coloca un conjunto de convicciones ideológicas rígidas (dogmáticas) por encima de cualquier consideración práctica vinculada a la gestión de intereses políticos y económicos concretos. Se caracteriza por un “bajo pragmatismo y un alto sesgo ideológico y de grupo” (Merke 2024) y una tendencia a desdeñar el peso de la geografía, la historia y la economía. De esta manera, corre el riesgo de generar perjuicios para el bienestar de las mayorías, con el único objetivo de satisfacer la vanidad de las elites, o, peor aún, de un único líder.

Referencias

- Amorim Neto, Octavio and Andrés Malamud. 2015. “What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil and Mexico”, *Latin American Politics and Society*, 57 (4): 1-27.
- Asahizawa, Kuniko. 2008. “When Identity Matters: State Identity, Regional Institution Building and Japanese Foreign Policy”, *International Studies Review*, (2008) 10, 571–598.
- Barletta, Michael y Harold Trinkunas. 2004. “Regime Type and Regional Security in Latin America: Towards a ‘Balance of Identity’ Theory”, en T. V. Paul, James J. Wirtz and Michel Fortmann, eds., *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st Century* (Stanford, ca.: Stanford University Press), pp. 334-59.
- Berenskoetter, Felix. 2010. “Identity in International Relations”, in R. Denemark (ed.), *The International Studies Encyclopedia*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Bozdaglioglu, Yücel. 2003. *Turkish Foreign Policy and Turkish Identity*. New York: Routledge
- Bukovansky, Mlada. 1997. “American Identity and Neutral Rights from Independence to the War of 1812, *International Organization*, Vol. 51, No.2 (Spring, 1997), pp. 209.243.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society*. New York: Oxford University Press
- Cha, Taesuh. 2015. “The Formation of American Exceptional Identities: a Three-tier Model of the “Standard of Civilization” in US Foreign Policy”, *European Journal of International Relations*, 2015, Vol. 21(4) 743–767
- Corigliano, Francisco. 2018. “Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato”, en *Perspectivas*, año 3, número 5 (enero-junio 2018), pp-62-97.
- De Luca, Miguel. 2022. “Presidentes y cancilleres en la política exterior argentina”, en Laporte, Juan Pablo (ed.), *Manual de la política exterior argentina*, Buenos Aires: Eudeba.
- González Levaggi. 2024. “La Argentina de Milei frente a los Estados Unidos: los desafíos del occidentalismo conservador-libertario en un mundo post-unipolar”, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- Katzenstein, Peter. 1996. “Introduction: Alternative Perspectives on National Security”, in Katzenstein, Peter (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press.



- Kehoane, Robert. *Después de la hegemonía*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Kennedy, Paul. 1987. *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Klotz, Audie and Lynch Cecelia. 2007. *Strategies for Research in Constructivist International Relations*. Armonk: M.E. Sharpe.
- Malamud, Andrés. 2015. "Presidentialist Decision- Making in Latin American Foreign Policy", en Domínguez, Jorge y Covarrubias, Ana (comps.), *Routledge Handbook of Latin American in the World*. New York: Routledge.
- Merke, Federico. 2008. *Identidad internacional en Argentina y Brasil*. Tesis Doctoral presentada ante la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina.
- Merke, F. 2024. "Entre el dogma y el interés", *Le Monde Diplomatique*, 298. <https://www.eldiplo.org/298-las-nuevas-relaciones-carnales/entre-el-dogma-y-el-interes/>
- Merke, Federico y Reynoso, Diego. 2016. "Dimensiones de la política exterior de América Latina según juicio de expertos", en *Estudios Internacionales*, 185 (2016) – pp. 107-131 Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile.
- Merke, Federico; Reynoso Diego, and Schenoni, Luis. 2020. "Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept", *Latin American Research Review*, forthcoming, pp. 1-33.
- Merke, Federico and Pereyra Doval, Gisela. 2024. "Argentinian foreign policy", *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2022
- Milei, Javier. 2023, *Es recontra fácil dolarizar Argentina*. Entrevista de Martín Sivak, *El País*, 23/07/2023, <https://elpais.com/Argentina/2023-07-23/Javier-Milei-Es-Recontra-Facil-Dolarizar-Argentina.Html>
- Milei, Javier. 2024a. *Palabras del Presidente de la Nación, Javier Milei, en la 54° Reunión Anual del Foro Económico Mundial, en Davos*, 17 de enero de 2024 Disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50299-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-54-reunion-anual-del-foro-economico-mundial-de-davos>
- Milei, Javier. 2024b. *Discurso de Javier Milei en la Conferencia Global del Milken Institute*, 6 de mayo de 2024, Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-discurso-completo-de-javier-milei-ante-empresarios-en-el-milken-institute-de-los-angeles-apuesten-nid06052024/>
- Milei, Javier. 2024c, *Discurso del Presidente de la Nación, Javier Milei, en el gran acto de Vox "Viva 24", en Vistalegre Madrid, España.*, 19 de mayo de 2024 Disponible en; <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50498-discurso-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-gran-acto-de-vox-viva-24-en-vistalegre-madrid-espana>
- Milei, Javier. 2024d, *Palabras del Presidente de la Nación Javier Milei, en el debate general, del 79 Período de Sesiones, de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos*, 24 de septiembre de 2024. Disponible en <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50676-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-debate-general-del-79-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-nueva-york-estados-unidos>
- Milei, Javier. 2024e. *Comunicación al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, 18 de octubre de 2024. Disponible en: Taglioni, Augusto,



2024, Milei amenaza a los diplomáticos profesionales: "El que no abrace las ideas de la libertad se va", <https://www.lapoliticaonline.com/politica/milei-amenaza-a-los-diplomaticos-profesionales-el-que-no-abrace-las-ideas-de-la-libertad-se-va/>

- Oficina del Presidente Javier Milei. 2024. *Comunicado Oficial Número 65*, 30 de octubre de 2024. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-65>
- Secretaría de Prensa, Presidencia de la Nación. 2024a. *Javier Milei: "Argentina y Estados Unidos comparten una tradición basada en la libertad, la defensa de la vida y la propiedad privada"*, 5 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/javier-milei-argentina-y-estados-unidos-comparten-una-tradicion-basada-en-la-libertad-la>
- Secretaría de Prensa, Presidencia de la Nación. 2024b. *Palabras del Presidente de la Nación, Javier Milei, junto a su par de El Salvador, Nayib Bukele, en una reunión en la Casa Presidencial*. 1 de junio de 2024. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50524-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-junto-a-su-par-de-el-salvador-nayib-bukele-en-una-reunion-en-la-casa-presidencial>
- Morgenthau, Hans. 1986. *Política entre las naciones*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Paradiso, José. 2007. "Ideas, ideologías y política exterior en Argentina", en *DEP: Diplomacia, Estrategia y Política* No. 5 (enero/marzo de 2007), Brasilia: Proyecto Raúl Prebisch.
- Rumelili, Bahar and Thod, Jennifer. 2018. "Paradoxes of identity change: Integrating macro, meso, and micro research on identity in conflict processes", *Politics*, 2018, Vol. 38(1) 3–18.
- Schenoni, Luis y Ferrandi Aztiria, Fernando. "Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil", en *Confinés*, Año 10, número 19, enero-mayo 2014, pp.113-142.
- Schenoni, Luis; Jenne, Nicole; y Urdinez, Francisco. 2017. "Of words and deeds: Latin American Declaratory Regionalism, 1994-2014", en *Cambridge Review of International Affairs*, September 2017.
- Stefanoni, Pablo. 2021. *¿La rebeldía se volvió de derecha?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Subotic, Jelena. 2011. "Europe is a State of Mind: Identity and Europeanization in the Balkans", *International Studies Quarterly* (2011) 55, 309–330.
- Tokatlián, Juan Gabriel y Merke, Federico. 2014. "Instituciones y actores de la política exterior como política pública", en Acuña, Carlos (comp.), *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tokatlián, Juan Gabriel. 2024. "Las tres fuentes de la política exterior de Javier Milei", *Cenital*, 13 de mayo de 2024.
- Waltz, Kenneth. 1988. *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power*. Princeton: Princeton University Press



- Zelicovich, Julieta. 2019. “El Sistema de creencias como condicionante de la política exterior argentina en las negociaciones económicas internacionales, 2008-2018”, en *Ciclos*, Vol. XXVI, Número 52, 2019



Turquía como un espejo de las luchas argentinas por los Derechos Humanos

Paez Valdes Lucia Ailin

lpaez@unvm.edu.ar / luciaapaez@gmail.com

Centro de conocimiento, Formación e Investigación en Estudios Sociales (CConFInES) –
Universidad Nacional de Villa María (UNVM)

Resumen: En Turquía la violación a los Derechos Humanos de la población no turca, como los kurdos, es una cuestión corriente. El Partido de Trabajadores del Kurdistan (PKK) y sus combatientes, han sido el blanco de numerosos ataques de este tipo, pero estas vulneraciones también afectan a civiles.

Desde 1984, momento en el que el PKK se pliega a la lucha armada, se cometieron numerosas desapariciones forzadas de kurdos a manos de las fuerzas regulares del Estado y también de grupos paramilitares conniventes con estas primeras (Alpkaya et al., 2013).

Esto provocó que los familiares y especialmente las madres de desaparecidos, inspirados en el movimiento de Derechos Humanos de Argentina, comiencen a reunirse periódicamente en la Plaza Galatasaray de Estambul, para pedir justicia (Alici, 2021) y denunciar su situación ante las autoridades políticas y la sociedad.

En esta ponencia intentaremos indagar respecto al rol de las madres en la búsqueda de justicia por los delitos de desaparición forzada de personas, que las afectó directamente. Además, nos aproximaremos al tema desde el vínculo de solidaridad que existe entre Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora con las madres kurdas, nucleadas en las “Madres de los Sábados” y “Madres por la Paz”.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

La siguiente ponencia se enmarca en una primera aproximación a mi problema de investigación presentado como “plan de trabajo” para la convocatoria a obtención de Becas Internas Doctorales de CONICET (2023). Presentación que fue aprobada por la Comisión Asesora encargada de evaluarla con un dictamen positivo del tema de estudio en tanto original y pertinente, respecto a los antecedentes, método, técnicas de recolección de datos, problemas y objetivos (general y específicos).

Para acercarse al tema de estudio y el problema de investigación es necesario tener en cuenta que nos referimos a movimientos de Derechos Humanos (DDHH) distintos, insertos en contextos diferenciados por múltiples condiciones, donde podemos destacar la existencia de



diferencias culturales, étnicas, lingüísticas, religiosas, entre otras, en ambos territorios referidos: Turquía y Argentina. Es por ello que intentaremos brevemente comentar cuestiones de importancia como el contexto particular en el que se crean y perviven ambos movimientos que tienen también objetivos diferenciados, pero son convocados por un delito tipificado por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998) y combatido mediante diferentes mecanismos como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas⁶²⁴ (2010).

Previamente, existían notables esfuerzos destinados al juzgamiento de este delito en numerosos países, donde se destaca sin dudas el caso argentino y su pronto enjuiciamiento civil a las juntas militares que dirigieron el plan de exterminio llevado a cabo durante la última dictadura cívico-eclesiástico-militar (1976-1983).

Si bien realizaremos un recorrido elemental y primario para poder comprender la actual situación de los kurdos en los cuatro países en los que se encuentran divididos desde principios del siglo pasado, nuestro estudio se centra en la situación particular de la desaparición forzada de personas en Turquía. Una de las razones de dicha persecución, tanto de fuerzas regulares del Estado, como de grupos paramilitares en este país, tiene que ver con la militancia en organizaciones de izquierda (fundamentalmente la del Partido de Trabajadores del Kurdistan), pero que al mismo tiempo confluye con otras militancias “perseguidas” como las que abogan por el derecho a la autodeterminación del pueblo kurdo o la militancia a favor de los DDHH. Es decir, que la persecución en Turquía referida a la cuestión kurda tiene raíces profundas, continuas a lo largo del tiempo en distintos tipos de gobiernos (dictatoriales o constitucionales) desde que el país se constituye como tal y no excluyen lo racial, político e ideológico, sino que todo esto se combina en la violación a los DDHH de esta minoría étnica.

En primer lugar, intentaremos una introducción a la cuestión histórica de los kurdos y su asentamiento milenario en la región, que nos permita además comprender el contexto de emergencia del PKK y la reivindicación de la cuestión kurda de este mismo partido, para luego explicar el marco en el comienzan a producirse las desapariciones forzadas de personas en aquel país, y como las madres y familiares de desaparecidos toman de ejemplo al movimiento de DDHH argentino para sus propios fines de denuncia.

También realizaremos un breve recorrido por la trayectoria de Madres de Plaza de Mayo (MPM) y su conformación como uno de los movimientos feminizados de DDHH, más relevantes y estudiados (Borland, 2006) de fines del siglo pasado e inicios del presente.

Para el lector que se aproxima primariamente al tema, es importante hacer tres aclaraciones, en razón de la exposición y finalidad de esta ponencia. Si bien existen diferencias culturales, geográficas, políticas y religiosas, como se mencionó anteriormente, entre estos grupos de madres, existe un reclamo común que tiene relación con la desaparición y asesinato de los hijos e hijas. Por otro lado, en ambos casos, quienes ocupan un lugar de preponderancia en el reclamo sobre el paradero de los hijos son las madres. En tercer lugar, la persecución,

⁶²⁴ Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>



asesinato y desaparición se produce en un clima de violencia política profunda, en los dos casos.

Esto anima a numerosas preguntas que guían la investigación. En primer lugar, qué diferencia el activismo de madres de otros familiares de desaparecidos, en este sentido ¿Es el rol de cuidado de las madres, relegado principalmente a cuerpos feminizados lo que determina su lugar preponderante en el reclamo del paradero de sus hijos desaparecidos? ¿Mediante qué proceso y bajo qué términos se incorporan otros actores a la lucha que no tienen lazo familiar con el desaparecido? La pregunta podría resumirse en: ¿Quiénes tienen el derecho a reclamo?

Todas estas preguntas surgen de un primer acercamiento a la bibliografía especializada en el tema y son interrogantes a los que intentaremos dar una respuesta en la medida de lo posible desde este primer acercamiento y lectura de antecedentes del tema de investigación.



I. La “cuestión kurda” y la “fatalidad histórica”: dos conceptos claves para la comprensión de la situación actual del pueblo kurdo

Los kurdos son una minoría étnica asentada en territorios que pertenecen a lo que se conoce comúnmente como la región de Oriente Próximo, ya que habitan los territorios de los actuales estados nacionales de Turquía, Siria, Irak e Irán. A grandes rasgos podemos decir que habitan el sudeste de Turquía (Bakur), noreste de Siria (Rojava), oeste de Irán (Rojhelat) y norte de Irak (Başur)^{625 626}.

Su asentamiento en aquella región data de miles de años, llegando hasta la antigüedad, aunque no existe una fecha exacta de su nacimiento como pueblo. En este sentido Pazmiño (2017) sostiene que si bien:

Los kurdos y sus antepasados han habitado el territorio que conocemos hoy con el nombre de Kurdistán desde hace varios milenios. No existe un momento histórico exacto que marque su origen como pueblo y su identificación como kurdos, ya que su identidad se ha ido forjando a través de alianzas y proceso de asimilación entre las tribus que han habitado su territorio desde la edad antigua (p. 39)

Sin embargo, esta población de aproximadamente 40 a 45 millones de personas (Pazmiño, 2017, p. 49)⁶²⁷, tiene un origen común que les provee una identidad. Existe un mito de origen llamado la “leyenda de Kawa” que estaría relacionado a una alianza entre medos, antepasados de los kurdos, y babilonios contra el Imperio Asirio (Pazmiño, 2017). Esta leyenda representa el nacimiento de su identidad como un solo pueblo y de ella proviene una de las fiestas más importantes de su cultura, que es la celebración anual del Newroz (año nuevo) kurdo.

Los especialistas del tema coinciden en que serían “descendientes del Imperio Medo, que dominaba Anatolia y Mesopotamia” (Pazmiño, 2017, p. 39) y que su antigüedad como pueblo se remontaría al “3.000 a.C. en adelante” (Pazmiño, 2017, p. 39), es decir hace unos 5.000 años. En este sentido Albani (2015) sostiene que los kurdos son:

De origen indoeuropeo, habían llegado al sur de Anatolia entre los siglos VI y X antes de Cristo. También se dice que los kurdos habitan la región desde hace 3000 años y algunos autores estiman que su antigüedad en Medio Oriente se remonta a 10000 (p. 30)

Besikgi por su parte sostiene que: “Los medos referidos en La Historia de Herodoto son los kurdos y su país, Media. Herodoto vivió en el siglo V a.C. y menciona frecuentemente a los

⁶²⁵ Los nombres entre paréntesis son palabras en idioma kurdo, mediante las cuales este pueblo nombra a las cuatro subregiones en las que dividen al Kurdistán o Gran Kurdistán y provienen de los puntos cardinales. Tomando a la región del Kurdistán como un todo, ésta se encuentra subdividida en cuatro partes que corresponden, además, a los distintos países en los que está dividida la porción históricamente habitada por el pueblo kurdo. En este sentido Bakur significa norte, Başur se traduce como sur, Rojava sería el oeste, y Rojhelat corresponde al este.

⁶²⁶ Ver mapa 1: Territorio de Kurdistán

⁶²⁷ Ver “La población kurda” de Fondation Institute Kurde de Paris. Disponible en: <https://www.institutkurde.org/info/la-population-kurde-1232550992>



kurdos, especialmente en su primer libro” (2014, p. 1). Es por ello que cuando nos referimos a los kurdos, hablamos de un pueblo milenario, asentado históricamente en la región que hoy ocupan, que ha subsistido a numerosas guerras y anexiones por parte de reinados, imperios, y actualmente, estados nacionales.

Por otro lado, resulta pertinente agregar que este pueblo comparte lenguaje y dialectos propios de la región, ya que hablan: “el kurmanji, el surani, el zaza, el gurani y el hawramani, que se desprenden del árbol indo iranio e iranio, al igual que el farsi, idioma de los persas” (Martorell, 1991, citado en Pazmiño, 2017; Albani, 2015).

Su conflicto actual y su búsqueda de reconocimiento como región autónoma, se inscribe dentro de esta historia milenaria en la región, caracterizada por las conquistas y la asimilación, pero su actual división en estos cuatro países por los que son dominados, tiene su antecedente directo en la modernidad, durante el Siglo XX, luego de la Primera Guerra Mundial, y está vinculado directamente a la decadencia y posterior caída del Imperio Otomano en 1922. Sin embargo, antes de la fragmentación territorial del Imperio Otomano como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, existió una división previa como resultado de la guerra de Chaldirán (1514), entre los Imperios Otomano y Persa; división que se oficializó con el Tratado de Qasr-e Shirin en 1639 (Öcalán, 2008; Besikgi, 2014; Pazmiño, 2017), y dejó a la mayor parte del pueblo kurdo dentro de los territorios de estos dos imperios.

De allí, que resulta importante rescatar dos conceptos expuesto por Carlos Pazmiño referidos a la historia de este pueblo, a los que llama como “cuestión kurda” y “fatalidad histórica” del pueblo kurdo.

Este primer concepto sostiene que la *cuestión kurda* ⁶²⁸ se entiende como un “complejo contexto de dominación que vive el Kurdistan dividido y ocupado” por parte de cuatro países: Turquía, Siria, Irak e Irán, (Pazmiño, 2017, p. 23) en las regiones que esta minoría étnica habita milenariamente.

⁶²⁸ Concepto utilizado también por López Castillo en referencia a la “carencia de un Estado propio para el pueblo kurdo” (2019, p. 65)



Mapa 1: Territorio de Kurdistán o Gran Kurdistán (Fuente: Fondation Institute Kurde de

Respecto al concepto de *fatalidad histórica*, también tomado de Pazmiño (2017), es necesario decir que esto se interpreta como una incapacidad a lo largo de la milenaria historia de los kurdos de mantener una unidad o liderazgo sostenidos en sus reclamos, frente al asedio de los distintos estados nacionales y reinados con los que se enfrentaron por medio de la violencia o que intentaron asimilarlos a otra cultura y lenguajes. Al respecto, considerando que los kurdos son entre otras minorías étnicas, originarios de la región, el autor sostiene que:

Las poblaciones originarias de esta zona de Oriente Medio han vivido desde tiempos remotos procesos constantes de guerra, invasión y ocupación de su territorio de la mano de otros pueblos: asirios, persas, bizantinos, otomanos, europeos. Los kurdos han sufrido una especie de fatalidad histórica que les ha llevado a convertirse en el pueblo sin Estado más grande del mundo, y de la que ha devenido justamente gran parte de su crítica a éste. Con esta idea de fatalidad histórica también me refiero a las escasas posibilidades que han tenido los kurdos para conformar un movimiento de liberación kurdo homogéneo, compuesto un sector de predominancia tribal y uno secular –hegemónico (Pazmiño, 2017, p. 37)

En este mismo sentido se expresa Besikgi, quien explica que una de las características:



de la historia de Kurdistán es la incesante división, la fragmentación y desmembración que han sufrido. Actualmente los kurdos tienen una población de más de 40 millones de habitantes en el centro de Oriente Medio pero no ha sido posible establecer una autoridad central (2014, p. 2)

Hay otras cuestiones a tener en cuenta en la formación actual de los Estados Nación que se encuentran en la región. Por empezar que la Primera Guerra Mundial (1914-1918), involucró al Imperio Otomano en una alianza con el bando perdedor: el Imperio Alemán y el Imperio Astro-Húngaro. Finalizada la guerra, el bloque occidental propuso una serie de tratados como el de Versalles o el de Sèvres a los países perdedores. El marco de imposición del Tratado de Sèvres al Imperio Otomano, por parte de las potencias vencedoras, reforzaba el contexto de abierta decadencia de la administración otomana, en aquel momento. En palabras de Kopel:

Los términos del Tratado de Sèvres eran incluso más ominosos que los del Tratado de Versalles, el cual le permitía a la derrotada Alemania estar, al menos, en control de su economía. Mientras el Gran Visir (Primer Ministro), Ahmed Pasha, planeaba ratificar el tratado, los nacionalistas turcos agrupados en la “Gran Asamblea Nacional”, bajo el liderazgo de un general otomano llamado Mustafá Kemal (más tarde conocido como Atatürk), rechazaron el acuerdo y profundizaron una rebelión armada. Atatürk, quien consideraba los términos del pacto firmado como inaceptables para la conformación de una república independiente y turco-parlante, decidió lanzar una guerra de independencia en todos los frentes, que provocó el retiro de las fuerzas griegas, británicas, francesas e italianas, y culminó, el 1 de noviembre de 1922, con la abolición del sultanato otomano junto a la expulsión del nuevo sultán Mehmed VI y ciento cincuenta oficiales otomanos de Constantinopla, acusados de traidores. (Kopel, 2016, p. 17)

La decadencia del Imperio Otomano, que data del siglo XVIII, provocó que durante su último siglo de existencia este fuera cediendo territorios progresivamente del sultanato a los países de Europa Occidental y Rusia (Rogan, 2016, p. 33), en este sentido el caso otomano no es más que otra muestra del contexto de la época, caracterizado por un creciente colonialismo europeo, representado en un “dominio político de Europa en otros países [que] ya en 1878 abarcaba el 67% del planeta; sin embargo, en 1914 alcanzó el 85%” (Saborido y Borrelli, 2016, p. 39).

Desde el siglo XVIII, hasta desintegración definitiva del Imperio Otomano, luego de la Guerra de Independencia Turca (1919-1922), el pueblo kurdo que en su mayoría se encontraba bajo territorio otomano quedó a merced de los nacionalistas turcos, quienes como facción opositora liderarán la transformación desde un sultanato hacia un Estado Moderno: Turquía.

Es importante comentar que en el Tratado de Sèvres la posibilidad de una región autónoma kurda había sido contemplada en los artículos 62 y 63 de la Sección III (Pérez Sánchez, 2003, p. 228), pero al quedar sin efecto el tratado por no ser firmado por las partes implicadas, este se reemplazará por el Tratado de Lausana (1923). En este sentido, cabe mencionar que la



principal razón de que el Tratado de Sèvres no se firmara tiene vínculo con la posición que sostenían los “Jóvenes Turcos” bajo el liderazgo de Pasha Kemal Atatürk.

Estos “Jóvenes Turcos” provenían de una facción vinculada a ideas nacionalistas que se creó fundamentalmente como una propuesta contestataria a los nacionalismos musulmanes de la época, de esta manera y como opositores al régimen del sultanato, se organizaron bajo la “Sociedad para el Progreso y la Unión” que había sido “organizada por estudiantes de medicina de la Universidad de Estambul” en 1889 (Saborido y Borrelli, 2016, p. 41). Nucleados bajo las ideas de Namik Kemal y financiados por el príncipe Mustafa Fasil Pasha, intentaron asesinar al Sultán en 1892 y conformaron la agrupación de los “Jóvenes Turcos”, lo que los llevó a mantenerse en clandestinidad, desde el intento de magnicidio hasta 1906 (Saborido y Borrelli, 2016). Para 1907 la oposición al régimen del Sultán se nuclea bajo el “Comité para la Unión y el Progreso” donde se buscaba reestablecer la Constitución de 1876, intento que fue duramente reprimido por Abdul Hamid II, sin embargo, el desenlace de este proceso fue la toma de Estambul por parte del ejército de Salónica promoviendo la autoridad política del Comité sin mayores complicaciones y deponiendo al Sultán, quien se exilió, y fue reemplazado por Mehmet V Resad, que guardaba fuertes vínculos con el Comité (Saborido y Borrelli, 2016).

La Guerra de Independencia Turca, terminará por expulsar a todas las tropas europeas del territorio turco y abolirá el sultanato. Sobre la base de aquel triunfo se gesta el nuevo Estado de Turquía que, si bien había tenido algún acercamiento en principio con el pueblo kurdo, termina por fundar un Estado con una fuerte identidad nacional. En este marco se exagera la identidad turca en detrimento de otras que habían convivido bajo el sultanato.

Durante la llamada guerra de independencia turca entre 1919 y 1922 Mustafá Kemal reconoció abiertamente la kurdicidad de las provincias orientales de Turquía, llegando, incluso, a ofrecer su plena incorporación al proyecto nacionalista mediante el establecimiento de un gobierno autónomo. Sin embargo, una vez creada la nueva república y reconocida internacionalmente por el Tratado de Lausana de 1923, para Kemal fue evidente que la idea de una autonomía kurda no constituía sino un obstáculo para el establecimiento de una república moderna y secular basada en un corporativismo estatal acentuado y en una forma peculiar de planeación central de la economía. Para facilitar el desarrollo de un proyecto de esa envergadura la homogeneización de las minorías a la cultura turca era necesaria, es decir, los kurdos debían ser asimilados (Isla Lope, 2019, p. 16)

En este sentido podemos decir que, además de las promesas de los europeos de concederles un territorio autónomo a los kurdos, fueron también los turcos nucleados en el kemalismo y el unionismo⁶²⁹, quienes análogamente utilizaron a los kurdos a cambio de un ofrecimiento de independencia e incluso de las posesiones materiales de quienes expulsaban de tierras otomanas. Si los kurdos luchaban bajo la dirección de los unionistas en contra de algunas minorías étnicas, la promesa era que las posesiones extraídas de los expulsados quedarían

⁶²⁹ Cuando hago referencia a unionismo, al igual que Besikgi, me refiero a los partidarios del Comité del Partido de la Unión y el Progreso.



para que fueran repartidas entre el bando vencedor, los kurdos incluidos. En este sentido Besikgi sostiene que “Los unionistas del Imperio Otomano usaron de manera efectiva a los kurdos, por lo menos a una parte importante de ellos, para eliminar a griegos, pontos, armenios, asirios, caldeos y yezidis” (2014, p. 12).

En este mismo sentido Verrier afirmaba que: “Con la creación de la República en 1923, Kemal Atatürk inició una campaña de limpieza étnica destinada a eliminar a griegos y armenios y a lograr la asimilación de los kurdos” (Verrier, 1995, citado en Stanganelli, 1999)

Si bien los kurdos habían tenido intentos de rebeliones anteriores, su situación empeoró notablemente con la creación del Estado de Turquía, y las ideas kemalistas que lo inspiraron. En este sentido, los Jóvenes Turcos se propusieron la asimilación de todas las minorías étnicas que convivían en aquel territorio, bajo la identidad turca, de esta manera comenzó un proceso de asimilación mediante la violencia. Esta asimilación cultural además venía acompañada de una serie de reformas tendientes a modernizar al Estado, propias del nacionalismo adoptado por los unionistas, en este sentido:

Ataturk se embarcó en una activa campaña de “occidentalización”: cambió el alfabeto (de caracteres árabes a latinos) cerró los tribunales de la sharia (ley islámica), creó un nuevo Código Civil basado en el de Suiza y un nuevo Código Penal cimentado en el italiano, avanzó hacia el voto femenino incluso antes que en diversas partes de Europa (Kopel, 2016, p. 18)

Considerando que nuestro tema de investigación se basa en las desapariciones forzadas producidas en Turquía fundamentalmente a partir de las décadas de 1980⁶³⁰ y 1990, la historia de finales del siglo XIX y principios del XX cobra vital importancia, en razón de que es en este período donde se identifica una marcada tendencia al nacionalismo turco, que se convertirá en el eje central de las políticas de Estado dirigidas hacia las numerosas minorías étnicas que quedan en el naciente territorio nacional turco, a fin de unificar y fortalecer la identidad turca.

II. El Partido de Trabajadores de Kurdistán: la opción revolucionaria frente a la cuestión kurda de Turquía

El Partido de Trabajadores del Kurdistán (PKK) fue fundado en 1978 en Turquía, bajo un lineamiento ideológico marxista leninista, y se mantuvo así hasta los “primeros años del siglo XXI”, momento en que adopta una nueva propuesta programática a la que Abdullah Öcalán llamará “Confederalismo Democrático” (Pazmiño, 2017, p. 25).

Desde el momento de su conformación hasta la adopción del Confederalismo Democrático, este partido obró en consonancia con un objetivo primordial: tener un Estado propio, y otros objetivos de mediano plazo que tenían relación con sus derechos civiles: la posibilidad de poder expresarse en la lengua materna sin miedo a represalias o cargos penales⁶³¹,

⁶³⁰ 1980 es una fecha de importancia para comprender el tema, ya que desde ese año y hasta el 1983, se instaura la tercer y última dictadura que sufrió Turquía.

⁶³¹ Para más información ver “Una lengua materna prohibida” (Albani, 3 de diciembre de 2021). Disponible en: <https://latinta.com.ar/2021/12/03/lengua-materna-prohibida/>



manifestarse en contra de la represión durante las festividades tradicionales, el uso de símbolos, banderas, entre otros. Se puede decir que esto se dio en el marco de:

la consolidación de los Estados por medio de un proyecto nacional, tanto en Turquía (turquicidad) como en Siria (arabidad), [esto] trajo como consecuencia la marginación de la población kurda y su posterior organización en diversos movimientos culturales y políticos que, al contrarrestar dichas políticas estatales, exigieron una serie de derechos y libertades tanto culturales como políticas (López Castillo, 2019, p. 65)

El contexto de creación del PKK fue la antesala del golpe de Estado de 1980 que duró tres años, hasta 1983, y que a corriente de los años inmediatamente anteriores era uno en el que imperaba la violencia política y los intentos de desestabilización a los gobiernos constitucionales por conformaciones de grupos armados y radicalizados (Vaner, 1984). Fueron tiempos de enorme violencia estatal donde los kurdos, entre otras minorías étnicas o ciudadanos que formaban parte de colectivos como el estudiantil o sindical, quedaron en el bando de “enemigo del Estado” bajo una política militar y policial más amplia de “Kontrgerrilla” (contrainsurgencia o contraguerilla) instrumentada por la Agencia Central de Inteligencia estadounidense (CIA) (Vaner, 1984, p. 52).

Es entonces en un marco de profunda violencia política en el que se origina este partido de suma importancia tanto para la escena política turca, como la siria. Esto último sobre todo luego de que comience la Guerra Civil Siria en 2011, momento en el que el partido homólogo del PKK en Siria, el Partido de la Unión Democrática (PYD) formó sus propias guerrillas con principal anclaje en el norte sirio, cerca de la frontera con Turquía, justificando su acción armada en torno a la actuación de DAESH en la región.

Por su parte, Gilberto Conde sostiene que “Un puñado de jóvenes kurdos de Turquía que habían militado en organizaciones revolucionarias anteriores formó el PKK en 1978 y de inmediato empezó a organizar lo que terminaría por convertirse en una rebelión armada” (2018, p. 58). Para 1984, el PKK decide plegarse a la lucha armada mediante la conformación de guerrillas que subsisten hasta el día de hoy.

Por su parte el PKK nace inspirado en el “ascenso de los movimientos de descolonización en todo el mundo” (Öcalán, 2012, p. 7). En este mismo sentido Carlos Pazmiño sostiene que el origen del PKK:

[se] rastrea en la izquierda turca, cercana al marxismo ortodoxo de los años 60 y 70. Como era de esperar, el partido adoptó una estructura y programa típicos de liberación nacional, un partido de cuadros profesionales que lucharía por un Estado para los kurdos. El PKK nació en una época donde la efervescencia de movimientos de liberación nacional, bajo el impulso de las revoluciones de Cuba y Vietnam y la lucha anti colonial en Argelia, influenciaría a muchas organizaciones revolucionarias de países periféricos, coloniales y dependientes, como es el caso de Turquía (2017, p. 38)

La razón de que el mayor líder de este partido, Öcalán, haya buscado una reformulación del mismo en términos ideológicos y programáticos tendiente a incluir nuevos autores y a alejarse de la ortodoxia marxista, tiene que ver estrictamente con las dificultades que resultaron de la escasa o nula posibilidad de negociación con el Estado turco, la enorme



cantidad de bajas tanto de combatientes como de civiles y la posibilidad de plantear una alternativa al pedido secesionista, buscando de esta manera una autonomía territorial, y ya no un Estado independiente. En este sentido:

Esta evolución, transformó al PKK de un partido clásico marxista leninista, una guerrilla de matices “maoístas”, en un movimiento político social transnacional y transfronterizo de carácter ecológico, anti estatista, profundamente comprometido con la liberación de la mujer, elemento aglutinador y fundamental (Pazmiño, 2017, p. 39)

Desde la llegada al poder del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) en 2003, el Estado intentó un acercamiento para resolver la cuestión kurda mediante negociaciones, donde el PKK intentó negociar con el Estado turco mediante altos al fuego unilaterales, propuestos desde la cárcel por Öcalán (López Castillo, 2019). Si bien esto promovió un proceso de negociación, la misma se vio frenada luego de que el AKP perdiera su “mayoría unipartidista” en 2015, de esta manera Erdogan cambió “el curso político” de su partido rompiendo “su alianza con sus votantes kurdos” dando por terminado el proceso de paz y buscando alianzas con sectores ultra-nacionalistas (Çiftçiöğlu, 2021, p. 91).

Luego de un intento de golpe de Estado en el año 2016, Turquía se sirvió de este hecho traumático para “disponer facultades extraordinarias de manera indiscriminada e indefinida” (Çiftçiöğlu, 2021, p. 91) nuevamente los kurdos, entre otros grupos identificados como peligrosos, pasaron a convertirse en una amenaza interna para el Estado.

El estado de emergencia terminó en julio de 2018. Sin embargo, las leyes de contraterroismo aún son utilizadas de manera arbitraria contra opositores del gobierno. Esto es particularmente cierto para los actores políticos kurdos, sobre todo después de que Erdogan se aliara con los ultranacionalistas en 2015 (Çiftçiöğlu, 2021, p. 92)

Nuevamente el Estado turco comenzó a perseguir a opositores políticos del AKP, y hasta el día de hoy se mantiene un discurso que criminaliza a los kurdos relacionándolos al terrorismo para así seguir encarcelando y sometiendo a periodistas, militantes y dirigentes políticos e incluso civiles a procesos judiciales irregulares. Las madres que piden por sus hijos desaparecidos en este caso, son también concebidas como una amenaza para la seguridad interna, quedando expuestas a diferentes tipos de violencia institucional por el solo hecho de protestar.

III. Madres de los Sábados y Madres de la Paz: la sociabilización de la pérdida

Como vimos a lo largo de los primeros dos apartados, la cuestión kurda tiene un pasado e historia milenarios, que en la actualidad se expresa dentro de diferentes movimientos prokurdos con distintas necesidades, capacidad de negociación con los estados, relevancia y formas de hacer política. En el caso de Turquía se destaca la capacidad de movilización y la cantidad de combatientes bajo la órbita del PKK, y la dirección de Abdullah Öcalán, aunque existen también otros partidos políticos en aquel país con reivindicaciones a favor de los



kurdos y otra minorías étnicas como el Partido Democrático de los Pueblos (HDP por sus siglas en kurdo)⁶³².

La década de 1980 se inaugura con una dictadura militar que duró hasta 1983, donde la violencia política se profundizó, y la persecución a los sectores con reivindicaciones variadas que incluían activistas de izquierda, de DDHH, prokurdos, fue mayor. Los organismos encargados de denunciar la desaparición forzada de personas en Turquía, explican que el momento de mayor hostilidad entre el Estado turco y los kurdos fue durante la década de 1990.

En este sentido, no solo se produjeron desapariciones forzadas de personas, sino también detenciones y ejecuciones ilegales, desplazamientos forzados y quema de aldeas completas, empujando a miles de familias kurdas a abandonar sus residencias por la fuerza (Çiftçioğlu, 2021).

Respecto al movimiento de madres, resulta pertinente realizar una distinción entre a las Madres de los Sábados y las Madres de la Paz. Como mencionamos anteriormente, la desaparición forzada se vuelve una práctica generalizada a partir de 1980, y se intensifica, como dijimos durante la década de 1990 en el marco de un “estado de excepción”, esto trajo como consecuencia que un grupo de madres y familiares de personas desaparecidas, en su mayoría kurdos, junto a activistas por los DDHH comenzaron a reunirse de forma silenciosa en la plaza Galatasaray de Estambul cada sábado; de esta manera, 17 años después de la conformación de MPM, en mayo de 1995 estas madres comenzaron a realizar su aparición en la escena pública de Turquía, exigiendo verdad e información respecto al paradero desconocido de sus seres queridos (Alici, 2021). Tal como explica Alici (2021) con el paso del tiempo, en la medida que otros actores (no familiares afectados), se solidarizaron y comenzaron a asistir, se cambió el nombre de “Madres de los Sábados” por “Gente de los Sábados”.

Una treintena de personas asistieron a la primera concentración, incluidas las familias que afirmaron que sus seres queridos fueron detenidos a través de procedimientos extrajudiciales y desaparecidos. El llamado era a reunirse regularmente en sentadas silenciosas para encontrar a las personas desaparecidas. Las reuniones se expandieron cada semana a medida que más familias y activistas de derechos humanos se enteraron de la existencia de las Madres de los Sábados (Alici, 2021, p. 2).

En el caso de las Madres de los Sábados existe un hecho de importancia que propiciará estas reuniones que fue el secuestro, tortura y asesinato de Hasan Ocak, cuyo cuerpo fue encontrado en un cementerio de “no identificados” y cuya autopsia confirmó las sospechas de su familia respecto a las torturas a las que fue sometido luego de su desaparición en marzo de

⁶³² Aunque se trata de un partido legalizado que se ha presentado a elecciones para cargos electivos en numerosas oportunidades, también ha sido blanco de persecución por parte del Estado turco, especialmente luego de las elecciones de junio de 2015. En este sentido se ha detenido arbitrariamente a sus partidarios, se ha sometido a sus dirigentes políticos a juicios irregulares bajo la acusación de vínculos con el terrorismo, se han destituido a diez de once alcaldes que habían ganado estos cargos electivos en 2014, entre otras represalias (Çiftçioğlu, 2021)



1995 (AFN, 2019). En palabras de Çiftçioğlu: “su muerte inició una protesta que resultó ser más resistente que cualquier otra” (2021, p. 97). La madre de Hasan, Emine Ocak se convirtió en una referente de este movimiento.

Por otro lado, están las Madres de la Paz, que se trata de un grupo de madres conformado en 1999, que en su mayoría perdieron algún hijo o hija en el conflicto armado entre las guerrillas del PKK y el Estado turco desde 1990 hasta la actualidad. Pero esta pérdida o duelo no solo implica que el hijo esté desaparecido o haya sido asesinado, sino que también incluye a aquellos hijos que partieron a la montaña para unirse a la guerrilla (Cetinkaya, 2020). En este sentido, es importante tener en cuenta que luego de la captura del líder Abdullah Öcalán en 1999 en un operativo conjunto entre los servicios de inteligencia de Estados Unidos (CIA), Turquía (MIT) e Israel (MOSSAD)⁶³³, el PKK cambia su estrategia política en favor de alcanzar la paz con el Estado:

Con este giro ideológico y político, "paz" (junto con "democracia" y "derechos humanos") se convirtió en una de las palabras más pronunciadas dentro del discurso del movimiento kurdo. Este nuevo contexto impulsó a las Madres de Paz a luchar por un papel más activo y visible a partir de 1999. La unión de los términos "paz" y "madres" en el nombre del grupo se basa en la suposición común que asocia a las mujeres, especialmente a las madres, con la paz y a los hombres con la guerra. Esta poderosa suposición permitiría a las Madres ganar credibilidad a los ojos del público turco, del Estado turco y de la comunidad kurda. Su preferencia por identificarse como una organización por la paz también se inspiró en otros movimientos "madres" de todo el mundo, con los que las Madres por la Paz se han alineado en su búsqueda de solidaridad y visibilidad internacional (Göksel, 2018, p. 2)

Existen según Göksel (2018) dos discursos dominantes respecto a las madres, por un lado, el discurso del Estado que las concibe como “madres de terroristas”, que crían hijos desobedientes (Göksel, 2018; Cetinkaya, 2020), mientras que el movimiento kurdo las representa como “madres de revolucionarios”, y en este sentido la autora sostiene que estas madres han podido forjar una identidad propia, autónoma, corriéndose de estas representaciones de ambos discursos dominantes.

Por otro lado, es importante destacar que estas madres al igual que sus hijos son sometidas a numerosas formas de violencia por su activismo. En este sentido “las "Madres" han denunciado que han sido sometidas a violencia física directa, como gases lacrimógenos, golpizas, detenciones y registros al desnudo” (Cetinkaya, 2020, p. 214).

Las madres de la paz se encuentran entre dos actores que ejercen la violencia, la guerrilla y el Estado, pero al mismo tiempo “las "Madres" se ven a sí mismas como los actores que difunden la empatía y la humanidad, ya que el Estado niega la posibilidad de ver todas las vidas como igualmente vivibles o lamentables” (Cetinkaya, 2020, p. 214). Es decir que existe una búsqueda en la que las mismas exigen a un Estado que niega a un “otro”, en este caso, los kurdos, como ciudadanos con vidas que valen y que merecen ser tratados como sujetos de derecho al igual que el resto de ciudadanos turcos.

⁶³³ Para más información ver Öcalán (2009)



Cuando nos referimos a las Madres de la Paz y las Madres de los Sábados, hablamos activismos de mujeres que se encuentran ante los ojos de la sociedad como “madres de desaparecidos”, en el caso de las primeras esto no solo implica su desaparición a manos del Estado, como en el caso de las Madres de los Sábados, sino que el duelo se extiende también en torno a la decisión de sus hijos de unirse a la guerrilla. Ambos grupos han emprendido la búsqueda de sus hijos desde una organización colectiva, tomando entre otros ejemplos a las Madres de Plaza de Mayo argentinas.

IV. Madres de Plaza de Mayo: un largo camino en la lucha contra la impunidad

El movimiento de DDHH argentino ha sido un ejemplo en el mundo sobre la búsqueda de verdad y justicia, especialmente si nos referimos al terrorismo de Estado (Salinas y Beigel, 2018, p. 72). El caso de las Madres de Plaza de Mayo de Argentina, como advertía Borland (2006) a principio de siglo, se trató de un activismo que “las ha convertido en el movimiento femenino más estudiado y comentado en América Latina durante los últimos treinta años” (p. 130).

En este sentido la bibliografía sobre el tema es vasta e incorpora distintas y variadas temáticas que van desde el rol feminizado del activismo de Madres y Abuelas, pasando por sus vínculos con el Estado argentino, hasta sus estrategias de internacionalización y denuncia en el exterior de los crímenes de la dictadura.

El clima en el que se forma este movimiento, tal como describe Morales, es el de la “faz más intensa de la última dictadura cívico-militar” (2017, p. 37). Es importante mencionar, que, en consonancia con otros autores, Morales aclara que el contexto inmediato al golpe de Estado de 1976, era el de una violencia política creciente. En este sentido, en el periodo previo al golpe, la figura de la represión ilegal quedó fuertemente asociada a la Alianza Anticomunista Argentina o Triple A que estuvo sustentado en su:

su metodología represiva, fundamentada en la crueldad y espectacularidad de los crímenes. Su modus operandi se caracterizó por la inhumanidad en el trato a las víctimas, con el doble objetivo de despojarlas de toda dignidad al corporizar la figura del “enemigo subversivo” y generar el miedo social necesario para el disciplinamiento de la población (López de la Torre, 2020, p. 164)

Sin embargo, López de la Torre advierte que esto ha constituido una sobredimensión de la Triple A como coordinadora de aquellos grupos de derecha que persiguieron y asesinaron a cientos de militantes políticos, al tiempo que explica que existe un reduccionismo “en cuanto a su agenda política, limitada a los designios de López Rega” (López de la Torre, 2020, p. 158). El autor en este sentido propone entender la represión del último período peronista como un entramado complejo de grupos represivos legales e ilegales que no se reduce al accionar de la Triple A (López de la Torre, 2020, p. 159) por el contrario entiende a este grupo paramilitar como “un engranaje más de la maquinaria represiva cuya marcha distó de ser armónica pese a los proyectos comunes” (p. 161). Sin embargo, podemos afirmar que las desapariciones se cometen en un clima de violencia política que tiene a la Triple A como un actor fundamental de aquella represión y estas desapariciones comienzan a multiplicarse una vez instaurada la última dictadura cívico-eclesiástico-militar (Morales, 2017, p. 44).



Este plan de exterminio tuvo una condición fundamental que fue la eliminación física de todo aquel que representara una insurgencia a las condiciones económicas y políticas del momento por lo que se persiguió a todos aquellos que el gobierno militar etiquetó bajo la figura de la “subversión”, en este sentido se buscaba la restauración de “los valores occidentales y cristianos mediante la aplicación del terror y eliminar a todo aquel que tuviera una concepción contraria a esos valores” (Salinas & Beigel, 2018, p. 17). Esto incluía numerosas militancias políticas que iban desde los sectores estudiantiles, sindicales, de la propia institución de la iglesia católica, hasta defensores de DDHH, entre otros grupos perseguidos por la dictadura.

Las desapariciones forzadas de personas y el asesinato a quienes reclamaban mejores condiciones de vida para los sectores trabajadores y la población en general se enmarcaban en la figura de la “subversión” y la “infiltración marxista”⁶³⁴ que refería a “cualquier tipo de conflictividad, descontento y malestar presente en la sociedad” (Ranalletti y Pontoriero, 2020, citado en López de la Torre, 2020), en este sentido:

En el marco de la Guerra Fría en América Latina y Argentina, los escuadrones fueron fuerzas clandestinas que se constituyeron mayoritariamente con policías y militares adoctrinados en la contrainsurgencia y que se caracterizaron por utilizar métodos coercitivos ilegales que destacaron por una crueldad expuesta al público con la intención de que la visibilidad del terror disciplinara a opositores y a la sociedad en general (López de la Torre, 2020: 162)

Esta forma de disciplinamiento de la sociedad, particularmente con la suspensión de todos los derechos mediante el secuestro y la desaparición forzada fue cimentada durante la Segunda Guerra Mundial; el nazismo lo instrumentó con una serie de decretos que respaldaban acciones como la detención y ejecución ilegales, y finalmente fue el decreto “*Nacht und Nebel*” de 1941 con el que se buscó el aislamiento del detenido, negándole información a la familia y conocidos, para trasladarlo a un campo de concentración (Salinas & Beigel, 2018). Luego durante la lucha contrainsurgente en Argelia por parte del colonialismo francés se estableció “la teoría de un “enemigo interno” y de la guerra que se hace en todos los campos” (Salinas & Beigel, 2018, p. 30), es decir, una “guerra total” que fue la escuela de los militares argentinos:

El método de la tortura y la desaparición forzada fue enseñado en la Escuela Militar de París. Allí se dictaban cursos de guerra antisubversiva. Fue allí que los militares argentinos aprendieron los métodos que aplicaron durante la dictadura argentina en todos los niveles (Salinas & Beigel, 2018, p. 37).

Frente a los múltiples casos de desapariciones con la llegada de la dictadura, las madres y familiares emprendieron una búsqueda en soledad que llevó a fracasos individuales, de esta manera y gracias a los lazos de solidaridad que empezaron a generarse entre ellas, comenzaron a reunirse en abril de 1977, donde concurrieron a Plaza de Mayo por primera vez para redactar una carta al gobierno militar y pedir información (Morales, 2015). Estas

⁶³⁴ En este sentido el autor se refiere, citando a Perón, a la infiltración marxista dentro del movimiento peronista



reuniones comenzarán a tener regularidad y a aumentar las concurrentes por lo que para 1979 se constituirían como Asociación Madres de Plaza de Mayo formalmente (Morales, 2015).

Sin embargo, las reuniones de madres, familiares y militantes de DDHH, eran vistas como una amenaza para los genocidas por lo que la represión se profundizó, incluso hacia las madres, y alcanzó su punto culmine con la infiltración del genocida Alfredo Astiz en la Iglesia de la Santa Cruz a mediados de 1977. En aquel lugar se reunían familiares e integrantes de la Iglesia a trabajar en las distintas denuncias que tenían por violación a los DDHH. Producto de las tareas de inteligencia de Astiz se desaparecieron a doce de las personas que allí concurrían, incluidas tres madres Azucena Villaflor, Esther Ballestrino de Careaga y Ana María Ponce de Bianco, y las monjas francesas Alice Domon y Leonie Duquet, que permanecieron, todas ellas, aun desaparecidas (Museo Sitio de Memoria ESMA, s.f.)

Al mismo tiempo resulta pertinente notar que desde período de la dictadura hasta la transición democrática, seguido luego por la consolidación del discurso anti-dictatorial, fortalecido durante los juicios a los genocidas primero y por una serie de políticas públicas por parte del Estado nacional en favor de una reparación a las víctimas del terrorismo de Estado luego, estuvo mediado por una discursividad del “afectado directo” donde las voces de las madres y familiares (se destaca al colectivo de H.I.J.O.S.), fueron progresivamente ganando lugar hasta convertirse en lo que Elizabeth Jelin describe como la “eficacia del familismo y del maternalismo primero, y más recientemente la identificación con la militancia setentista” que a su vez implicó “la relegación o exclusión de otras voces sociales –las ancladas en la ciudadanía o en una perspectiva más universal referida a la condición humana, por ejemplo en la discusión pública de los sentidos del pasado y las políticas a seguir en relación con él” (Jelin, 2017).

Jelin profundiza en esta cuestión, ya que la supresión de la actividad política a través de la represión y la censura de partidos políticos, sindicatos, y organizaciones de la sociedad, además de un marcado discurso familiar donde el régimen militar genocida utilizó referencias constantes a la cuestión familiar y la enfermedad externa que venían a “extirpar” de la sociedad para cuidar los valores “cristianos y occidentales” amenazados por las ideas de izquierda, puso a la familia, y a las madres sobre todo, como las únicas protagonistas con derecho a reclamar; es por ello que esto explica la razón de que las denuncias a la violación de DDHH tuvieran necesariamente que realizarse en términos de parentesco (Jelin, 2017).

Por otro lado, es importante mencionar la cuestión de la “socialización de la maternidad” que implicó que estas madres a través de los vínculos de solidaridad que se establecieron entre ellas comenzaron a enunciarse como madres de todos los desaparecidos, y no ya únicamente de sus propios hijos e hijas, tal como lo describe Morales:

la socialización de la maternidad que llevaron adelante fue un elemento central para la generación de una dimensión colectiva de búsqueda y para la identificación del gobierno como el responsable de las desapariciones. Con este término, las MPM hacen referencia al proceso por el cual comenzaron a demandar ya no sólo por sus



hijos de sangre sino por todos los desaparecidos, constituyéndose en las “madres de los treinta mil” (2017, p. 45)

Para las madres argentinas poder trascender las fronteras nacionales con su denuncia fue un hecho de importancia y esto se puede rastrear en las numerosas estrategias que desarrollaron para poder, no solo pedir respuestas al Estado nacional por el paradero de sus hijos, sino también, llevar su drama personal y colectivo al mundo, mostrando que la dictadura argentina cometía numerosas violaciones a los DDHH dentro del territorio nacional.

En este sentido los trabajos de Laino Sanchis (2020) y D’Antonio (2018) sirven como punto de partida para comprender dichas estrategias. El contexto en el que las Madres comienzan a desplegar esta visibilización internacional se trató de uno en el que “existían redes transnacionales de activistas en derechos humanos con capacidad de circular demandas más allá de los límites nacionales y de ejercer reclamos sobre estructuras estatales y supraestatales” (Laino Sanchis, 2020, p. 5). Por otro lado, este autor que centra su trabajo particularmente en el caso de Abuelas de Plaza de Mayo, explica que en favor de esta estrategia de visibilización las organizaciones se valieron de la ayuda de organismos locales como el Servicio de Paz y Justicia o el Centro de Estudios Sociales y Legales, que facilitaron los vínculos con el exterior para colocar sus denuncias en el ámbito internacional (Laino Sanchis, 2020); de la misma manera las “comunidades exiliares” brindaron ayuda a Madres y Abuelas, al tiempo que respaldaron las denuncias contra el gobierno militar en el exterior (Laino Sanchis, 2020; D’Antonio, 2018).

Reflexiones finales en torno a los lazos de solidaridad y el encuentro de las madres

El encuentro de las madres se produce a partir de un viaje que Nora Cortiñas realiza a Turquía, en representación de Madres de Plaza de Mayo Línea Fundadora, en el marco del rodaje del documental “Pañuelos para la historia” (2015) de los directores Alejandro Haddad y Nicolás Valentini. Aunque existía un acercamiento previo en ocasión de un Foro de la Mesopotamia árabe, al que Nora pudo asistir previo al rodaje (Belauza, 2018).

El trabajo documental posee un enorme valor histórico y académico, ya que este vínculo se encuentra poco estudiado. Esta fue una de las principales razones de la elección del tema de investigación para la postulación de la Beca Interna doctoral de CONICET, que se me fue otorgada.

Durante este encuentro, plasmado en el documental, se puede ver cómo Nora se interioriza respecto a la situación de las desapariciones forzadas de personas en Turquía, en la medida que distintos actores con los que puede reunirse entre ellos familiares, activistas y madres comentan sus situaciones particulares y trayectorias militantes; de la misma manera ella comenta la historia de su hijo Gustavo y cómo se convirtió en una de las MPM. De esta manera se trazan paralelismos en torno al terrorismo de Estado en Argentina y las múltiples formas de opresión que aun hoy se ejercen hacia la población kurda en Turquía (Valentini & Haddad, 2015).

Nora busca por medio de su aprendizaje a lo largo de décadas de activismo como Madre de Plaza de Mayo, impulsar y sugerir ciertas acciones concretas tendientes a institucionalizar el



reclamo. En este sentido, Cortiñas propuso la redacción de un documento que luego llevarían a una oficina de Naciones Unidas en Ankara junto a las madres locales (Belauza, 2018). Además, asiste a la concentración de la plaza Galatasaray donde escucha diversos testimonios de familiares desaparecidos, entre ellos, el de Emine Ocak.

Al igual que las MPM argentinas, las madres kurdas, en su mayoría musulmanas van veladas con un pañuelo blanco en su cabeza, que las distingue de otras mujeres y que se ha vuelto un símbolo en su lucha por la paz (Albani & Haddad, 2014).

Entre las numerosas cuestiones que acercan a estos activismos tanto en Argentina como en Turquía podemos destacar, en primer lugar, la forma en la que han derivado estos activismos que se deslizaron desde la afectación particular de cada madre hacia una socialización de la maternidad y un reclamo colectivo de todas ellas por la desaparición de sus hijos.

Por otro lado, resulta interesante reconocer la similitud en la estrategia de la “performance” callejera que les ha provisto una marcada identidad a las madres en ambos países. Me refiero aquí no solo al uso del pañuelo blanco como símbolo de su activismo, en el caso de Argentina su pañuelo blanco en la cabeza, y en Turquía los velos blancos que acompañan además su identidad como mujeres musulmanas, sino también al uso de las fotos de los detenidos desaparecidos con sus respectivos nombres, en las reuniones de la Plaza Galatasaray y el hecho de presentarse pacíficamente en una plaza pública para mostrar su sufrimiento a la sociedad e interpelar a las instituciones del Estado como responsables de la desapariciones.

Al mismo tiempo, existen diferencias entre estos movimientos que están dadas por las estrategias desplegadas por las organizaciones de madres, donde podemos destacar una distancia entre el pedido de las madres kurdas por la paz y el cese del enfrentamiento armado, al encontrarse estas en un conflicto persistente hasta el día de hoy, en contraste con las MPM en Argentina que buscan justicia por los crímenes de lesa humanidad, objetivo sintetizado en la célebre consigna de “juicio y castigo a los culpables”.

Argentina, desde su retorno a la democracia ha sido un faro y ejemplo mundial en términos de lucha por los DDHH, es probable que esta sea la razón por la que numerosos movimientos de madres y familiares de desaparecidos en distintas partes del mundo, incluido el activismo en Turquía, haya tomado el caso de MPM como modelo a seguir. La investigación en curso me permitió realizar un primer acercamiento al tema de estudio, sin embargo, la influencia argentina en el caso de las madres kurdas será respondido más adelante durante el desarrollo de esta investigación en ciernes.

Referencias

- AFN (24 de marzo de 2019). Las madres de los sábados exigen justicia para Hasan Ocak. *Agencia de Noticias Firat*. <https://anfespanol.com/derechos-humanos/las-madres-de-los-sabados-exigen-justicia-para-hasan-ocak-10409>
- Albani, L. (2015). *Revolución en Kurdistán: la otra guerra contra el Estado Islámico*. Editorial Sudestada.
- Albani, L. (3 de diciembre de 2021). Una lengua materna prohibida. *La Tinta*. <https://latinta.com.ar/2021/12/03/lengua-materna-prohibida/>



- Albani, L. & Haddad, A. (2014). *Kurdistán. Crónicas insurgentes*. Editorial Sudestada.
- Alici, N. (2021, 9 de septiembre). The Saturday Mothers movement in Turkey: 26 year quest for justice and truth. *The London School of Economics and Political Science*. <https://blogs.lse.ac.uk/wps/2021/09/09/the-saturday-mothers-movement-in-turkey-26-year-quest-for-justice-and-truth/>
- Alpkaya, G., Altıntaş, İ., Sevdiren Ö., Ataktürk Sevimli, E. (2013). *Enforced Disappearances and the conduct of the Judiciary*. Truth Justice Memory Center Hafiza Merkezi. <https://hakikatadalethafiza.org/en/publications/enforced-disappearances-and-conduct-judiciary>
- Belauza (2018, 7 de noviembre). Pañuelos para la historia: un compromiso que trasciende de fronteras. *Tiempo Argentino*. <https://www.tiempoar.com.ar/espectaculos/panuelos-para-la-historia-un-compromiso-que-trasciende-fronteras/>
- Besikgi, I. (2014). Los kurdos en Oriente Medio. En M. Ferez Gil [comp], *Estos son los kurdos – Análisis de una Nación* (pp.1-30). Editorial Porrúa.
- Borland, E. (2006). Las Madres de Plaza de Mayo en la era neoliberal: ampliando objetivos para unir el pasado, el presente y el futuro. *Colombia Internacional*, (63), 128-147.
- Cetinkaya, H. (2020). Mothers as the middle-ground between the Mountain and the State. *Journal of International Women's Studies*, 21(7), 207-224. <https://vc.bridgew.edu/jiws/vol21/iss7/15/>
- Çiftçioğlu, K. (2021). ¿Cómo contamos historias duras en tiempos difíciles?. En Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, *Resistencia civil contra los autoritarismos del siglo XXI - La defensa de los derechos humanos en el Sur Global* (pp. 87-122) Siglo Veintiuno.
- Conde, G. (2018). La construcción de la utopía anticapitalista por las rebeliones kurda y zapatista. *Revista CoPaLa. Construyendo Paz Latinoamericana*, (6), 55-65. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=668170993004>
- D'Antonio, D. (2018). Redes de denuncias políticas y jurídicas por violaciones a los derechos humanos en el plano internacional: el rol de las Madres de Plaza de Mayo (Argentina, 1976-1983). *Travesía (San Miguel de Tucumán)*, 20(2), 15-44. <http://ref.scielo.org/3wpvjq>
- Göksel, N. (2018). Losing the One, Caring for the All: The Activism of the Peace Mothers in Turkey. *Soc. Sci.*, 7(10). <https://doi.org/10.3390/socsci7100174>
- Isla Lope, J. (2019). La vinculación histórica de la cuestión kurda con el Orden Mundial: del Tratado de Sèvres a la Pax Americana. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 27, 11-23. <https://doi.org/10.15366/reim2019.27.002>
- Jelin, E. (3 de agosto de 2017). Las luchas por la legitimidad de la palabra. *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/las-luchas-la-legitimidad-la-palabra/>
- Kopel, E. (2016). *La disputa por el control de Medio Oriente*. Editorial Universitaria Villa María EDUVIM
- Laino Sanchis, F. A. (2020). Salir al mundo en tiempos de dictadura: Abuelas de Plaza de Mayo y las redes transnacionales de derechos humanos (1977-1983). *Quinto Sol*, 24 (1), 1-22. <http://dx.doi.org/10.19137/qs.v24i1.2314>
- López Castillo, V. M. (2019). La conformación del movimiento cultural y político kurdo en Turquía y Siria: algunas dinámicas transfronterizas. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 27, 64-83. <https://doi.org/10.15366/reim2019.27.005>
- López de la Torre, C. F. (2020). La Alianza Anticomunista Argentina. Análisis de su trayectoria y articulaciones represivas. *Estudios Sociales Del Estado*, 6(12), 155-193. <https://doi.org/10.35305/ese.v6i12.233>



- Morales, V. (2015). La subversión del grito. Repensando la emergencia de las Madres de Plaza de Mayo. *Mora*, (21), 37-61.
- Morales, V. (2017). Escisión y dos modos de ser "Madres de Plaza de Mayo": tensión y complejidad en la socialización de la maternidad. *Revista interdisciplinaria de estudios de género de El Colegio de México*, 3 (6), 36-68. <https://doi.org/10.24201/eg.v3i6.140>
- Museo Sitio de Memoria ESMA. (s.f.). 8 Mujeres. <http://www.museositioesma.gob.ar/item/8-mujeres/>
- Öcalán, A. (2008). *Guerra y paz en el Kurdistan. Perspectivas para una solución política de la cuestión kurda*. International Initiative Freedom for Abdullah Öcalan – Peace in Kurdistan.
- Öcalán, A. (2012). *Confederalismo Democrático*. International Initiative Freedom for Abdullah Öcalan – Peace in Kurdistan
- Pazmiño, C. (2017). *Kurdistan desmantelando al Estado desde el Confederalismo democrático*. Pensamiento & Batalla.
- Pérez Sánchez, G. A. (2003). Ocho décadas de «cuestión kurda» (1923-2003): Un foco de tensión en el Medio y Próximo Oriente. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, (Extra 1), 225-236. <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/view/CHCO0303220225A>
- Rogan, E. (2016). *La caída de los otomanos – La Gran Guerra en el Oriente Próximo*. Crítica.
- Saborido, M. & Borrelli M. (2016). *Historia del fundamentalismo islámico desde sus orígenes hasta el ISIS*. Biblos.
- Salinas, P. G. & Beigel, V. L. (2018). *El delito de la desaparición forzada en la Argentina entre 1976 y 1983*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Stanganelli, I. C. (1999). Conflictos internacionales: la cuestión del Kurdistan. *Relaciones Internacionales*, 8 (16). <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1758>
- Valentini, N. & Haddad, A. (2015). *Pañuelos para la historia* [película-documental]. Inanna – Cine Aparte.
- Vaner, S. (1984). Estado, sociedad y violencia política en Turquía (1975-1980). *Revista de Estudios Políticos*, (42). 33-70. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=26812>



El rol de la República Popular China en la carrera por asegurar cadenas de suministro: el caso del litio argentino

Pallares Andiarena, Sebastián

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Humanas.

Abstract:

Si bien la evolución de las dinámicas internacionales de ciencia y tecnología ha logrado mejorar el bienestar de la sociedad y promover la interconectividad entre diversos actores, también ha generado nuevos desafíos para la sociedad internacional. Problemáticas globales como el cambio climático, las pandemias y el hambre, se suman a la emergencia de un sexto paradigma tecno-económico y a la competencia sistémica por el desarrollo de infraestructuras, que están impulsando una reconfiguración global de poder y de alianzas y creando nuevos campos de disputa entre las naciones, particularmente en los planos científico-tecnológicos y el desarrollo y control de las cadenas productivas de energías de transición. Una de las protagonistas de esta competencia sistémica es la República Popular China (RPCCh) quien ha ascendido a gran potencia en el transcurso del siglo XXI. A lo largo del nuevo milenio, pero especialmente desde hace una década, la RPCCh ha buscado expandir su influencia en el sistema internacional, acorde a su rápido crecimiento y ascenso, implementando vastas políticas de cooperación internacional en varios ámbitos, entre ellos, en el científico-tecnológico y el infraestructural. Así, el presente trabajo tiene como objetivo general analizar la megainiciativa infraestructural lanzada por China conocida como la “La Nueva Ruta de la Seda” (NRdS), y su vinculación con la industria litífera en la cual coopera con Argentina.

I. Introducción

Gilpin (1981) ha argumentado que las tasas diferenciales de crecimiento son claves para entender la transformación en el sistema internacional, y la precondition necesaria para la alteración yace en el desequilibrio entre el sistema existente y la redistribución de poder hacia los actores que se benefician a partir de una modificación sistémica. Las relaciones de fuerzas sistémicas han evolucionado en las últimas décadas: las innovaciones en materia militar, tecnología y económica suscitadas en la República Popular China (RPCCh) han dado lugar a un nuevo escenario geopolítico multipolar (Merino, 2024). En vista de las variaciones en las relaciones de poder y la emergencia de una nueva competencia entre la triada conformada por Estados Unidos, China y la Unión Europea, el control sobre las infraestructuras y su instrumentalización geopolítica se están volviendo cada vez más disputadas (Abels, Bieling, 2022a).

La industria manufacturera según Farell y Newman (2019) depende de grandes cadenas globales de valor (CGV) que por su entrelazamiento producen, en su seno, estructuras de poder asimétricas creando una “interdependencia armamentizada” donde



algunos Estados pueden ejercer influencia coercitiva sobre otros para explotar vulnerabilidades, impulsar cambios jurisdiccionales que beneficien al estado central y asegure mediante el control de las infraestructuras productivas el desarrollo económico y social de otras naciones. Al mismo tiempo, los prospectos de transferencia tecnológica, y la difusión de dichas capacidades entre los países es uno de los elementos que explican la distribución de poder asimétrica.

Las infraestructuras se materializan como una de las dimensiones claves para la competencia por la creación de CGV. Estas se hacen presentes en la carrera global entre Estados por dominar las tecnologías impulsadas en el marco del nuevo paradigma tecno-económico⁶³⁵ (PTE) y las diversas instancias de agregación de valor que lo envuelven. Este cambio de paradigma transforma la economía y la sociedad, y trae consigo nuevas combinaciones científico técnicas, e institucionales que se traducen en ventajas económicas, políticas y militares (Pérez, 2010).

Uno de los ejes principales de cambio tecno-económico son las tecnologías de transición energética (TE), especialmente las energías renovables (ER), el desarrollo de tecnologías de baja emisión de carbono y el uso de nuevos minerales y recursos que requieren producir estas nuevas tecnologías (Carrillo, 2018; Hurtado y Souza, 2018; Perez, 2010), con un importante foco en el litio como insumo insustituible para la producción de baterías de ion-litio, principal tecnología de almacenamiento energético y clave para el desarrollo de la industria automotriz de vehículos eléctricos, las energías eólica y solar

La lucha entre las potencias globales por dominar el mercado de las ER y su posterior aplicación en las industrias de la electromovilidad y la generación de energía gesta una importante reconfiguración de poder que involucra diversos aspectos, que van desde el desarrollo de la I+D (Barberón, Colombo, 2024), hasta el control de los recursos naturales estratégicos como las fuentes de energía y los minerales necesarios para la transición (Escribano, 2022). En otras palabras, el desarrollo tecnológico y la gestión de los recursos se constituyen en el epicentro de las pujas políticas del siglo XXI.

Al mismo tiempo, se gesta entre los estados una carrera por el control de las cadenas de suministro de las CGVs, por un lado, y el desarrollo tecnológico por el otro. Esta TE tiene como una de las características principales entonces estar motivada no solo por la emergencia climática, sino también por un conjunto de políticas públicas e intereses estatales (Barberón, Colombo, 2022).

⁶³⁵ “Un paradigma tecnoeconómico es, [...] el resultado de un complejo proceso de aprendizaje colectivo articulado en un modelo mental dinámico de prácticas óptimas económicas, tecnológicas y organizativas para el período durante el cual una revolución tecnológica específica es adoptada y asimilada por el sistema económico y social. Cada PTE combina un conjunto compartido de percepciones, prácticas y direcciones de cambio. Su adopción permite alcanzar el máximo de eficiencia y rentabilidad, y su difusión facilita la comprensión mutua entre los diferentes agentes que participan en la economía, desde los productores hasta los consumidores. (Pérez, 2005)”



La emergencia de estas nuevas tecnologías, enmarcadas en la transición del actual PTE, genera una competencia endógena en las vastas esferas sociales, productivas e institucionales que cambian a diferentes ritmos (Pérez, 2004). Las fuerzas productivas que están a la vanguardia de este cambio tecnológico y entre ellas y particularmente la RPCh les dan un fuerte componente estratégico a las estrategias de inserción económica a lo largo de las CGVs (Serbin, 2022). Schulz (2023) y Myers, Melguizo y Wang, (2024) determinan que la estrategia de la potencia asiática que estructura la acción del país con América Latina (AL) tiene como foco principal asegurar el suministro de materias primas y recursos estratégicos que China posee en limitadas cantidades y son fundamentales para seguir desarrollando las nuevas tecnologías de TE.

La creación de grandes obras de infraestructura o megaproyectos⁶³⁶ relacionadas con las ER ya no implica sólo estrategias de despliegue material y control territorial (Talledos, et al., 2020), sino también aspectos esencialmente vinculados al desarrollo productivo del primer eslabón de las cadenas globales de valor vinculadas⁶³⁷, que involucran tanto a estados como entes privados y son importantes anclas para el posterior avance del sistema capitalista a lo largo y ancho del espectro espacio-temporal (Abels, Bieling, 2022b). En este marco, la competencia entre las potencias se inscribe como una carrera industrial tecnológica (Merino, 2022).

El sostenido crecimiento económico de la RPCh le ha permitido repensar su estrategia de inserción desde una que le permite alcanzar sus objetivos económicos, hacia una que le permite hacer de su poder económico un instrumento para lograr ejecutar su política exterior y geopolítica (Abels, Bieling, 2022b; **Rodrigues, 2020**). En este marco es inevitable entonces comprender que el avance geopolítico chino incorpora elementos geoeconómicos relevantes, cuyo objetivo principal es, para Blackwill y Harris (2016; 20), “el uso de instrumentos económicos para promover y defender los intereses nacionales y producir resultados geopolíticos beneficiosos; y los efectos de las acciones económicas de otras naciones en los objetivos geopolíticos de un país”.

Estos instrumentos se han materializado a partir de las diversas iniciativas globales que emprende la RPCh. La Ruta de la Seda nacida en 2013 a manos de Xi Jinping fue el puntapié inicial que necesitó china para salir al mercado internacional como proveedora de capitales para la construcción de grandes proyectos infraestructurales y promotora desde 2017 de la divulgación de nuevas tecnologías para el fomento de las ER. Dentro de la RPCh los Planes de acción para el Desarrollo de la Energía Automotriz del 2017, la Hoja de Ruta de Tecnología De Ahorro de Energía y Vehículos Eléctricos de Nueva Energía y el Plan de Desarrollo Industrial Para Vehículos Eléctricos, han logrado movilizar las fuerzas de

⁶³⁶ “Pensar el megaproyecto lleva a no solamente considerarlo como obras, megaobras, megaingeniería, sino como un proceso espacio-temporal que realmente trasciende diversas escalas políticas de actuación, consecuencias sociales y ambientales” (Talledos, Camacho y Sandoval 2020: 18).

⁶³⁷ China domina la producción de un conjunto de tecnologías de TE (paneles fotovoltaicos, turbinas eólicas, baterías y electromovilidad) y el procesamiento de sus principales cadenas de suministro de minerales a nivel global (litio, níquel, cobre, cobalto, tierras raras) (IEA, 2022; CEPAL, 2023; UNCTAD, 2023).



producción interna hacia el mercado de las tecnologías de TE. Y, en cuanto a políticas públicas de carácter internacional refiere, el lanzamiento de la Ruta de la Seda Verde, la Asociación Energética de la Ruta de la Seda y el New Infrastructure Plan han consolidado nuevas y mayores vías de financiamiento internacional para la construcción de mega infraestructuras energéticas.

Es importante además traer a colación cómo las diversas iniciativas chinas generaron respuestas a nivel sistémico, impulsando a los Estados Unidos y a la Unión Europea a desarrollar planes de acción a nivel doméstico e internacional para poder competir con la RPCh.

Desde el Departamento de Energía norteamericano se publicó el informe “America’s Strategy to Secure the Supply Chain for a Robust Clean Energy Transition” dando a entender la compleja situación a la que se enfrenta el país a la hora de conformar las CGV y cadenas de suministro en torno al litio (DOE, 2022). Bajo la administración Biden también se lanzaron el Plan Nacional para Baterías de Litio (2021-2030), se sancionó la “Ley de Reducción de la Inflación”⁶³⁸ (conocida como IRA por sus siglas en inglés), la “Ley Chips y Ciencia” y la “Ley Bipartidista de Empleo e Inversión en Infraestructura”, cuya importancia combinada radica en una inversión por parte de Estados Unidos de un número cercano a los 2 billones de dólares (U.S. Congress, 2021, 2022a, 2022b)⁶³⁹.

Por parte de la Unión Europea, se puede observar una estrategia industrial que busca promover el desarrollo de las capacidades productivo tecnológicas y consolidar nuevos mercados para la importación de minerales litíferos para la producción de baterías. Se aprobaron en 2023 la “Ley Europea de Materias Primas” y el “Reglamento Europeo de Baterías” en pos de consolidar la autosuficiencia en la producción de baterías para el año 2025 (Barberón, Pallares, 2024).

El litio se convierte así en una unidad de análisis importante, ya que demuestra cómo la TE y las tecnologías de las ER impulsadas por las grandes potencias afectan a las regiones que cuentan con los recursos naturales y mineros y condicionan su desarrollo e inserción dentro de las CGV. En este sentido, en el presente artículo se pretende comprender la estrategia geoeconómica⁶⁴⁰ de la RPCh y su efecto en Argentina⁶⁴¹ en particular y América Latina en

⁶³⁸ La IRA establece entre sus cláusulas crediticias la obligatoriedad de que los componentes de las baterías y vehículos producidos contengan porcentajes mínimos de minerales procesados en países aliados con los que EE.UU. se tenga un tratado de libre comercio (The White House, 2023) el cual beneficia a Chile como mercado abastecedor de litio para las plantas productoras de baterías en Estados Unidos..

⁶³⁹ IRA (Inflation Reduction Act): Aproximadamente 370 mil millones de dólares destinados a iniciativas de energía limpia y clima. CHIPS and Science Act: Aproximadamente 280 mil millones de dólares enfocados en la industria de semiconductores y la investigación científica. BIL (Infrastructure Investment and Jobs Act): Aproximadamente 1,2 billones de dólares para inversiones en infraestructura.

⁶⁴⁰ La geoeconomía esencialmente combina la lógica de la geopolítica con las herramientas de la economía, mirando las acciones y opciones económicas de un Estado como incorporadas a realidades más amplias del poder estatal” (Blackwill y Harris, 2016, p. 24).



general, a partir de un acercamiento metodológico cualitativo, basado en la revisión de literatura de la materia, documentos oficiales y organismos gubernamentales y no gubernamentales.

II. China como líder en la industria de las tecnologías de transición y sus vínculos con América Latina

Dentro de las tecnologías de transición, la industria del litio cuenta con una red de producción global que involucra una multiplicidad de procesos de innovación e industrialización que van desde la extracción del mineral por medio de grandes obras de infraestructura, la refinación del litio y su posterior conformación en carbonato e hidróxido de litio, la elaboración de materiales químicos específicos cátodos-ánodos, la producción física de las celdas electroquímicas y la fabricación de baterías ion-litio para su posterior utilización en industrias de la electromovilidad o almacenamiento de ER.

A lo largo de esta cadena de valor, hay una multiplicidad de competidores, entre ellos los Estados Unidos, Hungría, Polonia, Corea del Sur, Japón y Alemania (Yu, Sumangil , 2021), pero China se destaca con casi el 80% de la producción global total de baterías de ion-litio⁶⁴².

El dominio de la RPCh en la producción de baterías se traduce también al dominio en las inversiones en la extracción del recurso minero, con Tiaqui Lithium y Gangfeng Lithium minando el 50% del litio alrededor del mundo, Mientras que Australia con Albermale mina alrededor del 30% del litio y la empresa chilena SQM (Sociedad Química y Minera de Chile) una cifra similar (Hablemos-Minería, 2022).

El alcance chino por sobre la industria litífera se ha hecho claro en los últimos años, pero es fruto de la constante inversión e innovación tecnológica en bienes industriales intensivos en conocimiento, así como el temprano reconocimiento de la importancia de las tecnologías de TE en el doceavo Plan Quinquenal presentado por Hu Jintao en 2011. En el catorceavo Plan Quinquenal las tecnologías de las ER fueron declaradas estratégicas, y se puso a la innovación tecnológica como uno de los principales vectores de crecimiento económico, buscando la autosuficiencia tecnológica sustituyendo importaciones y haciendo foco en reforzar su mercado interno (Liu, Gonzales, 2021). Respaldados por el plan “Made in

⁶⁴¹ La región latinoamericana tiene grandes potencialidades productivas pues concentra el 56% de los recursos litíferos y 47% de las reservas mundiales. Alrededor del 80% de estos recursos se encuentran en salares ubicados en Argentina, Bolivia y Chile que juntos forman el “triángulo del litio”, cuyos depósitos minerales permiten menores costos operativos y mayor factibilidad de extracción frente a otros tipos de yacimientos. Actualmente la producción Argentina de litio tiene una cuota del 5% en el mercado mundial (USGS, 2024; CEPAL, 2023).

⁶⁴² En febrero del 2021, la RPCh producía el 79% del total de las baterías, seguido por Estados Unidos con un 6.2%, Hungría con un 4%, Polonia con un 3.1% Corea del Sur con un 2.5% y Japón con un 2.4%. Los demás estados cuentan con una producción menor al 1.5% del total (Yu, Sumangil , 2021),



China 2025” y “China Standards Plan 2035”, el Partido Comunista Chino (PCCh) y las empresas chinas crearon un marco que permite las inversiones a gran escala e impulsa a China hacia una nueva ola de innovación.

Las autoridades del PCCh además han publicado sucesivos documentos que actualizan los lineamientos originales de la Ruta de la Seda (RDS) para adaptarla a las nuevas tecnologías de TE. Lanzaron en 2017 la “Ruta de la Seda Verde” vigorizando el nuevo enfoque paradigmático en las ER y en 2022 relanzaron la iniciativa a partir de la concreción de medidas sectoriales en energía, infraestructura, industria, ciencia y tecnología y destacando el lugar que ocupa el estado chino y las empresas en el extranjero.

Asimismo, recientemente, desde el PCCh ha nacido el “New Infrastructure Plan” como una nueva forma de integrar los programas domésticos de ciencia, tecnología y desarrollo industrial con el objetivo de conformar una “nueva ola de desarrollo” que dinamice la economía del país. Esta “nueva infraestructura” impulsa a las empresas a innovar en sus equipamientos infraestructurales, la extracción de materias primas, la producción de tecnologías y consigo una diversificación de los proyectos de la Franja y la Ruta en el extranjero (Melguizo, et al., 2024).

A su vez, en la quinta sesión del XIII Congreso Nacional del Pueblo se puso como objetivo el fortalecimiento del liderazgo en innovación y la estabilización de las cadenas industriales y de suministro, así como la construcción de laboratorios nacionales para avanzar en ciencia y tecnología con foco en fortalecer y reponer CGV en industrias claves mediante la colaboración y participación con la comunidad científica internacional⁶⁴³. El control de la RPCh sobre los insumos de muchas tecnologías de energía limpia no se limita a su destreza minera, sino que se extiende al procesamiento científico-tecnológico y refinado de dichos minerales críticos, lo cual se traduce en poder geopolítico y económico real (Bordoff, O’Sullivan, 2022).

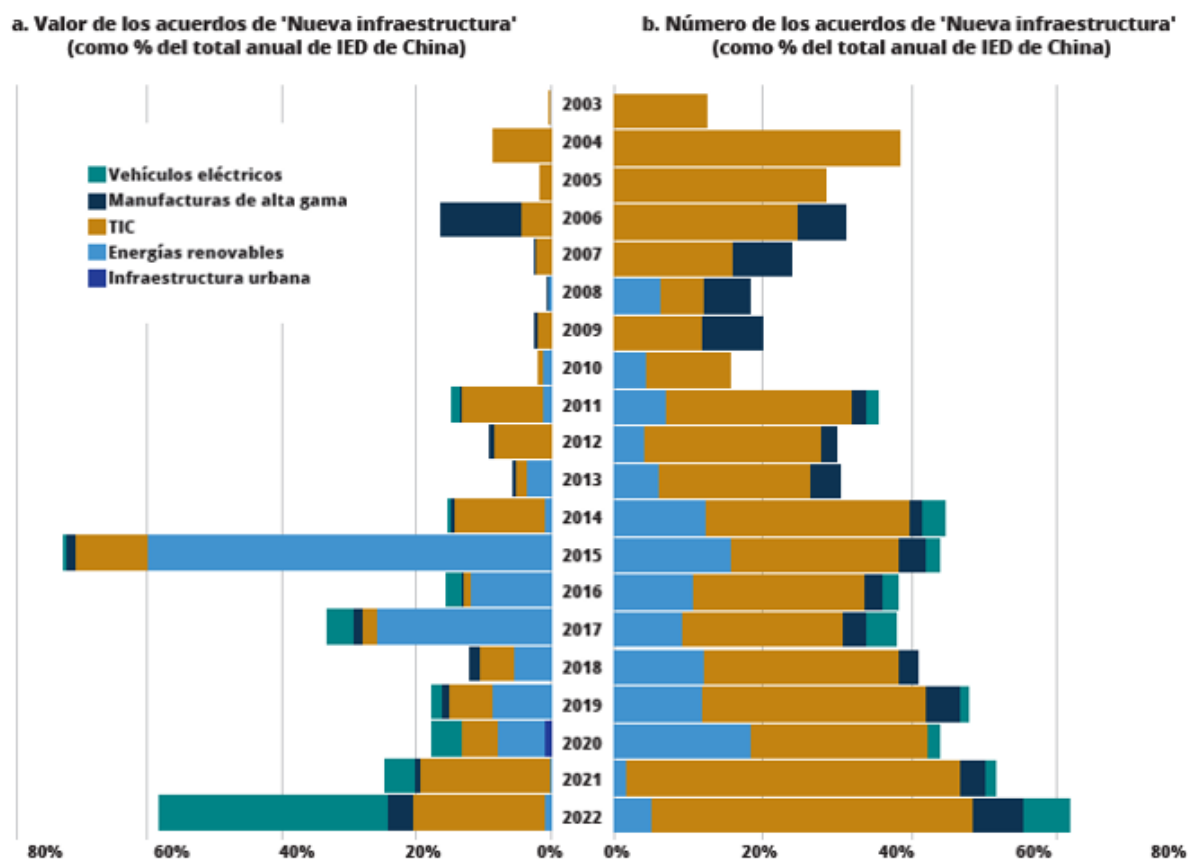
En este contexto, desde principios del siglo XXI, los países de América del Sur adquirieron una gran importancia para la RPCh como proveedores de diversos commodities, pero también como destino de inversiones, préstamos de empresas e instituciones bancarias para desarrollar sectores relacionados con la producción, transporte y posterior exportación de estos bienes (Gonzales Jauregui, 2024).

⁶⁴³ “ (两会受权发布) 政府工作报告”, 新华社, 2022年3

月. http://www.news.cn/2022-03/12/c_1128464987.htm



Grafico 1: IE china en industrias de "nueva infraestructura", 2003-2022



En la corriente década, como parte de la política energética e industrial emprendida por la RPCh desde el onceavo Plan Quinquenal, el interés del estado se ha diversificado y recalibrado, y sus estrategias se orientan a la adquisición de minerales críticos para asegurar las cadenas de suministro de ER, ampliar el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), los vehículos eléctricos, y la infraestructura urbana (Jauregui, 2014; Myers, Melguizo, Wang, 2024).

Este cambio en la estrategia de inserción de la RPCh en AL se puede identificar en la propia literatura y desarrollo chino, y se refleja en el *Gráfico 1*. Allí queda claro que los rubros priorizados por la RPCh después de años de innovación y desarrollo científico tecnológico pasaron a ser aquellos vinculados con autos eléctricos, paneles solares, baterías, digitalización, telecomunicaciones, Fintech, electrificación e inteligencia artificial.

Como comprueba el *Gráfico 1* los acuerdos de “nueva infraestructura” firmados en AL acaparan desde 2014 una porción cada vez más significativa de todos los acuerdos, llegando a representar al menos el 40% de la totalidad de los acuerdos firmados entre los países latinoamericanos y la RPCh. Si bien el número de acuerdos crece de manera voluminosa, es interesante recalcar que tanto las “nuevas infraestructuras” como las



“tradicionales”⁶⁴⁴ son complementarias, y no significan un reemplazo de las nuevas iniciativas, por las ya presentes sino más bien una profundización.

En este contexto de relocalización de capitales chinos a actividades de extracción de minerales críticos para la TE, en algunos casos se han desarrollado mediante la llegada de nuevas inversiones, pero otros mediante la adquisición o fusión (de tipo *Brownfields*) de empresas ya instaladas (Jauregui, 2024) -como sucedió en el caso del Lago Salado de Litio Tres Quebradas (3Q) cuya operación fue comprada en las instancias finales a una empresa canadiense (Pallares, 2024).

Las inversiones suscitadas en el marco de la búsqueda de extracción de recursos minerales se han convertido en obras de mega infraestructura o megaproyectos (Talledos, et al., 2020) que son figuras emblemáticas del capitalismo contemporáneo, que involucran no solo infraestructura, sino inversiones, cálculos, trabajadores, técnicas, complejos científico-tecnológicos, universidades, políticos e ideas económicas determinantes. Al mismo tiempo, estos megaproyectos se vinculan no solo a la economía globalizada y financiarizada, sino en muchos casos a la economía verde, con un gran foco en las tecnologías de transición, la minería de litio y la instalación de capacidad de generación de ER (Fernández, et al., 2022).

III. Argentina en el mercado internacional de litio: el rol de la RPCh en su territorio

Argentina logró alcanzar el segundo lugar a nivel mundial en términos de recursos litíferos identificados gracias a posicionarse como el primer destino de inversiones en exploración minera durante los últimos años (Secretaría de Minería, 2019). Ahora bien, la relación entre las reservas⁶⁴⁵ y los recursos⁶⁴⁶ litíferos en Argentina es relativamente baja comparándola con Australia y Chile –exportadores N°1 y N°2 de espodumena⁶⁴⁷ carbonato de litio– donde la explotación del recurso es económicamente más factible lo que le da a Argentina la posibilidad de seguir incrementando la cartera de proyectos (Poveda Bonilla, 2021).

En un contexto de disputas geopolíticas entre los grandes fabricantes de baterías de litio, y la expansión de grandes proyectos de infraestructura extractiva, Argentina no ha definido aun al litio como un recurso estratégico. Así, la minería de litio cae bajo la jurisdicción de cada provincia⁶⁴⁸ y recibe una serie de beneficios económicos, ambientales y jurídicos otorgados por la Ley de Inversiones Mineras (24.196) y el Código de Minería (Barberón, 2022; González Jauregui, 2024).

⁶⁴⁴ Haciendo referencia a aquellas utilizadas para practicar extractivismo.

⁶⁴⁵ Las reservas son una subcategoría de los recursos y representan aquella parte que puede ser extraída de manera económicamente viable con la tecnología disponible y bajo las condiciones económicas actuales.

⁶⁴⁶ Los recursos son la cantidad total de un mineral o material disponible en la Tierra, independientemente de si es económicamente viable extraerlo en el presente

⁶⁴⁷ La espodumena es un mineral que contiene litio, el cual se procesa para producir concentrado de litio.

⁶⁴⁸ Determinada por el Artículo 124 de la Constitución Nacional Argentina.



El gobierno nacional ha permitido a las provincias de Catamarca, Salta y Jujuy, quienes cuentan con más de 870.000 hectáreas disponibles para la explotación de litio, negociar bilateral y directamente con empresas transnacionales y estados. En este orden, firmas extranjeras de Australia, Canadá, la RPCh, Corea del Sur, Estados Unidos, entre otros, han invertido en proyectos de litio en las provincias argentinas.

Actualmente, en la República Argentina, se encuentran en operación tres proyectos de extracción litífera, dos ubicados en Jujuy, Sales de Jujuy S.A cuyos capitales provienen en un 66.5% de la empresa Arcadium Lithium de Norteamérica, en un 25% de la empresa Japonesa Toyota, y el proyecto Cauchari Olaroz de la empresa Minar EXAR, con capitales mayoritariamente chinos (47%) y canadienses (45%); ambos proyectos cuentan con un accionar del 8.5% de la empresa pública Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE); y en la provincia de Catamarca opera el proyecto Fénix bajo la empresa Minera del Altiplano S.A, cuyos capitales se componen enteramente por la empresa Arcadium Lithium nuevamente.

Es así que, en un escenario donde prima la geoeconomía, el control del *know-how*, las patentes, el procesamiento y la industrialización (González Jauregui, 2024), la implementación de políticas públicas domésticas para fomentar el desarrollo de tecnologías de TE y donde además se atestigua una puja geopolítica por el control de las CGV, la posición de la que goza Argentina en el mercado de exportación de litio es central.

Como fue posible observar en el *grafico 1*, el patrón de las inversiones chinas se recalibró hacia los sectores extractivo-estratégicos con un predominio en las fusiones y adquisiciones, que representaron aproximadamente entre el 2020 y el primer cuatrimestre de 2023, 1.700 millones de dólares y una participación de empresas chinas en 14 de 50 proyectos mineros (González Jauregui, 2024). Al mismo tiempo, estas empresas cuentan con financiamiento provisto por bancos del propio país, entre ellos el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China, además de instituciones financieras de desarrollo, a los cuales las empresas pueden acceder porque los sectores en los que operan (energía e innovación) fueron considerados como estratégicos por el estado chino en su último plan quinquenal (González Jauregui, 2024).

El litio localizado entre Catamarca, Salta y Jujuy se convierte en un factor determinante para comprender las dinámicas actuales de la industria en el país. La explotación de litio en suelo argentino se encuadra en la existencia de un marco jurídico que provincializa los recursos naturales al mismo tiempo que vacía las arcas públicas provinciales, y alienta una competencia fiscal y legislativa ambiental entre los actores subnacionales para generar las condiciones más atractivas para captar capitales de las empresas (Slipak, Reveco, 2020). Como señala Stella Juste (2017):

Existen múltiples motivos por los cuales los inversores asiáticos han puesto la mirada en las reservas jujeñas y algunos de ellos han apostado a Argentina. Por un lado, razones de índole externo [regionales] que tienen que ver con que la explotación del litio a privados no está autorizada en Bolivia, dada la política nacionalista de los



recursos naturales impulsada por la gestión del presidente Morales; Chile por su parte, no entrega más concesiones de litio a empresas privadas desde 1979. Así, Argentina quedó como el país más atrayente a las inversiones en el denominado “triángulo del litio” de la región. (Juste, 2017: 266)

Asimismo, entre las provincias existen lógicas que se contraponen entre sí, donde Salta, por ejemplo, busca realizar obras de infraestructura y brindar un marco jurídico que soporte a los privados para hacerse cargo de la actividad minera al mismo tiempo que reduce sus costos (Slipak, Reveco, 2019).

En cuanto a los aspectos tributarios, dado que el total de los minerales litíferos extraídos tienen como destino exclusivo el mercado externo, las empresas cuentan con un subsidio del 3% de su facturación por parte del gobierno nacional, además, la Ley de Inversiones Mineras (24.196) otorga estabilidad fiscal⁶⁴⁹ por 30 años favoreciendo el extractivismo por sobre la agregación de valor del mineral ya que se eliminan incentivos fiscales para las actividades y procesos industriales⁶⁵⁰. A esto se le suman diversos beneficios técnicos en materia impositiva, como el tope de las regalías fijadas en un 3% del valor en boca de mina⁶⁵¹ cuya percepción suele ser menor al subsidio a la exportación que tienen las mismas empresas.

Estas ventajas impositivas han sido notadas en el gobierno norteamericano por Sady-Kennedy (2022) quien indica que de los países latinoamericanos que poseen grandes reservas de litio Argentina presenta el mercado más abierto a la inversión del sector privado. Estas ventajas además, podrían ser ampliadas bajo la administración Milei mediante instrumentos jurídicos como el RIGI, cuyos efectos sobre la producción y extracción de litio aún no han sido identificados. Además de las ventajas planteadas por Juste (2017) con las cuales cuenta Argentina a diferencia de Chile o Bolivia, los puertos de Rosario y Buenos Aires ofrecen un transporte más rápido y barato a los centros productivos, y permiten un mayor volumen de comercio (Sady-Kennedy, 2022), dos áreas importantes para la consolidación de CGVs.

En lo que incumbe a la generación de empleos directos e indirectos por parte de los proyectos de minería de litio, se debe hacer una importante distinción entre aquellos que son generados

⁶⁴⁹ Alcanza a todos los tributos, entendiéndose por tales los impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas y significa que las empresas que desarrollen actividades mineras en el marco del presente régimen de inversiones no podrán ver incrementada su carga tributaria total. Además, en el caso de que pudiere surgir en cada ámbito fiscal cambios deben ser compensados en esa misma jurisdicción por supresiones y/o reducciones de otros gravámenes y/o modificaciones normativas tributarias que resulten favorables para el contribuyente (Ley 25.161, Capítulo VI).

⁶⁵⁰ Para la carga tributaria correspondiente exclusivamente a los procesos industriales: no regirá el beneficio de la estabilidad fiscal (Ley 25.161, Capítulo IV, Art: 5.3.2).

⁶⁵¹ Se define el “valor boca mina” de los minerales y/o metales declarados por el productor minero, como el valor obtenido en la primera etapa de su comercialización, menos los costos directos y/u operativos necesarios para llevar el mineral de boca mina a dicha etapa, con excepción de los gastos y/o costos directos o indirectos inherentes al proceso de extracción (Ley 25.161, Capítulo IV)



durante las fases de exploración, construcción y ampliación de las minas y aquellos generados durante las fases de operación de las mismas. En este sentido, Slipak y Reveco (2019) distinguen entre dos lógicas en los proyectos en operación a escala industrial, por un lado se dan modelos de asociación entre firmas extractivas que exportan el litio para su posterior industrialización en los países centrales, generando un proceso vertical de integración; y por otro lado, firmas que operan con una lógica de “integración horizontal primario-extractiva”, donde las mismas se unen para financiar los proyectos de extracción y reparten el mineral según su capacidad productiva.

A la hora de comprender la incipiente participación de las provincias en el entramado productivo “aguas abajo”, el programa “compre provincial”, formalizado en Salta y Catamarca establece niveles mínimos de participación subnacional para la compra de bienes y servicios, así como para la contratación de personal para operar en las minas litíferas. Este es un instrumento normativo y regulatorio que además solicita informes de impacto ambiental bianuales (Obaya, 2022).

Según el informe diagramado por Poveda Bonilla (2021) las exportaciones del complejo litífero argentino pueden alcanzar entre 2.000 y 3.500 millones de dólares lo cual permitiría al complejo minero duplicar sus ventas e incrementar en un 4% el total de las exportaciones argentinas. En caso de que los proyectos no se puedan poner en marcha, las reservas actuales con las que el mundo cuenta permitirían suplir la demanda de litio por al menos los próximos 10 años. Por otra parte, en caso de que la ejecución de estos proyectos se demore, nuevos avances tecnológicos podrían hacer factibles económicamente yacimientos que hoy no lo son, reduciendo así la posibilidad argentina de participar en el entramado productivo litífero. Estas razones hacen que los incentivos fiscales y los mecanismos jurídicos otorgados por la nación argentina y sus gobiernos subnacionales cobren una gran importancia para favorecer los proyectos argentinos frente a los demás.

Ahora bien, las dinámicas descritas anteriormente tienen implicancias relevantes para la cooperación en materia de ciencia y tecnología entre las empresas chinas y las instituciones científico tecnológicas locales y más específicamente las universidades. En este marco, la relación de cooperación en materia de CyT entre Argentina y la República Popular China ha ganado terreno en la agenda bilateral de ambos estados, las vinculaciones se pueden ver de manera material en las universidades, donde el intercambio entre pares es frecuente, y la enseñanza del idioma y la cultura china se ha convertido en algo cotidiano.

Entre los vínculos establecidos entre las empresas extractoras de litio y los gobiernos argentinos, se debe destacar el rol que la RPCh lleva adelante en cuanto a su accionar diplomático y su colaboración en aspectos de ciencia y tecnología el cual se materializa en espacios de convergencia institucional universitario, y centro de investigación en conjunto.

El embajador chino en Argentina, Wang Wei ha realizado múltiples visitas a universidades de la región productora de litio. De igual manera, el gobierno de la Provincia de Salta, provincia que actualmente mantiene una estrecha cooperación con la RPCh en materia de CyT, ha



firmado múltiples convenios en Beijing para ampliar las capacidades productivas de la provincia.

Así se destaca por ejemplo visitas a la Universidad Católica de Salta, que dieron marco al establecimiento de relaciones solidas con universidades como la China University of Mining and Technology, Beijing (CUMT), China University of Communications (CUC), Jiangsu Normal University (JNU), y la Universidad Normal de Fujian.

Se pueden encontrar también acuerdos de cooperación para el desarrollo de la industrialización del litio a nivel nacional. Estos contemplan mecanismos para la extracción limpia, y la producción e importación de minerales necesarios para fabricar las baterías eléctricas en Argentina. En un viaje por Beijing que llevó adelante Daniel Filmus, ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación en el año 2023, se profundizaron sobre los acuerdos de cooperación vigentes y se avanzó sobre convenios referidos a la industrialización del litio (Dinatale, 2023)

En las reuniones enmarcadas en la visita de Filmus el Ministerio de Industria de la RPCh se comprometió a establecer una cadena de diálogo con empresas chinas que operan en suelo argentino para avanzar en la industrialización del litio. Así se pone en evidencia el objetivo de Argentina de poder agregarle valor a la extracción de litio fue expuesto por Filmus y de que la RPCh se interese en el aporte de tecnología que le puede YPF-Litio a las plantas ubicadas en Salta, Jujuy y Catamarca (Dinatale, 2023).

Es destacable relevar además los acuerdos firmados entre organismos nacionales del gobierno de la RPCh, así como el gobierno argentino. Uno de los más relevantes fue el Acuerdo Especifico de Cooperación Científica entre Servicio Geológico chino y el Servicio Geologico Minero argentino⁶⁵² firmado en 2022 por el cual ambas partes se comprometen a celebrar un acuerdo de cooperación científica que creó además el Centro de Cooperación en Geociencias Chino-Argentino, con objetivo de mejorar la comprensión de la evolución geológica regional, fortalecer la capacidad de análisis y utilización de macrodatos (*big data*) en geociencias y optimizar la capacidad de uso sostenible de los recursos naturales de la región. En el mismo se contempla la difusión y transferencia de tecnología en las geociencias como el análisis espectral de testigos de perforación, rocas y minerales, así como en análisis químico de aguas y salmueras.

Ahora bien, es importante plantearse ¿cómo podría Argentina aprovechar su ventaja geológica para no solo atraer inversión extranjera, sino también para desarrollar capacidades tecnológicas e industriales propias que le permitan integrarse de manera más significativa en las CGV?. ¿Cómo podrían las provincias coordinarse con el gobierno nacional para evitar la fragmentación en la toma de decisiones y la competencia entre actores subnacionales? Y aprovechando la creciente rivalidad entre la RPCh, Estados Unidos y la Unión Europea ¿podría Argentina diseñar una estrategia que le permita actuar no solo como proveedor de materias primas, sino también como un actor clave en la transición energética global?

⁶⁵² Disponible en la Biblioteca Digital de Tratados del Servicio Exterior de la Nación Argentina.



IV. Conclusiones finales

La estrategia geoeconómica de la RPCh en torno a liderazgo de las nuevas TIC iniciada en el doceavo Plan Quinquenal y consolidada en el catorceavo le permitió al gigante asiático colocarse en la cresta de la innovación tecnológica, dominando técnica y productivamente las CGV en torno al litio, y sus consecuentes procesos industriales. Al mismo tiempo, el dominio técnico fue acompañado por una serie de políticas públicas de carácter doméstico, como lo fueron los Planes de acción para el Desarrollo de la Energía Automotriz del 2017, el Plan de Desarrollo Industrial Para Vehículos Eléctricos, entre otros; así como políticas públicas de carácter internacional, como o el Lanzamiento de la Ruta de la Seda Verde, la Asociación Energética de la Ruta de la Seda y el New Infrastructure Plan.

No obstante, la situación de Argentina es ambigua. Si bien ha logrado atraer inversiones extranjeras considerables -particularmente de la RPCh- carece de una estrategia nacional que le permita capitalizar plenamente su potencial en cada eslabón productivo de la cadena global de litio. La ausencia de políticas públicas que promuevan una mayor participación local en la industrialización del litio deja al país vulnerable a convertirse en un mero exportador de materias primas, repitiendo un patrón extractivista que obstaculiza el desarrollo productivo a largo plazo.

Los estados que lideran las CGV no tienen interés en descentralizar los procesos productivos, sino más bien consolidar su control a lo largo de la cadena de valor mediante la inversión extranjera directa (IED), fusiones o adquisiciones. En este marco, la creciente influencia de la RPCh en la región latinoamericana, así como la competencia con los Estados Unidos, y la Unión Europea por el litio tiene un impacto directo en la soberanía y gobernanza de los recursos litíferos argentinos. La capacidad de las provincias de negociar directamente con actores transnacionales les otorga un grado de autonomía, pero fomenta la competencia y fragmentación a la hora de pensar estrategias nacionales para industrializar el litio. Al mismo tiempo, la asimetría de poder entre gobiernos subnacionales y otros actores nacionales limita la capacidad de lograr concesiones o beneficios reales para la provincia y su población.

Por lo tanto, ¿es posible diseñar un marco regulatorio más cohesivo, que asegure que la industrialización del litio beneficie tanto a las provincias como a la nación en su conjunto, y al mismo tiempo proteja la soberanía sobre este recurso estratégico?

BIBLIOGRAFÍA:

Abels, J., & Bieling, H.-J. (2022.a). Infrastructures of globalisation. Shifts in global order and Europe's strategic choices. *Competition & Change*, 27(3-4), 516-533.

Abels J and Bieling HJ (2022.b) Jenseits des Marktliberalismus? Europäische Industrie- und Infrastrukturpolitik im Zeichen neuer globaler Rivalitäten. *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft* 52(3): 429–449.

Barberón, A. (2022). El litio en Argentina: Impacto productivo y políticas científico-tecnológicas. *Ciencia, tecnología y política*, 5(9).



- Bordoff, J., & O'Sullivan, M. L. (2022). La nueva geopolítica de la energía.
- Carrillo, G. (2018). "Institucionalización de la economía verde y transición tecnológica." En J. M. Corona Alcántar (Ed.), *Sociedad, desarrollo y políticas públicas I*. Universidad Autónoma Metropolitana: Bonilla Artigas Editores.
- CEPAL. (2023). Extracción e industrialización del litio: oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe. Libros y Documentos institucionales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Escribano, G. (2022). La transición energética: un desafío global para las relaciones internacionales. *Papeles de Energía*.
- Fernández, G., González, E., Hernández, J., & Ramiro, P. (2022). Megaproyectos: claves de análisis y resistencia en el capitalismo verde y digital. Paz con Dignidad.
- Fornillo, B. (2022). El litio latinoamericano en las post-pandemia. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo*, 4(17).
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- González Jáuregui, J. (2024). La presencia de empresas chinas en el sector argentino del litio: implicaciones para el desarrollo económico y la inserción internacional en el escenario geopolítico y geoeconómico actual. *Desarrollo, Estado y Espacio*, 3(1).
- Hurtado, D., & Souza, P. (2018). Geoeconomic uses of global warming: The 'green' technological revolution and the role of the semi-periphery. *Journal of World-Systems Research*, 24(1), 123-150.
- IEA. (2022). Global supply chains of EV batteries. Publications International Energy Agency.
- Juste, S. M. (2017). La IED de países del noreste asiático en la producción minera de la provincia de Jujuy: el litio como recurso estratégico para el desarrollo local (2010-2016). En *Inversiones de China, Corea y Japón en Argentina* (pp. 261-275). Universidad Nacional de Rosario.
- Liu, X., & González García, J. (2021). El XIV Plan Quinquenal 2021-2025: reto para el nuevo modelo de desarrollo económico de China. *MyC: Monografías de Ciencias*.
- Merino, G. E. (2022). Nuevo momento geopolítico mundial: La pandemia y la aceleración de las tendencias de la transición histórica-espacial contemporánea. *Estudos Internacionais*, 9(4), 106-130.
- Merino, G. (2024). La dimensión geopolítica del desarrollo. *Revista Desarrollo Estado y Espacio*, 3(1), 1-17.
- Myers, M., Melguizo, A., & Wang, Y. (2024). 'New infrastructure': Emerging trends in Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean. *The Dialogue Leadership for the Americas, China-LAC Report*.



Obaya, M. (2022). ¿Qué hacemos con el litio? Políticas para la creación de capacidades productivas y tecnológicas en Argentina, Bolivia y Chile. *El Estado de la Ciencia*, 33-43.

Poveda Bonilla, R. (2021). Políticas públicas para la innovación y la agregación de valor del litio en Chile. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*.

Sady-Kennedy, A. (2022). Ally-shoring para las cadenas de suministro de litio en el continente americano. *Harvard Kennedy School*.x

Schulz, S. (2023). ¿Pragmatismo o geoestrategia? Aportes para pensar la relación entre China y América Latina y el Caribe. *Boletín del Grupo de Trabajo "China y el mapa del poder mundial" (CLACSO)*.

Slipak, A. M., & Urrutia Reveco, S. J. (2020). Historias de la extracción, dinámicas jurídico-tributarias y el litio en los modelos de desarrollo de Argentina, Bolivia y Chile. En *Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe* (pp. 83-131).

UNCTAD. (2023). *Technology and Innovation Report 2023*. New York: United Nations.

White House. (2023). *Building a clean energy economy: a guide book to the Inflation Reduction Act's investments in clean energy and climate action*. Washington: The White House.

U.S. Congress. (2021). *The CHIPS and Science Act*. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.

U.S. Congress. (2022a). *Bipartisan Infrastructure Law*. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.



La ampliación interpretativa del crimen de genocidio por los Tribunales Internacionales: la violencia sexual como elemento del crimen.

Pelozo, Martina Paula

pelozomartina1@gmail.com

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario

Mesa redonda: Ordenamiento Internacional y genocidio, instrumentos y prácticas en el Siglo XXI

Resumen

A lo largo de la historia, diversos grupos nacionales, raciales, religiosos y étnicos han sido masacrados sin que este tipo de crímenes tuvieran ninguna consideración especial. Luego de lo acontecido durante el Holocausto, la presión de los sobrevivientes y de la Comunidad Internacional resultó en la tipificación del crimen de genocidio, materializada en la Convención para la Prevención y Sanción del Genocidio de 1948. Sin embargo, la primera condena internacional por genocidio llegó sólo cincuenta años después por parte de los Tribunales Internacionales Penales para Ruanda y la ex-Yugoslavia. Estos Tribunales profundizaron en el entendimiento de las complejas dinámicas involucradas y las diversas formas de destrucción de un grupo humano, desempeñando un papel esencial en la definición y ampliación del concepto de genocidio. Interesa destacar la incorporación de los delitos sexuales, hasta el momento invisibilizados, como elementos del crimen de genocidio. Esto ha derivado en la profundización de lo que se entiende por violencia sexual, dando lugar, no sólo a las primeras condenas por delitos sexuales como elementos de genocidio, sino también a enormes avances en materia de protección de víctimas. La jurisprudencia de estos Tribunales ha sido clave para establecer un marco jurídico sólido, el cual ha sido recogido por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Palabras clave: crimen, Holocausto, genocidio, condena, grupos humanos, Tribunales Internacionales, jurisprudencia, delitos sexuales, destrucción, protección de víctimas,

Introducción

A lo largo de la historia, la Humanidad ha sido testigo de numerosos episodios en los cuales determinados grupos han sido masacrados. Desafortunadamente, millones de muertes ocurrieron antes de que este crimen fuese reconocido jurídicamente bajo el nombre de genocidio.

La persistencia de algunos sobrevivientes del Holocausto, junto con el compromiso de la Comunidad Internacional, derivaron en la tipificación del crimen de genocidio en la Convención para la Prevención y Sanción del delito de Genocidio en 1948 (en adelante, Convención).

Si bien se sostiene que el genocidio es un crimen internacional que implica la responsabilidad penal individual y da lugar a la jurisdicción universal, cincuenta años tendrían que pasar antes de que se diera la primera condena internacional por genocidio. Esto marcó un hito ya que, por primera vez, se materializó y profundizó sobre un crimen que parecía haber sido dejado de lado por muchos. De esta forma, los Tribunales Internacionales Penales para Ruanda y la



ex-Yugoslavia (en adelante, TIPR y TIPY respectivamente), fueron los encargados de llenar de contenido al crimen de genocidio, dándole la profundidad y precisión necesarias para poder hacer frente al desafío que suponía condenar a aquellos que lo llevaron a cabo.

Estos Tribunales han abordado cuestiones de suma relevancia, realizando grandes aportes como lo fue la incorporación de nuevos elementos constitutivos del crimen de genocidio. Aquí destaca la inclusión de la violencia sexual, constante histórica en los conflictos bélicos, hecho que abrió nuevas perspectivas en la comprensión de las formas en que un grupo puede ser destruido.

La jurisprudencia de estos Tribunales ha contribuido de manera determinante con el desarrollo del Derecho Penal Internacional. Fueron sus decisiones las que sentaron las bases para importantísimos avances en materia de tipificación del crimen de genocidio, siendo recogidas por El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (en adelante CPI). Asimismo, estos fallos han actuado como criterio de legitimación del emergente Sistema de Justicia Penal Internacional, proveyéndole de reglas procesales que posibiliten el dictado de sentencias libres de toda crítica referida a la politización y selectividad en el ejercicio de la función judicial (Escobar Hernández, 2012).

De esta forma, numerosos conceptos y precisiones han sido incluidos, producto de la ampliación interpretativa del crimen de genocidio, que dieron origen a un marco jurídico robusto y efectivo que no ha sido sujeto de controversias y, por tanto, ha permitido hacerle frente en el ámbito del Derecho Internacional, juzgando y condenando a los perpetradores de este delito atroz.

1) El crimen de genocidio antes de Núremberg

Aún con el amplio reconocimiento de que el genocidio ha estado muy presente en la historia, ocasionando grandes pérdidas humanas, el juzgamiento por parte de Tribunales Internacionales de las conductas constitutivas de crímenes de genocidio, no tuvo lugar hasta el siglo XX (Bou Franch, 2013). Esto encuentra su justificativo en el hecho de que la serie de genocidios perpetrados durante el siglo XX, han sido percibidos como más graves que los cometidos en épocas anteriores, producto de su “espeluznante y refinada crueldad” y de su “gélida planificación sistemática” (Gómez Robledo Verduzco, 2002, pág. 918).

A principio de siglo, la Humanidad fue testigo de uno de los primeros de los genocidios del siglo XX: el genocidio armenio (Pérez Marín, 1985). Esta masacre se apoyó sobre diferentes procesos, como lo fueron el desarme, la eliminación de las élites armenias, expropiaciones, asimilaciones forzosas, hambrunas deliberadas, destrucción de la cultura y deportación y exterminio de la población (Pérez Ruiz, 2018).

Los gobiernos de Gran Bretaña, Francia y Rusia condenaron estos crímenes en una declaración conjunta, calificándolos como crímenes contra la Humanidad⁶⁵³ y la civilización, dejando asentado el primer uso de este concepto en un instrumento jurídico internacional (Zayas, 2010). Sin embargo, y a pesar de haber exigido la conformación un Tribunal para juzgar estos crímenes, los intentos por enjuiciar a los perpetradores resultaron fallidos. Esto tuvo su causa tanto en la debilidad propia de estos Tribunales, como en la ausencia de un marco jurídico internacional sobre el cual apoyarse (Peredo Calleja, 2022). No obstante, el intento de enjuiciamiento sí demostró el consenso generado sobre el genocidio como un

⁶⁵³ Los términos “crímenes contra la Humanidad” y “crímenes de lesa Humanidad” serán utilizados de manera indistinta.



crimen real, en lugar de una cuestión meramente teórica. Esto contribuyó para sentar un precedente clave para el tratamiento de este tipo de crímenes en el futuro (Zayas, 2010).

A pesar de estos primeros acercamientos, la configuración doctrinal del crimen de genocidio no tuvo lugar hasta 1944. Fue el polaco Raphaël Lemkin el pionero de este nuevo concepto. Convencido con el hecho de que nuevas concepciones requieren nuevos términos (Lemkin, 1944) y en la búsqueda de un término que contuviese todas las atrocidades cometidas por los nazis durante la Segunda Guerra Mundial, fue que el jurista dio vida al concepto de genocidio. Este se conforma a partir de dos palabras: el griego *genos* (tribus, razas, pueblos) y el latín *cide* (asesinato). En cuanto a su contenido, Lemkin lo define de la siguiente manera:

En términos generales, el genocidio no significa necesariamente la destrucción inmediata de una nación, salvo cuando se lleva a cabo mediante aniquilaciones masivas de todos los miembros de una nación. Se pretende más bien significar un plan coordinado de diferentes acciones encaminadas a la destrucción de los fundamentos esenciales de la vida de los grupos nacionales, con el objetivo de aniquilar al grupo mismo. Los objetivos de tal plan serían la desintegración de las instituciones políticas y sociales, de la cultura, el idioma, los sentimientos nacionales, la religión y la existencia económica de grupos nacionales, y la destrucción de la seguridad personal, la libertad, la salud, la dignidad, e incluso la vida de los individuos que pertenecen a tales grupos. El genocidio se dirige contra el grupo nacional como entidad, y las acciones en cuestión se dirigen contra los individuos, no en su capacidad individual, sino como miembros del grupo nacional (1944, pág. 79).

Pese a los esfuerzos de Lemkin para lograr que la legislación internacional reconociese el delito de genocidio, este no fue incluido en el listado de crímenes que definieron la competencia material del Tribunal Internacional Militar de Núremberg. El Estatuto del Tribunal incluía los crímenes contra la paz, los crímenes de guerra y los crímenes contra la Humanidad, por lo que éste no contaba con la competencia específica para juzgar y condenar el crimen de genocidio (Bou Franch, 2013).

En esta línea, resulta de especial interés la definición de crímenes contra la Humanidad que será plasmada en el Estatuto. El artículo VI incluirá

el asesinato, la exterminación, esclavización, deportación y otros actos inhumanos cometidos contra población civil antes de la guerra o durante la misma; la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución de aquellos crímenes que sean competencia del Tribunal o en relación con los mismo, constituyan o no una vulneración de la legislación interna del país donde se perpetraron (Estatuto del Tribunal Internacional de Nuremberg, 1945).

De esta forma, quedan contenidos, no sólo los crímenes contra la Humanidad propiamente dichos, sino que también los crímenes de persecución. A pesar de no haber sido nombrado como tal, se observa que sí se consideró el crimen de genocidio en las Sentencias del Tribunal de Núremberg, dado que estos afirmaron que “la destrucción intencional de grupos en su totalidad o en una parte sustancial era un crimen contra la Humanidad, es decir, una combinación de los crímenes de exterminio y de persecución debida a motivos políticos, raciales o religiosos” (Bou Franch, 2013, pág. 671). A su vez, al condenarse a algunos de los



acusados, los juicios de Núremberg confirmaron el principio de responsabilidad y castigo individuales de tales conductas como crímenes de Derecho Internacional (Bou Franch, 2013).

No obstante, entre las acusaciones de los criminales imputados por perpetrar el Holocausto o la “solución final”, no fue incluido el crimen de genocidio. Con respecto a esto, el TPIR, sostuvo que

resulta difícil clasificar el genocidio y los crímenes de lesa Humanidad en función de su gravedad respectiva. (...) los crímenes de lesa Humanidad, ya castigados por los Tribunales de Núremberg y de Tokio, y el genocidio, son crímenes que conmocionan particularmente a las conciencias colectivas. [Si bien las acciones llevadas a cabo durante el Holocausto], eran constitutivas de genocidio, no podían definirse como tales porque el crimen de genocidio no se definió hasta más tarde (Sentencia Kambanda, 1998)⁶⁵⁴⁶⁵⁵.

Esto se ve reforzado por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), quien ha considerado que “el principio de irretroactividad del derecho penal es una norma del Derecho Internacional Humanitario consuetudinario, aplicable tanto a conflictos armados internacionales como a conflictos armados internos” (Comisión Colombiana de Juristas, 2012, pág. 39). Es así como “nadie puede ser acusado o condenado por una acción u omisión que no constituía delito según el derecho nacional o internacional en el momento en que se cometió” (Henckaerts, 2005, pág. 40)

2) La Convención sobre la prevención y sanción del delito de genocidio

En diciembre de 1946, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó por unanimidad la Resolución 96. Esta afirma que “el genocidio es un crimen de Derecho Internacional que el mundo civilizado condena y por el cual los autores y sus cómplices, deberán ser castigados” (ONU, 1946). Asimismo, a través de la Resolución 180, se solicitó al Consejo Económico y Social la elaboración de un proyecto de convenio sobre el crimen de genocidio (ONU, 1947).

La Convención (ONU, 1948), en su artículo II, define al genocidio como

Cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a) *Matanza de miembros del grupo;*
- b) *Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;*
- c) *Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;*
- d) *Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo;*
- e) *Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo”.*

Asimismo, en su artículo III sostiene que

⁶⁵⁴ Al hacer mención de los fallos, se utilizará el término “Sentencia” para dar cuenta de las decisiones de la Cámara de Primera Instancia. Por otra parte, se utilizará en término “Sentencia en apelación” para las decisiones de la Cámara de Apelaciones.

⁶⁵⁵ Toda la información relativa a las Sentencias del TIPY y TPIR fue extraída de la documentación oficial de ONU, la cual se encuentra disponible en: <https://research.un.org/es/docs/law/courts>



Serán castigados los actos siguientes:

- a) El genocidio;*
- b) La asociación para cometer genocidio;*
- c) La instigación directa y pública a cometer genocidio;*
- d) La tentativa de genocidio*
- e) La complicidad en el genocidio.*

Esta definición representaba el mínimo común denominador sobre el que se alcanzó un consenso muy amplio tras la segunda guerra mundial (Verdirame, 2000). Las obligaciones y principios recogidos por la Convención fueron “reconocidos por las naciones civilizadas como vinculantes para los Estados, incluso sin necesidad de una obligación convencional” (Roberge, 1997, pág. 707). Esto fue retomado por la Corte Internacional de Justicia (en adelante CIJ) quien, en su opinión consultiva de 1951, sostuvo que los principios de la Convención obligaban a todos los Estados. De esta forma, los Estados contratantes no poseen intereses propios, sino únicamente el interés común de preservar los fines superiores, es decir, la razón de ser de la Convención (CIJ, 1951).

Esto, a su vez, dio lugar a un acuerdo generalizado con respecto a la índole universal de la condena y de la necesidad “para liberar a la humanidad de un flagelo tan odioso” de la cooperación internacional (ONU, 1948).

Paralelamente, su gran relevancia radica en el hecho de que, por primera vez en la historia, se abordaron cuestiones de índole humanitaria en el seno de Naciones Unidas, considerando al genocidio como un crimen de Derecho Internacional al implicar la negación del derecho a la existencia de grupos humanos enteros (Roberge, 1997)

A pesar de que la adopción de esta Convención representó un gran paso hacia la posibilidad de juzgar el crimen de genocidio, durante los cincuenta años siguientes ningún Tribunal Internacional se enfrentó a una acusación de este tipo. A lo largo de este período, el genocidio fue un crimen reservado a la jurisprudencia de los Tribunales internos, tal y como ocurrió en la Corte de Distrito de Jerusalén, la cual se encargó de juzgar y sentenciar a Adolf Eichmann por genocidio (Bou Franch, 2013).

3) Aportes de la jurisprudencia internacional a la interpretación del crimen de genocidio

La Convención supuso un avance gigantesco y constituyó la fuente principal en los fundamentos legales que consolidaron el marco legal normativo de los Tribunales internacionales (Riquelme Ortiz, 2017), el análisis en profundidad del genocidio no tuvo lugar sino hasta que el TIPY y el TIPR comenzaron a funcionar en 1994 y 1995 respectivamente. Ambos Tribunales respondieron a la “existencia de una categoría de Derechos Humanos y de obligaciones de Derecho Internacional Humanitario que la Comunidad Internacional no puede dejar violar impunemente porque ello constituye un grave atentado al orden público internacional” (Salmón Garate & García Saavedra, 2000, pág. 16)

Estos dos Tribunales, junto con la CIJ⁶⁵⁶, lograron establecer una jurisprudencia firme y consolidada sobre los elementos del crimen de genocidio, que luego se vería reflejada en el Estatuto de Roma de la CPI. Esto, a su vez,

⁶⁵⁶ El TIPY y el TIPR se ocuparon de enjuiciar únicamente a individuos. La CIJ, por su parte, fue el primer Tribunal en juzgar a un Estado (Serbia y Montenegro) por el crimen de genocidio.



ha contribuido tanto a la existencia de una definición única del crimen de genocidio en la Convención y en los Estatutos de los tres Tribunales considerados, como el hecho de que la jurisprudencia de cada uno de los tres Tribunales Internacionales mencionados contenga citas y remisiones continuas a los pronunciamientos de los otros Tribunales (Bou Franch, 2013, pág. 685).

La Convención ha sido masivamente ratificada y ampliamente aceptada como instrumento internacional de Derechos Humanos. Asimismo, es considerada como parte del Derecho Internacional Consuetudinario y, como consecuencia, ha sido reconocida como norma de *jus cogens* (Sentencia Kayishema et Al., 1999).

4.1) Identificación del crimen de genocidio

Con respecto a la responsabilidad, destaca la Resolución 764 de 1992 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la cual “reafirma que todas las partes tienen el deber de cumplir con las obligaciones impuestas por el Derecho Humanitario Internacional, (...) y que quienes cometan u ordenen la comisión de violaciones graves de los Convenios [de Ginebra de 1949] son considerados personalmente responsables de dichas violaciones” (ONU, 1992, pág. 23).

Adicionalmente, la Convención, en sus artículos IV⁶⁵⁷, V⁶⁵⁸ y VI⁶⁵⁹, sostiene que el crimen de genocidio puede ser cometido por individuos, en cuyo caso serán “juzgados por un Tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la corte penal internacional que sea competente respecto a aquellas de las partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción”.

Por otra parte, la CIJ ha establecido que, si bien la Convención sostiene que el compromiso de los Estados es con la prevención y sanción del genocidio, esto deriva en otras obligaciones. Al estar reconocido el genocidio como un delito de Derecho Internacional (artículo I de la Convención⁶⁶⁰), se sobreentiende que los Estados partes se han comprometido a no cometer el acto. Asimismo,

sería paradójico que los Estados tuvieran la obligación de prevenir, pero no les estuviera prohibido cometer tales actos por medio de sus propios órganos, o de las personas respecto de las cuales tuvieran un control tan firme que su conducta fuera atribuible al Estado en cuestión (...). (De esta forma, la CIJ contempla la responsabilidad por genocidio, y no simplemente la responsabilidad por no prevenir o sancionar el genocidio (CIJ, 2007).

⁶⁵⁷ Artículo IV: “Las personas que hayan cometido genocidio o cualquiera de los otros actos enumerados en el artículo III, serán castigadas, ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares”.

⁶⁵⁸ Artículo V: “Las Partes contratantes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus Constituciones respectivas, las medidas legislativas necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, y especialmente a establecer sanciones penales eficaces para castigar a las personas culpables de genocidio o de cualquier otro de los actos enumerados en el artículo III”.

⁶⁵⁹ Artículo VI: “Las personas acusadas de genocidio o de uno cualquiera de los actos enumerados en el artículo III, serán juzgadas por un tribunal competente del Estado en cuyo territorio el acto fue cometido, o ante la corte penal internacional que sea competente respecto a aquellas de las Partes contratantes que hayan reconocido su jurisdicción”.

⁶⁶⁰ Artículo I: “Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar” (ONU, 1948).



Con esto, se reconoce que los Estados también pueden incurrir en responsabilidad internacional por crímenes de genocidio y ser demandados y sometidos al proceso judicial por ello en la CIJ (según lo establece el artículo IX⁶⁶¹).

En cuanto a la composición del crimen de genocidio, tanto el TIPY y el TIPR, como la CPI, compartirán exactamente la misma definición establecida en la Convención.

Es crucial tener en cuenta que se trata de actos cometidos con la intención de destruir, ya sea que se trate de una parte o de la totalidad, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal. Por esto, para poder afirmar la existencia de un crimen de genocidio se requiere probar tanto la intención de cometer cualquiera de los cinco actos materiales de este crimen, como la intención genocida específica de destruir al grupo protegido como tal (Sentencia en apelación Kristić, 2004).

Cabe destacar que, para la jurisprudencia internacional, el crimen de genocidio es considerado como un tipo de crimen contra la Humanidad. Sin embargo, se trata de un crimen de carácter único, ya que no sólo se trata de que civiles sean objeto de un ataque generalizado y sistemático, sino que también cuenta con el agravante de estar motivado por esta intención especial de destruir a un determinado grupo. De esta forma, el TIPR categoriza al genocidio como el “crimen de crímenes”, hecho que se vuelve fundamental a la hora de establecer las penas (Sentencia Serushago, 1999).

Paralelamente, se sostiene que, como consecuencia del número de víctimas y de individuos involucrados en su comisión, se trata de un crimen de masas (Sentencia Akayesu, 1998).

4.2) *La intención de destruir*

El primero de los elementos del crimen de genocidio, es de carácter subjetivo y se encuentra la intención delictiva agravada (Roberge, 1997). Esta intención de destruir a un grupo protegido, también conocida como *mens rea*⁶⁶², será la que permita establecer la distinción entre los crímenes contra la Humanidad (particularmente los crímenes de persecución y de exterminio) y los crímenes de genocidio (Sentencia Kayishema et Al., 1999). Esta, independientemente de la denominación utilizada en la jurisprudencia, condensa la intención discriminatoria junto con la intención de destruir a un grupo protegido, considerado como una entidad separada y distinta (Sentencia Brđanin, 2004). La intención debe haber sido formulada con anterioridad a la comisión de los actos genocidas, es decir, tiene que haber habido premeditación (Sentencia en apelación Kayishema et Al., 2001).

Esta destrucción, según el Derecho Internacional Consuetudinario, es biológica y/o física, es decir, se trata de una destrucción material, excluyendo los intentos de exterminar bienes y símbolos nacionales, culturales, religiosos y/o sociológicos del grupo protegido (Sentencia Akayesu, 1998). No obstante, se considera que la destrucción de la identidad, suele estar acompañada de la destrucción física y biológica, por lo que puede ser considerada

⁶⁶¹ Artículo IX: “Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar” (ONU, 1948). Sin embargo, muchos Estados han formulado reservas a este artículo, excluyendo la jurisdicción de la CIJ.

⁶⁶² Denominada por el TIPR y el TIPY bajo los nombres de “intención específica” y “*dolus specialis*” (Sentencia Musema, 2000), (Sentencia en apelación Jelisić, 2001) e “intención genocida” (Sentencia Akayesu, 1998), (Sentencia en apelación Kristić, 2004), mientras que la CIJ agregó los términos “elemento mental”, “intención adicional”, “intención especial” (CIJ, 2007).



legítimamente como evidencia de un intento de destruir físicamente al grupo (Sentencia en apelación Kristić, 2004).

Resulta imposible dejar de tener en cuenta la imposibilidad de contar con una prueba directa para demostrar la presencia de una intención genocida. Esto se debe a que sólo el acusado tiene conocimiento de primera mano acerca de su propio estado mental y, por obvias razones, únicamente en contextos muy particulares pueden estos llegar a testificar a favor de su intención genocida (Sentencia en apelación Kayishema et Al., 2001). Con vistas a impedir que los perpetradores de genocidio eviten las condenas sólo por la dificultad de probar la intención especial, esta se deducirá de los hechos relevantes y de las circunstancias que puedan llevar a afirmar la existencia de la intención genocida como única inferencia razonable de la totalidad de las pruebas⁶⁶³ (Sentencia en apelación Nahimana et Al., 2007).

Es menester destacar que la jurisprudencia pone énfasis en la necesidad de distinguir entre la intención genocida y el motivo. En otras palabras, la existencia de un motivo personal (como podría serlo la obtención de un beneficio económico o una ventaja de índole política)⁶⁶⁴, no excluye que el autor tenga también la intención específica de cometer genocidio (Sentencia en apelación Jelisić, 2001). Con esto, se sostiene que el motivo por el cual el acusado trató de destruir al grupo de víctimas no tiene ninguna relación con la culpabilidad (Sentencia en apelación Stakić, 2006).

Por otra parte, se considera que los asesinatos cometidos por el acusado son suficientes para establecer el elemento material del crimen de genocidio y, es *a priori* posible, concebir que el acusado albergó el plan de exterminar a un grupo sin haber sido apoyado por ninguna organización en que otras personas participaron. Con respecto a esto, los trabajos preparatorios de la Convención ponen de manifiesto que la premeditación no fue seleccionada como un ingrediente jurídico constitutivo del crimen de genocidio (Sentencia Jelisić, 1999). De esta omisión se desprende el hecho de que, si bien no se requiere la participación del acusado en un ataque generalizado y sistemático en contra de la población civil como prueba de genocidio (Sentencia en apelación Kristić, 2004), la existencia de una organización y/o plan para cometer el crimen actúa como una prueba sólida del requisito de intención especial⁶⁶⁵ (Sentencia en apelación Kayishema et Al., 2001). Esto fortalece la distinción entre el crimen de genocidio y los crímenes contra la Humanidad (en donde sí

⁶⁶³ Estas circunstancias pueden incluir la escala y el carácter general de las atrocidades; ataques deliberados o sistemáticos a las víctimas de un grupo, excluyendo a los miembros de otros grupos; la doctrina política general de los autores del crimen; la repetición de actos discriminatorios y destructivos; discursos o proyectos que preparen el terreno para las matanzas; el carácter generalizado en el territorio (Sentencia Akayesu, 1998); el número de víctimas del grupo, el uso de lenguaje despectivo hacia los miembros del grupo objetivo, las armas empleadas, la magnitud de las lesiones corporales infligidas, la forma metódica de planificación y la manera sistemática de matar. Sin embargo, no es necesario que el individuo conozca todos los detalles del plan o política genocida (Sentencia en apelación Kayishema et Al., 2001).

⁶⁶⁴ En efecto, la irrelevancia e inescrutabilidad de los motivos personales en el Derecho Penal (especialmente en casos de crímenes contra la Humanidad y genocidio) se pone de manifiesto en el siguiente *resuctio ad absurdum*: en caso de que un oficial de alto rango de las SS hubiese afirmado que su participación en el holocausto se dio exclusivamente por su deseo personal de exterminar a judíos y gitanos, el acusado sería absuelto de la acusación por crímenes contra la Humanidad, bajo el pretexto de haber actuado motivado por razones puramente personales. Lo mismo sucedería en caso de que el acusado sostuviese que su involucramiento tuvo origen en el motivo meramente personal de no perder su trabajo. En estos casos, la motivación personal implicaría la absolución en casos de asesinatos masivos. Esto demuestra la falta de sentido de cualquier análisis que requiera pruebas de la ausencia de motivos personales (Sentencia en apelación Tadić, 1999).

⁶⁶⁵ Con esto no se descarta la posibilidad de que un individuo solitario intentase destruir a un grupo como tal (Sentencia Jelisić, 1999).



resulta definitoria la existencia de un plan generalizado para atacar a la población civil (Bou Franch, 2013)).

Lo que sí se exige como elemento a la hora de considerar un genocidio es “que la conducta haya tenido lugar en el contexto de una pauta manifiesta de conducta similar dirigida contra ese grupo o haya podido por sí misma causar esa destrucción” (CPI, 2013)⁶⁶⁶. Esta especificación, si bien posterior a los fallos de los Tribunales, condensa su interpretación en cuanto a que la intención genocida puede adoptar dos formas: por una parte, la intención de exterminar a un gran número de miembros del grupo y, por otra, la intención de llevar a cabo una destrucción más selectiva dirigida únicamente a determinados miembros del grupo, debido a las consecuencias que su desaparición tendría para la supervivencia del grupo como tal (Sentencia en apelación Jelisić, 2001). Esto implícitamente termina por excluir a aquellos actos de genocidio aleatorios y/o aislados (Sentencia Popović et Al., 2010).

4.3) *El bien jurídico protegido*

El genocidio fue originalmente concebido como la destrucción de grupos humanos, no de individuos por carecer de determinadas características nacionales, étnicas, raciales y/o religiosas. En otras palabras, la Convención, al haber afirmado que los actos de genocidio tienen la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, racial o religiosos **como tal**, establece como requisito la existencia de una identidad grupal particular (elemento objetivo del crimen de genocidio). Dado que “lo protegido en la figura del genocidio es la existencia del grupo, la lesión de dicho bien consiste en el exterminio del mismo” (Gómez Robledo Verduzco, 2002, pág. 929).

Producto de esto, se consideran como objetos del crimen de genocidio a aquellos grupos que puedan ser distinguidos de otros grupos a través de criterios bien definidos e inmutables. A su vez, esto excluye la posibilidad de definir al grupo protegido en términos negativos ya que, en este caso, la intención no sería la de destruir grupos específicos con identidades distintivas, sino simplemente destruir individuos por la falta de tales características⁶⁶⁷ (Sentencia en apelación Stakić, 2006).

Otro argumento que fortalece esta imposibilidad de definir al grupo protegido es la exclusión del popularmente denominado “genocidio cultural” como acto de genocidio en la Convención. Esta cuestión fue muy discutida, ya que, si bien los opositores del concepto, quienes sostenían que era demasiado vago, lograron mantener la definición del genocidio centrada en la destrucción física de grupos; no faltaron sus defensores, quienes consideraban que un grupo puede suprimirse mediante la extinción de sus rasgos específicos, así como a través de su destrucción física. El mero hecho de que este último argumento fuese considerado, muestra que los grupos sí eran considerados como portadores de características

⁶⁶⁶ Cabe destacar que la jurisprudencia no concibe las normas contenidas en los elementos de los crímenes como vinculantes, sino como medios auxiliares de interpretación (Sentencia Popović et Al., 2010).

⁶⁶⁷ En caso de que más de un grupo sea blanco de ataques discriminatorios que se consideren como genocidio, no es conveniente definir al grupo en términos generales (por ejemplo “no serbios”). Más bien, los elementos del genocidio deben considerarse por separado en relación con cada grupo específico (en este caso, los musulmanes bosnios y los croatas de Bosnia) (Sentencia en apelación Stakić, 2006). Con esto, la jurisprudencia se aparta del criterio establecido en el fallo Jelisić que, además de considerar el criterio positivo, incluye un enfoque negativo. Éste consiste en identificar a las personas como no pertenecientes al grupo al que los autores del delito consideran pertenecer, siempre y cuando los perpetradores cuenten con características nacionales, étnicas, raciales o religiosas específicas. Por consiguiente, todos los individuos rechazados formarían, por exclusión, un grupo distinto (Sentencia Jelisić, 1999).



distintivas (estas serían el objeto de genocidio en casos de genocidio cultural), las cuales no se tomarían en cuenta si se definiese al grupo en términos negativos (Sentencia en apelación Stakić, 2006).

Para la definición de estas identidades concretas, la jurisprudencia aceptará un enfoque mixto. Si bien se procederá caso por caso (teniendo en cuenta tanto la evidencia relevante, como el contexto político y cultural) para definir si un grupo particular puede ser considerado como un grupo protegido del crimen de genocidio, se incluirá una definición objetiva de cada tipo de grupo protegido (Sentencia Akayesu, 1998), siendo estas:

- Grupo nacional: sus miembros comparten un vínculo legal basado en la ciudadanía común, junto con la reciprocidad de derechos y deberes.
- Grupo étnico: sus miembros comparten un lenguaje y cultura comunes.
- Grupo racial: basado en los rasgos físicos hereditarios que a menudo se identifican con una región geográfica, independientemente de los factores lingüísticos, culturales, nacionales o religiosos.
- Grupo religioso: sus miembros comparten la misma religión, denominación o modo de culto.

Cabe aclarar que no necesariamente debe tratarse de una minoría, sino que también pueden considerarse grupos mayoritarios como protegidos, siempre y cuando exista una unidad en virtud de vínculos nacionales, étnicos, raciales y/o religiosos (Sánchez Reverte, 2016).

Aunque la determinación objetiva de un grupo religioso sigue siendo posible, intentar definir un grupo nacional, étnico o racial a través de criterios objetivos, científicamente irreprochables, sería un ejercicio peligroso cuyo resultado no correspondería necesariamente a la percepción de las personas afectadas por tal categorización. Por consiguiente, es más apropiado evaluar la situación de cualquiera de estos tres grupos desde el punto de vista de las personas que desean separarlos del resto de la comunidad (Sentencia en apelación Jelisić, 2001).

Por todo esto, también se tendrá en cuenta una definición subjetiva ya que, al no haber definiciones únicas y precisas internacionalmente aceptadas sobre cada tipo de grupo, cada uno de estos conceptos debe ser evaluado a la luz de un contexto político, social y cultural particular. Teniendo esto en cuenta, es posible conjeturar que la pertenencia a un grupo es, en esencia, un concepto más subjetivo que objetivo. De esta forma, será fundamental la forma en que la víctima sea percibida por el autor del genocidio, que en muchos casos puede coincidir con la forma en que la víctima se percibe a su misma⁶⁶⁸ (Sentencia Rutaganda, 1999). En otras palabras, para establecer la responsabilidad penal individual, con el criterio subjetivo se le otorga más relevancia a la percepción del autor del delito, que al origen étnico “auténtico” de la víctima (Verdirame, 2000).

Paralelamente, resulta fundamental considerar la cuestión de la destrucción del grupo protegido **total o parcialmente**. Si bien no existe tal cosa como un umbral numérico a partir del cual pueda establecerse un genocidio, debe demostrarse, más allá de toda duda razonable, que el autor actuó con la intención de destruir, en todo o en parte, al grupo como tal

⁶⁶⁸ Esta distinción dista de tener sólo importancia teórica. En el caso del Holocausto, si se aplicasen criterios objetivos de pertenencia e identidad, se concluiría que puede hablarse de genocidio sólo en la medida en que las víctimas eran realmente judías. Aquellas personas que fueron asesinadas por haber sido percibidas como judíos por los nazis, no serían consideradas como víctimas de genocidio, sino de crímenes contra la Humanidad y/o crímenes de guerra (Verdirame, 2000).



(Sentencia Semanza, 2003). Con respecto a esto, la Comisión de Derecho Internacional (en adelante CDI), sostuvo que no es necesario pretender lograr la aniquilación completa de un grupo de todos los rincones del globo. No obstante, el crimen de genocidio por su propia naturaleza exige la intención de destruir al menos una parte sustancial de un grupo determinado (CDI, 1996), es decir, una parte lo suficientemente importante como para tener un impacto en el grupo en su conjunto (Sentencia en apelación Kristić, 2004) y/o de dimensiones suficientes para representar más de un número imperceptible del grupo objetivo (Sentencia Kajelijeli, 2003).

La determinación de cuándo la parte del grupo que se pretende alcanzar es lo suficientemente importante como para cumplir este requisito puede implicar varias consideraciones. El tamaño numérico de la parte del grupo a la que va dirigida es el punto de partida necesario e importante, aunque no siempre el punto final de la investigación. El número de individuos destinatarios no debe evaluarse únicamente en términos absolutos, sino también en relación con el tamaño global del grupo en su conjunto. Además del tamaño numérico de la porción a la que se dirige, su importancia dentro del grupo pueden ser consideraciones útiles. Si una parte específica del grupo es emblemática del grupo en su conjunto, o es esencial para su supervivencia, ello puede apoyar un hallazgo que califica como sustancial. Por otra parte, no se puede dejar de tener en cuenta el ámbito de la actividad y control de los perpetradores, así como la posible extensión de su alcance (la intención de destruir que tenga un genocida siempre estará limitada por las oportunidades que se le presenten) ⁶⁶⁹ (Sentencia en apelación Kristić, 2004).

Este requisito de sustancialidad encuentra fundamento, tanto en el carácter definitorio del genocidio como un crimen de proporciones masivas, como en la preocupación por el impacto que la destrucción del grupo objetivo tendrá en su supervivencia general (Sentencia en apelación Kristić, 2004).

4.4) *Los actos constitutivos del crimen de genocidio*

El tercer elemento del crimen, de tipo objetivo, requiere que la conducta figure en la lista de actos prohibidos (Roberge, 1997).

Se considera como el primero de los cinco actos que constituyen el crimen de genocidio, **la matanza de miembros del grupo**. El término “matanza” será definido por el TIPR como el homicidio con intención de causar la muerte⁶⁷⁰ (Sentencia Musema, 2000). Por su parte, el TIPY sostiene que, para poder determinar la existencia de una matanza, el fiscal debe probar la muerte de una víctima que no participa activamente en las hostilidades; que la muerte fue el resultado de un acto u omisión del acusado o de una o más personas por las cuales el acusado es penalmente responsable; la intención del acusado de matar a la víctima y/o de causar intencionadamente lesiones corporales graves que podrían provocar la muerte (Sentencia Kvočka et Al., 2005).

Producto de la masividad y clandestinidad con las que este crimen suele perpetrarse, la jurisprudencia internacional ha afirmado que la prueba más allá de toda duda razonable de que una persona ha sido asesinada, no requiere necesariamente que se demuestre que el

⁶⁶⁹ Estas consideraciones sólo actúan como directrices útiles, por lo que no son exhaustivas ni dispositivas. La aplicabilidad de estos factores, así como su peso relativo, variará según las circunstancias de un caso particular (Sentencia en apelación Kristić, 2004).

⁶⁷⁰ Queda excluida la muerte de uno sólo de los integrantes del grupo, ya que un asesinato no puede ser considerado como equivalente a una matanza (Gómez Robledo Verduzco, 2002).



cadáver de esa persona ha sido recuperado⁶⁷¹. Basta con que se establezca, a partir de las pruebas presentadas en la primera instancia, que la única conclusión razonable que puede extraerse de ellas es que la víctima ha muerto como resultado de actos u omisiones del acusado o de una o más personas por las cuales el acusado es responsable penalmente (Sentencia Kvočka et Al., 2005).

El segundo de los actos son las **lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo**. Si bien no se ha abordado detalladamente la definición de estos daños, se toman en consideración como ejemplos más importantes de daños corporales graves a la tortura, la violación y la violencia física no mortal que provoca desfiguración o lesiones graves en los órganos externos o internos y/o en los sentidos. En relación con ello, los daños mentales graves incluyen más que una discapacidad mental menor o temporal, como la imposición de un fuerte temor o terror, intimidación o amenaza. En efecto, casi todas las condenas por causar graves daños corporales o mentales implican violaciones o asesinatos. Para que se condene a un individuo por el segundo acto del crimen de genocidio, los daños corporales o mentales infligidos a miembros de un grupo deben ser de una gravedad tal que amenacen con destruirlo total o parcialmente (Sentencia Seronmba, 2008). Estos actos también requieren la prueba de haber provocado un resultado (Sentencia Brđanin, 2004).

Tanto el TIPR como el TIPY, sostienen que el daño grave no tiene por qué causar un daño permanente e irreparable, sino que debe incluir daños que vayan más allá de la infelicidad temporal, la humillación y/o una discapacidad mental menor o temporal. Debe ser un daño que resulte en una desventaja grave y a largo plazo para la capacidad de una persona de llevar una vida normal y constructiva. A pesar de estas precisiones, la determinación de la gravedad del sufrimiento infligido debe evaluarse caso por caso y teniendo debidamente en cuenta las circunstancias particulares (Sentencia Kristić, 2001). Por otra parte, el acusado sólo puede ser considerado responsable en estas circunstancias si, en el momento del acto, tenía la intención de infligir un daño mental grave para perseguir la intención específica de destruir a un grupo en su totalidad o en parte (Sentencia Kayishema et Al., 1999).

El tercer acto es el **sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial**. La imposición deliberada a los miembros del grupo a condiciones que se presume que derivarán en su destrucción total o parcial, debe interpretarse como un método a través del cual el autor no tiene la intención de matar inmediatamente a los miembros del grupo, pero que en última instancia sí tiene por objetivo su destrucción física (Sentencia Rutaganda, 1999). Esto constituye un “corolario de los apartados precedentes, ya que puede exterminarse a un grupo no solamente mediante hornos crematorios, sino también (...) privándolo de los recursos indispensables para su supervivencia” (Gómez Robledo Verduzco, 2002, pág. 928).

Este acto, a diferencia de los anteriores, no exige prueba de que el daño pretendido se haya materializado efectivamente (Sentencia Brđanin, 2004). En consecuencia, para dar cuenta de la presencia de condiciones impuestas para acarrear la destrucción de un grupo, se considerarán otros factores, tales como los períodos de tiempo durante los cuales se produjeron las privaciones y su escala (Sentencia Kayishema et Al., 1999).

⁶⁷¹ En lo referente a las pruebas, no se puede dejar de tener en cuenta que la escala de los presuntos delitos hace imposible exigir un alto grado de especificidad en cuestiones como la identidad de las víctimas y las fechas de comisión del delito (Sentencia en apelación Ntakirutimana, 2004).



Las medidas que conducen a una muerte lenta pueden incluir someter a los individuos a una dieta de subsistencia, la expulsión sistemática de sus hogares, la privación de suministros médicos esenciales (Sentencia Rutaganda, 1999), la falta de vivienda, ropa, higiene y atención médica adecuadas, el sometimiento a un excesivo trabajo o ejercicio físico y las violaciones (Sentencia Kayishema et Al., 1999).

Será singular el caso de los traslados forzados⁶⁷² como acto que supone un daño físico y/o mental grave y/o como sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de aparejar su destrucción física, total o parcial. No basta con deportar a un grupo o una parte de un grupo para determinar la presencia de un genocidio. Incluso si la expulsión puede caracterizarse como una tendencia a la disolución del grupo, tomando la forma de su fragmentación o asimilación, esto no es equivalente a la destrucción física (Sentencia en apelación Kristić, 2004). Sin embargo, el desplazamiento forzoso de mujeres, niños y ancianos, en ciertas circunstancias inhumanas, puede considerarse como una experiencia traumática que alcanza el nivel requerido de causar graves daños mentales y/o la muerte de la población desplazada, en cuyo caso sí cabría una calificación como crimen de genocidio (Sentencia Blagojević et Al., 2005).

El cuarto de estos actos son las **medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo**. Estas deben ser interpretadas como aquellas prácticas de mutilación sexual, esterilización y/o prácticas abortivas forzadas y sistemáticas, control de la natalidad forzado, separación forzosa de hombres y mujeres y prohibición de los matrimonios. Asimismo, estas medidas pueden ser no sólo físicas, sino también mentales (Sentencia Rutaganda, 1999).

Por último, el quinto acto es el **traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo**⁶⁷³. Este delito no sólo busca sancionar un acto directo de traslado físico forzoso, sino también amenazas o traumas que conduzcan al traslado forzoso de niños de un grupo a otro (Sentencia Akayesu, 1998).

A su vez, dentro de los actos constitutivos del crimen se distinguen dos categorías: el genocidio físico (matanza de miembros del grupo; lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; y sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial) y genocidio biológico o las medidas indirectas (medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; y traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo) (Gómez Robledo Verduzco, 2002).

Probablemente,

el aspecto más frágil de esta jurisprudencia concierne a la definición de los dos últimos tipos del actus reus del crimen de genocidio, en los que la jurisprudencia internacional por el momento es altamente especulativa, al no haber tenido que resolver todavía ningún asunto concreto sobre los mismos (Bou Franch, 2013, pág. 685).

⁶⁷² En la sentencia Eichmann (1961) se sostuvo que las lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo incluían la esclavitud, el hambre, la deportación y la persecución, el confinamiento en guetos, campos de tránsito y campos de concentración. Todo esto bajo condiciones destinadas a humillar a los judíos, negar sus derechos como seres humanos, reprimirlos y atormentarlos con sufrimientos inhumanos y torturas, con el fin último de exterminar al pueblo judío. Con esto se puede deducir que, en este fallo, los traslados forzados sí eran considerados como actos de genocidio bajo cualquier circunstancia.

⁶⁷³ Para ser considerados dentro de este acto de genocidio, los niños trasladados deben ser menores de 18 años (CPI, 2013).



Más allá de esta cuestión, resulta imposible dejar de tener en cuenta la solidez de los aportes realizados por los Tribunales Ad Hoc a la jurisprudencia internacional con respecto a los actos, históricamente invisibilizados, que constituyen la violencia sexual.

4) Nuevos actos constitutivos de genocidio: el caso Akayesu y los delitos sexuales

5.1) *La Sentencia Akayesu*

El caso llevado adelante contra Jean Paul Akayesu constituye un hito, no solo por ser una de las primeras condenas internacionales por el crimen de genocidio, sino también por ser la primera vez en que se reconocieron las manifestaciones de la violencia sexual como elementos constitutivos de dicho crimen (Silva, 2013).

Resulta vital hacer hincapié en el hecho de que la violencia sexual ha sido una constante histórica. Esta ha funcionado como una herramienta de control muy efectiva, que ha dejado huellas incluso décadas después de haber tenido lugar. Hoy en día, las mujeres que fueron violadas⁶⁷⁴ siguen sufriendo por problemas de salud, trastornos psicológicos, marginación y por haber dado a luz a niños y niñas producto de esas violaciones. Esta estigmatización, no solo se dio en el seno de las propias comunidades, ya que

durante mucho tiempo, los acusados que están bajo custodia han estado recibiendo medicamentos antiretrovirales, pero a las víctimas de violación y testigos con VIH/SIDA -muchas de las cuales contrajeron esa condición como resultado de actos cometidos por las personas detenidas- se les negaban esos mismos medicamentos (Silva, 2013, pág. 65).

Antes de este memorable fallo, este tipo de violencia era pasada por alto ya que era considerada como una consecuencia inherente e inevitable de cualquier conflicto. Es por esto que, lejos de estar reconocida y/o tipificada legalmente, sus consecuencias estaban confinadas al ámbito privado y justificadas al ser presentadas como un producto de la guerra y una recompensa a los combates de los hombres (Orjuela Ruiz, 2012).

Esta visión no fue abandonada fácilmente. En el caso Akayesu, a pesar de contar con numerosos relatos sobre los atentados perpetrados en contra de las mujeres tutsis, los cargos por violencia sexual tardaron en aparecer. En un primer momento (1996), y a pesar de las pruebas disponibles sobre violaciones en masa, la Fiscalía no incluyó la violencia sexual en el caso. Sin embargo, gracias a la presión de la Comunidad Internacional y a los brutales relatos de las víctimas, cuyas identidades se mantuvieron en anonimato⁶⁷⁵, la Cámara de Primera Instancia permitió la reformulación de la acusación contra Akayesu en 1997⁶⁷⁶ (Silva, 2013).

La Fiscalía sugiere que el término destrucción se interprete en sentido amplio y abarque los actos que no sólo se emprendan con la intención de causar la muerte, sino también aquellos

⁶⁷⁴ Se calcula que entre 250.000 y 500.000 mujeres tutsis fueron víctimas de violaciones en Ruanda entre 1990 y 1994 (Amnistía Internacional, 2004)

⁶⁷⁵ Con respecto a los testigos, el TIPR considera que el principio tradicional de *unis testis, nulus testis* (un testigo no es un testigo, por lo que se exige que cada testimonio sea corroborado por otro), no es válido para la violencia sexual (TIPR, 1995). En estos casos, la Cámara puede decidir sobre la base de un único testimonio, siempre que dicho testimonio sea, en su opinión, pertinente y creíble (Sentencia Akayesu, 1998).

⁶⁷⁶ La Fiscalía declaró que las pruebas con las que contaba en la primera acusación, no eran suficientes para vincular al acusado con delitos sexuales y sostuvo que los factores que explicaban esa falta de pruebas podían incluir la vergüenza que acompaña a este tipo de violencia, así como la insensibilidad en la investigación de este tipo de hechos (Sentencia Akayesu, 1998).



que pueden no producir la muerte. En el fallo de Akayesu se determinó que los actos de violencia sexual cometidos en la comuna de Taba formaban parte integrante del proceso de destrucción, y que afectaban específicamente a las mujeres tutsi y contribuían a su destrucción y a la destrucción de los tutsi como grupo (Sentencia Akayesu, 1998).

En este contexto, se incluyeron los nuevos cargos, que tienen su origen en las violaciones sexuales, los golpes, la esclavitud sexual y la desnudez, esterilización y prostitución forzadas a la que fueron sometidas miles de mujeres y niñas tutsis entre abril y junio de 1994. Estas agresiones, en ocasiones cometidas por más de una persona, incluso por grupos, estaban acompañadas por amenazas explícitas de muerte y/o lesiones corporales. Las mujeres civiles desplazadas vivían en un temor constante y su salud física y psicológica se deterioraba como resultado de la violencia sexual, los golpes y los asesinatos (Sentencia Akayesu, 1998).

El TIPR sostuvo que esta situación constituye genocidio de la misma manera que cualquier otro acto, siempre y cuando se cometan con una intención genocida. En vistas de todas las pruebas presentadas, el Tribunal llegó a la conclusión de que los delitos sexuales fueron sistemáticos y cometidos exclusivamente en contra de las mujeres tutsi, provocando su destrucción física y psicológica, así como la de sus familias y comunidades (Sentencia Akayesu, 1998).

Estas prácticas no adoptaron una modalidad única, hecho que lleva a poder considerar que, a través de ellas, tuvieron lugar los cinco actos constitutivos del crimen de genocidio. En primer lugar, la matanza de miembros del grupo, ya que muchas mujeres perdieron la vida producto de las violaciones y los golpes. Incluso, en ocasiones, se veía a las violaciones como una recompensa para el agresor antes de asesinar a la víctima (Bernal Acevedo, 2013).

En cuanto a las lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo, se sostiene que la violencia sexual es uno de los peores modos de infligir daño a la víctima, ya que esta sufre tanto lesiones corporales como mentales (Sentencia Akayesu, 1998). Este tipo de delitos contaron con el agravante de su realización en público como forma de terror y humillación, como fue el caso de la desnudez forzada.

En tercer lugar, están los actos de sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial. En relación con este acto, no resulta menor el hecho de que de la totalidad de las mujeres sobrevivientes, el 70% fue voluntariamente contaminada con el virus del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) (Amnistía Internacional, 2004). Estas cifras fueron, en gran parte, consecuencia de las denominadas brigadas especiales de violadores, conformadas por seropositivos que salían de los hospitales con el propósito de propagar la enfermedad y que las muertes lentas, producto de ella, contribuyeran también a la desaparición del grupo⁶⁷⁷ (Bernal Acevedo, 2013).

⁶⁷⁷ Lo relativo a la transmisión del SIDA no está presente en el fallo. Esto se debe a que “las personas con infección crónica por el VIH pueden no tener síntoma alguno relacionado con el VIH. Sin el tratamiento antirretroviral, la infección crónica por el VIH generalmente se convierte en SIDA en el transcurso de 10 o más años, aunque en algunas personas puede avanzar más rápido” (National Institute of Health, 2021). Esto lleva a pensar que la información simplemente no estaba disponible en 1998, ya sea porque era muy temprano para que la enfermedad se manifestase, por la ausencia de testigos producto de la estigmatización y vergüenza y por la ausencia de estudios al respecto. Sin embargo, la inclusión de esta cuestión en el análisis resulta clave para la comprensión de las implicancias y consecuencias más duraderas de la violencia sexual.



En cuarto lugar, se encuentran las medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo. Esto se debe a las prácticas de mutilación sexual, esterilización, control forzoso de natalidad, separación de sexos y prohibición del matrimonio. Adicionalmente, en aquellas sociedades patriarcales en las cuales la pertenencia a un grupo está determinada por la identidad del padre, los embarazos forzados dan lugar a niños que no son considerados como partes del grupo, hecho que contribuye así con su destrucción (Sentencia Akayesu, 1998).

Estas medidas también pueden ser mentales. Un ejemplo de ello sería cuando la persona violada se niega a procrear posteriormente, de la misma manera que los miembros de un grupo pueden ser inducidos, mediante amenazas o traumas, a no procrear (Sentencia Akayesu, 1998).

Por último, el traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo. Es fundamental contemplar que “la fuerza” no sólo incluye fuerza física, sino que también la amenaza de su uso, con vistas a intimidar a la víctima. El temor a la violencia por parte de las mujeres tutsis, las llevó en muchos casos a entregar a sus hijos a familias hutus buscando protegerlos (Silva, 2013).

La Fiscalía sostuvo que Jean Paul Akayesu, en calidad de su puesto como burgomaestre de Taba, era consciente de los acontecimientos en su comuna (incluso estuvo presente en ocasiones) y nunca intentó impedirlos, hecho que facilitó la comisión de la violencia sexual. Siendo que una persona no puede ser cómplice y autor del mismo hecho al mismo tiempo, el TPIR consideró que, dada su posición de autoridad y la falta de resistencia que mostró frente a estos crímenes, puede deducirse una forma tácita de estímulo hacia estos actos⁶⁷⁸. Adicionalmente, se considera que la violencia sexual incluso puede constituirse como tortura si se inflige por o debido a la instigación o con consentimiento o aquiescencia de un funcionario público o persona en ejercicio de funciones públicas (como lo es en este caso) (Sentencia Akayesu, 1998).

5.2) *La judicialización de la violencia sexual*

Más allá de los trágicos hechos que dieron lugar a esta Sentencia, es necesario destacar los avances fundamentales que este fallo introdujo con respecto a lo que debe entenderse y judicializarse como violencia sexual. Estos progresos se dieron ya que, no solamente dejó de verse a estos delitos como vulneraciones del pudor, sino que además fueron más allá de su consideración como crímenes de guerra, comenzando a verlos como crímenes contra la Humanidad y elementos constitutivos de genocidio (Silva, 2013).

El fallo Akayesu, ha sido considerado como un hito mundial, dado que se trata de la primera condena internacional por genocidio en reconocer las manifestaciones de la violencia sexual como elementos de dicho crimen (Silva, 2013).

Teniendo en cuenta que no existe una definición comúnmente aceptada en el Derecho Internacional de lo que implican las expresiones de violencia sexual, el TPIR se vio obligado a generar su propio concepto. De esta forma, el Tribunal define las violaciones como una invasión física de carácter sexual, cometida contra una persona en circunstancias que son

⁶⁷⁸ Producto de la escala innegable, la naturaleza sistemática y la atrocidad de los crímenes, la Cámara no duda de que el objetivo era la exterminación de la etnia tutsi. Con respecto a esto, una de los testigos declaró, sobre la base de eslóganes y declaraciones, que incluso se llegó a decir que los niños no sabrían que aspecto tenía un tutsi, a menos que se remitieran a los libros de historia, dejando en claro que la intención era la desaparición completa de los tutsis (Sentencia Akayesu, 1998).



coercitivas. Asimismo, la violencia sexual, que incluye la violación, se considera como todo acto de naturaleza sexual cometido contra una persona en circunstancias coercitivas⁶⁷⁹. Al igual que la tortura, se utiliza con fines de intimidación, degradación, humillación, discriminación, castigo, control o destrucción de una persona (Sentencia Akayesu, 1998). Al incluir este elemento coercitivo, la jurisprudencia internacional supera todo tipo de descripción mecánica de objetos y partes del cuerpo (Silva, 2013), posibilitando la incorporación de transgresiones que, hasta el momento, nunca habían sido tenidas en cuenta.

En este sentido, resulta vital enfatizar que, para el TIPR, la violencia sexual no se limita a la invasión física del cuerpo humano y puede incluir actos que no impliquen penetración o incluso contacto físico (este es el caso de la desnudez forzada). El Tribunal señala en este contexto, que no es necesario demostrar la existencia de circunstancias coercitivas mediante una demostración de fuerza física. Las amenazas, la intimidación, la extorsión e incluso la mera presencia de ciertas circunstancias, como pueden serlo la presencia militar o un conflicto armado, pueden constituir coacción (Sentencia Akayesu, 1998). Estas modificaciones en las definiciones y delitos que constituyen la violencia sexual, permitieron la inclusión de prácticas que habían sido invisibilizadas, e incluso trivializadas en el pasado.

5.3) *La incorporación de la violencia sexual en el Estatuto de Roma de la CPI*

Los altos estándares que los Tribunales Internacionales han establecido con respecto a la violencia sexual y género han trascendido, creando las condiciones para poder ser recogidos por algunos sistemas jurídicos nacionales e internacionales. Esto, a su vez, permitió que todo el progreso jurisprudencial en esta materia, no quedase atrapado en un solo caso, sino que también impulsó modificaciones legislativas que implicaron la incorporación de una “inédita perspectiva de género” (Odio Benito, 2014).

Este fue el caso del Estatuto de Roma de la CPI. Aquí se incluyó, según la ex Magistrada Elizabeth Odio Benito, un nuevo paradigma de justicia penal internacional que incluyó derechos de las mujeres víctimas de los atroces crímenes que hasta el momento habían quedado impunes (2014).

Es menester aclarar que, si bien en ninguno de los estatutos de los Tribunales Ad Hoc fueron propiamente incluidos los crímenes de violencia sexual⁶⁸⁰, la experiencia relativa a la investigación y procedimientos de enjuiciamiento resultaron muy valiosos para su inclusión en el Estatuto de Roma (Odio Benito, 2014).

Estos antecedentes resultaron fundamentales para el Estatuto de Roma (1998), en el cual quedó plasmado en sus artículos 7 y 8 que la “violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado⁶⁸¹, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia

⁶⁷⁹ Este acto debe ser cometido como parte de un ataque generalizado o sistemático; contra una población civil; y sobre motivos discriminatorios (Sentencia Akayesu, 1998).

⁶⁸⁰ En el estatuto del TIPY se menciona al crimen de violación como un crimen de lesa Humanidad (no fue incluido como crimen de guerra, ni como violación del Derecho Internacional Humanitario). Por su parte, el TIPR avanza, incluyendo las violaciones como crímenes de guerra (Odio Benito, 2014). No obstante, ambos estatutos ignoraron otras manifestaciones de la violencia sexual, tales como la esclavitud sexual, la prostitución y esterilización forzadas, entre muchas otras.

⁶⁸¹ Particular fue el caso de los embarazos forzados, definidos en el Estatuto (1998) como “el confinamiento ilícito de una mujer a la que se ha dejado embarazada por la fuerza, con la intención de modificar la composición étnica de una población o de cometer otras violaciones graves del Derecho Internacional”. Esta tesis encontró firmes adversarios en los Estados árabes fundamentalistas y el Vaticano, quienes abogaron por el concepto de “impregnación forzada”, sosteniendo que el término “embarazo forzado” facilitaría a los Estados



sexual de gravedad comparable” serán considerados crímenes de lesa Humanidad y/o crímenes de guerra. Adicionalmente, se estableció la incorporación de asesores jurídicos especialistas en temas de violencia sexual (artículo 42); la creación de una dependencia para la protección de víctimas y testigos, con medidas especiales de seguridad y personal capacitado para atenderlos (artículo 43); el respeto de intereses y circunstancias personales de las víctimas y testigos (artículo 54); y los juicios a puertas cerradas (artículo 68).

Todas estas disposiciones tienen por objetivo asegurar el efectivo juzgamiento de los crímenes de violencia sexual, al mismo tiempo que reducen la revictimización de las víctimas (muy presente en este tipo de procesos judiciales) (Silva, 2013). Este enfoque, orientado hacia las necesidades y el contexto de la víctima, no tiene precedentes en ningún otro tribunal internacional.

Con todo esto, los crímenes de violencia sexual son incluidos en el marco de la CPI, como “crímenes de guerra, crímenes de lesa Humanidad o elementos de un genocidio” (Odio Benito, 2014, pág. 265). De esta forma, el Estatuto de Roma se constituye como el “único instrumento que abarca tan a fondo el tema de la violación y otras agresiones equiparables” (Silva, 2013, pág. 75). Esto otorgó la oportunidad de contar con un órgano judicial en donde las voces de las víctimas de agresiones sexuales serían escuchadas y los victimarios, debidamente juzgados.

5) Conclusión

Si bien el mero hecho de que el Derecho Internacional haya recogido el concepto de genocidio con la Convención, de por sí representó un avance gigantesco, las definiciones de este crimen eran relativamente vacías antes de que comenzasen a funcionar los Tribunales Ad Hoc. Tanto el TIPR, como el TIPY, han proporcionado un nivel de profundidad que ha llenado de significado a estos crímenes. Esto se ha visto fortalecido por las constantes referencias entre los casos de cada uno de los Tribunales.

A su vez, con ello se ha sentado un precedente decisivo, que no ha quedado limitado a ser el precursor de las primeras condenas internacionales por genocidio, sino que también ha establecido las bases que han permitido un gran desarrollo en materia de Derechos Humanos. De hecho, uno de los fallos más citados, la Sentencia Jelisić, absolvió al acusado de los cargos por genocidio, demostrando que el valor de los aportes de estos Tribunales, va mucho más allá de las condenas que puedan haber dictado (aunque estas tampoco fueron menores). Estos casos, han introducido en el sistema jurídico internacional avances en materia de proceso y pruebas, responsabilidad internacional y cuestiones relativas a la destrucción del grupo, su definición, los actos que constituyen el genocidio, la protección de las víctimas e, inclusive la incorporación de nuevos elementos constitutivos del crimen de genocidio, como los relativos a la violencia sexual.

parte la autorización de leyes que permitieran el aborto en el futuro. Si bien entre ambos términos la diferencia parece sutil, su trascendencia no puede ser ignorada. Mientras que la “impregnación forzada” hace referencia a “violar a una mujer y embarazarla”, el “embarazo forzado” alude a “violar a una mujer hasta embarazarla y luego mantenerla en confinamiento hasta el final de su embarazo, para propósitos contrarios al orden legal internacional” (Odio Benito, 2014, pág. 256). Esta precisión terminológica responde a una práctica sistemáticamente implementada en Bosnia, en donde las mujeres eran violadas por soldados serbios y confinadas, siendo obligadas a llevar a término sus embarazos, dando a luz a niños serbios, como parte de un programa de limpieza étnica (Glasius, 2003).



En cuanto a este último caso, es imposible ignorar que, después de años de haber sido pasada por alto, marginando a las víctimas y negando la longevidad y multiplicidad de sus consecuencias, los delitos sexuales fueron finalmente incorporados en el ordenamiento jurídico como crimen de guerra, crimen contra la Humanidad y elemento del crimen de genocidio. Si bien estos aportes innovadores dejan por fuera la violencia sexual sufrida por hombres y otras colectividades, es innegable que representan un enorme paso en dirección hacia la justicia internacional y que abren la puerta a posteriores desarrollos del Derecho Internacional en relación con este tipo de crímenes, como fue el caso del Estatuto de Roma de la CPI.

Es una realidad que sería muy difícil, incluso ilusorio, esperar un cumplimiento total de todas y cada una de las normas de Derechos Humanos. Sin embargo, la jurisprudencia internacional ha proporcionado una lista de requisitos, elementos y características muy específicas para reconocer al crimen de genocidio, facilitado la detección de este tipo de situaciones y dotando a los Tribunales Internacionales de herramientas para pronunciarse y condenarlas.

Más allá de la cantidad de condenas, no es menor el mensaje que la mera existencia de este marco jurídico y de los Tribunales Internacionales supone, ya que “el eventual miedo de los Estados a que tales Tribunales puedan arrogarse un derecho preferencial con respecto a los procedimientos nacionales podría también surtir efectos positivos para estimular los procedimientos ante los Tribunales nacionales por graves violaciones del Derecho Humanitario” (Maina Peter, 1995, pág. 747). Esto, tal como sostuvo el Embajador español Yañez Barnuevo, “no constituye una panacea, ni acabará mañana con todos los males de la humanidad, pero con su creación y funcionamiento efectivo se dará un gran paso adelante para luchar contra la impunidad en la que permanecen la gran mayoría de los actos de barbarie cometidos en el mundo” (Salmón Garate & García Saavedra, 2000, pág. 28).



Referencias bibliográficas

AMNISTÍA INTERNACIONAL. (2004, 06, 04). Ruanda: "Marcadas para morir". Sobrevivientes de violación afectadas de VIH/sida. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2021/09/afr470072004es.pdf>

BERNAL ACEVEDO, G. (2013). Judicialización de la Violencia Sexual Basada en Género (VSBG) en la primera sentencia proferida por genocidio. Caso Fiscal versus Jean-Paul Aka-yesu TPIR. *Decisiones Judiciales. Lubanga (D.R. Congo). Vencedores de Arauca (Colombia)*, pp. 99-158. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/DECISIONES%20JUDICIALES.pdf>

BOU FRANCH, V. E. (2013). El crimen de genocidio. *El derecho internacional en el mundo multipolar del siglo XXI*, pp. 647-666. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/320831306>

COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS. (2012). El Derecho Internacional Humanitario. *Retroactividad penal de crímenes internacionales*, pp. 37-39. Disponible en: <https://es.slideshare.net/slideshow/retroactividad-penal-de-crmenes-internacionales-13051088/13051088>

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL. (1996). Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind. Naciones Unidas. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_4_1996.pdf

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. (1951). Opinión consultiva sobre reservas a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Disponible en: <https://www.dipublico.org/cij/doc/12.pdf>

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA. (2007, 25, 02). Aplicación de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Bosnia y Herzegovina contra Serbia y Montenegro). Disponible en: <https://www.dipublico.org/cij/doc/164.pdf>

CORTE PENAL INTERNACIONAL. (2013). Elementos de los crímenes. Disponible en: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/A851490E-6514-4E91-BD45-AD9A216CF47E/283786/ElementsOfCrimesSPAWeb.pdf>

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (2012). Construyendo un sistema de justicia penal internacional: desarrollos recientes. *XXXIX Curso de Derecho Internacional*, pp. 97-128. Disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_xxxix_curso_derecho_internacional_2012_concepcion_escobar_hernandez.pdf

ESTATUTO DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE NÚREMBERG. (1945, 06, 10). https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/Derecho-Penal-Int/17.2.%20Carta-Tribunal-Nuremberg.pdf

GLACIUS, M. (2003). La Corte Penal Internacional: una sociedad civil global. *Papeles*, N°84, pp. 31-39. Disponible en: <https://www.pensamientocritico.org/margla0504.htm>

GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, A. (2002). El crimen de genocidio en derecho internacional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXV(N°105), pp. 917-946. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/427/42710506.pdf>



HENCKAERTS, J. M. (2005). Estudio sobre el derecho internacional humanitario consuetudinario. Una contribución a la comprensión y al respeto del derecho de los conflictos armados. *International Review of the Red Cross*, vol. 87(Nº 857), pp. 30-46. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4027/402740622014.pdf>

LEMKIN, R. (1944). *Axis Rule in Occupied Europe*. Washington: Rumford Press. Disponible en: <http://ereserve.library.utah.edu/Annual/POLS/5450/Yavuz/Lemkin.pdf>

MAINA PETER, C. (1995). El Tribunal Penal Internacional para Ruanda: sancionar a los asesinos. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, pp. 741-750. Disponible en: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0250569X00018185a.pdf>

NATIONAL INSTITUTE OF HEALTH. (2021, 08, 20). hivinfo.nih.gov. Recuperado el 25 de septiembre de 2024, de <https://hivinfo.nih.gov/es/understanding-hiv/fact-sheets/las-fases-de-la-infeccion-por-el-vih#:~:text=La%20infecci%C3%B3n%20aguda%20por%20el,de%20cabeza%20y%20erupci%C3%B3n%20cut%C3%A1nea>

ODIO BENITO, E. (2014). La perspectiva y el mandato de género en el Estatuto de Roma. *Revista IIDH*, Nº59, pp. 245-269. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32985.pdf>

ONU. (1946). Resolución 96 (I). Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/209873/files/A_RES_96%28I%29-ES.pdf

ONU. (1947). Resolución 180 (II). Disponible en: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/041/18/pdf/nr004118.pdf>

ONU. (1948). Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Resolución 260 (III). Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/666848/files/A_RES_260%28III%29%5BA%5D-ES.pdf

ONU. (1992). Resoluciones y Decisiones del Consejo de Seguridad. Cuadragésimo Séptimo Período de Sesiones: Resolución 764. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/145727/files/S_RES_764%281992%29-ES.pdf

ORJUELA RUIZ, A. (2012). El concepto de violencia de género en el derecho internacional de los Derechos Humanos. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, vol. 23, pp. 89-114. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r32263.pdf>

PEREDO CALLEJA, S. (2022). El crimen oculto: causas, desarrollo y consecuencias del genocidio armenio [Trabajo de fin de Grado.]. Universidad de Cantabria, España. Disponible en: <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/26595/PeredoCallejaSara.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

PÉREZ MARÍN, N. (1985). Informe Whitaker: Informe revisado y actualizado sobre la cuestión de la prevención y sanción del crimen de genocidio. Buenos Aires: Cátedra de Derecho Penal Profundizado (UBA). Disponible en: https://www.academia.edu/16177088/Informe_Whitaker_versi%C3%B3n_en_espa%C3%B1ol



PÉREZ RUIZ, A. (2018). El genocidio armenio: antecedentes, proceso y consecuencias [Trabajo de fin de Grado]. Universidad de Cantabria, España. Disponible en: <https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/17135/PerezRuizAlberto.pdf>

RIQUELME ORTIZ, C. (2017). El nuevo Derecho Penal Internacional: especial consideración del delito de genocidio. *Revista Peruana de Derecho Internacional* N°156, pp. 103-136. Disponible en: <https://spdiojs.org/ojs/index.php/RPDI/article/view/565/1386>

ROBERGE, M. C. (1997). Jurisdicción de los Tribunales Ad Hoc para ex Yugoslavia y Ruanda por lo que respecta a los crímenes de lesa humanidad y de genocidio. *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 22, pp. 695-710. doi:10.1017/S0250569X00018148 Disponible en: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0250569X00018148a.pdf>

SALMÓN GARATE, E., & GARCÍA SAAVEDRA, G. (2000). Los Tribunales Internacionales que juzgan individuos: El caso de los Tribunales AD-HOC para la Ex-Yugoslavia y Ruanda y el Tribunal Penal Internacional como manifestaciones institucionales de la Subjetividad Internacional del ser humano. *Derecho y Sociedad*, pp. 9-28. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/17115/17406>

SÁNCHEZ REVERTE, R. (2016). Referencia al crimen de genocidio. *Revista de Estudios Jurídicos*, N°16, pp. 1-19. doi:doi.org/10.17561/rej.n16.a8 Disponible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/view/3215/2598>

SENTENCIA AKAYESU, ICTR-96-4-T (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 2 de septiembre de 1998). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-96-04#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA BLAGOJEVIĆ ET AL., IT-02-60 (Tribunal Internacional Penal para la ex-Yugoslavia 17 de enero de 2005). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-02-60#eng>, página consultada el 25/10/2024.

Sentencia BRĐANIN, IT-99-36 (Tribunal Internacional Penal para la ex-Yugoslavia 1 de septiembre de 2004). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-99-36#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA EICHMANN, 40/61 (Corte de Distrito de Jerusalén 15 de diciembre de 1961). Disponible en: https://www.asser.nl/upload/documents/DomCLIC/Docs/NLP/Israel/Eichmann_Judgement_1-12-1961.pdf, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA EN APELACIÓN JELISIĆ, IT-95-10-A (Tribunal Internacional Penal para la ex-Yugoslavia 5 de julio de 2001). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-95-10#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA EN APELACIÓN KAYISHEMA ET AL., ICTR-95-1 (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 1 de junio de 2001). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-95-01#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA EN APELACIÓN KRISTIĆ, IT-98-33 (Tribunal Internacional Penal para la ex-Yugoslavia 19 de abril de 2004). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-98-33#eng>, página consultada el 25/10/2024.



SENTENCIA EN APELACIÓN NAHIMANA ET AL., ICTR-99-52-A (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 28 de noviembre de 2007). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-99-52#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA EN APELACIÓN NTAKIRUTIMANA, ICTR-96-10-A (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 13 de diciembre de 2004). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-96-17#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA EN APELACIÓN STAKIĆ, IT-97-24-A (Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia 22 de marzo de 2006). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-97-24#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA EN APELACIÓN TADIĆ, IT-94-1-A (Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia 15 de julio de 1999). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-94-1#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA JELISIĆ, IT-95-10-T (Tribunal Internacional Penal para la ex-Yugoslavia 14 de diciembre de 1999). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-95-10#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA KAJELIJELI, ICTR-98-44A-T (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 1 de diciembre de 2003). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-98-44A#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA KAMBANDA, ICTR-97-23 (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 4 de septiembre de 1998). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-97-23#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA KAYISHEMA ET AL., ICTR-95-1 (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 21 de mayo de 1999). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-95-01#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA KRISTIĆ, IT-98-33-T (Tribunal Internacional Penal para la ex-Yugoslavia 2 de agosto de 2001). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-98-33#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA KVOČKA ET AL., IT-98-30/1-A (Tribunal Internacional Penal para la ex-Yugoslavia 28 de febrero de 2005). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-98-30#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA MUSEMA, ICTR-96-13-T (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 27 de enero de 2000). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-96-13#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA POPOVIĆ ET AL., IT-05-88 (Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia 10 de junio de 2010). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/IT-05-88#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA RUTAGANDA, ICTR-96-3-T (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 6 de diciembre de 1999). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-96-03#eng>, página consultada el 25/10/2024.



SENTENCIA SEMANZA, ICTR-97-20 (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 15 de mayo de 2003). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-97-20#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA SERONMBA, ICTR-01-66-A (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 12 de marzo de 2008). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-01-66#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SENTENCIA SERUSHAGO, ICTR-98-39 (Tribunal Internacional Penal para Ruanda 5 de febrero de 1999). Disponible en: <https://ucr.irmct.org/scasedocs/case/ICTR-98-39#eng>, página consultada el 25/10/2024.

SILVA, E. A. (2013). Los actos de violencia sexual contra las mujeres en conflictos de guerra como constitutivos del crimen de genocidio: análisis del caso Akayesu [Memoria para optar al Grado de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales]. Universidad de Chile. Disponible en: https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/113228/de-silva_e.pdf?sequence=1&isAllowed=y

TRIBUNAL INTERNACIONAL PENAL PARA RUANDA. (1995, 29, 06). International Criminal Tribunal for Rwanda, Rules of Procedure and Evidence. Part Six: proceedings before trial chambers. Evidence in cases of sexual assault. Disponible en: <https://unictr.irmct.org/sites/unictr.org/files/legal-library/001103-rpe-en.pdf>

VERDIRAME, G. (2000). The Genocide Definition in the Jurisprudence of the Ad Hoc Tribunals. *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 49(Nº03), pp. 578-598. doi:10.1017/S002058930006437X Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1558539

ZAYAS, A. M. de (2010). The genocide against the armenians 1915-1923 and the relevance of the 1948 genocide convention. Beirut: Haigazian University. Disponible en: <https://www.mfa.am/filemanager/Statics/ARMENIANGENOCIDE.pdf>



La Democracia en Venezuela: Desafíos y Transformaciones bajo el Gobierno de Nicolás Maduro.

Pérez Gamón Carolina Margarita
Instituto Superior de Música Prof. Carmelo H. De Biasi
perezgamoncarolina@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-4600-1039>

Resumen

El presente estudio tiene como objetivo analizar la evolución de la democracia venezolana en el siglo XXI, con el propósito de comprender los factores que han influido en su metamorfosis. Esta compleja temática será abordada desde una perspectiva multidimensional, abarcando aspectos políticos, sociales, económicos y culturales. Nos proponemos caracterizar el sistema de gobierno de Nicolás Maduro, identificando sus fortalezas, debilidades y desafíos. Además, se buscará identificar los principales retos que enfrenta la democracia venezolana en la actualidad, tales como la polarización política, la crisis económica y humanitaria, y la intervención internacional. La metodología de investigación empleada combinará enfoques cualitativos y cuantitativos. Se espera que este estudio contribuya a ampliar el conocimiento sobre la democracia venezolana en el siglo XXI, llenando vacíos en la investigación existente, y a enriquecer el debate académico sobre la naturaleza de la democracia en América Latina. Conclusiones preliminares con base en una revisión inicial de la literatura, se anticipa que la democracia venezolana ha experimentado una profunda transformación en el siglo XXI, caracterizada por una creciente polarización política, una crisis institucional y una erosión de los derechos humanos. Sin embargo, es necesario realizar un análisis más detallado para ofrecer conclusiones más precisas y fundamentadas.

Palabras clave: Democracia, participación ciudadana, derechos humanos, crisis política.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción.

“...A pesar de que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe tienen regímenes democráticos, la percepción profunda y generalizada es que, en muchos casos, los verdaderos beneficios de la democracia siguen sin cumplirse. Para la mayoría de la población es evidente la brecha que existe entre la realidad y las promesas de bienestar ligadas a la expansión económica y las reformas democráticas. Una gobernabilidad democrática sólida y legítima, capaz de atender y articular los intereses de la población, coordinar esfuerzos entre todos los actores sociales y abrir canales de compromiso y participación ciudadana es condición necesaria para enfrentar con éxito los inquietantes desafíos sociales de América Latina. La lucha contra la pobreza y la desigualdad y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática son objetivos que se complementan mutuamente: uno no puede existir sin el otro y ambos son la base para la promoción del



desarrollo humano en toda la región...”
Dervis Kemal⁶⁸² (2007-10)

La presente investigación se centra en el análisis de la evolución de la democracia venezolana durante el siglo XXI, con el objetivo de comprender los factores que han incidido en su transformación y las consecuencias que ello ha tenido para la sociedad venezolana. A través de un enfoque multidisciplinario, se busca caracterizar el sistema político instaurado por Nicolás Maduro, identificando sus particularidades y desafíos, así como los principales retos que enfrenta la democracia venezolana en la actualidad.

El análisis se sustenta en un marco teórico que combina elementos de: Historia Política, teorías de la transición democrática y teorías de la crisis de representación

Metodología: La investigación combinará métodos cualitativos y cuantitativos, con el fin de obtener una visión holística del fenómeno estudiado.

Planteamos como Hipótesis que, la democracia venezolana ha experimentado una profunda transformación hacia un régimen autoritario, caracterizado por la concentración del poder, la represión política, la violación de los derechos humanos y la crisis económica.

Objetivos Específicos: describir la evolución del sistema político venezolano desde la llegada de Hugo Chávez al poder hasta la actualidad; analizar las características del modelo político implementado por Nicolás Maduro y sus efectos sobre la institucionalidad democrática; identificar los factores que han contribuido a la crisis de la democracia venezolana, incluyendo la polarización política, la crisis económica y la intervención de actores externos.

Investigación.

“...El autor Jacques Rancière agrega que la Democracia quiere decir, “en primer lugar, que hay un espacio de manifestación y de declaración propio de un sujeto, el sujeto pueblo...”⁶⁸³

La idea de Democracia en Latinoamérica:

Duque Daza, J. (2014), expone las ideas de Guillermo ODonell sobre la Democracia en América Latina” *...Asumía la calidad de la democracia como democraticidad, para lo cual propuso algunas dimensiones centrales y un amplio test, que incluía indicadores referidos a la democraticidad del régimen político, del Estado y del contexto social. En este sentido, un tema central que se encuentra en toda su concepción de democraticidad se refiere a la Accountability. Retoma sus propios aportes en textos desde la década del noventa y los de otros politólogos, a partir de la consideración de que los gobernantes deben someterse a tres tipos de rendición de cuentas o Accountability: 1) electoral vertical, es decir, la existencia de elecciones limpias e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y las personas en el gobierno. En Democracia delegativa y Otra*

⁶⁸² Dervis, K. (2007). Prólogo. En R. Mariani (Coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina.*, p.10. Lima, Perú: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. www.democracia.undp.org.

⁶⁸³ Pérez Gamón C. M. (2022). Cuba: Democracia y Realidad. En C. Pinillos (Comp.), *Memorias del XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia* (pp. 1431-1443). Archivo [Memorias Congreso Democracia 2022 compressed.pdf \(22.05 MB\)](https://rephip.unr.edu.ar/items/853682b8-2bff-4ebb-a33a-8304231da1bf/full) UNR Editora. <https://rephip.unr.edu.ar/items/853682b8-2bff-4ebb-a33a-8304231da1bf/full>



institucionalización ya había señalado que la institucionalización de las elecciones (como factor adicional a la poliarquía) suponía la existencia de una evaluación retrospectiva de los electores, y que la prensa responsable también cumplía un rol en develar escándalos de corrupción e informar a los ciudadanos, 2) Accountability vertical social, ejercida por grupos de individuos que consiguen movilizarse con el propósito de prevenir, controlar y/o castigar acciones u omisiones que pueden ser ilegales y ejecutadas por funcionarios públicos. Aquí retoma el concepto planteado por Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti, 3) también había hecho alusión a la rendición de cuentas horizontal, aquella que implica relaciones interinstitucionales y controles de unas agencias estatales sobre otras. Aquí ya se ubica en el Estado y en la sociedad y considera que existen dos tipos de agencias de este tipo de rendición de cuentas: las de balance (referidas a la separación de las ramas del poder público Ejecutiva, Legislativa y Judicial, y sus relaciones de pesos y contrapesos) y las asignadas (las fiscalías, auditoría)... ”⁶⁸⁴.

El texto presentado ofrece una conceptualización rigurosa de la democraticidad, trascendiendo la mera existencia de elecciones y adentrándose en una evaluación multidimensional de la calidad democrática. El autor, siguiendo los postulados de Dahl, introduce el concepto de poliarquía como un sistema político caracterizado por la competencia electoral, la participación ciudadana y las libertades civiles. Un elemento central en esta conceptualización es la accountability o rendición de cuentas. El autor identifica tres dimensiones fundamentales de la accountability: electoral vertical, se refiere a los mecanismos institucionales que permiten a los ciudadanos evaluar el desempeño de sus gobernantes y, en su caso, cambiarlos a través de elecciones libres y competitivas. Este tipo de accountability se ve reforzado por la labor de los medios de comunicación, que actúan como vigilantes del poder político. Otro accountability social vertical, consiste en la capacidad de la sociedad civil para ejercer presión sobre los gobernantes y exigirles que rindan cuentas por sus acciones. Esta dimensión subraya la importancia de la participación ciudadana y de la organización de la sociedad civil. El tercero es accountability horizontal, refiriéndose a los mecanismos institucionales que permiten el control mutuo entre los diferentes poderes del Estado. Este tipo de accountability se basa en la separación de poderes y en la existencia de órganos de control como las fiscalías, auditorías y ombudsman.

Por su parte Mariani R. (2007) sostiene una noción de democracia “... *Ve y entiende a la democracia como un producto de la historia: “La democracia se ha convertido en un sinónimo de libertad y justicia. Es, a la vez, un fin y un instrumento. Contiene, básicamente, una serie de procedimientos para el acceso y el ejercicio del poder, pero es, para los hombres y las mujeres, también el resultado de esos procedimientos ... una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas por el poder...”*⁶⁸⁵.

El fragmento del texto de Mariani presenta una concepción integral y evolutiva de la democracia. El autor destaca la naturaleza histórica de este sistema de gobierno, enfatizando que la democracia no es un concepto estático, sino un producto de procesos sociales y políticos complejos que se han desarrollado a lo largo del tiempo.

Se resalta la asociación indisoluble entre democracia, libertad y justicia. La democracia no solo es un mecanismo para tomar decisiones colectivas, sino también un fin en sí mismo, un

⁶⁸⁴ Duque Daza, J. (2014). Guillermo O'Donnell y la democracia. *Latinoamérica Revista de Estudios Latinoamericanos*, 9(58), p.129. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/265172497_Guillermo_O'Donnell_y_la_democracia

⁶⁸⁵ Mariani, R. (Coord.). (2007). Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lima, Perú. p.80



sistema que busca garantizar los derechos fundamentales de los individuos y promover una sociedad más equitativa.

El texto subraya la importancia de los procedimientos democráticos como instrumentos para el acceso y el ejercicio del poder político. Sin embargo, va más allá de una mera descripción de estos procedimientos y los vincula con los resultados que se buscan alcanzar: la construcción de una sociedad libre, justa y próspera.

En este sentido, la democracia se concibe como un proceso dinámico y continuo, en el que las tensiones y los conflictos inherentes a la vida social se gestionan a través del diálogo y la negociación. La democracia no es una panacea, sino un sistema que requiere de la participación activa de todos los ciudadanos para su consolidación y desarrollo.

Grijalva Jiménez, A. & Castro-Montero, J-L. (2020). presentan un debate clásico en ciencia política, la conveniencia o no de permitir la reelección de un presidente:

Argumentos a favor de la reelección: continuidad de las políticas, los defensores de la reelección argumentan que permite mantener una coherencia en las políticas públicas, evitando cambios bruscos de rumbo que podrían generar inestabilidad: el respeto a la voluntad popular, si un presidente es reelegido, se entiende que la ciudadanía ha manifestado su aprobación a su gestión y desea que continúe; incentivo a la buena gestión, la posibilidad de ser reelegido motiva al presidente a desempeñar un buen gobierno, ya que su éxito dependerá de la valoración que hagan los ciudadanos de su gestión.

Argumentos en contra de la reelección: concentración del poder; la reelección puede llevar a una excesiva concentración de poder en una sola persona, lo que podría debilitar los contrapesos institucionales y limitar las opciones políticas; personalización del poder, el presidente podría tender a personalizar el poder, convirtiéndose en una figura casi intocable, lo que podría afectar la gobernabilidad y la democracia a esto se suma el debilitamiento de la alternancia, la reelección podría dificultar la alternancia en el poder, un principio fundamental de la democracia que permite renovar las ideas y los liderazgos. En resumen, el debate sobre la reelección presidencial se centra en encontrar un equilibrio entre la necesidad de garantizar la estabilidad política y la importancia de preservar la democracia y la alternancia en el poder. Dichos autores agregan sobre la reelección indefinida de Venezuela “...*En febrero de 1992, Hugo Chávez, comandante de paracaidistas del ejército venezolano, lideró un golpe de Estado en contra del gobierno de Carlos Andrés Pérez. Aunque el golpe orquestado por Chávez fracasó, su irrupción en el escenario político fue exitosa. Para 1998, Chávez fue electo presidente por el 68% del electorado. En 1999, Chávez llevó a cabo el referéndum para la convocatoria de la Asamblea Constituyente y en diciembre del mismo año, también vía referéndum, se aprobó el nuevo texto constitucional que le permitía optar por una reelección consecutiva. En 2006, Chávez fue reelecto y en 2007 intentó de manera fallida reformar la constitución para introducir la reelección indefinida. Luego del primer caso, Chávez buscó nuevamente una enmienda a la Constitución a finales de 2008, poco después de las elecciones regionales y locales. En 2009, la Constitución venezolana fue reformada abriendo la posibilidad a la reelección indefinida...*”⁶⁸⁶.

Análisis de la Transformación Política en Venezuela tras el Fallecimiento de Hugo Chávez.

Zanetta L. (2016) en su libro Historia de América Latina nos recrea a Venezuela Antes de que asuma Maduro como presidente y nos dice que Chávez transformó radicalmente la

⁶⁸⁶Grijalva Jiménez, A. & Castro-Montero, J-L. (2020). La Reección Presidencial Indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia. *Estudios constitucionales*, 18(1), 9-49. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002020000100009>



estructura política e institucional de Venezuela invocando la revolución bolivariana, enfrentándose a la oposición y a Estados Unidos. A través de su "socialismo del siglo XXI", modificó la Constitución dos veces para garantizarse la reelección perpetua y amplió su control sobre el poder judicial y los medios de comunicación. Utilizó recursos del petróleo para implementar misiones sociales, aunque con un enfoque clientelar y de adoctrinamiento político. Su gobierno se caracteriza por un extremo grado de popularidad y la demolición del viejo orden. Chávez ha difundido su ideología en la región, encontrando apoyo en países como Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua, pero también ha generado críticas por su populismo autoritario y hostilidad hacia la democracia representativa⁶⁸⁷.

Al respecto Lopez Maya (2020) agrega *"...Nicolás Maduro, el sucesor designado directamente por Chávez antes de morir, ganó por muy estrecho margen la Presidencia el 13 de abril de 2013 en una contienda plagada de abusos e irregularidades y donde la transparencia del proceso de escrutinio automatizado comenzó a ponerse en duda. Maduro apenas sobrepasó el voto opositor a Henrique Capriles Radonski por un porcentaje de 1,4% de los votos válidos. Esto ha hecho que Maduro haya tenido que enfrentarse desde sus inicios como presidente con significativos problemas para erigirse como jefe del chavismo, así como para ser reconocido como presidente legítimo de los venezolanos. Durante los meses que precedieron a la muerte del líder popular, su entorno y aliados, particularmente el gobierno cubano, que en el segundo gobierno de Chávez se hizo un socio inseparable, comenzaron a preparar lo que en clásica teoría weberiana se llama la rutinización del carisma. Esfuerzos políticos y mediáticos del gobierno no, así como otras iniciativas e inversiones estatales se destinaron a enraizar un culto civil hacia su figura como base legitimadora de un orden político emergente. Chávez fue convertido al final de su vida en el padre fundador de una nueva Venezuela, el comandante eterno, quien dejó para el desarrollo de su legado a Nicolás Maduro, ungido por él mismo en su última aparición televisada que los venezolanos presenciamos en cadena nacional..."*⁶⁸⁸.

En el texto la autora nos deja ver que el deceso de Hugo Chávez en 2013 desencadenó una profunda transformación en el sistema político venezolano. El carisma del líder carismático, que había servido como principal fuente de legitimidad para el proyecto chavista, se extinguió, generando una crisis de sucesión y un vacío de poder. La muerte de Chávez coincidió con un contexto económico adverso, marcado por la caída de los precios del petróleo, lo que debilitó la base financiera del modelo económico chavista, sustentado en una amplia distribución de rentas petroleras. Esta situación exacerbó las tensiones internas y dificultó la consolidación del nuevo liderazgo. Nicolás Maduro, designado sucesor por Chávez, asumió el poder en medio de una polarización política acentuada y un cuestionamiento creciente sobre la legitimidad de su elección. La gestión de Maduro se caracterizó por una profundización de los rasgos autoritarios del régimen, con una creciente concentración del poder en manos de un círculo cercano al líder y una debilitación de las instituciones democráticas. Las principales transformaciones que se realizaron durante esta gestión:

Rutinización del carisma: Se implementaron estrategias para perpetuar el culto a la figura de Chávez, buscando legitimar el nuevo liderazgo a través de la conexión con el legado del líder fallecido.

⁶⁸⁷ Zanetta L. (2016) Historia de América Latina de la colonia al siglo XXI. Siglo Veintiuno, p.258

⁶⁸⁸ López Maya, M. (2020). Venezuela: desde la Democracia Representativa al Régimen Sultánico de Nicolás Maduro. En G. Caetano & F. Mayorga (Eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina: enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis* (pp.188- 189). CLACSO



Legitimidad neopatrimonial: El ejercicio del poder se basó en redes clientelares y lazos personales, en detrimento de la meritocracia y los principios de gobernabilidad democrática.

Debilitamiento de la institucionalidad: Las instituciones estatales fueron cooptadas y debilitadas, subordinándose a los intereses del partido gobernante y de sus líderes. Lo que dificultó la búsqueda de consensos y la resolución pacífica de los conflictos.

Adentrándonos en el texto la autora nos ofrece un detallado análisis de la evolución del sistema político venezolano hacia un régimen neopatrimonialista y autoritario bajo la administración de Nicolás Maduro. Se destaca la coexistencia de elementos formales de legalidad, como elecciones y un marco constitucional, con prácticas profundamente arraigadas de patrimonialismo, caracterizadas por la concentración del poder en una élite gobernante y la prevalencia de relaciones clientelares. Las Características distintivas del régimen podríamos decir que son:

Hibridación de legalidad y patrimonialismo: el régimen venezolano exhibe una compleja combinación de instituciones formales y prácticas informales, donde la legalidad sirve como fachada para legitimar un sistema político sustentado en relaciones de lealtad personal y clientelismo.

Dominación autoritaria y concentración del poder: se evidencia una marcada tendencia hacia la concentración del poder en manos de una élite gobernante, que ejerce su autoridad de manera arbitraria y sin respeto a las instituciones democráticas.

Debilitamiento de la ciudadanía y el Estado de Derecho: los derechos ciudadanos se ven socavados por la precariedad y la arbitrariedad, mientras que el Estado de Derecho se debilita ante la prevalencia de intereses políticos y personales e involución del sistema político, el régimen venezolano representa una ruptura con la tendencia histórica hacia la consolidación de sistemas políticos más racionales y legales, evidenciando una involución hacia prácticas clientelistas y autoritarias. El texto traza un recorrido histórico de la transformación del chavismo hacia un régimen neopatrimonialista y autoritario, destacando los eventos clave que marcaron este proceso, como la pérdida de la mayoría parlamentaria por parte del chavismo y las sucesivas acciones del gobierno para consolidar su poder⁶⁸⁹.

La espiral autoritaria, Venezuela bajo el régimen de Nicolás Maduro, en 2017, Maduro convocó una Asamblea Nacional Constituyente sin consultar previamente a la voluntad popular a través de un referendo, lo que generó violaciones e irregularidades constitucionales y legales. Posteriormente, se convocaron elecciones presidenciales anticipadas en 2018, en las cuales Maduro resultó ganador para un segundo período constitucional, aunque no fueron reconocidas como legítimas por la comunidad democrática internacional. A partir de 2019, Maduro gobierna por fuera de todo marco legal, manteniendo bajo su control las ramas del poder público, excepto el Legislativo, que se mantiene asediado. En enero de 2019, Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional, se convirtió en la figura principal de la lucha por el retorno a la democracia, con un alto nivel de popularidad. Las fuerzas que sostienen a Maduro incluyen intereses nacionales e internacionales, siendo los grupos militares venezolanos decisivos para su permanencia. Además, cuenta con el respaldo de gobiernos autocráticos como Rusia, China y Turquía, así como de Cuba, su aliado más cercano. Maduro y su cúpula tienen vínculos con negocios ilícitos como el contrabando de armas, alimentos, gasolina y narcotráfico. Esta situación ha llevado a la destrucción del tejido social y la convivencia ciudadana en Venezuela⁶⁹⁰.

López Maya realiza una mención y clasificación sobre el “Sultanismo” “...cuatro serán los rasgos del sultanismo como régimen no democrático, la mayoría presentes en el ejercicio del

⁶⁸⁹ Ibídem., pp.190-191

⁶⁹⁰ Ibídem., pp. 191-192



poder de Maduro y su cúpula. En primer lugar, la presencia de cierto pluralismo en la economía y en lo social, pero siempre sujetos a intervenciones impredecibles y despóticas del gobernante. No hay Estado de Derecho y lo que priva es la baja institucionalización y fusión de lo público y privado. Segundo, hay manipulación ex tremas y arbitraria de símbolos, pero fuera del personalismo despótico no hay una ideología orientadora, sino una pseudoideología en la que no creen ni los funcionarios, ni los gobernados, ni el mundo exterior. Tres, la movilización es baja y manipulada, de tipo ceremonial, usándose métodos clientelares sin que exista organización permanente. Hay movilización periódica de grupos paramilitares que usan la violencia contra los grupos en la mira del sultán. Y cuatro, el liderazgo es personalista y arbitrario, y carece de restricciones racional-legales. Fuerte tendencia dinástica y sin autonomía en la carrera pública. Se obedece por miedo o por recompensas. El aparato administrativo se escoge dentro de las familias, amigos y asociados en negocios, o en hombres directamente vinculados en sostener al sultán mediante la violencia. Las posiciones en el aparato administrativo derivan pura mente de la sumisión al gobernante... ”⁶⁹¹.

La autora presenta un análisis detallado del régimen Sultanico, caracterizándolo por cuatro rasgos distintivos que se manifiestan de manera prominente en el ejercicio del poder de Nicolás Maduro y su camarilla.

En primer lugar, se observa un pluralismo económico y social limitado, sujeto a constantes intervenciones arbitrarias por parte del líder supremo. La ausencia de un Estado de Derecho sólido y la fusión entre lo público y lo privado debilitan las instituciones y consolidan el poder personal del sultán.

En segundo lugar, se destaca la manipulación sistemática de símbolos y la construcción de una ideología superficial y oportunista. Esta pseudoideología carece de arraigo popular y es utilizada como herramienta de control político, más que como una guía ideológica genuina.

En tercer lugar, la autora señala la existencia de una movilización social limitada y controlada. El régimen recurre a mecanismos clientelares y a la violencia para asegurar la lealtad de sus seguidores y reprimir a la oposición. La participación política se reduce a actos ceremoniales y carece de verdadera representación.

Por último, se enfatiza el carácter personalista y arbitrario del liderazgo. El sultán concentra todo el poder político y toma decisiones de manera unilateral, sin estar sujeto a ningún tipo de control institucional. El nepotismo y la lealtad personal son los principales criterios para acceder a cargos públicos. En esta obra la autora deja de manifiesto cómo el gobierno de Maduro en Venezuela ha dejado de actuar por el bien común para perseguir sus propios intereses personales, de poder y riqueza. Se menciona que el régimen autoritario de Maduro se sostiene a través de una serie de negocios lícitos e ilícitos, así como de la complicidad de gobiernos autocráticos que se benefician de la situación en Venezuela. Se destaca la ineficiencia y el clientelismo en la administración pública, así como la profunda destrucción de las instituciones representativas que garantizaban contrapesos en el poder público. Se menciona que la corrupción en el Estado ha permitido la penetración de organizaciones criminales en el gobierno. Se critica la ideología socialista del chavismo, que justifica la dominación del Estado sobre la sociedad y la falta de respeto a los derechos civiles y políticos básicos. Se señala que el régimen de Maduro es un autoritarismo extremo, con características de Sultanismo, donde el líder y su cúpula tienen un control absoluto y arbitrario sobre el poder.

Resulta interesante el planteamiento de Lucena, H. (2017) sobre la evolución de la Revolución Bolivariana en Venezuela, desde su ascenso al poder a finales del siglo XX hasta

⁶⁹¹ Ibídem., p.194



la profunda crisis económica y política que atraviesa el país en la actualidad. Inicialmente presentada como una alternativa democrática más participativa, la revolución bolivariana evolucionó hacia un modelo de capitalismo de Estado con fuerte influencia militar. Durante los primeros años, el gobierno de Hugo Chávez gozó de gran popularidad gracias a los altos ingresos petroleros que permitieron implementar diversas políticas sociales. Sin embargo, tras la muerte de Chávez y con la llegada de Nicolás Maduro al poder, el país entró en una profunda crisis económica caracterizada por una hiperinflación galopante, una contracción del PIB y una escasez generalizada de bienes básicos. Esta situación ha generado un descontento social generalizado que se ha manifestado en numerosas protestas, reprimidas violentamente por el gobierno. La crisis ha llevado a una erosión de las instituciones democráticas y a una violación sistemática de los derechos humanos. Concluye diciendo palabras mas palabras menos La revolución bolivariana en Venezuela, surgida de rebeliones militares y consolidada electoralmente, ha priorizado una alianza estratégica con el estamento militar, otorgándole un papel preponderante en diversos ámbitos de la vida nacional. Esta alianza ha desplazado a los sindicatos y trabajadores como eje central de sus programas, optando por organizar a la población en base territorial. Los sectores sindical y empresarial, acostumbrados a un diálogo más fluido con el poder en gobiernos anteriores, han sido marginados y sus intentos de influir en el gobierno han sido calificados como "guerra económica" y reprimidos. La dependencia histórica de estos sectores de la renta petrolera estatal, sumada a la caída de los precios del petróleo y la gestión errática de los recursos, ha generado una profunda crisis económica y social, desencadenando protestas generalizadas de diversos sectores de la población⁶⁹².

La prensa difunde la siguiente información el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, ha anunciado una "megaelección" para 2025, donde se renovarán la Asamblea Nacional, 23 gobernaciones y 335 alcaldías. Este anuncio se realizó en una cumbre de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y Maduro indicó que las elecciones se llevarán a cabo en un plazo de 12 meses. También advirtió que podría prohibirse la participación de quienes no reconozcan las instituciones del Estado, refiriéndose a la oposición que cuestiona los resultados de las elecciones presidenciales del 28 de julio. Diosdado Cabello, líder chavista, convocó una marcha oficialista para el 28 de agosto en celebración del triunfo de Maduro, en medio de acusaciones de fraude por parte de la opositora María Corina Machado. La situación política es tensa, con la periodista Carmela Longo acusada de terrorismo y bajo restricciones tras su excarcelación. Además, el candidato opositor Edmundo González Urrutia, quien afirma haber ganado las elecciones, enfrenta investigaciones por publicar actas electorales que respaldan su triunfo. Un funcionario electoral, Juan Carlos Delpino, ha denunciado la falta de transparencia en el proceso electoral, aumentando las dudas sobre la legitimidad de los resultados, cuestionados tanto a nivel nacional como internacional⁶⁹³.

“...En un contexto convulsionado por las denuncias de fraude en las elecciones de Venezuela –Nicolás Maduro se proclamó ganador con el 51,2% de los votos–, nueve países de Latinoamérica realizaron un duro pronunciamiento. «Los Gobiernos de Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay manifiestan su profunda preocupación por el desarrollo de las elecciones presidenciales de la República Bolivariana de Venezuela y exigen la revisión completa de los resultados con la

⁶⁹² Lucena, H. (2017). Revolución Bolivariana, militarismo y trabajo. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9, 45-59. Recuperado de https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1510808752_45-59.pdf

⁶⁹³ El País (2024) Resultados de las elecciones en Venezuela 2024, resumen del 26 de agosto <https://elpais.com/america/2024-08-26/resultados-de-las-elecciones-en-venezuela-2024-en-vivo.html>



presencia de observadores electorales independientes que aseguren el respeto de la voluntad del pueblo venezolano que participó masiva y pacíficamente», comienza el texto emitido esta mañana. «El conteo de votos debe ser transparente y los resultados no deben arrojar dudas. Nuestros gobiernos solicitarán una reunión urgente del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA) para emitir una resolución que salvaguarde la voluntad popular, enmarcada en la Carta Democrática y los principios fundamentales de la democracia en nuestra región», finaliza el mensaje. Brasil no se sumó al reclamo...”⁶⁹⁴ El artículo refleja una situación política tensa en Venezuela donde las elecciones presidenciales han sido objeto de controversias y acusaciones de fraude. Las repercusiones de este pronunciamiento por parte de 9 países latinoamericanos son significativas y pueden analizarse desde distintas perspectivas.

Presión Internacional: La declaración conjunta de estos países representa un esfuerzo por ejercer presión sobre el gobierno de Nicolás Maduro para que se realice una revisión de los resultados electorales. Esto puede llevar a un aumento de la atención internacional sobre la situación en Venezuela y potencialmente a sanciones o medidas diplomáticas.

Fortalecimiento de la Democracia: Al exigir la presencia de observadores electorales independientes, estos países están defendiendo principios democráticos fundamentales. Esto puede inspirar a otros países de la región a adoptar posturas similares y a trabajar en conjunto para promover la transparencia y la integridad electoral:

- **Fortalecimiento de la Democracia:** Al exigir la presencia de observadores electorales independientes, estos países están defendiendo principios democráticos fundamentales. Esto puede inspirar a otros países de la región a adoptar posturas similares.
- **Reacción del Gobierno Venezolano:** Es probable que el gobierno de Maduro responda a estas acusaciones con desdén, argumentando que son intervenciones externas en los asuntos internos del país. Esto podría intensificar la retórica y las tensiones entre Venezuela y los países que han emitido el pronunciamiento,

En resumen, este pronunciamiento no solo refleja la preocupación por la situación electoral en Venezuela, sino que también puede tener repercusiones en la política regional, la cooperación internacional y la defensa de los derechos democráticos en América Latina.

En una entrevista para la BBC, María Corina Machado decía” ... **Hemos convertido a Venezuela en una causa mundial.** Esas palabras podrían resumir el balance que hace María Corina Machado de lo que ha logrado la oposición venezolana en los dos meses transcurridos desde las elecciones presidenciales del 28 de julio en las que, según afirma la oposición, ganó con amplia ventaja su candidato, Edmundo González Urrutia. En este tiempo, el presidente Nicolás Maduro no ha conseguido que ni siquiera gobiernos cercanos - como el de Luis Inácio Lula da Silva en Brasil o el de Gustavo Petro en Colombia- den por buena la victoria que le concedió el Consejo Nacional Electoral de Venezuela. Brasilia y Bogotá, al igual que otras capitales alrededor del mundo, siguen pidiendo a las autoridades venezolanas que muestren las actas de votación que sustentan la victoria de Maduro. Pero, también en este tiempo, el candidato opositor tuvo que exiliarse en España, mientras que la propia Machado vive en la clandestinidad para evitar ser apresada por los cuerpos de seguridad venezolanos que han detenido a unos 2.000 opositores desde los comicios (...)

⁶⁹⁴ Acción (2024) Elecciones en Venezuela. https://accion.coop/las-ultimas/elecciones-en-venezuela/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=Trafico&utm_term=Texto&utm_content=NonBrand&keyword=&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwr9m3BhDHARIsANut04ZHn1TggGVe3wXA-EXXQ68KSFH2XiEXiIU1YId58eNQF-RdFUzxfmUaAicPEALw_wcB



Hemos convertido a Venezuela en una causa mundial. Tenemos una cuarta parte de nuestra población viviendo en el extranjero. Y los

venezolanos están en las calles y están protestando. Esos son venezolanos también. Dentro del país estamos evolucionando hacia una nueva forma de protesta. Ahora tenemos que movernos en una dinámica diferente para proteger a nuestro pueblo. Ya no verás una gran protesta con 50.000 personas, verás 1.000 protestas con 50 personas todas coordinadas, todas descentralizadas y esta es la fase en la que estamos entrando,

*es algo que el régimen no esperaba, y es la forma en que podemos presionar en los puntos críticos para seguir adelante. Cada día que pasa Maduro está más débil; cada día que pasa, somos más fuertes...*⁶⁹⁵

En el texto podemos ver el balance de la oposición: Machado resume los logros de la oposición en los dos meses posteriores a las elecciones presidenciales del 28 de julio, donde, según la oposición, su candidato, Edmundo

González Urrutia, ganó con una amplia ventaja. Esto sugiere que, a pesar de las dificultades, la oposición se siente fortalecida y unida en su lucha:

- Deslegitimación de Maduro: El artículo destaca que Nicolás Maduro no ha logrado que incluso gobiernos aliados, como los de Brasil y Colombia, reconozcan su victoria. Esto indica una falta de legitimidad en su gobierno y un creciente aislamiento internacional. La insistencia de estos gobiernos en que se muestren las actas de votación refuerza la idea de que hay dudas del proceso electoral.
- Represión y Exilio: Se menciona que el candidato opositor tuvo que exiliarse y que Machado vive en la clandestinidad para evitar la represión del régimen. Esto refleja la grave situación de los derechos humanos en Venezuela, donde miles de opositores han sido detenidos. La represión del gobierno es un factor que complica aún más la lucha de la oposición.
- Causa Mundial: Machado señala que la crisis venezolana se ha convertido en una "causa mundial", con una gran parte de la población viviendo en el extranjero y participando en protestas. Esto sugiere que la oposición está buscando apoyo internacional y que la diáspora venezolana juega un papel importante en la visibilidad del problema.
- Estrategia de Protesta: La oposición está adaptando su estrategia de protesta. En lugar de grandes manifestaciones, están optando por un enfoque descentralizado, con múltiples protestas pequeñas. Esta táctica puede ser más difícil de reprimir para el régimen y permite a la oposición presionar en diferentes puntos críticos.
- Optimismo y Fortalecimiento: A pesar de las adversidades, Machado expresa un optimismo creciente, afirmando que cada día que pasa Maduro se debilita y la oposición se fortalece. Esto refleja una mentalidad de resistencia y la creencia en que el cambio es posible a pesar de la represión.

El artículo nos presenta una visión de la oposición venezolana que, a pesar de enfrentar desafíos significativos, se siente fortalecida y está adaptando sus tácticas para continuar su lucha por la democracia y los derechos humanos en el país. La situación se caracteriza por la represión del régimen, la falta de reconocimiento internacional de su legitimidad y un creciente apoyo de la diáspora venezolana.

Declaración conjunta de nueve países latinoamericanos⁶⁹⁶.

⁶⁹⁵ BBC News Mundo. (2024) Maduro está desnudo frente a todo el mundo y a sus seguidores”, le dice María Corina Machado a la BBC <https://www.bbc.com/mundo/articles/ckgn7d94x73o>

⁶⁹⁶ Infobae (2024) <https://www.infobae.com/venezuela/2024/07/29/elecciones-en-venezuela-que-postura-tomaron-los-paises-de-la-region-y-el-mundo-sobre-el-fraude-de-maduro/>



Qué dijeron los países del mundo sobre el fraude de Maduro

● Apoyaron el fraude ● Rechazaron el fraude ● Piden un recuento transparente de los votos



Primeros hallazgos.

Los estudios previos sugieren que la democracia venezolana ha sufrido una erosión significativa en las últimas décadas, caracterizada por:

- La concentración del poder en el ejecutivo: se ha observado una tendencia hacia la personalización del poder y la debilitación de los contrapesos institucionales.
- La polarización política: la sociedad venezolana se encuentra profundamente dividida, lo que ha dificultado el diálogo y la búsqueda de soluciones consensuadas.
- La crisis económica: la implementación de políticas económicas insostenibles ha generado una hiperinflación, escasez de bienes básicos y un deterioro de las condiciones de vida de la población.
- La violación de los derechos humanos: se han documentado numerosos casos de represión política, detenciones arbitrarias y torturas.
- Déficit de legitimidad: la falta de mecanismos democráticos y la concentración del poder en una sola persona socavan la legitimidad del régimen.
- Inestabilidad política: la ausencia de instituciones sólidas y la sucesión dinástica aumentan la probabilidad de conflictos internos y crisis políticas.
- Corrupción sistémica: la fusión entre lo público y lo privado facilita la corrupción y el enriquecimiento ilícito de los gobernantes y sus allegados.
- Violación de derechos humanos: la represión política, la persecución de opositores y la limitación de las libertades civiles son prácticas comunes en los regímenes sultanísticos.

El caso de Venezuela se presenta como un ejemplo de cómo un país puede caer en la crisis cuando se abandona el Estado de derecho y se priorizan los intereses políticos a corto plazo.

Conclusiones



Finalmente, de lo expuesto inferimos que la trayectoria democrática venezolana en el siglo XXI ha experimentado una transformación profunda y compleja, marcada por un conjunto de factores interrelacionados que han moldeado su configuración actual. El ascenso al poder de Hugo Chávez en 1999 representó un punto de inflexión, instaurando un modelo político y económico que ha generado debates y controversias a nivel nacional e internacional.

Factores Determinantes de la Transformación

- Polarización sociopolítica: La sociedad venezolana ha experimentado una polarización creciente, que ha dificultado el diálogo constructivo y ha generado tensiones institucionales.
- Control estatal de los medios de comunicación: La concentración del poder mediático en manos del Estado ha limitado la pluralidad informativa y ha restringido la libertad de expresión.
- Dependencia económica del petróleo: La fluctuación de los precios del petróleo ha impactado significativamente en la economía venezolana, generando inestabilidad y afectando la capacidad del Estado para atender las demandas sociales.
- Corrupción y clientelismo: La proliferación de prácticas corruptas ha minado la confianza ciudadana en las instituciones y ha exacerbado las desigualdades sociales.
- Intervención de actores externos: La influencia de actores internacionales en la política venezolana ha contribuido a la polarización y ha dificultado la búsqueda de soluciones consensuadas.
-

El gobierno de Nicolás Maduro se ha caracterizado por:

- Consolidación del modelo chavista: Se ha profundizado el modelo político y económico heredado de Hugo Chávez, con un énfasis en la participación popular y la expansión de los programas sociales.
- Crisis económica y humanitaria: La economía venezolana ha experimentado una profunda contracción, generando hiperinflación, escasez de bienes básicos y una crisis humanitaria de gran magnitud.
- Deterioro institucional: Las instituciones democráticas han sido debilitadas, con una creciente concentración del poder en manos del Ejecutivo y restricciones a los derechos fundamentales.
- Aislamiento internacional: El gobierno de Maduro ha enfrentado un creciente aislamiento internacional, debido a las sanciones impuestas por diversos países y a las denuncias de violaciones de los derechos humanos.

La democracia venezolana se enfrenta a desafíos complejos y multidimensionales, entre los que destacan:

- Recuperación económica: La estabilización de la economía y la recuperación del poder adquisitivo de la población son prioridades fundamentales.
- Reconstrucción del tejido social: La polarización y la crisis han generado un profundo daño en el tejido social venezolano, lo que requiere esfuerzos para promover la reconciliación y la convivencia.
- Fortalecimiento de las instituciones democráticas: La recuperación de la democracia requiere fortalecer las instituciones, garantizar la independencia de los poderes públicos y respetar los derechos humanos.



- Superación de la crisis humanitaria: Es necesario atender las necesidades básicas de la población y garantizar el acceso a alimentos, medicinas y servicios públicos esenciales.

La evolución de la democracia venezolana en el siglo XXI ha sido un proceso marcado por profundas transformaciones y desafíos. La superación de la crisis actual requerirá un diálogo amplio y constructivo entre todos los actores políticos y sociales, así como el compromiso de la comunidad internacional para apoyar una transición democrática pacífica y sostenible. Esta investigación ofrece una base para futuras investigaciones sobre la situación política en Venezuela y sus implicaciones a nivel regional e internacional, algunas preguntas para próximos trabajos ¿Cuáles son las perspectivas de transición hacia un sistema político más democrático en Venezuela? ¿Qué papel juegan los actores internacionales en la crisis venezolana?

Referencias

- Duque Daza, J. (2014). Guillermo O'Donnell y la democracia. *Latinoamérica Revista de Estudios Latinoamericanos*, 9(58), 113-144. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/265172497_Guillermo_O'Donnell_y_la_democracia
- Grijalva Jiménez, A. & Castro-Montero, J-L. (2020). La Reección Presidencial Indefinida en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia. *Estudios constitucionales*, 18(1), 9-49. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002020000100009>
- López Maya, M. (2020). Venezuela: desde la Democracia Representativa al Régimen Sultánico de Nicolás Maduro. En G. Caetano & F. Mayorga (Eds.), *Giros políticos y desafíos democráticos en América Latina: enfoques de casos nacionales y perspectivas de análisis* (pp.181- 197). CLACSO.
- Lucena, H. (2017). Revolución Bolivariana, militarismo y trabajo. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9, 45-59. Recuperado de https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1510808752_45-59.pdf
- Mariani, R. (Coord.). (2007). Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lima, Perú.
- Pérez Gamón C. M. (2022). Cuba: Democracia y Realidad. En C. Pinillos (Comp.), *Memorias del XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia* (pp. 1431-1443). Archivo [Memorias Congreso Democracia 2022 compressed.pdf \(22.05 MB\)](https://rephip.unr.edu.ar/items/853682b8-2bff-4ebb-a33a-8304231da1bf/full) UNR Editora. <https://rephip.unr.edu.ar/items/853682b8-2bff-4ebb-a33a-8304231da1bf/full>
- Zanetta L. (2016) Historia de América Latina de la colonia al siglo XXI. Siglo Veintiuno, p.258

Prensa

- Acción (2024) Elecciones en Venezuela. https://accion.coop/las-ultimas/elecciones-en-venezuela/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=Trafico&utm_term=Texto&utm_content=NonBrand&keyword=&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwr9m3BhDHARISANut04ZHn1TggGVe3wXA-EXXQ68KSFH2XtEXiIU1YId58eNQF-RdFUzxfmUaAicPEALw_wcB
- Infobae (2024) <https://www.infobae.com/venezuela/2024/07/29/elecciones-en-venezuela-que-postura-tomaron-los-paises-de-la-region-y-el-mundo-sobre-el-fraude-de-maduro/>
- El País (2024) Resultados de las elecciones en Venezuela 2024, resumen del 26 de agosto <https://elpais.com/america/2024-08-26/resultados-de-las-elecciones-en-venezuela-2024-en->



[vivo.html](#)

BBC News Mundo. (2024) Maduro está desnudo frente a todo el mundo y a sus seguidores”, le dice María Corina Machado a la BBC <https://www.bbc.com/mundo/articles/ckgn7d94x73o>



Alegación de genocidio como justificativo para el uso de la fuerza. El caso de Ucrania c. Rusia ante la Corte Internacional de Justicia

Vanina Riva (UNR)

vaninariva@hotmail.com

Lidia Gatti (UNR)

liidiavgatti@hotmail.com

Mesa Redonda: “Ordenamiento Internacional y genocidio, instrumentos y prácticas en el Siglo 21”

Resumen

El presente aborda la demanda ucraniana ante la Corte Internacional de Justicia presentada el 26 de febrero de 2022, tras la agresión rusa justificada en poner fin al presunto genocidio que Ucrania habría estado cometiendo en el Donbas. En primer lugar, de manera breve, detallaremos los antecedentes inmediatos del conflicto; en segundo lugar, el carácter de normas imperativas (*ius cogens*) de las dos figuras en juego en este caso: la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza (agresión), y el genocidio; en un tercer apartado detallaremos las posiciones de las partes en la controversia ante la CIJ; en quinto lugar, las sentencias dictadas hasta la fecha; y finalizaremos con una mención a la participación de terceros Estados, quienes presentaron solicitudes de intervención como no partes en la controversia a una escala sin precedentes en la historia de la Corte. Finalizaremos el trabajo con algunas reflexiones en torno al caso desde la institución de la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024”

Introducción

La agresión rusa a Ucrania del 24 de febrero de 2022 puso en evidencia de manera dramática la fragilidad del derecho internacional para imponer límites a los intereses de los Estados poderosos.

Rusia invadió territorio ucraniano alegando el ejercicio de legítima defensa colectiva a solicitud de las Repúblicas Populares de Donetsk y Lugansk frente al genocidio a que estarían siendo sometidas sus poblaciones. Como una inicitiva más entre las muchas emprendidas en diversos frentes, Ucrania presentó ante la CIJ una solicitud de medidas provisionales y una demanda, relativamente débil desde el punto de vista jurídico, en el marco de la Convención sobre la prevención y sación del crimen de genocidio. Se solicitaba a la Corte que declarara que en el Donbas Ucrania no había cometido genocidio, que declarara la ilegalidad del uso de la fuerza por parte de Rusia y del reconocimiento como repúblicas independientes de Lugansk y Donetsk, que ofreciera garantías de no repetición y una reparación adecuada.



Si bien la CIJ en el momento de dictar las medidas provisionales determinó que tenía competencia *prima facie* en virtud del artículo IX de la Convención, posteriormente, al evaluar las excepciones preliminares presentadas por Rusia identificó dos aspectos en la demanda ucraniana y limitó el objeto de la controversia exclusivamente a la cuestión de determinar si las autoridades ucranianas habían o no cometido genocidio en el Este del país. Se ven así y truncadas las expectativas iniciales ucranianas de lograr alguna condena al accionar ruso. Este caso todavía está pendiente de resolución por parte de la CIJ.

En el presente trabajo abordaremos en primer lugar, de manera breve, los antecedentes inmediatos del conflicto; en segundo lugar, el carácter de normas imperativas (*ius cogens*) de las dos figuras en juego en este caso: la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza (agresión), y el genocidio; en un tercer apartado detallaremos las posiciones de las partes en la controversia ante la CIJ; en quinto lugar, las sentencias dictadas hasta la fecha; y finalizaremos con una mención a la participación de terceros Estados, quienes presentaron solicitudes de intervención como no partes en la controversia a una escala sin precedentes en la historia de la Corte. Finalizaremos el trabajo con algunas reflexiones en torno al caso desde la institución de la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos.

1. Los antecedentes de la controversia

Con el fin de la Guerra Fría, la caída del muro de Berlín, el escenario internacional se convirtió en suelo fértil para la disolución de la Unión Soviética y así en 1991 Ucrania logró independizarse como país.

En materia de política exterior, Ucrania llevó adelante un intento de mantener relaciones estables con Rusia, pero casi inevitablemente fue girando su orientación hacia Occidente, lo cual nunca fue bien visto por la Federación de Rusia.

El primer verdadero escollo en la relación entre ambos se dio en 2012 con las negociaciones por el Acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Ucrania, el cual finalmente se desestimó a finales de 2013 por la fuerte presión rusa, y traduciéndose también en un clima tenso al interior de Ucrania, ya que existían dos grandes facciones: quienes velaban por el acuerdo para afianzar la independencia del país y los que gravitaban en torno a Rusia y sus intereses.

La tirantez entre ambos sectores produjo tal crisis de legitimidad que obligó al presidente de ese momento, Víktor Yanukóvich, a renunciar a su cargo.

En la península de Crimea, aprovechando el escenario reinante, el 16 de marzo de 2014 se celebró un referéndum, en el cual por una amplia mayoría se decide la separación de Ucrania y reunificación con Rusia. Dos días después Rusia incorporó Crimea a su territorio, con el apoyo de grupos armados que respondían los intereses rusos.⁶⁹⁷

Crimea es un enclave geopolítico muy importante, debido en gran medida a: 1) en Sebastopol se encuentra ubicada la principal base naval rusa en el Mar Negro, hecho no menor, ya que desde la independencia de Ucrania Rusia estaba obligada a pagar una tasa anual para poder

⁶⁹⁷ Cabe destacar que parte de la comunidad internacional desconoció el referéndum, entre ellos Estados Unidos y la Unión Europea. Esto se pudo visualizar claramente en el G7 que a partir de una iniciativa del presidente Obama decide suspender la participación de Rusia en el G8 por la anexión ilegítima de la península de Crimea.



hacer uso de dichas instalaciones; 2) durante la Guerra Fía, Crimea era parte del territorio ruso, pero con la caída de URSS se independizó para luego ser anexionado a Ucrania.

La anexión de Crimea por parte de Rusia contribuyó a que se intensificara el accionar del movimiento separatista armado (prorruso) en la región de Donbas (**Donetsk y Lugansk**). **En respuesta a esta situación Ucrania puso en marcha una** operación militar y Rusia decidió enviar apoyo militar, lo que tuvo como resultado miles de bajas tanto civiles como militares. Ese mismo año, Lugansk y Donetsk se declararon “repúblicas independientes”.

Ante este nuevo escenario Ucrania comenzó a rediseñar su política exterior y sus alianzas estratégicas. Por un lado, compartía con Rusia vínculos étnicos, culturales, económicos e históricos (no se debe olvidar que la mayoría de la población ucraniana instalada en los territorio en conflicto tiene como idioma oficial el ruso y no el ucraniano). Al mismo tiempo, tanto Estados Unidos como la Unión Europea tenían un gran interés en Ucrania, convirtiéndolos en grandes aliados tanto a nivel económico como militar por su cercanía a Rusia.

Otro factor que volvía a Ucrania relevante para Occidente tenía que ver con el gasoducto (Nordstream II) que Rusia construyó desde su territorio hacia Alemania, ya que podría poner el jaque a Europa entera. La mayor parte del gas que llega a territorio europeo hoy en día pasa a través de Ucrania. Frente a este conflicto, Rusia podría frenar el funcionamiento del gasoducto y de esa manera privar a Ucrania de los ingresos provenientes de esta industria, lo que implicaba un total de dos mil millones de dólares al año, además de dejar sin provisión de gas a Europa.



Fuente: BBC Newz Mundo, 26/02/2022

Se inicia luego una etapa en la que se suceden en Ucrania los gobiernos de Poroshenko y Zelenski, ambos prooccidentales. En este período, el conflicto se va a caracterizar por intentos de negociaciones de paz (patrocinadas por gobiernos occidentales y la OSCE), breves períodos de alto el fuego, la presentación de una demanda por parte Ucrania ante la CIJ⁶⁹⁸, y el primer intercambio de envergadura de prisioneros en 2019.

⁶⁹⁸ En enero de 2017 Ucrania presenta ante la CIJ una solicitud de medidas provisionales e introduce una demanda contra la Federación de Rusia por la aplicación de dos Convenciones (en el Donbas y Crimea, respectivamente): Aplicación de la Convención Internacional para la represión de la financiación del terrorismo y de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Ucrania c.



En agosto de 2021, la Unión Europea junto a más de cuarenta países concertó una Cumbre Internacional con el único objeto de exigir a Rusia la devolución de Crimea.

2. Encuadre jurídico: la tensión entre dos normas imperativas

Para fines de 2021, los servicios de inteligencia de Estados Unidos sostenían que Rusia había elevado el número de soldados movilizados a la frontera a **175.000 con el único fin de invadir el país vecino**. La relación se mantuvo tensa pero estable hasta el 24 de febrero de 2022, cuando Putin envía tropas con el objeto de realizar una “intervención”, una “operación militar especial” con “funciones de mantenimiento de la paz” en Donbas, Este de Ucrania.

Los argumentos esgrimidos por Rusia se encolumnaron en dos grandes ejes: poner fin al genocidio de la población rusófona en el Donbas (región del oriente ucraniano donde más población prorrusa hay) tras casi ocho años de guerra; y por otro lado, poner fin la “invención” histórica de lo que actualmente conocemos como Ucrania, sin olvidar la “responsabilidad” que tiene Occidente en el conflicto (Cordero y Colchen, 2023).

En la perpetración del ataque armado, Rusia tuvo como aliada a Bielorrusia quien, si bien no proporcionó tropas, permitió el uso de su territorio en el acto inicial de invasión. Rusia ha sido el Estado agresor y Bielorrusia autorizó el uso de su territorio para desencadenar el ataque hacia Kiev y, por ello, es también responsable de un hecho internacionalmente ilícito de agresión (Mangas Martín, 2022, p. 14)⁶⁹⁹, por haber prestado asistencia o ayuda para la comisión del ilícito.

El ataque armado realizado por Rusia a Ucrania claramente constituye una violación de la norma de la **prohibición del uso o amenaza de fuerza armada** contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas).

La prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza, la prohibición de la agresión, es una norma *ius cogens*, por lo que no cabe acuerdo en contrario entre los Estados ni márgenes de discrecionalidad o unilateralidad. De acuerdo a la Carta de la ONU esta prohibición reconoce sólo dos excepciones: legítima defensa, como respuesta a una previa agresión (Artículo 51); y autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a los Estados no agredidos para usar la fuerza contra el Estado agresor. Ninguna norma de derecho internacional autoriza a los Estados llevar a cabo a intervenciones “humanitarias” unilaterales. Evidentemente Rusia no se encontraba en ninguna de las excepciones de la Carta cuando invadió a Ucrania (Mangas Martín, 2022, p. 12-13).

Como afirma Pezzano (2022), se ha recurrido a diversos organismos del sistema a fin de dar alguna respuesta a este grave conflicto. Destaca la activación del procedimiento previsto en la Resolución 377 A (V) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Unión pro Paz”, por el cual la misma asume sus funciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales frente a la inacción del Consejo de Seguridad provocada por la falta de

la Federación de Rusia), caso contencioso resuelto el 31 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/case/166>, página consultada el 14/10/2024

⁶⁹⁹ Con posterioridad no se ha conocido apoyo territorial bielorruso a la agresión, salvo quizás en octubre el ataque con drones sobre Kiev, lanzados probablemente desde Bielorrusia (Mangas Martín, 2022, p. 14).



unanimidad entre sus miembros permanentes⁷⁰⁰. Y en ese contexto, “llama positivamente la atención que la AG haya recurrido, por primera vez en décadas, a la Definición de la Agresión, aprobada por Resolución 3314 (XXIX) de la propia AG, a los fines de calificar la “operación militar especial” de la Federación de Rusia” (Pezzano, 2022, p. 14). Asimismo, el Consejo de Derechos Humanos (CDH) invocó la definición de agresión en sus resoluciones sobre el tema, por primera vez en su historia.

Cabe destacar que previo a la operación militar, Rusia nunca antes había solicitado abrir negociaciones con Ucrania para poner fin al supuesto genocidio ni lo notificó al Consejo de Seguridad, ni al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, ni a la Organización de Seguridad y Cooperación Europea (OSCE), ni al Consejo de Europa, entidades a las que pertenece (Mangas Martín, 2022, p. 13).

La prohibición del genocidio es, como la prohibición de la agresión, una norma de *ius cogens*, identificada como tal por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en su labor de codificación de las normas imperativas de derecho internacional general. Justifica esta consideración en la práctica existente, tanto en sentencias y dictámenes emanados de la CIJ y en general en una sólida jurisprudencia internacional, la doctrina, la práctica de tribunales y cortes de los Estados, y la tipificación del crimen de genocidio en diversos instrumentos internacionales (Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el Protocolo de Malabo del Estatuto de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, y los Estatutos de los Tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda) (CDI, 2019).

En este punto cabe aclarar que según el artículo 26 de la Resolución A/RES/56/83701 sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos y la Conclusión 18 del trabajo de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre consecuencias jurídicas de las normas imperativas (CDI, 2022)⁷⁰², la violación grave de una norma imperativa no admite causas de exclusión de la ilicitud: la agresión rusa a Ucrania es ilícita, aun cuando se alegue como justificativo el poner fin a (prevenir y castigar) la violación de otra norma imperativa.

3. Posiciones de las partes en la controversia

La Federación de Rusia informa a Naciones Unidas a través de una Carta de fecha 24 de febrero de 2022 dirigida al Secretario General por su Representante Permanente ante las Naciones Unidas (S/2022/154) el inicio de la denominada “operación militar especial” contra Ucrania. Se alega el ejercicio del derecho de **legítima defensa colectiva** “de conformidad con el artículo 51 (capítulo VII) de la Carta de las Naciones Unidas, con la autorización del Consejo de la Federación de Rusia y en virtud de los tratados de amistad y asistencia mutua con la República Popular de Donetsk y la República Popular de Lugansk, ratificados por la Asamblea Federal el 22 de febrero”... con el objetivo declarado de “proteger a las personas que han sido objeto de abusos y **genocidio** por parte del régimen de Kiev durante ocho años”. Rusia se propone trabajar “por la desmilitarización y la desnazificación de Ucrania, así como

⁷⁰⁰ El Consejo de Seguridad nunca efectuó una determinación explícita de la existencia de un acto de agresión en los términos del artículo 39 de la Carta (Pezzano, 2022, p. 16).

⁷⁰¹ Asamblea General (2002). A/RES/56/83, Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/478/00/pdf/n0147800.pdf>

⁷⁰² Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (*jus cogens*) (2022): https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_14_2022.pdf



por el enjuiciamiento de quienes han cometido numerosos y sangrientos crímenes contra la población civil, entre ellos ciudadanos de la Federación de Rusia”. Por otra parte, alega el mensaje del Presidente Putin, “no es posible mirar sin compasión lo que allí ocurre y simplemente seguir tolerándolo. Teníamos que poner fin a esa pesadilla, al **genocidio** de millones de personas que allí viven y que tienen sus esperanzas puestas sólo en Rusia, sólo en nosotros. Fueron las aspiraciones, los sentimientos y el dolor de esas personas **el principal motivo de nuestra decisión de reconocer la independencia de las repúblicas populares de Donbas**” (S/2022/154, pp. 6-7).

Frente a la agresión rusa, y como parte de una estrategia en diferentes frentes y el recurso a los órganos de Naciones Unidas, el 26 de febrero de 2022, Ucrania presentó ante la CIJ una solicitud de medidas provisionales⁷⁰³ y su demanda para iniciar un procedimiento⁷⁰⁴ por una controversia relativa a la interpretación, aplicación y ejecución de la **Convención para la Prevención y Sanción del Crimen de Genocidio** de 1948, de la que ambos Estados son Partes.

Ucrania sostiene que es falsa la afirmación de Federación de Rusia de que en los oblasts de Lugansk y Donetsk (el Donbas), durante ocho años, Ucrania haya estado perpetrando actos de genocidio contra la población. La presentación ucraniana de solicitud de medidas provisionales fundamenta la competencia de la CIJ en el artículo IX de la Convención sobre el Genocidio, y argumenta que existe una **controversia de hecho** entre las partes en torno a si se ha producido o se está produciendo un genocidio en el Donbas; y una **controversia de derecho** sobre si Rusia cuenta con una base legal para emprender acciones militares en Ucrania y contra Ucrania para prevenir y castigar el genocidio de conformidad con el artículo I de la Convención sobre el Genocidio⁷⁰⁵; además, con respecto al artículo VIII de la Convención, sobre si Rusia puede adoptar medidas militares unilaterales cuando lo que dice el artículo es que “Toda Parte contratante puede recurrir a los órganos competentes de las Naciones Unidas a fin de que éstos tomen, conforme a la Carta de las Naciones Unidas, las medidas que juzguen apropiadas para la prevención y la represión de actos de genocidio o de cualesquiera de los otros actos enumerados en el artículo III” (parr. 11).

Las **medidas provisionales** solicitadas consisten en: ordenar la inmediata suspensión de las operaciones militares; que la Federación de Rusia garantice inmediatamente que todas las unidades militares o irregulares que puedan ser dirigidas o apoyadas por ella, así como todas las organizaciones y personas que puedan estar sujetas a su control, dirección o influencia, no adopten medidas para promover operaciones militares cuyo objetivo declarado sea impedir o castigar a Ucrania por cometer genocidio; que la Federación de Rusia se abstenga de toda acción y dé seguridades de que no se tomará ninguna medida que pueda agravar o ampliar el conflicto objeto de la presente solicitud, o hacer más difícil resolver este conflicto; y que una vez indicadas las medidas provisionales, informe periódicamente a la CIJ sobre su implementación.

⁷⁰³ Request for the indication of provisional measures submitted by Ukraine. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220227-WRI-01-00-EN.pdf>

⁷⁰⁴ Application instituting proceedings filed in the Registry of the Court on 26 February 2022, Allegations of genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the crime of genocide (Ukraine v. Russian Federation). Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220227-APP-01-00-EN.pdf>

⁷⁰⁵ Ucrania sostiene que Rusia abusa de lo dispuesto en el artículo I de la Convención: “Las Partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar”. Además, considera que con esta interpretación, arrogándose este derecho, Rusia socava el objeto y fin de la Convención.



Por otra parte, en su **Demanda**, Ucrania pide a la Corte que: a) dictamine y declare que, contrariamente a lo que afirma la Federación de Rusia, no se han cometido actos de genocidio, según se definen en el artículo III de la Convención sobre Genocidio, en los oblasts de Lugansk y Donetsk de Ucrania; b) dictamine y declare que la Federación de Rusia no puede adoptar legalmente ninguna medida en virtud de la Convención sobre genocidio en o contra Ucrania destinada a prevenir o castigar un presunto genocidio, basándose en sus falsas afirmaciones de genocidio en los oblasts de Lugansk y Donetsk; c) dictamine y declare que el reconocimiento por la Federación de Rusia de la independencia de la denominada “República Popular de Donetsk” y la “República Popular de Lugansk” el 22 de febrero de 2022 se basa en una falsa afirmación de genocidio y, por lo tanto, no tiene fundamento en la Convención sobre genocidio; d) dictamine y declare que la “operación militar especial” declarada y llevada a cabo por la Federación de Rusia el 24 de febrero de 2022 y posteriormente se basa en una falsa afirmación de genocidio y, por lo tanto, no tiene fundamento en la Convención sobre genocidio; e) exija que la Federación de Rusia proporcione seguridades y garantías de no repetición de que no adoptará medidas ilegales en Ucrania y contra Ucrania, incluido el uso de la fuerza, sobre la base de su falsa afirmación de genocidio; f) Ordene la reparación completa de todos los daños causados por la Federación de Rusia como consecuencia de las medidas adoptadas sobre la base de la falsa afirmación de genocidio de Rusia.

La **Federación de Rusia** no respondió a la presentación de Ucrania inmediatamente⁷⁰⁶. Recién el día 5 de marzo de 2022 presenta un documento⁷⁰⁷ (que no va a ser tenido en cuenta por la CIJ al dictar la Orden de medidas provisionales el día 16 de marzo) en el que deja establecida su posición en cuanto a la “falta de jurisdicción” de la CIJ en este caso, y el 3 de octubre opondrá seis excepciones preliminares⁷⁰⁸. Con posterioridad irá realizando presentaciones sobre las solicitudes de participación de terceros Estados en el procedimiento.

Según consta en el primero de los documentos mencionados, Rusia considera que la CIJ no tendría competencia (y por lo tanto tampoco podría dictar medidas provisionales) dado que la controversia que existe entre los dos países no se refiere a la “interpretación, aplicación o ejecución” de la Convención; y que la misma no regula ni el uso de la fuerza ni el reconocimiento de Estados, según puede desprenderse de la demanda de Ucrania.

Además, se afirma que el Presidente Putin en su alocución del 24 de febrero hizo referencia al genocidio en el Donbas, pero no invocó la Convención ni la existencia de una controversia en torno a ella. Rusia basa la decisión de implementar la “operación militar especial” en

⁷⁰⁶ De haber permanecido Rusia en su postura inicial de no participación, cabe recordar que, como ya ha indicado la CIJ en diversas oportunidades (por ejemplo en el fallo sobre las *Actividades Militares en Nicaragua y contra Nicaragua*), en base al artículo 53 del Estatuto, el Tribunal es competente para fijar medidas provisionales o tomar decisiones sobre el fondo de asunto en litigio a pesar que un Estado involucrado no comparezca, siempre que la CIJ entienda que es competente para conocer de la Controversia (Sommer, p. 147). Como señala la CIJ en la Orden, la no comparecencia de una de las partes tiene un efecto negativo en la sana administración de justicia, ya que priva al Tribunal de la asistencia que esa parte podría haberle prestado (párr. 21). No obstante, como señala Tamada (2024, p. 43), es dudoso que Rusia pudiera proporcionar alguna prueba de genocidio en Donbas, incluso si hubiera comparecido ante la Corte. Ha afirmado durante mucho tiempo que se produce un genocidio, con la sugerencia de una intención genocida, pero nunca lo ha confirmado ni ha hecho pública ninguna prueba.

⁷⁰⁷ Document (with annexes) from the Russian Federation setting out its position regarding the alleged “lack of jurisdiction” of the Court in the case, 7 March 2022. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220307-OTH-01-00-EN.pdf>

⁷⁰⁸ Preliminary objections of the Russian Federation, 3 October 2022. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20221003-wri-01-00-en.pdf>



aplicación del artículo 51 de la Carta ONU en ejercicio del principio de **legítima defensa colectiva** (por una solicitud de Donetsk y Lugansk) invocando el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas⁷⁰⁹; por otra parte, fundamenta el reconocimiento de ambas repúblicas como un acto político soberano relacionado con el principio de **autodeterminación de los pueblos** (considerando que el actual gobierno de Ucrania desde 2014 no representa a todo el pueblo que habita el territorio sin distinciones de raza, religión o color, y por lo tanto no se puede amparar en el principio de integridad territorial, como queda establecido la Resolución 2625/XXV de la Asamblea General de la ONU).

En cuanto a las **excepciones preliminares** planteadas el 3 de octubre de 2022, Rusia argumentaba que: 1) el tribunal carecía de jurisdicción ya que no existía controversia relativa a la Convención sobre genocidio al momento de presentación de la Demanda; 2) el tribunal carecía de jurisdicción *ratione materiae* para decidir si Rusia, al utilizar la fuerza contra Ucrania y al reconocer a las Repúblicas de Lugansk y Donetsk, había violado la Convención sobre Genocidio; 3) Ucrania presentó nuevas reclamaciones en su memoria que debían ser inadmisibles; 4) las pretensiones ucranianas serían inadmisibles debido a que la Sentencia del Tribunal carecería de efectos; 5) la solicitud de declaración de Ucrania de que no ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención sería inadmisibile; 6) la demanda sería inadmisibile porque constituiría un abuso de procedimiento (párr. 37).

4. Las sentencias de la Corte Internacional de Justicia

En este “caso pendiente”, la CIJ ha dictado hasta la fecha tres sentencias. El primero de ellos, de fecha 16 de marzo de 2022⁷¹⁰, en el que se indican tres medidas provisionales; el segundo del día 5 de junio de 2023⁷¹¹ por el que se decide la admisibilidad de las Declaraciones de intervención de 32 Estados en virtud del artículo 63 del Estatuto, y se rechaza la Declaración presentada por Estados Unidos (este fallo y la participación de terceros Estados en el procedimiento serán abordados en el punto siguiente de este trabajo); y el tercer fallo del día 2 de febrero de 2024⁷¹², por el cual declara tener competencia fundada en el artículo IX de la Convención sobre Genocidio a fin de entender en la controversia y se expide sobre las excepciones preliminares formuladas por la Federación de Rusia.

⁷⁰⁹ En cuanto a la posibilidad de alegar el ejercicio del derecho de **legítima defensa**, “lo que se opone en este caso por parte de la doctrina es que estas repúblicas no estaban consolidadas como Estados separados de Ucrania, debido justamente al conflicto armado con el Estado central, por lo que no serían sujetos titulares de un derecho de legítima defensa conforme al artículo 51 CNU por faltarles la estatalidad” (Pintore, p. 63). No obstante, si bien Rusia justifica la “operación militar especial” en el objetivo de hacer frente a las violaciones masivas a los derechos humanos en esos territorios, es evidente la desproporción de la respuesta y, por otra parte, la consideración que la violación de una norma imperativa, como ya afirmamos, no admite causales de exclusión de la ilicitud. Putin alegaría también la **legítima defensa previa** a ataque o frente a una amenaza inminente y masiva (intentando de esta forma replicar argumentos norteamericanos de 2003 de la Doctrina de la legítima defensa preventiva). Según Pintore (p. 64), siguiendo el argumento de Rusia en el sentido de una situación de peligro existencial ante la progresiva extensión de la OTAN en dirección Este, hacia las fronteras rusas, se podría haber alegado estar actuando en virtud de la existencia de un **estado de necesidad**.

⁷¹⁰ Order of 16 March 2022. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ord-01-00-en.pdf>, página consultada el 25/09/2024

⁷¹¹ Order of 5 June 2023. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20230605-ord-01-00-en.pdf>

⁷¹² Judgement of 2 February 2024. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20240202-jud-01-00-en.pdf>



4.1. Orden del 16 de marzo de 2022

En su providencia de 16 de marzo de 2022, la CIJ comprobó la existencia *prima facie* de una controversia dentro del ámbito de aplicación de la Convención sobre Genocidio. Rusia justificaba el uso de la fuerza para detener un genocidio mientras Ucrania alegaba que esta acusación era falsa; por otra parte, comprobó que los derechos que invocaba Ucrania eran plausibles (en la medida en que la buena fe impediría a Rusia invocar la Convención para justificar estas actuaciones); finalmente, concluyó que existía una necesidad urgente, debido al riesgo de sufrir un perjuicio grave si no se ordenaban, y por lo tanto dictó medidas provisionales (Laso Pérez, 2024, p. 420; Tamada, 2024, p. 41).

En este punto es interesante observar el razonamiento adoptado por la CIJ (que será retomado en el fallo del 2 de febrero de 2024 pero en sentido contrario). A pesar del planteo ucraniano inicial de la existencia de dos controversias, una de hecho y otra de derecho, la CIJ reconoció la existencia *prima facie* de **una única controversia** compuesta por dos elementos. Esta formulación fue importante porque, como se sugiere en el Documento de Rusia del 5 de marzo (así como lo hace parte de la doctrina, como veremos más adelante), había dudas sobre el segundo conflicto pudiera enmarcarse en la Convención sobre Genocidio. Siguiendo este criterio, la CIJ pudo eliminar por el momento la incidencia de esa duda y así facilitar la adopción de las medidas provisionales (Tamada, 2024, p. 44).

Las medidas provisionales ordenadas fueron las siguientes: 1) la Federación de Rusia suspenderá inmediatamente las operaciones militares que inició el 24 de febrero de 2022 en el territorio de Ucrania; 2) la Federación de Rusia se asegurará que todas las unidades militares o armadas irregulares que puedan ser dirigidas o apoyadas por ella, así como todas las organizaciones y personas que puedan estar sujetas a su control o dirección, no tomen ninguna medida que favorezca las operaciones militares mencionadas en el punto 1) anterior; 3) ambas Partes se abstendrán de realizar cualquier acción que pueda agravar o ampliar el litigio ante la Corte o dificultar su resolución.

La CIJ hizo lugar a los principales pedidos de medidas provisionales de Ucrania, aunque reformuló los alcances de tales peticiones. En este sentido, se puede observar que en las medidas ordenadas no se hace alusión expresa a vínculo alguno con la posible aplicación de la Convención sobre Genocidio, aunque sí en los considerandos de la Orden (Sommer, 2022, p. 151). Por ejemplo, la CIJ afirma que, en la etapa actual del procedimiento... la Corte no dispone de pruebas que corroboren la alegación de la Federación de Rusia de que se ha cometido genocidio en territorio ucraniano. Además, es dudoso que la Convención, habida cuenta de su objeto y fin, autorice a una Parte contratante a hacer uso unilateral de la fuerza en el territorio de otro Estado con el fin de prevenir o castigar un presunto genocidio (párr. 59); y agrega que en estas circunstancias, el Tribunal considera que Ucrania tiene un derecho plausible a no ser sometida a operaciones militares de la Federación de Rusia con el fin de prevenir y castigar un presunto genocidio en el territorio de Ucrania (párr. 60).

Por otra parte, la CIJ no se expresó en lo requerido por Ucrania de establecer un mecanismo de seguimiento de las medidas ordenadas, como sí lo había indicado anteriormente en medidas provisionales referidas a la aplicación de la Convención sobre Genocidio en el caso *Gambia v. Myanmar* (Sommer, 2022, p. 149).

Es de público conocimiento que Rusia no acató estas medidas provisionales. Y si bien por el Artículo 94.2. de la Carta, Ucrania podría recurrir al Consejo de Seguridad para solicitar la adopción de algún tipo de medida que permita ejecutar el fallo, allí choca con el poder de veto ruso.



4.2. Sentencia del 2 de febrero de 2024

Meses después de la adopción de las medidas provisionales, Rusia presentó el 3 de octubre de 2022 una serie de excepciones preliminares, por lo que el procedimiento sobre el fondo del asunto quedó suspendido a la espera de la decisión de la CIJ sobre las mismas. Las respuestas de la CIJ las encontramos en este fallo del 2 de febrero de 2024.

En cuanto a la **primera excepción preliminar**, la CIJ ya se había expedido sobre la existencia *prima facie* de la controversia. Ahora afirma que sí existe una controversia entre Ucrania y Rusia a la fecha de presentación de la demanda, sobre si en la región del Donbas se habían cometido actos de genocidio atribuibles a Ucrania y sobre la legalidad de las medidas adoptadas por la Federación de Rusia sobre la base de esa acusación (párr. 51), como lo había razonado en los considerandos de la Orden de medidas provisionales del 16 de marzo de 2022.

No obstante, en un relativo giro que perjudicaría a Ucrania en cuanto a sus pretensiones, la CIJ se aparta en cierta medida de las consideraciones realizadas en la Orden previa e identifica la existencia de **dos aspectos** en la controversia (volvería sobre la distinción entre una controversia de hecho y otra de derecho que habían sido planteadas por Ucrania en su solicitud de medidas provisionales del 26 de febrero de 2022). El **primer aspecto** se deriva de la solicitud de Ucrania de que la Corte declare que, contrariamente a las alegaciones del demandado, el demandante no ha cometido genocidio en las provincias de Lugansk y Donetsk. Con esa solicitud, Ucrania no pretende invocar la responsabilidad internacional de la Federación de Rusia por un hecho internacionalmente ilícito imputable a ese Estado; busca una conclusión judicial de que ella misma no ha cometido los actos ilícitos que la Federación de Rusia alega. El **segundo aspecto** de la controversia, fundamentalmente diferente en su naturaleza del primero, se deriva de las solicitudes de Ucrania para que la Corte declare que la Federación de Rusia ha actuado ilegalmente con respecto a la Convención sobre Genocidio. De esta manera, Ucrania pretende invocar la responsabilidad internacional de la Federación de Rusia al imputarle una conducta internacionalmente ilícita, y reclama reparación (párr. 54-56).

En cuanto a este segundo aspecto, señala la CIJ (como lo había sugerido el Documento de Rusia del 5 de marzo y parte de la doctrina) que los actos denunciados por Ucrania en su Memoria, cualquiera que sea el punto de vista que se considere, no son capaces de constituir violaciones de las disposiciones de la Convención invocadas por Ucrania. Estos actos no entran en el ámbito de las disposiciones del tratado y, por consiguiente, los considerandos... que constituyen el segundo aspecto del litigio presentado ante la Corte por Ucrania, quedan fuera del ámbito de aplicación de la cláusula compromisoria del artículo IX (párr. 147).

A partir de este criterio en el tratamiento de la cuestión de fondo el tribunal sólo se ocupará del primer aspecto, es decir, de valorar si el accionar de Ucrania en la región del Donbas estuvo o no de acuerdo a la Convención sobre Genocidio. Como afirma Schabas (2024), Ucrania se queda con una “cáscara bastante vacía” de su solicitud original, ya que se vio desvanecida la esperanza de poder hacer frente a la agresión rusa invocando la Convención, y eventualmente solicitar una reparación.

En cuanto a las dudas planteadas por la doctrina, a las que hacíamos referencia, Garrido Muñoz (2023, p. 242) había cuestionado la competencia de la Corte en relación con la segunda parte de la demanda ucraniana ya que, a partir del análisis de la jurisprudencia de la CIJ, observaba que los argumentos basados en una violación del principio de buena fe y el



abuso de derecho (en este caso la invocación abusiva de la Convención a efectos de justificar su conducta contraria a los principios de soberanía y no intervención), así como la frustración del objeto y fin de un tratado, no han sido acogidos por ésta como fuente de obligaciones específicas cubiertas por cláusulas compromisorias. Además, según el autor, la referencia a la “ejecución” del tratado no aporta un fundamento de competencia en sí si no va acompañado de un anclaje de los hechos en disposiciones materiales de la Convención sobre Genocidio. Por otra parte, la cuestión relativa a la legalidad del reconocimiento por parte de Rusia de las autoproclamadas Repúblicas de Donetsk y Lugansk ha quedado desfasada por los acontecimientos, tras su anexión a Rusia junto a los oblasts de Jersón y Zaporíyia (Garrido Muñoz, 2023, p. 242).

Con respecto a la decisión de la CIJ en cuanto a las **demás excepciones preliminares** planteadas por Rusia, rechaza todas salvo la segunda (por estar relacionada con el segundo aspecto de la controversia). Laso Pérez (2024, p. 422) se detiene en la respuesta a la quinta excepción preliminar, que se constituyó en el “objeto fundamental del debate”: la CIJ cuenta con la posibilidad de pronunciarse sobre una **declaración de no infracción**, una sentencia declarativa de conformidad o cumplimiento. A este respecto, el Tribunal declara que el artículo IX de la Convención sobre Genocidio no excluye la posibilidad de que un Estado solicite una declaración en el sentido de que no es responsable de cometer genocidio en violación de la Convención, y al evaluar la admisibilidad de la solicitud de Ucrania tiene en cuenta las circunstancias en que se formuló la solicitud. En el contexto especial de este conflicto, la Corte reconoce el interés jurídico de Ucrania en resolver la controversia relativa a su presentación. Además, observa que una sentencia de la Corte relativa este aspecto de la presentación de Ucrania aclarará los derechos y obligaciones de los Estados Partes de la Convención. Por otra parte, agrega que es consciente de sus responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como en la solución pacífica de controversias con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte (párr. 107-108).

5. La participación de terceros Estados

Este caso se destaca por la cantidad sin precedentes de terceros Estados que solicitaron intervenir como **no partes en el procedimiento** ante la Corte.

Son dos los cauces previstos en el Estatuto de la Corte para la intervención de un tercero en un procedimiento: a) si considera que tiene un interés jurídico que puede ser afectado por la decisión del litigio (artículo 62⁷¹³); y, b) si está en juego la interpretación de un tratado en el que también es parte (artículo 63⁷¹⁴). Según Tamada (2024, p. 56), mientras el artículo 63 pretende proteger los intereses colectivos de las partes contratantes de un tratado, el artículo 62 tiene como objetivo proteger el “interés privado” del Estado que busca intervenir.

⁷¹³ Artículo 62: 1. Si un Estado considerare que tiene un interés de orden jurídico que puede ser afectado por la decisión del litigio, podrá pedir a la Corte que le permita intervenir; 2. La Corte decidirá con respecto a dicha petición.

⁷¹⁴ Artículo 63: 1. Cuando se trate de la interpretación de una convención en la cual sean partes otros Estados además de las partes en litigio, el Secretario notificará inmediatamente a todos los Estados interesados; 2. Todo Estado así notificado tendrá derecho a intervenir en el proceso; pero si ejerce ese derecho, la interpretación contenida en el fallo será igualmente obligatoria para él.



Por su Orden del 5 de junio de 2023 la CIJ se pronunció sobre la admisibilidad de las Declaraciones de intervención de 32 Estados⁷¹⁵ en virtud del **artículo 63** del Estatuto de la CIJ (el mayor número de Estados hasta el momento en la historia de la jurisdicción del Tribunal), y declarando inadmisibles la solicitud de los Estados Unidos. Con posterioridad, el 23 de julio de 2024, Polonia presentó además una solicitud de intervención por el **artículo 62** del Estatuto. Por otra parte, la Unión Europea, el 18 de agosto de 2022, había realizado una presentación⁷¹⁶, con el objetivo de poder “aportar” información pertinente al proceso, en virtud del artículo 34.2 del Estatuto.

Todas las declaraciones elaboraron sus opiniones sobre el propio artículo IX de la Convención sobre Genocidio que fue argüido por Ucrania en su presentación del 26 de febrero, como también sobre otros artículos de la Convención (artículos I, II, III, IV y VIII) (Sommer, 2022, p. 161).

Rusia, en su presentación de excepciones preliminares del 3 de octubre de 2022, había objetado esta “intervención en masa” de terceros Estados como una “campana” perpetrada por Ucrania a fin de presionar a la Corte, como una prueba de “abuso de proceso” y de haber actuado de mala fe a fin de obtener una ventaja ilegítima en detrimento de la otra Parte en el procedimiento (párr. 329). La Corte rechazó estos argumentos y, la acusación de “abuso del proceso” fue desestimada por el Tribunal, porque no había pruebas de la participación de Ucrania en la gestación de estas presentaciones (Schabas, 2024).

La Federación de Rusia asimismo había observado que las declaraciones de intervención eran en principio inadmisibles durante la fase de excepciones preliminares. A este respecto, la CIJ consideró que ni el Estatuto ni el Reglamento de la CIJ limitan el derecho de intervención a una fase concreta del procedimiento o a un determinado tipo de disposición de una Convención (Sommer, 2022, p. 161).

Consideramos importante detenernos en la segunda presentación de **Polonia**, quien plantea un interés jurídico en que se compruebe que Ucrania no es responsable de haber cometido genocidio en el Donbas entre 2014-2022 ya que, de no ser así, también podría ver comprometida su **responsabilidad internacional** por la cooperación brindada a Ucrania en ese período a fin de hacer frente a la agresión rusa. En definitiva, si cuando la CIJ se expida sobre el fondo del asunto Ucrania llegara a ser considerada internacionalmente responsable, Polonia podría correr la misma suerte por haber prestado asistencia y ayuda para cometer genocidio.

Como ya mencionamos, Polonia había realizado una Declaración de intervención en virtud del artículo 63⁷¹⁷ siguiendo las líneas generales de todas las demás presentaciones. En julio de 2024, cuando ya había quedado definido el objeto de la controversia entre Ucrania y Rusia (la determinación de si Ucrania había o no cometido genocidio en el Donbas en el período

⁷¹⁵ Todos Estados occidentales: los 27 Miembros de la Unión Europea, más Australia, Canadá, Estados Unidos, Noruega, Nueva Zelanda y Reino Unido. La Corte decidió la inadmisibilidad de la Declaración presentada por Estados Unidos ya que este país había formulado una reserva (que mantiene) con respecto al artículo IX de la Convención, y dado que justamente lo que se discute en esa etapa es la jurisdicción de la Corte, el Tribunal considera que los Estados Unidos no pueden intervenir en relación con la interpretación del artículo IX de la Convención dado que no está vinculados por esa disposición (párr. 95)

⁷¹⁶ Information furnished by the European Union under Article 34, paragraph 2, of the Statute of the Court and Article 69, paragraph 2, of the Rules of the Court, 18 August 2022. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220818-PRE-01-00-EN.pdf>

⁷¹⁷ Declaration of intervention of Poland, 23 July 2024. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20240723-int-02-00-en.pdf>



2014-2022), presentó una Demanda de intervención en virtud del artículo 62 del Estatuto⁷¹⁸. En la misma afirma que la República de Polonia distingue claramente entre su intervención basada en el artículo 63, en el que limita sus observaciones a la mera interpretación de los tratados de que se trata, y su intervención basada en el artículo 62, en el que la República de Polonia se refiere a la forma en que las dos partes en el litigio han aplicado la Convención (párr. 2).

Este tipo de intervención “trata de dar al tercero la posibilidad de poner en conocimiento de la Corte la concreta afectación de sus intereses jurídicos a fin de que ésta pueda actuar en consecuencia, limitando el ejercicio de su competencia para que tal no ocurra” (Remiro Brotons, 2007, p. 726).

En la primera sección de su solicitud, justifica la posibilidad de efectuar la Declaración del artículo 62 en el carácter *erga omnes partes* de las obligaciones derivadas de la Convención sobre Genocidio, basándose en la jurisprudencia de la CIJ (la opinión consultiva sobre las Reservas a la Convención sobre Genocidio de 1951, el caso Barcelona Traction Light and Power Company de 1970, el caso Bélgica c. Senegal de 2012, y más recientemente en el caso pendiente Gambia c. Myanmar, 2022).

En este sentido afirma que si, como ha reconocido la CIJ, cada Estado Parte en la Convención para la Prevención y la Sanción del Genocidio tiene un interés jurídico suficiente para poder ser legitimado en una demanda presentada en virtud del artículo IX de la Convención, entonces cada Estado Parte debe también poseer “interés de carácter jurídico que pueda resultar afectado por la decisión en el asunto” contemplado en el artículo 62 del Estatuto del Tribunal (párr. 14).

En la segunda sección de la solicitud se afirma que durante el período 2014-2022 examinado por la Corte en el procedimiento, la República de Polonia **ha prestado un amplio y complejo apoyo al Estado ucraniano y a sus nacionales**. Este apoyo se basó en dos supuestos fundamentales: 1) Ucrania es víctima de la agresión rusa; 2) Ucrania no cometió genocidio alguno en su territorio. La ayuda se materializó, entre otras modalidades de cooperación, en la protección de objetos culturales, el otorgamiento de becas de estudio, asistencia humanitaria, e incluso en cooperación militar (en diciembre de 2016 se firmó un acuerdo general sobre cooperación militar mutua en el ámbito de la defensa, con el fin de permitir el apoyo a Ucrania ante la agresión rusa) (párr. 25-31).

Por tal motivo afirma que, así como un Estado puede ser considerado responsable de no cumplir la obligación de prevenir el genocidio o la obligación de no prestar ayuda o asistencia para cometer el genocidio sólo si el genocidio se cometió efectivamente, la cuestión de si hay pruebas creíbles de que Ucrania es responsable de cometer genocidio en violación de la Convención sobre Genocidio en las provincias ucranianas de Donetsk y Lugansk es de importancia fundamental para los intereses jurídicos de la República de Polonia (párr. 38)⁷¹⁹.

⁷¹⁸ Application for permission to intervene submitted by Poland, 23 July 2024. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20240723-int-01-00-en.pdf>

⁷¹⁹ Según el artículo 16 de la Resolución A/RES/56/83 sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, un Estado que presta ayuda o asistencia a otro Estado en la comisión por éste último de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar esa ayuda o asistencia, si a) lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito; y b) el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por el Estado que presta la ayuda o asistencia. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/478/00/pdf/n0147800.pdf>



En definitiva, el **objeto** de la intervención de la República de Polonia, es proteger sus intereses jurídicos y, como Estado con fuertes vínculos políticos y proximidad geográfica a Ucrania, informar a la Corte de su evaluación de si existen pruebas creíbles de que Ucrania es responsable de cometer genocidio en violación de la Convención sobre Genocidio en los oblasts de Donetsk y Lugansk de Ucrania. En particular, la República de Polonia desea señalar que las alegaciones son falsas (párr. 43-44).

Reflexiones finales

En este trabajo intentamos puntualizar algunas consideraciones respecto al caso pendiente de resolución que enfrenta a Ucrania contra la Federación de Rusia ante la Corte Internacional de Justicia, incoado por medio de una “creativa demanda” (Garrido Muñoz, 2023, p. 241) de Ucrania, en el marco de la Convención sobre genocidio, alegando la falsedad de la acusación del genocidio en el Donbas como causa que justificara la agresión armada rusa.

En este caso, como prácticamente en cualquier otra controversia de derecho ante la CIJ, está en juego la responsabilidad internacional del Estado institución que, como ha señalado Pierre-Marie Dupuy “constituye el ‘**epicentro**’ de un sistema jurídico: la naturaleza de los derechos, la estructura de las obligaciones, la definición de las sanciones por su violación, todo converge y se entremezcla en ella en conexiones lógicas y relaciones de estrecha interdependencia” (Dupuy en Pérez Giralda, 2002, p. 1-2).

En el momento actual de la evolución del derecho internacional, caracterizado por sus tendencias a constituirse en un ordenamiento jurídico más humanista y social, institucionalizado y democrático (Pastor Ridruejo, 2010, p. 61), se pueden identificar normas jurídicas imperativas (*ius cogens*) que resguardan valores fundamentales de la comunidad internacional y generan obligaciones para con la comunidad internacional en su conjunto (*erga omnes partes*). Con respecto a la responsabilidad internacional que puede caber a un Estado por la violación grave de estas normas, las consecuencias no resultan particularmente más gravosas para el Estado responsable, pero sí se genera una serie de consecuencias para terceros Estados, para toda la comunidad internacional, como observaremos en las consideraciones alegadas por Polonia en su solicitud de intervención.

En los primeros pasos de esta controversia, se puede observar la tensión entre dos normas imperativas: la prohibición de la **agresión** (prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza) y la prohibición del **genocidio**.

Esta tensión va a ceder en parte, como se observó en el desarrollo del trabajo, con la sentencia de la CIJ del 2 de febrero de 2024 cuando identifica dos aspectos en la controversia y establece que la cuestión del uso de la fuerza por parte de Rusia no está contemplada en las disposiciones de la Convención sobre genocidio. Como ya señalaba Sommer (2022, p. 158), “que se haya usado la fuerza armada como justificativo de actos de genocidio, no necesariamente llevaría a la CIJ al análisis de estas circunstancias por fuera de la interpretación de la Convención sobre Genocidio que solicitara Ucrania. Es dudoso que las reclamaciones de Ucrania respecto a las consecuencias de la agresión rusa puedan ser abordadas por la CIJ en virtud del art. IX de la Convención sobre Genocidio... Como señaló la CIJ en el caso del genocidio bosnio, el artículo IX no faculta a la Corte para “pronunciarse sobre presuntas infracciones de otras obligaciones” no contempladas en el Convenio “incluso si las presuntas infracciones son de obligaciones derivadas de normas imperativas, o de



obligaciones que protegen valores humanitarios esenciales, y que pueden ser debidas *erga omnes*”⁷²⁰.

A partir de estas definiciones de la CIJ resultan ahora irrelevantes, al menos ante esta instancia jurisdiccional internacional, las alegaciones de Rusia de estar ejerciendo una **legítima defensa colectiva** (o eventualmente alegando estado de necesidad como remarca Pintore) como causa de exclusión de la ilicitud de sus acciones. Este argumento podría llegar a ser discutido en otro foro y/o en otro marco, pero se debe considerar que, como ya mencionamos en un punto anterior, la violación de una norma de *ius cogens* no admite causas de exclusión de la ilicitud.

Un punto importante a considerar es la situación de **Polonia**, en tanto tercer Estado no parte en esta controversia, pero país con fuertes lazos políticos y vecindad geográfica con Ucrania, que cooperó estrechamente frente a la agresión rusa y que por ese motivo podría llegar a ver comprometida su responsabilidad internacional.

Como mencionamos en el trabajo, Polonia realizó dos presentaciones ante la CIJ la primera en virtud del artículo 63 del Estatuto en tanto Parte en la Convención sobre genocidio, y la segunda por el artículo 62, manifestando la existencia de un interés jurídico que puede ser afectado por la decisión del litigio. Su interés jurídico particular en el estado actual de la controversia, cuando ya la Corte delimitó claramente el objeto de la misma, es el de colaborar con la CIJ a fin de que pueda establecer que las alegaciones de genocidio en el Donbas son falsas. Argumenta que en el período 2014-2022 ninguna organización internacional como la ONU o la OSCE ha confirmado ni siquiera sugerido que Ucrania podría ser responsable de genocidio (párr. 23).

Por una parte, las autoridades polacas, frente a la agresión rusa a Ucrania durante el período 2014-2022, **cumplieron con una obligación** impuesta por el derecho internacional consuetudinario de cooperar para poner fin, por medios legales, a la violación grave de la norma imperativa (artículo 41 de la Resolución A/RES/56/83 y Conclusión 19 del Proyecto de conclusiones sobre la identificación y las consecuencias jurídicas de las normas imperativas del derecho internacional general (jus cogens) (CDI, 2022), y que esta agresión no tiene justificación en un supuesto crimen genocidio cometido por Ucrania en el Donbas.

En cumplimiento de esta obligación, implementaron una estrecha cooperación en distintos ámbitos, incluso el militar, razón por la cual, de llegar a comprobarse que Ucrania hubiera cometido genocidio se vería comprometida la responsabilidad internacional de Polonia. Según el artículo 16 de la Resolución A/RES/56/83 sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, un Estado que presta **ayuda o asistencia** a otro Estado en la comisión por éste último de un hecho internacionalmente ilícito es responsable internacionalmente por prestar esa ayuda o asistencia, si a) lo hace conociendo las circunstancias del hecho internacionalmente ilícito; y b) el hecho sería internacionalmente ilícito si fuese cometido por el Estado que presta la ayuda o asistencia.

Como señala Laso Pérez (2024, p. 423), en cuanto a la continuación del procedimiento podría ser dudoso a quien le corresponde la **carga de la prueba**. Si bien en principio correspondería al demandante, en las circunstancias que conlleva una declaración negativa (de no haber cometido genocidio), no podría descartarse que, “en interés de un buen ejercicio de la función

⁷²⁰ ICJ. Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, ICJ Reports 2007 (I), párr.147).



del tribunal”, Rusia debiera también aportar los indicios que le llevaron a realizar las alegaciones sobre el supuesto genocidio cometido por Ucrania.

Además, según Schabas (2024), van a resultar relevantes las presentaciones de los **terceros Estados** no partes en cuanto a los alcances de la interpretación de la Convención sobre Genocidio. A título de ejemplo, Canadá y algunos Estados europeos también participan en tanto terceros Estados no partes en el contencioso Gambia c. Myanmar relativo a la aplicación de la Convención sobre Genocidio. En sus presentaciones propusieron una interpretación amplia y generosa del artículo II de la Convención que, según el autor, encaja bien con la situación en Myanmar. Dado que es difícil que los Estados puedan variar demasiado sus argumentos en uno y otro caso, esta interpretación podría ser perjudicial para Ucrania ya que, a hacer frente a la carga de la prueba, sería más útil para Ucrania una interpretación más restrictiva del artículo.

En definitiva, la demanda inicial de Ucrania se vio desdibujada en cuanto a sus pretensiones de obtener una condena para Rusia por su agresión, y obtener una reparación adecuada. Pero, en todo caso, como señala Laso Pérez (2024, p. 424) “la sentencia sobre el fondo declarará probablemente, con fuerza juzgada, la falsedad de la imputación de genocidio (declaración de no infracción)... resulta evidente que el fallo no se pronunciará sobre la responsabilidad de Rusia y no tendrá cabida la petición de reparaciones. Con todo, la jurisdicción declarativa de la CIJ en el marco de una controversia de esta naturaleza puede ser relevante para desincentivar abusos en la invocación de argumentos dirigidos a intentar justificar el uso unilateral de la fuerza; en cierta forma, es una interesante aportación de la CIJ para reforzar la eficacia de este principio básico, incluso en un asunto en el que no es competente para pronunciarse sobre la infracción de la obligación que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza. En definitiva, cumple con la propia responsabilidad de la Corte como un órgano principal de la Carta”.

Por último, una breve consideración final y tangencial sobre la **responsabilidad penal individual** que podría caber a las autoridades rusas. Si bien, Ucrania no es miembro del Estatuto de Roma, realizó una declaración de reconocimiento de la jurisdicción de la Corte, lo que le permitió al Fiscal iniciar un proceso de investigación sobre la situación en el país, la alegación de crímenes de guerra, de lesa humanidad y de genocidio probablemente cometidos desde el 21 de noviembre de 2023 en adelante. Con respecto al crimen de agresión, no se podría incluir en las demandas ya que se requiere que la persona acusada sea nacional de un Estado parte⁷²¹.

Referencias bibliográficas

Aguayo Armijo, F. (2016). La situación de Crimea: los fundamentos y los límites del derecho internacional, en *Rev. chil. Derecho*, vol. 43, N° 1, Santiago. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372016000100010#a001, página consultada el 10/10/2024

⁷²¹ Hasta la fecha, los sospechosos identificados son Vladimir Putin (presuntamente responsable de haber cometido el crimen de guerra de deportación de población (niños) y transferencia de población (niños) desde áreas ocupadas de Ucrania hacia la Federación de Rusia, desde el 24 de febrero de 2022); Maria Alekseyevna Lvova-Belova (presuntamente responsable de los mismos crímenes que Vladimir Putin); Sergei Kobylash, Viktor Sokolov, Sergei Shoigu y Valery Gerasimov (presuntamente responsable del crimen de guerra de ataques contra objetivos civiles y de causar un daño excesivo a civiles o daños a objetos civiles, y el crimen contra la humanidad de actos inhumanos).



Garrido Muñoz, A. (2023). La declaración española de intervención ante la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Alegaciones de genocidio en virtud de la Convención para la prevención y la sanción del crimen de genocidio (Ucrania c. Federación Rusa*, en *REDI*, vol. 75, 1. Disponible en: <https://www.revista-redi.es/red/article/view/85> , página consultada el 5/10/2024

Laso Pérez, J. (2024). Comentario a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 2 de febrero de 2024, en el asunto de las Alegaciones de Genocidio en virtud de la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio (Ucrania c. Rusia: excepciones preliminares), en *Crónica de Derecho Internacional Público, Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N° 47. Disponible en: <https://reei.tirant.com/reei/article/view/2827/2619> , página consultada el 2/10/2024

Mangas Martín, A. (2022). Guerra en Ucrania: perspectiva jurídico-internacional, en *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez*, 60, septiembre-diciembre, pp. 9-25. Disponible en: <https://www.uria.com/documentos/publicaciones/8189/documento/ajum60art.pdf?id=13167&forceDownload=true>, página consultada el 12/10/2024

Pastor Ridruejo, J. A. (2010). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid

Pérez Giralda, A. (2002). “El proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad de los Estados, al final del camino”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Sección Ágora, N° 4

Pezzano, L. (2022). La guerra en Ucrania y la vigencia de la definición de la agresión, en *Guerra en Ucrania - Cuaderno de Derecho Internacional*, Número XV, Córdoba. Disponible en: https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2023/10/Cuaderno-Derecho-Internacional-No-15_2023.pdf , página consultada el 10/9/2024

Pintore, E. J. (2022). Invocación de la legítima defensa preventiva en el conflicto de Ucrania, en *Guerra en Ucrania - Cuaderno de Derecho Internacional*, Número XV, Córdoba. Disponible en: https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2023/10/Cuaderno-Derecho-Internacional-No-15_2023.pdf , página consultada el 10/9/2024

Remiro Brotóns, A. (2007). *Derecho internacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia

Schabas, W. (2024). The damp squib of third party intervention in Ukraine v. Russia, *EJIL: Talk!* February 5, disponible en: <https://www.ejiltalk.org/the-damp-squib-of-third-party-intervention-in-ukraine-v-russia/>, página consultada el 25/10/2024

Sommer, Christian (2022). Reclamaciones de la República de Ucrania contra la Federación Rusa ante la Corte Internacional de Justicia por alegaciones de crimen de genocidio, en *Guerra en Ucrania - Cuaderno de Derecho Internacional*, Número XV, Córdoba. Disponible en: https://www.acaderc.org.ar/wp-content/blogs.dir/55/files/sites/55/2023/10/Cuaderno-Derecho-Internacional-No-15_2023.pdf , página consultada el 10/9/2024

Tamada, D. (2024). War in Ukraine and the International Court of Justice: Provisional Measures and the Third-Party Right to Intervene in Proceeding, en *International Community Law Review*, 26. Disponible en: https://brill.com/view/journals/iclr/26/1-2/article-p39_3.xml , página consultada el 5/10/2024



Documentos

Asamblea General (2002). A/RES/56/83, Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n01/478/00/pdf/n0147800.pdf> , página consultada el 1/9/2024

CDI (2019). A/CN.4/727, Cuarto informe sobre las normas imperativas de derecho internacional general (ius cogens) presentado por Dire Tladi, Relator Especial, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n19/024/36/pdf/n1902436.pdf> , página consultada el 1/9/2024

CDI (2022). Draft conclusions on identification and legal consequences of peremptory norms of general international law (jus cogens). Disponible en: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/1_14_2022.pdf , página consultada el 1/9/2024

S/2022/154 (2022). Carta de fecha 24 de febrero de 2022 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de la Federación de Rusia ante las Naciones Unidas. Disponible en <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n22/268/19/pdf/n2226819.pdf> , página consultada el 1/9/2024

Artículos periodísticos

Cordero, A. y Colchen, G. (2023). La visión de Rusia sobre la guerra en Ucrania: así se justifica la invasión desde Moscú, en *France 24*, disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20230225-la-visi%C3%B3n-de-rusia-sobre-la-guerra-en-ucrania-as%C3%AD-se-justifica-la-invasi%C3%B3n-desde-mosc%C3%BA>, página consultada el 25/10/2024

Gómez Díaz, L. (2024). Guerra en Ucrania. Cronología del conflicto entre Rusia y Ucrania: de la anexión de Crimea a la guerra, en *rtve*, 24 de febrero. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20220224/cronologia-entender-crisis-rusia-ucrania/2270961.shtml>, página consultada el 25/10/2024

Diez años de la anexión de Crimea: la acción rusa que prendió la mecha de la guerra en Ucrania, *France24*, 17/03/2024. Disponible en: <https://www.france24.com/es/europa/20240317-diez-a%C3%B1os-de-la-anexi%C3%B3n-de-crimea-la-acci%C3%B3n-rusa-que-prendi%C3%B3-la-mecha-de-la-guerra-en-ucrania>, página consultada el 25/10/2024

Rusia y Ucrania: qué pasó en Crimea en 2014 (y por qué importa ahora), en *BBC News Mundo*, 26 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60500020>, página consultada el 25/10/2024

Sitios web consultados

Cour Internationale de Justice-International Court of Justice: <https://www.icj-cij.org/>

Cour Pénal Internatinale-International Criminal Court: <https://www.icc-cpi.int/>

Organización de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/>



La diplomacia tecnológica en Ciberdiplomacia y la Techplomacia en el ámbito de la cooperación internacional desarrolladas por la Unión Europea (2017/2023).⁷²²

Rolando Ariel M.
(CERIR-CEI-UNR)

Mesa Redonda: Nuevas diplomacias y cooperación internacional en el marco de la Agenda 2030.

RESUMEN:

El tema adquiere relevancia en vista de la creciente importancia de la tecnología en las Relaciones Internacionales y la necesidad de comprender cómo los Estados cooperan y emplean la diplomacia para ejercer influencia en este ámbito. El trabajo tiene como “objetivo principal” Analizar la diplomacia Tecnológica, centrándose en la Ciberdiplomacia y la Techplomacia en el ámbito de la cooperación internacional desplegadas por la Unión Europea durante el período 2017- Se realizará una introducción y un marco teórico orientado a describir la aplicación de la diplomacia a los problemas políticos y geopolíticos que han surgido en el ciberespacio. En una segunda, se abordará la Techplomacia dirigido a describir la interacción entre los Estados y las grandes empresas del sector tecnológico (Big Tech companies) y cómo estas cambian tanto el escenario geopolítico como el mundo empresarial. Para continuar con la tercer y última parte, donde abordamos las recomendaciones de buenas prácticas en Techplomacia realizadas en la Unión Europea. Siempre examinando el papel específico del Consejo y del Parlamento en la formulación de políticas públicas, ya que desempeñan un papel fundamental en la toma de decisiones. Se plantea entonces la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo ha influido la implementación de la ciberdiplomacia y la techplomacia por parte de la Unión Europea entre 2017 y 2023 en el fortalecimiento de su posición como actor global en el ámbito tecnológico, y en qué medida ha contribuido a la cooperación internacional y a la formulación de estrategias para enfrentar los desafíos globales derivados de las tecnologías emergentes? y a lo largo de todo este trabajo estará en tela de discusión. El diseño metodológico de esta investigación se basa en un enfoque cualitativo de tipo aplicado, cuyo objetivo es analizar la ciberdiplomacia y la diplomacia tecnológica en el contexto de la Unión Europea (UE). Para ello, se ha seleccionado un estudio de caso como estrategia de investigación, dado que permite profundizar en la singularidad de la UE como actor relevante en el ámbito de la política digital y la gobernanza del ciberespacio.

La tecnología actúa como un catalizador de un nuevo paradigma en el cual las reglas que rigen la diplomacia y los instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo se transforman y adaptan continuamente para responder a los desarrollos de la política internacional. La política exterior, al igual que otros sectores de la política pública, ha entrado de manera definitiva en la era digital. En este nuevo escenario, los Estados deben recurrir tanto a la ciberdiplomacia como a la techplomacia para fortalecer sus capacidades, aprender de los desafíos emergentes y proteger sus intereses estratégicos. Como señala el profesor Shaun

⁷²² Trabajo desarrollado en el marco de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional. Profesora Dra. Giaccaglia Clarisa



Riordan, el ciberespacio es demasiado crucial para dejarlo exclusivamente en manos de los técnicos.

El análisis de la ciberdiplomacia y techplomacia de la Unión Europea evidencia su capacidad para competir en el escenario internacional, en un contexto tecnológico marcado por el desorden y la anarquía.

La tecnología actúa como un catalizador de un nuevo paradigma en el cual las reglas que rigen la diplomacia y los instrumentos a través de los cuales se lleva a cabo se transforman y adaptan continuamente para responder a los desarrollos de la política internacional.

El mundo ha avanzado de manera inadvertida hacia un caos cibernético. La difusión de desinformación a través de las redes sociales, el robo de datos y de propiedad intelectual, sumados a los ciberataques constantes, amenazan la estructura de las sociedades modernas. Simultáneamente, el "Internet de las cosas" ha incrementado la vulnerabilidad de los sistemas informáticos, incluidas las infraestructuras críticas. En este contexto, la diplomacia está en constante mutación, al igual que los actores involucrados, lo que genera cuestionamientos sobre los métodos que han caracterizado a la diplomacia internacional durante las últimas tres décadas.

La propagación del coronavirus puso a prueba los fundamentos de la globalización, demostrando que, en tiempos de crisis, la cooperación internacional es indispensable. El uso de tecnologías digitales y modalidades virtuales, en lugar de encuentros presenciales, ha eliminado barreras burocráticas y ha permitido una mayor agilidad en las gestiones diplomáticas.

La política exterior, al igual que otros sectores de la política pública, ha entrado de manera definitiva en la era digital. En este nuevo escenario, los Estados deben recurrir tanto a la ciberdiplomacia como a la techplomacia para fortalecer sus capacidades, aprender de los desafíos emergentes y proteger sus intereses estratégicos. Como señala el profesor Shaun Riordan, el ciberespacio es demasiado crucial para dejarlo exclusivamente en manos de los técnicos.

El análisis de la ciberdiplomacia y techplomacia de la Unión Europea evidencia su capacidad para competir en el escenario internacional, en un contexto tecnológico marcado por el desorden y la anarquía.

OBJETIVO GENERAL:

- ✓ Analizar la diplomacia Tecnológica, centrándose en la Ciberdiplomacia y la Techplomacia en el ámbito de la cooperación internacional desplegadas por la Unión Europea durante el período 2017-2023.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- ✓ Caracterizar el surgimiento y evolución de la Diplomacia Tecnológica ámbito de la cooperación internacional por la Unión Europea entre 2017 y 2023



- ✓ Comprender el alcance y la relevancia de la Ciberdiplomacia y la Techplomacia en el ámbito de cooperación internacional de la Unión Europea.
- ✓ Analizar las acciones de Diplomacia Tecnológica desarrolladas por algunos países pioneros de la Unión Europea

HIPÓTESIS:

La falta de un enfoque sistemático y estratégico en la diplomacia hacia el sector tecnológico coloca a los Estados en una posición vulnerable, limitando su capacidad para aprovechar plenamente las oportunidades del ciberespacio y enfrentar de manera efectiva los desafíos globales que plantean las tecnologías emergentes. Se plantea que la cooperación internacional y la formulación de estrategias tecnológicas sostenibles son esenciales para abordar estos desafíos, particularmente en áreas como la ciberseguridad, la gobernanza de Internet, y otros cambios sociales impulsados por la cuarta Revolución Industrial. En este marco, la ciberdiplomacia y la techplomacia de la Unión Europea han sido fundamentales para consolidar su rol como actor global en el ámbito tecnológico, facilitando el intercambio de mejores prácticas y el diálogo estratégico a nivel internacional.

Se plantea entonces la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo ha influido la implementación de la ciberdiplomacia y la techplomacia por parte de la Unión Europea entre 2017 y 2023 en el fortalecimiento de su posición como actor global en el ámbito tecnológico, y en qué medida ha contribuido a la cooperación internacional y a la formulación de estrategias para enfrentar los desafíos globales derivados de las tecnologías emergentes?

Es por ello que, la Ciberdiplomacia y la Techplomacia de la Unión Europea han sido efectivas en fortalecer su posición como actor global en el ámbito tecnológico trabajando cooperativamente para compartir las mejores prácticas y facilitar el diálogo sobre estrategia, gobernanza y políticas tecnológicas.

MARCO TEORICO:

La evolución de la ciberdiplomacia se enmarca desde la perspectiva de la Escuela Inglesa de Relaciones Internacionales (RI). A diferencia de otras corrientes que han tratado la diplomacia como una constante subyacente (Sending, Pouliot y Neumann, 2015, p. 3), enfocadas principalmente en el análisis del poder o la evolución de la guerra, la Escuela Inglesa se distingue por su tratamiento de la diplomacia como uno de los pilares fundamentales de la "sociedad internacional". Esta escuela ha mostrado un interés continuo en la diplomacia, proporcionando herramientas conceptuales valiosas para abordar los objetivos de este estudio, especialmente a través de los conceptos de "sociedad internacional" y "sociedad mundial".

La "sociedad internacional" se refiere a la institucionalización de intereses e identidades compartidas entre los Estados, colocando en el centro de la teoría de las RI la creación y el mantenimiento de normas, reglas e instituciones comunes (Buzan, 2014, p. 12). Por otro lado, la "sociedad mundial" se enfoca en los individuos, las organizaciones no estatales y, en última instancia, en la población global, subrayando la trascendencia del sistema estatal en el contexto de las RI. Desde esta perspectiva, la ciberdiplomacia se sitúa en la intersección entre ambas sociedades.

Se ha transitado desde una sociedad internacional donde las relaciones, aunque de alcance global, estaban condicionadas por el espacio y el tiempo, hacia una sociedad global caracterizada por la mundialización, la transnacionalización y la inmediatez de las interacciones (Arenal, 2001). Aunque los conceptos de sociedad internacional y sociedad



mundial han sido objeto de amplio debate (Dunne, 1998), este trabajo no pretende profundizar en su base ontológica o normativa. Siguiendo la evaluación de Ian Clark, se entiende que la sociedad mundial hace referencia al "mundo social no estatal" de carácter transnacional, distinto de la sociedad de Estados

Para este análisis, resulta fundamental concebir la "sociedad internacional" y la "sociedad mundial" como categorías analíticas que coexisten en las RI, dado que el desplazamiento entre ambas esferas tiene implicaciones significativas. Antes de examinar estas consecuencias, se explorará el concepto de ciberdiplomacia y su diferenciación con otros términos afines, como la diplomacia digital o la e-diplomacia, así como su interpretación por parte de quienes están involucrados directamente, es decir, la primera generación de ciberdiplomáticos.

Desde la perspectiva de la cooperación en la Unión Europea (UE), se examina el enfoque del "nuevo intergubernamentalismo", que permite comprender mejor las acciones coordinadas (o no) de los Estados miembros y su conexión con la política exterior, destacando el papel del Estado como actor principal en el escenario internacional. Según Hoffmann, el giro intergubernamental en el proceso de integración contradice las teorías supranacionales, especialmente el neofuncionalismo (Webb, 1983, pp. 22-25). Las contribuciones de figuras como Stanley Hoffmann y Andrew Moravcsik han sido clave para entender cómo interactúan los Estados en procesos de integración regional, como la Unión

Aspectos y actores relacionados con la ciberdiplomacia



Fuente: *Manual de Ciberdiplomacia para la convergencia regional.*

En síntesis, la ciberdiplomacia en el contexto de la Unión Europea tiene como objetivo promover la adopción de nuevas normas que regulen el comportamiento de los actores estatales y no estatales en el ciberespacio (Cotroneo et al., 2021). Tiirmaa-Klaar señala que, aunque el término "ciberdiplomacia" aún está en evolución, incluye políticas relacionadas con las



tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), la ciberseguridad internacional, los diálogos bilaterales sobre cuestiones cibernéticas, la política económica vinculada al ciberespacio, la gobernanza de Internet, los derechos humanos en la era digital, y la legislación sobre comercio y propiedad intelectual (Ziolkowski, 2013, p. 509).

Además, el papel de la empresa privada en la ciberseguridad es crucial no solo para la protección de intereses económicos, sino también para la seguridad ciudadana y la defensa de infraestructuras estratégicas como la salud, el gobierno y la administración. Esta interacción entre el sector privado y el ciberespacio ha dado lugar al concepto de "diplomacia corporativa". La iniciativa privada se ha convertido en una fuente clave de innovación, recursos y talento, jugando un papel destacado a nivel nacional y supranacional. Empresas tecnológicas, en particular, se han convertido en actores influyentes en cuestiones políticas internacionales, como se evidenció en eventos como la Primavera Árabe, las elecciones extranjeras y la radicalización a través de Internet (Serrano Casas, 2022).

Para las grandes corporaciones, la diplomacia corporativa se ha vuelto cada vez más relevante debido a la incertidumbre asociada a los riesgos globales, lo que ha llevado a las empresas a emplear técnicas políticas para gestionar dichos riesgos (Manfredi, 2014).

Finalmente, Mártonffy (2020) sugiere que los debates académicos sobre la ciberdiplomacia se estructuran en torno a tres enfoques principales: la ciberdiplomacia en función de la ciberseguridad y el uso de la "fuerza", la interdependencia económica y las normas internacionales, y finalmente, las normas que regulan el ciberespacio. De este modo, las prioridades y enfoques de la ciberdiplomacia, la diplomacia digital y la techplomacia están estrechamente relacionados y resultan complementarios para el análisis de los intereses nacionales en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial.



Redefiniendo las Relaciones Internacionales a través de la Participación Digital, el Intercambio Cultural y la Innovación Tecnológica: Fortaleciendo la Democracia en la Era Digital

Suraj Samim
Universidad Austral
ssamim@mail.austral.edu.ar

Resumen

Este artículo explora en profundidad cómo la participación digital, el intercambio cultural y los avances tecnológicos, especialmente en el ámbito de las redes sociales y la inteligencia artificial (IA), ofrecen soluciones integrales a las crisis persistentes que afectan a las democracias en todo el mundo. En un momento donde las amenazas a la democracia son cada vez más evidentes, las plataformas de redes sociales han transformado radicalmente la manera en que las personas se conectan y participan en el discurso global. Estas plataformas no solo facilitan la interacción y el intercambio de ideas, sino que también permiten que voces tradicionalmente marginadas—como refugiados, jóvenes y mujeres—se involucren activamente en los procesos democráticos. Al empoderar a estos grupos, las redes sociales contribuyen a una representación más equitativa en el ámbito político.

Por otro lado, la inteligencia artificial está remodelando nuestras sociedades al proporcionar herramientas clave que favorecen la inclusión y la transparencia. A través de la recopilación y el análisis de datos, la IA puede identificar patrones de desinformación, mejorar la toma de decisiones y optimizar la comunicación entre las instituciones y los ciudadanos. De este modo, se fortalece el tejido democrático en el siglo XXI, fomentando un entorno en el que la rendición de cuentas y la participación ciudadana son prioritarias.

Este trabajo se sustenta en experiencias personales que ilustran la intersección entre tecnología y participación cívica, así como su impacto en las relaciones internacionales contemporáneas. Al proponer un nuevo enfoque que integre la tecnología digital con una participación global más activa, se busca sentar las bases para un futuro en el que las democracias no solo sobrevivan, sino que prosperen. En conclusión, la dependencia de estas herramientas emergentes se convierte en una necesidad para abordar los desafíos actuales, fomentar el compromiso cívico y promover una gobernanza inclusiva y efectiva.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



Introducción

En las últimas décadas, las democracias alrededor del mundo han enfrentado desafíos críticos que han puesto en duda su viabilidad a largo plazo. Desde el ascenso de regímenes autoritarios hasta la creciente desconfianza en las instituciones políticas tradicionales, la capacidad de las democracias para adaptarse y sobrevivir ha sido severamente probada. Sin embargo, la tecnología ha emergido como un factor determinante que podría redefinir el futuro de las democracias, abriendo nuevas oportunidades para la participación ciudadana, la inclusión y la gobernanza.

En este contexto, la participación digital ha crecido exponencialmente, facilitada por la proliferación de plataformas de redes sociales y la expansión del acceso a internet. Estas herramientas no solo democratizan la comunicación, sino que también empoderan a actores previamente marginados, como las mujeres, los refugiados y los jóvenes, otorgándoles un espacio para ser escuchados en un ámbito global. Además, la inteligencia artificial está revolucionando la manera en que los gobiernos gestionan la información, toman decisiones y se comunican con los ciudadanos. El uso de la IA para detectar corrupción, mejorar la eficiencia gubernamental y prevenir tendencias sociales promete un cambio radical en la gobernanza democrática. No obstante, también plantea preguntas fundamentales sobre los riesgos asociados a la vigilancia masiva, la manipulación de datos y los sesgos inherentes en los sistemas de IA.

Este trabajo se propone analizar cómo la participación digital, el intercambio cultural y los avances tecnológicos, particularmente en el campo de la IA, ofrecen soluciones integrales a las crisis continuas que afectan a las democracias en todo el mundo. A través de una revisión exhaustiva de la literatura académica y el análisis de estudios de caso, se explorarán tanto las oportunidades como los desafíos que plantean estas herramientas digitales para el fortalecimiento de la democracia en el siglo XXI.

La Participación Digital en las Democracias Modernas

La participación digital y su impacto en las democracias modernas han sido objeto de un extenso estudio por diversos académicos y expertos en el campo. Keohane y Nye (1989) fueron pioneros en señalar la creciente interdependencia entre los actores internacionales, estableciendo que la tecnología está reconfigurando las relaciones de poder en el sistema global. Su trabajo sentó las bases para entender cómo la dinámica entre las naciones y los individuos ha evolucionado, enfatizando que la tecnología no solo sirve como un medio para la interacción, sino que transforma las estructuras y las estrategias políticas.

Desde entonces, diversos estudios han ampliado esta perspectiva. Manuel Castells (2009), por ejemplo, profundizó en la capacidad de las redes sociales para facilitar la comunicación horizontal entre los ciudadanos, creando un espacio donde se fomenta la expresión individual y colectiva. Esto contrasta notablemente con los modelos tradicionales jerárquicos de participación política, que suelen limitar el acceso



y la influencia de sectores menos representados. Castells argumenta que las redes sociales actúan como plataformas de empoderamiento, reforzando la voz de aquellos que, de otro modo, podrían quedar silenciados en sistemas políticos cerrados.

Más recientemente, la investigación sobre el impacto de la inteligencia artificial (IA) en la democracia ha cobrado una relevancia considerable. Autores como Heidegger (1954) advirtieron sobre los riesgos asociados a la tecnificación de la sociedad, subrayando que las tecnologías no son inherentemente neutrales. En su análisis, Heidegger destacó que las herramientas tecnológicas pueden reforzar y perpetuar estructuras de poder existentes si no se utilizan de manera ética y responsable. En la actualidad, los estudios subrayan tanto el potencial de la IA para promover la transparencia gubernamental como los peligros asociados a su mal uso, que incluyen la vigilancia masiva, la manipulación de datos y la creación de cámaras de eco, donde la diversidad de opiniones puede verse comprometida.

Adicionalmente, la literatura ha explorado el papel del intercambio cultural facilitado por las plataformas digitales en la reducción de tensiones internacionales y la promoción de la cooperación global. En este contexto, autores como Frankl (2009) han resaltado la importancia de la conexión humana y el significado compartido, especialmente en momentos de crisis. Según Frankl, la capacidad de encontrar sentido en situaciones adversas puede verse fortalecida por las interacciones culturales que tienen lugar a través de las redes sociales. Este enfoque sugiere que la participación digital no solo puede ser un mecanismo para la movilización política, sino también un medio para construir puentes entre diferentes culturas y fomentar un entendimiento mutuo que es esencial para la paz y la estabilidad global.

En resumen, la participación digital se presenta hoy como un elemento fundamental en la construcción y el fortalecimiento de las democracias modernas. Aunque ofrece oportunidades invaluableles para la inclusión y el activismo, también plantea desafíos significativos que deben ser abordados. La ética en el uso de la tecnología, el acceso equitativo a las herramientas digitales y la promoción de un discurso abierto y constructivo están entre las prioridades actuales para asegurar que la participación digital contribuya a un futuro democrático más robusto y resiliente.

Redes Sociales y Activismo Global

Las redes sociales han sido fundamentales en la movilización de movimientos políticos recientes, como el **movimiento Black Lives Matter**, el **#MeToo** y las **protestas de la Primavera Árabe**. Estas plataformas permiten la creación de movimientos transnacionales, trascienden fronteras y empoderan a ciudadanos en zonas marginales, permitiendo a personas que históricamente han sido excluidas de los procesos políticos tener una voz en los debates públicos.

El activismo digital ha demostrado ser una herramienta poderosa para amplificar demandas sociales y ejercer presión sobre las instituciones. Sin embargo, las redes sociales también presentan riesgos significativos, como la diseminación de desinformación, el fomento de la polarización social y la creación de cámaras de



eco. Los algoritmos que determinan qué información se muestra a los usuarios pueden reforzar creencias preexistentes y profundizar la división entre diferentes grupos de la sociedad.

Además, la participación digital en las redes sociales ha permitido a grupos históricamente marginados acceder al debate público. Viktor Frankl, en su obra "El Hombre en Busca de Sentido", subraya la importancia de encontrar significado y conexión en momentos de crisis. En el contexto de los movimientos sociales, las plataformas digitales han permitido a los ciudadanos conectar con otros que comparten sus luchas, fomentando un sentido de comunidad y propósito común.

Sin embargo, el uso de redes sociales también presenta riesgos. Los algoritmos que impulsan estas plataformas tienden a crear cámaras de eco, donde los usuarios solo se exponen a información que confirma sus creencias preexistentes. Esto ha exacerbado la polarización política en muchas democracias, alimentando la desinformación y socavando el discurso democrático. Además, las redes sociales pueden ser utilizadas por actores malintencionados para difundir noticias falsas, manipular elecciones y promover el odio y la intolerancia.

Inteligencia Artificial y Democracia

La inteligencia artificial (IA) ha emergido como una herramienta crucial en la modernización de los procesos democráticos y en la optimización de la gestión pública. En países como Estonia, la implementación de sistemas basados en IA permite a las instituciones gubernamentales manejar de manera más eficiente los recursos, al tiempo que promueve la transparencia y la rendición de cuentas. Por ejemplo, estos sistemas pueden analizar patrones en el gasto público, identificar áreas propensas a la corrupción y sugerir mejoras en la distribución de recursos. La participación ciudadana se ve reforzada a través de plataformas digitales que utilizan IA para facilitar el acceso a la información y fomentar la interacción entre los ciudadanos y los funcionarios públicos.

En Singapur, los avances en IA se utilizan para procesar vastas cantidades de datos provenientes de diversas fuentes, lo que permite prever problemas sociales antes de que se conviertan en crisis. Mediante el análisis predictivo, el gobierno puede identificar tendencias emergentes —como el aumento de la desigualdad o la insatisfacción ciudadana— y proponer políticas proactivas para abordar estos desafíos. Esto no solo mejora la eficacia administrativa, sino que también contribuye a una mayor confianza en las instituciones democráticas.

Sin embargo, el uso indiscriminado de la IA en contextos gubernamentales también plantea serios riesgos. Filósofos como Martin Heidegger han advertido sobre la tendencia contemporánea a reducir la vida humana a datos y algoritmos, lo que



puede llevar a una deshumanización de los procesos de toma de decisiones. La capacidad de los gobiernos para llevar a cabo vigilancia masiva mediante sistemas de IA puede comprometer los derechos fundamentales de privacidad de los ciudadanos. Este tipo de control puede facilitar la represión y llevar a un estado de vigilancia que inhiba la libertad de expresión y la disidencia.

Además, los sistemas de IA se entrenan generalmente con datos históricos que pueden incluir sesgos e inequidades preexistentes. Si no se diseñan adecuadamente y se implementan de manera ética, estos sistemas podrían perpetuar la discriminación contra ciertos grupos sociales o políticos, excluyendo así voces importantes del proceso democrático. Por lo tanto, es fundamental desarrollar marcos normativos que aseguren que la tecnología se utilice de manera equitativa y respetuosa de los derechos humanos.

Intercambio cultural y activismo digital: fomento de la cooperación global en espacios democráticos

En el marco de la participación digital, el papel de los activistas y los jóvenes influencers se ha vuelto crucial en la promoción de cambios significativos en las políticas públicas. Estos individuos no solo utilizan plataformas digitales para difundir información y movilizar a sus comunidades, sino que también crean espacios de diálogo y colaboración que permiten a los ciudadanos involucrarse activamente en el proceso de toma de decisiones. La capacidad de los jóvenes para conectarse con sus pares a través de redes sociales ha transformado la manera en que se perciben y crean las políticas públicas, convirtiéndolos en agentes de cambio esenciales.

El modelo de toma de decisiones de abajo hacia arriba es un enfoque que enfatiza la importancia de la participación comunitaria en la formulación de políticas. Este enfoque es particularmente relevante en un contexto en el que la comunicación y los medios de información tienen un impacto profundo en la vida política y social. Autores como Robert Dahl (1989), en su obra "Democracy and Its Critics," han argumentado que la verdadera democracia se basa en la participación activa y significativa de los ciudadanos. Asimismo, el trabajo de Elinor Ostrom (1990) en "Governing the Commons" destaca cómo las comunidades pueden gestionar recursos y tomar decisiones efectivas cuando tienen la oportunidad de participar en el proceso.

Los activistas y los influencers pueden trabajar para derribar barreras de acceso al conocimiento y la participación, fomentando una conciencia crítica que permita a las comunidades influir en decisiones que afectan su futuro. A través de plataformas digitales, pueden compartir experiencias, articular demandas, y visibilizar injusticias que requieren atención, ayudando a la sociedad civil a buscar justicia y soluciones.

Además, el intercambio cultural que se facilita a través de las redes sociales contribuye a crear un sentido de comunidad global, donde las experiencias compartidas pueden inspirar movimientos en diversas partes del mundo. Al conectar luchas locales con iniciativas globales, estos actores pueden amplificar su voz y alcanzar una mayor atención sobre asuntos de política pública.



En conclusión, la confluencia de la participación digital, el activismo juvenil y la comunicación efectiva está redefiniendo el panorama democrático. A medida que los ciudadanos ejercen su derecho a participar en la toma de decisiones, la justicia y el bienestar social pueden estar más al alcance, promoviendo un futuro donde las voces de todos, especialmente de los que han sido históricamente marginados, sean escuchadas y tomadas en cuenta.

Metodología

Este estudio se basa en un enfoque cualitativo que combina un análisis detallado de casos de estudio con una revisión exhaustiva de la literatura académica pertinente. Se han seleccionado varios casos que ilustran el impacto de las tecnologías digitales en los procesos democráticos, lo que permite una comprensión más profunda de cómo estas herramientas influyen en la participación ciudadana y en la formulación de políticas.

1. **Análisis de Movimientos Sociales:** Para analizar el papel de las redes sociales en la movilización de movimientos sociales, como la Primavera Árabe y el #MeToo, se examinan casos específicos donde las plataformas digitales jugaron un rol crucial en la organización, propagación de mensajes y creación de conciencia. Se documentan testimonios y análisis sobre cómo estos movimientos han desafiado estructuras de poder establecidas y han promovido un diálogo social más inclusivo.
2. **Implementación de IA en Gobiernos:** Se investigan ejemplos de cómo países como Estonia y Singapur han integrado sistemas de IA en sus proyectos de gobernanza. Esto incluye el estudio de las aplicaciones prácticas de la IA en la mejora de la transparencia, la eficiencia administrativa y la participación ciudadana, así como la identificación de los desafíos éticos y sociales que surgen de su uso.
3. **Experiencias Personales del Autor:** Las experiencias del autor, en tanto que refugiado y estudiante internacional, aportan una dimensión única al estudio. Estas vivencias personales sirven para contextualizar el impacto que las tecnologías digitales pueden tener en la integración y la participación global, ofreciendo una perspectiva desde el punto de vista de las personas que viven en situaciones de vulnerabilidad.

Además, el estudio incluye entrevistas a expertos en el campo de la democracia digital y la IA. Estas conversaciones se centran en obtener una visión más profunda y comprensiva de las oportunidades y desafíos que presentan estas tecnologías, permitiendo una discusión más rica y matizada sobre su papel en la construcción de democracias más resilientes y participativas.

Resultados



Los resultados de este estudio revelan que las tecnologías digitales y la inteligencia artificial (IA) presentan nuevas oportunidades significativas para fortalecer la participación democrática, especialmente entre los grupos que históricamente han estado marginados en los procesos políticos. No obstante, también surge la necesidad de abordar una serie de desafíos relacionados con la equidad en el acceso a estas tecnologías y la implementación de regulaciones éticas bien definidas. A continuación, se presentan los hallazgos principales:

1. **La Participación Digital Facilita la Inclusión:** Las redes sociales han demostrado ser herramientas efectivas que permiten a actores tradicionalmente marginalizados, como refugiados, mujeres y jóvenes, formar parte activa de los debates públicos y de los procesos democráticos. Por medio de estas plataformas, los individuos pueden compartir sus historias y perspectivas, movilizar apoyo en torno a causas sociales y conectar con otros que comparten sus intereses. Esto no solo empodera a estos grupos, sino que también enriquece el discurso democrático al incorporar una diversidad de voces y experiencias.
2. **La IA Puede Democratizar la Gobernanza:** Los sistemas de IA que fomentan la transparencia y la participación ciudadana están desempeñando un papel crucial en la construcción de democracias más inclusivas. Estas herramientas pueden analizar datos de manera eficiente para identificar las necesidades de la población y facilitar la interacción entre ciudadanos y gobiernos. Sin embargo, el impacto de la IA está limitado por las barreras de acceso a la tecnología en ciertas regiones, donde la falta de infraestructura y recursos puede dificultar la implementación efectiva de estas soluciones. Se hace necesario impulsar políticas que garanticen que todas las comunidades, independientemente de su contexto socioeconómico, puedan beneficiarse de los avances tecnológicos.
3. **El Intercambio Cultural Fortalece las Relaciones Internacionales:** Las plataformas digitales que facilitan el intercambio cultural juegan un papel fundamental en la creación de lazos entre los ciudadanos de diferentes países. Al permitir la interacción y el intercambio de conocimientos, estas plataformas pueden mitigar tensiones culturales y fomentar la cooperación internacional. A través de la promoción de experiencias compartidas y del entendimiento mutuo, se pueden construir puentes que contribuyan a la paz y la estabilidad entre naciones.
4. **Riesgos de las Redes Sociales:** A pesar de las oportunidades que brindan, las redes sociales también han sido agentes contribuyentes a la polarización social y a la proliferación de desinformación. La facilidad para difundir información puede llevar a la manipulación de la opinión pública y exacerbar divisiones sociales. Este fenómeno ha demostrado que la democratización de la información no siempre resulta en un discurso constructivo; en cambio, a menudo se convierte en un campo de batalla ideológico que puede socavar los procesos democráticos.



Discusión

Las tecnologías digitales y la IA poseen un potencial transformador que puede redefinir las democracias contemporáneas, no solo al facilitar la inclusión de actores marginados, sino también al replantear las relaciones internacionales. Sin embargo, la eficacia de estas tecnologías no se limita a su implementación, sino que depende de un marco regulador ético que guíe su uso y prevenga abusos. Es fundamental garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso equitativo a estas herramientas para que los beneficios se distribuyan de manera justa y efectiva.

El análisis sugiere que las democracias deben encontrar un equilibrio entre aprovechar las oportunidades que brindan las tecnologías digitales y mitigar los riesgos asociados con su mal uso. La ética en el diseño de sistemas de IA y en las plataformas de redes sociales es crucial para asegurar que estas innovaciones se utilicen para fortalecer los valores democráticos, y no para debilitarlos. Esto incluye la creación de protocolos que impidan la manipulación de la información y promuevan la transparencia en el uso de datos.

Además, el intercambio cultural facilitado por las plataformas digitales puede ayudar a reducir tensiones en el ámbito internacional y fomentar la paz. En un mundo cada vez más interconectado, las democracias deben colaborar para desarrollar marcos regulatorios internacionales que aseguren un uso justo y equitativo de la tecnología. Estos marcos deben ser inclusivos y adaptables, permitiendo que todos los actores, independientemente de su contexto geográfico o social, puedan participar en la construcción de un futuro democrático más robusto y cohesivo.

Conclusión

Este artículo sostiene que la participación digital, el intercambio cultural y las innovaciones tecnológicas, como la inteligencia artificial (IA), ofrecen soluciones prometedoras para fortalecer las democracias en el siglo XXI. En un contexto global donde las dinámicas políticas están en constante evolución, las tecnologías emergentes se presentan como herramientas catalizadoras que no solo democratizan el acceso a la información y a los procesos políticos, sino que también permiten la integración y el empoderamiento de comunidades históricamente marginadas. Este empoderamiento es crucial para construir sociedades más justas y equitativas, donde se escuchen y valoren las voces de todos los ciudadanos.

Sin embargo, para maximizar los beneficios que estas innovaciones pueden ofrecer y minimizar los riesgos que conllevan, es fundamental desarrollar políticas robustas que promuevan el acceso equitativo a estas herramientas. Esto implica la creación de infraestructuras tecnológicas adecuadas, el fomento de la educación digital y la capacitación en competencias digitales para garantizar que todas las personas, sin importar su contexto socioeconómico, tengan la oportunidad de participar activa-



mente en la esfera pública. Asimismo, es crucial establecer mecanismos que garanticen el uso ético de la tecnología, previniendo abusos que puedan derivar en la manipulación de la información o en la vigilancia excesiva de los ciudadanos.

Este trabajo ha demostrado que la participación digital, el intercambio cultural y la IA pueden desempeñar un papel crucial en el fortalecimiento de las democracias en el siglo XXI. Estos elementos no solo aportan nuevas formas de interacción y de movilización política, sino que también promueven un discurso más inclusivo que enriquece el debate democrático. Al facilitar la comunicación y el entendimiento mutuo, el intercambio cultural puede contribuir a la cohesión social y a la paz, disminuyendo las tensiones entre diferentes grupos y naciones.

Sin embargo, para maximizar el impacto positivo de estas tecnologías, es esencial que sean accesibles para todos y que se utilicen de manera ética. Esto significa no solo tener en cuenta las diferencias en el acceso a la tecnología, sino también abordar las disparidades en la representación y el poder en los espacios digitales. La colaboración internacional será clave en este esfuerzo, pues permitirá establecer estándares globales que promuevan una gobernanza democrática inclusiva y transparente en la era digital.

En conclusión, el futuro de la democracia en el siglo XXI dependerá en gran medida de nuestra capacidad para integrar las tecnologías digitales y la IA de manera que fortalezcan el ejercicio de la ciudadanía activa y el respeto por los derechos humanos. A través de un enfoque colaborativo y ético, podemos construir un ecosistema digital que empodere a todos los individuos y refuerce los principios democráticos, asegurando que cada voz cuente en la construcción de un futuro sostenible y justo.



Referencias

- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1989). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Little, Brown and Company.
- Han, B.-C. (2021). *La sociedad de la transparencia*. Herder Editorial.
- Frankl, V. E. (2009). *El Hombre en Busca de Sentido*. Herder Editorial.
- Heidegger, M. (1954). *La cuestión de la técnica*. Editorial Los Libros de la Frontera.
- Norris, P., & Inglehart, R. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*. Harvard Kennedy School.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press.
- Oszlak, O. (1981). *La Formación del Estado Argentino*. Editorial de Belgrano.
- Campos Ríos, J. (2020). "El Estado inmersivo y su futuro en la tecnología". *Revista de Relaciones Internacionales*.
- Moyer, J. D. (2017). "Technological Innovation in Singapore: A National Policy Perspective". *Asia Pacific Journal of Innovation and Entrepreneurship*, 11(2), 152-167.
- Goh, S. (2018). "Cultural Exchange and Social Cohesion in Singapore: Policy Strategies". *International Journal of Cultural Policy*, 24(3), 365-380.
- Widayana, I. (2020). "Digital Governance in Sri Lanka: Challenges and Opportunities". *Journal of South Asian Studies*, 43(1), 31-50.
- Dias, N., & Seneviratne, K. (2021). "Civic Engagement and the Role of Social Media in Sri Lanka's Democracy". *Asian Journal of Communication*, 31(4), 334-350.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and Its Critics*. Yale University Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.



O Brasil e a iniciativa do Cinturão e da Rota

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

ana.tereza@ufabc.edu.br

Universidade Federal do ABC (UFABC) – Brasil

Mesa redonda: “China global: de Confucio a la Franja y la Ruta”

Resumo

Brasil e China desenvolveram sólidas relações ao longo das últimas décadas, tanto bilateralmente, âmbito no qual os países possuem uma Parceria Estratégica e em que a China se coloca com principal parceira comercial e fonte de superávit para o Brasil, como nas ações voltadas a cena internacional, como no caso da articulação nos BRICS. Apesar da sólida relação, o Brasil tem resistido a aceitar o convite chinês para integrar a Iniciativa do Cinturão e da Rota (ICR), uma das principais propostas da política externa de Xi Jinping. Desde 2018, a China tem convidado países da América Latina e Caribe para participarem da ICR. Atualmente, pelo menos 22 países da região já aderiram. Desde governos mais próximos a China, como o caso da gestão de Michel Temer (2016-2018) e a atual de Lula da Silva (2023-presente), até governos com orientação de distanciamento da China, como foi o período de Jair Bolsonaro (2019-2022) resistiram à adesão. Neste trabalho, o nosso objetivo é apontar os motivos para essa resistência. Argumentamos que características específicas do padrão das relações Brasil-China e a posições da burocracia (relacionadas ao Itamaraty) têm sido os principais fatores explicativos. Utilizamos revisão de literatura e levantamento de dados estatísticos como método.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

1 Introdução

Brasil e China desenvolveram sólidas relações ao longo das últimas décadas, tanto bilateralmente, âmbito no qual os países possuem uma Parceria Estratégica Global e em que a China se coloca com principal parceira comercial e fonte de superávit para o Brasil, como nas ações voltadas a cena internacional, como no caso da articulação nos BRICS.

Apesar da sólida relação, o Brasil tem resistido – até o momento em que escrevemos este texto, em setembro de 2024 – a aceitar o convite chinês para integrar a Iniciativa do Cinturão e da Rota (ICR). Tal iniciativa tem se constituído em uma das principais propostas da política externa de Xi Jinping. Criada em 2013, inspira-se no espírito da antiga Rota da Seda, que se estendia da China para outras localidades da Ásia, Europa e África, e visa promover projetos abrangentes de conexão entre seus integrantes nas dimensões física, econômica, política e cultural.

Desde 2018, a China tem convidado também países da América Latina e Caribe (ALC) para participarem da ICR. Vários Estados da região, atraídos pelas possibilidades de obterem recursos de financiamento e investimentos chineses, aderiram a iniciativa. Já são pelo menos 22 países da ALC dentro da ICR, incluindo economias importantes como a Argentina e o Chile.



No caso do Brasil, desde governos mais próximos a China, como o caso da gestão de Michel Temer (2016-2018) e a atual de Lula da Silva (2023-presente), até governos com orientação de distanciamento da China, como foi o período de Jair Bolsonaro (2019-2022) resistiram à adesão. Neste trabalho, o nosso objetivo é apontar os motivos para essa resistência. Argumentamos que características específicas do padrão das relações Brasil-China e a posições da burocracia (relacionadas ao Itamaraty) têm sido os principais fatores explicativos. Utilizamos revisão de literatura, análise de documentos e levantamento de dados estatísticos como metodologia.

Além dessa breve introdução, o trabalho conta com mais quatro partes: na segunda, discutimos o que é a ICR; na terceira, apresentamos os argumentos que justificam o Brasil ter ficado de fora até então; na quarta, consideramos as possibilidades de entrada do Brasil na iniciativa, e; na quinta, enfim, apresentamos as considerações finais.

2 O que é a Iniciativa Cinturão e Rota?

A Iniciativa do Cinturão e da Rota (ICR) foi proposta inicialmente em 2013 por Xi Jinping – naquele momento ainda em seu primeiro ano como presidente chinês – em um discurso realizado na *Nazarbayev University*, no Azerbaijão. Buscando lançar marcas e projetos que distinguiriam sua administração na área da política externa, Xi destacou os contatos pacíficos, as trocas comerciais, o desenvolvimento civilizacional, as interações culturais, a cooperação e aprendizado mútuo que foram abertos entre China, Ásia Central e Oriental, e Europa por meio da antiga Rota da Seda, por isso propôs reavivar a ideia: “Para estreitarmos os laços econômicos, aprofundarmos a cooperação e expandirmos o espaço de desenvolvimento na região da Eurásia, deveríamos adotar uma abordagem inovadora e construir em conjunto um “cinturão econômico ao longo da Rota da Seda”” (Xi, 2013, tradução nossa).

O trabalho de construção do cinturão deveria ter como base cinco pontos: i) melhorar a comunicação política entre os países visando-se desenvolver conjuntamente respostas e estratégias regionais para promover a integração econômica; ii) melhorar a conectividade física, logística, de transporte e infraestrutura de forma a conectar a Eurásia; iii) promover o livre-comércio entre os países parte do cinturão, removendo barreiras e impulsionando as trocas e investimentos; iv) melhorar a circulação monetária promovendo-se trocas em moedas locais, e; v) aumentar o entendimento entre os povos. (Xi, 2013). De um lado, a iniciativa pode ser entendida como uma expressão externa do modelo de desenvolvimento chinês e, de outro, como conectada com as necessidades da política internacional chinesa e as lacunas percebidas na ordem internacional para a projeção do país.

Em termos domésticos, como afirmam Jones & Zeng (2019), o nascimento da ICR foi motivado pelas próprias necessidades de desenvolvimento da China, em especial no complicado contexto de “novo normal” de menores índices de crescimento – tanto para a China, como para o mundo – pós-crise de 2008 que exigiu uma maior projeção externa do país como forma de resolver problemas internos:

O verdadeiro impulso para a expansão dos programas de infra-estruturas através da OBOR foram as consequências de longo prazo da crise financeira global de 2007-2008. A China saiu da crise apenas por meio de um pacote de estímulo de 586 bilhões de dólares, envolvendo principalmente governos locais pegando empréstimos para financiar projetos de infraestrutura. No início da década de 2010, os estímulos foram gasto e muitos governos locais estavam praticamente falidos. O excesso de capacidade ultrapassou 30% nos setores de ferro, indústrias de aço, vidro, cimento, alumínio e geração de energia. Muitas empresas estatais enfrentaram uma grande crise



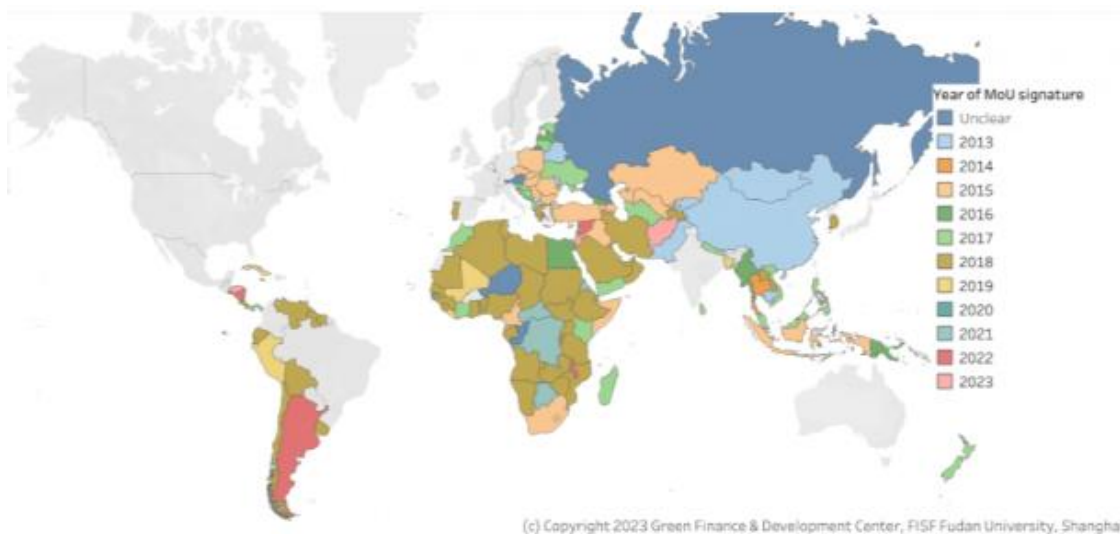
de rentabilidade, com os retornos das infra-estruturas nacionais se tornando negativos. Enquanto isso, os bancos chineses enfrentavam a sua própria crise de acumulação excessiva, com 3 bilhões de dólares em divisas estrangeiras e perspectivas cada vez menores de empréstimos internos. Para esses interesses, a OBOR representava uma oportunidade para internacionalizar o excedente de capacidade interna. (Jones & Zeng, 2019, p. 1422, tradução nossa).

Nesse mesmo sentido, Pautasso (2016, p.128) afirma que a ICR foi concebida para “explorar as principais capacidades à disposição do país”, destacando-se a grande capacidade chinesa em setores estratégicos como o de aço, na área de construção (na qual o país possui as maiores construtoras do mundo), além do grande volume de recursos financeiros que o país tem. Desse modo, a ICR nasceu como uma forma de dar vazão internacional ao modelo de desenvolvimento chinês.

Ao mesmo tempo, internacionalmente, a China foi conectando a ICR a iniciativas mais abrangentes visando legitimá-la como um mecanismo de desenvolvimento para o mundo todo. O documento oficial do governo chinês sobre a ICR pontua que “No nível global, os 193 Estados membros da ONU concordaram em incorporar a Iniciativa Cinturão e Rota em uma resolução da ONU que passou na 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas em novembro de 2016” (People’s Republic of China, 2023, tradução nossa). Destacou-se também que “O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas e a Organização Mundial da Saúde (OMS) assinaram acordos de cooperação da ICR com a China” e que a ICR tem buscado constante “alinhamento com a Agenda 2030 da ONU” através da promoção “coordenada do desenvolvimento econômico, social e eco-ambiental” (People’s Republic of China, 2023, tradução nossa).

Desse modo, ainda que a ICR possa ser vista como um mecanismo que contribui para resolver problemas domésticos chineses, ela também tem sido apresentada pela China como uma iniciativa capaz de promover ganhos mútuos a outros países e uma plataforma a partir da qual pretende-se compartilhar oportunidades de crescimento econômico. A China considera que o objetivo da ICR “é lidar com as causas profundas e os obstáculos que impedem o desenvolvimento e impulsionar o desenvolvimento auto-sustentado dos países participantes” (People’s Republic of China, 2023, tradução nossa). A ICR tem sido, nesse quadro, projetada como plataforma para o mundo todo mas, em especial, aos países em desenvolvimento que são os que possuem maior carência de investimentos e oportunidades de crescimento. Como se pode ver na figura 1, abaixo, basicamente os integrantes da BRI são países do Sul Global.

Figura 1 – Países integrantes da ICR



Fonte: Nedopil (2023)

A proposição chinesa da ICR pode, ainda, ser entendida no contexto de adoção de uma nova política externa na gestão de Xi, considerada mais proativa a partir da qual a China passou a criar um leque de mecanismos e instituições para apoiar sua atuação regional e global do qual são exemplos o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), além da própria ICR. Yan (2014) argumenta que a partir da entrada de Xi na presidência chinesa – em um quadro no qual a China vinha sendo criticada por não assumir responsabilidades internacionais compatíveis com sua posição de grande potência, e em que os EUA iniciavam uma política de contenção contra ela –, o país se viu pressionado a abandonar o “baixo perfil” do seu comportamento externo, calcado em uma conduta mais passiva, para adotar políticas que contribuiriam ativamente para estruturar um ambiente internacional que pudesse ser mais condutivo ao desenvolvimento chinês. A ICR, assim, visaria não só a integração econômica, mas também a aproximação política da China com outros países vista como essencial para reforçar a legitimidade da atuação chinesa no mundo e servir como anteparo para as críticas, em especial dos EUA e seus aliados, de que ao país falta responsabilidade internacional.

Apesar disso, a ICR não se desenvolveu sem críticas. Há quem aponte que visa atender objetivos geopolíticos de expansão da influência chinesa no mundo de forma imperialista e neocolonial. Segundo Kleven (2019, tradução nossa), “a ICR já se tornou um projeto chinês neocolonialista” a partir do qual o país desova sua super-capacidade produtiva investindo no exterior em setores extrativistas e de infraestrutura, reforçando o caráter primário das economias em desenvolvimento, minando suas manufaturas locais, e criando débitos insustentáveis no processo. Por sua vez, isso criaria condições para que o país possa pressionar por novas vantagens não só econômicas, mas políticas e militares tanto na arena regional, como global.

Esse tipo de argumento tem se tornado comum no mundo anglo-saxão não porque haja sérias preocupações com as possibilidades de emancipação dos países em desenvolvimento, mas porque, com a ICR, a China cria constrangimentos competitivos a setores econômicos e empresas de países do Norte Global. Além disso, em termos políticos, ao oferecer nova alternativa de recursos as economias em desenvolvimento, a China “tem enfraquecido a capacidade de influência dos EUA e de organizações multilaterais” (Sousa et al, 2023a, p.62). De acordo com dados do Banco Mundial, em 2030 o déficit em



infraestrutura no mundo deve alcançar US\$ 50 trilhões, com grande parte localizada nos países em desenvolvimento (IISD, 2015). Assim, não é de se estranhar que muitos deles tenham sido atraídos a ICR que, então, se “viabiliza a partir de um interesse objetivo e quase irrecusável dos países por infraestrutura” (Pautasso, 2016, p.130).

Pautasso (2016, p.127) destaca que inicialmente planejou-se a construção de seis corredores a partir da iniciativa: “Corredor Econômico China-Mongólia-Rússia, Nova Ponte de Terra da Eurásia, Corredor Econômico China-Ásia Central, Corredor Econômico China-Península Indochinesa e Corredor Econômico Marítimo. Esse processo de integração envolveria cerca de 65 países e 63% da população mundial de três continentes (Ásia, Europa e África)”. Depois, a iniciativa seguiu sendo adaptada. A partir de 2017, como destacou Myers (2018, p.240, tradução nossa), “evoluiu para o que as autoridades chinesas declararam como uma plataforma geograficamente inclusiva” na qual o continente americano foi incluído:

Em maio de 2017, por exemplo, o presidente chinês chamou a região latino-americana de “uma natural extensão da Rota da Seda Marítima” em uma reunião com o presidente argentino Mauricio Macri, enquanto ele atendia o Fórum do Cinturão e Rota em Beijing (Xinhua, 2017). A região também foi colocada como uma “participante importante” da ICR pelo ministro do exterior Wang Yi durante o Fórum Ministerial China-CELAC de 2018.

De fato, Sousa et al (2023a) destacam que a China efetuou no Fórum China-CELAC, de 2018, o convite para que a região se integrasse a ICR. Naquele momento, o Brasil foi um dos países que preferiu não aderir, mas ao longo dos anos seguintes várias “economias menores entenderam a participação formal como uma janela de oportunidade que poderia dar acesso a novos fundos e atrair investimentos” (Sousa et al, 2023a, p.65). Economias importantes da região, como o caso do Chile e da Argentina, também acabaram aderindo, cada uma por motivos próprios, a ICR. Atualmente, 22 países da América Latina e Caribe integram a ICR, mas têm permanecido de fora, além do Brasil, dois outros grandes países: a Colômbia e o México.

O processo de adesão dos países a ICR ocorre geralmente a partir da assinatura de um Memorando de Entendimento e, portanto, “não se trata de complexos arranjos institucionais de integração que pressupõe grandes concessões e consensos”, o que facilita a integração (Pautasso, 2016, p.129). Em termos de escopo, a ICR se manteve focada na promoção de investimento direto externo e em infra-estrutura, efetuado por empresas chinesas, como forma de construção dos cinturões e rotas. Como afirma Nedopil (2024, p.8), nos últimos 10 anos (2013-2013), a ICR somou cerca de US\$ 1,053 trilhão em investimento nos países parte da iniciativa, sendo “cerca de US\$ 634 em contratos de construção e US\$ 419 em contratos de investimentos não-financeiros”, com os setores de energia (com 31%) e transporte (com 16%) sendo os que mais receberam recursos, e; com a África e o Oriente Médio como 1ª e 2ª região em volume de aportes.

3 Por que o Brasil ainda não aderiu?

No momento em que escrevemos este texto, em setembro de 2024, o Brasil ainda não anunciou sua adesão a ICR, embora venha crescendo a expectativa para que isso ocorra ainda em 2024 no contexto das comemorações do cinquentenário do restabelecimento das relações diplomáticas sino-brasileiras. Os principais elementos que explicam o porquê de isso não ter ocorrido até então são: i) as características específicas do padrão das relações Brasil-China e; ii) as posições da burocracia, em especial do Itamaraty, que tem sido desfavoráveis a adesão. Abaixo exploramos.



Em termos das características do padrão das relações Brasil-China, o Brasil já possui uma posição privilegiada de interlocução com a China, tanto em termos políticos, como econômicos e que tem independido da adesão do país a ICR. Em termos políticos, o Brasil foi o primeiro país do mundo com o qual a China estabeleceu uma Parceria Estratégica, ainda em 1993. É com a China que o Brasil possui o mecanismo institucional mais profundo (a exceção do Mercosul) de interlocução externa, a Comissão de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), criada em 2004, para operacionalizar melhor a Parceria Estratégica.

A COSBAN é presidida por figuras de alto nível dentro dos governos, pelo vice-presidente no Brasil e vice-primeiro ministro na China. Desde 2006, tem se reunido de forma mais ou menos regular⁷²³, tanto em plenárias como em suas subcomissões, e mantido a produção de planos para orientar as relações bilaterais (ver quadro 1).

Quadro 1 – Principais atividades e planos estabelecidos pela COSBAN (2004-2024)

Ano	Atividades
2004	Criação da COSBAN
2006	I Sessão Plenária
2010	Plano de Ação Brasil-China (2010-2014)
2012	II Sessão Plenária Plano Decenal de Cooperação Brasil-China (2012-2021)
2013	III Sessão Plenária
2015	IV Sessão Plenária Plano de Ação Conjunta Brasil-China (2015-2021)
2019	V Sessão Plenária
2022	VI Sessão Plenária Plano Executivo Brasil-China (2022-2026) Plano Estratégico Brasil-China (2022-2031)
2024	VII Sessão Plenária

Fonte: Elaboração própria

Embora muitos dos planos pensados possam ser considerados “ambiciosos e nem sempre de acordo com as reais condições para a sua materialização”, e tenha havido certa frustração com “anúncios de financiamentos depois não operacionalizados”, o funcionamento da COSBAN e o esforço de sistematizar um direcionamento para as relações bilaterais sinalizam “a vontade de ampliar a parceria” (Sousa et al, 2023a, p.68) e o fato de que as relações entre os países já se dão em níveis elevados.

Mesmo durante o período da gestão de presidente de Jair Bolsonaro (2019-2022), apesar de ter havido tensões diplomáticas motivadas pelo alinhamento da política externa brasileira a gestão de Donald Trump (2017-2020) e pela tentativa de Bolsonaro de enquadrar

⁷²³ Apenas em dois momentos, um no cenário imediato pós-crise de 2008 e, depois, quando o Brasil ficou sem a figura de vice-presidente (entre 2016-2018), a COSBAN deixou de ter reuniões plenárias regulares. Ainda assim, o trabalho das subcomissões não esteve completamente paralisado nem nesses momentos.



a China, em discursos voltados a sua base de apoiadores mais radical, como uma ameaça ao país, como se pode ver no quadro 1, mantiveram-se as reuniões da COSBAN e a elaboração de planejamentos bilaterais.

A China, apesar de incomodada com o tratamento que recebeu da gestão Bolsonaro adotou uma postura de “paciência estratégica” com o Brasil “ao avaliar que o momento ruim nas relações diplomáticas era algo passageiro e característico de uma democracia”, tendo prevalecido “a ideia de que as relações deveriam continuar sendo pensadas em longo prazo, contanto que os atritos políticos não fossem obstáculos para a ampliação das relações econômicas” (Sousa et al, 2023b, p.89).

A parte das relações bilaterais, tem havido também forte interlocução voltada para atuação conjunta na política internacional. Os países já cooperaram a partir do grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) voltado para as negociações climáticas e ambientais; têm participado dos BRICS que se desdobraram no Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e no Arranjo Contingente de Reserva (ACR); em decorrência da significativa articulação multilateral, desde 2012, houve a elevação da parceria para Parceria Estratégica Global; a partir de 2023, com a volta de Lula a presidência, os países têm cooperado para desenvolver uma aliança global contra a fome e a pobreza extrema e para fazer proposições que contribuam para negociações que possam levar ao fim da Guerra da Ucrânia. Assim, também em termos das articulações para atuação conjunta na política internacional, também se considera que os países já possuem relações profundas.

O lado econômico, por sua vez, tem sido um dos principais sustentáculos para as relações sino-brasileiras. A corrente de comércio entre os países se multiplicou por 4 de 2009, quando a China se tornou a maior parceira comercial brasileira, a 2023, saindo de US\$ 36,9 bilhões para US\$ 157,5 bilhões (atualmente mais que o dobro da corrente que o Brasil possui com o seu segundo maior parceiro, os EUA) (ITC, 2024). Em termos de saldo na balança comercial, o Brasil tem sido nos últimos anos um dos países que possuem maior superavit comercial com a China no mundo, sendo que desde 2018, mais de 50% do saldo brasileiro provém da China (ITC, 2024).

Com relação a pauta do comércio exterior, há concentração por parte do Brasil na exportação de bens básicos: soja, minério de ferro e petróleo, desde 2009, têm ultrapassado 70% em termos do valor exportado. Enquanto isso, importa-se da China bens manufaturados diversos (ITC, 2024). Esse padrão, apesar de considerado problemático por reproduzir um comércio Norte-Sul, com o Brasil vendendo bens primários e comprando manufaturados, tem criado uma relação de interdependência entre exportadores e importadores do país com o mercado chinês. Devido a profundidade das interconexões, os interesses econômicos mobilizados por essas relações comerciais conseguiram “criar certa autonomia no que diz respeito as relações diplomáticas: mesmo que estas estivessem ruins, não produziram efeito nas questões comerciais” (Sousa et al, 2023b, p.86), algo que ficou claro durante a gestão de Bolsonaro na qual o comércio entre os países continuou a crescer, mesmo diante de tensões políticas. Isso significa que há certo amadurecimento das relações.

Outro elemento de conexão econômica tem sido os crescentes investimentos chineses no Brasil, que se tornou o país na ALC que mais recebe capitais chineses. Mesmo diante da crise diplomática que abatia as relações Brasil-China durante a gestão Bolsonaro, o Brasil continuou como importante destino de inversões chinesas (em 2021, foi o país do mundo que mais recebeu investimentos chineses) que buscavam aproveitar as oportunidades abertas. A figura 2 abaixo contém dois gráficos que mostram a evolução do estoque de investimentos diretos chineses no Brasil, a partir dos quais se percebe que de 2013 a 2022 a China transformou-se do 15º para o 8º país com maiores estoques no país.



Figura 2 – Investimentos chineses no Brasil



Fonte: Brasil (2024)

Em termos de setores, os principais investimentos chineses foram realizados na área de energia (35,7% dos projetos realizados entre 2007 e 2022), sendo a indústria manufatureira o segundo lugar (com 23,4% dos empreendimentos nesse período) (Cariello, 2023, p.43).

Desse modo, ao avaliar-se o conjunto das relações políticas e econômicas entre Brasil e China, de forma geral, a não adesão a ICR pode ser explicada por não se “enxergar seu valor adicionado para uma relação bilateral que já tem um peso específico importante” (Sousa et al, 2023a, p. 70). A consideração é de que, na verdade, a China já reproduziria com o Brasil o mesmo modelo de relação que a ICR visaria criar, tanto que “Para muitos, o Brasil já parece um deles [integrante da ICR], mesmo sem casamento de papel passado” (Ninio, 2024). O jornalista brasileiro Marcelo Ninio, do O Globo, único jornal brasileiro que mantém correspondente na China, relatou que “O presidente de uma gigante estatal que tem negócios no Brasil se mostrou surpreso ao saber que o país não havia aderido” a ICR, uma vez que o modelo de relações segue o patamar dos países integrantes (Ninio, 2024).

Contudo, além de a própria característica das relações bilaterais não motivar a participação na ICR, pelo fato de já se possuir uma interlocução de alto nível política e econômica entre os países, pode-se apontar ainda as posições da burocracia, em especial do Itamaraty, que têm sido desfavoráveis a adesão. No geral, pode-se apontar 4 argumentos que



são elencados para justificar a não adesão. O primeiro deles é este que acabamos de explicar. Considera-se que não haveria novas vantagens, dadas as características atuais do relacionamento, que o Brasil pudesse aferir com a adesão. Ainda, afirma-se que a China não tem discriminado oportunidades de comércio e investimentos em função da ICR, de modo que a avaliação é que o país não sofreria nenhum tipo de represália pela não adesão. Assim, a adesão seria apenas simbólica e sem efeito prático, o que não interessaria ao Brasil.

A esse motivo pragmático, soma-se a posição do Itamaraty de que “não faz parte da tradição diplomática brasileira assinar documentos multilaterais cuja construção o país não tenha participado ativamente” (Sousa et al, 2023a, p. 70). Embora a ICR seja apresentada como uma iniciativa que “foi lançada pela China, mas pertence a todo o mundo e beneficia toda a humanidade” (People’s Republic of China, 2023, tradução nossa), sendo um bem público internacional, resta claro a centralidade da China em termos do emprego de recursos, beneficiamento de suas empresas e capacidade produtiva, bem como no que diz respeito a forma de integração a iniciativa, que é por meio da assinatura de um MoU com a China.

Há aqueles que enxergam que a despeito da natureza flexível da adesão (que não exige, como mencionamos, grandes compromissos formais), não se pode desconsiderar que a ICR expressa a visão da China de desenvolvimento e sobre a ordem internacional, e que, apesar de no discurso orientar-se por uma abordagem relacional – que não coloca pré-requisitos as relações e considera as partes mutuamente importantes na determinação da direção e escopo das interações –, as assimetrias de poder com a China são crescentes. Assim, ainda que haja espaço de negociação para definir conjuntamente o “vir a ser” da participação do país na iniciativa, considera-se que, em grande medida, ela representa a aplicação para o Brasil de concepções das quais o país não participou em sua origem, o que contraria a tradição diplomática do Itamaraty.

O terceiro motivo apontado para a não adesão, novamente recorrendo-se a tradição histórica da diplomacia brasileira, é que o Brasil é um país que, no geral, evita consolidar alinhamentos com outros países. Os períodos de alinhamento pelos quais a política externa brasileira passou, desde o fim da segunda guerra, são frequentemente abordados como sendo momentos de exceção nos quais posições mais personalistas (seja dos próprios presidentes, seja de ministros de relações exteriores) construíram condições de se impor acima do Itamaraty enquanto burocracia. A condução considerada como “normal” e mais equilibrada da política externa é aquela que resguarda ao país maiores condições ao exercício da autonomia e, portanto, evita alinhamentos que possam constranger as opções de escolha na ação externa. Uma anedota comum de se ouvir da diplomacia brasileira é que “nem ao Movimento dos Países Não-Alinhados o Brasil se alinhou”, de modo que, em especial em um contexto no qual tem crescido a competição interestatal e as contraposições entre China e EUA, não teria por que o Brasil aderir a um dos lados. Como apontado por Sousa et al (2023a, p.70), considera-se que a não adesão resguarda ao Brasil a “equidistância necessária para poder aproveitar as oportunidades com os EUA e até com a União Europeia (CARAMURU et al., 2019)”.

O quarto motivo que não pode ser descartado para explicar a resistência do Itamaraty refere-se a este último ponto que abordamos: o impacto que a adesão teria para as relações do Brasil com os EUA, especificamente, o receio de provocar algum tipo de melindre as relações. Embora isso não seja algo que apareça tão explicitamente na diplomacia – que quer passar a imagem de que o Brasil é autônomo, equidistante e não se dobra a pressões estadunidenses –, na verdade ainda há dentro do Itamaraty, como ficou claro na gestão de Ernesto Araújo (de 2019 a março de 2021), ministro de relações exteriores de Bolsonaro, uma



ala que considera que o Brasil deveria privilegiar as relações com os EUA, com quem o país teria mais afinidades em termos de identidade, valores e cultura.

Assim, mesmo diante da entrada de um novo governo no Brasil, com o presidente Lula em 2023 – que já se mostrou a disposição de negociar a integração do Brasil na ICR –, e a posse de um novo ministro de relação exteriores, o diplomata de carreira Mauro Vieira, devido aos 4 motivos elencados, o Itamaraty tem permanecido desconfiado da adesão do Brasil a ICR. Perguntado sobre isso, Vieira teria reforçado que “Temos uma parceria estratégica que vai muito além do One Belt, One Road” e que, portanto, sobre a decisão de aderir, “Não é uma coisa que estejamos apressados” (Prazeres & Sanches, 2023).

4 Resistência dobrada?

Apesar de o Itamaraty se manter, como vimos, até o momento, com uma posição de resistência a adesão, tem crescido as apostas para que o Brasil assine ainda em 2024 um MoU sobre a ICR com a China. Por um lado, tem havido crescente disposição manifestada na arena doméstica para a entrada do país na iniciativa. O Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento de Lula, Carlos Fávaro, em uma posição que pode ser estendida aos principais setores do agronegócio brasileiro (e a outros cujos ganham provém do comércio com a China), tem se mostrado favorável a adesão como forma de impulsionar investimentos chineses na infraestrutura nacional: “Eu defendo (a entrada do Brasil) porque um dos principais gargalos da competitividade do agro brasileiro é a infraestrutura logística. Frete caro é sinônimo de perda de competitividade para produtos de exportação” (Prazeres & Sanches, 2023). Um dos mais influentes assessores políticos de Lula, o diplomata e ex-ministro de relações exteriores Celso Amorim, também já afirmou que “Não tem razão para o Brasil não entrar. Não tenho preconceito e não vejo nenhum dano político” (Prazeres & Sanches, 2023).

Também, o próprio presidente Lula, em conexão com interesses desenvolvimentistas que compõe seu grupo político, quer usar a adesão do Brasil a ICR para tentar reorientar com a China as relações bilaterais de modo que se direcione principalmente as interações econômicas para atender a objetivos de desenvolvimento nacional. Como mencionamos, os ganhos do Brasil nas relações econômicas com a China têm sido crescentes ao longo das últimas décadas, em especial se considerarmos os largos superávits comerciais e a recepção de investimentos diretos. Contudo, há insatisfação com relação ao padrão comercial Norte-Sul estabelecido entre os países. Essa dinâmica contribuiu ao longo das últimas décadas, ao menos parcialmente, para impulsionar um processo de reprimarização da pauta exportadora brasileira e desindustrialização nacional. O superavit comercial do Brasil com a China se dá quase que exclusivamente em função da venda de poucos produtos primários – soja, petróleo, minério de ferro, carne e celulose –, sendo que o setor de manufaturados brasileiro tem sido cronicamente deficitário nas trocas com a China.

Outro ponto de atenção nas relações econômicas diz respeito aos investimentos chineses. Eles têm sido muito importantes para o Brasil e continuarão a ser bem-vindos no país. Contudo, nos últimos anos, diante da despreocupação das gestões dos presidentes Michel Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022) com relação a se construir um plano desenvolvimentista para o país, os investimentos chineses chegaram, mas em uma lógica de oportunismo econômico, aproveitando-se as possibilidades abertas na economia sem planejamento efetivo por parte do governo brasileiro de como aproveitá-los em função de objetivos nacionais.

Lula, contudo, quer promover a reindustrialização brasileira, para tanto, espera receber aportes chineses que possam representar modernização da estrutura produtiva,



contribuírem para desenvolver internamente cadeias produtivas de fornecimento industrial e para o desenvolvimento tecnológico do país. Espera-se que os investimentos chineses não usem o território brasileiro apenas para o suprimento de bens básicos ou para montagem de produtos industriais, mas cujas partes já venham prontas da China, e sim para desenvolver etapas produtivas e tecnológicas complexas que contribuam para uma melhor inserção do Brasil nas cadeias de valores globais.

Lula tem afirmado estar avaliando a inserção do Brasil na ICR: “quero discutir com a China a Rota da Seda”, mas “que envolva não apenas exportação de commodities, (...) uma discussão envolvendo ciência, tecnologia, envolvendo a produção de chips, de software” (Ramos, 2024). Diante disso, Lula já estaria movimentando seus principais ministros para estruturar uma lista de projetos prioritária para a recepção de investimentos chineses na provável adesão a iniciativa. A percepção de que pode haver abertura da China para atender as demandas brasileiras contribui para impulsionar a adesão.

Outro fator importante tem sido a própria China, que tem manifestado reiteradamente o convite para o Brasil aderir a iniciativa e, desde a entrada da gestão de Lula, em 2023, quando o diálogo político retomou seus níveis mais elevados depois da tensionada gestão Bolsonaro, tem pautado o assunto nas relações bilaterais. A expectativa do país é que nesse ano de comemoração ao aniversário dos 50 anos do restabelecimento das relações oficiais entre os países e em que Xi Jinping vai visitar o Brasil em novembro, a adesão a ICR possa consolidar a parceria estratégica. Para a China, a adesão do Brasil, maior país e economicamente o mais importante da América Latina, bem como com a figura de Lula, que tem certo apelo sobre a política internacional, são percebidas como elementos que ajudariam a reforçar a legitimidade da ICR tanto para outros países da LAC, como para o mundo em desenvolvimento em geral.

5 Conclusão

Neste trabalho, o nosso objetivo foi apontar os motivos para a resistência do Brasil a adesão a ICR. Argumentamos que características específicas do padrão das relações Brasil-China – o fato de os países já terem relações políticas e econômicas estratégicas e profundas mesmo sem a adesão a ICR –, e posições da burocracia (relacionadas ao Itamaraty) têm sido os principais fatores explicativos. Sobre isso, destacamos que o Itamaraty tem avaliado não haver vantagens adicionais que o Brasil teria com a adesão dado o modelo atual das relações; que não é tradição diplomática brasileira integrar mecanismos multilaterais que o país não tenha participado desde a fase inicial de negociação e nem optar por alinhamentos que possam reduzir a autonomia nas ações externas, ainda; há receio do impacto que a adesão pode ter nas relações com os EUA.

Apontamos também que apesar dessa posição do Itamaraty, tem crescido o apoio de setores internos, dentro do próprio governo, que defendem a adesão do país a ICR. Tanto do lado dos grupos tradicionalmente próximos a China, como o agronegócio, representado no MAPA, como interesses mais desenvolvimentistas, olhando para o potencial que investimentos e aportes financeiros chineses podem ter para a neoindustrialização e desenvolvimento da infraestrutura, tem pensado a adesão como forma de melhorar qualitativamente as relações entre os países e a estrutura produtiva brasileira. Diante disso, nesse ano de 2024, em que Brasil e China comemoram 50 anos do restabelecimento de relações diplomáticas e em que Xi Jinping virá ao país para visita de Estado, as apostas para a adesão estão em quase 100%.

Referências



Brasil (2024). Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Perfil de Comércio e Investimentos: China*. Apex-Brasil, março de 2024. <https://apexbrasil.com.br/br/pt/solucoes/inteligencia/estudos-e-publicacoes/perfil-de-comercio-e-investimentos/perfil-de-comercio-e-investimentos---china---2024.html#:~:text=O%20estoque%20de%20IED%20da,a%20modalidade%20participa%C3%A7%C3%A3o%20no%20capital>.

Cariello, T (2023). *Investimentos chineses no Brasil 2022: tecnologia e transição energética*. CEBC. <https://www.cebc.org.br/2023/08/29/numero-de-projetos-chineses-no-brasil-bateu-recorde-em-2022/>

IISD (2015). *Addressing the global infrastructure deficit—Can we rely on institutional investors?* <https://www.iisd.org/articles/insight/addressing-global-infrastructure-deficit-can-we-rely-institutional-investors>

ITC (2024). *Trade Map*. https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c076%7c%7c156%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c3%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1

Jones, L; Zeng, J (2019). Understanding China's 'Belt and Road Initiative': beyond 'grand strategy' to a state transformation analysis. *Third World Quarterly*, v. 40, n. 8, p. 1415-1439.

Kleven, Anthony (2019). *Belt and Road: colonialism with Chinese characteristics*. Lowy Institute, 06/03/2019. <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/belt-road-colonialism-chinese-characteristics>

Margaret Myers. China's Belt and Road Initiative: What Role for Latin America? *Journal of Latin American Geography*, Volume 17, Number 2, July 2018, pp. 239-243. <https://doi.org/10.1353/lag.2018.0037>

Nedopil, Christoph (2023). "Countries of the Belt and Road Initiative"; *Shanghai, Green Finance & Development Center*, FISF Fudan University, <https://greenfdc.org/countries-of-the-belt-and-road-initiative-bri/>

Nedopil, Christoph (2024). *China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2023*. Griffith Asia Institute, Griffith University (Brisbane) and Green Finance & Development Center, FISF Fudan University (Shanghai), DOI: 10.25904/1912/514

Ninio, Marcelo (2024) . O dilema da adesão brasileira à Nova Rota da Seda. *O Globo*, 03/09/2024. <https://oglobo.globo.com/blogs/marcelo-ninio/post/2024/09/o-dilema-da-adesao-brasileira-a-nova-rota-da-seda.ghtml>

Pautasso, D. (2016). O Papel Da África Na Nova Rota Da Seda Marítima. *Revista Brasileira De Estudos Africanos*, 1(2). <https://doi.org/10.22456/2448-3923.67028>

People's Republic of China. *The Belt and Road Initiative: A Key Pillar of the Global Community of Shared Future*. The State Council Information Office of the People's



Republic of China, October 2023.
https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202310/10/content_WS6524b55fc6d0868f4e8e014c.html

Prazeres, Leandro; Sanches, Mariana (2023). *Nova Rota da Seda: o que Brasil ganha ou perde se aderir a plano trilionário chinês*. BBC, 12/04/2023.
<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c728girked2o>

Ramos, Mauro (2024). 'Nós não queremos ser reserva, queremos ser titular', diz Lula sobre possível entrada na Nova Rota da Seda. Brasil de Fato, 24/07/2024.
<https://www.brasildefato.com.br/2024/07/24/nos-nao-queremos-ser-reserva-queremos-ser-titular-diz-lula-sobre-possivel-entrada-na-nova-rota-da-seda>

Sousa, Ana Tereza L M; Schutte, Giorgio R; Abraão, Rafael; Ribeiro, Valéria Lopes. (2023a). In: Corsi, Francisco Luiz; Santos, Agnaldo; Mendonça, Marina Gusmão (orgs). *América Latina, eleições e mudanças políticas*. Marília, SP: Projeto Editorial Praxis, 2023.

Sousa, A. T. L. M; Schutte, G.R; Abrão, R.F; Gissoni; L; Porto, F; Silva, V.G; Gajus, B. N; Rocha, D; Silva, E. A; Oliveira, F; Neiva, F.T; Santos, K; Pina, L; Santos V.H. (2023b). Entre desarranjos e contradições: as relações Brasil-China no governo Bolsonaro. In: Marra, A.T; Maringoni, G; Schutte, G. *Pragmatismo irresponsável: política externa e inserção internacional do Brasil no governo Bolsonaro*. Rio de Janeiro: Telha, 2023.
https://drive.google.com/file/d/11WgthvEpR_AFCyXGAdWRp7BJ9bqvzU2Y/view

Xi Jinping (2013). *Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China At Nazarbayev University*. <https://worldjpn.net/documents/texts/BR/20130907.O1E.html>

Yan, Xuetong. From keeping a low profile to striving for achievement. *The Chinese Journal of International Politics*, 7(2), 153-184, 2014. <https://academic.oup.com/cjip/article/7/2/153/438673>.



A China no governo Lula: em busca da neoindustrialização

Ana Tereza Lopes Marra de Sousa

ana.tereza@ufabc.edu.br

Universidade Federal do ABC (UFABC) – Brasil

Mesa Redonda: “China y sus relaciones con Argentina, Brasil y Ecuador”

Resumo

Desde o início do governo de Lula da Silva (2023-presente), a política externa brasileira para a China sofreu alterações. Enquanto o governo Bolsonaro (2019-2022) teve uma política hostil ao país, a gestão de Lula tem buscado recuperar o papel estratégico que as relações bilaterais sino-brasileiras podem ter para o alcance de objetivos de desenvolvimento nacional. Em especial, tem se destacado a tentativa de reorientar as relações de modo que elas possam servir para a meta do governo de neoindustrializar o país. A neoindustrialização, cujo foco é modernizar e reestruturar a indústria em bases tecnológicas, digitais e sustentáveis tem sido articulada por meio da política Nova Indústria Brasil (NIB), que contém missões específicas para o processo de industrialização nacional. Assim, neste trabalho, o nosso objetivo é analisar o papel da China para a neoindustrialização do Brasil. Lula tem preconizado esse tema na política externa direcionada ao país. Por meio de revisão de literatura, análise de documentos e estudo de caso (sobre os investimentos da BYD no Brasil), destacamos os desafios e as potencialidades que as relações com a China trazem para a perspectiva da neoindustrialização.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

1 Introdução

Desde o início do governo de Lula da Silva (2023-presente), a política externa brasileira para a China sofreu alterações. Lembra-se que o governo Bolsonaro (2019-2022) teve uma política hostil ao país: “as relações entre Brasil e China tiveram um reduzido engajamento em níveis político-diplomáticos em meio à retórica agressiva adotada pelo presidente brasileiro contra os chineses e ao alinhamento praticado com os Estados Unidos (EUA)” (Sousa et al, 2023a, p.151). Contudo, desde 2023, Lula tem buscado recuperar o papel estratégico que as relações bilaterais sino-brasileiras podem ter para o Brasil.

Em especial, tem se destacado a tentativa de reorientar as relações de modo que elas possam servir para a meta do governo de neoindustrializar o país, conforme orientações do Plano Nova Indústria Brasil (NIB) lançado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial, em 2024. O NIB considera necessária a reindustrialização do país pelos seguintes motivos:

Primeiro, que o fortalecimento da indústria brasileira é chave para o desenvolvimento sustentável do Brasil, dos pontos de vista social, econômico e ambiental. Segundo, que o Brasil passou a enfrentar um processo de desindustrialização precoce e acelerado, a partir dos anos 1980, com primarização da estrutura produtiva e encurtamento e fragilização dos elos das cadeias. Terceiro, que as exportações do país



estão concentradas em produtos de baixa complexidade tecnológica, limitando os ganhos de comércio do Brasil. (Brasil, 2024a, p.5).

Assim o foco da neoindustrialização seria modernizar e reestruturar a indústria nacional em bases tecnológicas, digitais e sustentáveis, visando “(i) estimular o progresso técnico e, conseqüentemente, a produtividade e competitividade nacionais, gerando empregos de qualidade; (ii) aproveitar melhor as vantagens competitivas do país; e (iii) reposicionar o Brasil no comércio internacional” (Brasil, 2024a, p.5). A política está estruturada em seis missões conforme figura 1, abaixo.

Figura 1 – Missões do Plano Nova Indústria Brasil



Fonte: (Brasil, 2024a, p.6)

Nessas missões, o papel da China como possível parceira tem sido destacado. Na China, em 2023, em viagem oficial realizada pelo presidente Lula, houve a assinatura de uma série de instrumentos diplomáticos entre os países, sendo que alguns deles – como no caso de um memorando para facilitar a economia digital e o comércio – foram destacados como voltados para a “nova industrialização” (Peduzzi, 2023). Ainda, espera-se que o país possa contribuir para um melhor desenvolvimento da infraestrutura brasileira com inversões que se somem ao Novo Plano de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) do governo federal. Conforme afirmou Rui Costa, Ministro da Casa Civil em viagem à China em 2024, o Brasil espera que o país possa ser um importante parceiro: “Nós comemoramos a relação diplomática Brasil-China e sabemos que o entrosamento de negócios empresariais entre os dois países possui grande potencial de avanço. Temos um novo plano de desenvolvimento



constituído para o Brasil e é através do Novo PAC que projetos estruturantes vão acontecer” (Brasi, 2024b).

Contudo, há desafios para que a China possa cumprir para o Brasil o papel de indutor da neoindustrialização e da infraestrutura. O patamar estabelecido das relações sino-brasileiras é caracterizado por uma relação comercial Norte-Sul, na qual há a indução para a reprimarização da economia, uma vez que o Brasil vende basicamente bens primários e compra manufaturados diversos da China. Em relação aos investimentos chineses, o Brasil tem sido um importante receptor ao longo dos últimos anos principalmente no setor energético, mas apenas recentemente essas inversões começaram a se diversificar para outros setores (Cariello, 2023), de modo que não é possível avaliar o impacto para a modernização produtiva nacional.

Diante disso, neste trabalho, o nosso objetivo é analisar o papel da China para a neoindustrialização do Brasil. Por meio de revisão de literatura, análise de documentos e estudo de caso (sobre os investimentos da BYD no Brasil), destacamos os desafios e as potencialidades que as relações com a China trazem para a perspectiva da neoindustrialização. Além dessa introdução, o trabalho possui mais quatro partes. Na segunda, fazemos uma caracterização geral das relações Brasil-China; na terceira, analisamos como a agenda da neoindustrialização chegou nas relações bilaterais e por que tem se pensado na China como país que pode contribuir para esse objetivo; na quarta, analisamos o caso dos investimentos da BYD como indutores da neoindustrialização; na quinta, enfim, apresentamos nossas considerações finais. Esperamos contribuir para um melhor entendimento das relações Brasil-China, em especial no novo governo Lula.

2 Caracterização das relações Brasil-China

Brasil e China desenvolveram ao longo das últimas décadas uma intensa relação política e econômica. Em termos políticos, os países retomaram oficialmente as relações (que haviam sido rompidas em 1949 diante da revolução comunista chinesa e da contraposição na Guerra Fria, com os países em campos distintos) em 1974. Marcos diplomáticos importantes foram estabelecidos na década de 1980, em destaque a assinatura de acordos para produção de satélites os quais são ainda hoje aspecto importante da cooperação bilateral. Em 1993, o Brasil tornar-se-ia o primeiro país do mundo com o qual a China estabeleceu uma Parceria Estratégica. Como dois grandes países em desenvolvimento, de tamanho quase continental, que possuíam projetos de cooperação bilateral, e tinham posições internacionais parecidas⁷²⁴, a parceria fazia sentido.

Na década de 2000, diante da opção de política externa dos governos Lula da Silva (2003-2010) baseada na diversificação de parcerias e promoção de articulações com países em desenvolvimento, as relações com a China tornaram-se ainda mais estratégicas. Em 2004, no aniversário de 30 anos do restabelecimento das relações bilaterais, os países acordaram a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) para melhorar a operacionalização da parceria. Esse acabou por se constituir em um dos mecanismos bilaterais mais profundos que o Brasil tem no arco das suas relações externas. Desde então, a COSBAN se reuniu de forma mais ou menos constante⁷²⁵ e produziu planos

⁷²⁴ Para se ter uma ideia, no ano de 1990, Brasil e China tinham PIB de tamanho equivalente: o PIB brasileiro era de US\$ 384,96 bilhões, enquanto o chinês era de US\$ 360,86 bilhões (World Bank, 2024).

⁷²⁵ Apenas em dois momentos, um no cenário imediato pós-crise de 2008 e, depois, quando o Brasil ficou sem a figura de vice-presidente (entre 2016-2018), a COSBAN deixou de ter reuniões plenárias regulares. Ainda assim, o trabalho das subcomissões não esteve completamente paralisado nem nesses momentos.



para as relações bilaterais que, se não foram completamente colocados em prática, pelo menos tiveram o papel de estruturar orientações para as interações.

As articulações dos países voltadas a ação na política internacional também se desenvolveram, em especial, ao longo das duas últimas décadas, com destaque para a cooperação no grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), voltado a negociações climáticas e ambientais, e no BRICS, que desde 2009 passou a se reunir em cúpulas, pautando reformas das organizações financeiras internacionais, e desdobrou-se no Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) e no Arranjo Contingente de Reservas (ACR). Diante da crescente cooperação voltada a política internacional, Brasil e China elevaram sua parceria para Parceria Estratégica Global, em 2012, e criaram o Diálogo Estratégico Global entre os ministros de relações exteriores dos países.

O aprofundamento das relações políticas ao longo dos anos ocorreu de forma paralela ao crescimento da importância econômica da China para o Brasil. De fato, as relações econômicas têm sido um dos principais sustentáculos das relações bilaterais. Não foram abaladas nem quando as relações diplomáticas ficaram ruins durante o governo Bolsonaro (Sousa et al, 2023b).

O primeiro acordo comercial entre Brasil e China, depois de restabelecida oficialmente as relações diplomáticas, foi celebrado em 1978. Na época, o Brasil era industrialmente superior a China e estava interessado em importar carvão e petróleo chinês, enquanto os chineses esperavam importar açúcar e bens manufaturados do Brasil. O padrão comercial da década de 1980 foi resumido por Biato (2010) a partir do binômio petróleo-siderurgia: o petróleo era o principal produto chinês importado pelo Brasil e produtos de siderurgia eram os principais manufaturados vendidos a China pelo Brasil.

Na década de 1990, contudo, esse padrão comercial foi alterado. De um lado, tal década marcou a ascensão da China como potência manufatureira. Tendo como base políticas domésticas de reforma que fomentaram – de forma gradual e planejada – o desenvolvimento produtivo e tecnológico do país, a China conseguiu articular um projeto de desenvolvimento que colocou os investimentos estrangeiros a serviço de suas metas nacionais e que, diferente da liberalização neoliberal, promoveu uma abertura seletiva da economia de modo a expor os setores ao exterior apenas a partir do momento em que já tivessem condições de concorrer. Como resultado, o país passou a ser um dos mais competitivos do mundo e a porção de bens manufaturados e de maior valor agregado no seu comércio exterior cresceu.

Por outro lado, o Brasil viveu um contexto de crise. Entre meados da década de 1980 e 1990, o país atravessou dificuldades para lidar com sua dívida externa. Por pressões de credores, mas também devido a adoção parcial da ideologia neoliberal, promoveu-se um arcabouço de políticas que incluíram uma abertura comercial unilateral no país, novas regulamentações favoráveis a recepção de capital externo (produtivo e especulativo) e processos de concessão e privatizações em setores estratégicos. Ao mesmo tempo, desmantelou-se subsídios e outros instrumentos desenvolvimentistas que eram usados para promover a indústria nacional. Como resultado, parte da indústria passou a ter dificuldades de concorrer. Assim, enquanto a China deu o seu salto industrial para frente, o Brasil saltou para trás. (Sousa, 2021).

O comércio exterior entre os países passou a refletir essa nova realidade: as exportações brasileiras de bens básicos tomaram o lugar dos manufaturados e se tornaram entre 1997-1998 o principal componente do comércio com a China; já no que se refere as vendas chinesas para o Brasil, na década de 1990, houve predomínio dos bens de consumo, mas com crescente relevância dos bens de capital (que a partir de meados da década de 2000 passariam a ser o principal item da pauta de exportação chinesa ao país).



Na década de 2000, depois que a China ascendeu a OMC, o comércio entre os países cresceu ainda mais, com a China ultrapassando o Japão, em 2003, como principal parceiro do Brasil na Ásia. Contudo, manteve-se o padrão de troca de bens básicos brasileiros por manufaturados chineses. Do lado negativo, a crescente incidência das importações chinesas de manufaturados no Brasil e o deslocamento das exportações brasileiras na América Latina – com a perda de mercado para a China – tornaram-se elementos de preocupação de parte da indústria brasileira (Sousa, 2021). Contudo, do lado positivo, o comércio com a China permitiu ao Brasil acumular superávits comerciais, o que foi especialmente importante no contexto econômico ruim a partir da crise de 2008 (Paulino, 2011). Foi no contexto de retração do comércio com as economias desenvolvidas, principalmente com os EUA, que eram até então o maior parceiro comercial brasileiro, que a China assumiu a partir de 2009 o posto de 1º lugar no comércio exterior do Brasil. E desde então, as relações comerciais se aprofundaram ainda mais.

Medida em termos de corrente de comércio, a participação da China no comércio brasileiro tem deixado cada vez mais distante o 2º parceiro comercial, os EUA. Para se ter uma ideia, em 2023, o peso da China na corrente brasileira foi de 27,13%, enquanto dos EUA de 12,90% (BRASIL, 2024c). Com relação as exportações, a participação da China enquanto destino das exportações brasileiras também tem sido crescente: mais que dobrou entre 2009 e 2023, saindo de 13,8% para 30,7% (a título de comparação, para os EUA, o 2º maior parceiro, tem havido estabilidade de participação, variando entre as casas de 10-12%) (BRASIL, 2024c).

Em termos de saldo na balança comercial, o Brasil tem sido nos últimos anos um dos países que possuem maior superavit comercial com a China no mundo. Conforme dados da tabela 1, em alguns anos, como em 2012, a China foi essencial para o saldo positivo da balança comercial brasileira. Os dados a partir de 2018 mostram que a China tem contribuído com mais de 50% dos superávits brasileiros.

Tabela 1 – Saldos Comerciais do Brasil (Total x China) e peso da China nos saldos totais em anos selecionados

Ano	Total (bilhões de US\$)	Com a China (bilhões de US\$)	Peso % da China sobre o Saldo Total
2009	16,4	4,1	25%
2012	4,5	4,8	106,60%
2015	19,7	4,9	24,90%
2018	58,7	29,5	52,25%
2021	61,4	40,3	65,63%
2023	98,9	51,1	51,66%

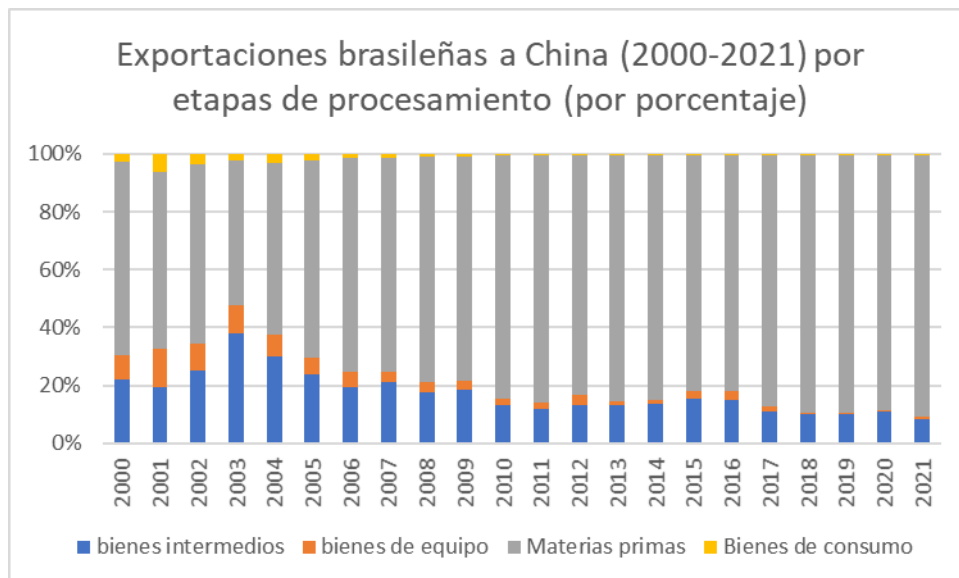
Fonte: ITC (2024)

Com relação a pauta do comércio exterior, como já mencionado e consta-se no gráfico 1 abaixo, há concentração por parte do Brasil na exportação de bens básicos. Fundamentalmente tem se destacado as vendas de soja, minério de ferro e petróleo. Desde 2009, o peso desses produtos na pauta para a China tem ultrapassado 70% em termos do valor exportado. Para todos eles, bem como para as exportações de carne bovina e celulose (4º produto e 5º produtos da pauta, respectivamente), a China tem se constituído no principal mercado para o Brasil; sendo que para a China, o Brasil é o principal fornecedor de soja



(pouco mais de 60% do importado pela China vem do Brasil) e carne bovina. Enquanto isso, importa-se da China bens manufaturados diversos.

Gráfico 1 – Exportações brasileiras para a China (2000-2021) por estágios de processamento (em proporção percentual)



Fonte: WITS (2024)

Disso, conforme concluíram Sousa et al (2023b, p.86), percebe-se que:

i) a China é um mercado essencial para alguns setores econômicos específicos no país, em destaque o setor de energia e o agronegócio, para os quais constitui mercado principal; ii) para alguns produtos específicos, como no caso da soja especialmente, não só a dependência brasileira da China é grande, em termos de mercado para o qual se concentra grande parte das vendas, bem como a dependência chinesa das importações brasileiras também é acentuada, o que mostra uma interdependência estrutural comercial entre os países.

Devido a profundidade das interconexões, os interesses econômicos mobilizados por essas relações comerciais conseguiram “criar certa autonomia no que diz respeito as relações diplomáticas: mesmo que estas estivessem ruins, não produziram efeito nas questões comerciais” (Sousa et al, 2023b, p.86), algo que ficou claro durante a gestão de Bolsonaro na qual o comércio entre os países continuou a crescer, mesmo diante de tensões políticas.

Outro elemento de conexão econômica foram os crescentes investimentos chineses no Brasil (ver gráfico 2), que se tornou o país na América Latina e Caribe (ALC) que mais recebe capitais chineses.

Gráfico 2 - Número de projetos de investimentos chineses confirmados no Brasil (por ano)



Fonte: Cariello (2023)

Em termos de setores, os principais investimentos chineses foram realizados na área de energia: “Entre 2007 e 2022, o setor de eletricidade atraiu 35,7% do número de projetos chineses confirmados no Brasil, com 84 empreendimentos efetivados sobretudo pelas gigantes estatais State Grid e China Three Gorges” (Cariello, 2023, p.43). Em segundo lugar, ficou a indústria manufatureira, que “respondeu por 23,4% da quantidade de empreendimentos nesse período, com um total de 55 projetos – destinados sobretudo ao segmento de produção de automotores” (Cariello, 2023, p.43). É o aumento desse tipo de investimento, voltado ao setor produtivo, que a nova gestão do presidente Lula tem tentado negociar com a China como parte da nova política de neoindustrialização.

O Brasil também tem sido receptor de empréstimos e financiamentos de bancos chineses. Entre 2005 e 2023, foi o segundo país na região que mais recebeu recursos financeiros chineses em termos de valor, acumulando US\$ 32,4 bilhões, que foram voltados para 15 projetos majoritariamente no setor de energia (Ray & Myers, 2024). Também tem sido uma expectativa do atual governo Lula a recepção de aportes financeiros chineses, mas que se voltem majoritariamente para o desenvolvimento da infraestrutura, esforço considerado essencial para a modernização do país e para contribuir com a reindustrialização.

3 As relações com a China como elemento para a neoindustrialização

Olhando para o patamar estabelecido das relações Brasil-China, percebe-se, de início, certa estranheza ao se considerar que possam servir a neoindustrialização. Primeiro, porque são caracterizadas por uma relação comercial Norte-Sul, na qual há a indução para a reprimarização da economia, uma vez que o Brasil vende bens primários e compra manufaturados diversos da China. Ainda, poderíamos ressaltar a supercapacidade chinesa em vários setores industriais – alguns contra os quais o governo brasileiro tem aberto investigações *antidumping*, como o aço – como elemento que prejudica a indústria nacional. Não se pode deixar de sinalizar também que não há análises conclusivas sobre o impacto dos investimentos chineses como indutores (ou não) da industrialização nacional. Devido ao caráter recente desses investimentos e as próprias diferenças em cada setor econômico, ainda se necessita de mais estudos para melhor compreensão. Mas o fato é que, apenas recentemente, como tem apontado Cariello (2023), tem sido possível perceber maior diversificação desses investimentos da área de energia para o setor manufatureiro.



Contudo, mesmo diante dessas colocações, a China tem sido apontada como um país que poderia contribuir para a neointustrialização brasileira. Sintetizamos em três os motivos pelos quais isso ocorre. Primeiro, devido a própria mudança no governo brasileiro, com a chegada de Lula para um terceiro mandato, em 2023, que resolveu colocar essa questão na pauta das relações bilaterais como forma de elevar a qualidade das relações Brasil-China.

Deve ser dito que só apenas recentemente tem havido maiores esforços do governo brasileiro para colocar as relações com a China de modo que possam servir a objetivos nacionais mais desenvolvimentistas. Durante as gestões de Lula a frente da presidência brasileira na década de 2000, a lógica que pairou sobre as relações econômicas era a de fazer um “negócio da China” (Sousa, 2016). Naquele período, a China era o país com o qual o Brasil buscava diversificar as relações que comercialmente estavam centradas nos países da ALADI e nos EUA. O mercado chinês era percebido como de grande potencial para expansão e visto como esperança para diversos setores da economia brasileira. A visita que Lula fez a China, em 2004, foi acompanhada da maior delegação a qual o Brasil já levou para qualquer país desde então (mais de 400 pessoas entre políticos, sindicalistas, servidores e empresários). O chefe do Departamento de Promoção Comercial do Itamaraty na época, Mário Villalva, afirmou que o objetivo era fazer o empresário brasileiro “entender que a nova fronteira comercial é a Ásia” (Valor Econômico, 2004).

Contudo, com o rápido avanço econômico da China no Brasil e de forma assimétrica – produzindo muitos ganhos para o setor agrário-mineral exportador, mas déficits constantes na manufatura brasileira – começou-se a haver maior preocupação no governo brasileiro, e se intensificaram as reclamações do setor industrial, com o padrão das relações bilaterais e com o que poderia ser feito para aumentar a qualidade das relações (Sousa, 2016). De fato, o ano de 2009 não havia marcado apenas a transformação da China na primeira parceira comercial brasileira, mas também a reprimarização da pauta de exportações e o crescimento mais acelerado da desindustrialização nacional.

A percepção do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) foi de que as relações com a China tinham sido e ainda estavam a desempenhar um importante papel para o Brasil lidar com o cenário pós-crise internacional, contudo a crescente assimetria econômica deveria ser corrigida. O Brasil queria vender produtos de maior valor agregado a China e atrair investimentos chineses produtivos e em infraestrutura ao Brasil (Sousa, 2016). Parecia ter se estabelecido a visão de que o crescente comércio e recebimento de investimentos da China exigia um nível de coordenação política maior entre o governo brasileiro e o chinês: “Mais que parceiros comerciais, queremos ser parceiros em pesquisa, tecnologia, inovação e desenvolvimento de produtos com tecnologia verdadeiramente binacionais”, afirmava Rousseff em entrevista a Salek logo antes de fazer uma viagem a China (Salek, 2011). Para isso, era preciso atrair investimentos chineses de qualidade para o Brasil.

Assim, durante o período Rousseff, parte dos esforços diplomáticos com a China estiveram direcionados para a questão econômica, visando-se negociar investimentos que se acreditava importantes para o desenvolvimento, sendo que o governo brasileiro entendia que a contraparte chinesa poderia exercer forte influência sobre a atuação das empresas chinesas, direcionando-as a fazer investimentos de qualidade no país.

Contudo, essa tentativa de enquadrar as relações econômicas e, em especial, os investimentos chineses no país de modo que pudessem auxiliar a esse tipo de desenvolvimento nacional, foi interrompida com a entrada de Michel Temer na presidência (2016-2018). Em termos de política externa, a orientação do governo Temer foi voltada as relações com os países desenvolvidos, tendo como principal objetivo promover a adesão do Brasil a OCDE (Azzi, 2021). Apesar de tal orientação, diplomaticamente, as relações sino-



brasileiras mantiveram um bom desenvolvimento no governo Temer. Ele esperava contar (e, de fato, contou) com capital chinês para participar em processos de concessões e privatizações abertos pela adoção da política de matriz neoliberal que seu governo praticou. Assim, os investimentos chineses chegaram ao Brasil desde então, mas na lógica do oportunismo econômico, aproveitando-se as possibilidades abertas na economia sem planejamento efetivo por parte do governo brasileiro de como usá-los para objetivos de desenvolvimento nacional.

Paralelamente a isso, a própria desarticulação da indústria doméstica seguiu-se nesse período com os interesses tendo parcialmente sido reajustados em função da nova condição da economia brasileira. Setores que antes, nas décadas de 1990 e 2000, reclamavam da competição chinesa, haviam se tornado importadores líquidos da China. Uma das principais federações industriais do país, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) chegou a ser apelidada de “Federação dos Importadores do Estado de São Paulo”. Como afirmaram Sousa et al (2023a, p.157):

Sobre Bolsonaro, especificamente, como afirmam Vidigal e Bernal-Meza (2020, p. 21), “aparentemente estava satisfeito com o status internacional do país, sem atentar minimamente ao processo de desindustrialização”. Em outra frente, os setores internos que deveriam pressionar o governo a tomar alguma atitude também não o fizeram: “Empresários de São Paulo não parecem estar preocupados com o declínio da indústria manufatureira” (VIDIGAL; BERNAL-MEZA, 2020, p. 21). Tampouco os exportadores brasileiros de commodities têm tido interesse em pautar a industrialização. Como durante o governo Bolsonaro os interesses que significativamente influenciaram as relações com a China foram dos setores agroexportadores, os investimentos chineses foram conduzidos na ausência de um plano sobre como poderiam contribuir para a modernização da estrutura produtiva interna.

Assim, o novo governo Lula marca o momento em que o Brasil efetivamente tentará recolocar as relações com a China para que possam servir para a industrialização, uma vez que essa não foi uma preocupação que esteve em pauta nas relações na década de 2000, e nem algo que se consolidou como questão na década de 2010, dada a interrupção do governo de Rousseff e despreocupação das gestões (Temer e Bolsonaro) que vieram depois.

Como mencionado, a principal meta do governo Lula é promover a reindustrialização brasileira, para tanto, espera receber aportes chineses que possam representar modernização da estrutura produtiva, contribuir para desenvolver internamente cadeias produtivas de fornecimento industrial e para o desenvolvimento tecnológico do país. Espera-se que os investimentos chineses não usem o território brasileiro apenas para o suprimento de bens básicos ou para montagem de produtos industriais, mas cujas partes já venham prontas da China, e sim para desenvolver etapas produtivas e tecnológicas complexas que contribuam para uma melhor inserção do Brasil nas cadeias de valores globais. Do mesmo modo, espera-se que financiamentos voltados para o setor de infraestrutura possam cumprir esse papel, bem como contribuir para resolver os gargalos do país nessa área. É o interesse de melhor direcionar os investimentos e aportes financeiros chineses no país que tem levado o Brasil, no atual governo Lula, a reconsiderar sua posição de se manter de fora da Iniciativa do Cinturão e da Rota (ICR), a Nova Rota da Seda Chinesa.

Assim, o primeiro motivo para pensar as relações com a China como elemento que pode servir a neoindustrialização é o novo comportamento do governo brasileiro que tem se tornado mais demandante nesse sentido, com constantes falas públicas, tanto de Lula como de seus ministros, como do Vice-Presidente e Ministro do MDIC, Geraldo Alckmin, de que o



Brasil espera aumentar a parceria com a China, mas com qualidade, para que possa servir aos objetivos do governo de modernizar a estrutura produtiva e infraestrutura nacionais, nos marcos do que tem sido colocado a partir da NIB e do Novo PAC.

O segundo motivo que permite pensar as relações com a China como um elemento que contribuiria para a neoindustrialização é a própria experiência chinesa e as condições atuais das relações internacionais, que podem orientar a China para uma maior aproximação com o Brasil. A China é um dos poucos países do mundo que conseguiu usar de forma estratégica e concertada investimentos estrangeiros, subordinados a uma estratégia de desenvolvimento nacional, como forma de superar a sua condição periférica. Conforme afirmam Sousa e Schutte (2024, p.228), “a China aposta em sua ascensão como um país líder do mundo em desenvolvimento ou do Sul Global, oferecendo alternativas práticas para os países e com isso disputando influência com os EUA”. Ainda, levando em consideração as crescentes disputas entre China e EUA, “As sanções econômicas contra exportações de tecnologia ou o fechamento de Institutos Confúcio em universidades estadunidenses e europeias”, entende-se que poderia haver interesse da China em fortalecer as relações com o Brasil e a própria posição do Brasil no mundo (Sousa & Schutte, 2024, p. 228). Para isso, a construção de um Brasil mais economicamente desenvolvido, com estruturas produtivas e infraestrutura modernas seria importante, inclusive como elemento que fortaleceria a autonomia brasileira e a capacidade do país de se posicionar no mundo multipolar.

Assim, a percepção é que não só por parte do governo brasileiro tem havido uma posição mais demandante para que a China contribua para a neoindustrialização, como, por parte da China, por questões relacionadas as próprias condições atuais da política internacional, é possível que se tenha abertura político-diplomática para que as relações possam ser elevadas qualitativamente para atender a esses objetivos, uma vez que o fortalecimento do Brasil pode ser visto como favorável aos objetivos da política chinesa.

O terceiro motivo que permite pensar as relações com a China como um elemento que contribuiria para a neoindustrialização, é que, na prática, o próprio direcionamento dos investimentos chineses nos últimos anos tem se diversificado para setores produtivos manufatureiros, conforme tem mostrado os estudos de Cariello (2023) promovidos pelo Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), de modo que as demandas do governo brasileiro para a realização de inversões para a modernização da estrutura produtiva, não estão descolados do que já vem se tornando uma tendência das relações bilaterais. A questão é fazer com que esses investimentos realmente tenham os efeitos positivos esperados (empregos de qualidade, qualificação, modernização produtiva, compartilhamento tecnológico, desenvolvimento conjunto de projetos, criação de redes locais de fornecedores, aumento de conteúdo nacional, etc) e não apenas usem o território para explorar recursos naturais e montar produtos cujas partes são importadas da China. Abaixo discutimos o caso dos investimentos da BYD no Brasil, como forma de destacar as potencialidades e desafios para que isso ocorra.

4 O caso de BYD

A Build Your Dream (BYD) é um conglomerado chinês com foco em energia limpa que atua na produção de veículos, como automóveis, caminhões e ônibus, com foco em mobilidade híbrida e elétrica, assim, produz também componentes automotivos, peças e montagens eletrônicas, incluindo baterias para veículos elétricos, celulares e armazenamento a granel, e painéis solares. Ainda, possui subsidiárias voltadas a produção de máquinas como empilhadeiras. Atualmente, é a maior produtora de veículos elétricos do mundo.



No Brasil, a BYD chegou em 2015 “quando abriu sua primeira fábrica para produção de ônibus elétricos e comercialização de veículos e empilhadeiras em Campinas, interior de São Paulo. Em abril de 2017, neste mesmo local, inaugurou sua planta de produção de módulos fotovoltaicos” (Caputo et al, 2020, p.4). Os investimentos envolvidos, ambos *greenfield*, foram nos montantes de R\$ 150 milhões nos painéis e 200 milhões na instalação da fábrica de ônibus elétricos, que incluiu também a criação de um centro de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em Campinas-SP (Lopes Filho et al, 2023).

Tanto no que se refere a produção de painéis solares, como de chassis, como esclarece o trabalho de Hiratuka (2022), a empresa enfrentou dificuldades. No caso dos painéis, dentre outros, pode se destacar incipientes incentivos governamentais para o setor, problemas relacionados a tributação, bem como a concorrência internacional. No que se refere a produção de chassis para ônibus elétricos, Hiratuka (2022) destaca os relativos reveses da empresa que investiu otimista de que o mercado brasileiro seria crescente, mas foi afetada pela desaceleração do setor na segunda metade da década de 2010 e pela instabilidade com relação a políticas públicas voltadas para a aquisição de frotas de ônibus elétricos por municípios e estados.

Contudo, a empresa pode se beneficiar de linhas de financiamento locais, em destaque a do Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais (FINAME) do BNDES. O acesso a linha possuía exigências de produção de conteúdo local as quais, apesar de facilitadas a partir de 2017⁷²⁶, levaram a BYD a abrir uma fábrica de baterias em Manaus em 2020, com investimento de R\$ 15 milhões, *greenfield* (Hiratuka, 2022). Lá começou-se a montagem de bancos de baterias de fosfato de ferro-lítio, importados da China, para utilização na fábrica de Campinas. Para isso, contou-se com os incentivos fiscais que as empresas recebem quando investem no Polo Industrial de Manaus (PIM): “os principais incentivos fiscais federais são uma redução de até 88% no imposto sobre importação de insumos e uma isenção do imposto sobre produtos industrializados” (Hiratuka, 2022, p.17).

Já em 2023, a BYD anunciou a compra das fábricas de automotores da FORD em Camaçari (BA), em um contrato que previa o investimento de R\$ 3 bilhões para produzir automóveis, caminhões e ônibus elétricos e híbridos no Brasil, e processar células de lítio e ferro fosfato no complexo. Em 2024, a empresa anunciou um aporte a esses investimentos aumentando-se para R\$ 5,5 bilhões (em março) e depois para R\$ 6,5 bilhões (em agosto) diante do crescente interesse do mercado brasileiro – no qual a empresa é líder absoluta em emplacamentos e vendas do segmento – por veículos elétricos. A empresa anunciou ainda a construção de um centro de P&D na Bahia com o objetivo de desenvolver um motor híbrido *flex* que combine etanol com propulsão elétrica.

Contudo, inicialmente o que se prevê a partir de 2025, quando a fábrica vai de fato iniciar a produção no país, é que as atividades vão se dar no sistema CKD com os módulos

⁷²⁶ Segundo Hiratuka (2022, p.17): “Historicamente a regra de conteúdo local era medida por dois índices.⁵⁵ O primeiro era calculado pela razão entre o valor dos componentes importados e o preço de venda do produto acabado. O segundo envolvia a razão entre o peso dos insumos importados e o peso total do produto. Para ser credenciado, um produto tinha que estar simultaneamente abaixo de 50% no índice de valor e abaixo de 40% no índice de peso. Na última revisão (realizada em 2017), a medida de conteúdo local mudou para um índice composto por um indicador quantitativo e um qualitativo. O indicador quantitativo é medido em termos da razão entre os custos de insumos, serviços e mão de obra fornecidos nacionalmente e os custos totais de insumos, serviços e mão de obra. O nível mínimo de conteúdo nacional no índice quantitativo é de 30%. Quanto ao índice qualitativo, aspectos como investimento em inovação, inserção exportadora e uso de mão de obra técnica e componentes de alta tecnologia são avaliados e convertidos em uma espécie de bônus, que deve corresponder a um índice de pelo menos 20% de nacionalização, de modo que o índice total atinja um mínimo de 50%”.



sendo importados da China e apenas montados no Brasil. Na primeira fase, entre 2025-2030, deve-se produzir até 150 mil veículos por ano. Esse tipo de produção é limitada na geração de benefícios para a estrutura produtiva nacional, porque o território basicamente é usado apenas como um centro de montagem que demanda importação de bens e serviços de alto valor agregado, mantém-se baixo conteúdo local, bem como poucas oportunidades de avançar no desenvolvimento produtivo e tecnológico conjunto. Lembra-se que a fábrica de Manaus de baterias também tem esquema produtivo que é apenas de montagem dos bancos de baterias importadas da China.

Para o futuro, contudo, há promessas de internalização produtiva. Ao fim dessa primeira fase de cinco anos, a BYD espera chegar a um nível de 70% de internalização (Tavares, 2024), com a promessa que até o fim de 2026 entre 40% e 50% possa ser produção de conteúdo nacional (Miragaya, 2024). Em entrevista a Ribas (2024), o conselheiro especial da BYD no Brasil, Alexandre Baldy, pontuou que a empresa está comprometida com o Brasil e em ir “tornando o carro cada vez mais nacionalizado”, uma vez que teria “como filosofia a internalização da sua produção [...] por várias razões, principalmente pela segurança da uniformidade de fornecimento e também do controle de custo”.

Nesse sentido, o investimento no centro de P&D no Polo Tecnológico da Bahia, em Salvador, seria importante para contribuir, segundo Baldy para o “desenvolvimento de tecnologias e soluções, de acessórios, de resultados que sejam convergentes com hábito e gosto do brasileiro”, afirmando que a empresa terá modelos que “serão desenvolvidos no Brasil”, destacando a potencialidade para híbridos: “O flex-fuel, em que se pode abastecer com gasolina, etanol ou carregamento elétrico, é uma realidade que só vai acontecer no Brasil” (Ribas, 2024). Ainda, Baldy destacou que há o plano de que o Brasil se torne um importante exportador de carros elétricos e híbridos, um “hub na América Latina” para “atender países como México, Argentina, Uruguai, e Latina América (sic)” (Ribas, 2024).

Parte desse plano de nacionalização produtiva já estaria sendo colocado em prática com a perspectiva de mudança na produção da fábrica de Manaus. A pedido da BYD, o governo brasileiro publicou em março de 2024, por meio de uma portaria interministerial (MDIC e MCTI), a definição do que considera ser o Processo Produtivo Básico (PPB) para baterias de ônibus elétricos. O PPB contempla uma série de etapas de fabricação que quando cumpridas dão direito a empresa de usufruir certos benefícios fiscais do PIM. O PPB aprovado englobaria “todas as fases de produção de baterias elétricas à base de lítio ou sódio – do investimento em P&D até os testes finais, passando pela produção das células, montagem de sistemas, corte, impressão das partes plásticas e outras etapas, num total de 13” (Brasil, 2024d).

No seguimento a BYD firmou acordo com o MDIC e MCTI para começar a fabricar – não apenas montar – baterias de ônibus elétricos em Manaus em um investimento que deve alcançar R\$ 154 milhões e constituir uma produção de patamar da indústria 4.0. Na fala de Geraldo Alckmin, vice-presidente e ministro do MDIC “Essa é mais uma medida da política industrial do presidente Lula no sentido de garantir a participação brasileira em etapas relevantes das cadeias de produção” (Xinhua, 2024), de modo a garantir que os investimentos gerem efeitos positivos sobre a estrutura produtiva nacional.

Ainda é cedo para apontar os efeitos da atuação da BYD (ou dos investimentos chineses) sobre a neoindustrialização brasileira. Apesar das promessas de internalização produtiva realizadas pela empresa, a vice-presidente global da BYD, Stella Li, ainda em 2023, afirmou que é importante ter em mente que “A indústria passa por uma importante transição, com muita inovação” e que, por isso “Não há chances de produzir tudo aqui [no Brasil]. Isso inclui os componentes”, além de ter deixado claro que a empresa esperar ter um



tratamento especial para as importações que necessitará para o processo produtivo (Olmos & Jubé, 2023). Assim, mesmo diante da expectativa de produção local – e não só CKD da empresa no Brasil – não está claro quais serão as etapas de produção e os bens e serviços que se desenvolveram no país.

De toda forma, tanto do lado do Brasil, como do lado da empresa tem havido a tentativa de colocar os investimentos recebidos como parte do projeto de neoindustrialização. Falando sobre os aportes da BYD, Alckmin teria destacado que “Esta é a nova industrialização, é a neoindustrialização que o presidente Lula lançou, baseada na inovação e na sustentabilidade” (Brasil, 2023).

Contudo, há críticas a esse tipo de colocação. Primeiro, porque, como informado, o plano inicial é a produção em CKD e até que a internalização local seja realizada na prática (e com etapas que induzam o desenvolvimento da estrutura produtiva interna), os ganhos podem ser limitados, ao mesmo tempo que a empresa terá gozado de uma série de vantagens locais. Ressalta-se que a BYD herdou os benefícios fiscais da FORD (antiga dona do complexo em Camaçari) que isentam plantas na região Nordeste de pagamento de impostos federais e devem ser estendidos até 2032. Ainda, a BYD vai contar com um mercado interno protegido e crescente para suas vendas de caminhões e carros elétricos e híbridos já que o imposto de importação sobre esses produtos iniciou gradual elevação em 2024 e deve chegar a 35% em 2026.

Segundo, há críticas porque existe uma discussão sobre a real eficiência dos veículos elétricos enquanto caminho para a descarbonização no Brasil. Destaca-se que o processo de produção das baterias elétricas é poluente, bem como a energia que o alimenta. Em um país como o Brasil no qual há experiência de produção de motores de combustão movidos a etanol, considerado um combustível verde, a adoção de carros elétricos – cuja tecnologia o Brasil não domina – e cuja eficiência sustentável é questionada pode ser vista como aumentando a vulnerabilidade do país que, em vez de focar em soluções nacionais, pode se tornar mais dependente da importação de tecnologias estrangeiras⁷²⁷.

5 Considerações Finais

Neste trabalho, o nosso objetivo foi analisar o papel da China para a neoindustrialização do Brasil. Primeiro, fizemos uma caracterização geral das relações Brasil-China, destacando o envolvimento político e econômico entre os países nas últimas décadas. A partir disso ficou claro, de um lado, a importância da China para o Brasil, mas, de outro, que não tem havido nas relações bilaterais grandes incentivos a industrialização brasileira com o comércio possuindo uma pauta Norte-Sul e os investimentos chineses no Brasil sendo focados no setor de energia.

A despeito disso, apontamos que a agenda da neoindustrialização foi incluída nas relações bilaterais a partir de uma postura mais demandante no novo governo Lula (desde 2023) para que os investimentos chineses chegassem aqui, não em um movimento de *laissez faire* com base no mero oportunismo econômico, mas como parte de uma nova política de desenvolvimento nacional no qual pudessem contribuir para a infraestrutura e modernização das forças produtivas no país. Por um lado, a própria diversificação recente dos investimentos chineses nos últimos anos no Brasil para setores manufatureiros já indicava que era possível uma nova dinâmica de contribuição para setores produtivos. Por outro, o cenário externo adverso, no qual a China precisa aproximar-se mais de países parceiros, e a própria política

⁷²⁷ A Bioenergia Brasil e a União da Indústria de Cana-de-Açúcar e Bioenergia (Unica) bem como alguns setores do governo localizados no MDIC têm apoiado que os veículos elétricos sejam incluídos na lista de imposto seletivo da reforma tributária que deve sobretaxar bens que causam mal ao meio ambiente.



externa chinesa que explora o papel do país como um indutor do desenvolvimento no Sul Global, apontam para a possibilidade de a China se mostrar disposta a atender as demandas brasileiras.

A partir da análise do caso dos investimentos da BYD no Brasil, em especial os que têm sido anunciados para a produção de veículos elétricos em um complexo industrial em Camaçari, na Bahia, percebemos que há muitas promessas sobre como essas inversões podem impactar para o Brasil. Há a esperança de que a empresa atinja significativos graus de internalização da produção no país, com conteúdo local, que desenvolva tecnologia no centro de P&D que está atrelado aos investimentos realizados, inclusive produzindo um híbrido nacional movido a etanol e eletricidade, ainda, que produza baterias no país, e transforme o Brasil em um exportador para toda a região. Há também a promessa – tornada um pouco mais concreta a partir do PPB para produção de baterias de ônibus elétricos em Manaus – de que o Brasil possa também ser importante produtor nesse setor.

Por outro lado, na prática, a produção no complexo de Camaçari deve começar no ano que vem (2025) em regime de CKD, no qual os módulos são importados da China e apenas montados no Brasil; a fábrica de baterias que a BYD tem em Manaus desde 2020 segue ainda na montagem, e; não há clareza no processo de internalização prometido pela empresa sobre quais etapas produtivas o Brasil irá desenvolver, nem como vão se articular a cadeias globais de valores no setor. Assim, é difícil, no momento, chegar-se a uma conclusão sobre o papel da BYD para a industrialização nacional. A organização do setor no qual a empresa está presente – de veículos – tem se dado em plataformas globais em especial desde a crise de 2008. No caso da produção de baterias, a China tem sido, de forma disparada, a maior produtora do mundo, tendo desenvolvido super-capacidade de produção e com domínio sobre componentes e tecnologias da cadeia. Assim, apesar das promessas sobre a presença da empresa no Brasil, há muita incerteza se vai representar oportunidade para a neointustrialização ou apenas reproduzir uma experiência de exportação de capital de uma economia mais desenvolvida para outra em desenvolvimento.

Referências

Azzi, D. A. (2021). Subordinação por adesão: o pleito do Brasil a membro pleno da OCDE. In: Maringoni, G.; Schutte, G. R.; Berringer, T. (orgs). *As bases da política externa: relações internacionais em um mundo em transformação*. Santo André: EdUFABC, p. 229-250. https://editora.ufabc.edu.br/images/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf

Biato, O. (2010). *A parceria estratégia sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (1993-2006)*. Brasília: FUNAG.

Brasil (2010). *Brasil e China ampliam cooperação na área de Defesa*. <https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/ultimas-noticias/08-09-2010-defesa-brasil-e-china-ampliam-cooperacao-na-area-de-defesa>

Brasil. (2023). Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Bahia: Instalação de fábricas de veículos elétricos e centro de P&D são a nova industrialização, diz Alckmin*, 10/10/2023. <https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/central-de-conteudo/noticias/bahia-instalacao-de-fabricas-de-veiculos-eletricos-e-centro-de-p-d-sao-a-nova-industrializacao-diz-alckmin>



Brasil. (2024a). Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Nova indústria Brasil – Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável. Plano de Ação para a neoindustrialização 2024-2026*. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). -- Brasília: CNDI, MDIC, 2024. 102 p. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao.pdf>

Brasil. (2024b). “*Novo PAC amplia potencial das relações Brasil-China*”, garante Rui Costa em seminário empresarial no país asiático. Ministério da Casa Civil, 05/06/2024. <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2024/junho/201cnovo-pac-amplia-potencial-das-relacoes-brasil-china201d-garante-rui-costa-em-seminario-empresarial-no-pais-asiatico>

Brasil (2024c). *Comex Stat*, disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>

Brasil. (2024d). Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Zona Franca de Manaus vai produzir baterias para ônibus elétricos*, 25/03/2024. <https://www.gov.br/mdic/pt-br/assuntos/noticias/2024/marco/zona-franca-de-manaus-vai-produzir-baterias-para-onibus-eletricos>

Caputo, Adriano; Maluf, Adalberto; Rodrigues, Patricia Peres; Fayal, Teresa Cristina. (2020). *Estudo de caso Big Push para a Sustentabilidade – “Frota pública sustentável”*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) das Nações Unidas. <https://archivo.cepal.org/pdfs/bigpushambiental/Caso40-FrotaPublicaSustentavel.pdf>

Cariello, T (2023). *Investimentos chineses no Brasil 2022: tecnologia e transição energética*. CEBC. <https://www.cebc.org.br/2023/08/29/numero-de-projetos-chineses-no-brasil-bateu-recorde-em-2022/>

Hiratuka, Célio. (2022). *Por que o Brasil buscou investimentos chineses para diversificar sua estrutura industrial*. Carnegie Endowment for International Peace. <https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Hiratuka-China-Brazil-Portuguese-final.pdf>

ITC (2024). Trade Map. https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c076%7c%7c156%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c3%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1

Lopes Filho, Carlos Renato da Fonseca Ungaretti; Nunes, Ticiania Gabrielle Amaral; DI Marco, Giulia Marianna Rodrigues; Mendonça, Marco Aurélio Alves. (2023). *Brasil e China: um caso de geoeconomia híbrida?* Brasília: Ipea, ago. 2023. 77 p. (Texto para Discussão, n. 2912). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2912-port>.

Miragaya, Fernando. (2024). *Primeiro BYD “brasileiro” será o Song Pro, mas em sistema SKD*. *Automotive now*, 11/07/2024. <https://automotivebusiness.com.br/pt/posts/setor-automotivo/primeiro-byd-brasileiro-song-pro-skd/>

Olmos, Marli; Jubé, Andrea. (2023). *Chinesa BYD prepara para dia 4 anúncio oficial de fábrica na BA*. *Valor Econômico*, 28/06/2023.



<https://valor.globo.com/empresas/noticia/2023/06/28/chinesa-byd-prepara-para-dia-4-anuncio-oficial-de-fabrica-na-ba.shtml>

Paulino, L. A. (2011). Presença econômica e comercial da China no Brasil. In: PIRES, Marcos Cordeiro; Paulino, L. A (Org.). *As relações entre China e América Latina num contexto de crise: estratégias, intercâmbios e potencialidades*. São Paulo: LCTE Editora, v. 1, p. 383-405.

Peduzzi, Pedro. (2023). *Brasil e China assinam memorandos para nova industrialização*. Agência Brasil, 14/04/2023. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-04/brasil-e-china-assinam-memorandos-para-nova-industrializacao>

Ray, R. & Myers, M (2024). *Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database*. Washington and Boston: Inter-American Dialogue and Boston University Global Development Policy Center. https://www.thedialogue.org/map_list/

Ribas, Raphaela. (2024). Entrevista: *BYD lança carro elétrico compacto e fala em “mudança de cultura”*. Gazeta do Povo, 28/02/2024. <https://www.gazetadopovo.com.br/energia/byd-dolphin-mini-compacto-mudanca-cultura-brasil/#:~:text=BYD%20lan%C3%A7a%20carro%20el%C3%A9trico%20compacto%20e%20fala%20em%20%E2%80%9Cmudan%C3%A7a%20de%20cultura%E2%80%9D&text=A%20marca%20chinesa%20BYD%20lan%C3%A7ou,el%C3%A9trico%20Dolphin%20Mini%20no%20Brasil.>

Salek, S (2011). *Dilma diz que Brasil não quer ser apenas parceiro comercial da China*. BBC News Brasil. http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/04/110411_china_dilma_ss.shtml

Sanchez-Badin, Michelle R.; Morosini Fabio C. (2024). Uma proposta de matriz analítica de três níveis das regulações que estruturam as relações econômicas entre Brasil e China. In: Embaixada da China no Brasil; Sousa Ana Tereza L Marra; Schutte, Giorgio R. *China e Brasil 50 anos de amizade e parceria*. São Paulo: 2024. <https://rbchina.com.br/obras-da-rbchina>

Sousa, A. T. L. M. (2016). *Relações Brasil-China: interesses, questões e resultados*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-Graduação em Relações Internacionais. https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138117/sousa_atlm_dr_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

Sousa, A. T. L. M. (2021). A construção de padrões comerciais nas relações Brasil-China. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, SP, v. 10, n. 3, p. 578–604, 2021. DOI: [10.36311/2237-7743.2021.v10n3.p578-604](https://doi.org/10.36311/2237-7743.2021.v10n3.p578-604). Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/11559>.

Sousa, A. T. L. M; Abrão, R.; Porto, L. F. (2023a). A China na política externa do terceiro governo Lula: cem dias de reconstrução. *Conjuntura Austral*, 14(68), 150–162. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133618>



Sousa, A. T. L. M; Schutte, G.R; Abrão, R.F; Gissoni; L; Porto, F; Silva, V.G; Gajus, B. N; Rocha, D; Silva, E. A; Oliveira, F; Neiva, F.T; Santos, K; Pina, L; Santos V.H. (2023b). Entre desarranjos e contradições: as relações Brasil-China no governo Bolsonaro. In: Marra, A.T; Maringoni, G; Schutte, G. *Pragmatismo irresponsável: política externa e inserção internacional do Brasil no governo Bolsonaro*. Rio de Janeiro: Telha, 2023. https://drive.google.com/file/d/11WgthvEpR_AFCyXGAdWRp7BJ9bqvzU2Y/view

Sousa, Ana Tereza L Marra; Schutte, Giorgio R. (2024). A repactuação das relações Brasil-China no novo governo Lula. In: Embaixada da China no Brasil; Sousa Ana Tereza L Marra; Schutte, Giorgio R. *China e Brasil 50 anos de amizade e parceria*. São Paulo: 2024. <https://rbchina.com.br/obras-da-rbchina>

Tavares, Nicolas. (2024). BYD inicia obras de fábrica na Bahia para fazer Dolphin Mini e mais 3 carros. Motor 1.com, 05/03/2024. <https://motor1.uol.com.br/news/711271/byd-inicio-obras-fabrica-bahia/>

Valor Econômico (2004). *Visita à China lança ofensiva pela conquista do mercado asiático*. <http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2004/03/22/ult1913u4476.jhtm>

Vidigal, Carlos E; Bernal-Meza, Raúl (2020). Bolsonaro versus Rio Branco: transição hegemônica, América do Sul e política externa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá, v. 15, n. 2, p. 11-26, 2020. em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1909-30632020000200011&lng=en&nrm=iso.

WITS. (2024). *Brazil Product Exports to China*. <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/BRA/StartYear/2017/EndYear/2021/TradeFlow/Export/Indicator/XPRT-TRD-VL/Partner/CHN/Product/All-Groups>

World Bank. (2024). *GDP (current US\$)*. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR>

Xinhua. (2024). BYD e governo brasileiro anunciam acordo para fabricar baterias para ônibus elétricos em Manaus, 27/03/2024. <https://portuguese.xinhuanet.com/20240327/fb2c28b199ad49a1a4abdd3b90a6e3e5/c.html>



Mesa Redonda: Las crisis democráticas y sus mecanismos de protección en la región americana. Debates actuales en el marco de la acción de las organizaciones regionales. Los casos de Bolivia 2019, Perú 2021, Guatemala 2023 y Venezuela 2024.

Franco Tartarelli

fdtartarelli@gmail.com

Vanina Riva

vaninariva@gmail.com

Alfonsina Gómez

alfonsina.gomezmartin@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario

Resumen

El siguiente trabajo tiene por objetivo realizar un recorrido en torno a las crisis democráticas y el funcionamiento de los mecanismos de protección democrática de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Para ello, se buscará presentar el diseño de los instrumentos adoptados por los Estados miembros así como el contexto político que brindará herramientas para entender su aplicación concreta en diferentes casos. A modo de conclusión, se abre el interrogante en torno al papel de la CIDH como un órgano alternativo que gana protagonismo ante una “inactividad selectiva” por parte de los mecanismos de protección democrática formales, a la luz de recientes crisis democráticas en la región.

1. Introducción: Evolución histórica del Proceso democrático en la región Americana

A lo largo de los dos últimos siglos los sistemas políticos latinoamericanos han registrado una serie de turbulencias que implican un claro escollo para el desarrollo integral de los estados en la región. Muchos académicos coinciden en que el origen de la inestabilidad puede ser atribuido a la combinación de una serie de factores comunes, los cuales se pueden resumir en las recurrentes crisis económicas (resultado del deterioro de las condiciones sociales) y de credibilidad de partidos y representantes políticos.

La inestabilidad institucional en Latinoamérica atravesó toda su historia. La misma puede remontar sus orígenes en las guerras de independencia y en la fragilidad de los gobernantes como consecuencia del legado de ejércitos dispersos y Estados débiles incapaces de reprimir los embates para la toma del poder. Bajo este escenario, los caudillos que habían encarnado el liderazgo de las facciones armadas en las luchas de emancipación, pasaron a usar esas fuerzas para perseguir sus anhelos políticos.

El siglo XX fue un período convulsionado para la democracia con numerosos golpes de Estado y regímenes autoritarios a lo largo de toda la región, registrándose una extensa relación de gobiernos y golpes militares (ejemplo de esto fue que en 1954, de los 20 países de la región, 13 eran administrados por sus Fuerzas Armadas). Es así como la situación se fue radicalizando a lo largo de las décadas de los sesenta y setenta, para finalmente observar que



dos tercios de la población latinoamericana vivía bajo el dominio o bajo una administración militar de facto durante los años ochenta.

Otro factor decisivo que afectó en gran medida a la inestabilidad a fines del siglo XX fue el populismo, ya que por su estilo antisistema de hacer política, el líder populista tiende a generar turbulencias esté o no en el poder. Aunque no sea inherente a este tipo de político recurrir al golpe, representantes latinoamericanos usaron el recurso para continuar o llegar al gobierno. En contra de ellos, también fue común la acción preventiva delante de la posibilidad de una radicalización de izquierda.

En la década de los 90 América Latina dio, finalmente, un paso significativo para relegar al pasado la tradición de inestabilidad de los gobernantes. Este avance, sin embargo, no resistió a la coyuntura política y económica de las propias democracias implantadas.

Es por lo anteriormente mencionado que se sostiene que los últimos treinta años, en la región americana, se pudieron observar grandes avances en la consolidación democrática que se vieron reflejadas en la búsqueda incesante de garantizar el derecho universal al voto, las elecciones libres y transparentes, el acceso y la permanencia en el poder de los cargos elegidos. Sin embargo, aun así cabe destacar que estos elementos no son suficientes para garantizar la solidez de los regímenes democráticos.

En la actualidad, la inestabilidad de las democracias americanas se debe a elementos relacionados con la incapacidad del Estado de extender los derechos humanos fundamentales a toda la población, lo cual no es menor, ya que este se convierte hoy en un requisito fundamental para convertir a los habitantes de un Estado en ciudadanos y de esa forma garantizar la cohesión social, la participación, el sentido de pertenencia de la población hacia el Estado y el apoyo estable de la población a esa democracia, es decir, como elemento legitimador.

Es escasa la lista de representantes políticos latinoamericanos que logran conservar su nivel de popularidad en un plazo superior a tres años. Esto se traduce no solo en una crisis política, sino en una crisis de la política. Esto genera un escenario en el cual no tardan en aparecer caudillos encendidos o militares mesiánicos, o ambos a la vez, que llegan a poner en riesgo las bases democráticas.

La actualidad de la región vive una profunda crisis de la relación entre la democracia y la desigualdad, agudizada por la reciente explosión de descontento en un contexto signado por la crisis económica y sanitaria (post COVID). Esta situación deja en relevancia a una ciudadanía con demandas insatisfechas que busca democracias que las escuche. Esa demanda de legitimidad democrática es de suma importancia. Sin embargo, aunque la misma es necesaria para sostener la democracia, no es suficiente si no se asocia a una esperanza de mayor bienestar futuro. La democracia latinoamericana logró superar la transición de los regímenes militares de la región, pero su consolidación requiere de una combinación de inclusión y capacidad de respuesta a los procesos de movilización social.

Como consecuencia de esta coyuntura y de la crisis de los partidos políticos, la ciudadanía busca otras alternativas para solucionar sus demandas (corrupción, problemas económicos y de seguridad ciudadana). Unas alternativas no sólo ajenas sino contrarias al sistema institucional que, a diferencia de otras crisis, han ganado fuerza y legitimidad “de hecho”



entre la ciudadanía. Alternativas que juegan dentro del sistema institucional pero que persiguen acabar con las estructuras legales y constitucionales y proponen un modelo autoritario, una especie de “régimen plebiscitario” centralizado en la figura de un mandatario con alta acumulación de poder (un modelo exacerbadamente presidencialista) y un recorte de competencia y margen de acción para los contrapoderes institucionales, las oposiciones y la opinión pública.

En resumen, las democracias de la región en su mayoría atraviesan una coyuntura de crisis profunda definidas por: instituciones ineficientes para canalizar las demandas ciudadanas, contexto económico de bajo crecimiento o estancamiento, serias dificultades en la búsqueda de los equilibrios sociales y un escenario internacional en el cual los liderazgos autoritarios ganan las arenas.

Además, las democracias de la región enfrentan el desafío del surgimiento de nuevos actores y fuerzas políticas que podrían ser entendidas como detractores del modelo democrático, que buscan cambiarlo por sistemas de gobierno de carácter autoritario, personalista, con poderes legislativos y judiciales sin autonomía, que les permita llevar adelante funciones de control y con espacios cada vez más reducidos para la oposición y la libertad de expresión.

Frente a este escenario, las organizaciones regionales y sus mecanismos de protección democráticas podrían jugar un rol fundamental. En este trabajo se pone énfasis en el papel de la Organización de Estados Americanos, en adelante OEA, como organización regional que aglutina a todos los Estados americanos, cuáles son sus mecanismos de protección y que líneas de trabajo y acción ameritan evaluar su funcionamiento en la actualidad frente a las crisis democráticas que atraviesan los estados miembros.

2-Los Mecanismos de Protección Democrática en la región. El rol de la OEA.

La literatura sobre los Mecanismos de Protección Democrática, en adelante MPD, en la OEA resulta variada debido a la diversidad de posturas en la aplicación de casos de crisis democráticas acontecidas en la región a lo largo de su existencia. A fin de abordar y justificar el presente estudio, será plausible clasificar a la bibliografía analizada según diferentes períodos históricos que permitan dilucidar el estado de la cuestión en el momento a estudiar. En ese sentido, resulta apropiada seguir la clasificación presentada por Palestini (2017) al establecer tres periodos en la defensa de la democracia por parte de la OEA: el primero de ellos desde la sanción de los primeros MPD en 1988 hasta 2001 denominado “momento liberal”; el segundo en la década 2002 a 2013 llamado “post-liberal”⁷²⁸ y el tercero designado como “iliberal” desde 2013 a 2017.

A fin de echar luz sobre el primer periodo, se considera pertinente sumar la mirada de Perina (2001), Pignatta (2011), Weiffen y Heine (2016), Gómez Martín (2023) al describir estos años vinculados a la génesis de los compromisos asumidos por los estados de la OEA a fin de dar respuestas comunes e institucionalizadas ante amenazas de quebrantamiento democrático.

Rasgos de protección y defensa de la democracia en la génesis de la OEA

⁷²⁸ Término tomado de Sanahuja, J.A. (2012) Post-liberal regionalism in South America: the case of UNASUR. EUI Working Papers. RSCAS 2012/05.pp 6-8



La OEA fue creada el 30 de abril de 1948 con la suscripción de la Carta de la OEA en Bogotá, Colombia, la cual entra en vigencia en diciembre de 1951. Si bien la OEA estuvo a la vanguardia en términos de mecanismos internacionales para la protección y defensa de la democracia (Perina, 2001), es ineludible notar que la lógica Este-Oeste impregnaba a la OEA como institución y su perfil identitario. A pesar de que la Carta constitutiva de la OEA estipulaba que la solidaridad de los Estados americanos y los fines que con ella se persiguen requería la organización de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa, convivían entre sus miembros regímenes democráticos junto con gobiernos autoritarios y dictaduras: la democracia fue definida con una nota predominantemente anticomunista en un orden regional bajo la hegemonía de Estados Unidos.

Por otra parte, la definición en clave anticomunista de democracia impulsada por la política estadounidense se conjugaba y/o alternaba con el peso del principio de no intervención sostenido históricamente por las naciones latinoamericanas (Pignatta, 2011). Este principio dejaría de ser un argumento utilizado para sostener gobiernos autoritarios a inicios de los años 90, aún sin dejar de ser un pilar de la OEA: los avances debían desarrollarse en el marco de un balance entre ese principio estrictamente defendido (aunque vapuleado durante décadas), y ante la necesidad de tomar medidas para la defensa de la democracia como una nueva forma de multilateralismo (Pignatta, 2010).

El “momento liberal” (1988-2001)

En lugar de la férrea defensa de la soberanía nacional, el avance y profundización del proceso de globalización propiciaría un terreno fértil para el surgimiento de respuestas comunes a desafíos que responden a una lógica sistémica. Los aires del avance del fenómeno de la globalización traerían una opinión compartida en torno a que los problemas que enfrentan nuestras sociedades y democracias en el hemisferio ya no pueden ser manejados ni solucionados unilateralmente, o solamente dentro de las fronteras de un país (Perina, 2001).

En efecto, académicos y analistas han tendido a coincidir que la membrecía en organizaciones regionales ha contribuido a la democratización, lo que ha permitido el surgimiento de la democracia como un “derecho global” implementado a través de regímenes multilaterales tales como las organizaciones regionales (Franck, 1992; Börzel y Van Hüllen, 2015; Pevehouse, 2005; en Closa y Palestini, 2016).

La necesidad de apostar al multilateralismo en la región enfrentó a su vez, nuevas perspectivas como resultado del fin de la Guerra Fría y el nuevo orden internacional unido al perfil de la política estadounidense hacia la región (Busso, 1998: 294 citado en Pignatta, 2011). Relativamente consolidados los procesos de transición a la democracia en la región y derrumbado el muro que simbolizaba la existencia de un polo comunista, la política norteamericana vio con buenos ojos promover mayor intensidad en la defensa y promoción de la democracia en el marco de la OEA. En este marco, la idea de revitalizar la OEA se vio fortificada por una variable de convergencia Latinoamérica y Estados Unidos en vistas a trabajar en una nueva agenda de temas comunes. La democracia representativa dejaba de ser un antídoto al comunismo para pasar a formar parte de la lógica de lo apropiado y hasta una norma para la región (Pignatta, 2011; Weiffen y Heine, 2016).



En este contexto de optimismo hacia la democracia liberal producto de esta combinación de factores, emergió el consenso entre la mayoría de los Estados miembros de brindar mecanismos para la protección de este sistema político. Ante el surgimiento de nuevos tipos de crisis democráticas, imperó la sensación de no permitir el retroceso hacia el pasado autoritario (Gómez Martín, 2023).

Al enumerar los mecanismos de protección democrática establecidos en este periodo es de aclarar que los mismos son definidos como “como reglas y procedimientos formales, semi-formalizados o informales a través de los cuáles organizaciones internacionales pueden intervenir en caso de una posible crisis democrática” (Closa, Palestini y Castillo, 2016: 20).

Según Perina (2001) y Gómez Martín (2017) se puede encontrar el primer indicio de ellos en los cambios introducidos a la Carta constitutiva de la OEA en 1985 Cartagena de Indias mediante un **Protocolo de Reformas**, ya que “aquí la democracia representativa pasa a convertirse, explícitamente, en uno de los principales objetivos de la OEA, pero con el debido respeto por el principio de la no-intervención principio fundamental y legendario de la Organización” (Perina 2001:5). Se añade un párrafo al preámbulo de la Carta, que establece que la democracia representativa es “condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”⁷²⁹, asimismo, se incorpora como uno de sus propósitos fundamentales “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”⁷³⁰ (Gómez Martín, 2017).

Otro importante antecedente, lo representan las modificaciones de la Carta que cambian el rol del Secretario General ya que con la citada reforma se le adjudican “nuevos poderes”, que le permiten por primera vez traer a la atención del Consejo Permanente, o a la Asamblea General de la Organización cualquier asunto que en su opinión afecta o amenaza la paz, la seguridad y/o el desarrollo de un Estado miembro.

Este instrumento más la Resolución de la Asamblea General de 1989 “Derechos Humanos, Democracia y Observación Electoral,” que instruye al Secretario General a organizar observaciones electorales en los países que lo soliciten, abrió el camino para que la Secretaría General de la OEA pasase a tener un significativo papel en los procesos de paz y democratización de Centroamérica a finales de la década de los ochenta.” (Perina, 2001:5)

Ya propiamente en el periodo presentado por Palestini (2017), y en el marco de un contexto más favorable de los años 90, tiene lugar en mayo del año 1991 la aprobación por parte de la XXI Asamblea General de la OEA desarrollada en Santiago de Chile del documento titulado “**Compromiso de Santiago con la Democracia la Renovación del Sistema Americano**”. En el mismo, se establece un compromiso de carácter declarativo con la defensa y promoción de la democracia representativa y los derechos humanos, en el marco del respeto a los principios de libre determinación y no intervención, adoptando un conjunto de procedimientos para el retorno a la vida constitucional con el objeto de aislar a los regímenes de facto (Gómez, 2017).

A su vez, en esa misma Asamblea General, tuvo lugar otro importante hito: la Resolución 1080. Los Estados miembros declararon su “compromiso indeclinable con la defensa y

⁷²⁹ Carta de la Organización de Estados Americanos, Preámbulo.

⁷³⁰ Ibídem, Artículo 2, inciso b.



promoción de la democracia representativa y de los derechos humanos en la región”⁷³¹ y decidieron responder colectivamente a las amenazas al orden constitucional en los Estados parte (Weiffen y Heine, 2016). También aquí se le otorgaron nuevas atribuciones al Secretario General, específicamente para convocar a reunión del Consejo Permanente de la Organización cuando haya una “interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional, o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo...”⁷³² en un Estado miembro, para que dicho órgano se predisponga a “convocar a una reunión ad hoc de Ministros de Relaciones Exteriores o en su defecto, un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dentro de un plazo de diez días”.

Durante la década del noventa del siglo pasado, varias crisis democráticas se sucedieron en forma de golpe de Estado (Haití 1991), intentos de golpe (Venezuela 1992, Paraguay 1996), y autogolpes (Perú 1992, Guatemala 1993); en las mismas fue invocada la Resolución 1080. Su aplicación logró revertir algunas situaciones, evaluándose como un mecanismo relativamente eficiente (Pignatta, 2010).

Otro instrumento a mencionar en esta etapa es el **Protocolo de Washington de 1992**, aprobado como reforma a la Carta por el XVI período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Con su ratificación por la mayoría de los Estados miembros, la reforma entró en vigencia en septiembre de 1997, y es ahora parte de la Carta de la OEA (artículo 9). El artículo 9 de la Carta, contempla la posibilidad de suspender o excluir de las actividades a un gobierno de un Estado miembro que no surja de un proceso democrático, o que sea producto del uso de la fuerza

Ahora bien, a pesar del optimismo imperante, es de destacar que ya en esta etapa puede percibirse discrecionalidad en la activación de los MPD ya que se descubren sucesivas crisis democráticas en Ecuador, Paraguay y Perú entre 1997 y 2000 que quedaron sin tratamiento formal por parte de la OEA. Como consecuencia, y con el fin de enfrentar falencias de los mecanismos, se adopta en 2001 por unanimidad la Carta Democrática Interamericana (OEA) (Gómez, 2017). Según Palestini (2017), este hecho marca el fin del momento liberal y el comienzo de la etapa “post-liberal”.

La etapa “pos-liberal” (2001-2012)

La **Carta Democrática Interamericana** encarna un esfuerzo por lograr una mayor precisión semántica y aplicación de procedimientos. Es de destacar que no se trata de un tratado internacional sino que es un instrumento político que promueve la defensa colectiva de la democracia. Es decir, la Carta Democrática Interamericana no deja de ser una resolución de la Asamblea General, y por tanto no es vinculante jurídicamente, lo que permite alimentar la hipótesis de Closa y Palestini (2016) quienes sostienen el amplio margen de discrecionalidad en los Estados arraigado en el diseño institucional de los MPD.

⁷³¹ Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano, 4 de junio de 1991, Declaración de la Asamblea General, consultada el 12 de agosto. Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/AG/resoluciones-declaraciones.asp>.

⁷³² Resolución 1080 “Democracia Representativa”. Asamblea General de la OEA, consultada el 12 de agosto de 2024. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/res-1080.htm>



La primera y única vez en aplicarse fue tras el golpe de estado en Honduras durante el año 2009 que implicó la suspensión de aquel país por la invocación del artículo 21. Según Weiffen y Heine, 2016:28 “La médula conceptual respecto al significado de la democracia en el sistema interamericano se establece en el Capítulo I. En su primer artículo, la CDI identifica el “derecho a la democracia”—una idea planteada por Thomas Franck (1992)—como un derecho clave de los pueblos de las Américas, y define la democracia como requisito esencial para el “desarrollo social, político y económico” de los pueblos del continente”

A su vez, los autores reconocen que la parte más innovadora refiere a las secciones operativas, donde se plantea el “difícil acto de equilibrio entre defender la democracia, por una parte, y no violar los principios cuasi sagrados de la OEA, la soberanía estatal y la no intervención, por otro. Si la democracia es un derecho de los pueblos de las Américas (Art. 1) y forma la base del Estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la OEA (Art. 2), se deduce de ello que sus gobiernos tienen la obligación de promoverla, y que es necesario establecer mecanismos colectivos para la protección y defensa de la democracia, que corresponden a la OEA. En consecuencia, el capítulo IV establece procedimientos para la respuesta colectiva a las diversas situaciones en las que la democracia en los Estados miembros de la OEA se ve amenazada, seriamente afectada o destruida.” (Weiffen y Heine, 2016:30).

Según Gómez (2017) el documento pretende reforzar el compromiso con la democracia en la región, por ejemplo, ampliando la noción de episodio de crisis a “cualquier alteración inconstitucional del régimen constitucional” y por otro lado, enfocándose en los mecanismos de promoción y prevención en un intento de paliar los déficits de los MPD hasta ahora “reactivos” a la problemática de la inestabilidad democrática (Pignatta, 2010: 13).

El capítulo IV de la CDI propone un proceso gradual de intervención a fin de prevenir rupturas del orden y preservar la institucionalidad democrática. Así, desde el artículo 17, la CDI permite a un Estado Miembro recurrir al Secretario General y al Consejo Permanente en caso de considerar la existencia de riesgo. El artículo 20 sostiene que “cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente. El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática. Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática.”

Por último, el artículo 21 abre la posibilidad de suspensión como última instancia: “Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado Miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado Miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados Miembros. La suspensión entrará en



vigor de inmediato. El Estado Miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos.”

Por su parte, Closa y Palestini (2016) consideran que a nivel Latinoamericano, la Carta Democrática Interamericana de la OEA (2001) destaca como el instrumento de mayor precisión en sus definiciones. En su Artículo 3 enumera los elementos esenciales de lo que se entiende por democracia: “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”⁷³³

A pesar de la destacada precisión de la CDI resaltada por los autores, se verá que la llamada etapa post-liberal está marcada por la selectividad en la aplicación de los MPD que responde a la vaguedad generalizada de los mismos, promoviendo la elección deliberada de los gobiernos de turno y de los intereses y preferencias contingentes en episodios concretos de por ejemplo, si el gobierno afectado es un Estado grande, pequeño, inestable o estable (Closa y Palestini, 2016:156). Resulta un factor ineludible de mención la problemática en torno a la falta de homogeneidad en la definición de qué es la “democracia”, ha atentado con la coherencia para determinar cuándo un país es o no democrático y sobre lo que deben hacer los Estados pares para colaborar en encauzar alguna crisis (Pastori Fillol, 2022).

La mencionada etapa se caracteriza por la presencia concurrente de gobiernos de coincidentes tendencias que ha sido denominado por numerosos autores como “giro a la izquierda”. Los mismos, a pesar de las diferencias existentes, presentaron un conjunto de coincidencias centrales: “privilegiar el mercado interno; otorgar un rol activo al Estado en el ámbito de las políticas económica y social con objetivos distributivos; diseñar políticas exteriores autonómicas basadas en la diversificación de las relaciones, en la apuesta a los vínculos vecinales y el activismo en torno a la concertación e integración regional que se canalizaron en la UNASUR y la CELAC. Todo esto en el marco de una postura crítica al orden internacional liberal y su legado institucional, así como al impacto generado sobre el mismo a partir de la consolidación del capitalismo financiero sobre el productivo como uno de los principales ejes articuladores de la globalización. Esta postura fue acompañada por la expectativa de que los BRICS pudieran liderar un proceso de cambio hacia un orden internacional no hegemónico donde reinaran las estrategias del Sur Global y la cooperación Sur-Sur.” (Busso, 2018:3)

La canalización de la integración regional mediante novedosos mecanismos como UNASUR y avances en dirección de ampliar y profundizar el MERCOSUR, ha tenido impacto en las herramientas constituidas en el ámbito de la OEA, al punto de generar un fenómeno que en la literatura se ha denominado forum shopping (Helfer, 1999; Busch, 2007), es decir el solapamiento de organizaciones por la ausencia de diferenciación en sus funciones. Nolte (2018) diferencia esta superposición entre aquella que se produce entre miembros de la que responde a la reiteración de áreas y reconoce que el surgimiento en nuestra región se debe a la incapacidad para lograr de forma individual sus proyectos y objetivos. A pesar de que es dable reconocer en la integración regional un rol protagónico en la democratización, por dotar

⁷³³ Carta Democrática Interamericana



a los organismos de un conjunto de mecanismos jurídicos para la defensa de la democracia (Pastori Fillol, 2022), este hecho, ha abierto la puerta a la selectividad en la aplicación de los mecanismos debido a la creación de nuevos organismos con instrumentos con amplio margen de discrecionalidad para los Estados.

De esta forma, los Estados miembros de más de una organización pueden elegir la organización que mejor represente sus intereses y, principalmente, su ideología según el color político del gobierno. Closa y Palestini (2016) reconocen indicios de este fenómeno en América Latina durante esta etapa fundamentalmente en detrimento de la Carta Democrática Interamericana de la OEA, reconociendo en Venezuela el caso emblemático y su recurrente utilización de buenos oficios de Unasur durante la crisis del año 2013.

En ese sentido, los autores reconocen un uso intensivo de los MPD como consecuencia de la coincidencia ideológica y “la imprecisión y el amplio margen de maniobra que estos instrumentos consienten a los ejecutivos” (Closa y Palestini, 2016:146). En el mismo sentido y afirmando esta hipótesis que reconoce OR creadas al calor de factores ideológicos, Gómez (2017) presenta significativas diferencias en las acciones tomadas en la órbita de UNASUR y MERCOSUR y casi nula activación de los MPD en el ámbito de la OEA al estudiar la aplicación de los MPD en los casos de juicio político en Paraguay (2012) y Brasil (2016).

El momento “iliberal” (2013-2017)

Si se retoma la clasificación de Palestini (2017), se presenta el momento “iliberal” a partir del año 2013. Sin buscar una periodización absoluta por la compleja trama que se trata, es factible reconocer cierto consenso al establecer en el denominado “giro a la derecha” anunciado por variados autores, basado más en la finalización de la tendencia previa que en un verdadero avance de gobiernos tradicionalmente entendidos como “derecha”. La disminución de la intensidad en las OR creadas durante el periodo post-liberal ha generado un nuevo momento, un “nuevo ciclo” (Closa y Palestini, 2016:146) en el cuál cabe preguntarse cuál ha sido el funcionamiento de los MPD. Brigitte Weiffen y Jorge Heine (2016) reconocen un estado de crisis de la OEA, surge, por un lado, debido “a la naturaleza ambigua de las crisis democráticas recientes, lo que hace difícil identificar un límite crítico de seriedad que justifique una intervención” y por otra, por el surgimiento de la cooperación a nivel hemisférico al subregional, y las organizaciones subregionales compiten cada vez más con la OEA en sus esferas tradicionales, tal como la UNASUR.

Suficiente es la evidencia empírica para sostener que tal estado de crisis en este ámbito de la Organización Regional se ha prolongado hasta nuestros días. Las desestabilizaciones democráticas han persistido en diferentes puntos del continente y la resolución de tales crisis no ha alcanzado nivel de aceptación ya que, puede adelantarse que ha predominado una mixtura entre selectividad e inactividad. De modo genérico, pueden establecerse diversos factores que han dificultaron la efectiva intervención de los MPD en los últimos diez años: divergencia en las interpretaciones sobre las amenazas al orden democrático, alto nivel de discrecionalidad por parte de los Poderes ejecutivos, ausencia de intervenciones de órganos supraestatales, imprecisión en los procedimientos de evaluación, fragilidad de las instituciones regionales, solapamiento y yuxtaposición de organismos regionales en materia de promoción democrática que lleva a la tendencia a escoger la organización que encaja mejor con sus intereses (Pastori Fillol, 2022).



Es de destacar que, parados desde otra corriente ideológica, autores como Borón (2009), Legrá Brooks, Hernández Bermúdez, Cepeda y Paz (2016), Perera Pena (2022) y Hoyos Ramírez (2022) coinciden en reconocer el estado crítico que atraviesa la Organización por sus escasos resultados ante las problemáticas de sus Estados. No obstante, rastrean la causa en una cuestión ideológica presente en su mismo origen, ya que reconocen en OEA un instrumento del imperialismo norteamericano que inevitablemente actuará en contra de los intereses de la región, al punto de establecer que la OEA “desde su fundación padece una crisis congénita expresada en la contradicción entre el contenido de la Carta fundacional y sus acciones subordinadas a los intereses de Estados Unidos.” (Legrá Brooks, Hernández Bermúdez, Perera Pena, 2022:204).

Así, sin ánimo de agotar aquí el estudio del surgimiento de nuevas OR a comienzos del siglo XXI, introducir esta visión bibliográfica permite pensar y valorar el peso de la coincidencia ideológica “antiimperialista” como un factor importante en el comportamiento común de los gobiernos surgidos al calor de la “marea rosa” y su preferencia por buscar soluciones por fuera de OEA.

Hecho tal diagnóstico y al bucear en la bibliografía en torno a la temática en el periodo 2019-2023, resalta la abundante literatura en torno a la ineficiencia de los MPD para resolver la permanente y constante crisis democrática en el caso de Venezuela (Pastori Fillol y Ramos, 2020; Krzywicka; 2019) y, en menor medida el caso nicaragüense. Sin embargo, se dificulta rastrear bibliografía en torno a la aplicación de los MPD en casos recientes como Bolivia (2019), Perú (2021-2023) y Guatemala (2023).

Surge allí un interesante interrogante, digno de ser estudiado: la inactividad de los mecanismos formales de protección democrática previstos en OEA abre el juego a posar la mirada en cuál ha sido la actividad de órganos principales que la componen y no refieren directamente a la protección democrática. Se hace referencia aquí al sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su injerencia en la defensa de la democracia. ¿Puede hablarse de un nuevo momento en el periodo 2019-2023? ¿Estamos ante una etapa de “inactividad selectiva”?

3-La CIDH como ¿nuevo actor? en la defensa de la democracia

El vínculo entre MPD de la OEA y el SIDH

En la génesis de la OEA se encuentra el primer rasgo común con la defensa de los derechos humanos. Es que la misma Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948 donde se aprobó de la Carta de la OEA tuvo lugar además la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, primer instrumento internacional de derechos humanos de carácter general. A su vez, estipulaba en su artículo 106 la voluntad de creación de una Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), y establecía en su preámbulo, que los Estados americanos se comprometerían, a actuar en el marco de dicha organización bajo el compromiso de cooperar para consolidar en el sistema americano un ámbito de respeto por los derechos fundamentales de las personas bajo el



paraguas de instituciones democráticas. (Preámbulo de la Carta de la OEA, citado en Gómez, 2023:362)

En efecto, a esta primera fuente normativa del naciente sistema, se sumaría en 1969 la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica. La misma, además de definir derechos protegidos y deberes de los Estados, establece los órganos competentes para asegurar el funcionamiento del sistema: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

La Comisión IDH posee la facultad de remitir a la Corte Interamericana aquellos casos en los que los Estados no han cumplido con las recomendaciones establecidas por la Comisión. A su vez, los Estados pueden demandarse entre sí, poseyendo junto a la CIDH la legitimación de someter un caso a la competencia de la Corte IDH. La Corte determinará si el Estado ha incurrido en responsabilidad internacional por violación de derechos consagrados en la Convención (Banfi y Michelini, 2017:167).

Conociendo los órganos que componen y accionan en el sistema interamericano de protección interamericano es plausible pasar a explorar un tema trascendental para el presente estudio: el vínculo entre Derechos Humanos y democracia en la literatura. Es de decir que puede rastrearse una tendencia a establecer una cierta reciprocidad entre los conceptos a partir de lo que puede resumirse en la idea de que sería inconcebible una democracia en la que no se gocen y respeten derechos humanos, o en su defecto, la existencia de derechos humanos plenos y efectivos sin democracias (Ferrer Mac-Gregor, 2020).

En similar sentido, Gatti (2023) reconoce a la democracia como condición de los derechos humanos, al sostener que “luce evidente en los primeros pasos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) un horizonte de sentido, en virtud del cual la democracia, como régimen político, configura una condición necesaria para la realización de los derechos humanos. Es decir, los documentos basales incluyen una toma de posición: existe un único marco para los derechos humanos, y es la democracia representativa.” (Gatti, 2023:7).

Al posar la mirada sobre la Convención, la Corte IDH se ha pronunciado al respecto, elevando esta relación a una obligación jurídica para los Estados: “el principio democrático permea la Convención y, en general, el Sistema Interamericano, en el cual, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y derechos políticos en particular, quedó plasmada en la Carta Democrática Interamericana”⁷³⁴. De esta forma, podría interpretarse que el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva (Ferrer Mac-Gregor, 2020)

En ese sentido, es necesario considerar que “una de las contribuciones importantes del derecho internacional de los derechos humanos es que hasta su creación, la forma en que cada Estado tratase a sus habitantes, era de exclusiva competencia de ese Estado. En la actualidad, la responsabilidad de los Estados en la protección a los derechos humanos se inserta dentro de las preocupaciones legítimas de la comunidad internacional.” (Cantón, 2005:87)

⁷³⁴ Caso San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C No. 348, párr. 114 y Cfr. Carta Democrática Interamericana. artículos 2, 3, 4, 6 y 9. 70 Ídem



Por su parte, Gomez (2023) abre el interrogante en torno a una posible “simbiosis” entre el sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los mecanismos de protección democrática a la luz de los últimos acontecimientos ocurridos en el tratamiento de las crisis políticas en el continente: “en este sentido es fundamental considerar en el marco de acción de la OEA por un lado, la labor tanto del sistema de protección de los DDHH, a través de las funciones de la CIDH como órgano autónomo y principal, así como también la utilización de las herramientas que brindan los mecanismos de protección democrática en la región, establecidos en protocolos de reforma a la carta y en resoluciones de la Asamblea General.” (Gómez, 2023:370)

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la democracia

Siguiendo la hipótesis planteada, esta investigación considerará especialmente el rol de la CIDH en las crisis democráticas a analizar. Al mirar el recorrido de la misma y como se planteó anteriormente, se verá que desde su origen se captan rasgos de vinculación entre el organismo y la democracia. Así, autores como Cantón (2005) reconocen que la historia de la CIDH presenta una ligazón total a la idea de democracia y participación política. El recorrido histórico permite reconocer en su origen la crítica a las dictaduras militares en la región y violaciones a derechos humanos que ocurrían en guerras civiles de América Central, vehiculizado con una herramienta de trabajo central durante casi veinte años: las visitas in loco, es decir, verificaciones de la Comisión a distintos países del hemisferio sobre la situación de los derechos humanos en estos países y la realización posterior de informes descriptivos (Cantón, 2005)

A su vez, Cantón plantea que este *modus operandi* se ha extendido hasta principio de los años ochenta y que el actuar de la CIDH ha cambiado por la mutación de la situación en la región, que ya no presenta quiebres democráticos como los del siglo pasado. La proliferación y superposición de Organizaciones regionales descritas en el Estado del arte dan cuenta de que la utilización de los MPD no responde a un criterio objetivo sino que existen motivaciones políticas y coyunturales. La CIDH no ha sido inmune a esta práctica, ya que puede sostenerse que “si se analiza la trama institucional de protección de la democracia y de los derechos humanos por parte de la OEA tomando los casos de crisis democráticas de la década pasada, por ejemplo, a saber: Paraguay (2012) Brasil (2016, 2017), Nicaragua (2016), Honduras (2017) y Venezuela (2017), se encuentran rasgos de tratamiento selectivo con respecto a los informes de la CIDH sobre la situación de los derechos humanos en esos países” (Gómez, 2024:368). A su vez, Gómez (2024) reconoce en el mismo periodo un incremento en la visibilización de la CIDH en cuestiones democráticas a través de comunicados de prensa que sirven de posicionamiento e instrumentos de presión en las crisis de la región.

Bibliografía

- AYUSO, A. (2007a), "Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los Objetivos del Milenio", en *Pensamiento Iberoamericano*, II época, 2007/1, núm.0. Madrid: AECID y Fundación Carolina, pp. 107–132.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2008), "La violencia en América Latina y el Caribe: Magnitud y políticas de control". Artículo en línea disponible en



http://www.iadb.org/res/projects_detail.cfm?id=52 & Language=Spanish, 20 de marzo de 2009.

——— (2007 b), "25 años de transiciones y reformas en América Latina: la eterna esperanza de las promesas aplazadas". Artículo en línea disponible en http://www.cidob.org/es/publicaciones/revistas/dcidob/dcidob_100_1983_2006_nous_temps_noves_mirades.

BANFI, A. y MICHELINI, F. (2017). Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria

BLOOMFIELD, Richard J., (1994) "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime", *Washington Quarterly* 17, 2: 157-9.

BORON, A. A. (2003), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Clacso.

BORON, A (2009): "¿Qué hacer con la OEA?", <https://atilioboron.com.ar/normal-0-21-microsoftinternetexplorer4-3/>

CANSINO, C. (1995), "Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina", en *Nueva Sociedad*, año 23, núm. 139, septiembre–octubre. Buenos Aires: Fundación Foro Nueva Sociedad, pp. 51–58.

CANTÓN, A. (2005) La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia, *Revista IIDH*, Vol. 42 Instituto Interamericano de Derechos Humanos

CEPEDA, M., y PAZ, J. (2016). El nuevo rol de la OEA: ¿el regreso del «americanismo»? *Nueva Sociedad*. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/el-nuevo-rol-de-la-oea-regresodel-americanismo/>

CLOSA C. PALESTINI S., (2016); "Defensa de la democracia o autodefensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe", *Pensamiento Propio* N° 44, pp. 145-146. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/010-closa.pdf>

COLBURN, F. D. (1999), "Inequality in Latin America", en *Dissent*, año 45, núm.46, julio–septiembre, pp. 26–29.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2008), "Panorama social de América Latina". Documento en línea disponible en www.eclac.org/publicaciones/.

DAHL, R. (1996) La poliarquía. Participación y oposición. REI. México, 1996

FERRER MAC-GREGOR, E. (2020) La Protección de la Democracia desde La Corte Interamericana de Derechos Humanos en PARLAMENTO Y CONSTITUCIÓN Anuario. Año 2020. N°21 p. 85-126

GATTI, F. (2023) La semántica democrática en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Relato presentado en el XXIV Congreso Argentino de Derecho Internacional de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, Sección: Derecho Internacional de los Derechos Humanos. La Plata, República Argentina: 7-9 de septiembre de 2023.

GÓMEZ, A. (2017) "La acción de la OEA, UNASUR y MERCOSUR en los casos de crisis democrática de Paraguay (2012) y Brasil (2016)", Tesis de Maestría, Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, UNR, Rosario.

GÓMEZ, A. (2024) "El sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y los mecanismos de protección democrática ¿una nueva simbiosis?" *Revista LEX* N° 33 - AÑO XXII- 2024 - I / ISSN 2313- 1861



- HODGSON, G y JIANG, S. (2008), "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista", en *Revista de Economía Institucional*, vol. 10, núm.18, enero-junio. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 55–80.
- HOFFMAN, K. y CENTENO, M. A. (2004), "El continente invertido: desigualdades en América Latina". Artículo en línea disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3221_1.pdf.
- HUNTINGTON, S. P. (1964), *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. [Links]
- IGLESIAS, E. V. (2004), "Democracia y desarrollo: la política importa", en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Washington, D. C.: Naciones Unidas, pp. 439–443.
- KRZYWICKA, K. (2019) LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS FRENTE A LA CRISIS DEL ESTADO EN VENEZUELA *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, (23), 2019: 383-398
- LEGRÁ BROOKS , D. I. ., HERNÁNDEZ BERMÚDEZ, O. E., & PERERA PENA, E. . (2022). Acercamiento al proceso de crisis de credibilidad de la OEA en América Latina y el Caribe en el periodo 2015-2020. Casos de estudio: Bolivia, Venezuela y Haití: Approach to the OAS Credibility Crisis Process in Latin America and the Caribbean During 2015-2020. Cases of Study: Bolivia, Venezuela and Haiti. *Cuadernos De Nuestra América*, (04), 200–221. Recuperado a partir de <http://www.cna.cipi.cu/cna/article/view/100>
- LEVITT, Barry (2006) "A Desultory Defense of Democracy: OAS Resolution 1080 and the Inter-American Democratic Charter", *Latin American Politics and Society* 48, 3 (Fall), pp 93 a 123.
- MACHINEA, J. L. (2004), "Institucionalización de la política social para la reducción de la pobreza". Artículo en línea disponible en www.eclac.cl/noticias/discursos/6/20346/Conferencia-JLM-MEXICO28sept.pdf
- NOLTE, Detlef (2018) "Costs and Benefits of Overlapping Regional Organizations in Latin America: The Case of the OAS and UNASUR", *Latin American Politics and Society*, 60:1,
- PALESTINI, S. (2017); "Defender la democracia en América Latina... pero ¿qué democracia?"
- PASTORI FILLIOL, A. (2022) "Fortalezas y debilidades de la gobernabilidad democrática en la normativa regional de América Latina" *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* Año XXVIII, N° 47/Diciembre 2022, ISSN 2468-9912
- PERINA, R. (2001); "El Régimen Democrático Interamericano: el papel de la OEA". Disponible en: http://www.oas.org/sap/publications/2001/art/art_002_01_spa.pdf
- PIGNATTA, M. E. (2011); "Multilateralismo defensa de la democracia: el accionar de la Organización de Estados Americanos frente a crisis político-institucionales (1990- 2)", Capítulo 3. Tesis doctoral, FCPOLIT-UNR, Rosario.
- Preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, disponible en: https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp
- SANAHUJA, J.A. (2012) Post-liberal regionalism in South America: the case of UNASUR. *EUI Working Papers. RSCAS* 2012/05.pp 6-8
- University of Miami.
- WEIFFEN, B y HEINE, J (2016). ¿Escudo efectivo o tigre de papel? La carta Democrática Interamericana a los 15 años. *Pensamiento Propio*, 43.



De la Argentina continental a la Argentina marítima: el futuro de las Islas Malvinas y la Antártida

Horacio Aldo TERRIBILE

horte6@yahoo.com

Universidad de la Defensa Nacional UNDEF

Resumen:

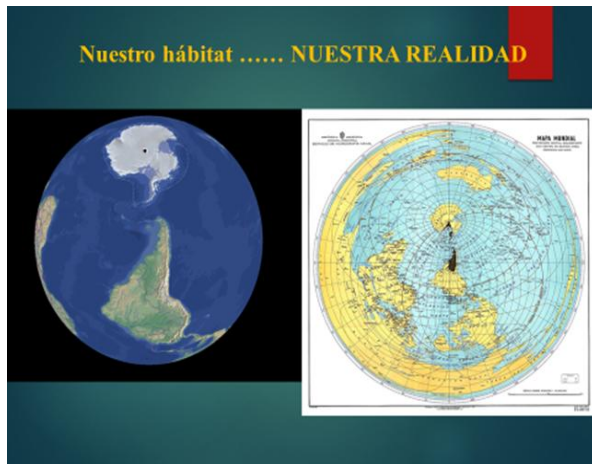
Este texto analiza desde una mirada geopolítica el escenario Atlántico Sudoccidental (ASO) y pretende revelar la sistemática pérdida de territorios y espacios marítimos de la República Argentina como consecuencia de la consolidación de un sistema de poder en dicho escenario, desde la finalización de la batalla por Malvinas al presente. Asimismo, examina la ocurrencia de una serie de hechos vinculados a la política doméstica que entendemos han privado de una herramienta indispensable de la política exterior respecto a la Cuestión Malvinas, como es el poder de disuasión del instrumento militar.

La propuesta se fundamenta a partir del estudio de tres momentos históricos que dan paso a la Argentina marítima del presente relegando a la Argentina continental de antaño. a.- La Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional reformada en 1994, b.- la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar promulgada mediante la ley 24.543/1995 y, c.- la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas del Trabajo presentado en 2009 por la “Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), creada por la ley 24.815.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

El Escenario Atlántico Sudoccidental

Argentina es indudablemente una nación fluvial, marítima y antártica tanto por su configuración geográfica, como por historia y por su presencia. No obstante, habitamos un país cuya sociedad se ha criado de espaldas al mar, incluso pese las grandes migraciones allende del mar que nos han forjado como Nación. Esta ausencia de conciencia e identidad marítima nos ha impedido dimensionar la relevancia del mar y por ende ahondar de manera sistémica e interdisciplinaria sobre sus recursos y concebir a partir de los mismos el desarrollo integral de la Nación.

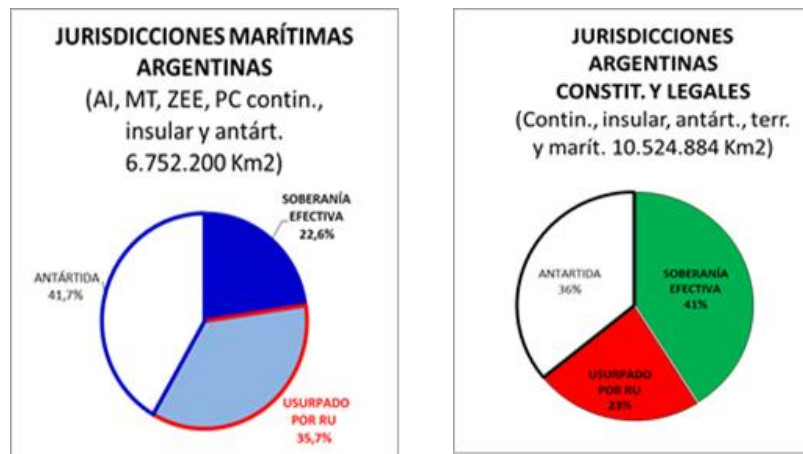


El grafico muestra una realidad incontrastable, nos encontramos geográficamente excéntricos a los grandes centros de consumo mundiales, Argentina es una isla en el confín de Sudamérica, así también el país más cercano a la Antártida. Basta mirar desde su cenit, para comprender esa inmensidad oceánica que la comprende e imaginar la multiplicidad de riquezas y posibilidades de desarrollo que ella contiene, así como, dimensionar los alcances de un

conflicto vigente que lleva 191 años de reclamos; la Causa Malvinas tan cara a los sentimientos argentinos.

Un país que además tiene un litoral marítimo de 4725 Km de extensión, en el que desembocan 3400 Km de ríos que componen la Cuenca del Plata donde confluyen varias subcuencas (ríos Uruguay, Paraguay, Paraná y de la Plata) de uso internacional y que representa la principal arteria por donde se exporta el 80 % de la producción nacional y se importan el 95% de los insumos necesarios para generar dicha producción; que reclama soberanía por *10,5 millones de Km² de los cuales 6,752 millones de Km² son aguas*; y que, además es el único país americano que tiene un conflicto de soberanía con un actor extra continental, cuya sola presencia condiciona su integridad territorial, hace presuponer que la problemática marítima y la utilización de sus espacios marítimos y los recursos que ellos contienen debería ser una preocupación importante en las agendas políticas nacionales. Al lector interesado, lamento decirles que no es así precisamente.

Los gráficos a continuación, contruidos en base a lo establecido en la Disposición Transitoria Primera de nuestra Carta Magna, que diera a lugar a la promulgación del mapa bicontinental argentino (Fig 5), revelan tres cuestiones centrales que invitan a reflexionar respecto al contexto descripto precedentemente: a.- la desintegración territorial argentina, donde el **59 % de las jurisdicciones propias, reclamadas en la CN están usurpadas o en disputa** ; b.- la relevancia de la Antártida y; c.- la naturaleza marítima del conflicto caracterizado por su internacionalidad.



Fuente: Fiscalía Criminal y Correccional Federal Nro.1.
El problema de la Defensa Nacional. Investigación Preliminar 1/2017

Antecedentes

La Corona británica fue la heredera del reino de España luego de la batalla de Trafalgar en 1805. A partir de la misma se instaura la Pax Britannica, donde el poderío de la Royal Navy consolidó por la fuerza los principios de la revolución industrial del Imperio⁷³⁵. Trafalgar dio comienzo al desmembramiento de los territorios hispanoamericanos. Precisamente un año después, en 1806, tiene lugar la primera invasión inglesa a las aguas del Plata y, en razón de los acontecimientos por todos conocidos, en 1807, el segundo intento de tomar Santa María de los Buenos Ayres. Estos fueron hechos de enorme trascendencia política y económica que se trasladó hasta nuestros días. Política, porque toda la América hispana a la cual pertenecíamos (dividida administrativamente en virreinos, capitanías, etc) y que se proyectaba desde Carmen de Patagones hasta California, tenía una misma lengua y religión, dos aspectos que constituyen los pilares de la identidad de un pueblo. Económica, porque la moneda fuerte de entonces, el real de a ocho⁷³⁶ se acuñaba en el Alto Perú y en parte en México, en definitiva territorios hispanos y que servían de moneda de cambio con el sudeste asiático con base en Manila. Y este es precisamente el objetivo perseguido por la Pax Britannica, quienes concibieron que el desmembramiento político hispano vendría como consecuencia del dominio del comercio a través de los mares.

Consecuencia de dicha expansión y luego de infructuosos intentos de ocupar Buenos Aires (1806 y 1807), en 1833 y a siete años de haber firmado con las Provincias Unidas del Río de la Plata un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación⁷³⁷, la Corona usurpó ilegal e

⁷³⁵ "(...) El ministerio de la Guerra y el almirantazgo están dedicados a la preparación y defensa de estos mercados y a la protección del comercio..." Lord Chamberlain ante la Cámara de Comercio de Birmingham, 1896

⁷³⁶ El real de a ocho, era una moneda de plata con valor de ocho reales acuñada por la monarquía católica después de la reforma monetaria de 1497 que estableció el real español. Gracias al amplio uso que tuvo a finales del siglo XVIII en Europa, toda América y el extremo Oriente, se convirtió en la primera divisa de uso mundial. (González 2010. 23 -26)

⁷³⁷ Tratado de Amistad, Comercio y Navegación entre los Gobiernos de las Provincias Unidas y de Su Majestad Británica de 1825. Registro Oficial de la República Argentina (1880) Tomo III, 1822-1852. N° 2169. "Curio-



ilegítimamente las Islas Malvinas en aras de extender el control en el ASO a través de la expansión del comercio proveniente de la caza y la pesca de lobos marinos, ballenas y focas. No fue este el único propósito, el Reino Unido necesitaba también de una base de apoyo para abastecer a aquellos buques corsarios que atacaban el comercio español que comerciaba por el Pacífico con los Indias Orientales desde Valparaíso, el Callao, o desde Monterrey.

Las Provincias Unidas del Río de la Plata, como ente político independiente, habían sucedido a España en los derechos territoriales sobre sus posesiones, incluyendo las Islas Malvinas⁷³⁸. El Reino Unido nunca reconoció dichos derechos, alegando que el asentamiento inglés en Puerto Egmont en 1771 había dejado señales de pertenencia, como claro indicio de su ocupación.

Una centuria más adelante, la Pax Americana y el mundo bipolar de posguerra le agregaron una nueva trascendencia a la región. El informe producido por la expedición Shackleton en 1976, luego repetido en 1983, dejaron en claro la prodigalidad de los recursos pesqueros en torno a Malvinas y de las posibles reservas petroleras. La actitud de EE.UU. durante el conflicto por Malvinas (1982) terminó por definir la importancia estratégica del escenario y el sentido que tiene para Washington que el mismo continúe bajo el dominio militar británico⁷³⁹. El fin de la Posguerra Fría a fines del siglo XX reveló una nueva configuración de poder internacional “unipolar” liderado por los EE.UU.

La llegada del siglo XXI, donde acontece una mutación de la unipolaridad al multilateralismo, el surgimiento de nuevas hegemonías y un desplazamiento de la gravitación política, económico y cultural de Occidente hacia Oriente; hace suponer que el valor geoestratégico del AS, adquiere nueva fisonomía. Basta con analizar la colonización científica de la Antártida en los últimos lustros para interpretar hacia dónde se orienta el interés geoestratégico futuro.

Transcurridos 191 años las negociaciones para la transferencia de soberanía de las islas y la introducción de salvaguardas para el mantenimiento de la forma de vida de la población propuesta por Argentina, resultaron infructuosas. El Reino Unido aprovechando su supremacía política, económica y militar y su relación estratégica con los EE.UU., ha desconocido sistemáticamente el mandato de la ONU (Res 2065/55 y sucesivas). Estas posturas antitéticas hacen un presente que constituye el conflicto territorial irresuelto más antiguo del mundo donde se **disputan 2.600.000 km² de jurisdicción insular y marítima**

samente dicho Tratado se firma poco tiempo después de finalizada la batalla de Ayacucho, cuyo desenlace terminó con la presencia hispana en Sudamérica” (Lerena; 2019 a)

⁷³⁸ “Uti Possidetis Juris de 1810”.

⁷³⁹ Five Eyes (el Reino Unido y Estados Unidos firmaron el tratado UKUSA para compartir información de inteligencia. El objetivo era establecer una coalición que interceptara y descifrara las comunicaciones del bloque pro soviético durante la Guerra Fría. A esta coalición pronto se adhirieron tres antiguos dominios británicos: Canadá, en 1948, y Australia y Nueva Zelanda, en 1956 y se mantiene vigente al presente.



El poder consolidado en el Atlántico Sudoccidental

Existe un poder consolidado en el AS que, a grandes rasgos y merced al prolífico accionar británico, se ha mantenido inalterable de Trafalgar a la fecha. La expansión británica se organizó a través de zonas de extracción de recursos y de materias primas (mayor parte del continente africano), zonas de poblamiento (Canadá, Australia, India, etc) y zonas estratégicas, puntos de apoyo (Suez, Hong Kong, Gibraltar, Belice, Diego García, Malta, Chipre, Malvinas, Terranova, etc) para el comercio imperial. Así, el Imperio británico consolidó sus dominios desde una lógica, que en sus más y sus menos podemos argüir, mantiene vigencia en el presente a través de alianzas (Commonwealth

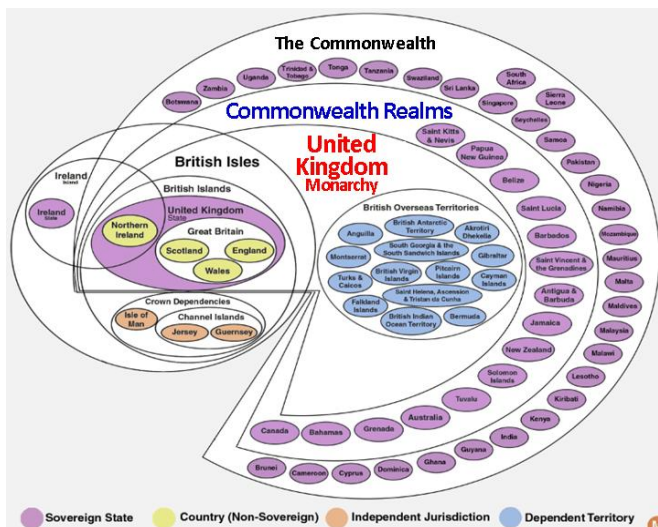


Fig. 1

Basta trazar una línea imaginaria de las posesiones británicas en el AS para entender lo expuesto – Gibraltar, Ascensión, Santa Elena, Gough, Tristao da Cunha, Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur -, toda una concatenación de espacios administrados por los británicos y cuyo trazado nos permite vislumbrar cual es el objetivo final del mismo, el Territorio

Antártico Británico (Fig 1)

Hoy, la Corona Británica, representada por el Rey Carlos III^o, es la cabeza del imperio; es el titular de la Iglesia Anglicana y soberano del Commonwealth⁷⁴⁰ - 53 países que juntos representan aproximadamente un tercio de la población mundial, 14 Territorios de ultramar que reconocen al rey como su monarca y jefe de Estado y tres islas que tienen jurisdicción independiente



Commonwealth congrega (16) votos en la Asamblea General de las NU⁷⁴¹. Vale recordar además que la Corona es uno de los cinco integrantes permanentes del Consejo de Seguridad del citado organismo; que es la sexta economía en el mundo; que es una potencia nuclear; que hasta el BREXIT integró desde

⁷⁴⁰ El Imperio británico en diciembre de 1931, en la que se proclamó la independencia del Reino Unido y se establecía la Commonwealth, basada en la común fidelidad a la Corona.

⁷⁴¹ Thomas M. Imler, "La Commonwealth y las Naciones Unidas", University of Wisconsin Press. Vol 16 N° 4 (otoño 1962) en <https://www.jstor.org/stable/i327145>



1951 la Unión Europea y que es el aliado histórico e incondicional de los EEUU en la OTAN, especialmente a partir del “UKUSA Agreement” de 1946.

Fuente: Boletín de METROCOSM. Junio de 2016

Así también, que merced a sus territorios de ultramar, sus aguas circundantes representan la quinta Zona Económica Exclusiva (ZEE) del mundo (Fig. 2), donde podemos apreciar que la sumatoria de las ZEE superan largamente el valor de la RA continental; que ha sido el protagonista y ha tenido continuidad en las sucesivas revoluciones industriales y tecnológicas, que posee el control de espacios de proyección estratégica en el AS, (líneas de comunicación marítima y de los pasos oceánicos), que mantiene una estructura de dominación en donde la Royal Navy es un instrumento privilegiado de la consolidación del poder nacional y que además, es pionero en la creación de ONGs en cuestiones relacionadas a la defensa del medioambiente de los océanos y muy en particular en la Antártida.

Por si algo faltaba agregar a este contexto, el creciente enfrentamiento entre EE.UU y China y la necesidad del control de los espacios vitales de maniobra en el mar dio lugar a la creación de la alianza estratégica militar en la región Asia-Pacífico entre [Australia](#), el [Reino Unido](#) y los [Estados Unidos](#) – denominada AUKUS, que se anunció en el 2021.



Este poder que se consolidó desde la finalización de la batalla al presente⁷⁴² se nutre de la habilidad política británica que se manifiesta de muchas formas y otro tanto, suponemos de la complicidad de la dirigencia argentina que no ha dado muestras de poder modificar el statu quo que ha cercenado la integridad territorial de la Nación. Detrás de ello, obra un interés arraigado en cierto extracto de la sociedad argentina que es parte del histórico lobby británico en el país, hoy acrecentado al

extremo con la presencia de las ONGs ambientalistas.

Fig. 2

Los argentinos y el escenario Atlántico Sudoccidental

Resulta necesario establecer un punto de partida para investigar y entender porque seguimos inmersos en un conflicto de esta magnitud. Consideramos válido admitir que desde hace varios lustros Argentina se transformó en un país en crisis, ingobernable. Clauss Offe postula

⁷⁴² El Informe Franks (1983) revela el total conocimiento del gobierno británico de la situación argentina como consecuencia de las actitudes dilatorias del Reino Unido. La Corona conocía que la Armada desde 1976 había elaborado planes como alternativa al fracaso de las negociaciones diplomáticas y fue evaluando la posibilidad de que dichos planes se pusieran en marcha. Este informe demuestra que los hechos ocurridos entre el 19 de marzo y el 2 de abril de 1982 no constituyeron ninguna sorpresa para la Corona.



las causas del fenómeno de la “ingobernabilidad” y las relaciona al incumplimiento de las cuestiones elementales del Estado derivadas de una burocracia asfixiante, ante las crecientes expectativas generadas por la sociedad (Offe 1990: 153 y ss). Suponemos que las excesivas restricciones fiscales, el no respeto a la ley y las instituciones, la ausencia de orden colectivo, el creciente nivel de desconfianza, las sospechas y frustraciones entre los ciudadanos respecto al propio Estado y una progresiva parálisis en las bases de la estabilidad económica y el potencial de desarrollo, puedan ser consideradas cuestiones legítimas para entender la coyuntura argentina.

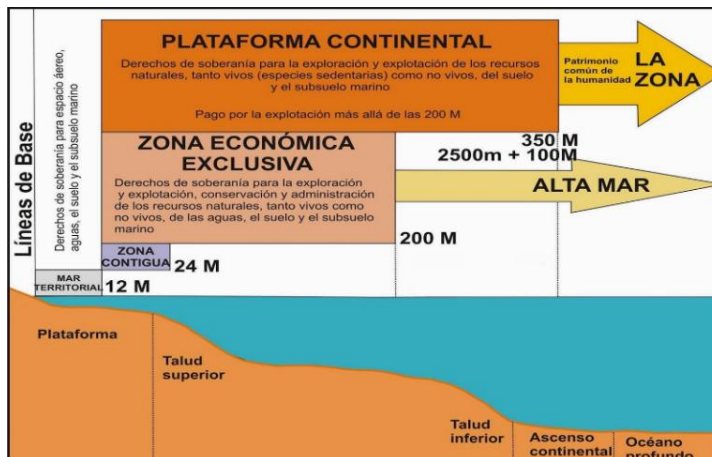
Y en esa Argentina ingobernable, autoritaria, intolerante y anómica ha crecido una sociedad que en su mayoría desconoce el mar que les pertenece. Quienes han trabajado las cuestiones relacionadas a la problemática marítima argentina han coincidido en el diagnóstico, el pueblo argentino adolece de conciencia marítima porque ha sido educado de espaldas al mar⁷⁴³, hecho que nos ha impedido dimensionar la relevancia del mar y ahondar de manera sistémica e interdisciplinaria sobre sus recursos que permitan imbricar los destinos del mismo con el desarrollo integral de la Nación. La inmensidad y fertilidad de las pampas hizo innecesario mirar más allá de un comercio que prodigó grandes riquezas a las elites gobernantes, quienes además acompañaron las conquistas territoriales.

Entendemos que hay una lógica de distribución de poder en ello que no es motivo de análisis del texto, pero si nos remitimos a nuestra formación ciudadana nos preguntarnos ¿cuántas veces en las diferentes etapas de la misma hemos sido instruidos en cuestiones relacionadas al mar? Aún hoy, se desconoce por completo la historia marítima argentina. No sólo la militar que está plagada de hechos que confirman la presencia de un pueblo en las batallas que forjaron la independencia, que protegió sus costas y ciudades de extranjeros, que diseminó por el mundo las ideas revolucionarias de la joven argentina o que pobló lugares inhóspitos e inaccesibles de nuestra vasta geografía continental y la Antártida; lo grave es que transitamos el siglo XXI y no se conocen los intereses marítimos de la Nación. Tal vez en su desconocimiento encontremos la manipulación encubierta de actores externos e internos con intereses contrarios a los nacionales.

La problemática del mar no es parte del colectivo imaginario argentino. La escuela no lo enseña, la academia poco lo estudia, la TV no lo difunde y la política no lo considera; fin del ciclo. Y si el ciudadano desconoce lo que le pertenece, cómo va a interesarse en desarrollarlo y más aún en protegerlo. Así, el mar termina siendo de interés sólo para un reducido grupo de personas donde generalmente los intereses personales suelen contraponerse con los nacionales.

La anexión de territorios y sus aguas correspondientes. CONVEMAR 1995

⁷⁴³ Argentina se mira hacia dentro, no hacia el mar como cultura. Se piensa que con las vacas y el trigo alcanza” (Davérede 2004: 16).



La República Argentina promulgo la ley de los ESPACIOS MARITIMOS 23.968/91- que fija las líneas de base de la República Argentina. Ello permitió el trazado posterior de los limites aprobados por CONVEMAR.

El resultado adverso de la batalla de 1982 y la vigencia de CONVEMAR (Montego Bay

1982), que amplió el dominio de las Zonas Económicas Exclusivas de los Estados hasta una distancia de 200 millas, extendiendo más de diez veces la superficie jurisdiccional, dificultó la capacidad negociadora de Argentina⁷⁴⁴. Hubo que reconstruir una situación internacional donde conjugaron tanto las tensiones geopolíticas de la Guerra Fría (la seguridad internacional, el control de los pasos bioceánicos y la Antártida), así como la relevancia de los recursos naturales (pesca y petróleo) y la biodiversidad marina en el escenario ASO.

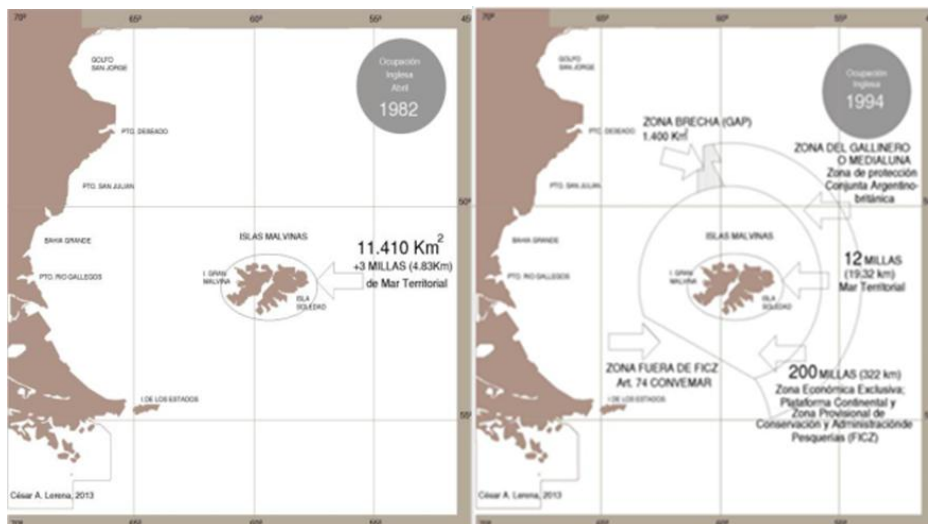


Figura 3

Figura 4

Fuente: Cesar Lerena "Política Pesquera para la Soberanía Argentina en el Atlántico Sur y Malvinas

La adopción de medidas unilaterales por parte de la Corona implicó la anexión de grandes masas de aguas en tan sólo 12 años desde el fin de la batalla. Para Argentina, estas medidas representaron la pérdida de aproximadamente 1.6 millones de Km2 de aguas en el escenario (Lerena 2012). Primó en ello el statu quo, que, según los hechos, política desmalvinizadora mediante, pareciera inmodificable.

Así, previo al desembarco del 2 de abril, la flota pesquera argentina podía pescar sin limitaciones hasta 15 millas marinas de la costa de Malvinas y la disputa representaba

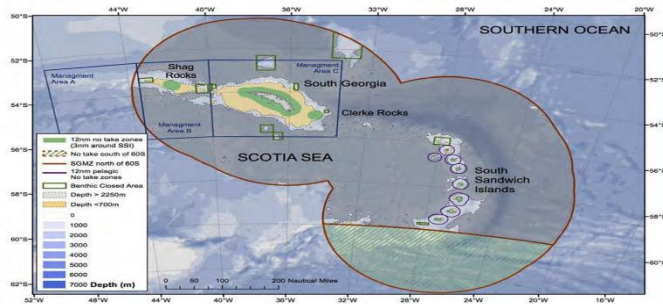
⁷⁴⁴ La República Argentina mediante Ley 24.543, sancionada el 13 de septiembre 1.995, aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptada por la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Acuerdo Relativo a la Aplicación de la Parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, adoptados el 30 de abril de 1.982 y el 28 de julio de 1.994, respectivamente.



alrededor de 15300 Km², si sumamos a Georgias y Sandwich del Sur (fig.3). Hacia mediados de 1994 el Reino Unido ya había extendido sus dominios, incorporando 1,6 millones de Km² de aguas en disputa, tal como se aprecia en la (fig. 4), al que luego se sumó la pretensión antártica, con la creación de los Territorios Británicos de Ultramar (BOT)⁷⁴⁵

Esta iniciativa, la creación de catorce territorios británicos de ultramar le aseguran tanto a Londres como a sus aliados de la OTAN la capacidad de despliegue en todos los océanos, el control de comunicaciones globales, la proyección sobre América del Sur, África, Asia y el continente Antártico –en el cual tiene reclamos de soberanía sobre sectores reclamados por Argentina y Chile–, y el control de los corredores interoceánicos que resultan esenciales para las rutas comerciales marítimas.

Ocho de los catorce Territorios son paraísos fiscales. Así se explica lo de comunidades florecientes cuando apenas tienen recursos naturales -excepto los recursos vivos y no vivos de las Malvinas, que no son un paraíso fiscal- porque doce de ellos son islas de pequeño tamaño; los restos del antiguo Imperio británico. Estos son los satélites de la City londinense que proporciona aproximada-mente el 12% del PIB del Reino Unido. Podemos imaginarnos de dónde sale el dinero que nutre sus arcas.



El RUGB dividió la administración de los archipiélagos, creando en 2013 un Área Marina Protegida (AMP) de más de 1 millón de km² en el marco del programa Blue Belt de conservación de los ecosistemas marinos que, también, incluye a Chagos y Santa Helena y Tristao da Cunha. Si bien los

objetivos son de conservación ambiental, no podemos dejar de lado el hecho de que se arroga el control de dichos espacios, cuestión que no solo fortalece sus reclamos de soberanía sobre territorios que se hallan en disputa, sino que usufructúa unilateralmente los mismos otorgando licencias de pesca en aguas sujetas al Tratado Antártico. No ha sido reconocida internacionalmente

La DISPOSICION TRANSITORIA PRIMERA - CONSTITUCION NACIONAL 1994.

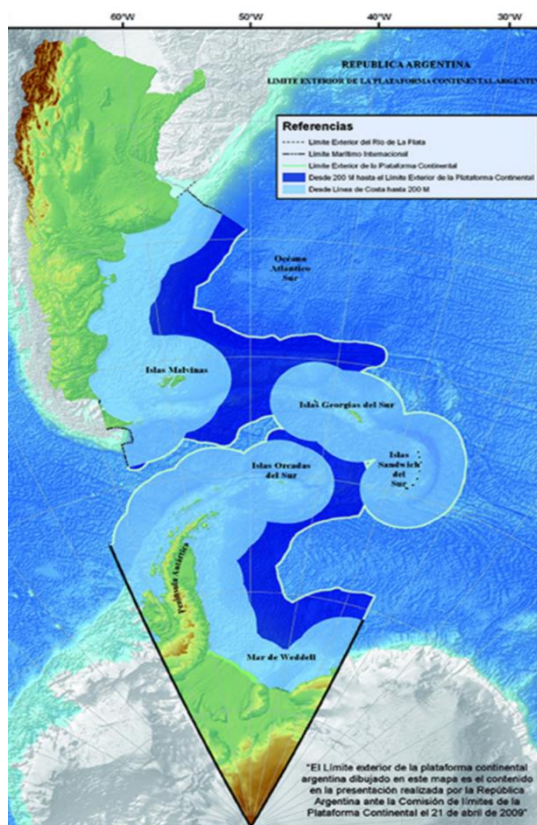
La Nación Argentina ratifica su legítima e Imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y **los espacios marítimos e insulares correspondientes**, por ser parte integrante del territorio nacional. La **recuperación** de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y

⁷⁴⁵ Los territorios británicos de ultramar (BOT) son catorce territorios bajo la [soberanía](#) de la [Corona británica](#) pero que no forman parte integrante del [Reino Unido](#). Se trata de [colonias](#) que no se independizaron o que votaron para seguir siendo territorios británicos. Diez de esos territorios —todos excepto las posesiones en la [Antártida](#), el [Territorio Británico del Océano Índico](#), las [islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur](#), y [Acrotiri y Dhekelia](#) (dos bases militares en [Chipre](#))— se encuentran en la lista del [Comité Especial de Descolonización](#) de la [Organización de las Naciones Unidas](#)

conforme a los principios del derecho internacional⁷⁴⁶, constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

Esta disposición, objeto de incipiente debate en círculos académicos, es reveladora en tres aspectos. El primero de ellos es que identifica al adversario del pueblo argentino quien ha cercenado su territorio y espacios marítimos e insulares correspondientes, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El segundo, es que otorga mandato al pueblo de la Nación argentina a recuperar dichos territorios y, por último, que dicha recuperación se debe instrumentar conforme al derecho internacional, cuya última ratio, de ser necesario, es el conflicto armado. Una cuestión muy importante esta, porque revela que ninguna ley argentina expresa que la recuperación de los territorios usurpados ilegal e ilegítimamente debe realizarse a través del dialogo, tal como se ha creado en el colectivo imaginario argentino.

La introducción de esta disposición, ha sido una idea reveladora del legislador que formo parte de la modificación de la Carta Magna en Santa Fe en 1994. La complementariedad con la CONVEMAR y posteriormente de COPLA, dio a lugar a la creación del mapa bicontinental argentino que apreciamos en la fig 5



Tal como expresáramos precedentemente, de su observancia reconocemos la extensión de los nuevos límites geográficos de la República Argentina. Aquellos que sitúan a Ushuaia como el nuevo centro geográfico de la misma. Así es que nos encontramos con una argentina sumergida cuya extensión es casi tres veces la argentina continental. Esta argentina marítima, reclama soberanía por 10.5 millones de km², si se incorpora la pretendida soberanía sobre el territorio antártico, hoy sujeto al Tratado Antártico de 1959 quien ha suspendido todo reclamo de soberanía sobre dicho continente.

A pesar de su vigencia, esta Disposición Transitoria Primera incorporada a nuestra Constitución Nacional, ha tenido poco debate en los círculos políticos y académicos argentinos. Resulta difícil, excepto honrosas excepciones, que personas instruidas en estos menesteres debatan crudamente este mandato constitucional. Esta cuestión la abordaremos más adelante cuando analicemos una serie de hechos propios de la política endógena, enunciados en el resumen del texto, que entendemos han contribuido a la desintegración territorial argentina.

Fig. 5

⁷⁴⁶ El resaltado corresponde al autor



La Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) 1997.

En el año 1997 el gobierno argentino toma la decisión de crear la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental mediante la Ley N° 24.815, erigiéndose como el órgano estatal encargado de elaborar la presentación final del límite exterior de la plataforma continental argentina, de conformidad con la CONVEMAR y la Ley N° 23.968 de Espacios Marítimos.

Se conforma una comisión interministerial, presidida por el Ministerio de Relaciones Exterior y Culto, e integrada por un miembro del Servicio de Hidrografía Naval y un miembro del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Los miembros son asistidos por un Coordinador General. COPLA se nutrió de la información provista por profesionales propios de las distintas disciplinas involucradas: geodestas, hidrógrafos, geólogos, geofísicos, cartógrafos, oceanógrafos, expertos en sistemas de información geográfica, abogados y expertos en derecho internacional. Colaboraron con COPLA además, numerosos organismos públicos y universidades relacionados con la temática. El trabajo científico en el mar lo realizaron tanto a bordo de buques extranjeros - POLARSTEN, PALMER, ACADEMIC VAVILOV. BIO HESPERIDES, MARION DUFRESNE, como en el buque dependiente del CONICET tripulado por la Armada Argentina, el ARA PUERTO DESEADO.



Este trabajo, constituyó una verdadera política de estado, que se prolongó durante cuatro mandatos de gobierno (1997 -2009) de diferente extracción política. La presentación del límite exterior de la plataforma continental argentina fue entregada a la CLPC de UN el 21 de abril de 2009. Los puntos más relevantes fueron expuestos oralmente por una delegación de COPLA y funcionarios de la Cancillería ante la CLPC el 26 de agosto de 2009. El 8 de agosto de 2012 la Argentina hizo una segunda exposición ante el mismo órgano, visto que dicha Subcomisión comenzaría a analizar el límite exterior de la plataforma continental argentina. En esa oportunidad, la Argentina también expuso ante la CLPC los fundamentos científicos que utilizó para la demarcación del límite exterior de su plataforma continental, con el objeto de brindar la posibilidad de familiarizarse con los datos científicos presentados en abril de 2009.

Durante la etapa de análisis de la presentación argentina se mantuvieron nueve rondas de sesiones de trabajo. Durante la sesión de agosto de 2015, la Subcomisión finalizó el análisis



de la Presentación argentina, dando comienzo a la etapa de consideración por parte del Plenario de la CLPC. El 27 de agosto la Argentina realizó, de conformidad con el Reglamento de la CLPC, su presentación oral frente al Plenario.

Finalmente, el 11 de marzo de 2016 la CLPC adoptó por consenso (es decir sin votos en contra) las Recomendaciones sobre la presentación argentina, reconociendo la ampliación de la plataforma continental argentina de 1.4 millones de Km², de los cuales aproximadamente 1, 05 millón de Km² se corresponden a territorio y aguas en disputa dado que se solapan con los límites expuestos por el RUGB respecto a Malvinas, Georgia y Sandwich del Sur. Esta decisión genera hoy que la Republica argentina tenga **2.6 millones de Km² en disputa con el RUGB.**

La figura siguiente expresa las Jurisdicciones marítimas disputadas por Argentina y Reino Unido en el Atlántico Sudoccidental y la Antártida.

En color azul: Zona Económica Exclusiva indiscutida de Argentina.

En color verde: jurisdicciones ocupadas por Reino Unido, en superposición con los reclamos argentinos.

En rayas verdes: superposición de las jurisdicciones marítimas antárticas reclamadas por ambos.

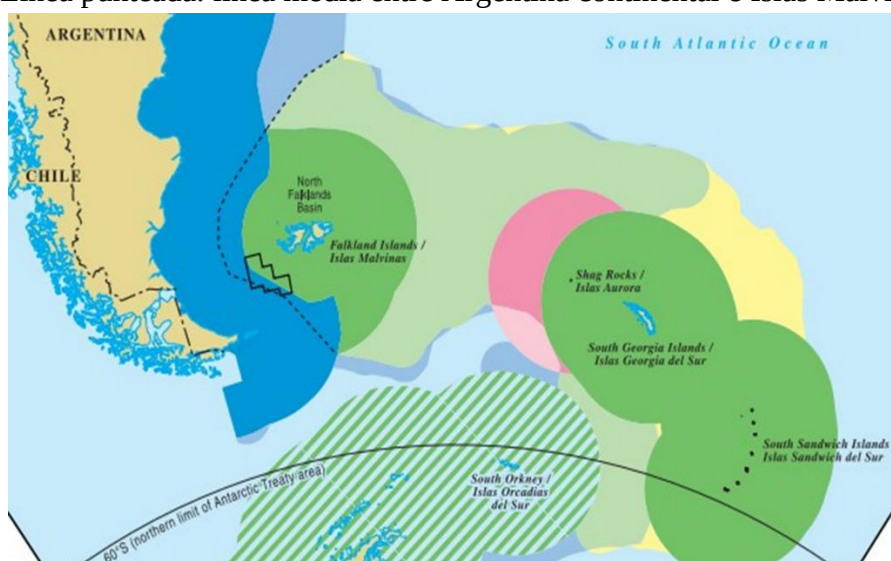
En azul-celeste: partes de la extensión del límite exterior de la plataforma continental argentina.

En amarillo: áreas reclamadas por Reino Unido como extensión de las 200 millas marinas.

En verde claro: superposición de los reclamos argentinos y británicos más allá de las 200 millas marinas.

En colores rosa: áreas reclamadas por Argentina -en torno a las Islas Aurora-, pero consideradas alta mar por Reino Unido.

Línea punteada: línea media entre Argentina continental e Islas Malvinas



Ganeau (2019) y https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/south_atlantic_maritime_claims.pdf



Acciones políticas que obraron como agravante en la desintegración territorial

El gobierno argentino que necesitaba insertarse en el mundo se propuso afianzar su relación con Brasil para romper el aislamiento político y económico en el plano internacional para lo cual fue necesario desactivar antiguas hipótesis de conflicto. Brasil acompañó esta iniciativa de la cual resaltamos dos hechos importantes. Por un lado, sentó las bases que dieron lugar al Mercosur. Por otro, el establecimiento de los lineamientos para la creación de una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur (ZOPACAS) que se materializa mediante Res. ONU 41/11. Una idea que, según los expertos, resultó poco beneficiosa para Argentina, no así para los británicos.

La ZOPACAS nace con el propósito de preservar al Atlántico Sur de las amenazas nucleares y prevenir la creciente militarización de la región, habida cuenta de la presencia de potencias extra-regionales en ambas costas del escenario. El paso del tiempo trajo aparejado el tratamiento de otras cuestiones tales como la protección del ambiente marino, y el combate a la pesca Ilegal, No Declarada, No Reglamentada (INDNR), entre otras.

ZOPACAS representó una oportunidad distinta para Brasil que para Argentina, quien “ha tenido un bajo perfil en la ZOPACAS, siguiendo las actuaciones de Brasil, debido a su relativamente escaso interés en las cuestiones marítimas del Atlántico Sur (...) Sólo la reivindicación por la soberanía de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur – cuestión constante en la PEA – y temas sucedáneos como el cuidado de los recursos de la zona y el desarme regional, aparecen como el incentivo más importante para justificar su participación” (Lechini, 2019:108).

El Reino Unido, que intentó pertenecer a ZOPACAS en grado de observador y ante la negativa de Argentina retiró su propuesta, hizo caso omiso de las peticiones realizadas desde el seno de la Organización, llamando a restringir la presencia de armamento nuclear en el escenario. En ese sentido, no hemos de olvidar que Malvinas es la base militar más importante de un miembro de la OTAN en el Atlántico Sur. A Mount Pleasant se le sumó el puerto de aguas profundas de Mare Harbour desde donde los submarinos nucleares continúan ejerciendo el control del mismo⁷⁴⁷ y la creación de AMPs en torno a Georgia del Sur y Sandwich del Sur (que supera el millón de km²). Hechos que no hacen más que confirmar, que ZOPACAS fue muy beneficioso para los británicos.

Lo expuesto debería instarnos a reflexionar respecto a los alcances de ZOPACAS. ¿A quién beneficia el ASO desmilitarizado? ¿La desmilitarización unilateral por parte de Argentina desde Malvinas al presente, alcanzando un grado de indefensión irreversible tras años de desinversión en el campo de la Defensa, es solo consecuencia de ZOPACAS?, creemos que la respuesta a este último interrogante, es decididamente, No. Trataremos de justificar la respuesta con hechos.

⁷⁴⁷ Reino Unido desplazó el Comando Naval británico del Atlántico Sur desde la Isla Ascensión a la Isla Soledad en el 2004 establecido en la base militar de Monte Agradable, la cual dispone de más de 2.000 efectivos y medios aeronavales de primera generación a 760 kilómetros de la ciudad de Río Gallegos y a poco más de 350 kms de la Isla de los Estados.



ZOPACAS constituyó una herramienta poderosa en el plano doméstico en la construcción de una idea que podemos justificarla desde la teoría de amplificación social de riesgos⁷⁴⁸. Sin olvidar el contexto, mediados de la década del 80, los argentinos teníamos muy presente las funestas consecuencias de la dictadura militar y la pérdida de la batalla de Malvinas. La idea fue inducir en el colectivo imaginario argentino que el Atlántico Sur es una ZONA de PAZ y COOPERACION. Masuda y Garvin (2006) demostraron que el espacio y las cosmovisiones culturales llevan a la amplificación social del riesgo para las personas que viven en la comunidad en peligro y a la atenuación del riesgo para las personas que no viven en la comunidad y que explican los riesgos con base en sus posiciones en el gobierno (reguladores) y orientación política.

Las personas e instituciones actúan como “estaciones”, procesan la información sobre el accidente, y cada cual en su rol amplificará o minimizará el evento; estas personas o instituciones pueden ser especialistas que comunican el riesgo: institución que maneja el riesgo, medios de comunicación, organizaciones activistas, líderes de opinión o de grupos sociales, o agencias públicas. Estas “estaciones” generan y transmiten la información a través de diversos canales de comunicación. También cada receptor de la información intensifica o atenúa el riesgo. A mediados de los 80, solo fue necesario crear una relación desigual de poder en ese contexto, que se materializó en medidas punitivas a todo lo vinculado al instrumento militar. Quizás un ejemplo tangible de ese momento lo encontremos en la propuesta promovida por la administración del Dr. Alfonsín respecto al diferendo del Beagle, cuando pregunto al pueblo argentino, Paz o Guerra como método de resolución del conflicto. Muy poco se dijo en ese entonces de las pérdidas territoriales.

De similar manera se instrumentó la política de “desmalvinización”⁷⁴⁹. Una producción cultural que nació no bien finalizada la batalla de Malvinas con el regreso de las tropas argentinas al continente, y que evolucionó como una política de gobierno afectando la convivencia pacífica de los argentinos hasta el presente. Aún hoy gran parte de la sociedad, por desconocimiento y/o conveniencia, inmersa en cuestiones del pasado del que no formaron parte, no conciben el futuro nacional como un proyecto sugestivo de vida en común. Extractamos los puntos distintivos esta política:

⁷⁴⁸ La amplificación social del riesgo se refiere al fenómeno por el cual los procesos de información, las estructuras institucionales, el comportamiento de los grupos sociales y las respuestas individuales dan forma a la experiencia social del riesgo y sus consecuencias. Los sistemas de información y las características de respuesta de las personas son los elementos esenciales en la amplificación que determinan la naturaleza y magnitud del riesgo (Kasperson et al., 1988).

⁷⁴⁹ El término “desmalvinización” se habría originado a partir de una entrevista realizada a Alain Rouquié. El politólogo señalaba la importancia de “desmalvinizar”, con la intención de evitar que las Fuerzas Armadas volvieran al poder, ya que, para ellas, Malvinas constituiría siempre la oportunidad de recordar su existencia y promover el olvido respecto a la “guerra sucia” contra la subversión, a partir de hacer saber la función, evidente y manifiesta, que tuvieron en la defensa de la soberanía nacional (Lorenz, 2007).



- La guerra fue presentada sólo como un recurso desesperado del gobierno militar para sobrevivir a su caída. Se la deshistorizó, aislando y desligando la misma de la Cuestión Malvinas. Se minimizó la histórica usurpación británica.
- Apoyar la gesta de Malvinas fue sinónimo de respaldar a la dictadura. La recuperación de las islas pasó a ser un acto “criminal y descabellado”.
- Los ex combatientes dejaron de ser soldados que pelearon contra el Imperio Británico, perdiendo su protagonismo y pasando a ser simples “chicos de la guerra” víctimas de los oficiales y suboficiales argentinos. Los acontecimientos épicos de los mismos fueron negados.
- Invisibilización de los crímenes británicos. Sólo se habló de los casos de torturas de los oficiales argentinos hacia los conscriptos.
- Penetración en el inconsciente colectivo nacional la idea que “contra las potencias imperialistas no se puede”.
- El triunfo argentino en la guerra hubiese perpetuado al gobierno militar

El retorno de la democracia impulsó la necesidad de redefinir la defensa nacional y reestructurar las fuerzas armadas. En un contexto particular, condicionado por los últimos intentos rebeldes encabezados por algunas fracciones minoritarias del Ejército⁷⁵⁰, la dirigencia política de forma unánime acordó el “Consenso Básico” respecto al funcionamiento del Sistema de Defensa Nacional del que extractamos sus puntos principales: a) la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región, b) la conducción efectiva civil de la política de defensa y c) la prohibición de que las Fuerzas Armadas tengan como hipótesis de empleo la seguridad interior d) un presupuesto mínimo para la defensa. Se concluyó que debía modificarse la estructura del personal, la educación militar e integrar las fuerzas al conjunto de la sociedad.

En abril de 1988 el Congreso Nacional aprobó en forma unánime la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 que actualizó el marco normativo de la defensa, además de establecer un instrumento jurídico que prohibiera específicamente a las fuerzas armadas participar en asuntos y conflictos internos, los que incluían las tareas de inteligencia interior.

Entendieron que la defensa nacional es una cuestión que atañe a toda la Nación. En ese sentido consideraron la posibilidad de una agresión externa a la misma cuando afecte su soberanía e independencia, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes, en otras palabras, los intereses vitales de la Nación. Más adelante contempló también a los ciudadanos y bienes nacionales en terceros países, en aguas internacionales y los espacios aéreos internacionales.

Así también, que la defensa nacional es el instrumento con que cuenta la Nación para dar solución a los conflictos que dichas agresiones generen mediante el empleo de manera disuasiva y efectiva de las fuerzas armadas. De esta manera concibieron que el sistema de

⁷⁵⁰ Se sucedieron cuatro levantamientos militares entre 1987 y 1990. Un grupo minoritario de militares del Ejército Argentino, autodefinidos como carapintadas, desobedecieron las instituciones constitucionales y la cadena de mando. Los levantamientos fueron considerados como intentos de golpe de Estado en los juicios de “copamiento de aeroparque” en 1988 y contra Seineldín en 1990 en donde participó el Grupo Albatros de la Prefectura Naval, y se sucedieron contra los gobiernos constitucionales de Alfonsín y Menem.



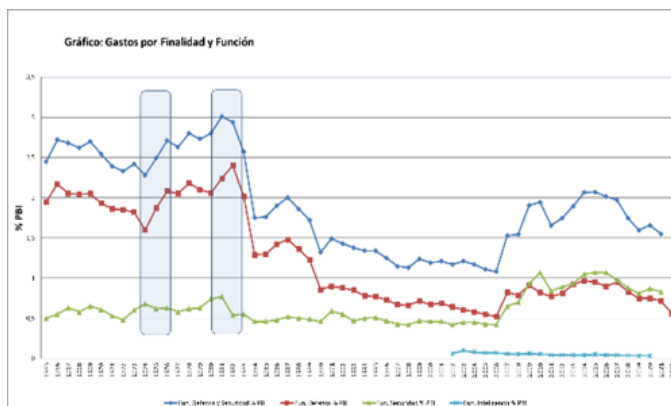
defensa, en función del grado de la amenaza, debiera determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear. Asimismo, formular los planes para enfrentar el eventual conflicto bélico; para la conducción de los niveles de defensa nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la operacional y, establecer hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias y suficientes para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra.

Los representantes del pueblo argentino hicieron una correcta lectura del contexto y así lo plasmaron en la ley. En definitiva, una cuestión razonable, utilizar una herramienta de la Nación como es su instrumento militar para resolver un conflicto, consecuencia de una agresión a los intereses vitales de la misma. El campo de la defensa fue objeto de un tratamiento singular cuyo resultado fue la promulgación de diferentes leyes y decretos que se incumplieron a poco de ponerse en vigencia, circunstancia que impidió la reestructuración del instrumento militar argentino, entre otras.

El hecho primigenio de esta acción fue la supresión de *antiguas hipótesis de conflicto* (HdC) una cuestión contraria a lo dispuesto en la propia Ley de Defensa Nacional. Desde esta mirada, considerando que **la política de Defensa, es pre formativa de la Política Militar**, a esta última le resulto demasiado difícil interpretar que, sin Hipótesis de Conflicto, no hay objeto referente de que defenderse. Ante ello, nos interpelamos, ¿acaso la Nación argentina no tiene un conflicto con el Reino Unido que afecta su integridad territorial? ¿Qué grado de amenaza representa la presencia militar británica en Malvinas y el dominio de las aguas circundantes donde la Argentina mantiene una disputa de soberanía? ¿Qué planes son necesarios contemplar para resolver dicho conflicto y de que medios debemos dotar al instrumento militar para resolver de manera disuasiva y efectiva el conflicto tal como reza en la ley de Defensa? Responder estos interrogantes conlleva pensar política y estratégicamente como vamos a “recuperar” lo que reclamamos constitucionalmente desde 1994 en la Disposición Transitoria Primera.

Muchas de las respuestas a estos interrogantes las encontramos a lo largo de los años en diferentes estratos sociales quienes expresaban; ¿si mi entorno es una Zona de Paz y

cooperación y mi propio Estado establece que no hay Hipótesis de conflicto con mis vecinos, para que necesito el IM? Más aun, porque debería invertir en un IM que además es responsable de las atrocidades de la dictadura y de los muertos en Malvinas, y donde, además, como ciudadano argentino no reconozco el rol de agresor a quien ha cercenado mi





integridad territorial. De esta manera, Malvinas dejó de concebirse como un conflicto, al amparo que contra el imperio “no se puede” porque la recuperación de las islas pasó a ser un acto “criminal y descabellado”.

Fig 6. Presupuestos asignados al Sistema Defensa. Fuente. Diseño del autor

Desde esa perspectiva las elites argentinas, académicas y políticas en general fueron moldeando la desarticulación del instrumento militar durante las sucesivas administraciones de gobierno desde el retorno de la democracia al presente. El estrangulamiento presupuestario, generó un progresivo alejamiento del mismo en el ASO lo que derivó en el estado de indefensión de la Nación a partir de la década del 90 dentro de un contexto internacional caracterizado por la lucha entre una potencia en ascenso y una consolidada.

El Estado argentino necesitó 10 años para resolver algunos de esos interrogantes, porque obran constancias que fue objeto de riguroso análisis. En el año 1998 sanciona y promulga la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.948. A partir de ella, la defensa en la República Argentina fue materia única y diferente de la seguridad interior.

No obstante, la ley de Reestructuración también fue vulnerada ab initio. Las herramientas centrales del diseño de la política de defensa no fueron puestas en práctica. La Comisión Parlamentaria de Seguimiento de la Reestructuración Militar no se constituyó. De esta manera no pudo plasmarse el dimensionamiento de la estructura del personal militar y civil que conformarían el sistema de defensa y, los planes directrices ordenados por la ley no llegaron a desarrollarse, porque nunca se asignaron las partidas presupuestarias para llevarlo a cabo, cuya ley estableció **en el orden del 1,5 % del PBI**.

El instrumento militar continuó aferrado a la misma concepción dogmática y doctrinaria con que presentó batalla en Malvinas. Un instrumento preparado para librar guerras limitadas de segunda generación y con una mirada focal en las operaciones terrestres aferrada a antiguas hipótesis de conflicto. Pareciera que las enseñanzas de Malvinas poco importaron. No fue suficiente el fracaso de la defensa de las islas⁷⁵¹ conducidas por el general Menéndez para comprender los desafíos de un escenario predominantemente marítimo. Malvinas es el claro ejemplo de cuando la política está por encima de las enseñanzas de la historia militar⁷⁵². Una cuestión que los británicos tuvieron muy presente cuando designaron como conductor militar de toda la operación al almirante Woodward.

⁷⁵¹Ver “Informe de la Comisión de Análisis y Evaluación de las responsabilidades en el conflicto del Atlántico Sur” producido por el Gral Rattenbach el que resalta la desacertada opción de designar un comandante del arma del Ejército en la defensa de Puerto Argentino y sus consecuencias.

⁷⁵² Todos los países que han participado de conflictos bélicos han estudiado detalladamente las acciones de combate, analizado exhaustivamente sus errores y modificado su doctrina en consecuencia. La Batalla de Malvinas fue estudiada en detalle por muchas Escuelas de Guerra, en particular las acciones del componente aéreo y aeronaval que generaron nuevas tácticas de combate, porque demostraron que se hizo lo impensable en una guerra convencional.



A fines del siglo XX encuentra al Estado argentino enfrentando las crisis internacionales en un contexto donde el orden vigente cuestiona el concepto de paz democrática de Francis Fukuyama en el Fin de la Historia, que supone un orden internacional sin violencia y donde “la cuestión seguridad recupera importancia de manera proporcional a la identificación de nuevos tipos y manifestaciones de amenazas al Estado” (Bartolomé 1999:277).

Hubo miradas distintas, según la corriente de pensamiento utilizada dentro del campo de las relaciones internacionales, las cuales cimentaron los fundamentos ontológicos sobre el sistema internacional en torno al concepto de seguridad. Concepto considerado especialmente por la Organización de las Naciones Unidas quien ha interpretado que es la “condición en la cual los Estados consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de tal modo que sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso”⁷⁵³.

Con la llegada del Dr. Néstor Kirchner a la presidencia se instauro el Proyecto de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática. El presidente resaltó que las definiciones centrales de la defensa no son sólo tareas de quienes lucen uniforme sino del conjunto de la sociedad. Así, en las postrimeras de su mandato de gobierno y después de 18 años se reglamenta la Ley de Defensa Nacional mediante el Decreto 727/06.

A partir de 2007, el Estado Mayor Conjunto debía instituirse como un elemento vertebrador del adiestramiento y alistamiento de las actividades operativas como así también de la planificación y diseño de planes operativos y de doctrina de manera integrada y conjunta. A pesar de los impulsos de esta administración que discursivamente proponía la transformación del instrumento militar, las herramientas centrales de la política de defensa no fueron utilizadas. Tanto el Consejo de la Defensa Nacional (CODENA) como la Secretaria de dicho Consejo (SECODENA) no fueron convocados. Esta circunstancia limitó el abordaje de los lineamientos básicos de la política de defensa nacional, porque nunca se redactaron los informes correspondientes.

Así, desde una mirada geoestratégica particular que remite a la guerra de Vietnam, esta administración de gobierno plasma el Dec.727/2006. En ello, limita el alcance del artículo 1° de la Resolución 3314 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y omite el art. 3° y 4° de la misma⁷⁵⁴. De esa manera, se condicionó el empleo del instrumento militar argentino sólo para enfrentar una “agresión militar estatal externa”, desnaturalizando, en nuestra opinión y pese al antecedente legal en la materia, el espíritu plasmado en la Ley de Defensa

⁷⁵³ Un grupo de Expertos de diferentes gobiernos elevó al Secretario General de la ONU el informe A/40/553 del 19 de julio de 1985 llamado: “Comprehensive Study of Concepts of Security” tratando diferentes conceptos sobre seguridad. En el plano nacional, el Libro Blanco de la Defensa Nacional (1999) referencia el análisis de la ONU.

⁷⁵⁴ Art 3° “el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos”. Art 4°, que “la enumeración de los actos mencionados anteriormente no es exhaustiva y el Consejo de Seguridad podrá determinar qué otros actos constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de la Carta”



Nacional y los compromisos internacionales⁷⁵⁵ y que vació de funciones y recursos a las fuerzas armadas. Entendemos que este hecho generó el renunciamiento de la vigilancia militar del escenario AS. A partir del Dec. 727/2006, la Prefectura Naval, una fuerza de Seguridad, reemplaza a la Armada en el escenario AS. En otras palabras, el Estado pone en manos de una fuerza policial su representación en un ambiente internacional delimitado en la CONVEMAR. Esa situación expuso una debilidad del Estado argentino ante el concierto de las naciones. Algunos especialistas en la materia coinciden en afirmar que las jurisdicciones marítimas más allá de las 12 millas marinas, límite geográfico del mar territorial, no es ámbito de competencia de la seguridad interior.

Mediante el Dec. 1691/2006 se promulga la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las fuerzas armadas. Esta se estructuró desde un diseño de fuerzas concebido bajo el concepto de “seguridad defensiva” (Cheeseman 1989: 22). En ella, los Estados que buscan definir políticas de seguridad no confrontativas (cuando no existen hipótesis de conflicto) conciben a la seguridad defensiva no ofensiva⁷⁵⁶ - para resolver el llamado Dilema de Seguridad -, es decir buscan evitar que el incremento en la seguridad militar del Estado (para que éste se sienta seguro de una amenaza militar externa) no reduzca la seguridad de otro Estado vecino. Para ello resultó indispensable la eliminación de las hipótesis de conflicto, incumpliendo la Ley de Defensa nacional.

Esta administración de gobierno construye un acto discursivo en el seno de la política del que se hace eco el ámbito académico en torno a la teoría de securitización⁷⁵⁷. Se reitera lo expuesto precedentemente cuando abordamos la Teoría de amplificación social de riesgos. Un acto que se reitera de múltiples formas y diversas ocasiones, es un mensaje. A través del mismo, el actor securitizador (el gobierno) señala que algo o alguien representan una amenaza existencial, - el poder militar- para algún objeto que la audiencia considera valioso - la defensa de la democracia -, llamado éste, el objeto referente. Una mirada que reiteramos persiste aún hoy. Argentinos nostálgicos continúan invocando amenazantemente el poder militar de antaño y con frecuencia polemizan mediáticamente respecto de su desmantelamiento. ¿No es tiempo de preguntarnos qué intereses están en juego?

Este mensaje también promueve la desmilitarización del AS, un aspecto que limita la presencia militar argentina en el mar y que posibilita un avance significativo de las cuestiones de seguridad interior por sobre las asignadas a la defensa. Un hecho que es acompañado

⁷⁵⁵ La Declaración sobre Seguridad en las Américas en 2003 expresa “que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”

⁷⁵⁶ El Tratado de las Fuerzas Armadas Convencionales de Europa, celebrado en 1980 y en el que de una manera directa se trató sobre la reducción de armamento y acciones ofensivas de largo alcance y la capacidad de ejecutar ataques sorpresivos por una Fuerza Militar. También, forma de defensa asumida con un mínimo de ofensiva, pero con un máximo de fuerza defensiva (Moller 2002 :7)

⁷⁵⁷ El concepto de securitización puede definirse como el posicionamiento, a través de “actos de habla” o “discursivos” (proferidos usualmente por un líder político), de una situación u actor particular como amenaza a la supervivencia de un objeto referente y que, una vez legitimado por una audiencia relevante, habilita la imposición de medidas de emergencia por fuera de los canales políticos tradicionales (McDonald 2008: 567).



presupuestariamente cuando a partir del año 2008 el presupuesto de seguridad comienza a ser mayor que el de la defensa (fig.6).

Con la globalización, las amenazas han tomado un carácter multidimensional e involucran no solo a ejércitos sino también actores no-estatales. Defensa, Seguridad, Relaciones Exteriores e Inteligencia son indivisibles y en ese marco, el objetivo y razón de ser de cada Estado en su seguridad nacional, preservando el legítimo monopolio de la fuerza. Es válido preguntarnos entonces ¿Que hace a los argentinos tan distintos al resto del mundo que sea necesario convivir con la tajante diferenciación entre la defensa y la seguridad interior? ¿Acaso una cuestión del pasado nos impide abocarnos al trazado de una estrategia de seguridad nacional que privilegie los intereses argentinos? ¿Y de ser así, esa cuestión del pasado, que intereses defiende?

Para algunos analistas Argentina tuvo su Versalles luego de finalizada la batalla de Malvinas (Salbuchi 2012), Encontramos en esta idea el fundamento a las explicaciones del desarme unilateral de las fuerzas armadas argentinas con la deliberada destrucción de la capacidad industrial para la defensa y que consideramos se inicia como consecuencia del reordenamiento de la política exterior instrumentada en los 90. Al embargo de armas y repuestos esenciales para equipos y sistemas para la defensa impuesta por el Reino Unido luego de la batalla de Malvinas y que fuera destructivo para la Armada en particular, hubo de sumársele la cancelación de los proyectos de armamentos ya pagos y en marcha (Submarinos TR-1700, y Destruyores MEKO-360) y la desarticulación de los astilleros. Por caso, el astillero Domeq García, modelo en Sudamérica para la construcción de submarinos bajo licencia alemana fue abandonado, los empleados, muchos de ellos formados en el extranjero, despedidos y, la maquinaria nueva fue vendida al peso como chatarra. Otro astillero emblemático en la construcción de buques de porte, el astillero Río Santiago, entró en una pendiente negativa de productividad que se extiende hasta el presente.

Agregamos al listado, la desarticulación de la Fábrica de Aviones de Córdoba, luego FADEA, la eliminación de la Marina Mercante Nacional (ELMA), el desguace del Proyecto del Misil Cóndor, el desmantelamiento de la casi totalidad de la red ferroviaria nacional etc,. En apretada síntesis, Argentina fue encerrada en su extensión continental, negándosele toda posibilidad de expandir su comercio y vinculación con el exterior o condicionando el transporte de su producción a sus puertos. Aunque resulte paradigmático, cuando muchos invocan cuestiones de soberanía, el abastecimiento de la Isla Grande Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur se materializa mayoritariamente con camiones, quienes además acceden a la misma a través del cruce del estrecho de Magallanes con un ferry... chileno.

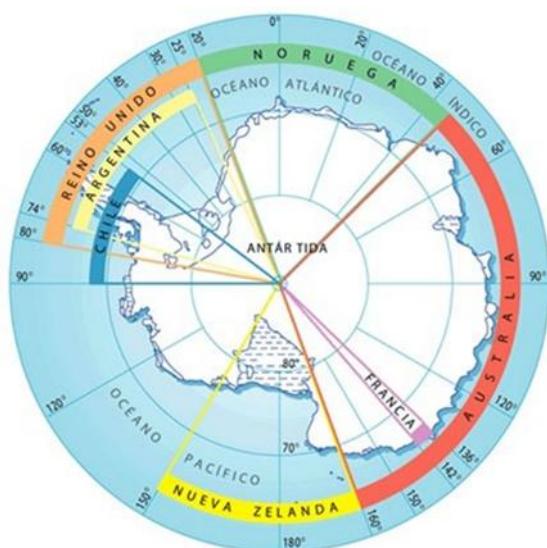
Un fiscal de la Nación lo ha explicado con rigurosa minuciosidad en su lapidario informe - El Problema de la Defensa Nacional - cuando, entre otras cosas, menciona textualmente que (...) “para enfrentar los desafíos actuales y futuros hay que contar con FFAA que posean la



capacidad de afrontarlos y para ello es necesario dotarlas de adiestramiento, material y presupuesto adecuado (...), que la crisis económica no puede ser óbice para el cumplimiento del mandato legal y constitucional (...), que el primer objetivo es llevar en un quinquenio el presupuesto al 1,5 % del PBI, cifra mínima razonable (...), que en apariencia podría parecer que no es el momento de hacerlo, pero nunca ha de serlo sino se toma real magnitud del problema que representa no contar con una defensa nacional acorde al tamaño del país, riqueza y posicionamiento estratégico (...), que sobre la Argentina se ciernen riesgos que no dependen de la voluntad de sus ciudadanos sino de las circunstancias del orbe”.

Concluyendo, la defensa es una cuestión muy seria y así ha sido entendido por el mundo globalizado que dispone de fuerzas armadas como última ratio para garantizar la existencia del Estado y proteger la vida, sus bienes y sus valores. “Ninguna de ellas ha debilitado unilateral y premeditadamente su instrumento de defensa. Este es una herramienta esencial de la política exterior para negociar por los intereses nacionales. Esto implica contar con la capacidad de disuasión, para que la Nación pueda defender sus intereses vitales y decir que NO, cuando deba decir que NO” (Infobae 2019). Caso contrario, habremos de lamentar los renunciamientos de parte de las propias autoridades argentinas quienes proponen limitar la presencia militar en el escenario, una cuestión no contemplada ni en la CONVEMAR ni en los Acuerdos de Madrid firmados a fines de los 80 ⁷⁵⁸.

Y para ello urge que el estamento político argentino, por cuestiones que trascienden la defensa de los intereses nacionales, termine de recelar la subordinación del instrumento militar a la Constitución Nacional. No hemos de olvidar que aun en las funestas condiciones del 2001, éste respaldó el mandato presidencial. Conniventemente muchos olvidan que el último intento de subvertir el orden constitucional se registró en 2017 en las puertas del Congreso nacional cuando intentaron tomar el edificio y que fueron precisamente quienes vestían uniforme, representantes de las instituciones de la república, los que evitaron el hecho.



infobae 2020b)

Argentina que es actor parte del conflicto territorial más antiguo y de mayores dimensiones territoriales del mundo, que es el país más próximo al continente antártico y donde, además, el 65% del objeto del reclamo plasmado en su Constitución son aguas; no ha diseñado una estrategia marítima desde donde construir políticas de Estado que trasciendan las antinomias que nos identifican como Nación. Esta condición Oceanopolítica es esencial para

a Prefectura en aguas de la zona económica exclusiva del Mar
an Bretaña en las islas Malvinas". Palabras del Ministro de Defen-
eforma militar para limitar el accionar de las Fuerzas Armadas "(In-



el progreso y el desarrollo de la Nación, reconociéndonos lo que somos, una nación marítima, fluvial y antártica por historia y presencia. Y es necesario contextualizar con Malvinas tanto desde el plano de la política internacional como el de la domestica nacional, porque sin resolver la Cuestión Malvinas, no habrá futuro antártico favorable para la Nación argentina, donde hay una pretensión de soberanía a futuro, hoy disputada por tres países (ver figura). Es tiempo de pensar geopolíticamente que haremos al momento que las potencias decidan la posible interrupción de facto del Tratado Antártico, caso contrario nuestra descendencia deberá lamentar la pérdida de 3.8 millones de Km²



Ese pueblo argentino tan lleno de contradicciones y opuestos. Que, del olvido del pasado, porque aspira a una obra inédita, abraza a una memoria sin concesiones. Que vive obsesivamente del pasado con el objeto de ordenar y revisar los antecedentes de un comienzo que siempre se posterga. Un pueblo que se pierde demorando los preparativos de una decisión que finalmente no se toma o de un juicio que nunca se cierra y que, por exceso de historia olvida el presente y se vuelve ahistórico; o acaso peor aún, anacrónico. Pero la lección siempre es la misma: una instalación fundamentalista en el pasado nos vuelve sus prisioneros y consecuencia de ello, incapacitados de comprender el presente, condicionamos el futuro (Massuh: 2005).

Posiblemente el diseño de una estrategia marítima consensuada en clave geopolítica y alejada de la ideología empuje a los argentinos a dimensionar el valor de los intereses marítimos nacionales y conlleve la necesidad **de conocerlos, desarrollarlos y protegerlos**. Tal vez dicha estrategia contribuya al trazado de una política de defensa alejada de posturas antinómicas y acorde al siglo XXI, entendiendo definitivamente que no hay causa más convocante ni aglutinante al sentir nacional que la Causa Malvinas. Quizás los argentinos terminemos de comprender que la provincia más grande de la República, merced a la extensión de sus aguas circundantes, es la joven provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y que la defensa es una inversión y no un gasto.

Bibliografía

BARTOLOME. Mariano "La Seguridad Internacional en el Año 10 D.G (después de la Guerra Fría), 1° ed. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval, 1999.



- CHEESEMAN, Graeme, The Applications of the Principles of Non Offensive Defence beyond Europe. Some preliminary Observations, Peace Research Centre, Canberra, 1989.
- DAVÉREDE, Alberto, Pesca depredatoria extranjera de la especie calamar illex argentinus en el Mar Argentino y sus adyacencias, Informe elaborado por IR Consulting & Associated, 2004.
- FRANKS, William, “El servicio secreto británico y la guerra de Malvinas. Informe a la Cámara de los Comunes sobre el conflicto de Malvinas, fundado en el Material de la Comunidad Inglesa de Inteligencia”. Ediciones del Mar Dulce. Buenos Aires, 1985.
- GONZALEZ Julio C. “La Involución Hispanoamericana. De provincias de las Españas a Territorios Tributarios. El Caso Argentino (1711-2010) “– 1 ed –Buenos Aires. Docencia 2010 pág. 23 a 26
- LECHINI, Gladys. Argentina y la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) en Revista Brasileira de Estudios Africanos | Porto Alegre | v. 4, n. 7, Jan./Jun. 2019
- LORENZ, Federico. Combates por la memoria. Huellas de la dictadura en la historia, Buenos Aires, Colección Claves para Todos, Capital intelectual, 2007.
- MOLLER, Bjorn, Non-offensive defense: a brief introduction, Copenhagen Peace Research Institute, Copenhagen, 2002.
- OFFE, Claus, “Contradicciones en el Estado del Bienestar. La separación de forma y contenido en la democracia liberal”, Ed. Alianza, Madrid, 1990
- RATTENBACH, Benjamín: “Informe de la Comisión de Análisis y Evaluación de las responsabilidades en el conflicto del Atlántico Sur”. H. Garetto Editor. Buenos Aires, 2008.

Fuentes Documentales

- Acuerdos de Madrid I y II de 1989 y 1990.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Ley N° 24.543/1995
- Ley de Defensa Nacional N° 23554/1988
- Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24948/1998
- Ley de los Espacios Marítimos N° 23.968/1991
- Ley Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental N° 24.815/1997
- Proyecto de la Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Decreto N° 545/03.

Fuentes Digitales

- GANEAU, Eduardo, (2017)“ La Defensa en la Agenda Nacional” Academia Nacional de Ciencia Morales y Políticas. Tomo XLIV. <https://www.ancmvp.org.ar/user/files/Ganeau.pdf>
- KASPERSON, Roger (1988) The Social Amplification of Risk: A Conceptual Framework <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1539-6924.1988.tb01168.x>
- MASUDA [Jeffrey](#) & Garvin [Theresa](#) (2024) Place, Culture, and the Social Amplification of Risk [Volume26, Issue 2](#) April 2006 pág. 437- 454
- MASSUH, Víctor (2005) en <http://www.lanacion.com.ar/707995-ejercicios-de-introspeccion-ar-entina>
- LERENA Cesar (2012) “Los británicos ya ocupan 1.650.000 Km2: el 73% del territorio marítimo austral”, 12 de abril de 2012, <https://www.elmalvinense.com/smalvi/2012/2154.htm>



----- (2019 a) “Malvinas; Tratado de Madrid - El Versalles argentino”, 01 de abril de 2019, en <https://dossiergeopolitico.com/2019/04/01/tratado-de-madrid-el-versalles-argentino/#-> SALBUCHI, Adrián, (2012). “Argentina, de guerra relámpago por Malvinas a su Tratado de Versalles”, <http://www.asalbuchi.com.ar/2012/04/> (consultado 14/05/ 2012).

Artículos Editoriales

Infobae (2020b) “El gobierno prepara una profunda reforma militar para limitar el accionar de las fuerzas armadas” <https://www.infobae.com/politica/2020/06/30/>



Área temática: Historia Política

“La Influencia de Benjamin Constant en las Constituciones latinoamericanas: los casos de Brasil y México”

Federico Gardi

Fedegardi757@gmail.com

UCA (Pontificia Universidad Católica Argentina)

Resumen

La ponencia se concentra en la teoría del poder neutro presentada por uno de los pensadores más reconocidos de la tradición liberal de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, Benjamin Constant. Con ella, su autor esperaba combatir parte de los errores en los que había caído la Revolución Francesa y contribuir a la estabilidad institucional de Francia. El interés específico del trabajo reside en analizar la recepción de esta propuesta en el escenario latinoamericano, puntualmente en los casos brasileiro (con la constitución de 1824 de don Pedro I) y mexicano (con el proceso constituyente presidido por Sánchez de Tagle en 1836, que culminará en la Constitución de las Siete Leyes). Se examinan los contextos de cada una de estas experiencias, los desafíos que interpellaron a quienes hicieron uso de las ideas de Constant y la implementación de las mismas. Por último, y a modo de conclusión, se presentan algunas reflexiones finales que valoran las experiencias de la teoría del autor en los casos propuestos.

Introducción: Constant y su teoría del poder neutro

La reflexión política de Benjamin Constant no puede comprenderse de forma aislada de los problemas de la Francia posrevolucionaria. Por aquellos años el país vivía una intensa inestabilidad institucional que producía grandes desafíos a la hora de establecer un gobierno libre y perdurable.

Nace en Suiza en 1767, de raíces francesas víctimas del exilio por la persecución religiosa. Durante el Directorio obtiene la nacionalidad francesa y desde París participa escribiendo folletos revolucionarios. Con esto, logra unirse a los círculos más selectos de la época y conocer a grandes figuras como Madame de Staël o el Abad Sieyès.

Obteniendo fama y alguna que otra fortuna, consigue ser miembro del Cuerpo Legislativo y del Tribunado. Pero la vida política cambia con el golpe de Estado del 18 de Brumario y Constant se debe alejar de los asuntos públicos y es obligado a ir al exilio en 1803.

Durante el periodo de la Restauración, Constant regresa al país. Vuelve a sus orígenes diaristas sigue publicando folletos en defensa de la libertad de prensa y del régimen liberal (sancionado en la Carta Constitucional de 1814 de Luis XVIII).

En 1814 Napoleón Bonaparte vuelve al poder. Constant exhorta a los franceses a defender los ideales de 1789 y al Rey de romper con el Antiguo Régimen y aceptar (de una vez por todas) las ideas constitucionales liberales. Napoleón, a quien Constant define como “un Atila, un Gengis-Khan, que emplea los recursos de la civilización para organizar la matanza y administrar el pillaje” (*Juan Álvarez Junco, 1970, p. XXXIII*)⁷⁵⁹ consigue consolidar su poder. Por eso, y entendiendo que no puede realizar ninguna acción de gobierno sin el visto bueno de la burguesía acostumbrada a un régimen liberal, encarga al propio Constant la redacción de un documento que sirva como un adicional de la Carta. El “Acta adicional a las

⁷⁵⁹ Constant, Benjamin (1970) [1806]. Principios de Política. Aguilar.



constituciones del Imperio” o “Benjamina” se firma pero no logra convencer a los burgueses y Bonaparte se queda solo y finalmente es vencido en Waterloo logrando poner fin a la etapa napoleónica que tanta inestabilidad había llevado a Europa.

Bajo este escenario, se lleva a cabo la Segunda Restauración y Constant exige que se mantengan los derechos y las libertades conseguidas durante el régimen bonapartista. Por esas exigencias, y por encontrarse muy ligado a Napoleón en el último periodo, le cuesta su segundo exilio, pero que fue revocado por orden de Luis XVIII. Consigue ser diputado en varias legislaturas y, durante la revolución del 30 y en nombre de Lafayette, muestra su apoyo a Luis Felipe obteniendo la presidencia del Consejo de Estado hasta su muerte en 1830.

Una de las primeras cuestiones a tratar en una de sus principales obras, “Principios de política”, es sobre el concepto de soberanía. Allí Constant critica la soberanía ilimitada y absoluta del pueblo y plantea la importancia de reconocer su naturaleza y definir sus límites y extensión. Así lo explica el propio Constant en los primeros capítulos:

“Cuando se afirma que la soberanía del pueblo es ilimitada, se está creando e introduciendo azarosamente en la sociedad humana un grado de poder demasiado grande que, por sí mismo, constituye un mal, con independencia de quien lo ejerza” (Constant, 1970, p. 8)⁷⁶⁰

Y desde ese punto hay dos vías para poder limitar a la soberanía; la primera es la “fuerza que garantiza todas las verdades reconocidas por la opinión” y la segunda es un buen diseño institucional. Ese buen diseño institucional no se logra solamente con una división de poderes, ya que siempre está la oportunidad de que estos se alíen en la violación de los derechos y libertades de los ciudadanos. En palabras del propio Constant en “Una Constitución para la República de los modernos” afirma:

“Los Ciudadanos, entonces, abandonados indefensos a tan monstruosa coalición, solo obtendrán de la existencia de quienes siguen denominándose representantes suyos el triste privilegio de ser oprimido en nombre de la ley” (Constant, 2013, p.193)⁷⁶¹

Por eso mismo se necesita la creación de un poder aparte que pueda frenar esa “monstruosa coalición” antes de cumplir su cometido. Y allí tenemos el Poder Neutro, que de manera originaria Constant la utiliza tanto para sistemas republicanos como monárquicos.

Dentro del sistema monárquico constitucional deben tener lugar cinco poderes públicos que juntos logren la tan ansiada estabilidad y puedan servir como resortes para el progreso en la sociedad. Entre ellos hay uno que se plantea diferente desde su naturaleza hasta su extensión y formalidad, el Poder Neutro.

El Poder Neutro es una Institución Unipersonal (aunque en sistemas republicanos esta condición cambie a Grupal), Vitalicia y Hereditaria. Esa Institución se puede encontrar en la figura del Jefe del Estado, es decir el Rey. Este Poder en la práctica no gobierna, sino que reina y se encarga de que los demás poderes públicos del Estado no se confieran atribuciones que no le son propias en la Constitución. Por ello el Monarca debe estar por encima de las pasiones humanas, por encima de las agitaciones políticas y su accionar es irresponsable ante la Nación. En él radican todas las defensas para poder sostener el complejo sistema institucional del país y poder defenderlo de manera preservadora, reparadora y no hostil. Debe estar lejos de las agitaciones humanas ya que para llevar a cabo su facultad de manera eficiente debe ser neutral e imparcial. También se debe moderador para poder encontrar el

⁷⁶⁰ Constant, Benjamin (1970) [1806]. Principios de Política. Aguilar.

⁷⁶¹ Constant, Benjamin (2013) [2013]. Una Constitución para la Republica de los modernos. Tecnos.



mejor camino ante las discusiones entre Poderes y así conseguir que todos se apoyen, se entiendan y obren de acuerdo. En capítulo II de “Principios de política” Constant resume muy bien al interés de este poder: “El poder real está en medio, pero encima de los otros cuatro, autoridad, a la vez, superior e intermediaria sin interés en deshacer el equilibrio, sino, al contrario, con el máximo interés en conservarlo”(Constant, 1970, p. 20)⁷⁶²

El vicio de toda las Repúblicas, y algunas Monarquías es el de desarrollar las atribuciones del Poder Regio en los poderes activos de gobierno. Al depositar esta gran facultad en algún poder activo, produce un camino que a la larga lleva al país al despotismo. Si esta facultad reside en el Ejecutivo, tenemos la usurpación que dio lugar al establecimiento de la dictadura Romana, si esta autoridad reside en el Legislativo también habrá despotismo en la Ley como lo hubo en el Parlamento Largo. Por eso lo valioso de la figura del Monarca y el Poder Regio en las monarquías constitucionales que es, según Constant, el mejor sistema para asegurar nuestra libertad y derechos.

Un ejemplo muy usado por el autor en “Principios de política” es el de la Monarquía Inglesa, gran modelo a seguir por todas las grandes figuras liberales. Bajo ese sistema el Rey tiene entre sus facultades su “Derecho de Gracia”, la disolución y el veto a las Asambleas y la destitución del gobierno.

Algo importante a considerar es que el Poder Neutro no puede acaparar la suma de los poderes públicos. No puede ni debe disolver al legislativo y destituir al Gobierno de manera simultánea ya que en su caso el poder quedaría en manos del Monarca. Y de esta manera el poder neutro se corrompería ya que pasaría de reinar a gobernar. Otra cuestión que Constant trata en “Una Constitución para la Republica de los modernos” es el enorme peligro de que el poder preservador se convierta en un segundo poder legislativo, cosa que también lo corrompería ya que pasaría a tener labores activas.

El Gobierno está en manos del poder Ministerial, aquel tiene la tarea del gobierno activo, ya que es el ejecutivo quien formalizar y ejecuta las leyes. Este se debe, desde su juramento, al Rey. Aquellos ministros, a diferencia del Monarca, sí tienen responsabilidad ante la Nación ya que efectivamente gobiernan. En cualquier caso que violen la Constitución, el Monarca les pedirá su dimisión y estos exministros se hacen ciudadanos rasos pero sin violencia ni baños de sangre que eran lo propio cuando estos funcionarios actuaban de manera irresponsable y por esa razón adquieren más poder para defender su posición con miedo a no solo perder su autoridad sino su vida. Y así lo explica Constant, “los ministros tras su destitución, se reintegran a la clase de los demás ciudadanos” (Constant, 1970, p. 24)⁷⁶³.

El Poder Legislativo está ejercido por dos Poderes, el Representativo de la Continuidad y el Representativo de la Opinión. El primero tenía las facultades y naturaleza de una Asamblea hereditaria de corte más aristocrática y su elección era indirecta.

El Segundo, en cambio, debe su naturaleza y funcionamiento a una Asamblea representativa con elección directa de sus miembros. Ambos poderes eran los encargados de llevar a cabo el proceso de creación y reforma de las leyes.

Y, por último, tenemos al Poder Judicial que era el encargado de utilizar las leyes creadas por ambos poderes representativos (de continuidad y de opinión) para poder aplicarlos a casos particulares y, así, impartir justicia.

Una vez que ya se encuentra explicada la teoría del Poder Regio en la filosofía política de Constant podemos, por fin, llegar a su aplicación en la región latinoamericana. Aunque hay

⁷⁶² Constant, Benjamin (1970) [1806]. Principios de Política. Aguilar.

⁷⁶³ Constant, Benjamin (1970) [1806] Principios de Política. Aguilar.



múltiples países que han desarrollado en sus respectivos textos constitucionales las ideas de Constant se explicaran en esta ponencia dos casos específicos que, a mi criterio, fueron los más completos a la hora de llevarlos de la teoría a la práctica.

Estos dos casos son elegidos por la gran variedad de fuentes y autores que han suscitado. Pero también porque son casos que reflejan dos tipos de Poder Moderador/Regio/Neutro. Uno de ellos, que va a ser el primero a desarrollar, va a estar definido como Unipersonal (igual a la teoría clásica de Poder Regio en Constant) y el otro va sufrir la modificación de una de sus principales características ya que va a ser de ámbito Grupal.

Aunque los principales autores planteen a estas experiencias como “fallidas”, veremos más adelante que esa condición aunque simple en su decir no refleja la totalidad de las experiencias ni de aquellos países ni de sus referentes de época pero es algo desarrollar al finalizar esta ponencia.

Primeramente se debe tener en cuenta, así como lo hecho con el autor, un breve contexto sociopolítico de estos países para poder entender mucho mejor el porqué de la aplicación de las ideas de Constant allí.

Caso Brasileiro: La Constitución de 1824

Para hablar del caso brasileiro hay que situarse en 1820 en Oporto, Portugal. Allí tuvo lugar la revolución liberal que hizo estallar los cimientos de la aun estable pero cuestionada Monarquía Absoluta portuguesa. Un grupo de burgueses junto a grupos universitarios iniciaron una revolución que llegaría a exigir al Rey Juan VI su vuelta al país desde Brasil y la instauración de unas Cortes Generales y un texto constitucional inspirado en la Constitución Española de Cádiz.

Entre sus causas podemos observar el malestar de los políticos portugueses a que la Corte Imperial siguiera en Brasil desde 1808 y no vuelva al continente luego del fin de la ocupación napoleónica, la influencia de los británicos en las políticas del Imperio y el fin del monopolio comercial que mantenía Portugal con sus colonias.

Con la atención puesta en solucionar estos conflictos, que incluso había quienes pedían el fin de la figura del Monarca, Juan VI tuvo que ir con su Corte al continente. Dejando en Brasil a su hijo y heredero al trono, Pedro I. Pero aunque la Revolución liberal de Oporto y sus consecuencias no duraron mucho, ya que en 1823 se volvería a adoptar el sistema absolutista, en Brasil fue enormemente influyente para su proceso emancipador.

Durante la vigencia de las Cortes Generales en 1821 se firman varios decretos que ponían fin a la soberanía del Brasil dentro del Imperio. Primero Brasil volvía a la categoría de “colonia” (paso de ser un Reino jurídico al trato colonial), luego se puso fin a todo el sistema judicial autónomo del país y volvía a la vieja tradición de que todo asunto judicial sea tratado por un portugués y, el último de los decretos fue la exigencia por Ley de que el Príncipe heredero comparezca ante las Cortes en el viejo continente. Esto último fue la gota que rebalsó el vaso ya que militares, políticos y comerciantes presentaron una carta abierta al Príncipe para que desobedeciera la orden. Y en ese momento se produce el primer corte con la metrópoli con el pronunciamiento de Pedro I y el rechazo a la orden de las Cortes, el “Eu fico” [Yo me quedaré].

Luego de esa primera desobediencia y con una fuerte influencia de grupos británicos, Pedro I convoca una Asamblea Constituyente con su Gobierno Interino. Pero antes de realizar cualquier acción de gobierno las Cortes declaran ilegítimas a esa Asamblea y al Príncipe en desacato, y le exige su comparecencia. Esto fue el comienzo de famoso: “Grito de Ipiranga” en donde el Príncipe gritó con su espada desenvainada “Patria o Muerte”.



En marzo de 1824, los conflictos que suscitaron la Independencia habían terminado y Brasil y Portugal firmarían, con mediación británica, la paz y la instauración de relaciones diplomáticas. Luego de la finalización de la guerra, Pedro I, ya investido como Emperador, convocaría a un Consejo de Estado integrado por diez miembros que serían vitalicios. Y allí solicitaría la creación de una Carta Constitucional de derechos y libertades que él le daría a su pueblo.

En palabras de Isabel Lustosa, gran historiadora del periodo imperial en Brasil, aunque la Constitución: “era bastante liberal, los actos de gobiernos eran orientados por principios retrógrados” (Lustosa, 2006, p. 106)⁷⁶⁴. Algo que explicara las grandes fallas de esta constitución en el futuro.

¿Pero cómo era esta Constitución? Tenía fuertes inspiraciones en la Carta Constitucional y en la Benjamina. En ella establecía 4 poderes del Imperio, un Moderador, Judicial, Legislativo y Ejecutivo.

El Primero de ellos estaba amparado en el artículo 98 y establecía:

“el Poder Moderador es la llave de toda la organización política, y es delegado exclusivamente al Emperador, como Jefe Supremo de la Nación y su Primer Representante, para que incesantemente vele sobre el mantenimiento de la Independencia, equilibrio y armonía de los demás Poderes Políticos”⁷⁶⁵.

Luego de esta denominación a la figura del Monarca como “Jefe Supremo de la Nación” y “la llave de toda la organización política” vemos como la visión de Constant se estaba diluyendo en el texto constitucional. Ya que aunque se deba moderador y neutral, el Monarca se atribuía la mayoría del poder político.

Después la Constitución atribuía la inviolabilidad de la persona imperial y sus funciones en la vida política del nuevo Imperio. Entre ellas, Francisco Barroso resume y sintetiza en su Tesis de grado las funciones del Monarca:

“la nominación de los senadores vitalicios, la convocatoria a sesiones extraordinarias del congreso, la sanción (o el veto) de los decretos y resoluciones del mismo congreso, la aprobación o suspensión de los decretos de las asambleas provinciales, la disolución de la cámara de diputados, la nominación y remoción de los ministros de estado, el derecho de gracia y de amnistía. Además, en el ejercicio de todas estas funciones, menos en la relativa a los ministros de estado, el Emperador debía escuchar la opinión de su Consejo de Estado según establecía el artículo 142” (Barroso, 2004, p. 72)⁷⁶⁶.

Una vez sancionada esta Constitución, con solo la propia vida política del país, demostró que el Emperador no utilizaba los consejos de Constant en sus escritos. En otras palabras el monarca utilizaba su figura como Poder Moderador para concentrar la amplia parte del poder político en el país y fortalecer un Poder central fuerte. En palabras de Barroso “no había sido más que una excusa para que el Emperador abusara sus facultades constitucionales so pretexto de garantizar el orden y la estabilidad” (Barroso, 2004, p. 75)⁷⁶⁷.

Por lo tanto no era ni Moderador ni Neutral ni era un poder pasivo de gobierno ya que el Emperador gobernaba de manera activa en las políticas gubernamentales. Tampoco demostraba de manera tajante, como así lo abanderaba Constant, la diferencia entre el

⁷⁶⁴ Lustosa, Isabel (2006). D. Pedro I. Companhia das Letras.

⁷⁶⁵ “Constituição política do imperio do Brasil” (1824). Artículo 98.

⁷⁶⁶ Barroso, Francisco (2004). El Poder Moderador en América Latina. Centro de investigación y docencia económicas.

⁷⁶⁷ Barroso, Francisco (2004). El Poder Moderador en América Latina. Centro de investigación y docencia económicas.



Ejecutivo y el Neutro. Ya que la irresponsabilidad del Monarca no tenía cabida en la joven organización imperial brasileña.

El reinado de Pedro I no iba a ser caracterizado por justamente su estabilidad. El Brasil de la década del 20 estuvo lleno de inconvenientes de distintos tipos: conflictos armados con otros estados, conflictos internos con caudillos y comerciantes y una nueva generación política que no veía con buenos ojos al Poder Moderador ni en el Emperador ni en su Consejo de Estado. Por todos estos inconvenientes Pedro I presenta su abdicación en favor de su hijo, Pedro II, y se retira a Portugal.

En 1831 se conforma un Consejo de Regencia hasta que las Cortes declaren la mayoría de edad del joven Emperador. Es en este periodo que se da lugar a la primera reforma a la Constitución, la eliminación del Consejo de Estado. Órgano que los conservadores veían como el culpable de todos los problemas del primer reinado y que, luego de su derogación, creían extirpar al Poder Moderador del sistema político del país.

En 1841, las Cortes coronan a Pedro II como Emperador con todas sus funciones y la primera acción de gobierno es la derogación de la última reforma constitucional y la vuelta del Consejo de Estado. Aunque teniendo todas las instituciones y poderes que su padre tuvo, el joven Pedro II fue mucho más prudente y moderador en su accionar político. Y esto se puede observar con que durante la década de los 40 y 50 fueron caracterizados como los más estables en años. El Emperador jugó un papel de verdadero guardián del edificio constitucional y abogó por una conciliación entre los principales partidos políticos (el Partido Conservador y el Partido Liberal) en pugna.

El inconveniente principal de las décadas venideras fue la propia maduración del sistema político brasileño. Ya que con la propia estabilidad trajo consigo otros problemas y el interés de la clase política de ir a un sistema parlamentario en donde los ministros tengan responsabilidad ante la nación y sus representantes.

Mientras estos son los principales debates políticos en las décadas de los 60 y 70 el país vuelve a sufrir revoluciones y pronto Pedro II debe utilizar su poder para garantizar el orden y la vigencia del equilibrio constitucional. Utiliza en exceso este Poder Moderador y aumenta de manera drástica las atribuciones del Ejecutivo y las de su persona, algo que no tuvo el visto bueno de la clase política. Y finalmente el sistema totalmente desgastado hizo ver al Poder Moderador como una institución opresora de los derechos cívicos cuando en la teoría debería ser todo lo contrario. Dando paso a más inestabilidad y a la instauración, finalmente en la década del 90, de una República Federal de corte presidencialista liberal.

A manera de conclusión sobre la experiencia brasileña, me gustaría compartir las palabras del Lic. Barroso en su tesis:

“Sería absurdo decir que el mal diseño del poder moderador brasileño fue lo que causó la caída de la monarquía casi setenta años después de su creación, pero sin lugar a dudas jugó un papel importante en la incapacidad del sistema para adaptarse a las necesidades de un Brasil que comenzaba a experimentar los efectos de la revolución industrial y los avances tecnológicos de finales del siglo XIX” (Barroso, 2004, 81)⁷⁶⁸

Caso Mexicano: La Constitución de 1836

⁷⁶⁸ Barroso, Francisco (2004). El Poder Moderador en América Latina. Centro de investigación y docencia económicas.



Para hablar de la experiencia mexicana tenemos que situarnos en el México Independiente. El país había tenido varias experiencias de autogobierno y diversos funcionarios trataron de organizar un país que lejos de poder hacerlo dificultaban los proyectos venideros de organización nacional. También se podía llegar a observar el debate en torno a que sistema adoptar, el federal o el unitario (mismo debate que tuvieron la amplia mayoría de las ex colonias españolas en América). Para que tengamos dimensión de estas experiencias de gobierno autónomo, solo durante el siglo XIX en México hubo 8 periodos políticos que los historiadores han conformado. Estos periodos agrupan 8 sistemas y proyectos de organización nacional diferentes. Entre ellos están; el Primer Imperio Mexicano, la Primera República Federal, la República Centralista, la Segunda República Federal, el Segundo Imperio Mexicano, la República Restaurada y el “Porfiriato” que duraría hasta la primera década del siglo XX. Todos plagados de inestabilidad, levantamientos militares, secesiones de territorios nacionales, bloqueos económicos, dos invasiones de potencias extranjeras y la ocupación de la CDMX y sus instituciones por tropas estadounidenses.

Luego de la caída de la Primera República Federal, los conservadores se hicieron con el poder. En palabras de Emilio O. Rabasa: “El constante caos generado por los militares y eclesiásticos, desprestigió el régimen federal, encaminando a la república al constitucionalismo centralista” (Rabasa, 2017)⁷⁶⁹.

En 1835 se juramentó la VI Legislatura y el Congreso se autodenomino Constituyente. Allí se inició los debates para la conformación de la “Constitución de las Siete Leyes” teniendo como protagonistas a Francisco Manuel Sánchez de Tagle presidiendo el debate constitucional.

Sánchez de Tagle había sido abogado y simpatizante con las fuerzas secesionistas durante el periodo emancipador. Impartió clases de filosofía en varias instituciones y había tenido varios cargos en la administración pública. Fue miembro de la Suprema Junta Provisional Gubernativa durante el primer Imperio Mexicano y también gobernador interino del Estado de México. También se interesó por el periodismo participando en el desarrollo y redacción de varios periódicos como articulador.

Esta Constitución daba al país la que se creía que era la solución al problema de la inestabilidad. Creaba un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador que tenía la tarea de controlar a los demás poderes públicos y podía funcionar de árbitro ante discusiones entre ramas de gobierno. Durante el debate constitucional Sánchez de Tagle defendió la necesidad de este cuarto poder amparándose en la teoría política de Constant, y Barroso lo explica de la siguiente manera:

“[En el discurso se] reconocía el valor de la separación de poderes así como su incapacidad para mantener al ejecutivo y al legislativo separados y cooperando en el terreno práctico. Pero atribuía esta incapacidad no a la teoría en sí misma sino a la situación política de México caracterizada por una ciudadanía inmadura y un estado de constantes pronunciamientos y revoluciones” (Barroso, 2004, p. 82)⁷⁷⁰.

Por esa razón Sánchez de Tagle exponía que un sistema de “frenos y contrapesos” no tenía cabida en el sistema político mexicano de entonces, porque para lograrlo debería haber paz, que aún no tenía lugar debido a cantidad de conflictos internos, y costumbre política, que

⁷⁶⁹ Rabasa, Emilio (2017). #RumboAlCentenario: La República centralista. Gobierno de México.

<https://www.gob.mx/agn/articulos/rumboalcentenario-la-republica-centralista-las-constituciones-de-1834-y-1843?idiom=es#:~:text=%E2%80%9CEl%20constante%20caos%20generado%20por,impulsadas%20por%20Valent%C3%ADn%20G%C3%B3mez%20Far%C3%ADas>.

⁷⁷⁰ Barroso, Francisco (2004). El Poder Moderador en América Latina. Centro de investigación y docencia económicas.



tampoco se había logrado. Por eso la importancia que radicaba en el Supremo Poder, porque serviría para formar costumbre por el hábito político y lograría, mediante estabilidad, la tan ansiada paz.

Pero aunque este Cuarto Poder tenía las mismas atribuciones, o muy similares, del Poder Neutro que abogaba Constant en “Principios de Política” el Congreso decidió sumarle otra facultad más. El SPC era, además de árbitro y guardián del edificio constitucional, un “Oráculo Social”. Barroso lo expresa de esta forma la curiosa facultad del cuarto poder mexicano:

“Así pues, siguiendo la misma lógica que el Emperador de Brasil y que Bolívar, para resolver el problema de los caudillos, sus planes y sus rebeliones, Tagle y compañía otorgaron al Supremo Poder Conservador la capacidad de identificar o definir la voluntad nacional; una facultad completamente innovadora que además constituía la única facultad de emergencia contemplada en la constitución de 1836” (Barroso, 2004, p. 85)⁷⁷¹.

Una vez sancionada la Constitución el Supremo Poder Conservador es establecido con cinco miembros, todos ex funcionarios de alto rango de experiencias de gobierno pasados. Las primeras actividades que tuvo fueron de ámbito ordinario. Pero con el pasar del tiempo y los levantamientos que estaban en aumento tuvo que hacer uso de sus facultades. Entre algunos inconvenientes del momento se pueden mencionar la secesión de Zacatecas, la Independencia de Texas y Yucatán, las rebeliones en Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Tabasco (todos levantamientos de las fuerzas federales que se negaban aceptar la vigencia de una Constitución unitaria).

El problema fue que las declaraciones de “voluntad nacional” eran, en su gran mayoría, para legalizar las violaciones a la constitución. Desde autorización al Presidente para enviar una reforma constitucional (algo prohibido antes del plazo de los primer siete años) hasta la disolución de cámaras representativas provinciales.

Y con esas últimas medidas la Institución que tenía a su cargo el cuidado del texto constitucional se convirtió, debido a las urgencias del momento y a presiones políticas, en una mera oficina gubernamental que tenía el Presidente de la Republica y el Congreso para legalizar cada violación a la Constitución.

Finalmente, el 5 de octubre de 1840, se firmarían los Acuerdos de la Presa de Estanzuela entre Anastasio Bustamante y Antonio López de Santa Anna estableciendo el fin de la Constitución de 1836 y el final de la experiencia del cuarto poder en el país.

Barroso narra, a manera de conclusión de esta experiencia, si el Supremo Poder Conservador se le puede adjudicar el fracaso de la Constitución de 1836 de la siguiente manera:

“Es difícil atribuir directamente al Conservador el fracaso de la constitución de 1836, pues las circunstancias en que ésta tuvo que operar fueron particularmente difíciles. Sin embargo, la extendida desconfianza en el Conservador, derivada en buena medida de su novedad, y el hecho de que éste fuera considerado como el principal instrumento de la constitución, no ayudaron a que ésta se consolidara”(Barroso, 2004, p. 89)⁷⁷².

⁷⁷¹ Barroso, Francisco (2004). El Poder Moderador en América Latina. Centro de investigación y docencia económicas.

⁷⁷² Barroso, Francisco (2004). El Poder Moderador en América Latina. Centro de investigación y docencia económicas.



Conclusiones Finales

Ya habiendo desarrollado en esta ponencia tanto al autor y su teoría como su aplicación e influencia en la región latinoamericana propongo definir una serie de conclusiones finales que puedan dar un cierre.

Las experiencias latinoamericanas del Poder Moderador pueden decirnos varias cosas de la Región en esos momentos. Lo primero que se debe decir es la inexperiencia política que sufría la región en aquellos años, eso es importante para llegar a entender la inestabilidad, la poca o nula comprensión del rol de las instituciones y la pobre preparación de las clases dirigentes (hecho que se puede observar en las distintas crisis políticas). Algo que es explicado por los pocos años como países independientes y soberanos ya que hace pocas décadas atrás todavía mantenían lazos coloniales.

Lo segundo a tratar es la cuestión de los protagonistas de cada experiencia. Hay algunos autores que establecen que Pedro I o Sánchez de Tagle no comprendieron de forma eficiente las ideas de Constant. Pero una vez estudiado el periodo histórico y los problemas que se desarrollaron no creo que ambos personajes hayan “fallado” por leer mal o no leer suficiente al autor o su teoría. Aquellos personajes intentaron, sin éxito y utilizando las ideas de Constant, dar solución a los problemas de sus respectivos países. Por las implicaciones del momento y a tensiones políticas no pudieron realizarlo, por culpa de los acontecimientos locales y no, solamente, por su propio accionar como se le adjudica.

Finalizando la ponencia, y aunque el poder moderador haya fallado en esos países, aún hay algunos vestigios en el sistema político brasileño pero (para el caso mexicano) aún es materia de debate entre historiadores.

Por un lado se encuentra el pensamiento de Emilio O. Rabasa, que expone el consenso de la historiografía mexicana del siglo XX y en donde no solo se dice que no quedó nada del Poder Neutro en la actualidad sino que no contribuyó para nada en la historia constitucional del país, así lo dice en una de sus obras: “inútil examinar las Constituciones absolutamente ilegítimas y extravagantes de 1836 y 1843, que no tienen interés para nuestro Derecho constitucional ni por las teorías ni por su aplicación”(Rabasa, 2002, p. 33)⁷⁷³.

Pero por el otro lado, se puede observar lo que expone Catherine Andrews que analiza la importancia de la experiencia del texto constitucional de 1836 de la siguiente manera:

“las Siete Leyes tuvieron un gran impacto en el desarrollo del pensamiento liberal-federal que dio pie tanto al Acta de Reforma de 1847 como a la Constitución de 1857. Los debates en torno a la Constitución de 1836 y a su reforma dirigieron en muchos sentidos la discusión posterior, sobre todo en la cuestión del control constitucional, así como en el tema de la representación.”(Andrews, 2019, Consideraciones Finales)⁷⁷⁴.

Bibliografía:

- Constant, Benjamin (1970) [1806]. Principios de Política. Aguilar.
- Constant, Benjamin (2013) [2013]. Una Constitución para la República de los modernos. Tecnos.
- Lustosa, Isabel (2006). D. Pedro I. Companhia das Letras.

⁷⁷³ Rabasa, Emilio (2002). La Constitución y la dictadura. Conaculta.

⁷⁷⁴ Andrews, Catherine (2019). El legado de las siete leyes: una reevaluación de las aportaciones del constitucionalismo centralista a la historia constitucional mexicana. Historia Mexicana.



- Constituição política do imperio do Brasil” (1824). Artículo 98.
- Barroso, Francisco (2004). El Poder Moderador en América Latina. Centro de investigación y docencia económicas.
- Rabasa, Emilio (2017). #RumboAlCentenario: La República centralista. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/agn/articulos/rumboalcentenario-la-republica-centralista-las-constituciones-de-1834-y-1843?idiom=es#:~:text=%E2%80%9CEl%20constante%20caos%20generado%20por,impulsadas%20por%20Valent%C3%ADn%20G%C3%B3mez%20Far%C3%ADas.>
- Rabasa, Emilio (2002). La Constitución y la dictadura. Conaculta.
- Andrwes, Catherine (2019). El legado de las siete leyes: una reevaluación de las aportaciones del constitucionalismo centralista a la historia constitucional mexicana. Historia Mexicana.



Polimúsica: Música y política en los tiempos de la última dictadura cívico militar argentina

Ariana Lima

Escuela de Arte Liliana Grinberg
ariailin.2000@gmail.com

Hernán Caruso

Facultad de Ciencia Política y RRH (UNR)
hernanc230@gmail.com

Resumen:

En esta ponencia nos proponemos desde una perspectiva interdisciplinaria que parta del diálogo de saberes, realizar una aproximación a los años de la última dictadura cívico militar en Argentina. En particular nos preguntamos: ¿Por qué este nefasto gobierno buscó desterrar el pensamiento crítico de la cultura popular? ¿Realmente se trataba de una manera más de asegurar la obediencia al régimen autoritario o tenía otras motivaciones más vinculadas a los verdaderos objetivos del proceso de reorganización nacional? Comenzaremos la investigación describiendo la llegada al poder de las Fuerzas Armadas y su clausura de la sociedad civil, ejecutada por distintos medios, entre los que se incluyen el terrorismo de Estado. Luego describiremos el proceso de censura y persecución cruelmente implementado sobre el mundo de la cultura, enfocándonos en la música. Para concluir observaremos el resurgimiento de la sociedad civil y el papel que podrían haber jugado en el camino de la recuperación democrática los artistas que volvieron del exilio.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Introducción

El 24 de marzo de 1976 comienza una etapa oscura de la historia argentina. Mediante un golpe de Estado, “una vez más, las Fuerzas Armadas se constituían en actores políticos directos de la vida nacional” (Quiroga, 2005, p. 1). Sin embargo, este golpe cívico militar se distinguió particularmente de los anteriores, por implementar de manera inédita el terrorismo de Estado, clausurando los espacios públicos de la sociedad civil, infundiendo miedo y terror en el conjunto del pueblo. Esta estrategia incluyó entre otras cosas, la censura y persecución de músicos importantes de la época, que en muchos casos se vieron obligados a marchar al exilio. En esta ponencia nos proponemos, sustentándonos en fuentes secundarias, desde una perspectiva interdisciplinaria que reconozca la importancia del diálogo de saberes, realizar una aproximación a los años de la última dictadura argentina. En particular nos preguntamos: ¿Por qué este nefasto gobierno buscó desterrar el pensamiento crítico de la cultura popular? ¿Realmente se trataba de una manera más de asegurar la obediencia al régimen autoritario o tenía otras motivaciones más vinculadas a los verdaderos objetivos del proceso de reorganización nacional? Comenzaremos la investigación describiendo la llegada al poder de las Fuerzas Armadas y su clausura de la sociedad civil, ejecutada por distintos medios, entre los que se incluyen el terrorismo de Estado. Luego, describiremos el proceso de censura y persecución cruelmente implementado sobre el mundo de la cultura, enfocándonos en la música. Para concluir observaremos el resurgimiento de la sociedad civil y el papel que podrían haber jugado en el proceso de recuperación democrática los artistas que volvieron del exilio.

¿Qué pasó el 24 de marzo de 1976?

El año 1976 marcó un punto de quiebre en la historia argentina reciente. Las Fuerzas Armadas expulsaron del gobierno constitucional al partido Peronista encabezado por María Estela Martínez tras la muerte de Perón; gobierno elegido democráticamente tres años atrás con el apoyo masivo del 49,5 por ciento de los votos. No obstante, la mayoría de los argentinos no ofreció resistencia. La ciudadanía parecía no defender la democracia (Quiroga, 2005, p. 1), desconociendo o subestimando el peligro que se avecinaba. La insurrección castrense, “se constituyó como una dictadura institucional –de todo el cuerpo de las Fuerzas Armadas (...) [que de esta forma] se erigían como la autoridad unívoca que ostentaba el monopolio de toda decisión política” (Benítez y Mónaco, 2007). Cabe destacar que el “término [del mandato de Isabel] estaba señalado por elecciones convocadas para nueve meses más tarde” (Walsh, 1977). Por entonces la región Suramericana se encontraba surcada por dictaduras militares. Fue en este contexto que se desarrolló el plan cóndor, nombre que tuvo la coordinación entre las autoridades de facto de la tortura, persecución y muerte a escala regional. Por su parte, el terrorismo de Estado argentino se materializó en los centros clandestinos de detención, que repartidos a lo largo y ancho del país implementaban el plan sistemático de tortura y desaparición; “según la Dirección Nacional de Sitios y Espacios de Memoria, al año 2023 se lograron identificar aproximadamente 800” (Biblioteca Obispo Angelelli - Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti, mayo 2023). Hoy se calculan en treinta mil las personas desaparecidas, lo que marca una diferencia inaudita con respecto a las otras dictaduras llevadas a cabo en los países vecinos. Por ejemplo, para 2015, según la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (2015) “Brasil, que dejó un total de 135 víctimas, Uruguay con 33 víctimas allí y otras 111 en la Argentina, y Chile con 1.000” (p. 12). Cuestión, que en palabras de Águila (2024) coloca a esta “dictadura en una lista de regímenes autoritarios (...) que perpetraron procesos de exterminio masivo por motivos



político-ideológicos, étnicos, religiosos o de cualquier otro signo, en la línea de las principales masacres del siglo XX” (p.9).

Son muchas las hipótesis que buscan explicar las causas que desembocaron en el golpe de Estado. Por un lado, debemos reconocer “la importancia de elementos como la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, la influencia de las doctrinas contrainsurgentes de matriz francesa o estadounidense o de las ideas neoliberales” (Águila, 2024, p. 11). Sin embargo también hay que tener presente las cuestiones internas a la propia situación argentina. Según Águila (2024) “existe un amplio acuerdo en que el golpe tuvo su génesis en el contexto de la crisis política, social y económica que se desplegó y profundizó en los últimos tramos del gobierno peronista” (p. 11). Como afirma Quiroga (2005) los sucesos previos fueron llevando a una “trágica tendencia a la disolución institucional: un movimiento obrero replegado desde fines de 1975, los partidos políticos enredados en su debilidad y la mayoría social expectante ante el juego alternativo del poder militar” (p. 2). De esta manera, según Águila (2024) podemos entender sus causas analizando “la debilidad de las instituciones democráticas, el pretorianismo y la centralidad del actor militar y, en términos más coyunturales, analizando la crisis de hegemonía y/o la crisis de representatividad de los partidos políticos” (p. 11).

Más allá de eso, consideramos que es fundamental comprender esta etapa histórica como una “revancha clasista”, mediante la cual los sectores dominantes liquidaron, en alianza con las Fuerzas Armadas, las experiencias de lucha y movilización de los trabajadores, reduciendo al mínimo su autonomía de clase obrera y de sus organizaciones. La alianza cívico militar, impuso a sangre y fuego el poder del capital sobre el trabajo (Águila, 2024, p. 12). Imposición en la que también se rearticuló una nueva configuración del bloque histórico dominante. La política económica de la dictadura cívico militar, como afirma Basualdo (2006) “implicó un cambio en el régimen social de acumulación, dejando atrás la industrialización basada en la sustitución de importaciones” (p. 127). Así, en esta situación, podemos encontrar a la Ley de Entidades Financieras como asunto indispensable. Esta norma marcó un punto de quiebre en el modelo productivo industrial mercado internista desarrollado desde la crisis de principios de 1930, plasmando por ley la derrota de los sectores productivos ante las finanzas y el capital concentrado. En palabras de Formento y Dierckxsens (01 septiembre 2020) esta norma “no solo consolida al poder financiero por sobre la producción real, sino que subordina y consolida a un conjunto de grupos económicos locales que se desnacionalizan no solo en lo económico, sino también en lo político, cultural y estratégico”. Como sostiene Duhalde (2016) la etapa dictatorial implicó “la concentración del capital en las grandes empresas, la liquidación de los sectores empresarios industriales en beneficio de los representantes del capital financiero y el desmantelamiento del Estado subordinado a los grandes consorcios internacionales” (p. 16).

Por otro lado, tengamos presente que como escribió Walsh (1977). la Junta Militar gobernó “prohibiendo los partidos, interviniendo los sindicatos, amordazando la prensa e implantando el terror más profundo que ha conocido la sociedad argentina”. Lo cual, nos habla de “la centralidad política, ideológica y estratégica que tuvo la represión para las Fuerzas Armadas y en la estructuración y el desarrollo del régimen militar” (Águila, 2024, p. 15). Por eso fue, que el gobierno militar implementó autoritariamente la clausura de la sociedad civil. Como lo rememoran Benítez y Mónaco (2007) “se suprimieron las libertades públicas de los ciudadanos, permaneció activo el estado de sitio, instituido por el gobierno anterior, y se promulgó la pena de muerte para las acciones contra la patria –que nunca llegó a aplicarse-”. Esto último, estuvo vinculado con la metodología de clandestinidad, con la que las FFAA llevaron adelante el terrorismo de Estado. Además de las 30000 personas detenidas



desaparecidas, según la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (2015) “hubo decenas de miles que pasaron por las cárceles o centros clandestinos y otros tantos tuvieron que escapar del país” (p. 13).

En este marco, tras tomar posesión del ejecutivo y escudados en el estado de sitio, las Fuerzas Armadas exigieron a todos los habitantes, abstenerse de realizar reuniones en la vía pública, enfatizando que toda manifestación callejera sería severamente reprimida (Comunicado n.º 2, 1976, como se citó en Águila, 2024, p. 38). Así mismo, “se dispuso la disolución de todos los partidos políticos y se estableció el cese inmediato de toda acción política. Se determinó, también, la disolución de cualquier tipo actividad gremial de trabajadores, empresarios y profesionales” (Benítez y Mónaco, 2007). Dado que “un objetivo fundamental y directo fue la abrogación de todos los derechos constitucionales: la libertad de expresión, de reunión, de asociarse con fines útiles, la de prensa, el derecho al debido proceso, entre otros” (Duhalde, 2016, p. 265).

De esta manera, fue que se desarrolló lo que Duhalde (2016) llama el Estado terrorista argentino. El mismo se caracterizó por “una doble faz de actuación de sus aparatos coercitivos: una pública y sometida a las leyes y otra clandestina, al margen de toda legalidad formal, con el crimen masivo y el terror como método” (Duhalde, 2016, p. 14). Subrayemos que, como expresan Benítez y Mónaco (2007) el pueblo argentino era el verdadero objetivo del terror. Siguiendo a Juan Corradi, estos autores sostienen que la violencia estatal no solo buscaba controlar, sino también transformar a los actores sociales inculcando una cultura atravesada por el miedo y la sospecha. “La crisis que atravesaba el país, sostenían los comandantes, era total y las soluciones debían tener también un carácter integral, político, social, económico, moral y, asimismo, militar” (Águila, 2024, p. 24). Sobre este último punto, vale la pena mencionar que las organizaciones armadas revolucionarias, las que según los militares y los sectores civiles defensores del régimen habían sido el principal motivo para la toma del poder, estaban claramente debilitadas para marzo de 1976 (Duhalde, 2016, p. 17). En contraposición con eso, como afirma Quiroga (2005) encontramos a las Fuerzas Armadas jugando “un rol protagónico en la reestructuración del Estado y la sociedad, buscando configurar un nuevo sistema de dominación autoritaria” (p. 5). Es por eso que “ese terror se dirigió hacia las víctimas tanto como hacia toda la población a través de un efecto “expansivo”, con el objetivo de imponer determinados comportamientos y producir la desarticulación del conjunto de la sociedad” (Duhalde, 2016, como se citó en Águila, 2015).

Censura cultural y exilio

Habiendo realizado una breve descripción del golpe de Estado y de la dictadura cívico militar, nos introduciremos en la persecución y censura cultural de aquella época. Como vimos anteriormente, la dictadura “pretendía poner en marcha un plan de reforma económica y de disciplinamiento social” ((Quiroga, 2005, p. 4), para lo cual la censura fue parte de su macabra estrategia. Para Niccolini (24 marzo 2021) “el plan de la Junta Militar era claro: controlar la libertad de expresión a fin de impedir la difusión de opiniones contrarias al orden establecido”. Tengamos presente que, como afirman Delgado, Merbilhúa y otras (S.F.) debemos “reconocer el carácter formativo y no de mera reproducción de la ideología dominante que tiene la cultura dentro de un proceso social”. Por eso, “lógicamente, los artistas musicales que reproducían ideas de libertad y revolución fueron perseguidos por los militares” (Niccolini, 24 marzo 2021). “Pero por sobre todo se prohibieron centenares de canciones con el objetivo de evitar, en palabras del dictador Videla, “cualquier lavado de cerebro, confusiones a nuestra juventud y desapegos a nuestros valores tradicionales” (Vitolla, 24 marzo 2023).



Por su parte, como ha estudiado Abel Gilbert, los militares hicieron uso intencionado y consiente de la música, las películas y las óperas encargadas por la misma dictadura (Secretaría de Cultura de la Nación, 23 marzo 2021). Según Delgado, Merbilháa y otras (S.F.) las Fuerzas Armadas “constituyeron una verdadera política de producción cultural. En ese sentido, tuvieron como objetivo construir e imponer un proyecto basado en la afirmación de un modelo de país acorde con sus principios morales e ideológicos conservadores, autoritarios y antidemocráticos”. Así por ejemplo, según Rodríguez (2015) la Secretaría de Estado de Cultura del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, en 1978 organizó un amplio abanico de acciones que se articularon con campañas de difusión. Estas intervenciones puntualizaban en la transmisión de un conjunto de valores y actitudes vinculadas a lo más conservador del catolicismo, la promoción de un nacionalismo xenófobo y la idea de la Cultura distante de toda referencia a lo moderno. Sin embargo, es posible que como sostienen Delgado, Merbilháa y otras (S.F.) esta fase “de prevención, y acaso de imposición de la ideología materialmente dominante, nunca haya llegado a consolidarse”.

Así mismo, con anterioridad a la toma del poder por las Fuerzas Armadas, la cultura musical argentina vivía un momento de esplendor. Según Vitolla (24 marzo 2023) “grupos como Sui Generis, Los Gatos o Pescado Rabioso –hoy considerados de culto– eran la banda sonora de una juventud, que entre medio de guitarras y vinilos, veía en ellas un símbolo de sentido de pertenencia y libertad” (Vitolla, 24 marzo 2023). Estas expresiones culturales, marcaban una corriente contrahegemónica, incomodando por sus potencialidades y amplia irradiación a los sectores conservadores. “La forma de vestirse y peinarse y las expresiones con mensajes sociales, poéticos o políticos, se transformaron en un código común del rock argentino que influenció a casi toda la clase media” (Vitolla, 24 marzo 2023). Como respuesta a este hecho social, “la censura cultural se aplicó de manera sistemática. Desde la quema de libros hasta las amenazas a artistas musicales que tuvieron que exiliarse durante varios años” (Niccolini, 24 marzo 2021). Por lo que Delgado, Merbilháa y otras (S.F.) consideran que la censura fue un “mecanismo inmediato y directo de represión cultural”. “Hubo que esperar hasta 2009 para que el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) publicara una lista con más de 200 canciones prohibidas por el gobierno de facto” (Vitolla, 24 marzo 2023). En línea con eso, creemos importante tener presente a algunas de las personalidades destacadas de la cultura musical que “fueron perseguidos y tuvieron que modificar sus líricas, no sacar canciones e incluso, exiliarse” (Niccolini, 24 marzo 2021).

Horacio Guarany nació el 15 de mayo de 1925, en Las Garzas, un pueblo del Chaco santafesino. Rodeado por el monte, La Forestal y la naturaleza, fue hijo de un nativo de la zona, bautizado como José Rodríguez, y Feliciano Cereijo de Rodríguez, nacida en León, España. Su nombre de pila es Eraclio Catalán Rodríguez. Comenzó a descubrir su pasión por escribir canciones en las que describía y transmitía la realidad de su pueblo desde su infancia. Reconocido por su música folclórica comprometida con los trabajadores, el amor, las injusticias y la lucha contra todo tipo de regímenes autoritarios. También es recordado por inaugurar el Festival Nacional de Folklore de Cosquín, Córdoba, en el año 1961. Tuvo que exiliarse a España en la década de los setenta, luego de sufrir varias amenazas y atentados. El cantante volvió a Argentina en 1978, pero unas semanas después de su retorno vivió un nuevo atentado con una bomba en su casa en la Capital. Además el gobierno cívico militar había desaparecido la totalidad de sus discos de la escena pública. A pesar de eso, nunca dejó de subirse a los escenarios a hacer lo que más le gustaba, aunque debió hacerlo en los pueblos del interior hasta la vuelta de la Democracia (Biografía de Horacio Guarany, S.F.).

Haydeé “Mercedes Sosa nació el Día de la Patria, el 9 de julio de 1935,[en San Miguel de Tucumán] a pocos metros de donde en 1816 se declaraba la independencia” (Andisco, 04



octubre 2024). Sus padres se llamaban Ernesto "Tucho" Sosa y Ema del Carmen Girón. Su infancia fue de extrema pobreza en su Tucumán natal. A sus 14 años se presentó en un concurso de radio para artistas desconocidos, con el nombre de Gladys Osorio. El mes siguiente firmaba su primer contrato con esta emisora (Secretaría de Cultura de la Nación, 03 octubre 2018). Compuso sus primeros álbumes musicales con un sello independiente, que se llamaron Canciones con fundamento, y La voz de la zafra, en 1959 y 1961. A diferencia del folclore tradicional, sus canciones describían la realidad sufrida de los trabajadores (Andisco, 04 octubre 2024). "El 20 de octubre de 1978, en "El Almacén San José", de la ciudad de La Plata, Mercedes Sosa brindó su último recital antes de emprender su exilio" (Secretaría de Cultura de la Nación, 03 octubre 2018). "La policía se la llevó detenida junto a su hijo y algunos de sus músicos" (Andisco, 04 octubre 2024). Mercedes Sosa regresa del exilio en 1982, para cantar en el teatro "Ópera" (Secretaría de Cultura de la Nación, 03 octubre 2018). Charly García nació el 23 de octubre de 1951, en Buenos Aires ciudad. Su nombre completo es Carlos Alberto García Moreno y sus padres se llamaban Carmen Moreno y Carlos Jaime García Lange. En una familia con un buen pasar económico, comenzó a aprender piano a los 5 años, descubriendo su pasión por la música. Estudió en el Instituto Social Militar Dr. Dámaso Centeno, donde formó sus primeras bandas: To Walk Spanish y Sui Generis, la primera con Juan Carlos Bellia y la segunda junto a Nito Mestre. Esta última se hizo popular rápidamente, grabando los discos Vida, en 1972, Confesiones de invierno, en 1973 y Pequeñas anécdotas sobre las instituciones, en 1974. Luego, en 1975 Sui Generis se despidió de su público con un multitudinario show en el Luna Park, legando el disco doble Adiós Sui Generis (Charly García, infinito, 23 octubre 2021). "Sus canciones de aires folk, composiciones sencillas, voces armonizadas y letras que reflejaban en cuotas iguales la angustia y la rebeldía adolescentes, lograron entrar a las casas de familia como no ocurría desde el éxito de "La balsa"" (Jacyn, 23 octubre 2021). Más tarde surgiría un nuevo proyecto llamado La máquina de Hacer Pájaros. "Instalada la dictadura, la lírica de García comienza a recurrir a la metáfora para sortear la censura y deslizar críticas al gobierno militar, muchas veces mordaces ("¿Qué se puede hacer salvo ver películas?")" (Jacyn, 23 octubre 2021). Tras haber compuesto dos álbumes, a finales de 1977 se exilió en Brasil, donde permaneció un breve periodo de tiempo donde se crearía el grupo Serú Girán, que marcó a una generación entera. "El 30 de diciembre de 1980, en un concierto [en] La Rural que sería histórico, Serú Girán reunió 60.000 personas en plena dictadura militar" (Charly García, infinito, 23 octubre 2021).

Piero de Benedictis nació en Gallipoli, Italia, el 19 de abril de 1945. A los tres años de nacido su familia se mudó a nuestro país, donde comenzaría su carrera artística. Mientras cursaba la escuela primaria descubrió su amor por la música, cantando canciones de artistas internacionales en italiano y baladas. Debutó como cantante en 1964 en el programa "Remates Musicales" (Biografía de Piero, S.F.). "En 1969 ganó el Tercer Festival de la Canción con el tema «Como somos». Poco a poco fue variando el estilo musical, hasta consagrarse como uno de los líderes de la canción política de protesta" (Piero (Biografía), S.F.). "En 1968 conoce a José Tcherkaski, quien trabajaría en la composición junto a Piero durante toda su carrera artística. Produjeron éxitos en toda América y Europa, desde "Mi Viejo", editado en su primer LP en 1969" (Biografía de Piero, S.F.). En 1976 debió exiliarse, en Panamá primero y en Italia y España más tarde. Sin embargo en 1981 regresó a Argentina y brindó el show «La Gran Vuelta de Piero», en el Microestadio de Atlanta. Durante el evento también se registró un disco doble en vivo llamado Calor Humano (Piero (Biografía), S.F.).



Jorge Cafrune nació el 8 de agosto de 1937 en El Sunchal, departamento El Carmen, en la provincia de Jujuy. Su carrera artística empezó en 1957, tocando y cantando en el bar de su tío en Salta. Allí con otros folcloristas formaron un grupo llamado Las Voces de Huayra, vocablo quechua que significa 'Viento de la quebrada'. A pesar de sus dificultades para afianzarse como artista, llegó a participar en el escenario de Cosquín y en películas en varias oportunidades (Sinatra Soukoyan, 10 diciembre 2023). “Con una carrera musical exitosa desde su juventud, todo se detuvo el 1 de febrero de 1978” (¿Lo mataron o fue un accidente? Cómo murió Jorge Cafrune, el del cantante de folklore, 01 febrero 2024). Hasta el día de la fecha, no sabemos con exactitud si se trató de un accidente o un asesinato planificado. Sin embargo, si tenemos en cuenta que formaba parte de la lista de artistas prohibidos por la dictadura, Zamba de mi esperanza (...) era una de las canciones que estaban prohibidas (¿Lo mataron o fue un accidente? Cómo murió Jorge Cafrune, el del cantante de folklore, 01 febrero 2024) y que además sucedió a pocos días de haber anunciado “su gira a caballo hasta Yapeyú, lugar de nacimiento del libertador San Martín, en un acto cargado de simbología política y poética” (Sinatra Soukoyan, 10 diciembre 2023); llegamos a la conclusión de que no fue un accidente.

María Elena Walsh nació en Ramos Mejía, provincia de Buenos Aires, el 1° de febrero de 1930. Con vocación por la escritura y la música, publicó su primer poema a los quince años en la Revista El hogar (Secretaría de Cultura de la Nación, 10 enero 2021). “A los 17 años María Elena Walsh publicó su primera producción artística, el libro de poesías Otoño Imperdonable, por el que se ganó el reconocimiento de escritores” (María Elena Walsh: artista, política y feminista, que fue censurada por la dictadura, S.F.). Sus primeros álbumes dedicados al público infantil fueron “Canciones para mirar” (1962) y “Doña Disparate y Bambuco”(1963), ambos espectáculos estrenados con mucho éxito en el Teatro San Martín” (Secretaría de Cultura de la Nación, 10 enero 2021). “Con elementos del folklore, el tango, jazz y el rock compone letras de alto contenido social convirtiéndose en un exponente de la canción de protesta latinoamericana de la época” (María Elena Walsh: artista, política y feminista, que fue censurada por la dictadura, S.F.). Así mismo, formó parte del movimiento feminista. “Había dos vertientes: feminismo puro y feminismo y política. Walsh formaba parte de este segundo grupo. Junto a la escritora Angélica Gorodischer y la cineasta María Luisa Bemberg fueron las artistas representantes del movimiento más relevantes de la época” (Secretaría de Cultura de la Nación, 10 enero 2021). “En 1978 decide dejar las presentaciones teatrales acosada por la censura del gobierno militar. Se vuelca al periodismo escrito” (María Elena Walsh: artista, política y feminista, que fue censurada por la dictadura, S.F.).

"Se pretende conculcar ese bien de libertad a través de los lavados de cerebros, de la confusión de nuestra juventud, de desapegarnos de (...) nuestros valores tradicionales. Esa es la subversión y ese es el flagelo contra el cual las Fuerzas Armadas luchan"- Jorge Rafael Videla sobre la subversión, 19 de abril de 1977.

Si bien como sostiene De los Santos Rojas (2015) “cualquier método de censura que se imponga a la cultura de cualquier país conllevará a tener consecuencias –la mayoría, negativas- y muchas veces el resultado de estas actividades será dejar un vacío tremendo sobre la cultura de ese país” (p. 6). Como afirmó Charly García en 2012 como se citó en Calvo (17 marzo 2018) “los recitales de Serú Girán en Obras eran lugares de resistencia. La gente iba ahí y se expresaba”. Por eso, podemos decir que “durante la dictadura, el rock nacional se mostró como uno de los pocos espacios de resistencia que aún quedaban” (Calvo (17 marzo 2018).

Como afirma Sidicaro (2013) “la transición a la democracia iniciada a fines de 1983 no fue simplemente la salida de la dictadura castrense comenzada en 1976 sino la ruptura con



cincuenta y tres años de un sistema de dominación” (p. 20). En este nuevo período los militares dejaron de ser actores sociales parte del juego político, inaugurando una era de mayor libertad y Democracia. Si bien la transición tuvo como principal desencadenante la derrota en la guerra de Malvinas, el retorno a la vida democrática fue un logro de las resistencias y luchas del pueblo argentino y de los organismos de Derechos Humanos. Así por ejemplo “el regreso de Mercedes Sosa a los escenarios argentinos fue apoteótico y todavía se recuerda como uno de los hitos que condujo a la recuperación de la democracia” (Andisco, 04 octubre 2024). A pesar que los militares habían dispuesto que el repertorio prohibido no lo podía cantar, ella no se dejó amedrentar y entonó “Fuerza”, de José Luis Castiñeira de Dios y Susana Lago, y “La carta” de Violeta Parra. La serie de 13 recitales se desarrolló en el Teatro Ópera, durante el mes de febrero de 1982. Y más allá del temor de estos años, el reencuentro con su público fue muy emotivo, además de haber sido un hito de resistencia ciudadana trascendental. Por su parte, La gran vuelta de Piero había sido en 1981, mientras que el año siguiente con un estilo más vinculado al rock, “llenó dos Obras, participó del Festival B.A.Rock y realizó siete espectáculos colmados en el teatro Opera” (Piero (Biografía), S.F.). Así también, “el 30 de diciembre de 1980, en un concierto La Rural que sería histórico, Serú Girán reunió 60.000 personas en plena dictadura militar” (Charly García, infinito, 23 octubre 2021). Según Jacyn (23 octubre 2021) “fue uno de los músicos que mejor acompañarían el estado de ánimo de su propio público, durante la transición de la dictadura al gobierno de Alfonsín”. Por otra parte, en el año 1983, en el comienzo de la campaña electoral Jairo regresa a Argentina y canta Venceremos, versión en castellano de We Shall Overcome, ante un millón doscientas mil personas en la Avenida 9 de Julio (Biografía de Jairo, S.F.). Debemos destacar que estos sucesos acontecieron en el marco de “las movilizaciones multitudinarias que primero acompañaron la guerra del Atlántico Sur, [pero que] a la hora de la derrota repudiaron a las Fuerzas Armadas en su conjunto, generando la efervescencia que suturó momentáneamente el tejido social atomizado por el terror represivo” (Sidicaro, 2013, p. 22).

Conclusiones

En esta ponencia nos propusimos, desde el diálogo de saberes y la interdisciplinariedad del encuentro de los conocimientos de la ciencia política y la formación docente del profesorado de canto popular, aproximarnos a los años de la última dictadura cívico militar. En particular nos preguntamos por las motivaciones que llevaron a este régimen a intentar desterrar el pensamiento crítico de la cultura popular. Así comenzamos la investigación describiendo la llegada al poder de las Fuerzas Armadas y su clausura de la sociedad civil, ejecutada por distintos medios, entre los que se incluyen el terrorismo de Estado. Sostuvimos que es fundamental comprender esta etapa histórica como una revancha clasista, mediante la cual el capital, en alianza con las Fuerzas Armadas, impuso su poder a los sectores trabajadores. Que a su vez esta imposición significó una rearticulación del bloque histórico dominante, con la derrota de los sectores productivos ante las finanzas y el capital concentrado. Afirmamos que en este marco se desarrolló el Estado terrorista argentino, el cual tenía por objetivo de sus políticas represivas al conjunto del pueblo argentino, inculcando una cultura atravesada por el miedo y la sospecha. De esta manera, el gobierno cívico militar buscó tanto configurar un nuevo sistema de dominación autoritaria, como la desarticulación de la sociedad.

Luego pasamos a describir el proceso de censura y persecución cruelmente implementado sobre el mundo de la cultura, enfocándonos en la música. Expresamos que se trató de un medio para controlar la libertad de expresión a fin de impedir la difusión de opiniones contrarias al orden establecido, como un mecanismo de represión cultural que formó parte de la estrategia para intentar la imposición de la ideología materialmente dominante por el



gobierno autoritario. En este punto, vimos importante destacar a algunas de las personalidades que vivieron esta persecución y censura en sus propias vidas. Observamos también, que el rock se constituyó como uno de los espacios de resistencia a la dictadura. A su vez, subrayamos el papel que podrían haber jugado en el camino de la recuperación democrática los artistas que volvieron del exilio.

Por último podemos concluir que más allá de la censura cultural, la dictadura cívico militar no logró borrar de la memoria colectiva el pensamiento crítico ni las piezas musicales que quisieron eliminar. El mundo de la música fue un espacio de resistencia y expresión, porque la libertad también se vive en la música y más allá de cualquier método de control, es algo que nunca nos podrán quitar. Como dice León Gieco, “la cultura es la sonrisa que brilla en todos lados”.

Bibliografía

Aguila, G. (2015). Violencia política, represión y actitudes sociales en la historia argentina reciente. En Pereira, Carlos y otros Pensar con la Historia desde el siglo XXI. XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea, Universidad Autónoma de Madrid. https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/dictaduraactitudes_aguila.pdf

Águila, G. (2024). Historia de la última dictadura militar Argentina, 1976-1983. Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires/ Titivillus. <https://ww3.lectulandia.com/book/historia-de-la-ultima-dictadura-militar/>

Andisco, P. (04 octubre 2024). La voz eterna de Mercedes Sosa: su infancia humilde en Tucumán, el exilio que la marcó para siempre y el legado sin fronteras. *Infobae*. <https://www.infobae.com/teleshows/2024/10/04/la-voz-eterna-de-mercedes-sosa-su-infancia-humilde-en-tucuman-el-exilio-que-la-marco-para-siempre-y-el-legado-sin-fronteras/>

Basualdo, E. y Arceo, E. (2006). Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C04Basualdo.pdf>

Benítez, D. H. y Mónaco, C. (2007). La dictadura militar, 1976-1983. G. Kessler y M. Luzzi (Comps.), Problemas socioeconómicos contemporáneos. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento. <http://www.riehr.com.ar/archivos/Educacion/La%20dictadura%20militar%20Monaco%20Benitez.pdf>.

Biblioteca Obispo Angelelli - Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti (mayo 2023). Centros clandestinos de detención. Banco de Vocabularios Jurídicos de Argentina. <http://vocabularios.saij.gob.ar/portalthes/?task=fetchTerm&arg=4387&v=47>

Biografía de Jairo (S.F.). CMTV. <https://www.cmtv.com.ar/biografia/show.php?bnid=1530&banda=Jairo>

Biografía de Horacio Guarany (S.F.). CMTV. https://www.cmtv.com.ar/biografia/show.php?bnid=129&banda=Horacio_Guarany

Biografía de Piero (S.F.). CMTV. <https://www.cmtv.com.ar/biografia/show.php?bnid=2223&banda=Piero>



Calvo, G. (17 marzo 2018). El rock nacional y el exilio: los músicos argentinos que dejaron el país en plena dictadura. *Infobae*.
<https://www.infobae.com/teleshown/infoshow/2018/03/17/el-rock-nacional-y-el-exilio-los-musicos-argentinos-que-dejaron-el-pais-en-plena-dictadura/>

Charly García, infinito (23 octubre 2021). Argentina.gob.ar Presidencia de la Nación.
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/charly-garcia-infinito>

Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (2015) El nunca más y los crímenes de la dictadura. Programa Libros y Casas.

Delgado, V., Merbilháa, M. y otras (S.F.) Censura cultural y dictadura. Comisión Provincial por la Memoria.
https://www.comisionporlamemoria.org/archivos/jovenesymemoria/bibliografia_web/ejes/cultura_delgado.pdf

De los Santos Rojas, M. P. (2015). La censura cultural durante la dictadura militar argentina: 1976-1983.
https://repositorio.ual.es/bitstream/handle/10835/3471/1828_La%20Censura%20Cultural%20Durante%20la%20Dictadura%20Militar%20Argentina.pdf?sequence=1

Duhalde, E. L. (2016). El Estado Terrorista argentino. Encantia.
<https://ww3.lectulandia.com/book/el-estado-terrorista-argentino/>

Formento, W. y Dierckxsens, W. (01 septiembre 2020). Deuda externa, dependencia estratégica y crisis mundial. *Agencia Latinoamericana de Información –ALAI*.
<https://www.alainet.org/es/articulo/208716?fbclid=IwAR285VahZQRTi2o-SUeA7dNghUWsaY-h5eQNtRInecsB95ARRYASLrgr4xM>

Jacyn (23 octubre 2021). Los 70 de Charly. *Política Obrera*. <https://politicaobrero.com/5804-los-70-de-charly>

¿Lo mataron o fue un accidente? Cómo murió Jorge Cafrune, el del cantante de folklore (01 febrero 2024). *El Destape*. https://www.eldestapeweb.com/atr/efemerides/lo-mataron-o-fue-un-accidente-como-murio-jorge-cafrune-el-del-cantante-de-folklore-20242115570?utm_medium=paid&utm_source=Google&utm_campaign=DSA_Dinamico7&gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwveK4BhD4ARIsAKy6pMLalk-XDLPyFzujh7cdgSt8VCZg6DfydvComV3eUS8DPSbYBmyfOFUaArbGEALw_wcB

Niccolini, M. (24 marzo 2021). 24 de marzo: 10 canciones que fueron censuradas en la dictadura del 1976. *El Destape*. https://www.eldestapeweb.com/cultura/musica/24-de-marzo-10-canciones-que-fueron-censuradas-en-la-dictadura-del-1976-20213240053?utm_medium=paid&utm_source=Google&utm_campaign=DSA_Dinamico7&gad_source=1&gclid=CjwKCAjwhvi0BhA4EiwAX25uj4386gRCUHVwHIqRAVOnxGYJutCfxlzW3vrUrh2pxleqydf2FloyxoC6jAQAyD_BwE

María Elena Walsh: artista, política y feminista, que fue censurada por la dictadura (S.F.). *Infomiba*. <https://infomiba.com.ar/nota/34611/maria-elena-walsh-artista-politica-y-feminista-que-fue-censurada-por-la-dictadura/>



Piero (Biografía) (S.F.). Música de siempre.wordpress.com.
<https://musicadesiempre.wordpress.com/piero-biografia/>

Quiroga, H. (2005). El tiempo del “Proceso”. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. En Suriano, J. Dictadura y Democracia: 1976 a 2001. Unref Virtual.
https://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/0435_Historia_Argentina/U12_Suriano_cap1-Quiroga.pdf

Rodríguez, L. G. (2015). Cultura y dictadura en Argentina (1976-1983). Estado, funcionarios y políticas. Anuario colombiano de Historia Social y de la Cultura, 42(2), 299-325.
http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0120-24562015000200012&script=sci_arttext

Secretaría de Cultura de la Nación (03 octubre 2018). Mercedes Sosa, historia de una cantora.
https://www.cultura.gob.ar/a-9-anos-de-su-partida-recordamos-a-mercedes-sosa_6606/

Secretaría de Cultura de la Nación (10 enero 2021). Diez años sin María Elena Walsh, una artista eterna. <https://www.cultura.gob.ar/diez-anos-sin-maria-elena-walsh-9988/>

Secretaría de Cultura de la Nación (23 marzo 2021). Los sonidos del terror y la cotidianidad en la última dictadura cívico-militar. <https://www.cultura.gob.ar/los-sonidos-del-terror-y-la-cotidianidad-en-la-ultima-de-la-dictadura-10312/>

Sidicaro, R. (2013). Breves consideraciones sociológicas sobre la transición a la democracia argentina [1983-2013]. Cuestiones de Sociología (9), 19-30. En Memoria Académica.
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5859/pr.5859.pdf

Sinatra Soukoyan, F. (10 diciembre 2023). El debut artístico de Jorge Cafrune. *Salta12*.
<https://www.pagina12.com.ar/693555-el-debut-artistico-de-jorge-cafrune>

Vitolla, V. (24 marzo 2023). La dictadura militar argentina y la censura: del Rock Nacional al Nuevo Cancionero del folklore. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/410446-la-dictadura-militar-y-la-censura-de-la-musica-popular-argen#:~:text=24M%20%C2%BFLa%20sab%C3%ADas%3F%3A%20Censura,la%20%C3%BAltima%20dictadura%20c%C3%ADvico%2Dmilitar>

Walsh, R. (1977). Carta Abierta a la Junta Militar. CELS Centro de Estudios Legales y Sociales.
<https://www.cels.org.ar/common/documentos/CARTAABIERTARODOLFOWALSH.pdf>



La participación de los sanjuaninos en la construcción del consenso político nacional

María Gabriela Lirussi

glirussi@yahoo.com.ar

IISE- FaCSO- UNSJ

María Griselda Henriquez

grisuhenriquez@yahoo.com.ar

IISE- FaCSO- UNSJ

Juan Isidro Martínez

losisidros@hotmail.com

IISE- FaCSO- UNSJ

Resumen

La ponencia presenta avances de un proyecto de investigación que, entre otros objetivos, busca caracterizar, al sector *fundamental*, sector dominante local que, a partir de la constitución de las instituciones estatales nacional y provinciales, se convierte en dirigente, ejerciendo una forma particular de dominación: la oligárquica. En el marco del proceso de constitución nacional toda una generación de sanjuaninos se enrolará en la política nacional convirtiendo a la provincia en un campo de lucha en el que se enfrentarán mitristas y sarmientistas, mitristas y roquistas, roquistas y rochistas (Fernández, 1967, Ferrá de Barthol, 1983, Videla, 1981, Riverós, 2001). De esta manera la participación de los sanjuaninos se materializará mediante una práctica que ya había tenido lugar en la política local: el salto de la gobernación al senado nacional. Esta etapa se inicia con el salto del gobernador Agustín Gómez en 1880 al vencer el mandato de Domingo F. Sarmiento, y se continuará hasta la primera década del siglo XX.

El objetivo es, entonces, dar cuenta de esta lógica particular de configuración de los gobiernos locales en relación a los nacionales para crear y dar forma al consenso en el orden conservador. Reconstrucción que se realiza sobre la producción historiográfica local.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



Introducción

Cuando repasamos la historiografía local para abordar el proceso de construcción del Estado nacional, los autores comparten la mirada que sostiene que toda una generación de sanjuaninos se enrolará en la política nacional convirtiendo a la provincia en un campo de lucha en el que se enfrentarán mitristas y sarmientistas, mitristas y roquistas, roquistas y rochistas (Fernández, 1967, Ferrá de Barthol, 1983, Videla, 1990, Riverós, 2001). Interpretación que deja traslucir, por un lado, la confrontación de intereses asociados a las versiones disponibles de cómo debía ser ese Estado y, por el otro, la presunción de que se trata de una generación distinta de la que venía participando de las disputas abiertas con la Revolución de mayo.

La construcción de los consensos es un tema central en la ciencia política y se ha considerado durante mucho tiempo el sustento de la construcción democrática. Desde la sociología política, las teorías del consenso se entienden como distintas de las del conflicto y lo analizan como una propiedad ya del sistema político ya de un grupo, al que también se aplica el concepto de sistema. Para R. Anderson (1966), un clásico de la sociología política, el consenso

"refiere al medio en que se deriva una unidad como consecuencia del conflicto mismo. Presupone la existencia inevitable del conflicto, pero busca las bases para la cohesión social en las condiciones del conflicto mismo. En fin, se refiere al conjunto político, al contexto último en que las decisiones autorizadas (*authoritativ.e*) del grupo se toman. El consenso no es un acuerdo colectivo sobre los fines externos del grupo sino una dimensión del grupo en sí (p.202).

Teniendo presente esta definición, nuestro punto de partida supone que el período que se inicia con la primera presidencia de Roca constituyó el marco en el que la construcción de los consensos posteriores a Caseros resultará, tiempo después, en una forma de dominación "oligárquica" (Botana, 2012, Ansaldi y Giordano, 2012). Forma de dominación política de clase ejercida por una clase dominante/dirigente que, como sostienen Ansaldi y Giordano (2012), logra superar los fraccionamientos regionales en el marco de la acumulación originaria del capitalismo dependiente para dar origen al Estado argentino. Estos autores entienden que el consenso fue posible porque, previamente, y a partir de los procesos iniciados en 1810 y 1816, tuvo lugar un proceso de cambio estructural del que resultará la constitución de esa clase *fundamental*. Esta mirada difiere de la posición histórica clásica que asocia a la oligarquía con las propiedades de un grupo de personas, en tanto clase social o clase gobernante y que hace foco en los individuos o en la administración de gobierno y pierde de vista los procesos y las múltiples dimensiones que en ellos intervienen.

En este contexto, nos preguntamos ¿qué participación tuvieron los sanjuaninos en este proceso? ¿cómo contribuyeron las clases dominantes sanjuaninas a la constitución del



mercado interno, la formación del Estado central y a la integración del territorio?⁷⁷⁵ Esto es ¿cómo se resolvieron las disputas entre los intereses locales y nacionales, tal como expresa la historiografía local? De este conjunto de preguntas, la ponencia que se presenta intenta dar respuesta a la última al tiempo que proporciona aproximaciones a las otras dos.

La propuesta se enmarca en una línea de investigación que aborda la historia de la provincia de San Juan en clave socio-histórica. Esto es, recupera las interpretaciones de los acontecimientos acaecidos en la provincia y sistematizados por la historiografía local para analizarlos a la luz de los aportes de la sociología relacional y de procesos. Metodológicamente, se propone el análisis histórico enmarcado en la perspectiva que llamamos sociohistórica; mirada de tradición sociológica que recupera, fundamentalmente, los aportes de la teoría de los campos de Bourdieu (1995, 1999, 2001) y los estudios en la larga duración de Norbert Elias (1993, 1994), autores que sostienen la relación fundante de la sociología con la historia.

1. Organización nacional, consensos, oligarquía

En el ejercicio de rastrear la producción científica sobre el tema que contribuyera a nuestro objetivo dimos con un interesante artículo de Lettieri (1998) que aborda la construcción del consenso que hizo posible el denominado proceso de organización nacional a partir de los consensos logrados por las facciones de la clase dominante en el caso particular de Buenos Aires y el peso de ese consenso en la consecución de la unificación nacional. Para el autor, hablar de organización nacional supone asumir la expresión canónica de la interpretación historiográfica sobre la época y en su revisión del estado de la cuestión no solo compara perspectivas si no también busca diferenciar esta mirada tradicional que tiene origen en los escritos de Alberdi y Mitre, de la desarrollada por las nuevas contribuciones, contemporáneas a la suya y producidas durante los años 90. Trabajos que, si bien profundizan en el análisis del periodo estudiado, tienden a focalizarse en los cambios y características del proceso de modernización (principalmente en los aspectos económicos y demográficos del proceso, y mucho menos a la construcción del sistema político de la segunda mitad del siglo XIX) sin poner casi ninguna consideración, al análisis de las continuidades.

Es usual en la historiografía identificar al periodo de predominio del PAN como oligárquico, mientras que para otros autores se correspondería con un régimen político hegemonizado (Bragoni, Miguez y Paz, 2019). Por ello, creemos necesario atender a esta categoría que opera como una categoría dada, universal, en su singularidad histórica a fin de abordar la participación de los sanjuaninos que, realizando importantes aportes a la organización política, generaron la construcción del consenso que permitió la consolidación del Estado nacional.

775 Procesos que Ansaldi y Giordano (2012) identifican como constitutivos de la conformación del Estado nación.



Autores tan diversos como Botana (2012) y Ansaldi y Giordano (2012) reconocen, desde de 1880, la llegada al Estado de un conjunto de agentes que, a partir de un fenomenal proceso de acumulación de capital, se volverá “apto” para asumir la dirección del gobierno.

Botana analiza el fenómeno oligárquico desde una perspectiva crítica buscando desentrañar la dimensión política de la misma. Para ello recupera la definición clásica de oligarquía política de Platón y Aristóteles, para quienes significa la corrupción de un principio de gobierno, la decadencia de los ciudadanos que no sirven al bien de la *polis* sino al interés particular de un grupo social (2012, p.72). Luego, repasa las maneras en que distintos historiadores han descripto a la oligarquía, revisión que le permite concluir con una categorización sobre el fenómeno oligárquico en Argentina, al cual se lo ha considerado como:

- una clase social determinada por la capacidad de control económico;
- un grupo político, en su origen representativo de un sector que se corroe por diversos motivos (acá reaparece el pensamiento político clásico de Aristóteles);
- una clase gobernante “con espíritu de cuerpo y con conciencia de pertenecer a un estrato político superior, integrada por un tipo específico de hombre político superior: el notable.” (p.73). De donde, el término hace referencia a las propiedades que definen una clase, en tanto grupo de personas.

A partir de esta conclusión Botana acuña la categoría ‘orden conservador’, la cual le permite interpretar ese orden como una forma de dominación que se identifica bajo la noción de oligarquía. Forma de dominación posible porque está construida sobre un sistema de relaciones económicas y sociales que luego es traducido a una fórmula política que se expresa en el control institucional del Estado.

Por otra parte, Ansaldi y Giordano (2012), también reconocen el origen del concepto de oligarquía en la Grecia antigua y señalan la valoración negativa del mismo. Valoración que prevalece en el uso del concepto en América Latina y a la que le corresponde un conjunto de significados muchas veces contrapuestos ya que se usa para designar tanto a una clase social (terrateniente o de propietarios mineros) o a una alianza de clase (opuesta a la burguesía o aliada a esta, oponiendo el Estado oligárquico al Estado burgués). En este marco y frente a la particular polisemia que enfrentan los conceptos en ciencias sociales, en este trabajo definimos a la oligarquía siguiendo a Ansaldi y Giordano (2012, p. 465-66) “como una forma histórica de ejercicio de la dominación política de clase caracterizada por la concentración del poder en una minoría y la exclusión de la mayoría de la sociedad de los mecanismos de decisión política”. Desde esta perspectiva, la oligarquía no conforma una clase social sino una forma de dominación, y por ello pudo ser ejercida, más frecuentemente, por fracciones de clase y grupos sociales diversos, entre los que cuentan terratenientes no capitalistas, terratenientes capitalistas y burgueses. En este esquema de dominación, el reclutamiento de quienes ejercieron las funciones de gobierno es cerrado y basado en criterios de apellido o linaje, tradición, familia o parentesco ampliado, prestigio, amistad, dinero, a los que se añadirían, en algunos casos, formas de movilidad social ascendente como recompensas por habilidad política, méritos militares y/o matrimonio con una consorte perteneciente a una



familia tradicional. En este sentido, pretendemos interpelar la manera en que la historiografía trata la categoría de oligarquía adoptando una mirada relacional que la considera como una forma de dominación (y legitimación) que asume particularidades históricas.

Por último, corresponde hacer una referencia al libro reciente de Bragoni, Miguez y Paz (eds., 2023) que, inscripto en la renovación política de la historia política, hace foco en las “élites” protagonistas en la edificación del sistema político nacional. El libro se propone ofrecer un análisis empírico preciso, a través del estudio prosopográfico de un sector social claramente definido (la dirigencia política nacional y provincial) buscando avanzar con ello en la caracterización de la sociedad y de las prácticas políticas entre 1860 y 1890. Sin embargo, y si bien incluye un trabajo sobre la dirigencia sanjuanina, no aporta a nuestro objetivo, aunque se enuncie el recurso a la categoría de capital social de Bourdieu, concepto relacional que no podría trabajarse sino conjuntamente con los de campo y habitus (Bourdieu y Wacquant, 1994), y que aquí no son considerados.

A partir de estas consideraciones recuperamos las preguntas que guían la indagación a fin de ordenar la exposición.

2. Los regeneradores y el ejercicio de la política

Cuando revisamos la historiografía local, es sugestiva la escasa producción sobre el periodo. Referencia obligada es la obra de Horacio Videla (1990) para quien, en las últimas décadas del siglo XIX, la política de San Juan “debió acomodarse a dos corrientes opuestas muy poderosas, una nacional, otra local”. La primera, representada por Avellaneda y Alsina, primero y luego, Roca. Corriente que instrumenta el pacto autonomista nacional, (solución electoral ideada por Sarmiento para la república y como una manera de imponerse al liberalismo mitrista (Videla, 1990, p.378)) bajo la forma de una práctica política que será transformada después en partido. Hacia 1880 Roca formaliza el PAN (Partido Autonomista Nacional) que, en palabras de Alonso (2010, p.14) conforma “una borrosa constelación de hombres vinculados con los gobiernos provinciales y el gobierno nacional, cuyos nombres se definían de elección en elección”. La otra corriente, de orden local, será el producto del “espíritu localista sanjuanino” (Videla, 1990, p. 291), que la historiografía representa bajo la figura de los “Regeneradores”.

Peñaloza de Varese y Arias (1966) aluden con este nombre a la corriente que Sarmiento bautizó como “movimiento de regeneración”; movimiento que se irá gestando después de Caseros y durante el gobierno del Gral. Benavidez (1841-1855), aglutinando a un grupo de agentes estrechamente vinculados a Sarmiento que ya en 1852 había fundado el Club Libertad. Nucleamiento político electoral que organiza al partido liberal en San Juan y que, rota la alianza Mitre-Sarmiento, y bajo el auspicio del segundo, surge de la escisión de éste, el Club del Pueblo en 1858. Este nuevo club cuenta entre sus principales dirigentes a Valentín Videla, Ruperto Godoy del Carril, Camilo Rojo, Rosauero Doncel y Agustín Gómez (1966,



p.276), y será, siguiendo a Riverós (2010), el brazo de Sarmiento en San Juan que hará propicia su nominación como senador nacional por un periodo completo, primero (cargo que no asumirá sino hasta 1871) e inmediatamente después, su candidatura a presidente completando fórmula con Alsina.

Peñaloza de Varese y Arias (1966) caracterizan a los Regeneradores hacia 1875 como un grupo joven e ilustrado que, sin abandonar el Club del Pueblo, constituyeron una nueva agrupación que se propuso introducir en la vida pública provincial “la ética” y “la justicia” mediante la defensa de “la pureza del sufragio, el reemplazo de los valores políticos gastados que habían estancado el progreso institucional de la provincia y la abolición de prácticas políticas viciosas” (p.366). Para Videla (1990), en cambio, este grupo es el que levanta las banderas del Acuerdo Autonomista y en sus filas se enrolan: los gobernadores Agustín Gómez y su antecesor Rosauro Doncel, Anacleto Gil, Vicente Mallea y Carlos Doncel entre otros nombres que, sin ejercer la primera magistratura, ocuparon una posición central en la vida política sanjuanina y jugaron un rol importante en la vida política nacional desempeñando entre 1874 y 1890 diferentes cargos en el Estado nacional o provincial, según la necesidad y el momento histórico.

Llegados al gobierno de la mano de Rosauro Doncel (1874-1876), los regeneradores además de crear y desarrollar las instituciones de la república, así como las condiciones de la modernización, van a promover la pureza cívica y para ello la reforma de la Constitución de 1856, la primera de la provincia, sancionada durante el gobierno del coronel Francisco D. Díaz. Esta reforma constitucional pretendía, en palabras de Videla (1990), al menos “*ab initio*”, una reforma inteligente “que abriera el camino a un nuevo género de vida enderezado a la decencia política” (p. 301). Ya en 1875 la Cámara de representantes había declarado la necesidad de la Reforma y realizado la convocatoria a la Convención constituyente conformada entre otros, por notables letrados: Camilo Rojo, ex gobernador, Manuel García, presidente del superior Tribunal de Justicia, Natanael Morcillo, destacado jurista y profesor de Derecho de la Universidad de Córdoba y Anacleto Gil, joven y brillante abogado que con el tiempo ocuparía la primera magistratura provincial en momentos turbulentos de la vida política local. Esta Convención concluyó su misión en julio de 1878, después de tres años de deliberaciones, y durante la gobernación de Agustín Gómez, sucesor de Doncel que será, además, el primer gobernador desde 1856 en concluir su mandato constitucional de tres años.

La nueva Constitución introdujo reformas profundas, tanto en aspectos doctrinarios como estructurales. Entre ellas destacamos aquellas que hacen al objetivo propuesto de reforma inteligente: la modificación del Régimen Electoral con el que emerge la consagración del voto secreto y obligatorio y del voto semi calificado; se crea la Corte de Justicia de tres miembros (institución vigente desde la Carta de Mayo), tribunales inferiores, procurador general, fiscales asesores y defensores; se legisla sobre la organización territorial en municipios y se establece el régimen municipal que regirá a los mismos; se asegura la inamovilidad del empleado público y se incluye, previo a la sanción de la Ley 1420, la declaración de la Instrucción Pública obligatoria y gratuita. En el Poder Ejecutivo se crea el cargo de Vicegobernador, se define para gobernadores y vices, la elección directa, con una



duración de tres (3) años, pero “guardando silencio sobre fechas de iniciación y fin” (Videla, 1990, p.317); la prohibición de reelección inmediata y las condiciones del juicio político. En el caso del Poder Legislativo se incorpora el Sistema bicameral y se sancionan nuevas facultades, entre ellas, la posibilidad de prorrogar sus sesiones hasta por sesenta días. Pero, la más significativa de las reformas, en el caso que nos ocupa es la contenida en el art. 72 que prohibía expresamente a la Legislatura elegir para senador del congreso nacional al gobernador o a sus ministros:

Es absolutamente prohibido a los miembros de la Legislatura elegir para senador al Congreso nacional, al gobernador o a sus ministros, ya sea que estén al tiempo de la elección en ejercicio de sus funciones o que la elección tenga lugar dentro de los dos años siguientes al día en que, por cualquier motivo, dejaron de desempeñar dichos puestos. El senador o diputado que contraviniese esta disposición, quedará ipso facto exonerado de su cargo, y además inhabilitado por el término de cinco años para ejercer cualquier empleo público.

El que sea elegido senador del Congreso nacional, en contravención a lo dispuesto en este artículo, aceptase dicho cargo, quedará inhabilitado para ejercer puestos públicos en la provincia hasta diez años después de cesar de su cargo de senador (Videla, 1990, p. 304).

Los cambios introducidos en este artículo atendían a uno de los objetivos de los *regeneradores*: abolir las prácticas políticas viciosas, en especial el popularmente denominado “salto de la gobernación al senado nacional”. Práctica política común utilizada por algunos líderes políticos después de Caseros y que según Videla

se extendía como una infección [que] invadía al país (...) maniobra que hizo escuela en la provincia y a lo ancho y largo del país. La corruptela se extendió hasta convertirse en una constante siempre justificada con pretextos o razones aparentes” (Videla, 1990, p.293-294).

De esta manera, para el citado autor, los Regeneradores sanjuaninos harían un importante aporte al derecho público nacional, tal como cita el historiador Octavio Gil (biógrafo de su padre, Anacleto Gil), quien al referirse a la nueva Constitución la califica “sin temor a la exageración, como una de las mejores constituciones que se sancionaron” (Videla, 1990, p.306). Sin embargo, poco duró la defensa de los valores proclamados y la importancia atribuida a la reforma. A menos de un año desde su promulgación se hizo pública la voluntad de reformar la Constitución y, dos días después, se declaró la necesidad de modificar tres artículos: el 45 y el inciso 4 del 116, que referían al quorum de las sesiones y la conveniencia



de incluir un defensor de menores; y el 72 que buscaba corregir las supuestas prácticas corruptas.

Videla (1990) asocia a los gobiernos regeneradores con la que él denomina época “de las clases cultas”, época “no siempre avisora ni ilustrada pero que institucionalizó el sistema posible en un tiempo escrito por la actuación de Avellaneda, Sarmiento y Roca, con muchos valores representativos de la nacionalidad” (p.847). Gobiernos, cuyos representantes serán elegidos siguiendo “los prejuicios de una época que anteponía el diploma universitario a cualquier otro merecimiento” (p.459) y entre los que predominan los formados en Derecho, alguno menos en Medicina, y uno que otro ingeniero. También, como ya expusimos, amplía el concepto de *regeneradores* en relación a lo propuesto por Peñaloza de Varese y Arias (1966) para quienes este grupo sólo comprendería a “los jóvenes e ilustrados” que llegan al gobierno con la fórmula Gil-Mallea (1881-1884) y hasta la gobernación de Albarracín-Flores (1890-1893); y que, para el citado autor, conforman el plantel que participó de gabinetes, diputaciones y senadurías a nivel provincial y nacional, pero también en el poder judicial provincial y federal y en otras nóveles instituciones de la república.

En los capítulos del Tomo VI que Videla dedica a los gobiernos regeneradores no se escatiman valoraciones sobre el comportamiento de estos agentes. Valoraciones que suponen una especie de substancia “moralizante” que otorga identidad al grupo y que se convierte en “desmoralizante” cuando se analiza la resolución política.

Así refiere a la

corriente lugareña que había dado en llamarse a sí misma *de los regeneradores*, cuyos propósitos de renovación y moralidad proclamados en voz alta durante la gobernación anterior de Doncel, hacíales de escudo en la conducta y que al momento de la rendición de cuentas les servirá de agravante (p.267).

Hablando del gobernador Agustín Gómez, sucesor de Rosauro Doncel, que promulga la nueva Constitución, pero también decide su reforma, dice:

Era un caudillo fuera de serie; definido en algunas ideas, cálido y franco en sus pases políticos. Una personalidad como la suya, surgida por propia gravitación en una provincia del interior que había dado bastante que hacer a la república, no estaba llamado a servir de peón en el ajedrez presidencial. Roca antes que nadie, con fino olfato lo intuyó y transó sus disputas con él descolocándolo antes sus comprovincianos —correligionarios tanto como oficialistas— y convirtiéndose en causa del atentado que le costó la vida (p.276).



Con relación al centralismo favorecido por la geografía y la política económica, Gómez se declaró contrario a la capitalización de Buenos Aires propiciada por Avellaneda y para amortiguarlo prefiere Rosario; en cuanto al proceso de desintegración de los partidos, Gómez se opuso, aunque finalmente transó con Roca para no verse desplazado en su provincia. (p291)

Para concluir sobre Gómez, unas páginas más adelante, con la siguiente afirmación:

(...) a partir de las gobernaciones de Gómez y Gil, con la de Carlos Doncel iniciada en 1884 [la provincia] pasó a depender de la influencia de Roca en virtud del pacto con Gómez, y de esta manera el espíritu de los *regeneradores* se amoldó y se destiñó de su pureza originaria, bajo el común denominador de partido Autonomista Nacional.

La pérdida de la pureza original de la que habla Videla (1990), de la que nunca explicita su anclaje, podría estar haciendo referencia a la asociación con Sarmiento y a la disputa con los grupos establecidos en el Estado hasta ese momento. Por otra parte, señala la disolución de partidos que, hasta entonces, no existían en su concepción moderna puesto que la primera forma a escala de la organización electoral en *clubes*, será el PAN, partido nacional que le habría permitido a San Juan enarbolar la supuesta autonomía que la mantendría a resguardo de las intenciones centralistas hasta que Gómez, el caudillo liberal, renuncie y claudique a sus principios que, además, eran los de su grupo:

La claudicación es una cosa de conducta, como mantener la corruptela del gobierno al senado que como una infección invadía al país deparó a San Juan una desastrosa experiencia: la pérdida de fe en sus regeneradores. Algunos constituyentes de 1878 como José Pedro Cortínez y Anacleto Gil puritanos a ultranza (...) no participaron en la reforma advirtiéndolo solo la ambición de Gómez. Otros como Navarro y Carlos Doncel, quizás pensaron en la necesidad de promover al gobernador Agustín Gómez al plano nacional para enfrentar con un caudillo con arrestos de jefe la acción de Roca, aunque más tarde ellos mismos aceptaron puestos clave en esa pendiente.

Por renuncia a los principios o por reclamos de la política, la reforma constitucional de 1879 significó el naufragio de los ideales (p.308-309).

Sin embargo, el mencionado pacto habría resultado de las habilidades de Gómez “caudillo dúctil y maniobrero [que] en una discreta conciliación de última hora con Roca salvó al gobernador y a la autonomía de la provincia de la intervención federal, transando en el nombre del futuro gobernador” (Videla, 1990, p. 325). La intervención a la provincia se supone, tenía asiento en la conducta intransigente de Gil por un lado, y en su simpatía con el gobernador de Buenos Aires, Dardo A. Rocha, por el otro. Lo cual habría sido interpretado



por Roca como una pretensión independentista de los sanjuaninos y como respuesta, comenzaron a circular insistentes rumores de que en Buenos Aires se había decidido la intervención a San Juan.

A estos rumores, y al descontento que habría generado la traición a los ideales de pureza cívica de los *regeneradores* que se materializa con la reforma de la constitución de 1878 “la primera y más flagrante violación de sus ideales moralizantes con la elección del gobernador Gómez como senador nacional” (Videla, 1990, p.378), se adjudicará la crisis que canaliza el descontento y que confluye en el atentado perpetrado en la casa de Vicente Mallea en el que fue asesinado Gómez, dado por muerto a Gil y herido Carlos Doncel.

El texto aviva, a lo largo de sus páginas, la idea de que Roca es el instigador del atentado y la revuelta para concluir que, en realidad, “fue obra toda de los sanjuaninos en condición de enemigos jurados y a cara descubierta de los regeneradores” (Videla, 1990, p.392). Entre tanto, el autor deja trascender información sobre la traición y participación en el atentado del vice gobernador, Juan Luis Sarmiento el cual, frente a la gravedad de las heridas recibidas por Gil, pidió a la nación la intervención de San Juan, dándole así entidad a los rumores que habían circulado con anterioridad, así como del descontento de los roquistas excluidos, y de los “nacionales liberales o mitristas” que recolectaban armas y municiones bajo el amparo de Domingo Morón (p.381); cuyo malestar habría tenido origen en la maniobra que culminó con la creación del PAN, acuerdo que en palabras de Videla fue

patrocinado por Sarmiento para imponerse al partido liberal mitrista, vencido en los comicios y en los campos de batalla de *La verde* y *Santa Rosa*, [y] dueño en la provincia de San Juan con las administraciones de Rosauro Doncel, Gómez y Gil (1990, p.378).

El atentado y la manera en que se describen los acontecimientos que culminan en el hecho luctuoso permiten pensar cómo se construyen los relatos, qué se oculta y que se describe con atento detalle. Videla achaca a los regeneradores traicionar los principios morales con los que llegan al gobierno. La manera en que esa maniobra es interpretada popularmente: “el salto a la gran pesebrera nacional”, expresa para el autor “la desmoralización y escepticismo que despertaron estos renuncios” (1990, p. 295). Pero esta sensación de desazón no solo implica el salto de la gobernación al senado, sino también a “las crónicas renunciadas de los ministros para saltar a posiciones electivas, sin compromiso ni solidaridad con la obra de gobierno” (Videla, 1990, p.474). Esta última referencia que alude en particular al gobierno del Dr. Alejandro Albarracín, en 1891, es una práctica que puede observarse desde el gobierno mismo de Rosauro Doncel, previo a la reforma constitucional del art. 72 y continuó así hasta su nueva modificación en 1879 y en el caso particular de los regeneradores, pero no fue de su exclusividad y se puede observar desde la sanción de la primera constitución (1856), pero con otro elenco.



Si como sostiene Alonso (2010), el PAN solo fue posible porque fue forjado al amparo de múltiples intereses y coaliciones internas construidas mediante pactos secretos, con el único objetivo de controlar la política nacional y operar sobre la sucesión presidencial, el mencionado pacto que habría resultado de las habilidades de Gómez en realidad sólo materializaba un mecanismo propio de la construcción del mismo partido. Pero, para Alonso también, el atentado sería el resultado del acercamiento de Gómez a Rocha, sin la ruptura previa con Roca que, de esta manera buscaba minar la base política de Gómez a fin de disputarle la futura gobernación.

Ahora bien, y más allá de las interpretaciones históricas disímiles, podemos aventurar que las valoraciones que realiza Videla descansarían, como sostiene Quesada (1992, p.8) en el supuesto no explicitado acerca de la legitimación histórica instrumentada por el sistema liberal democrático dominante que sostiene la necesidad de cumplir las promesas como una prueba de la rectitud de principios. Así, la historia al rescatar unos aspectos, sin dudas, oculta otros, aunque no siempre de manera deliberada y arbitraria. Y en la dirección de nuestro objetivo, se trata de aquellos referidos a la construcción del consenso. Configuración que, siguiendo a Elias, asume una de las múltiples, pero finitas combinaciones posibles, en este caso la que se organiza a partir del PAN.

3. A modo de cierre.

El salto de la gobernación al senado: ¿Corrupción o construcción del consenso?

Para concluir, si bien de manera provisoria con esta exposición consideramos que la preocupación central de la dirigencia de priorizar la convocatoria a los mejores hombres para la defensa del Poder Ejecutivo nacional resulta para Videla (1990) un argumento que busca justificar la falta de moral, de traición a los ideales de mantener la crítica a la corrupción política, en el momento en el que el proyecto nacional se impone al local (Goldberg y otras, 2009). Ahora bien, el supuesto acto de corrupción iniciado por Gómez, tenía en la provincia un antecedente previo: el de José María del Carril en 1871. Y, podría pensarse que se trataba de una situación que se interpreta, similar. En síntesis, aquello que para Videla resultan resabios de querellas de pueblo chico, aspiraciones políticas frustradas de aquellos que se reconocían abiertamente roquistas y de las facciones liberales que el Club del Pueblo había excluido, constituirían en cambio el proceso de construcción de los consensos necesarios para darle forma al proyecto nacional superando coyunturalmente el conflicto entre facciones de la clase dominante. El análisis que realiza Videla, así como su interpretación, si bien marcan las relaciones de parentesco y linaje de cada uno de los regeneradores, oculta el sistema de relaciones regional que subtiende al elenco gobernante del periodo. Gómez compartió su poca educación formal con Roca y otros agentes del periodo en el colegio de Concepción del Uruguay, pero también sus familias participaban del comercio regional recuperado por los criollos después de las guerras de Independencia.



El gobierno de Gil, hombre de una calificada formación jurídica, pero también vinculado a la producción vitícola, “no podía quedar ausente en la tarea de preparar las estructuras de una sociedad en la que todo estaba por hacerse” (1990, p. 329). Entre las numerosas leyes que fueron escritas y sancionadas: regulación del poder judicial, registro civil, contabilidad provincial, régimen municipal, fundación de pueblos y la creación de instituciones de crédito, entre las más relevantes, destacan la atención puesta al riego y a la agricultura, medidas que buscaban administrar y extender el uso del agua del río San Juan así como el sostenimiento de medidas como la exención de impuestos a la plantación de nuevas viñas y árboles frutales que venía de administraciones anteriores. Es evidente que la conformación del PAN y la instrumentación de los mecanismos políticos a los que se recurre para cubrir, entre otros cargos, las vacancias en el Senado nacional fueron parte del consenso de la facción que se impone como dirigente y que, en San Juan, contribuye a materializar la incorporación al también incipiente mercado interno y con ello al modelo económico en construcción, así como también a la integración territorial.

La supuesta corrupción previa a la modificación del art. 72 de la Constitución de 1878 tiene, según registra Videla, un único antecedente: la elección de José María del Carril en 1871 quien accede al Senado en reemplazo de Tadeo Rojo, al expirar su mandato. Cargo que luego será ocupado por Sarmiento en su reemplazo con motivo de su fallecimiento. Pero de estos mecanismos corruptos también habría participado Sarmiento quien fuera elegido (como ya mencionamos) por un período completo como senador, dejando su banca para asumir la presidencia, primero y abandonándola una vez más, después de recuperada en 1874, a un año de expirar su mandato, en 1879, para asumir como ministro del Interior de Avellaneda.

La sentencia de Videla acerca de “(...) el peligro que se insinuaba con Roca y la necesidad de instalar importantes personalidades en el senado para defender la república igualmente serviría de pretexto” para la corruptela (1990, p. 307). La idea de que era “opinión corriente que Gil era el único ciudadano que había resistido el centralismo salvando la autonomía de la provincia y de su administración sin someterse” (1990, p.376) es insostenible en virtud tanto de lo que venimos exponiendo como de las propias aseveraciones de Videla quien reconoce que con motivo de la reforma constitucional de 1866 de la cual “San Juan por fidelidad con el presidente Mitre estuvo a la cabeza” (...) las provincias cedieron a la nación los derechos de exportación del comercio exterior, sellando (...) ‘el sojuzgamiento político y económico a la nación’” (1990, p.354).

En este sentido, la referencia reiterada de Videla a la pérdida de los valores tal vez sea un indicador más del camino que recorre la construcción del consenso, recorrido que obliga a negociar, acordar posicionamientos en la lucha de los intereses y en el que se abandonan tradiciones para aceptar nuevas. Hay acuerdo entre los diferentes autores acerca de que el año 1880 marca un punto de inflexión en la historia argentina. Si consideramos que las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda significaron un periodo central en el proceso de afianzamiento del Estado Nación mientras se resolvía en la práctica la incorporación a la economía mundial mediante la inversión extranjera y la expansión de un modo de producción primaria que fue sentando las bases materiales de la economía doméstica orientada a la



exportación, por un lado y al consumo interno por el otro; con la llegada de Roca a la presidencia terminó de configurarse la estructura del Estado Nacional.

Creemos, coincidiendo con Alonso (2010) que el PAN constituyó un partido fragmentado cuyas divisiones sostenidas en el control de la selección del candidato presidencial, y a diferencia de una estructura partidaria moderna, se convierte en un sistema informal de vinculación de líderes nacionales y provinciales que proveyó de una red de relaciones de gran flexibilidad y también de perdurabilidad, pero que en ningún momento supuso la construcción de un orden político. En esta línea, podemos sostener que los sanjuaninos de la época formaron parte del consenso porque participaron de su construcción al tiempo que construían el Estado. La dinámica que asumen estos procesos se plasma, por ejemplo, en el contenido de la reforma constitucional de 1878 en el que destaca la declaración de la Instrucción Pública obligatoria y gratuita, previo a la sanción de la Ley 1420 o la modificación del Régimen Electoral con el que emerge la consagración del voto secreto, obligatorio y semi calificado que años después se concretaría en la Ley Sáenz Peña; aportes estos que, como muchos otros que se consideran de manera aislada en la historiografía, se constituyen en un elemento central del consenso oligárquico.

La participación de la dirigencia local, que es también en ese momento nacional, es central en los procesos que confluyen en la consolidación de los Estados y se irá diluyendo en la medida que se cristaliza la estructura productiva vitivinícola. Este proceso hará que las clases dominantes vayan perdiendo su referencia nacional y sus intereses adquieran valor en un territorio específico. De esta manera, y al tiempo que en la provincia y la nación se van delineando los distintos campos sociales y adquiriendo su autonomía relativa, los agentes pierden su vinculación (aparente) con lo nacional y se vuelven más vinculados a lo local como resultado de las importantes transformaciones productivas que, además incorporan nuevos agentes a la economía modificando, con el tiempo, la fisonomía de la clase dominante.

4. Bibliografía referenciada

Alonso, P. (2010). Jardines secretos, legitimaciones públicas. Buenos Aires: Edhasa.

Anderson, R.W (1966). Consenso y conflicto: la dimensión política de la sociología. Revista De Ciencias Sociales, (2), 197–207. Recuperado a partir de <https://revistas.upr.edu/index.php/rcs/article/view/9284>

Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). América Latina. La construcción de un orden. Tomo I. Buenos Aires: Ariel.

Botana, N. (1977). El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). Reflexiones para una antropología reflexiva. México: Grijalbo.



Bragoni, B., Miguez, E. y Paz, G. (2023). La dirigencia política argentina. Buenos Aires: Edhasa.

Elias, N., (1993). El proceso de la civilización. Buenos Aires: FCE.

Quesada C., F. (1992) *Introducción* en González G., J.M. y Quesada C., F. (coord.) Teorías de la democracia. Barcelona: Anthropos.

Goldberg, M. y otros (2009). El juego de las sillas. Estrategias de reproducción en el campo político sanjuanino. San Juan: EFU.

Lettieri, A. (1998) La construcción del consenso político en la Argentina moderna. Poder político y sociedad civil en Buenos Aires, 1852-1861. *Secuencia*, 40, enero-abril, 121-167.

DOI: <http://dx.doi.org/10.18234/secuencia.v0i40.607>

Peñaloza de Varese, C. y Arias, H. (1966). Historia de San Juan, Mendoza: Spadoni.

Riverós, M. (2001). El pensamiento político de Rafael S. de Igarzábal. 1873-1884. Tesis de Maestría en Historia. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras. Director: Dr. Eduardo Luis Leonardelli.

Videla, H. (1990) Historia de San Juan. Tomo VI Época patria (1875-1914). Buenos Aires: Instituto Salesiano de Artes Gráficas.



Los concejos municipales en la transición democrática en el Chaco. Análisis de las Élite Políticas de la Localidad de Chorotis entre 1983 y 1993

Cesar Fabricio Pavon Lazovich,

fabriciopavonlazovich@gmail.com

Facultad de Humanidades - Universidad Nacional del Nordeste

Angel Oscar Albres

angeloscaralbes@gmail.com

Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste

Sergio David Valenzuela

sergiodavidvalenzuela@gmail.com

Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste

Resumen

Esta ponencia propone el análisis de las elites políticas locales en la provincia del Chaco, focalizando el estudio en la caracterización de las elites en el municipio de Chorotis, una localidad de tercera categoría de la provincia del Chaco desde el retorno a la democracia en 1983 hasta la reforma constitucional y política iniciada en la provincia en 1993. Con esta caracterización se pretende explicar la dinámica del sistema político a nivel local en la provincia en estudio, considerando los actores relevantes, los partidos políticos y los resultados electorales. El objetivo de este trabajo es describir la dinámica política del municipio seleccionado para luego establecer comparaciones con municipios de igual o mayor tamaño, analizando empujes y arrastres partidarios causados por la coordinación electoral multinivel. Metodológicamente, esta investigación constituye un estudio de caso, que se inserta en un proyecto de investigación de mayor envergadura vinculado las dinámicas políticas y electorales de la provincia del Chaco en los 40 años de democracia transcurridos entre 1983 y 2023.

“Trabajo preparado para su presentación en XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024”.



Introducción

Este trabajo tiene como objetivo analizar las elites políticas locales en la provincia del Chaco, focalizando el estudio en la caracterización de las elites en el municipio de Chorotis, una localidad de tercera categoría de la provincia del Chaco desde el retorno a la democracia en 1983 hasta la reforma constitucional y política iniciada en la provincia en 1993. Esta propuesta se inserta en una investigación mayor, que se sustenta en el argumento de Alexis de Tocqueville, que consideraba a los municipios como verdaderas escuelas de la democracia, este estudio pretende analizar los efectos del cambio en la forma de elección de las autoridades locales sobre la política municipal chaqueña.

En este marco, la pregunta que orienta el trabajo es ¿Cuáles eras las características de los Concejos municipales desde el regreso de la democracia y antes de la reforma constitucional en los municipios de tercera categoría en la provincia del Chaco? El mismo busca indagar en las transformaciones políticas ocurridas a nivel municipal como resultado de las reformas institucionales y cómo estas han moldeado el desarrollo democrático local. Partiendo desde el retorno de la democracia se comparan las dinámicas políticas de los pequeños municipios desde la elección de autoridades locales de 1983 a la elección de 1993 y desde la elección de 1995 hasta la elección de 2011.

El marco teórico conceptual de esta investigación, se sostiene en teorías de la democracia subnacional, institucionalismo, y comportamiento electoral. Se revisarán los trabajos clásicos y contemporáneos que abordan la relación entre sistemas electorales, participación política y fortalecimiento democrático en contextos subnacionales. El enfoque de Tocqueville sobre los municipios como espacios de aprendizaje democrático servirá como fundamento conceptual para entender la relevancia de las dinámicas políticas locales.

Según Canelo (2015: 408) el municipio fue un eslabón fundamental del Plan Político del régimen militar argentino: como instrumento político del control territorial y poblacional "capilar" característico de la dictadura; como espacio autorizado para la participación de una "ciudadanía municipal" apolítica y de alcance local como laboratorio de la apertura política y como ámbito de gestación de la "dirigencia natural" argentina, por ello es necesario estudiar los procesos de democratización en estos ámbitos.

En relación a los estudios de las elites políticas, nos remite a los trabajos clásicos de Mosca (1939) y Pareto (1935), los principales teóricos que han teorizado y caracterizado a la élite. Las definiciones que propusieron estos autores, fueron denominados como enfoques clásicos de la teoría de la élite del poder. Establecieron una distinción en la sociedad entre gobernantes y gobernados, considerando esta separación entre dirigentes y dirigidos como una separación política, obviando otros ámbitos sociales como, por ejemplo, el económico y el intelectual.

Más recientemente, aparece en el escenario teórico de la Ciencia Política el trabajo de Bouza Brey (1991). Según este autor, la élite política está constituida por un grupo reducido de personas que se caracteriza por su posibilidad de acceso al Gobierno y su función de mediar entre aquél y la sociedad, traduciendo las aspiraciones y deseos sociales en demandas y proyectos y ejecutando las decisiones de gobierno. Según el autor, el acceso al Gobierno es el



resultado del poder que cada individuo o grupo posee, ya sea político, como en el caso de los partidos, o bien de otro tipo, como sucede con los grupos de interés y presión o los grupos institucionales. La élite política actúa en distintas estructuras, que se pueden clasificar en primarias, secundarias o terciarias, según su mayor o menor proximidad al Gobierno.

Los estudios sobre la consolidación democrática en nivel local en Argentina han tenido un desarrollo modesto. Como señala Baras (1999) durante decenios, la esfera política local ha despertado poca atención por algunos de los siguientes motivos: la fuerte centralización de algunos sistemas políticos; la consideración de la localidad como community, entendida como unidad social relativamente autónoma y autosuficiente; la realidad de una vida local extremadamente notabiliaria y ajena a las corrientes políticas nacionales; o el predominio de una visión exclusivamente administrativista de la realidad municipal. Los análisis se han centrado más en estudios más generalistas a nivel nacional, y en los últimos años, estudios sobre sistemas políticos provinciales, quizá marcado por fuerte centralismo imperante y tal vez por rol preponderante de un presidencialismo exacerbado en un sistema político frágil. Quizá el desarrollo tímido de este tiempo de estudios anclados en el nivel municipal comparta el desinterés demostrado tradicionalmente por las Ciencias Políticas por el ámbito local.

Además de lo señalado, un elemento central para el objetivo de este trabajo es el abordaje del andamiaje institucional que rige las reglas del juego político, especialmente las formas de elegir autoridades locales. En el Chaco como indica Rossi (1994), la Constitución Provincia de 1957, establecía las bases de la organización del régimen municipal provincial. En relación a las cuestiones estrictamente electorales, se disponía que los intendentes eran electos indirectamente y duraban 2 años en sus funciones pudiendo ser reelectos. La elección indirecta, implicaba que los ciudadanos elegían listas completas cerradas y bloqueadas de concejales, cuyo número variaba de acuerdo a la categoría de municipio. Los concejales que resultaban electos, se reunían y votaban nominalmente entre ellos y quien resultaba ganador, ejercía la función de presidente del Concejo Municipal, figura que se asimilaba al cargo de intendente. Con un criterio poblacional la Constitución clasificaba los municipios como de primera categoría con un concejo municipal de 9 integrantes, de segunda categoría con siete integrantes y comisiones de fomentos (municipios de tercera categoría) con cinco integrantes. La reforma constitucional del 1994 estableció en su artículo 90 inc 4,

“La elección de los intendentes se hará en forma directa y a simple pluralidad de sufragio”

y el artículo 184 dispuso que

ARTÍCULO 184: El gobierno de los municipios será ejercido por un intendente con funciones ejecutivas y por un concejo con funciones deliberativas. Los concejos municipales estarán compuestos por hasta nueve concejales en los municipios de primera categoría, los que podrán ser elevados hasta once en las ciudades de más de cien mil habitantes; hasta siete en los municipios de segunda categoría y por tres en los municipios de tercera categoría.

Metodología



Este trabajo metodológicamente es un estudio de caso, con un enfoque mixto. Esto implica considerar algunas cuestiones estadísticas explicitadas en los resultados electorales y los índices que se pueden aplicar sobre los mismos, y a partir de ello, la aplicación de categorías de análisis de los fenómenos abordados. El estudio de casos, implica un entendimiento comprehensivo, una descripción extensiva de la situación y el análisis de la situación en su conjunto, y dentro de su contexto. Todos los autores que hemos relacionado en el trabajo, coinciden en que el estudio de casos es una investigación procesual, sistemática y profunda de un caso en concreto. Un caso puede ser una persona, organización, programa de enseñanza, un acontecimiento, etc., o como se cita en el libro un caso es “aquella situación o entidad social única que merece interés en investigación”.

Una vez definido el concepto, explicamos sus características principales:

- Es adecuada para investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren.
- Permite estudiar un tema o múltiples temas determinados.
- Es ideal para el estudio de temas de investigación en los que las teorías existentes son inadecuadas.
- Permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable.
- Permite explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno, lo cual permite la aparición de nuevas señales sobre los temas que emergen. Esto cumple un papel importante en la investigación, por lo que no debería ser utilizado meramente como la exploración inicial de un fenómeno determinado.

En este punto es necesario señalar que, siguiendo a Linz (1990), las formas concretas de organización política se materializan en una sociedad y un tiempo dados. En razón de esto, esta investigación se circunscribe a una provincia argentina durante un periodo de tiempo concreto. El espacio abordado será la provincia del Chaco y el análisis se circunscribirá a los municipios de tercera categoría de la misma, es decir, aquellas localidades que en el retorno a la democracia contaban con menos de 5 mil habitantes.

El recorte temporal abarcará diez elecciones de autoridades locales, cinco previas a la reforma de 1994: 1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993. Durante ese periodo a nivel provincial la evolución de la estructura de competencia partidaria fue la siguiente: una primera etapa bipartidista desde 1983 hasta 1989; y una segunda etapa de pluralismo moderado entre 1989 y 1995. En relación a los liderazgos provinciales también observamos dos grandes figuras en escena provincial, en primer lugar en el retorno a la democracia el papel del líder justicialista Deolindo Felipe Bittel, quien fuera presidente del partido y candidato a vicepresidente de la Nación en 1983. Y en segundo lugar, entre 1989 y 1995, un breve periodo de liderazgo de José David Ruiz Palacios, último gobernador de la dictadura que funda su propio partido político que logra ganar las elecciones provinciales propiciando la reforma política y electoral.

En cuanto al diseño metodológico, las unidades de análisis de esta investigación son las autoridades electas democráticamente vía elecciones. La variable independiente del estudio es el sistema electoral y las variables dependientes son los resultados electorales, con lo cual,



los indicadores de estas variables son los comportamientos políticos de los dirigentes políticos locales.

En cuanto a las fuentes de información, estas están constituidas por las actas de proclamación de candidatos electos y las de ratificación de los escrutinios, ambas obrantes en el portal en internet de la justicia electoral provincial. En este sentido es necesario aclarar que, si bien el periodo que se analiza en este trabajo, inicia en 1983, la localidad abordada recién adquiere el status de municipio en 1989, razón por la cual, resultados aquí presentados se ajustan a este periodo.

El Caso Analizado

Chorotis es una localidad ubicada en el sudoeste chaqueño dependiente del departamento Fray Justo Santa María de Oro limitando con la provincia de Santa Fe y Santiago del Estero, este territorio óptimo para la agricultura y la ganadería tuvo su inicio con el tendido férreo, impulso que llevó a sus primeros pobladores a asentarse a los márgenes del tendido del ferrocarril que comenzó en 1937.

Remontándonos en el tiempo, esta joven localidad fue administrada por figuras terratenientes poderosas, tomando su propiedad privada como fundamento de dominio social hacia los demás habitantes oriundos del lugar. Personajes como Pando impusieron su poder durante varios años, sometiendo a una población rural pobre a cumplir con sus órdenes mediante la imposición de miedo y violencia.

Con el correr del tiempo el crecimiento de la explotación ganadera y agrícola fueron cambiando el panorama social, aumentando el número de pequeños productores que dieron el paso a cubrir necesidades como la educación, creándose así en 1949 la primer escuela de zona descripta.

Relacionar ferrocarril y localidades chaqueñas es también sinónimo de cubrir demandas que estas vías de comunicación fueron generando, como la llegada de trabajadores ferroviarios que eran ajenos a las actividades rurales, instalándose con sus familias a los márgenes de su fuente laboral en viviendas otorgadas por empresas constructoras. Estos nuevos asentamientos propiciaron un crecimiento e instalación de comercios conocidos como negocios de ramos generales, denominación común para la época, provocando un acercamiento de los pobladores ya instalados hacia esas zonas de mayor concentración social. Volcándonos al ámbito político, esta localidad en cuestión, dio sus primeros pasos como delegación municipal dependiente de otro municipio de mayor categoría como Santa Sylvina. La sociedad se fue instalando y a su vez creciendo en números demográficos esto llevo a la necesidad de tener un propio municipio que logre cubrir la administración de zonas aledañas como Venados Grandes y Tres Mojones, paraje y pequeña comunidad que necesitaba de organización y cobertura municipal.

Hablar de municipio y de figuras políticas en este contexto es hablar de partidos políticos más relevantes y números a nivel nacional y provincial como el PJ y la UCR que fueron los mayores ideales que respaldaron a los funcionarios municipales a partir de la creación de un municipio de tercera categoría en 1989. Estas figuras públicas configuraron esquemas donde



la intendencia y mayoría del concejo ocupaba el partido ganador quedando ocupada un solo lugar para el partido opositor derrotado. Este comportamiento eleccionario respaldado por porcentajes en electores dio pie a que la figura del intendente y sus compañeros de fórmula concejales tengan mayoría de poder a la hora de delinear y tomar decisiones. Este comportamiento recién se ve alterado para 1993 donde pasamos de un bipartidismo a un tripartidismo con el ingreso de un referente de Acción Chaqueña a integrar el concejo compartido con pares del PJ y la UCR. Democráticamente hablando, este va a ser el puntapié inicial para romper la estructura del dominio bipartidista como así también terminar con el predominio victorioso del PJ dando impulso a la aparición de nuevos actores políticos a proponer para terminar con la victoria consecutiva de una partido a pasar a la alternancia en años venideros.



Resultados

Para el análisis de las composiciones del concejo municipal de la localidad estudiada, fue necesaria la identificación de los candidatos electos como concejales municipales en el lapso de tiempo abordado. La siguiente tabla da cuenta de las autoridades electas.

Tabla 1: Concejales municipales electos en la localidad de Chorotis entre 1989 y 1993

Chorotis	Concejal 1	Partido 1	Concejal 2	Partido 2	Concejal 3	Partido 3	Concejal 4	Partido 4	Concejal 5	Partido 5
Elección 1989	Pedro Ángel Máximo Bodnarczuk	Frente Justicialista de Unidad Popular	Ornar Orlando Ramos	Unión Cívica Radical	Juan Carlos Olivera	Frente Justicialista de Unidad Popular	Cirilo Julio Pogonza	Unión Cívica Radical	Héctor Armando Juárez	Frente Justicialista de Unidad Popular
Elección 1991	Pedro Ángel Máximo Bodnarczuk	Frente Justicialista de Unidad Popular	Hugo José Britto	Unión Cívica Radical	Bernabé Navarro	Frente Justicialista de Unidad Popular	Cirilo Julio Pogonza	Unión Cívica Radical	Juan Carlos Olivera	Frente Justicialista de Unidad Popular
Elección 1993	Pedro Ángel Máximo Bodnarczuk	Partido Justicialista	Vitale Della Savia	Unión Cívica Radical	Rubén Arnoldo Rodríguez	Partido Justicialista	Teófilo Andrada	Acción Chaqueña	Cirilo Julio Pogonza	Unión Cívica Radical

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de proclamación de autoridades electas publicadas por la Justicia Electoral Provincial



Discusión

El análisis de los datos procesados da cuenta de algunas peculiaridades del municipio analizado. En primer lugar, la polarización de la estructura de competencia electoral entre los partidos nacionales mayoritarios que competían en las elecciones locales. Este fenómeno coincide con el análisis de Liliana de Riz (1992), quien planteaba que la sumatoria de los votos del radicalismo y el peronismo al retorno de la democracia, si bien fue decayendo sumaba inicialmente más del 90% del total de los votos válidos emitidos. No obstante esta polarización, esta localidad no fue ajena a la irrupción de Acción Chaqueña en el sistema de partidos a nivel local, con lo cual, hacia el final del periodo aquí analizado esta localidad muestra un escenario tripartito. Con esto, se prueba los argumentos de Etchegaray (1993), Orsolini (2012) y Dikstein (2016), que remiten a las características del sistema de partidos tanto nacional como subnacional asociadas a un bipartidismo imperfecto, que en algunos escenarios daban lugar al nacimiento de terceras fuerzas que con el tiempo se convierten en partidos residuales.

En segundo lugar, otra peculiaridad es la permanencia de las personas en los cargos, se observa que de 5 concejales municipales a elegir por elecciones, en un periodo de 3 elecciones, 2 de los cinco han sido los mismos a pesar de la periodicidad de las elecciones. Esta situación, tiene que ver, no solo con las posibilidades que le otorgaba el sistema electoral a las personas de ser reelectas en los cargos municipales, sino que también podría pensarse que obedece a otros factores. Por un lado, las características demográficas de la localidad tenían como consecuencia la poca capacidad de los partidos de ampliar sus números de candidatos. Por otro lado, el peso del padrón municipal en el total provincial, por ser escaso actuaba como incentivo estructural para que los dirigentes locales opten por una carrera política horizontal, dado que, inicialmente no tendrían un caudal electoral que le garantice lugares expectables a la hora del armado de listas para cargos provinciales. La conjunción de estos elementos, explicaría los comportamientos de los dirigentes locales ante la reelección.

En tercer lugar, es importante en este primer acercamiento, considerar la preponderancia electoral del Partido Justicialista en el distrito analizado. Esto de alguna manera obedece a influencias del sistema de partidos tanto nacional como el provincial. En el periodo estudiado, la escena nacional es controlada por el Partido Justicialista y en el escenario provincial se observa la irrupción de Acción Chaqueña. Lo llamativo, es que a pesar de la irrupción de una tercera fuerza en el ámbito provincial, además organizada sobre figuras locales, apenas logra un concejal en tres elecciones. Esto se podría asociar a la metáfora que remite a las múltiples vidas del sistema de partidos (Varetto, 2017), y tendría algunas explicaciones profundas en este caso. La maquinaria electoral que constituye el peronismo, en la localidad durante el lapso de tiempo analizado no pudo ser derrotada, a pesar de la irrupción de una importante tercera fuerza en el escenario provincial, y esto, dentro de otros factores se puede explicar considerando la capacidad de los partidos provinciales de cubrir todo el territorio. No obstante, en concordancia con las elecciones provinciales de medio de término en 1993 y las elecciones de los convencionales constituyentes del mismo año, Acción Chaqueña, ya siendo partido de gobierno en la provincia, logra una banca en el concejo municipal de la localidad analizada.

Por último, en cuarto lugar, un fenómeno no menos importante, es el hecho de que la localidad tuvo un solo presidente de concejo municipal que fue reelecto en los tres periodos abordados. Este



fenómeno, no puede pasar desapercibido ya que, estos cargos eran electos de manera colegiada por los propios miembros del concejo, con lo cual la permanencia en el cargo requería una labor electoral en varias instancias para acceder a la reelección. En este punto es importante señalar, que siempre se trató de un líder que fue electo como primer concejal en el partido más votado, cuestión que podía no darse dadas las características del sistema electoral. Además, en relación a este mismo fenómeno, también es llamativo, el hecho de que hay movimientos de lugares en las listas de los demás concejales, observándose cambios desde lugares menos expectables a otros con mayores posibilidades de acceso y viceversa, con lo cual, resulta más evidente el liderazgo del cabeza de lista.

Consideraciones Finales

El caso estudiado, permite dar cuenta de las capilaridades de la democracia. Como señalaran los clásicos teóricos, los municipios son verdaderas escuelas de la democracia. A esto, se le adiciona el factor histórico que en Argentina tal y como lo demostraron las investigaciones, los municipios cobraron importancia en tanto cuanto se volvieron lugares en los que la política se volvió una cuestión de cercanía a los ciudadanos.

Además de lo señalado, el estudio de casos, permitió observar los modos en los que se modela el sistema político en escenarios multinivel, y los modos en los que electoralmente las distintas arenas políticas interactúan entre sí. En este punto, es necesario explicitar que en estos casos, el sistema político puede ser entendido como una imbricada red de relaciones, que se potencian en los escenarios multinivel.

Respecto del caso analizado, es necesario señalar que, se trata una localidad que adquiere el status de municipio en el lapso de tiempo estudiado y que es uno de los municipios más jóvenes de la provincia. En este marco, una cuestión que constituye una ventaja para su estudio, es el hecho de que en el sistematización de información se ha evidenciado que la información y los resultados electorales de toda la historia de la localidad está completa y accesible, fenómeno que no sucede con otras localidades de la provincia abordadas en el estudio mayor.

Por último, en relación a los objetivos de esta investigación, es necesario señalar que identificamos que lo que sucede en la competencia política partidaria en la localidad abordada, es el resultado de lo que sucede con el sistema político en los escenarios nacional y provincial, siendo el sistema de partidos nivel local, un reflejo del sistema de partidos a nivel provincial.

Referencias Bibliográficas

- Baras, M., Colomé, G., Corral, J. B., & Giol, J. C. (1988). La formación de una élite política local. *Revista de estudios políticos*, (59), 199-224.
- Botana, N., & Gallo, E. (Eds.). (1999). *El Sistema Político Argentino: Crisis de Representación y Reformas Institucionales*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Bouza-Brey, L. (1991). Una teoría del poder y de los sistemas políticos. *Revista de estudios políticos*, (73), 119-164.



- Calvo, E., & Escolar, M. (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Institucional en los Años Noventa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Canelo, P. (2015). La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina: un estudio a través de sus documentos reservados y secretos (1976-1983). *Historia* (Santiago), 48(2), 405-434.
- Cox, G. W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Luca, M. (2011). Elecciones y Sistemas electorales. En *Política. Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Cengage Learning Argentina, 257-299.
- De Riz, L. (1992). El debate sobre la reforma electoral en la Argentina. *Desarrollo económico*, 163-184.
- De Tocqueville, A. (1989). *La Democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- Díaz de Landa, M. & Mazzalay, V. H. (2001). Liderazgos y diseño institucional de los gobiernos locales: condicionantes de la descentralización desde abajo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Dikstein Bernardo Jacobo (2016). *Formación de Partidos Políticos y Terceras fuerzas, en contextos Bipartidistas Sub Nacionales. Surgimiento, auge y ocaso de un partido político. El caso de Acción Chaqueña (1989-1999)*. Tesis (Maestría en Gobierno y Economía Política). Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco/ Universidad Nacional de San Martín, Resistencia.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Echegaray, F. (1993). ¿Adiós al bipartidismo imperfecto? Elecciones y partidos provinciales en la Argentina. *Nueva Sociedad*, 124, 46-52.
- Fernández, E. M. (2016). La evolución del sistema de partidos argentino. Análisis de los procesos de fragmentación y desnacionalización de la competencia partidaria (1983-2011). *Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales*, 3(5), 93-110.
- Gibson, E. L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132
- Jones, M. P. (1997). Evaluating Argentina's Presidential and Legislative Elections: Results, Dynamics, and Institutional Challenges. *International Journal of Public Opinion Research*, 9(4), 368-389.
- Leiras, M. (2007). *Todos los Caballos del Rey: La Integración de los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático de la Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Linz, J. J. (1990). Transiciones a la democracia. *Reis*, 7-33.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (Eds.). (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. Free press.
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247-286.
- Lorenzoni, M. (2011). Características y efectos de los sistemas electorales mixtos en las provincias argentinas (1983-2011). Tesis (Licenciatura en Ciencia Política), Universidad de la República.



- Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2015). La democracia a la deriva en América Latina. *POSTData*, 20(2), 267-294.
- Mair, P. (1996). *Party systems and structures of competition. Comparing Democracies—Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage Publications.
- Malamud, A. (2004). El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14(1), 137-171.
- Malamud, A., & De Luca, M. (2016). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*. Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos, 27-68.
- Martin, M. E. y Carlino, M. (2018). 30 años de manipulación de las reglas de juego: La legislación electoral en la Provincia de Misiones 1983-2013. *Studia Politicae*, (43), 65-105.
- Micozzi, J. P. (2001). Procesos de reforma institucional en las provincias de Chaco, Chubut y la Pampa. In Trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association. Washington DC, Estados Unidos.
- Molinelli, G. (1998). *Los sistemas electorales. Introducción a la ciencia política*, 2º ed., Buenos Aires, Eudeba, 351-386.
- Montero, A. P., & Samuels, D. J. (Eds.). (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mosca, Gaetano. (1984). *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica
- Nohlen, D. (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann.
- Nohlen, Dieter (2006) *Diccionario de Ciencia Política*, 2 tomos, México D. F. , Miguel Ángel Porrúa/ El Colegio de Veracruz.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orsolini, José María (2012). *Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007- 2009) en la Provincia del Chaco*. Tesis (Maestría en Gobierno y Economía Política). Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco/ Universidad Nacional de San Martín, Resistencia.
- Ortiz de Rozas, V. (2020). Las elites políticas y sus prácticas a escala subnacional: análisis de caso desde la sociología política. *Revista Ensables*, 7(12), 127-146.
- Osorio de Rebellón Yohn, I. (2003). *Municipios y Democracia: Perspectivas desde América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Palermo, V., & Novaro, M. (1996). *Política y Poder en el Chaco: Estado y Sociedad en una Provincia Argentina*. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Ratto, M. C. (2011). La configuración de la competencia partidaria provincial: ¿cómo interactúan los distintos niveles de competencia partidaria en sistemas de partidos federales? En: *La política partidaria en Argentina: ¿hacia a la desnacionalización del sistema de partidos?*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 85-118.



- Ratto, M. C. (2017). Entre la Teoría y la Praxis: Tensiones del diseño institucional argentino. *Tramas. Revista de política, sociedad y economía*, 1, 1-24.
- Rossi, E. (1994). *Manual de derecho constitucional del Chaco*. Resistencia: Meana & Meana Editores.
- Sartori, G. (1981). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. New York, St. Martin's Press.
- Sartori, G. (1979). *La politica: logica e metodo in scienze social*. Milano, Sugar Co.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Brothers.
- Siavelis, P. M., & Morgenstern, S. (2008). *Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*. University Park: Penn State University Press.
- Torres, A. G. (2019). *Las reformas de la matriz de gobernanza electoral multinivel en Argentina: elites partidarias y diseño institucional en el período 1983-2017*. Tesis (Doctorado en Ciencias Políticas) Universidad Nacional de San Martín.
- Uriarte Bengoechea, E. (1997). El análisis de las elites políticas en las democracias. *Revista de estudios políticos*, (97), 249-275.
- Varetto, Carlos (2017). *Las múltiples vidas del Sistema de Partidos*. Villa María: Eduvim.



Interpretaciones sobre el menemismo y el primer peronismo: supuestos y juicios de valor del saber académico.

María Mercedes Prol
(UNR-UNER)

mercedesprol@gmail.com

Mesa redonda: “Intelectuales y política en Argentina durante los gobiernos de Carlos Menem(1989 – 1999)”.

Resumen

El objetivo de esta ponencia es reconstruir las perspectivas de análisis, los esquemas de interpretación y los presupuestos ideológico políticos que subyacen en los mismos, a partir de los cuales los científicos sociales abordaron el menemismo como identidad, como fenómeno político y, específicamente, aquellos que se propusieron observar las marcas de una *tradición peronista* con atributos estáticos, a la que el menemismo finalmente redefinió. En otras palabras, aquí cobran interés los estudios que buscaron qué y cuánto hubo de peronismo en el menemismo.

Es posible detectar dos momentos en la producción de investigaciones sobre menemismo y peronismo, un primer momento signado por un conjunto de trabajos surgidos en la coyuntura de finalización de la primera presidencia de Carlos Menem (1995/1996), y otro con producciones que aparecieron durante los inicios del siglo XXI (2000/2010). Estos estudios se propusieron desentrañar el *enigma menemista*, las condiciones de posibilidad de ascenso de Carlos Menem a la presidencia de la Nación, la *metamorfosis* reformista, algunos concibieron al menemismo como una anomalía funcional dentro del proceso democratizador, novedosa por las articulaciones entre un experimento tecnocrático y modernizador más una cultura política con estilo populista, a la que consideraron típicamente peronista. Partimos de la idea de que más allá de las diversas perspectivas ancladas en su mayoría en ciertas corrientes de la sociología y de la ciencia política, casi todas ellas reprodujeron en sus esquemas de análisis, con aditamentos remozados, el paradigma liberal civilizatorio expandido en Argentina desde mediados del siglo XIX, y recogido por los intelectuales de mediados de siglo XX que adscribieron a la sociología de la modernización. Reaparecieron las duplas antinómicas tradicional/moderno, modernidad/provincialismo, áreas centrales y periféricas como condicionantes de conductas, aspiraciones y acciones políticas de lo más variadas. Junto con ello se reactualizó una operación intelectual y política también clásica, la preocupación por la calidad de las instituciones democráticas que fue el eje indagatorio del posperonismo. Veremos en este trabajo de qué modo reaparecieron y aplicaron para dar sentido a través del menemismo al concepto genérico de peronismo.



“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

Por estos días el ejercicio de interpretar al menemismo, la experiencia política hegemónica de la Argentina de los años noventa, ha retornado con énfasis al campo de las ciencias sociales, del periodismo político de alta divulgación y de la prensa de tirada nacional.⁷⁷⁶ No es casual, el objetivo de comprender el ascenso de Javier Milei a la presidencia de la Nación y el proyecto que se ha propuesto llevar adelante, ha resucitado el interés por aquel fenómeno político en clave comparativa. Los mismos elencos gobernantes actuales reivindican el estilo político de Carlos Menem, el tipo de reformas estructurales que implementó, sin considerar por cierto que la contracara de aquella estabilidad monetaria, y la falta de oportuna corrección, causó estancamiento económico, con 21% de desocupación y altos índices de pobreza. La propuesta neoliberal menemista, sumada a la de la Alianza (1999-2001) produjeron un colapso económico, social e institucional, la respuesta a ese colapso fue el estallido y la rebelión popular de diciembre de 2001.

En el ámbito académico, lxs investigadorxs sostienen que menemismo, macrismo y mileismo constituyen expresiones de la multifacética derecha argentina, y conceptualizan como nueva derecha al actual gobierno, que se desenvuelve en una especie de clima político ideológico que excede Argentina. No obstante, se sabe que las alianzas son distintas, las estrategias implementadas en la economía y las capacidades políticas, también. De todos ellos Menem fue el único presidente que logró consenso para llevar adelante buena parte de las reformas neoliberales que se propuso, Macri no tuvo margen y no consiguió su reelección.⁷⁷⁷

Se trata de un retorno hacia la interpretación del menemismo, pero queda por observar si es efectivamente una reinterpretación y qué la diferencia de las conclusiones a las que arribaron quienes comenzaron a indagarlo en el mismo momento en que Menem gobernaba Argentina. Aunque es un tema que atrae, esta ponencia no se ocupará de las últimas interpretaciones en clave comparativa, esa actividad quedará para otra oportunidad, aquí trabajaremos sobre las primeras. Ya que es posible detectar al menos dos momentos de expansión de tales interpretaciones, el primero, signado por un conjunto de trabajos surgidos en la coyuntura de finalización de la primera presidencia de Carlos Menem y el comienzo de la segunda, entre 1994 y 1997, y otro, con producciones que aparecieron durante los inicios del siglo XXI. Todas propusieron desentrañar el *enigma menemista*, las

⁷⁷⁶ Recientemente el semanario *Le Monde Diplomatique* ha publicado un dossier con análisis comparativos entre el proyecto mileísta y el menemismo. Desde otra perspectiva, el diario *La Nación* ha dedicado notas a la comparación de ambos fenómenos. MILEI/MENEM en *Le Monde Diplomatique* N° 291, septiembre 2023.

⁷⁷⁷ Como se sabe, la amalgama ideológica del mileismo tiene diferencias con la del menemismo, ambos se asentaron y se asientan en diversas familias de las derechas argentinas. Para Morresi y Vicente el menemismo no tensionó la dinámica democrática como si actualmente lo hacen los elencos gubernamentales de La Libertad Avanza. Morresi y Vicente (2023). Para la comparación entre menemismo y macrismo, Gibbons (2022)



condiciones de posibilidad de ascenso de Carlos Menem a la presidencia de la Nación, la *metamorfosis* reformista luego de las promesas de la campaña electoral (“revolución productiva” y “salariozo”), la producción de hegemonía, las capacidades políticas e institucionales para implementar las reformas estructurales, el carácter de las reformas, y la gestión.⁷⁷⁸

En este trabajo recortamos un grupo específico dentro de aquellas primeras interpretaciones, compuesto por análisis que se ocuparon de indagar, desde una dimensión macro y un registro político institucional, cuánto hubo de peronismo en el menemismo. Se parte de una idea, tales análisis sobre menemismo aparecieron en un momento en que en el campo de las ciencias sociales, especialmente de la sociología política y la ciencia política, se había consolidado un canon interpretativo sobre el primer peronismo. A tal punto que ese canon cargó de contenido a la categoría genérica peronismo. Existió entre los estudios de ambos fenómenos una especie de retroalimentación, porque los de menemismo descansaron en aquel canon para explicar en el nuevo fenómeno de los noventa las marcas indestructibles de un ejercicio de la política característica del peronismo. Según tales versiones, el menemismo redefinió la tradición y, al mismo tiempo, consolidó en una especie de continuum una forma de hacer política y un cuadro institucional, al que consideraron típicamente peronista.

El canon interpretativo sobre el primer peronismo.

Durante la transición democrática se configuró progresivamente, en el campo de las ciencias sociales, un canon interpretativo en torno al primer peronismo, una perspectiva macro que puso el acento en la dinámica político institucional y, coetáneamente a la consolidación del mismo, comenzaron los primeros análisis sobre el menemismo, esta simultaneidad se produjo desde mediados de la década del noventa. Ambas operaciones finalmente se relacionaron.⁷⁷⁹

Para comprender la configuración de ese canon tenemos que retroceder en el tiempo. Es posible decir que las diferentes interpretaciones sobre el primer peronismo respondieron a climas de épocas, a la hegemonía de ciertas corrientes intelectuales y a posiciones políticas definidas de quienes lo estudiaron. Es una obviedad decir también que no hubo neutralidad en los marcos teóricos

⁷⁷⁸ Se le puede agregar un tercer momento, ya entrado el siglo XXI, con perspectivas renovadas, críticas hacia las primeras interpretaciones o complementarias, Sourojo (2014), Fair (2013), Gibbons (2022).

⁷⁷⁹ Las argumentaciones que siguen en torno a la constitución de un canon interpretativo sobre el primer peronismo fueron desarrolladas antes en un trabajo colectivo, Capobianco, Gibbons, Prol (2023). En esta ponencia se discute con la idea desplegada por Roy Hora y Javier Trímoli en el prólogo del libro *Peronismo y menemismo*, editado por Imago Mundi en 1995. Los mismos sostienen que desde mediados de los años ochenta hubo una parálisis en las interpretaciones sobre el peronismo. Es posible observar que en ese momento diversos intelectuales universitarios con significativa incidencia en el campo de las ciencias sociales publicaron una serie de libros en editoriales de reconocida circulación académica, que son los que citamos más adelante. Es cierto que el menemismo reactulizó el interés por el primer peronismo. AAVV, 1995. Los contenidos del canon se replicaron en diversas revistas de circulación académica como *Punto de Vista* y la más partidaria *La Ciudad Futura*, y encontraron eco crítico en *Unidos*.



de análisis, así los científicos escogieran como base el estructural funcionalismo parsoniano, la escuela de Frankfurt o un materialismo histórico aggiornado a las discusiones de la teoría crítica.

Como se sabe, la primera versión que hegemonizó el campo académico fue la de Gino Germani, inscripto en la corriente denominada sociología de la modernización. Es de relevancia retomar la hipótesis desarrollada por Federico Neiburg, quien sostuvo que la operación efectuada por Germani en 1956/62 tuvo un parecido de familia con la realizada por la generación del '37, cuando sus integrantes acuñaron un diagnóstico de la Argentina posrevolucionaria y del rosismo, al terminarse la primera mitad del siglo XIX (Germani, 1962; Neiburg, 1992). La idea de una modernización inconclusa desplegada por Germani, aquella que el peronismo no completó por la forma en que se resolvió la relación líder/masa, la carencia de educación democrática de las masas y de la clase política, el *eszrat* de participación, la vocación autoritaria del movimiento nacional-popular, no se alejó del diagnóstico que aquellos publicistas del siglo XIX trazaron sobre la posrevolución, los dilemas que observaron y la forma de resolverlos. Para los más antiguos, era menester encauzar plenamente a las instituciones modernas que había generado la revolución en el esquema de la civilización. Y la tarea giró en torno a la necesidad de superar los obstáculos que, conforme a su cosmovisión, impidieron el ejercicio pleno de un republicanismo liberal, racional, con límites institucionales que moderasen la puja facciosa, hiciesen desaparecer la coerción caudillista, garanticen con distintas escalas de intervención estatal las libertades civiles y el emprendedurismo económico. Con autodeterminación de los actores involucrados, fundamentalmente de la clase política. En el caso de la sociología de la modernización, el cenit fue la democracia desarrollista, por tanto se agregó la necesidad de generar acciones de autodeterminación en los sectores populares y lograr que se incorporen a partidos democráticos.⁷⁸⁰ Los esquemas interpretativos trasuntaron determinados presupuestos ideológicos en los que estaban contenidos los proyectos de país y de nación que los científicos se representaron como horizonte óptimo de construcción.

A partir de la segunda mitad de los años sesenta y los primeros de la década del setenta no hubo un canon sobre el peronismo sino que convivieron diferentes interpretaciones. Las de Germani y Di Tella, otrora hegemónicas, circularon con las producidas en las Cátedras Nacionales, una de ellas fue la de Roberto Carri, y con la icónica de Murmis y Portantiero, *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. La clave modernizadora de democracia desarrollista con la que se auscultó al peronismo convivió con la observación de la capacidad emancipatoria que tuvo este movimiento para arribar a las diversas versiones de socialismos que se representaron como meta los grupos revolucionarios, con los que algunos intelectuales coincidieron. Convivieron también diversas perspectivas de análisis, la sociología de la modernización, el historicismo anarco populista y el marxismo gramsciano.⁷⁸¹

⁷⁸⁰ José Nun denominó a la corriente liderada por Germani como parte de las perspectivas pluralistas que en los años sesenta interpretaron al populismo. Nun (1994).

⁷⁸¹ Di Tella (1965) ; Carri (1967), Murmis y Portantiero (1972), González (2000).



A la inexistencia de canon y la convivencia tensionada en el ámbito académico de versiones que dialogaban y discutían entre sí, le siguió la configuración de otro, remozado y actualizado, durante el proceso democratizador abierto por el alfonsinismo tras la última dictadura militar. En ese contexto se inició la “normalización” de las universidades, especialmente las carreras vinculadas a las ciencias sociales. Al mismo tiempo, luego de la dictadura militar, retornaron a las casas de estudio los cientistas sociales que habían estado exiliados. Algunos de ellos produjeron sus trabajos antes de aquel retorno, pero fueron editados y difundidos en el país en los primeros años de la transición. No obstante, las revisiones sobre el primer peronismo prosiguieron durante la década del '90. Ese proceso de configuración capturó trabajos anteriores y discriminó otros, y coincidió con los primeros análisis sobre el menemismo, que aparecieron en la coyuntura 94/97. Allí convergieron la historia, la sociología política y la ciencia política.⁷⁸² Una parte de los investigadores que ofrecieron interpretaciones sobre los orígenes del peronismo fueron asesores del presidente Raúl Alfonsín. Fue el caso de Juan Carlos Torre, Juan Carlos Portantiero y Emilio de Ípola. Reconocieron que su evolución intelectual estuvo marcada por el peronismo.⁷⁸³

Aunque las investigaciones se ubicaron en diversos registros de análisis, aquí se retoma el político institucional. Sumamos una idea, en el trabajo *La larga Agonía de la Argentina peronista*, de Tulio Halperín Donghi, publicado en 1994, quedó plasmada esa modalidad de comprensión del primer peronismo y sus componentes. Es un texto con pocas citas, no obstante sus páginas expresan las conclusiones previas del autor y las de los autores mencionados más arriba, que se diseminaron con anterioridad en libros, artículos y revistas políticas.⁷⁸⁴ Se intentará aquí exponer, en una apretada síntesis, la línea de razonamiento del historiador: durante la segunda posguerra se configuró una Argentina agónica que perduró al menos hasta 1989. No obstante, sus primeras manifestaciones se observaron con el acceso a la democracia electoral, allí se hizo visible una característica estructural de la cultura política nacional, la denegación de legitimidad política del contrincante. La encarnaron el radicalismo y los actores del régimen conservador, y el peronismo la exacerbó, porque incrementó la facciosidad de ese modo de no gestionar el conflicto. Contribuyó el estilo de liderazgo personalista de Perón, que no fue del todo una novedad, sí fue novedoso el *goce insasiable de poder personal* y su capacidad para ordenar y desordenar el movimiento. Así como su ideas sobre conducción y conformación de lo social, la ideología de “Estado mayor” y el corporativismo. Para Halperín, se trataba de una representación que condicionó en cierta forma la relación del Estado con los actores que tuvieron capacidad de reactualizar recursos de poder: el Ejército y el movimiento obrero. Ambos

⁷⁸² Acha y Quiroga (2012). Capobianco y otros (2023). Portantiero y De Ípola escribieron algunos de sus artículos durante su exilio. De Ípola entró en una polémica con las hipótesis de Ernesto Laclau. Y siguieron con su interés sobre el primer peronismo al retornar a Argentina. De Ípola, (1978, 1987), Portantiero, (1977, 1987, 1988). La revista *Controversia para el examen de la realidad Argentina* ha publicado tales debates. Sobre las versiones de de Ípola y Portantiero en torno al populismo, Núñez (2019). Podemos agregar otros autores que marcaron la comprensión del peronismo y publicaron en tales como Alberto Ciria (1983).

⁷⁸³ Torre (1990, 2022).

⁷⁸⁴ A ellas se suman las de Guillermo O'Donnell que no se dedicó a investigar el peronismo pero sí la composición del posperonismo (O'Donnell, 1977).



estuvieron sobredimensionados e incidieron en la reasignación de recursos del Estado, sobre todo el movimiento obrero. A esa dinámica se sumó el unanimismo impostado, el carácter plebiscitario, una exacerbación de la lógica amigo/enemigo. Afirmó que con el advenimiento del peronismo se produjo una revolución social, se alteró el orden de las clases, esa alteración se asentó sobre un modelo de crecimiento económico redistributivo que mostró sus límites de forma temprana, en 1949. Perón creyó en la utilidad práctica de la política y ensayó un cambio de rumbo que no tuvo frutos inmediatos (Halperin Donghi, 1994).⁷⁸⁵

Conforme a las ideas del autor, esa agonía se manifestó con una violencia política exponencial en 1973/76, y alcanzó su máxima expresión durante terrorismo de Estado, a partir de 1976, duró al menos hasta el menemismo. Atravesó la experiencia alfonsinista, Alfonsín sobre estimó su capacidad política para generar el consenso necesario para fundar un orden institucional democrático porque creyó que las corporaciones actuarían con cierta responsabilidad para asegurarlo. Pero esas corporaciones se habían fortalecido durante el primer peronismo y no estaban dispuestas a ceder capacidad de presión y decisión (Halperín, 1994).

En este cuadro de afirmaciones, agonía e ingobernabilidad fueron resultado de unos cuantos factores más contenidos en los actores del posperonismo, pero giraron en torno a aquella dinámica abierta en la segunda posguerra. Como se mencionó, en este texto están las hipótesis centrales de los autores enumerados más arriba, quienes dialogaron entre sí y compartieron ciertas ideas. Por razones de espacio tomamos un trabajo que resulta representativo, el de J. C. Portantiero “La crisis de un régimen: una mirada retrospectiva” contenido en *Ensayos sobre la transición democrática*, libro que compiló junto a J. Nun y fue publicado en 1987 por *Puntosur*. Se observan al menos dos objetivos articulados entre sí: uno teórico, renovar los marcos del marxismo, en un momento de eclosión de la teoría social crítica, que obligó a repensar los modos de la acción social con conceptos más maleables acordes a las particularidades del proceso histórico. El otro, explicar en retrospectiva la crisis que atravesaba Argentina en aquel contexto, frente al fracaso del plan Austral lanzado en 1985, y de las formas de construcción de consenso ensayadas por el alfonsinismo. Y el razonamiento fue el que nosotrxs aprendimos en historia argentina, en el aula universitaria: en los años peronistas se puso en marcha un régimen social de acumulación motorizado por la industria liviana, con primacía del mercado interno, aunando a una estrategia redistributiva que tenía su base en la alianza política entablada entre Perón y el movimiento obrero en 1945. Este actor constituyó la columna vertebral del peronismo y fue capaz de incidir en las políticas públicas más allá del peronismo. El sociólogo consideró que al programa económico que hizo crisis en los años cincuenta se le sumó una dinámica institucional perniciosa compuesta por el cesarismo de Perón, la falta de pluralismo, un Estado que funcionó como una maquinaria prebendalista, un populismo estatista que se impuso al laborismo de la clase obrera. La contracara de la fuerza de la estrategia corporativa fue el

⁷⁸⁵ Halperín Donghi (1994). El libro surgió de una disertación que el historiador dio en el Club de Cultura Socialista en 1993.



decrecimiento de los partidos como instrumentos de mediación. Corporaciones y partidos convivieron pero la primera lógica se impuso a la segunda (Portantiero, 1987).⁷⁸⁶

Portantiero entró a la historia de otro modo, no hizo encadenamientos de herencias y rupturas entre las tradiciones políticas argentinas como lo hizo después Halperín, ni precisó el lugar del peronismo en ese encadenamiento, pero hay una coincidencia entre este autor y el primero: ambos muestran la historia local desde la segunda posguerra como una larga decadencia económica, allí se inició la crisis del régimen social de acumulación. Esa es la mirada retrospectiva de mediano plazo. Para Portantiero la agonía del régimen se aunó a una crisis orgánica en el posperonismo, alentada por la lógica del veto de los actores y los cuellos de botella políticos que condicionaron las fases del ciclo y el rumbo de la economía. También elaboraron una periodización similar, la ingobernabilidad de la sociedad argentina llegó a su paroxismo en 1973/76, aquí se produjo el agotamiento y la descomposición del régimen social de acumulación (no fue con la última dictadura). Para Portantiero en 1987 esa descomposición no había finalizado. Por razones de tiempo, Halperín creyó ver el cierre de esa agonía en el menemismo.

En aquellos años se estableció entonces una matriz de comprensión del objeto primer peronismo como fenómeno político que dio sentido académico a la categoría peronismo, un sector de intelectuales le adjudicaron connotaciones negativas para la producción de un orden democrático. Muy pocos autores discutieron ese sentido, entre ellos Ernesto Laclau y Daniel James.⁷⁸⁷ Repetimos lo mencionado más arriba, esa matriz puede resumirse en la puesta en marcha de una estrategia económica inviable, estatalista, mercadointernista y redistributiva, que tuvo una explicación política, respondió a una alianza entre trabajadores e industriales “mercadointernistas” y condicionó a los proyectos subsiguientes, una estatalidad que pretendió recortar la autonomía de los actores, una dinámica corporativa resultado de la alianza que engendró al peronismo, se convirtió en el esquema de decisión que se erigió por encima de los partidos. Cesarismo/decisionismo, lógica facciosa, representación unanimista. El funcionamiento de la política que los autores señalaron en *Ensayos...* y *La larga agonía...* fueron similares.

Obviamente en los años ochenta, con la reformulación de las perspectivas de análisis sociológico y político, se disipó el esquema de la modernización/civilización presente en las versiones liberales de la sociología de mediados de los cincuenta, con intenciones de pedagogía ciudadana, esgrimidas por el antiperonismo académico. La educación democrática de las masas ya no ocupó el centro de las reflexiones. No obstante, compartieron la reflexión sobre los dilemas que surgían de la dramática cultura política argentina, de sus comportamientos rutinizados. A tal punto que para Portantiero, la inflación *fue el más claro síntoma institucional de la decadencia*, la manifestación de un problema cultural antes que económico, se trataba de *la expresión de un conflicto entre grupos que demandan sobre el Estado*. Y en Argentina era el resultado de una lógica

⁷⁸⁶ Portantiero (1987). En el texto de Portantiero están también las hipótesis sostenidas por J. C. Torre (1983), y E. De Ipola (1981, 988) sobre el populismo estatista que obturó la emergencia de un movimiento obrero autónomo.

⁷⁸⁷ Laclau (1978) y James (1989; 1994). Hemos dejado de lado las versiones que circularon de historiadores ligados a la izquierda marxista.



arraigada en la interacción corporativa con un Estado prebendalista que cedió cuotas de poder, tanto en el populismo peronista como también en los regímenes autoritarios (Portantiero, 1987). En su cosmovisión con partidos fuertes, otra hubiese sido la historia... El modelo de la modernización retornó en ciertos análisis sobre el menemismo, con otros componentes.

La presencia del ADN peronista en el menemismo. La historia no se repite, los analistas sí.

Aquella reflexión sobre el primer peronismo respondió a climas desplegados en por lo menos tres coyunturas políticas que se encadenaron entre sí. Se dijo más arriba que algunas interpretaciones académicas en torno al primer peronismo, que configuraron el canon citado, comenzaron en el exilio político de varios intelectuales, antes que fuera posible el retorno a la democracia, y continuaron en el país durante ese retorno. Por lo tanto, siguieron ciertas líneas de razonamientos, las preguntas con las que los investigadores fueron a la historia del peronismo giraron sobre los legados de la cultura política corporativa, y su incidencia en los acuerdos y la gobernabilidad en la transición democrática y, luego, se buscaron explicaciones al fracaso en la construcción de consensos por parte del presidente Alfonsín.

Las exploraciones sobre el peronismo continuaron entrado el menemismo. Como se expresó, *La Larga Agonía...* se publicó en 1994. Cuando les tocó el turno a los científicos analizar el ascenso de Menem a la presidencia de la Nación, retornó el esquema *modernización/civilización*. Hubo un razonamiento común, Menem desarmó la dinámica estatal, societal y política de esa argentina peronista surgida en la segunda posguerra, que tuvo variaciones a lo largo de treinta y cuatro años (1955-1989), pero había permanecido estatalista y corporativa. Para todos los autores, durante el menemismo se produjo un cambio en la lógica de acumulación capitalista, hubo una modernización *aggiornada* a las particularidades locales. Con las reformas del Estado y la economía, los funcionarios sepultaron un Estado social en crisis y luego doblegaron a los actores corporativos, las Fuerzas Armadas, el movimiento obrero y los empresarios.⁷⁸⁸ Si Menem, en su carácter de presidente de la Nación, pudo encarar esta transformación fue porque contó con una ventaja, una forma específica de ejercicio de la política legada por el peronismo, inserta en el ADN peronista. En definitiva, encontraron parte de la explicación de las capacidades de este nuevo fenómeno para producir cambios en el canon elaborado durante la transición.

En el año 1994, María de los Ángeles Yanuzzi calificó al experimento menemista como *un populismo modernizador de derecha tributario de la tradición peronista*.⁷⁸⁹ El eje de su razonamiento fue el siguiente: en 1945 se instaló un modelo económico con criterio de regulación estatal y lógica corporativa que constituyó una traba para implementar una nueva modalidad de desarrollo, acorde con las necesidades del capitalismo post desintegración del sistema socialista. Traba porque desde aquel momento se configuró un imaginario, una cultura institucional que no pudo ser destronada. Al gobierno neoconservador de Menem le tocaba generar un orden y un consenso para que los

⁷⁸⁸ Ley de Emergencia económica y la Ley de Reforma del Estado. García Delgado, (1994).

⁷⁸⁹ Yanuzzi (1995)



colectivos acepten el nuevo modelo, ello implica hacer legítima una nueva cultura política, desarticular *algunos elementos ideológicos del peronismo que constituían las trabas de la modernización*.

¿Qué factores posibilitaron el cambio que propuso aquel neoconservadurismo?. La respuesta fue la hiperinflación desatada en el último tramo del gobierno de Alfonsín y el pertenecer al peronismo. En su argumento el peronismo obró como elemento aglutinante y contendor. Explicó Yannuzzi: “el abandono del discurso populista por parte de Menem, inmediatamente después de las elecciones de 1989, así como la explicación del pacto con los sectores económicamente poderosos, minaron en un principio la imagen del nuevo presidente, pero no la condición misma del peronismo”. ¿En qué se asemejaba el menemismo al peronismo? Siguiendo una idea de Isidoro Cheresky, sostuvo que la similitud estaba en la denegación de la deliberación, en la negación de la diferencia como elemento constitutivo de la política. “...El hecho de mantener los aspectos más irracionales del nacional populismo como *substratum* sobre el cual el neoconservadurismo se apoyó permitió dirimir la cuestión del poder habiendo cerrado primero el mercado de ideas en la sociedad...” (Yannuzzi, 1994;1995).

La autora citó a los autores constructores de la interpretación canónica del primer peronismo y no a la *La larga...* pero sus marcas aparecieron allí implícitamente. Estas aparecieron explícitamente en los trabajos de Portantiero, M. Novaro y V. Palermo. En un artículo publicado en 1995, Portantiero se preguntó: “...¿existe el menemismo como fenómeno diferenciable del peronismo?. ¿O se trata simplemente de una etapa más de la *versátil secuencia* cincuentenaria que arrancó del interior del golpe militar de 1943, se prolongó en los gobiernos de Perón y acogió extremos ideológicos como las asociaciones entre Cámpora y montoneros y entre Isabel y la Triple A?...”. Continuó “...La peculiaridad de Menem es la de ser el primer presidente peronista de una etapa histórica que se caracteriza por ser el fin de la sociedad peronista, en el sentido que señala Halperin Donghi en su último libro...”. Por tanto, se trató de una etapa que no se inscribió en la secuencia detallada más arriba porque sobre la base de una nueva coalición, mucho más amplia que el peronismo “...desmanteló el estado protector, redistributivo e industrializante que agonizaba, reformuló sus estructuras corporativistas decapitando a las fuerzas sociales que habían sido su base, en primer lugar al sindicalismo, luego de haberlo aprovechado como ariete contra Alfonsín. Simultáneamente disciplinó, entre halagos y presiones, a las fuerzas armadas, alineó a la Iglesia, pactó con los círculos de negocios más concentrados y solicitó, con éxito, un rol principal entre los cortesanos del poder imperial...” (Portantiero, 1995: 104). Pero esa etapa fue posible por ese *substratum* peronista del que nos habló antes Yannuzzi.

¿Qué lo asemeja a Menem del ideario y del estilo de Perón?, el peronismo le legó a Menem “...la picardía criolla transplantada a la política y fijada en la literatura del Viejo Vizcacha cuya sabiduría maliciosa se proyectó en el estilo de Perón acentuándose hasta la caricatura en la etapa del exilio...”(...)“El populismo conservador de Menem no hace mas que continuar, en su relación con las instituciones, con un legado pragmatista de hacer política apegado a las formas decisionistas del



poder y *hostil al estilo democrático republicano*, como lo fuera el peronismo clásico” (Portantiero, 1995; 1997: 107).

Dos años después, en 1996, se publicó un extenso libro titulado *Política y poder en el gobierno de Menem*, cuyos autores fueron Vicente Palermo y Marcos Novaro. Los mismos recogieron aquellos argumentos. Ambos autores inscribieron la emergencia del fenómeno menemista en la mediana duración de la historia argentina y recurrieron, como se dijo, a las ideas de Halperín Donghi, citadas más arriba, que, en esta ponencia se dice, fueron inspiradas en las previas de Portantiero. El reformismo menemista procuró poner fin a esa larga crisis del régimen político y del modelo de acumulación, en el marco de una situación paradójica: un movimiento político con tradiciones en crisis, *colapsado*, que al mismo tiempo permitía llevar adelante un cambio de tamaño envergadura. Se preguntaron: ¿la identidad y las tradiciones peronistas han sido obstáculos o instrumentos para el desarrollo de las política menemistas?. El presidente había logrado redefinir la tradición de ideas del peronismo clásico ubicando como necesaria a las reformas y a pesar del colapso tenía un entrenamiento en la formación de coaliciones heterogéneas. Junto con ello, “el tradicional pragmatismo peronista le permitió absorber el discurso del libremercado y el alineamiento con los Estados Unidos sin demasiados problemas”.

A ello se sumaba que Menem expresaba, dentro del peronismo, “...las relaciones sociales arcaicas características de las provincias del noroeste argentino (aunque la expresión más intensa al respecto no sea la Rioja, sino Catamarca) (...) donde el caciquismo, las redes clánicas, y las pautas de patronazgo y de deferencia se traducen desde siempre en mentalidades y prácticas patrimonialistas de la política y el manejo del sector público...” (Palermo y Novaro, 1996: 355).

En síntesis, en los textos consultados se pueden obtener más muestras de este esquema de razonamiento, no obstante consideramos que las referencias son representativas de la producción y retoalimentación del núcleo de sentido que un sector de la academia le dio a la categoría peronismo desde la transición democrática.⁷⁹⁰ Sector que por otro lado, sentó las bases de las primeras periodizaciones sobre el menemismo que se utilizan en la actualidad. Aquí se hizo un recorte específico. Por lo expuesto, es posible observar que hacia mediados de la década del '90, el concepto *modernización* retornó y ocupó un lugar en el debate de las producciones universitarias. Modernización fue central en Yannuzzi y en el resto de los autores convivió con populismo (que nunca desapareció como concepto) y populismo, en este caso, se emparentó con modernización neoconservadora.

Existió cierto consenso en que la experiencia menemista era una modernización neoconservadora capaz de articular tecnocracia, como requerimiento de las reformas estructurales y arcaísmo político. Menem fue capaz de reconstruir la autoridad estatal y doblegar la clásica puja corporativa. El arcaísmo, que marcaron Portantiero, Novaro y Palermo, con más énfasis que

⁷⁹⁰ En un trabajo colectivo anterior sostenemos que la matriz interpretativa del peronismo fue puesta en cuestión a comienzos del siglo XXI, cuando aparecieron en escena otra serie de trabajos críticos de aquellas versiones elaboradas en la transición, Capobianco y otros (2023).



Yannuzzi, era propio del interior del país de donde Menem provenía y había hecho sus primeros pasos en política, aún en el marco de la remozada renovación peronista, y también era propio del peronismo, el Viejo Vizcacha, ese gaucho pícaro. Al arcaísmo se sumó el pragmatismo, el decisionismo, la oclusión de un mercado de ideas. La lógica amigo/enemigo y el discurso adversativo centrado en las dicotomías sociales había declinado por el tipo de coalición sobre la que el menemismo descansó y también se disipó el plebeyismo.

En la comprensión de los intelectuales que destacaron las semejanzas entre menemismo y peronismo, ese arcaísmo había minado históricamente la calidad de la democracia argentina e incidía en la calidad institucional de aquella modernización a la que consideraron necesaria. Así como consideraron necesaria también la reconstrucción de la autoridad estatal que había entrado en crisis durante el último tramo del gobierno de Alfonsín. Aunque los registros de análisis fueron diversos, los investigadores procuraron descifrar las posibilidades, los límites y los resultados de tal modernización efectuada en el marco de una cultura política a la que pensaron reacia a encuadrarse en los bordes de una democracia institucionalmente aceptable. Y arribaron a una conclusión sencilla, simplificadora y repetida: el menemismo no tensionó la dinámica democrática pero le quitó calidad institucional republicana. Aquí aparece ese parecido de familia con los análisis de la sociología de la modernización y los anteriores decimonónicos del proyecto civilizatorio de mediados del siglo XIX. Es cierto que capitalismo, república, democracia, calidad institucional, cultura política, significaron distinto conforme a los contextos de producción intelectual y al estado de las ciencias sociales. Y que el menemismo no fue concebido como un fenómeno autoritario. Pero una operación se repitió: trazaron un horizonte o un resultado esperable y elaboraron modelos con cierta elasticidad, para marcar los problemas inherentes a una dinámica institucional argentina que a sus ojos nunca lograría el pleno desarrollo republicano y democrático. En los años noventa retornó la antigua pedagogía de los intelectuales hacia las elites, para estos ya no se trataba de domesticar las expresiones irracionales de plebeyismo típicas de la cultura política argentina y en especial del peronismo, sino de encuadrar moralmente a la misma clase política.⁷⁹¹ Y la propuesta de la heterogénea coalición política que integró la Alianza, conformada en 1997, siguió ese camino.

Bibliografía

- Acha, O., Quiroga, N. (2012). *El hecho maldito. Conversaciones para otra historia del peronismo*. Rosario: Prohistoria.
- Capobianco, C.; Gibbons, S.; Prol, M. (2023), “Formulaciones canónicas y un debate posible sobre el primer peronismo”, Congreso de la Red de Estudios sobre el peronismo, Universidad Arturo Jauretche, Buenos Aires, septiembre de 2023.

⁷⁹¹ Semán (2023). Por razones de espacio y de tiempo dejamos de lado otro concepto que floreció en esta coyuntura que fue el de clientelismo, para tratar la nueva forma de relación entre la política y los sectores populares. El ejemplo más claro fue el texto de Steven Levitsky (2002). En el sentido más llano y menos complejo, la falta de racionalidad y voluntad política de los pobres.



- Carri, R. (2015). *Obras Completas. Tomo 1*. Buenos Aires: Ediciones de la Biblioteca Nacional.
- Ciria, (1983), *Política y cultura popular: la Argentina peronista (1946-1955)*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- Di Tella, T. (1965). “Populismo y reforma en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 4, N° 16, abril-junio.
- De Ípola, E., (1981), *Ideología y discurso populismo*, México, Folios, 1981
- De Ípola, (1988), *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- García Delgado, D (1994), *Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural*, Buenos Aires, Flacso, Norma.
- Germani, G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Gibbons, S. (2022), “Neoliberales en democracia. Una comparación entre los gobiernos de Carlos Menem y Mauricio Macri”, en Moreira, A (2022), *Pensar el neoliberalismo en la Argentina contemporánea*, Paraná, UNER.
- González, H. (2000), *Historia crítica de la sociología argentina*, Buenos Aires: Editorial Colihue.
- Halperín Donghi, T. (1994), *La larga agonía de la Argentina peronista*, Buenos Aires, Editorial Ariel.
- James, D. (1992). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Laclau, E. (1978), *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo, populismo*, Editorial Siglo XXI.
- Morresi, S.; Vicente, (2023), “Rayos en cielo encapotado: la nueva derecha como una constante irregular en Argentina”, en Semán, P (2023), *Está entre nosotros*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Murmis, M. y Portantiero, J.C. (1972). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Neiburg, F. (1998). *Los intelectuales y la invención del peronismo. Estudio de antropología social y cultural*. Buenos Aires: Alianza.
- Nun, J.; Portantiero, J. C. (1987). *Ensayos sobre la transición democrática*. Buenos Aires: Puntosur.
- Nun, J. (1995), “Populismo, representación y menemismo”, en AAVV, *Peronismo y menemismo*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Núñez, J. M., “*El populismo peronista en los gramscianos argentinos*”, en CAROZZI, S.; DÁVILO, B., GIANI, J. J. (comps.), *Populismo: razones y pasiones*, Rosario, Paso de los Libres, 2019.



- Palermo, V.; Novaro, M. (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Editorial Norma.
- Portantiero, J. C. (1988), *La producción de un orden*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Portantiero, J. C. (1997), “Menemismo y peronismo. Continuidad y ruptura”, en AAVV, *Peronismo y menemismo. Avatares del populismo en Argentina*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Semán, E. (2021). *Breve historia del antipopulismo. Los intentos por domesticar a la argentina plebeya, de 1810 a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sourojoun, G. (2014), *El peronismo vuelve a enamorar*, Rosario, Homo Sapiens.
- Torre, J. C. (1983), *Los sindicatos en el gobierno*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Torre, J. C. (1990). La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo. Buenos Aires: EDUNTREF. 2006. Primera edición: Buenos Aires: Sudamericana, 1990.
- Torre, J. C. (2021), *Diario de una temporada en el quinto piso*, Buenos Aires, Siglo XXI
- Vommaro, G. (2010), “Acá el choripán se paga”: movilización política y grupos sociales en el reciente conflicto en torno a las retenciones a las exportaciones de granos”, en Aroskind, R.; Vommaro, Gabriel (comps.), *Campos de Batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Yannuzzi, M. A. (1994). María de los Àngeles, “Populismo y modernización política en Argentina”, en *Estudios Sociales*, Año IV, N° 7, Santa Fe, segundo semestre de 1994.
- Yanuzzi, M. A. (1995), *Modernización conservadora. El peronismo de los noventa*, Rosario, Ross.



El anarquismo argentino y sus cuatro frentes de participación en la primera década del siglo XX.

Lic. Leila Romero

leilaromero97@gmail.com

Facultad de Humanidades y Ciencias - Universidad Nacional del Litoral

Resumen:

En el presente trabajo nos proponemos explorar las diferentes formas de participación político-social implementadas por el Movimiento Anarquista argentino en la primera década del siglo XX (1902-1912), ante la no participación electoral - parlamentaria.

Las formas de participación, a las que llamaremos frentes, las podemos desglosar en: cultural-educativa, huelguística, propaganda periodística y propaganda por el hecho.

La inminente sanción de la Ley Sáenz Peña, efectuada en 1912 así como de las leyes de Residencia en 1902 y de Defensa Social en 1910, obligaron al movimiento a generar nuevas formas de participación para poder ser actor de peso en los debates de la época, que se gestaban al calor del nacimiento de una democracia ampliada, embestida por la llegada de miles de inmigrantes europeos.

La empresa de un nuevo tipo de cultura política junto con el origen de una nueva Argentina multicultural en formación, atraviesan directamente al anarquismo, quien fue el movimiento social más importante de la primera década del siglo pasado.

Palabras clave: anarquismo- representación – participación -

-

El anarquismo en la Argentina fue un movimiento cultural, social y político de importancia e impacto desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la segunda década del siglo XX. El anarquismo como ideología busca conseguir la emancipación del hombre de toda estructura y organización jerárquica ya que las mismas obstruyen su libertad.

Resulta interesante explorar el posicionamiento del movimiento anarquista en nuestro país, en un contexto tan particular como el de la Argentina Aluvional, donde podemos dar cuenta de los esfuerzos por construir estatidad, cuya formación había comenzado en la segunda mitad del siglo XIX. Un contexto embebido, además, por cambios sociales y culturales producidos por la llegada de cientos de miles de inmigrantes, en su mayoría de origen europeo.

Denominaremos, en el presente trabajo, al anarquismo local como “movimiento”. Resulta apropiado recuperar esta aclaración que ya hizo Juan Suriano (2001). “El concepto refiere a un conglomerado de tendencias (grupos e individuos) inmersos en un verdadero caos doctrinal (individualismo, comunismo, colectivismo, vitalismo)” (p.21). Es por esto que debemos hablar de anarquismos en plural, ya que no es ni fue un bloque homogéneo.

En el presente escrito nos proponemos explorar las diferentes formas de participación político-social implementadas por el movimiento anarquista argentino en la primera década del siglo XX (1902-1912), ante la no participación electoral - parlamentaria.



La inminente sanción de la Ley Sáenz Peña, efectuada en 1912, obligó al movimiento a generar nuevas formas de participación para poder ser actor de peso en los debates de la época que se gestaban al calor del nacimiento de una democracia ampliada, embestida por la llegada de miles de inmigrantes europeos. La empresa de un nuevo tipo de cultura política junto con el origen de una nueva Argentina multicultural en formación, atravesaron directamente al anarquismo, quien fue el movimiento social más importante de la primera década del siglo pasado.

Las formas de participación, que aquí denominaremos “frentes”, las podemos desglosar en: cultural, huelguística, propaganda periodística y propaganda por el hecho.

Contexto Nacional

Desde principios del siglo XIX, el Gobierno Federal impulsó en nuestro país, bajo el lema “Gobernar es Poblar”, el recibimiento de inmigrantes europeos para que pueblen y trabajen nuestro extenso y fructífero territorio. Es posible distinguir varias etapas dentro de este proceso en las cuales el saldo de inmigrantes recibidos varía según el contexto internacional.

El proceso de urbanización comenzó alrededor de 1860, primer año del que se tienen registros, pero podemos afirmar que la llegada de inmigrantes inició incluso antes. Varias fases inmigratorias se sucedieron desde 1860 hasta 1904, con avances y retrocesos; sin embargo, de 1904 a 1913 fue el periodo en el que más inmigrantes llegaron, el número registrado es de 1.538.240. Además de elevar el número de habitantes, la llegada de inmigrantes transformó cualitativamente la estructura social y modificó el proceso de urbanización.

En 1904 la población argentina trepó a casi ocho millones, cuando en 1890 la población era de tan solo dos millones y medio. Para 1914, un tercio de la población argentina era de origen extranjero. Gran parte de los inmigrantes, sobre todo aquellos provenientes de Italia y España eran de ideología anarquista, que llegaron al país motivados e ilusionados por el desarrollo económico de la región, principalmente en la ciudad de Buenos Aires.

Las corrientes ácratas surgen en esta Argentina tan particular en la cual se va consolidando una economía agroexportadora de tipo capitalista y, a su vez, solidifica un régimen político burgués oligárquico. Estas corrientes libertarias van a echar raíces en las clases trabajadoras, aún fragmentadas, aún en formación. Tal como sostiene Hernán Camarero (2014), una masa trabajadora que estaba sometida a la estacionalidad y movilidad de la fuerza de trabajo, una masa heterogénea, inmadura, surcada en un universo de oficios amplísimo.

La emergencia de nuevos actores implicó, necesariamente, la aparición de nuevas formas de entender la movilización, la protesta y la cuestión social. Nuevas formas de hacer y de pensar la organización política y la sociabilidad cultural (Suriano, 2000).

Anarquismo como ideología y acción

El anarquismo nació en Europa a mediados del siglo XIX, su lema es “Sin Dios, ni Patria, ni Amo” debido a su fuerte posicionamiento contra las autoridades, las imposiciones y la organización. Esto último lo ha diferenciado del marxismo, que si bien, al igual que el anarquismo buscó combatir al capitalismo y todas formas de opresión, el marxismo planteaba una estructura estatal organizada.

Sus principales exponentes y pensadores fueron el ruso Mijaíl Bakunin, el francés Pierre-Joseph Proudhon y también el italiano Errico Malatesta. Gracias a las inmigraciones, las ideas anarquistas



arribaron a la Argentina y ocuparon un lugar hegemónico hasta 1910, aproximadamente, cuando el apogeo anarquista comenzó a decaer.

Las oleadas de inmigrantes, que llegaron a las Argentina trajeron estas ideas anarquistas, y comenzaron a tener gran aceptación en el mundo del trabajo, ya que combinaba discurso con acción territorial. Los anarquistas tuvieron por aquellos años una fuerte presencia territorial: crearon escuelas, fundaron bibliotecas, teatros, realizaban charlas, lecturas, actividades para niños, jóvenes y adultos, además de fuerte presencia en propagandas, publicidades, diarios y periódicos, como lo fue La Protesta, el diario anarquista más importante de América Latina, tal como sostuvo Fernando Aiziczon en López Cordero (2016) “en términos culturales el anarquismo no tuvo rivales”.

Como se puede observar, entonces en la Argentina, el campo de acción anarquista contó con varias aristas; como no participaban electoralmente y, por tanto, no tenían representantes ni voz en el parlamento, debieron hacerse presentes en otros escenarios, tal como mencionamos más arriba. A su vez, su inserción en el movimiento obrero argentino colaboró con la fundación de la FOA (Federación Obrera Argentina) en 1901, antecedente clave de la reconocida CGT (Confederación General del Trabajo) que apareció recién en los años 30 aunque con un color ideológico y una impronta distinta.

El campo acción anarquista fue en la esfera pública, haciéndose presente en diversos escenarios como el educativo, el cultural, el sindical, entre otros; con actividades, de las más diversas, pensadas para niños y adultos Su presencia marcó la vida política y social de nuestro país en aquellos años. Se caracterizaron por tener un tipo de acción combativa, de lucha y de protesta. Por ejemplo, el centenario⁷⁹² de la Revolución de Mayo (25 de mayo 1910) se celebró bajo el Estado de Sitio⁷⁹³ con el fin de contener la combatividad anarquista. La hegemonía anarquista se mantuvo hasta 1910, año en el cual comienza a decaer y, podemos afirmar, que para 1930 el anarquismo prácticamente ya no existía en nuestro país.

La caída del anarquismo se debe a diversos factores como: la Ley de Residencia, la Ley de Defensa Social y la Ley Sáenz Peña a partir de la cual otros grupos de izquierda con ambiciones parlamentarias comenzaron a captar la adhesión de los obreros.

Las dos primeras leyes mencionadas, es decir, la Ley de Residencia y la Ley de Defensa Social tenían como objetivo acobardar a aquellas personas que pretendieran atentar contra el orden público, las cuales deberían ser apresadas o deportadas sin juicio previo en caso de no respetar la ley. En la práctica, podemos afirmar, a partir de las palabras de Fernando Aiziczon en López Cordero (2016), que estas leyes tuvieron como objetivo la persecución política y eliminación de militantes anarquistas, además “a esto había que sumarle la feroz represión policial, los fusilamientos y la acción de grupos de derecha, como la Liga Patriótica que surgió de las elites dominantes y a partir de la década del ‘20 comenzó a funcionar como fuerza paraestatal que perseguía y asesinaba sistemáticamente a militantes anarquistas”, afirmó Fernando Aiziczon en López Cordero (2016).

En aquellos años se consideraban acciones de riesgo las que pretendían derribar el sistema dominante instaurado por la clase social hegemónica. Un punto interesante que se señala aquí Fernando

⁷⁹² Consideramos ‘Centenario’ al centésimo aniversario de la Revolución de Mayo, que tuvo lugar el 25 de mayo de 1810 cuando el Virrey español Baltasar Hidalgo de Cisneros fue destituido de su cargo y reemplazado por la Primera Junta, el primer gobierno argentino. El Centenario de la Patria, por lo tanto, se celebró el 25 de mayo de 1910.

⁷⁹³ El estado de sitio representa un concepto equivalente al de estado de guerra, y por ello se dan a las fuerzas armadas facultades preponderantes para los actos de represión. Durante el estado de sitio quedan en suspenso las garantías constitucionales, con mayor o menor extensión.



Aiziczon en conversación con López Cordero (2016) era que también se consideraba peligroso un movimiento que se autodefinía como apátrida en una Nación, como la nuestra, que se encontraba en formación, en esa época quien negaba la identidad nacional era un peligro.

A su vez, el fin de la hegemonía anarquista no podemos explicarlo solo por factores externos. También, su falta de integración a un mundo político que cambiaba al calor de la ampliación del sufragio en 1912, su rechazo al Estado y el no haber querido integrarse a él, repercutió negativamente y generó que muchos adeptos opten por el Socialismo, quienes por esos años conseguían su primer diputado. Además de disputas internas, desacuerdos prácticos e ideológicos.

La figura de la Participación

Tal como lo mencionamos al comienzo del presente trabajo, las conquistas del anarquismo fueron fruto del uso de la acción directa, propia de la cultura ácrata, que contó con cuatro frentes: el desarrollo de una Educación para los Oprimidos, la propaganda periodística, la acción violenta o propaganda por el hecho y la huelga-paro general.

La acción directa implica el choque de las fuerzas que están en disputa. El objetivo del anarquismo era, a través de ello, instalar un nuevo orden para así gozar de una sociedad más justa e igualitaria. La igualdad, la justicia, la destrucción del Estado y la Revolución serían alcanzadas a través de esos frentes que mencionamos hace un momento. Como vemos, el parlamento, las leyes y todas las instituciones estatales quedan a un lado.

Los cuatro serán mencionadas y desarrolladas por separado, pero debemos tener en claro que se ponían en práctica todas juntas al mismo tiempo, aunque algunas con mayor énfasis que otras, la elección de una o de otra depende del contexto, aquí desarrollaremos el caso argentino, particularmente lo que acontecía en la Ciudad de Buenos Aires y Rosario.

Educación y cultura para los oprimidos

Los círculos se convierten en el espacio de sociabilización anarquista por excelencia; sociabilidad política, social y cultural coexistían al interior de esos círculos. Al principio participaban muy pocas personas y se dedicaban a editar folletos, pero con el tiempo se fueron expandiendo en número y tipo de actividades logrando realizar diferentes eventos. “El círculo era un ámbito de educación y adoctrinamiento integral que alcanzaba no sólo al trabajador, sino también a su familia, llegando adonde no lo podía hacer la sociedad de resistencia, cuya actividad esencialmente reivindicativa estaba destinada a los obreros y se circunscribía al ámbito laboral” (Suriano, 2001, p.39).

Además, la llegada a la Argentina del anarquista italiano, Errico Malatesta, fue de importancia para delimitar el rumbo del movimiento y terminar de darle forma. Fundó un Círculo de estudios sociales y su tendencia de tipo revolucionaria y asociacionista fue replicándose por diversos grupos y por otros círculos. Esto no es un hecho menor, porque tal como lo sostiene Delgado (2017), desde la llegada de Malatesta, comenzó a prevalecer una tendencia de tipo organizativa – sindicalista por sobre la anti organizativa y, principalmente, sin adoptar las medidas de terror que se adoptaron en Europa.

Suriano (2001) rastrea los diferentes grupos y círculos y podemos afirmar que el primer grupo fue el “Centro de propaganda obrera” de orientación bakuninista que funcionó de 1865 a 1870. El círculo



comunista anárquico creado en 1884 y el Centro de Estudios Sociales fundado en 1886, fueron los pioneros en sus respectivos ámbitos.

La primera década del siglo XX, es el momento de madurez anarquista, y ello se debió a múltiples razones. En primer lugar, pudieron desplegar todo su armazón literario, editando así, no solo diarios, sino también folletos, folletines, volantes, libros y revistas. Crearon círculos literarios y culturales, llevaron a cabo fiestas, obras de teatro, conferencias, entre otras tantas actividades. La difusión de ideas fue la función fundamental para la praxis.

Las conferencias, como las lecturas públicas, fueron también formas de desplegar las ideas anarquistas. Hay una idea muy arraigada del militante como educador y esto se debe a que para el anarquismo la educación era indispensable para poder emancipar a los obreros, siempre entendida como herramienta transformadora del individuo. Las conferencias, así como los textos elegidos para los encuentros de lectura pública se iban seleccionando según lo que se deseaba comunicar, en relación con lo contextual. Suriano (2001) destaca que en el año 1898 se realizaron 10 conferencias, mientras que para 1910 las mismas ascendieron a 102.

Un conferencista de importante envergadura fue Pietro Gori, quien fuera un abogado y escritor italiano. Su arribo a la Argentina fue significativo para poder impulsar la organización en el interior del anarquismo y convencer a los obreros de que las vertientes anti organizadoras e individualistas estaban equivocadas. Su visita entre los años 1899 y 1902 colaboró con el desenvolvimiento del movimiento libertario en nuestro país. Eduardo Gilimón, evocándolo en 1911, sostuvo «que se debía “a ese poeta, sociólogo, jurisconsulto, orador sin rival y hombre cariñoso” el incremento del anarquismo en la primera década del siglo XX» (Albornoz, 2021, p.83).

El centro de este despliegue anarquista fue la ciudad de Buenos Aires (centro urbano, político y económico debido a que contaba con el puerto más importante) y, tal como sostiene Suriano (2001), el anarquismo no pudo expandirse por el resto del país, aunque se han detectado núcleos en algunos puntos del interior del país, por ejemplo, la gran influencia que ejercieron en Rosario. El crecimiento explosivo de la ciudad de Buenos Aires fue de la mano con el crecimiento y consolidación del movimiento anarquista.

Los anarquistas seguían los objetivos establecidos por el Círculo Internacional de Estudios Sociales y las actividades que mencionamos anteriormente (periodísticas, propagandísticas, fiestas, conferencias, etc.) estaban destinadas a cumplir esos objetivos. Los objetivos eran: “1)- preparar al proletariado para la emancipación y la solidaridad moral e intelectual y para la lucha social. 2)- propagar entre el proletariado los principios emanados de la ciencia económica. 3)- propender la fundación de una biblioteca, salón de conferencias, escuelas libertarias para niños, facilitando la instrucción de los trabajadores y sus hijos. 4)- ofrecerse a las sociedades obreras para clase de actos de propaganda sociológica y societaria. 5)- celebración periódica de sesiones de propaganda y de controversia a fin de estudiar con fundamento de causa los males sociales y sus probables fundamentos. (La Protesta Humana, 20/04/1901)”.

Entre los años 1904 y 1910, los círculos mostraron su apogeo, así como la cima del movimiento anarquista en general. Incluso, entre los años 1907 y 1908 funcionó un Centro Anarquista Femenino. En una palabra, «los anarquistas se convirtieron en actores ineludibles de la vida social y cultural de la ciudad» (Albornoz, 2021, p.67)

El oxímoron: paro y movilización



En el año 1901 se concretó una idea que se venía gestando varios años antes, la de nuclear bajo un nombre a la mayoría de los gremios del país. Así nació la FOA (Federación Obrera Argentina). Desde finales del siglo anterior ya podía percibirse un crecimiento en la actividad gremial y la agitación obrera. Ante este escenario es que se sanciona en 1902 la, ya mencionada, Ley de Residencia.

Como consecuencia a la sanción de la ley, el movimiento obrero reaccionó enérgicamente y decretó la primera huelga general de la historia argentina en noviembre de 1902, a través de la FOA. Ante el rechazo de los socialistas se produjo la fractura de la central sindical, por lo que la FOA continuó siendo anarquista y los socialistas sancionaron la UGT (Unión General de Trabajadores). La primera de estas agrupaciones representó a 66 sindicatos con 33.895 afiliados y la segunda a 43 gremios con 7.400 afiliados.

Los disturbios internos no obstaculizaron la medida que fue ampliamente acatada dejando paralizados varios centros y al puerto a lo que el gobierno respondió decretando el Estado de Sitio con violenta represión. A los detenidos argentinos se los encarceló y a los extranjeros se les aplicó la flamante Ley de Residencia.

En el año 1904 la FOA pasó a denominarse FORA (Federación Obrera Regional Argentina), ésta llamó a movilizarse en conmemoración por el 1ero de Mayo en Plaza Mazzini. La movilización fue brutalmente reprimida dejando un saldo de 40 muertos. Esto desembocó entonces en un paro general pidiendo encarcelamiento de los responsables lo cual no sucedió.

Al año siguiente ocurrió lo mismo. Movilización y luego acto central por el 1ero de mayo, esta vez frente al Teatro Colón. Allí mientras se conmemoraba a los mártires de Chicago “el jefe de Policía, Ramón Lorenzo Falcón, lanzó un escuadrón de 120 policías a caballo, los famosos cosacos, contra la multitud, mientras que un escuadrón de bomberos policiales atacó por otro frente. Sobre la plaza Lavalle quedaron tendidos 4 muertos y más de 50 heridos. Los detenidos se contaban por centenas”. (Pigna, s/d).

No solo las huelgas y los paros eran llevadas a cabo por trabajadores, también hubo, en 1907, una huelga de inquilinos que decidieron no pagar los alquileres por el precio desmedido aplicado por los propietarios de los conventillos. Acá hubo una fuerte presencia de mujeres.

La represión no cesaba. En 1909, de nuevo en los festejos y conmemoraciones por el 1er de mayo se reprimió con brutalidad el acto convocado de por la FORA, esta vez en Plaza Lorea nuevamente con heridos y muertos. A partir de ello se inició lo que se conoce en la historia argentina como La Semana Roja.

Las centrales obreras declararon huelga total desde el lunes 3 de mayo, por tiempo indeterminado solicitando la liberación de los compañeros encarcelados y también la reapertura de los locales obreros. Durante la Semana Roja, más de 60.000 personas acompañaron la movilización, cargando los féretros de los compañeros asesinados hasta el reconocido Cementerios de la Chacarita, esto también fue brutalmente reprimido por la policía.

Es importante destacar lo central de la Semana Roja: 220.000 obreros abandonaron su lugar de trabajo, las líneas de ferrocarriles quedaron inactivas, la huelga fue total, pero el gobierno no escuchó los reclamos y confirmó a Falcón en su cargo. Pocos meses después, Falcón, sería asesinado por el joven ruso de 17 años, Simón Radowitzky, esto lo desarrollaremos mejor en el frente al que denominamos “propaganda de hecho”.



La huelga, la movilización y el paro se transformaron, todas juntas, en un arma de importancia para el movimiento en nuestro país, un país que, recordemos contaba con una gran base de obreros, muchos de ellos inmigrantes y con ideas de izquierda que habían traído de sus países de origen. En la Argentina, por la particularidad contextual, fue un frente de peso, que convocaba a muchísimos obreros.

Propaganda Periodística: el caso de La Protesta (Humana)

Un acontecimiento marcaría un antes y un después para el anarquismo argentino. En 1897, se fundó el periódico La Protesta Humana (en adelante LPH), periódico anarquista que se convertiría en el más importante de América Latina y con él, el anarquismo sacó a relucir su retórica combativa, con una capacidad, cada vez mayor para vehiculizar y poner en palabras el malestar social. A partir de 1904, se llamó La Protesta (en adelante LP), y se convirtió en diario. “La protesta humana (LPH) fue primero quincenario, después semanario hasta que se convierte en diario a partir del 1° de abril de 1904, ya con el nombre de La Protesta (LP). Estas publicaciones periódicas se constituyen en una de las columnas vertebrales del movimiento anarquista, que en muy pocos lugares del mundo logró publicar un diario” (Di Stefano, 2015, pp.12-13).

Lo trascendental de LPH y LP fue su perdurabilidad ya que logró mantenerse hasta 1930, hecho destacable para la prensa anarquista debido a que otras publicaciones, previas y posteriores a LP se caracterizaron por ser fugaces. Tanto en La Protesta Humana como en La Protesta escribieron decenas de militantes del amplio espectro anarquista. Entre algunos de los escritores del diario fueron dirigiendo la publicación, es decir, que el diario contó con un alto grado de representatividad.

“Durante su dilatada existencia vivió todas las alternativas; superó todas las crisis internas que dejaban diezmados los cuadros del movimiento; asimiló desafíos y provocaciones. Ni las persecuciones policiales, ni los desencuentros ideológicos entre hermanos pudieron mellar su filo...Había nacido para superar todas las calamidades.... Rara longevidad la de este vocero libertario que tuvo también sus épocas de tranquilidad y de bonanza. En esos momentos es cuando se planificaba: la Editorial que editó infinidad de libros y folletos; Suplementos que acompañó al diario por temporadas; la Revista que acuñó colaboraciones notables de los mejores escritores libertarios del mundo” (Quesada, 1974 en, Cives, 2019, p. 5).

Podemos decir, que la postura contrahegemónica (desde el punto de vista gramsciano) sumado a los rechazos ya mencionados a todo tipo de autoridad y organización política, los llevó desde el terreno literario y discursivo a dialogar dentro del amplio paraguas anarquista además de añadir al debate las controversias con los adversarios. Caracterizamos “a la comunidad anarquista, en términos de Beacco, como una comunidad con dominante ideológica, es decir, productora de valores, creencias, opiniones y orientada a su difusión, tal como es el caso de organizaciones políticas, asociaciones, entre otras, que se caracterizan por la producción de textos proselitistas” (Di Stefano, 2017, p. 27).

La Protesta Humana, tal como lo señala Mariana Di Stefano (2017), hace su aparición en un momento en el cual la prensa resulta imprescindible para quienes busquen y necesiten participar en la esfera pública

Cuando LPH aparece el 13 de junio de 1897, el anarquismo en la Argentina ya había recorrido un camino bastante interesante en el ámbito periodístico, como, por ejemplo, la publicación de El Perseguido, considerado el primer diario anarquista publicado en 1890 y con una vigencia de siete años.



Como mencionamos, en 1904 La Protesta Humana se convierte en La Protesta; a secas, en su nuevo formato de diario. El diario se sostiene por la venta callejera, las suscripciones de los lectores como principales fuentes de ingresos, también contaba con publicidades, pero no recaudaban demasiado dinero con ellas, esta última forma de recaudación se incorpora a partir de 1904. “Según Yaacov Oved (1981), desde que LP se convirtió en diario pasó a ser –una médula espinal en las actividades anarquistas y su repercusión pública se volvió más vigorosa” (Di Stefano, 2017, p.99).

Tanto LPH como LP, fueron de vital importancia para construir un nexo entre los diversos espacios que componían ese mundo heterogéneo llamado ‘anarquismos’, y a su vez, fue nexo entre los letrados que escribían en sus páginas y los militantes que las leían.

Si bien el alma de LP no era obrera, aunque sí pública, a medida que los trabajadores comenzaron a leer y consumir el diario, los editores fueron dándole ciertas connotaciones revolucionarias y reformistas para poder interpelar a la masa trabajadora. Apelaban a remarcar las injusticias y las diferentes formas de explotación que padecían los trabajadores para así unirlos a la lucha y ganar más adeptos.

Debido a los conflictos que tenían los grupos anarquistas bajo la FORA, LP sufrió censuras, cierres e incluso han incendiado su local. En total LP fue cerrada en siete ocasiones. La primera vez fue entre el 22 de noviembre de 1902 y el 31 de enero de 1903 como consecuencia de la aplicación del Estado de Sitio que se había estipulado debido a las huelgas y paros en los diferentes puertos y el mercado central de frutos. La segunda vez fue del 5 de febrero al 14 de mayo de 1905 a raíz de la Revolución radical. La tercera fue del 8 de octubre, también de 1905, al 1ero de enero de 1906, otra vez como consecuencia de la aplicación del Estado de Sitio. La cuarta aconteció del 14 de noviembre de 1909 al 16 de enero de 1910 por el asesinato de Ramón L. Falcón, allí un grupo de jóvenes simpatizantes de la oligarquía gobernante incendiaron la imprenta de LP. Y la última clausura transcurrió desde el 13 de mayo de 1910 hasta fines de 1911 con motivo de los festejos del centenario de la patria y las represiones posteriores a las celebraciones (Suriano, 2001).

Podemos decir que la prensa fue para el anarquismo su arma más poderosa y que, con el tiempo, logró convertirse en una comunidad discursiva. Además, debido a la naturaleza anarquista de no participar en política activamente, de manera institucional, la prensa fue la forma de poder intervenir en los debates públicos y tener vida, como movimiento, por fuera de los canales de la política partidaria.

Propaganda por el Hecho

La llamada propaganda por el hecho o propaganda por el acto es una estrategia de propaganda anarquista basada en el supuesto de que el impacto de una acción genera más repercusiones, obtiene más relevancia y, por tanto, es mucho más eficaz que la simple palabra para despertar las energías rebeldes del pueblo. Así pues, la propaganda por el hecho implica predicar con el ejemplo. Su puesta en práctica buscaba elevar un conflicto latente al grado de conflictividad explícita, generando un elevado grado de incertidumbre social que obligase a la mayoría a salir de su indiferencia y adoptar posturas distintas para resolver el conflicto.

La propaganda por el hecho incluye acciones que van desde la ocupación de un terreno o inmueble, hasta el tiranicidio o ataques contra quienes son considerados poderosos y/o represores. Este tipo de atentados violentos ha sido denominado generalmente como terrorismo anarquista, y por su relevancia y cantidad han terminado alterando el significado popular del término propaganda por el hecho hasta convertirlo en sinónimo de terrorismo y violencia (Avilés, 2008).



En otras palabras, la acción violenta, o también denominada «propaganda de hecho» por Suriano (1995), hace referencia a los actos terroristas y de sabotaje. Si bien en los textos a los que tenemos acceso podemos apreciar la retórica violenta y pro terrorista del anarquismo, es cierto que, la violencia en manos anarquistas prácticamente no ha tenido peso en nuestro país.

Existieron pequeños grupos minoritarios que justificaban la acción violenta a través de una mirada ultra individualista y esencialistas, por ejemplo, eran aquellos que escribían en *La Autonomía Individual*. Pero es cierto que los grupos que dominaron el anarquismo local fueron aquellos de tendencia organizadora que escribían en, por ejemplo, *La Protesta Humana* y *La Protesta* y que no concordaban con el uso de la violencia o el terrorismo.

Suriano (1995) sostiene que estaba a la vista la falta de una idea clara sobre el terrorismo al interior del anarquismo argentino, y que ello quedaba en evidencia con los atentados esporádicos y los intentos de asesinatos fallidos. El autor menciona los que se produjeron contra el entonces presidente Quintana y contra Figueroa Alcorta en 1905 y 1908 respectivamente o el que tuvo como protagonista al cónsul español que se encontraban en la ciudad de Rosario en 1909 también sin éxito para los ácratas.

Sí existió un atentado que tuvo como víctima a R. L. Falcón, en manos del joven ruso Simón Radowitzky, que fue el caso más resonante de violencia anarquista en nuestro país. De todos modos, en aquellos casos donde el atentado era un hecho, no lo pensaban como meras acciones violentas sino como acciones revolucionarias que buscaban destruir el statu quo, ello explica el apoyo que recibió Radowitzky en *La Protesta* al titular el atentado con el siguiente enunciado: «la ejecución de un verdugo y el miedo al tirano».

El concepto «propaganda de hecho» fue formulado por primera vez por Errico Malatesta y Carlo Cafiero en un artículo de la Federación del Jura en el que decían: El hecho insurreccional destinado a afirmar los principios socialistas mediante la acción es el medio de propaganda más efectivo y el único que sin engañar y corromper a las masas puede penetrar hasta las capas sociales más profundas y atraer las fuerzas vivas de la Humanidad a la lucha mantenida por la Internacional. (Malatesta y Cafiero en Avilés, 2008, p.173).

Continuando con la lectura de Juan Avilés (2008), podemos afirmar que, al comienzo, cuando el término irrumpe en el anarquismo, los autores no hacían referencia al terrorismo o a los levantamientos armados, sino a los, motines, manifestaciones y alzamientos entendiendo que la palabra sola no era suficiente. Sin embargo, autores importantísimos dentro del movimiento, como Kropotkin dudaron en cuanto a la eficacia de la «propaganda de hecho». En un principio, el autor ruso la defendió, sosteniendo que «un acto puede, en unos pocos días, hacer más propaganda que miles de panfletos», pero, luego de observar los atentados de finales del siglo XIX, aseguró que «una estructura basada en siglos de historia no puede ser destruida con unos cuantos kilos de explosivos» (Kropotkin en *La Révolte*, en Segura Alcazar, 2015).

Sostiene Alborno (2021) que, desde las páginas de *La Nación* “se hablaba de la existencia de una -química anarquista-, circularon una infinidad de rumores que se valieron de la fantasía del anarquista criminal” (p.73). Sobre ello, el popular y reconocido criminólogo italiano Cesare Lombroso, sostuvo que existían dos tipos de anarquismo: uno era “apenas una pátina de recubrir simples crímenes. Cuanto más aparatosas y carentes de sentido se presentaban sus acciones, más fascinación y rechazo provocaban”, el otro, (...) era concebido como un sabio y racional, polémico pero calmo su estilo era erudito y refinado, encarnaba al intelectual científico y al promotor cultural con comodidad tanto en



la cátedra y salones de altas sociedad como en asambleas obreras y locales libertarios (Albornoz, 2021, p.82).

Asimismo, Lombroso destacó que intelectuales de la talla de Piotr Kropotkin no debían ser confundidos con el resto de los anarquistas.

La propaganda por el hecho no tuvo mayor trascendencia en nuestros países, a diferencia de lo que aconteció en algunos lugares de Europa. No fue un frente de peso si lo comparamos con la importancia de la publicación de diarios o las huelgas y los paros. Podemos afirmar que de los cuatro fue el menos usado. Esto no fue casualidad, lo que sucedió fue que el sector anarquista anti organizativo que apoyaba los actos terroristas no se consolidó como grupo estable en la Argentina. La vertiente organizativa fue la mayoritaria en nuestro país y eran quienes apoyaron e impulsaron las huelgas, los paros, la creación de ámbitos culturales para la educación del oprimido y la edición de diarios, folletos y revistas.

Comentarios finales

En este trabajo mostramos, en forma breve pero concisa, la cultura política de un movimiento que fue cultural, social y político que tuvo muchísima importancia en nuestro país entre fines del siglo XIX y la primera década de XX.

Con grandes conquistas desde lo cultural, el anarquismo se acercó, en primer lugar, a los obreros desde ese plano, con la creación de escuelas, bibliotecas, círculos de lectura, entre otras cosas que ya hemos mencionado. Eso fue esencial para lograr bajar línea ideológica y subirlos a la lucha por la emancipación. También desde lo educativo el anarquismo ocupó un rol central. Instruir y educar era la consigna. La educación de los oprimidos fue vital en el desarrollo del movimiento y en la ampliación de adeptos.

En segundo lugar, las huelgas y movilizaciones que concentraron a cientos de miles de obreros y los animaron a la lucha por sus derechos y a hacer escuchar sus reclamos frente a una elite gobernante que muchas veces hizo oídos sordos. Protestas que fueron brutalmente reprimidas y donde no existió lugar para la negociación.

En tercer lugar, la presencia de La Protesta, diario anarquista influyente en la esfera publica y que ofició de nexo entre los letrados y los obreros militantes. Como ya mencionamos anteriormente, este diario se convirtió en la columna vertebral del movimiento.

En cuarto y ultimo lugar, la propaganda por el hecho, sin tanta trascendencia en nuestro país también jugó como uno de los frentes que el anarquismo tenía. El caso mas resonante, el asesinato de Falcón.

El anarquismo fue un movimiento golpeado desde afuera y poco estable desde adentro pero que sin lugar a dudas copó la escena de aquellos años y que consiguió muchos adeptos provenientes de un mundo del trabajo en formación, heterogéneo, internacional, con obreros que compartían los destratos propios de un desigualdad social, cultural y estructural.

Víctimas de un bombardeo proveniente del poder legislativo a partir de la sanción de las leyes de Residencia y Defensa Social y también con la ampliación del sufragio, no lograron reinventarse en esos embates que les proponían desde el Estado, incluso con las múltiples declaraciones del Estado de Sitio. Tampoco lograron expandirse por el resto del país, quedando en Buenos Aires y en Rosario sus bases más importante e influyente.



Como mencionamos al comienzo, no podemos solo buscar la culpa de la caída del anarquismo en factores externos, sino que, claro está, también debemos buscarlas en factores internos. Sin embargo, creemos que en la ponencia aquí presentada hemos explorado y desarrollado con claridad la concepción de la representación y las formas que de participación del anarquismo argentino en la primera década del siglo XX ante la negativa participación electoral y parlamentaria. Ideas que la propiciaron poco más de una década de despliegue en diversos ámbitos, como el cultural, educativo, periodístico y cuyo legado sigue siendo de importancia e interés en la Argentina del presente.

Bibliografía

Archivo *La Protesta Humana* y *La Protesta*: <https://americalee.cedinci.org/portfolio-items/la-protesta/>

Archivo anarquismo, sindicalismo, anarcocomunismo y otros temas: <https://anarquismoanarcosindicalismoyotrostemas.wordpress.com/2018/03/22/socialismo-libertario/>

Albornoz, M. (2021). Cuando el Anarquismo causaba sensación. Siglo XXI.

Avilés, J. (2009). El Terrorismo Anarquista como Propaganda por el Hecho: de la Formulación Teórica a los Atentados de París (1877-1894). *Revista Historia y Política*, 21, págs.169-190.

Camarero, H. (2014). El anarquismo en los orígenes del movimiento obrero argentino. Recuperado de: https://www.laizquierdadiario.com/ideasdeizquierda/wp-content/uploads/2014/04/19_21_camarero.pdf

Cordero López, M. (2016). Entrevista a Fernando Aiziczon: Anarquistas en Argentina. Disponible en: <https://www.conicet.gov.ar/anarquistas-en-argentina/>

Cives, D. (2019). *La protesta (Humana): la voz escrita del anarquismo argentino (1897-1910) (tesis inédita de maestría)*. Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) e Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), San Martín.

[Delgado, L. \(2017\). Anarquismo en el Novecientos Rioplatense: Cultura, Literatura y Escritura. Estuario.](#)

Di Stefano, M. (2015). Anarquismo de la Argentina. Una Comunidad Discursiva. Cabiria.

Pigna, Felipe. La Grandes Huelgas. Recuperado de <https://elhistoriador.com.ar/las-grandes-huelgas/>

Segura Alcázar, A. (2015). *Anarquismo y violencia*. Recuperado de: https://observatorio.cisde.es/archivo/anarquismo-y-violencia/#_ftnref2

Suriano, J. (1995). Ideas y Prácticas 'Políticas' al interior del Anarquismo Argentino. En *Revista Entrepasados*. 5(8) (21-49).

Suriano, J. (2000). El Anarquismo. En *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)* (pp.291-326). Sudamericana.

Suriano, J. (2001). *Anarquistas: Cultura política y libertaria en Buenos Aires, 1890-1910*. Manantial.



Índices clásicos de análisis políticos en ciudades del Chaco. Estudio de los resultados electorales en los municipios de 1ª Categoría entre 1983 y 1993

Sergio David Valenzuela

sergiodavidvalenzuela@gmail.com

Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Nordeste

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo presentar una primera aproximación a los índices clásicos utilizados para el análisis político tomado como caso a las ciudades que en el Chaco entre 1983 y 1993 contaban con más de 10.000 habitantes. En dicho periodo, esta característica constituía el criterio para ser municipio de 1ª categoría y era cumplido por 8 localidades: Resistencia, Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela, Barranqueras, Charata, General San Martín, Quitilipi y Las Breñas. Metodológicamente, la ponencia constituye un estudio comparado, que analiza los índices de número efectivo de partidos, fragmentación electoral, márgenes de victoria y tasas de reelección entre otros en las localidades abordadas. El cálculo y el análisis comparado de estos índices, permite el estudio de los efectos de la coordinación electoral multinivel en sistema de partidos en el nivel municipal de la provincia del Chaco, con lo cual, las primeras aproximaciones permitirán comprender en buena medida, las dinámicas políticas de provincia del Chaco, en términos electorales durante la transición democrática. A partir de estos aportes, en una segunda instancia se podrá avanzar con aportes que permiten reconstruir la historia electoral de la provincia abordada en la media y larga duración.

“Trabajo preparado para su presentación en XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024”.

Introducción

Los estudios en el campo de la ciencia política vienen dando cuenta del avance en el análisis de las unidades políticas subnacionales. En este marco general, los estudios electorales también han focalizado la mirada en los procesos provinciales y municipales. En razón de ello, este trabajo busca sistematizar los datos de los resultados electorales en los municipios de mayor tamaño de la provincia, en los diez años posteriores al retorno a la democracia. El objetivo del trabajo es exponer la evolución de los índices clásicos para el análisis político en los municipios de primera categoría en la provincia del Chaco entre 1983 y 1993.

Este objetivo se fundamenta considerando que en el Chaco, en 1994 en conjunto con la constitución nacional, la provincia reforma su carta magna, y modifica cuestiones sustantivas en el plano legal electoral. En el plano municipal los presidentes de concejos municipales que duraban 2 años, pasan a durar 4 y denominarse intendentes dejando de elegirse colegiadamente para acceder al cargo mediante la voluntad popular. La nueva constitución provincial adoptó para el Gobernador la misma forma de elección y disposiciones de reelección que las utilizadas para el Presidente, esto es: elección directa a doble vuelta, mandato de cuatro años, posibilidad de una reelección inmediata y luego el paso de un periodo de 4 años para volver a presentar a elecciones. Además, se añade la prohibición



de la simultaneidad de los comicios provinciales y nacionales y no se cambió la posibilidad de reelección indefinida para los intendentes.

La bibliografía especializada, ha dado algunas explicaciones acerca de estos fenómenos que afectan a los sistemas políticos multinivel. Dentro de los aportes más significativos Lago Peñas y Montero (2008), argumentan que en países con sistemas políticos multinivel existen efectos de interacción o contaminación entre las arenas nacionales y subnacionales que generan, al igual que en la mayoría de sistemas electorales de miembros mixtos, una fuerza centrífuga que incrementa el número de partidos en las elecciones nacionales. Siguiendo este argumento, los autores plantean que esto, rompe un planteo central de las reglas de Duverger (1986) ya que ni las estructuras de incentivos para la coordinación electoral en las elecciones nacionales y subnacionales son independientes, ni los actores tienen una racionalidad instrumental en el corto plazo dirigida sólo a la elección más inmediata (Lago Peñas y Montero, 2008: 36-37).

Considerando lo hasta aquí presentado, este trabajo se orienta a responder el siguiente interrogante ¿Cuáles eran las características del sistema político del Chaco entre 1983 y 1993, considerando la concurrencia de las elecciones nacionales, provinciales y municipales? Como hipótesis principal, se plantea que: a pesar de la concurrencia de las elecciones, las reglas de juego político le asignaban al sistema político una dinámica que permitía observar una rotación en las elites partidarias y altos niveles de renovación en los integrantes de los concejos municipales.

En relación al contexto histórico y político, Canelo (2015: 408) demostró que el municipio fue un eslabón fundamental del Plan Político del régimen militar argentino. Las municipalidades fueron entendidas como instrumento político del control territorial y poblacional "capilar" en la dictadura; lo cual, permitió visibilizarlo como espacio autorizado para la participación de una "ciudadanía municipal" apolítica y de alcance local como laboratorio de la apertura política y como ámbito de gestación de la "dirigencia natural" argentina, por ello es necesario estudiar los procesos de democratización en estos ámbitos.

Sin embargo, con el retorno a la democracia en 1983, los análisis políticos y los trabajos en el marco de la historia política han ido poniendo énfasis en otros aspectos que en general tenían que ver con explicaciones vinculadas al retorno al régimen democrático. Sobre este aspecto de la discusión, los trabajos remiten al concepto de transición democrática y plantean características y requerimientos que permitan explicar la consolidación o no de este régimen dentro de los sistemas políticos.

En relación a la conceptualización de transición democrática, existe un consenso académico sobre dos cuestiones centrales en torno a la transición democrática en Argentina: por un lado, fue un proceso diferente del que se desarrolló en el resto de los países de América Latina; y por otro, el proceso afectó a la cultura nacional como señalan las investigaciones de Landi (1984), De Riz (1990), y Mazzei (2011), entre otros. En cuanto a su definición, siguiendo a Lowenthal y O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1988), se trata de un proceso con dos que vincula dos aspectos: de un lado, por el comienzo del proceso de disolución del régimen autoritario, y del otro, por el establecimiento de alguna forma de democracia. A partir de esta conceptualización, los autores señalados entienden que este proceso de transición, se dio exitosamente en la Argentina entre 1983 y 1989, bajo la presidencia de Raúl Alfonsín.



En este escenario, la construcción del marco conceptual y el estado del arte de esta investigación, requiere recuperar algunos planteos fundamentales. En tal sentido, Baras (1999) señala que durante decenios, la esfera política local ha despertado poca atención por algunos de los siguientes motivos: la fuerte centralización de algunos sistemas políticos; la consideración de la localidad como community, entendida como unidad social relativamente autónoma y autosuficiente; la realidad de una vida local extremadamente notabiliaria y ajena a las corrientes políticas nacionales; o el predominio de una visión exclusivamente administrativista de la realidad municipal. Por estas razones, en el siguiente apartado, recuperamos algunos elementos que permiten la conceptualización de elites políticas locales, y de aquellos elementos cuantitativos del análisis político que permiten su análisis detallado, y luego presentar algunos aportes de trabajos que resultan relevantes para el estudio aquí propuesto.

Marco Conceptual y Estado del Arte

Como se adelantara en el apartado anterior, esta investigación se apoya en dos ejes conceptuales: por un lado, la noción de elite política local; y los índices para el análisis político, por otro. Con lo cual, en los siguientes párrafos incluiremos citas y reflexiones que nos permitan explicar cada una de estas nociones.

Las elites políticas, siguiendo a Bouza Brey (1991) se clasifican en primarias secundarias y terciarias y se diferencian entre sí por su grado de cercanía al gobierno. En este esquema, las elites primarias son parte del gobierno, las secundarias son organizaciones ligadas o con influencias sobre el gobierno, y las terciarias representan grupos de presión.

En relación a los índices de análisis políticos, Rodríguez y Felipe (2014), señalan que el estudio cuantitativo de los fenómenos políticos, permite una comparación sincrónica entre los partidos y los sistemas de partidos, con lo cual, es posible abandonar los posicionamientos históricos para explicar los cambios en los sistemas políticos. No obstante, como lo señalan los autores citados, el trabajo es arduo y complejo, con lo cual la literatura al respecto también resulta de alta complejidad para las investigaciones en ciencias sociales.

En un trabajo anterior al de Rodríguez y Felipe (2014), Oñate y Ocaña (1999: 225), señalan que

Se ha discutido bastante acerca de cuál deba ser el catálogo preciso de las dimensiones que mejor definen a un sistema de partidos y de los indicadores más adecuados para conocerlas, sin que se haya alcanzado un consenso unánime al respecto. Sin embargo, se acepta de forma generalizada que tendremos una aproximación bastante completa al mismo si conocemos los datos relativos a la fragmentación, la competitividad, la polarización y la volatilidad que se registra en su seno. El mismo acuerdo se ha alcanzado acerca de cuáles han de ser los principales indicadores para medir sus valores.

En función de esta cuestiones, por cuestiones de espacio y disponibilidad de información, abordaremos numero efectivo de partidos, fragmentación, márgenes de victoria y tasas de reelección, índices que si bien son pocos, resultan suficientes para una primera aproximación al estudio de los datos electorales de los municipios de la provincia del Chaco del retorno a la democracia hasta la reforma de la constitución provincial.



Sobre estas cuestiones, la revisión de la literatura muestra diversos aportes como los de Escolar (2011), Cruz (2015), Clerici (2016), Lacher (2019), Torres (2019), Toppi (2021), entre otros. Aportes que en su conjunto dan cuenta del funcionamiento del sistema político argentino a partir de su característica de ser multinivel y sus efectos en las prácticas electorales.

En relación al sistema institucional en las provincias argentinas, existen trabajos que dan cuenta de las tensiones que existen en torno a los diseños institucionales (Ratto, 2017), las características específicas de los diseños institucionales en perspectiva multinivel (Quilici, 2015 y 2017), y otros relacionados a la evolución de los sistemas institucionales provinciales (Toppi, 2011; Martín y Carlino, 2019; Valenzuela, 2020). Estos trabajos, en general dan cuenta del modo en que se dieron reformas políticas y modificaciones electorales, en términos generales en pos de favorecer a los partidos de gobierno o las elites políticas provinciales y locales. En general, la perspectiva multinivel, permite observar los interjuegos de poder entre los niveles de gobierno en el marco del federalismo.

En relación a los resultados electorales, estos en términos generales se terminan observando en la evolución de las estructuras de competencias partidarias o sistemas de partidos. En este sentido, es necesario referir a dos trabajos ya clásicos en relación a esta temática que dan cuenta de cómo evolucionó la estructura de competencia desde el retorno de la democracia en adelante. En primer lugar, el aporte de Malamud (2004), que explica las condiciones de bipartidismo que históricamente han marcado al sistema partidario de Argentina. Este autor, da cuenta del papel de las terceras fuerzas se reduce a la presencia de partidos provinciales fuertes que triunfan sobre los partidos nacionales tradicionales, pero que no se nacionalizan, por lo cual no trascienden la Cámara de Diputados de la Nación y sirven para la conformación de mayorías. En segundo lugar, Calvo y Escolar (2005), remiten a una nueva política de partidos en Argentina, devenida de la crisis de representatividad del 2001. Estos autores explican cómo los partidos comenzaron a formar grandes alianzas y frentes electorales y de gobierno, con lo cual, la competencia electoral en las provincias, se tornó bipartidista o multipartidista moderada. A partir de estos trabajos, existen otros posteriores vinculados a los sistemas de partidos en Argentina y sus provincias (Echegaray, 1993; Ratto, 2011; Fernandez, 2016; Varetto, 2017; Sosa y Ortiz de Rozas, 2022) y trabajos en relación a sistemas de partidos en provincias como San Juan, (Prado y Algañaraz Soria, 2021); Neuquén (Vaccarissi y Campos, 2016), Misiones (Quilici, 2017), Santa Fe (Ramos y Vaschetto, 2022), Entre Ríos (Fernández, 2018); Buenos Aires, (Toppi, 2018), Córdoba (Barberis y Paez, 2019), Chaco (Dikstein, 2016), entre otros.

En relación a las elites políticas locales y a los actores locales con relevancia política, existen al igual que en los otros casos algunas cuestiones generales y otras que hacen a actores en contextos concretos. En términos generales, vinculando actores políticos locales y contextos institucionales aparecen referencias desde la sociología política como el aporte de Díaz de Landa y Mazalay (2001), quienes vinculan los liderazgos y los gobiernos locales en el marco de los procesos de descentralización política; el trabajo de Torres (2019), quien vincula mediante la noción de gobernanza electoral a las elites políticas locales a los diseños institucionales en contextos multinivel. A esto es necesario añadir explicaciones sociológicas como las que plantea Ortiz de Rozas (2020),



cuando señala que el estudio de las elites locales y provinciales permite mostrar cómo los actores locales y las instituciones acumulan poder de un modo situacional y esto da lugar a un poder político localizado. En última instancia, como señalan todos estos trabajos, el estudio de las elites y los actores locales, es un espacio de confluencia entre la sociología política, la ciencia política y la historia política; con lo cual, metodológicamente las investigaciones que se proliferan en el ámbito subnacional tienden adoptar la estrategia del estudio de casos.

Metodología

El trabajo es parte de investigaciones mayores que abordan los cuarenta años de democracia en la provincia del Chaco transcurridos entre 1983 y 2023⁷⁹⁴. En este marco, este trabajo constituye un recorte que busco sistematizar los datos y aspectos cuantitativos del proyecto en la escena previa a la reforma constitucional, que conllevó una reforma política y electoral. La finalidad de la sistematización de los elementos cuantitativos es iniciar la discusión sobre los efectos sobre el sistema político de dicho proceso de reforma.

En relación a los aspectos metodológicos, este trabajo apela al método comparado, buscando contrastar casos similares y casos diferentes. El enfoque adoptado en esta ocasión es cuantitativo, con la finalidad de evidenciar la evolución de algunos de los índices clásicos utilizados para el análisis político que pudieron calcularse hasta el momento.

En cuanto a los procedimientos, se pueden señalar los siguientes:

- Tabulación de los resultados electorales en datos absolutos y relativos
- Cálculo de Fragmentación Electoral y Número Efectivo de Partidos (NEP)
- Cálculos de Márgenes de Victoria y Tasas de Reección
- Observación de la evolución de los índices analizados
- Discusión con los trabajos previos y las explicaciones propuestas por la bibliografía existente en relación a los escenarios abordados en el estudio.

En relación a las fuentes de información resultan pertinentes algunas aclaraciones. En primer lugar, los datos son extraídos de las actas de oficialización de los escrutinios y de proclamación de los resultados electos. En segundo lugar, en los portales oficiales de la justicia electoral, para los comicios de 1983 y 1985, todavía no se digitalizaron las actas de oficialización de los escrutinios. Como consecuencia de esto último, y a los fines de homogenizar el análisis, se presentan los cálculos sobre las elecciones en las que fue posible el cálculo de todos los índices seleccionados. Con lo cual, para el periodo analizado, se consideraron las elecciones de 1987, 1989, 1991 y 1993.

En vínculo con el universo de casos estudiados también son pertinentes algunas especificaciones mayores. Con el retorno a la democracia, en la provincia vuelve a tener vigencia la constitución de 1957, y en su régimen municipal la misma establecía que, eran considerados municipios de 1°

⁷⁹⁴ Proyectos:

De investigación: Cuarenta años de Democracia en la Provincia de Chaco. Diseño Institucional, resultados electorales y actores políticos. Acreditado por la Secretaría General de Ciencia y Técnica de la Universidad Nacional del Nordeste
De Beca Posdoctoral Conicet: Análisis de los comportamientos políticos frente a los cambios constitucionales y electorales con efectos sobre el sistema partidos en las escalas provincial y municipal la Provincia del Chaco entre 1983 y 2019



categoría las ciudades que superaran los 10 mil habitantes. En razón de lo señalado por la carta magna vigente para esta provincia al momento de inicio del recorte temporal de la investigación, los municipios de mayor tamaño que cumplían con este requerimiento eran: Resistencia, Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela, Barranqueras, Charata, General San Martín, Quitilipi y Las Breñas. Con lo cual, considerando que estas municipalidades son las que de alguna manera tienen un mayor grado de vinculación con la nación y la provincia, se calcularon los valores de los índices para cada una de ellas.

Resultados

El procesamiento de los resultados electorales, requirió de la tabulación de los datos y la conversión de los datos absolutos en datos relativos. Esta conversión permitió no solo la determinación de porcentajes específicos, que no solo complementaban la su ausencia en las actas, sino que permitieron el cálculo de índices que permiten un análisis de los fenómenos políticos de manera profunda. A continuación se presentan las tablas resultantes de estos ejercicios realizados en cada uno de los municipios abordados.

Tabla 1: Índices de análisis político de Municipio de Resistencia en 1987 y 1993

Resistencia	1987	1989	1991	1993
Nº Efectivo de Partidos	2,22	3,22	2,77	3,03
Fragmentación Electoral	0,55	0,69	0,64	0,67
Margen de Victoria	3,85%	2,41%	26,79%	25,08%
Tasa de Reelección	0,00%	0,00%	11,11%	33%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales publicadas por el Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco

Tabla 2: Índices de análisis político de Municipio de Presidencia Roque Sáenz Peña en 1987 y 1993

Presidencia Roque Sáenz Peña	1987	1989	1991	1993
Nº Efectivo de Partidos	2,38	2,5	2,5	2,08
Fragmentación Electoral	0,58	0,6	0,6	0,52
Margen de Victoria	7,94%	6,88%	15,56%	39,57%
Tasa de Reelección	0,00%	22,22%	0,00%	11,11%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales publicadas por el Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco



Tabla 3: Índices de análisis político de Municipio de Villa Ángela en 1987 y 1993

Villa Ángela	1987	1989	1991	1993
Nº Efectivo de Partidos	2,43	3,03	3,33	2,7
Fragmentación Electoral	0,59	0,67	0,7	0,63
Margen de Victoria	5,43%	23,30%	12,40%	29,84%
Tasa de Reelección	22,22%	22,22%	0,00%	22,22%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales publicadas por el Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco

Tabla 4: Índices de análisis político de Municipio de Barranqueras en 1987 y 1993

Barranqueras	1987	1989	1991	1993
Nº Efectivo de Partidos	2,44	2,7	2,85	4
Fragmentación Electoral	0,59	0,63	0,65	0,75
Margen de Victoria	16,75%	20,80%	9,95%	16,23%
Tasa de Reelección	22,22%	11,11%	22,22%	0%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales publicadas por el Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco

Tabla 5: Índices de análisis político de Municipio de Charata en 1987 y 1993

Charata	1987	1989	1991	1993
Nº Efectivo de Partidos	2,7	2,5	3,33	3,57
Fragmentación Electoral	0,63	0,6	0,7	0,72
Margen de Victoria	2,83%	6,32%	1,76%	2,94%
Tasa de Reelección	22,22%	33,33%	11,11%	22%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales publicadas por el Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco

Tabla 6: Índices de análisis político de Municipio de General San Martín en 1987 y 1993

General San Martín	1987	1989	1991	1993
---------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------



Nº Efectivo de Partidos	2,17	2,38	3,12	2,85
Fragmentación Electoral	0,54	0,58	0,68	0,65
Margen de Victoria	5,86%	1,78%	2,59%	19,61%
Tasa de Reelección	11,11%	11,11%	0,00%	33,33%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales publicadas por el Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco

Tabla 7: Índices de análisis político de Municipio de Quitilipi en 1987 y 1993

Quitilipi	1987	1989	1991	1993
Nº Efectivo de Partidos	2,08	2,56	3,22	3,22
Fragmentación Electoral	0,52	0,61	0,69	0,69
Margen de Victoria	3,81%	3,68%	2,69%	4,25%
Tasa de Reelección	33,33%	33,33%	22,22%	22,22%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales publicadas por el Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco

Tabla 8: Índices de análisis político de Municipio de Las Breñas en 1987 y 1993

Las Breñas	1987	1989	1991	1993
Nº Efectivo de Partidos	2,22	2,85	3,12	2,94
Fragmentación Electoral	0,55	0,65	0,68	0,66
Margen de Victoria	1,51%	21,20%	1,55%	5,10%
Tasa de Reelección	66,66%	44,44%	22,22%	33,33%

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales publicadas por el Tribunal Electoral de la Provincia del Chaco

Discusión

Los municipios abordados, en relación con los planteos teóricos existentes, muestran algunas características singulares. Como lo señalan Lago Peñas y Montero (2008), existen situaciones de interrelación entre las arenas nacionales y las subnacionales. No obstante, en los casos analizados, en algunos municipios en algunos comicios pareciera cumplirse la lógica de las reglas de Duverger (1986). Esto podría estar vinculado a las situaciones contextuales, considerando que en el retorno al



régimen democrático, la pervivencia de actores del pasado en las arenas municipales, generaron incentivos estructurales que mostraran el interés de los actores por las elecciones más inmediatas. Esta situación, explica el hecho de que en la mayor parte de las elecciones analizadas en una importante cantidad del total de los municipios analizados, las renovaciones de los concejos era completa.

Respecto de los índices analizados, en 1987, momento en el que se cambian las autoridades provinciales, se observa una estructura de competencia bipartidista en todos los municipios. Por otra parte, las tasas de reelección eran bajas y los márgenes de victoria eran inferiores al 6% salvo en los municipios de Presidencia Roque Sáenz Peña y Barranqueras, en los que los márgenes de victoria resultaron sobre salientes en dicha elección. Frente a esta situación, en términos teóricos ligados a la transición democrática, en la provincia no hallamos un cambio en el partido de gobierno, con lo la transición continua y el régimen sigue en consolidación.

En 1989, las cuestiones contextuales, tienen gran relevancia, en los municipios analizados comienza a observarse la presencia de terceras fuerzas. En la gran mayoría de los casos el número efectivo de partidos es superior a 2,5 y las tasas de reelección se ubican entre el 22% y el 33%, lo cual da cuenta de que la renovación de los concejos municipales es superior a los dos tercios. En relación a los márgenes de victoria que superan los 20 puntos porcentuales en las localidades de Las Breñas y Barranqueras, es necesario considerar que esto tiene estrecha relación con el triunfo del peronismo en la elecciones nacionales y el arrastre electoral de esta fuerza política en estos municipios.

En las elecciones de 1991 y 1993, a pesar de que el número efectivo de partidos está en la gran mayoría de los casos cercano a tres, el justicialismo y Acción Chaqueña consiguen acceder a bancas en todos los municipios de provincia. Las tasa de reelección son bajas y no superan el 33% en ningún caso y esto tiene que ver con las renovaciones de los partidos y la aparición de una tercera fuerza electoral que se constituye en partido de gobierno en la provincia, y logra representación en todos los municipios de primera categoría.

En términos teóricos, estas cuestiones ya han sido discutidas por Orsolini (2012), Dikstein (2016) y Valenzuela (2019), quienes remiten al hecho de que en la provincia del Chaco, en el retorno a la democracia la estructura de competencia política se estructuraba en torno a un bipartidismo imperfecto en términos de Sartori (1994) y que con la emergencia de Acción Chaqueña, tanto en los ámbitos municipales como en el provincial el sistema pasó a tener las características de un pluralismo moderado.

Consideraciones Finales

En las investigaciones de ciencias sociales que abordan los fenómenos políticos, la construcción del objeto a indagar queda atada a la disponibilidad de información. En este caso, resultó necesario un ajuste en el recorte temporal dada la información accesible para la elaboración de los índices.

En relación a los aportes de los estudios cuantitativos, este tipo de enfoque permite dar cuenta de las relaciones entre los partidos y los sistemas de partidos, como lo señalan las investigaciones, más allá de los liderazgos locales. En los casos abordados, se visualizan diferentes configuraciones de los



sistemas de partidos en el ámbito municipal, que en términos generales dependen de las relaciones entre la política local con la provincial y la nacional.

Los datos en términos generales, permiten observar claramente la transición democrática en la provincia del Chaco en sus arenas municipales. Estas a su vez reflejan los cambios que atravesó la evolución de la estructura de competencia partidaria, iniciando la democracia con un bipartidismo imperfecto, para pasar a un pluralismo moderado en la escena previa a la reforma de la constitución provincial.

En líneas generales, queda un arduo trabajo por realizar en materia de estudios políticos de la provincia del Chaco con enfoque cuantitativo, que a pesar de la complejidad que revisten estos trabajos, permiten ver sincrónicamente fenómenos que hasta el momento no han sido analizados en profundidad por las investigaciones en política subnacional.

Referencias Bibliográficas

- Baras, M., Colomé, G., Corral, J. B., & Giol, J. C. (1988). La formación de una élite política local. *Revista de estudios políticos*, (59), 199-224.
- Botana, N., & Gallo, E. (Eds.). (1999). *El Sistema Político Argentino: Crisis de Representación y Reformas Institucionales*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Bouza-Brey, L. (1991). Una teoría del poder y de los sistemas políticos. *Revista de estudios políticos*, (73), 119-164.
- Calvo, E., & Escolar, M. (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Institucional en los Años Noventa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Canelo, P. (2015). La importancia del nivel municipal para la última dictadura militar argentina: un estudio a través de sus documentos reservados y secretos (1976-1983). *Historia (Santiago)*, 48(2), 405-434.
- Cox, G. W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Luca, M. (2011). Elecciones y Sistemas electorales. En *Política. Cuestiones y Problemas*, Buenos Aires, Cengage Learning Argentina, 257-299.
- De Riz, L. (1992). El debate sobre la reforma electoral en la Argentina. *Desarrollo económico*, 163-184.
- De Tocqueville, A. (1989). *La Democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- Díaz de Landa, M. & Mazzalay, V. H. (2001). Liderazgos y diseño institucional de los gobiernos locales: condicionantes de la descentralización desde abajo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Dikstein Bernardo Jacobo (2016). *Formación de Partidos Políticos y Terceras fuerzas, en contextos Bipartidistas Sub Nacionales. Surgimiento, auge y ocaso de un partido político. El caso de Acción Chaqueña (1989-1999)*. Tesis (Maestría en Gobierno y Economía Política). Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco/ Universidad Nacional de San Martín, Resistencia.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires, Amorrortu.



- Echegaray, F. (1993). ¿Adiós al bipartidismo imperfecto? Elecciones y partidos provinciales en la Argentina. *Nueva Sociedad*, 124, 46-52.
- Fernández, E. M. (2016). La evolución del sistema de partidos argentino. Análisis de los procesos de fragmentación y desnacionalización de la competencia partidaria (1983-2011). *Millcayac-Revista Digital de Ciencias Sociales*, 3(5), 93-110.
- Gibson, E. L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132
- Jones, M. P. (1997). Evaluating Argentina's Presidential and Legislative Elections: Results, Dynamics, and Institutional Challenges. *International Journal of Public Opinion Research*, 9(4), 368-389.
- Leiras, M. (2007). *Todos los Caballos del Rey: La Integración de los Partidos Políticos y el Gobierno Democrático de la Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Linz, J. J. (1990). Transiciones a la democracia. *Reis*, 7-33.
- Lipset, S. M. y Rokkan, S. (Eds.). (1967). *Party systems and voter alignments: Cross-national perspectives*. Free press.
- Lodola, G. (2009). La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil. *Desarrollo Económico*, 49(194), 247-286.
- Lorenzoni, M. (2011). Características y efectos de los sistemas electorales mixtos en las provincias argentinas (1983-2011). Tesis (Licenciatura en Ciencia Política), Universidad de la República.
- Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2015). La democracia a la deriva en América Latina. *POSTData*, 20(2), 267-294.
- Mair, P. (1996). *Party systems and structures of competition. Comparing Democracies—Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage Publications.
- Malamud, A. (2004). El bipartidismo argentino: evidencias y razones de una persistencia (1983-2003). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 14(1), 137-171.
- Malamud, A., & De Luca, M. (2016). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015)*. Tomo 2. Cono Sur y Países Andinos, 27-68.
- Martin, M. E. y Carlino, M. (2018). 30 años de manipulación de las reglas de juego: La legislación electoral en la Provincia de Misiones 1983-2013. *Studia Politicæ*, (43), 65-105.
- Micozzi, J. P. (2001). Procesos de reforma institucional en las provincias de Chaco, Chubut y la Pampa. In Trabajo presentado en el Congreso de la Latin American Studies Association. Washington DC, Estados Unidos.
- Molinelli, G. (1998). *Los sistemas electorales. Introducción a la ciencia política*, 2º ed., Buenos Aires, Eudeba, 351-386.
- Montero, A. P., & Samuels, D. J. (Eds.). (2004). *Decentralization and Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Mosca, Gaetano. (1984). *La clase política*. México: Fondo de Cultura Económica
- Nohlen, D. (1999). *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fundación Friedrich Naumann.



- Nohlen, Dieter (2006) Diccionario de Ciencia Política, 2 tomos, México D. F. , Miguel Ángel Porrúa/ El Colegio de Veracruz.
- Norris, P. (2004). Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orsolini, José María (2012). Sistemas con centro de gravitación en el Ejecutivo (Presidencialismo) y gobierno dividido. ¿La gobernabilidad en riesgo? Los casos de Ángel Rozas (1995-1997) y Jorge Capitanich (2007- 2009) en la Provincia del Chaco. Tesis (Maestría en Gobierno y Economía Política). Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco/ Universidad Nacional de San Martín, Resistencia.
- Ortiz de Rozas, V. (2020). Las elites políticas y sus prácticas a escala subnacional: análisis de caso desde la sociología política. Revista Ensables, 7(12), 127-146.
- Osorio de Rebellón Yohn, I. (2003). Municipios y Democracia: Perspectivas desde América Latina. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Palermo, V., & Novaro, M. (1996). Política y Poder en el Chaco: Estado y Sociedad en una Provincia Argentina. Buenos Aires: Ediciones del Pensamiento Nacional.
- Ratto, M. C. (2011). La configuración de la competencia partidaria provincial: ¿cómo interactúan los distintos niveles de competencia partidaria en sistemas de partidos federales? En: La política partidaria en Argentina: ¿hacia a la desnacionalización del sistema de partidos?, Buenos Aires, Prometeo Libros, 85-118.
- Ratto, M. C. (2017). Entre la Teoría y la Praxis: Tensiones del diseño institucional argentino. Tramas. Revista de política, sociedad y economía, 1, 1-24.
- Rossi, E. (1994). Manual de derecho constitucional del Chaco. Resistencia: Meana & Meana Editores.
- Rodríguez, L. M. R., & Felipe, P. O. (2014). *Indicadores de partidos y sistemas de partidos* (Vol. 51). CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Sartori, G. (1981). Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis. New York, St. Martin's Press.
- Sartori, G.(1979). La politica: logica e metodo in scienze social. Milano, Sugar Co.
- Schumpeter, J. A. (1942). Capitalism, Socialism and Democracy. New York: Harper & Brothers.
- Siavelis, P. M., & Morgenstern, S. (2008). Pathways to Power: Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America. University Park: Penn State University Press.
- Torres, A. G. (2019). Las reformas de la matriz de gobernanza electoral multinivel en Argentina: elites partidarias y diseño institucional en el período 1983-2017. Tesis (Doctorado en Ciencias Políticas) Universidad Nacional de San Martín.
- Uriarte Bengoechea, E. (1997). El análisis de las elites políticas en las democracias. Revista de estudios políticos, (97), 249-275.
- Varetto, Carlos (2017). Las múltiples vidas del Sistema de Partidos. Villa María: Eduvim.



Área temática: Estudios de género.

Una Sociedad Silencio, Mujeres como Agentes de Cambio: Un Análisis Comparado de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo y Donne Siciliane per la Lotta contro la Mafia.

Arabarco Rocio Ailin

Universidad de Buenos Aires - Universidad de Bologna

Efectos Políticos de los Movimientos Sociales

rocio.arabarco@gmail.com

Resumen

Este trabajo realiza un análisis comparado de los movimientos sociales Madres y Abuelas de Plaza de Mayo en Argentina y Donne Siciliane per la Lotta contro la Mafia en Italia. A través de un enfoque basado en Teorías de Movimientos Sociales y Organizaciones de Movimientos Sociales, se exploran las diferencias y similitudes en los contextos, estrategias, arenas, actores y resultados obtenidos por ambas organizaciones. El estudio resalta cómo estos grupos de mujeres transformaron experiencias personales de pérdida en causas colectivas y políticas, enfrentándose a contextos de represión y violencia. Además, se examinan los repertorios de acción colectiva, las identidades colectivas creadas y el impacto cultural y social a largo plazo en sus respectivos países. Este análisis ofrece una comprensión profunda de los factores que han influido en la continuidad de estas organizaciones, revelando los mecanismos que les permitieron adaptarse y mantenerse relevantes en escenarios cambiantes.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

Tomando un enfoque más amplio y holístico que emergió durante los años noventa en el estudio de las Organizaciones de Movimientos Sociales, el principal objetivo de este trabajo es conducir hacia un análisis comparativo de dos organizaciones sociales: Madres y Abuelas de Plaza de Mayo y Donne Siciliane per la Lotta contro la Mafia. Ambas organizaciones, que fueron creadas y compuestas por mujeres, surgen en contextos políticos que considero adversos a la participación política y la organización colectiva. Aun frente a un contexto de gran riesgo y peligro para la vida, estas mujeres lograron crear una identidad colectiva que las unió en el compromiso de lucha contra la injusticia y la violencia que eran parte intrínseca de la cultura política de ambas sociedades en ese entonces. Ambas, mediante estrategias pacíficas, lograron promover la democracia con base en la justicia social y la humanidad. No solo lograron crear sino también sostener una organización a



través de un proceso extenso caracterizado por *losses* y *gains*. No obstante, los *outcomes* alcanzados son disímiles en ambos casos, debido al hecho de que Donne Siciliane per la Lotta contro la Mafia se ha disuelto como organización.

El aspecto central a estudiar en este trabajo son las diferencias y similitudes de ambos procesos identificando sus *players*, arenas, estrategias, contextos e interacciones para así arribar a una conclusión que nos permita comprender la vigencia e influencia alcanzada por Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, a diferencia del caso de Donne contro la Mafia.

En primer lugar, haré una revisión de los autores que constituyen el marco teórico de esta investigación. Luego, presentaré los dos casos de estudio, los cuales contienen información obtenida mediante la revisión de fuentes secundarias como otros trabajos que han estudiado las dinámicas de estas organizaciones, y por otro lado, fuentes primarias, estas son entrevistas realizadas a participantes y simpatizantes de ambas organizaciones. En el caso de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, el entrevistado fue Ernesto "El Turco" Gayá, militante de H.I.J.O.S. Representando a Donne Siciliane per la Lotta contro la Mafia fue entrevistada Anna Puglisi, militante y cofundadora de la organización. Finalmente, presentaré el desarrollo de los procesos de ambas organizaciones comparativamente bajo conceptos extraídos del marco teórico para así comprender los diversos factores que influenciaron el desarrollo y vigencia de ambas organizaciones.

Marco Teórico

Tilly (1999) define un movimiento social como “un desafío sostenido para los detentadores del poder en nombre de una población que vive bajo la jurisdicción de esos detentadores del poder, mediante repetidas demostraciones públicas de *worthiness*, *unity*, *numbers* y *commitment* (WUNC) de esa población” (Tilly 1999, p.257). Tilly propuso que los movimientos sociales están en constante interacción con otros actores, específicamente los que él definió como desafiantes y detentadores del poder, pero también con fuerzas represivas; con estos ellos constituyen alianzas aunque asimismo es relevante el vínculo con los actores competidores y los ciudadanos. Tilly sostenía que “Ningún movimiento social es autónomo” (Tilly 1999, 257), lo que significa que necesitan múltiples actores para funcionar: primero, los detentadores del poder, quienes tienen el poder de cambiar las cosas. En segundo lugar, los participantes, estos son todos aquellos que contribuyen a la organización en todos los niveles. Finalmente, una población sujeta en cuyo nombre el movimiento está realizando sus reclamos. Estas tres partes están interactuando constantemente y esto constituye el movimiento social (Tilly, 1999).

Dado que abordaremos Movimientos Sociales que posteriormente devinieron en Organizaciones de Movimientos Sociales (OMS), es importante destacar que las segundas están compuestas por relaciones más formales que los movimientos sociales, poseen una estructura con objetivos definidos en estatutos, un líder asignado y membresías.

Considerando que ambas organizaciones basan sus propuestas y acciones bajo la premisa de la defensa de la democracia y un horizonte de transformaciones sociales, resulta interesante retomar la propuesta de Diani (2000) basada en que los movimientos sociales se encuentran involucrados en conflictos políticos y culturales que son inherentes a la democracia y sus actores, quienes comparten una identidad colectiva común y se constituyen de esta manera en agentes de cambio.

Snow y Soule (2010) enfatizaron en el esfuerzo persistente a lo largo del tiempo como un aspecto principal de los movimientos sociales, ya que estos no son posibles de conformar a partir de



una única protesta aislada. Los individuos que participan en ellos son *desafiantes* que defienden o intentan cambiar el statu quo y no están involucrados en la política institucional. Por lo que los movimientos sociales no serían actores, sino procesos sociales producidos por la acción colectiva y el esfuerzo sostenido de los actores sociales que, al mismo tiempo, están constantemente interactuando con otros actores. No obstante, estos no se encuentran en una etapa de movilización constante, sino que oscilan entre, lo que el autor denomina, momentos de visibilidad y momentos de latencia.

Como propuso Tilly (2012), el análisis WUNC en los movimientos sociales son una parte central para analizar la representación pública del movimiento: primero, *worthiness*, refiere a la experiencia de sufrimiento inmerecido que justifica las acciones emprendidas por el movimiento social. En segundo lugar, *unity*, es entendida cómo unidad representada por consignas, símbolos comunes, un programa común, identidad y valores. Luego, *number*, el cual apunta al necesario análisis de la capacidad del movimiento en términos numéricos de ocupar un espacio público, de presentar peticiones y de alcanzar una cantidad determinada de inscripciones de membresía. Finalmente, *commitment*, es la persistencia en actividades arriesgadas y costosas, la perseverancia y la resistencia al ataque. Lo cual nos lleva a sostener que un movimiento social no logra sus resultados con un único reclamo o acción, sino que es la acumulación de acciones e interacciones repetidas lo que le permite lograr sus resultados.

Cuando mencionamos la existencia de identidades colectivas, nos referimos a identidades incrustadas, es decir, aquellas que se crean y experimentan mediante una relación social compartida con otros actores, que son incentivadas por una “fortificación de ciertos lazos sociales y divisiones a expensas de otros” (Tilly 1999, 264).

A pesar de que los movimientos sociales producen efectos sociales y políticos de manera colectiva, también generan impactos personales y significativos en las vidas individuales de sus participantes; quienes adaptan sus vidas a un nuevo estilo y exposición pública, ya que sus vidas se transforman, estando expuestas a riesgos, como la represión e incluso la muerte.

Sin embargo, las consecuencias que son producidas por los movimientos sociales no se encuentran completamente controladas por ellos y no siempre son coherentes con sus valores y objetivos, sino que pueden ser contradictorios e inesperados. Se generan múltiples cadenas causales que conducen a una variedad de efectos, esto identificó Tilly (1999) cuando creó cuatro categorías de efectos interconectados entre sí:

- A. Efectos de las acciones del movimiento que afectan directamente a los reclamos del movimiento
- B. Efectos conjuntos de las acciones del movimiento e influencias externas que afectan directamente a los reclamos del movimiento
- C. Efectos de influencias externas que afectan directamente a los reclamos del movimiento
- D. Efectos conjuntos de las acciones del movimiento e influencias externas que no afectan a los reclamos del movimiento.

En la década de 1990, se inició un debate que dio lugar a un nuevo enfoque en la investigación sobre Movimientos Sociales que reemplazaría el análisis tradicional basado en el *éxito* y el *fracaso* por el análisis de las consecuencias y resultados. Este cambio se fundamentó en tres razones: en primer lugar, los académicos comenzaron a discutir que la perspectiva de éxito y fracaso analizaba los Movimientos Sociales como un todo, a pesar de que no constituyen un actor unificado



y homogéneo sino que contienen diferencias y heterogeneidades internas. Consecuentemente, estos académicos identificaron la existencia de una variedad de jugadores y subjugadores. Finalmente, se sostiene que no todas las consecuencias son intencionadas por los movimientos sociales, así como la necesidad de diferenciar los resultados intencionados alcanzados en una arena determinada y los alcanzados pero no intencionados en otra arena (Jasper, 2022).

Por ende, para analizar las consecuencias debemos entenderlas como resultado de interacciones complejas entre una variedad de actores, como los tribunales y los gobiernos, así como sus intenciones, acciones y estrategias. Asimismo las condiciones de las *arenas* en las que operan y sus reglas, porque los actores no pueden producir resultados específicos solo con su intención, sino que también deben considerar los modos de resistencia y represión de sus oponentes. La presentada es una forma más amplia, colectiva, detallada y estructurada de análisis de resultados políticos vistos como un proceso: “La transformación de los movimientos sociales de algo que debe ser explicado a una explicación de los fenómenos políticos, significa empezar por la política y retroceder a los movimientos, sin perder de vista a estos. Después de todo, estos no son resultados de movimientos, sino resultados políticos que a veces pueden estar influenciados por movimientos” (Amenta, 2014).

Más tarde, Kolb (2007) propone que el enfoque debe centrarse en los mecanismos que utiliza el Movimiento, en su capacidad para influir en una arena. De esta manera, analizamos a los actores como actores activos y no pasivos, enfatizando su capacidad para influir y manipular el proceso político a su favor.

Siguiendo esta misma lógica, Jasper (2022) sostiene que los actores son inestables, ya que cambian su membresía, objetivos y cómo se presentan a sí mismos. Por un lado, hay *strategic actors*, que poseen una identidad y objetivos comunes en arenas estratégicas. Pero por otro lado, *compound actors*, estos están constituidos por muchos subjugadores que no se encuentran unificados como un cuerpo común. En este *juego*, también son importantes el Estado, los medios de comunicación convencionales y las corporaciones, e incluso la opinión pública como un actor, el cual define cómo *bystander*, esto implica que son espectadores que observan el juego y solo algunos de ellos deciden intervenir en el mismo, por lo que suelen ser el objetivo central para los movimientos sociales en pos de generar influencia sobre ellos para incentivar su participación.

Jasper (2022) definió la *arena* como el espacio donde la acción social está definida por reglas, recursos y relaciones de poder que estructuran las interacciones entre los actores, las cuales cambian a lo largo del tiempo. Los actores juegan simultáneamente en diferentes arenas donde producen, mantienen y cambian sus estrategias y resultados de su acción colectiva. Las arenas tienen factores contingentes que producen consecuencias no intencionadas e inesperadas para los actores. Según este autor, los *resultados* son como cadenas, esto es la agregación de pequeñas ganancias y pérdidas a nivel micro que se vinculan entre sí para producir grandes cambios, teniendo en cuenta las percepciones de los actores sobre su éxito o fracaso. Podemos ver la historia de un movimiento social como una *narrativa* basada en un paquete de ganancias y pérdidas interpretándose como parte de una gran historia. Cada ganancia es seguida por una pérdida y algunos de estos efectos son reconocidos e internalizados por los actores como *paquetes familiares*. Sin embargo, las ganancias y pérdidas también pueden crear nuevas arenas y actores, alterando los paquetes ya internalizados, haciendo que los resultados sean impredecibles.

Jasper (2022) identificó tres tipos de vínculos para comprender cómo los actores y las acciones están conectados e influyen entre sí. En primer lugar, los *vínculos a lo largo del tiempo* están compuestos por la historia de interacciones y estrategias pasadas que influyen en el presente y



futuro de una arena específica de acción estratégica, influyen en las oportunidades presentes, las expectativas y las estructuras de poder. Asimismo, los resultados en los que debemos enfocarnos varían entre el impacto a corto y largo plazo, las ganancias y pérdidas cambian, evolucionan y se desarrollan a lo largo del tiempo. En segundo lugar, los *vínculos entre arenas* se refieren a la capacidad de los actores para conectarse con diferentes arenas e influir en ellas con sus estrategias, conocimientos y recursos que provienen de otras arenas. Por último, los *vínculos entre actores*, los actores pueden crear vínculos con otros actores en la misma arena para influenciarse y apoyarse mutuamente y para hacer valer sus demandas. Aunque también este vínculo puede implicar que lo que constituye una ganancia para un actor podría representar una pérdida para otro.

En conclusión, esta teoría propone el estudio de los resultados como *narrativas* que están compuestas por largas y complejas series de múltiples ganancias y pérdidas vinculadas de diversas maneras. Es importante tener en cuenta el contexto en el que se insertan los actores, sus estrategias, sus vínculos, los cambios en las arenas a lo largo del tiempo, las narrativas que los actores crean de sus acciones y las de los demás, y sus interacciones estratégicas (Jasper, 2022).

Casos de Estudio

Donne Siciliane per la Lotta contro la Mafia

La primera asociación masiva contra la mafia, compuesta solo por mujeres, nació en Palermo, en los años ochenta en el contexto de una guerra entre mafiosos. Entendiendo la mafia como “(...) un conjunto de organizaciones criminales (...) que operan dentro de un vasto y ramificado contexto relacional, formando un sistema de violencia e ilegalidad destinado a la acumulación de capital y la adquisición y gestión de posiciones de poder. Se sirve de un código cultural y goza de cierto consenso social” (Centro Impastato).

Estas mujeres desafiaron el silencio que ha empoderado históricamente a la mafia. El contexto político y social en los años ochenta había cambiado, con la opinión pública preocupada por múltiples crímenes y masacres mafiosas. En respuesta al asesinato mafioso de sus esposos, Rita Costa, Giovanna Terranova y Caterina Mancuso se organizaron para recolectar firmas y presentar un documento político al gobierno para confrontar el poder y la violencia de la mafia. La petición pedía al Estado que fortaleciera los “órganos institucionales responsables de combatir el fenómeno mafioso” y que iniciara políticas de desarrollo. Pedía a las fuerzas políticas que demostraran coherencia y rigor, ya que una condición esencial en la lucha contra el fenómeno mafioso es la ruptura de cualquier enredo con los poderes públicos.” La petición concluyó con un llamado a las mujeres calabresas y sicilianas para que “entren al campo con su fuerza, sus ideas, su lucha sobre los contenidos ideales y concretos de renovación contra el terrorismo mafioso [...], para que prevalezcan los valores de la democracia, la participación y el progreso sobre la lógica de la violencia, el terror, el parasitismo y el interés brutal FALTA CITA.” Reunieron más de 30,000 firmas y así formaron el Comité de Mujeres contra la Mafia, que luego se convirtió en la Asociación de Mujeres Sicilianas para la Lucha contra la Mafia, fundada por Anna Puglisi en 1984. La recolección de firmas en 1980 comenzó como una iniciativa de mujeres de diferentes orígenes políticos y varias regiones del sur afectadas por la violencia mafiosa. Su objetivo común era ser escuchadas y poner fin a la violencia, la resignación y el aislamiento impuestos por la mafia. La petición fue dirigida al presidente Sandro Pertini y a los presidentes de Sicilia, Calabria y Campania para exigir medidas urgentes y efectivas contra las mafias.

El Comité de Mujeres contra la Mafia, nacido informalmente en 1981, estaba compuesto inicialmente por mujeres comprometidas durante años en la lucha contra la mafia en partidos



políticos, alcaldesas y parientes de víctimas de la mafia que conformaron este Comité para mantener el impulso de las 30,000 firmas recolectadas. Luego, se conformó la Asociación presidida por Giovanna Terranova y se creó un estatuto que estableció los objetivos de la misma: promover iniciativas culturales, alentar la participación de las mujeres en la lucha contra la mafia, abogar por una administración pública transparente y apoyar a individuos y grupos que se oponen a la mafia. Esta organización valoraba las relaciones con los jóvenes, los estudiantes y las mujeres, con el objetivo de construir una sociedad libre combatiendo el dominio de la mafia. Asimismo, realizaban reuniones en escuelas y barrios populares para educar a los jóvenes sobre la mafia e inspirarlos a cambiar su realidad.

En 1988, una movilización significativa reunió a miles de mujeres, incluidas víctimas que participaban en juicios contra la mafia, para manifestarse contra la violencia mafiosa. En simultáneo, la Asociación estableció lazos con grupos de mujeres extranjeras y apoyó a mujeres locales en casos civiles contra asesinos mafiosos.

El contexto social estaba marcado por una cultura de sumisión al dominio de la mafia, reconocida por el comportamiento pasivo de los ciudadanos debido al miedo. Michela Buscemi, en el documental X, describe a las mujeres en la mafia como protagonistas silenciosas, cómplices de los hombres mafiosos, pero no participantes activas, ya que no se rebelaban por miedo a perder la vida. En este mismo sentido, Lucia Javolella sostiene que las mujeres en la mafia se constituían como guardianas de la familia. A pesar de esto, muchas mujeres se convierten en colaboradoras de la justicia por la desesperación causada por la pérdida de seres queridos. Estas mujeres buscaban justicia por medios legales, rechazando así la violencia y la venganza características del comportamiento mafioso, sin embargo colaborar con el sistema de justicia a menudo significaba romper los lazos familiares, estas mujeres fueron aisladas como resultado de su rebelión contra un sistema opresivo, algunas perdieron sus empleos y carecían de apoyo financiero, lo llevó a la Asociación a brindarles asistencia. Donne contro la Mafia apoyaba a las mujeres en juicios, rompiendo su aislamiento social y ofreciéndoles apoyo colectivo, ya que creían que el cambio debía comenzar con el compromiso de la sociedad.

En diciembre de 1982, se llevó a cabo el primer juicio contra la mafia en Palermo. Al principio, no se permitió que las mujeres del Comité participaran como parte civil, pero luego de múltiples solicitudes, fueron aceptadas. También en 1984, la Asociación apoyó a Maria Benigno, cuyos familiares fueron asesinados por la mafia.

El compromiso educativo y la solidaridad fueron fundamentales para la organización. En mayo de 1983, mujeres de Palermo, Calabria y Campania se reunieron para planificar una manifestación nacional contra la mafia y propusieron un colegio de defensa para asistencia legal. En 1986, durante el primer maxi juicio contra la mafia, la Asociación cambió de estrategia para apoyar directamente a las mujeres involucradas en juicios abriendo un fondo para cubrir los costos legales de estas mujeres.

En 1989, las miembros viajaron a Suiza para aprender sobre estructuras de apoyo para víctimas de la violencia y organizaron debates para fortalecer la democracia. También construyeron relaciones con organizaciones antimafia en todo el mundo, por ejemplo en Japón.

Madres y Abuelas de Plaza de Mayo

La dictadura en Argentina se caracterizó por un método represivo particularmente sofisticado. Esta represión consistió en, y escaló desde, ejecuciones públicas, fusilamientos, encarcelamiento de



prisioneros, y la prohibición de partidos políticos, cómo el Partido Justicialista. Las disputas internas sobre el poder se definieron en un contexto de violencia armada. En este marco de violencia, se produce un golpe de Estado el 24 de marzo de 1976 que da inicio a una dictadura cívico-militar hasta octubre de 1983.

El método represivo desplegado fue profundamente agudo, específico y masivo. La desaparición forzada de personas, la tortura y la eliminación de opositores políticos se desarrollaron como método sistemático. Frente a este contexto, y ante la desaparición de sus hijos y otros familiares cercanos, en abril de 1977 un grupo de madres decidió acudir a demandar al gobierno de la dictadura de Videla. Empezaron a romper con el silencio impuesto a toda la sociedad y se organizaron para exigir la aparición de sus familiares en defensa de los derechos humanos que habían sido violados. En consecuencia, ellas fueron perseguidas por la dictadura al ser acusadas de subversivas, no obstante, persistieron en la lucha en defensa de la memoria, la verdad y la justicia. De acuerdo a lo relatado por Ernesto Gayá, el motivo por el cual fueron las madres quienes se movilizaron es debido a que al ir solas como mujeres, sin sus esposos, las fuerzas no se atreverían a atacarlas, ya que el escándalo de atacar a mujeres adultas desarmadas en público sería mucho mayor.

En 1979 crearon la Asociación de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. La presidenta y fundadora fue Azucena Villaflor, quien junto a otras fueron las que comenzaron, en coordinación con militantes, sobrevivientes y familiares de desaparecidos, a articular denuncias en organismos internacionales y ante periodistas extranjeros, especialmente sobre los casos de los desaparecidos y el método represivo. Según el entrevistado, esto fue lo que alarmó a la dictadura y por lo cual eligió a las Madres de Plaza de Mayo como objetivo militar. Para el año '77, uno de estos represores militares, Alfredo Astiz, durante semanas se infiltró en la Asociación Madres de Plaza de Mayo, luego, en una redada, Azucena Villaflor fue asesinada y su cuerpo fue desaparecido. Sin embargo, más madres y más denuncias crecientemente fueron acumulándose. En el '77 también surge el grupo de las Abuelas de Plaza de Mayo, que eran estas mismas madres o algunas de ellas que buscaban a sus hijas o nueras embarazadas que habían sido desaparecidas forzosamente y cuyos bebés habían sido secuestrados por los represores. Existía un enorme vacío institucional en su búsqueda de justicia, sin embargo comenzaron a aprender a redactar y presentar recursos de habeas corpus por cuenta propia, una tarea que las acercó al sistema judicial, aunque al principio sin éxito en obtener respuestas. También se encontraron con el rechazo de la Iglesia frente a sus reclamos.

Ese mismo año, a través de un documento de la OEA (Organización de Estados Americanos), se hicieron visibles las violaciones de derechos humanos perpetradas por el Estado argentino. La Asociación participó en la redacción del documento, gracias a las denuncias que habían logrado acumular contra el régimen de Videla en esos momentos, las cuales tuvieron gran impacto y difusión por parte de periodistas internacionales y medios extranjeros, entre ellos algunos que habían llegado durante el Mundial. También publicaron una carta en el diario La Prensa titulada “Llamado a la conciencia y a los corazones”, en la que demandaban el derecho de los niños a reunirse con sus abuelas, la cual marcó un hito en su lucha y en la concienciación pública sobre la apropiación de menores. Asimismo, el día del aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos publicaron en un periódico muy importante de Argentina una lista con los nombres de los secuestrados y desaparecidos forzados por la dictadura, constituyéndose como declaración política.

Sumado a ello, desarrollaron otros métodos creativos en pos de investigar donde se encontraban los desaparecidos y de visibilizar su lucha. Desde 1977 y durante veinticinco años desarrollaron la estrategia política de “Demostraciones de Resistencia”, que consistía en ocupar el



parque principal de Buenos Aires, la Plaza de Mayo, durante todo el día, hacer una ronda y caminar en círculos alrededor de la Pirámide de Mayo llevando pañuelos blancos en sus cabezas, los cuales simbolizaban los pañales de sus hijos y nietes desaparecidos. La razón de esta estrategia residía en que la Policía, cuando les ordenaba irse, les exigía que circularan para que así no pudieran manifestarse en la vía pública, por lo que las madres comenzaron a caminar en círculos manteniéndose así siempre en circulación. Este sigue siendo el método que las Madres de Plaza de Mayo siguen usando en Argentina actualmente cada jueves a las 15.30hs y el cual se encuentra abierto a todos aquellos quienes quieran sumarse a acompañar su reclamo aún vigente.

Durante 1981, las Abuelas viajaron a Suiza, donde se contactaron con sobrevivientes del centro clandestino de detención Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA). Los testimonios de los exdetenidos revelaron la existencia de una maternidad clandestina en este lugar, donde muchas mujeres secuestradas dieron a luz antes de ser desaparecidas, reforzando así la evidencia sobre la apropiación de bebés.

Entre 1981 y 1983, las Abuelas participaron en eventos y congresos internacionales, y fundaron la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM).

Comenzaron a visitar con mayor frecuencia los juzgados, a realizar entrevistas con magistrados y recopilar información sobre los niños secuestrados. Al mismo tiempo, atendían a familiares, periodistas y denunciantes en su sede, realizaban investigaciones y llevaban a cabo marchas y viajes a las provincias. Durante estos años comenzaron las primeras restituciones de niños.

Con el retorno de la democracia lograron la publicación del Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas; los juicios a las Juntas Militares; la exhumación de cuerpos; y la reparación económica a los familiares de las víctimas de la dictadura. En este período, crearon un equipo de investigación altamente confidencial que se encargaba de recolectar pruebas sobre la identidad de los niños desaparecidos, con ello abrieron causas judiciales sobre cada uno de ellos en las que sumaban evidencia para probar su identidad y exigir justicia.

No obstante, enfrentaron algunos desafíos como fueron las leyes de impunidad, específicamente la Ley de Punto Final y la Ley de Obediencia Debida, que frenaron los procesos judiciales y concedieron amnistía a muchos represores. En respuesta, las Abuelas intensificaron su trabajo en el ámbito internacional, logrando el apoyo de organizaciones y gobiernos extranjeros, y manteniendo presente su reclamo.

Durante este tiempo, la organización se fragmentó. Por un lado, el grupo Fundacional de la organización, más federalista e involucrado en la política. Por otro lado, un grupo que defendía la participación exclusiva de las mujeres de Buenos Aires y menos involucrado en la política. Sin embargo, ambos mantuvieron su compromiso social con los derechos humanos y la justicia social.

También durante los años noventa enfrentaron los indultos otorgados por el presidente Menem, conocidos como Obediencia Debida y Punto Final, que buscaban cerrar las causas judiciales contra los responsables de crímenes de la dictadura. En simultáneo, recibiendo amenazas contra quienes participaban de la Asociación. No obstante, continuaron fortaleciendo su trabajo en el ámbito internacional, y comenzaron a ganar un gran apoyo de jóvenes y nietos recuperados, quienes comenzaron a participar del Movimiento. Asimismo, se desarrolló la primera base de datos digital de la institución, solicitaron al gobierno la creación de una comisión técnica especializada en derechos de identidad, logrando en 1992 la conformación de la Comisión Nacional por el Derecho a la



Identidad (CONADI), responsable de supervisar las inscripciones de bebés durante la dictadura y gestionar análisis genéticos. CITAR

En pos de involucrar a la juventud en su lucha, realizaron el primer Rock por la Identidad en 1997, que reunió a más de 50,000 jóvenes en la Plaza de Mayo. Asimismo, coordinaron actividades de concientización en universidades y talleres de derecho a la identidad en colaboración con la cátedra de Psicología y Derechos Humanos de la Universidad de Buenos Aires. Comenzó a desarrollarse un importante avance en las estrategias de difusión y de convocatoria a eventos masivos fomentando la colaboración intergeneracional y transversal a todos los sectores sociales.

Asimismo, pensaron propuestas para superar las inequidades estructurales. En primer lugar, una estrategia educativa que implicaba la creación de una Universidad Popular con el propósito de crear un espacio de intercambio de ideas y pensamiento crítico para transformar la realidad, especialmente para los jóvenes. De esta manera, les permite conectar el pasado con el presente y proyectarse hacia el futuro. Además, crearon el Proyecto 30, que son talleres de derechos humanos con el objetivo de ser impartidos en barrios populares, para así poder informar y promover el ejercicio de la memoria histórica. Así como actividades culturales para promover el debate y el pensamiento crítico.

Finalmente, no se limitaron solo a la lucha por los derechos humanos, sino que también se solidarizaron y participaron junto a otras organizaciones que luchan contra los problemas de vivienda, pobreza y desempleo en Argentina, incluso promovieron un proyecto para la inclusión laboral y la urbanización de sectores vulnerables.

Discusión

En primer lugar, en ambos casos, podemos identificar la presencia de un conflicto político que promueve la organización de sectores socialmente segregados, culturalmente asignados a la vida privada (como las mujeres), en el espacio público.

Ambos emergieron en contextos completamente adversos a la participación política. Tomando lo expuesto por Kolb (2007), podríamos concluir que lo decisivo en ambos casos no fueron las oportunidades políticas para su surgimiento, sino los mecanismos desplegados para convertir un contexto desfavorable para las mujeres frente a actores tan poderosos, haciéndolas protagonistas. Incluso con cambios en los escenarios y oportunidades, fueron los anteriormente mencionados repertorios de acción colectiva elegidos por ambas organizaciones los que les permitieron adaptarse, posicionándolas como sujetos activos capaces de transformar la realidad. A pesar de tener orígenes similares, su desarrollo y situaciones actuales son diferentes, ya que Donne Contro la Mafia se ha disuelto como organización.

Ellas basan el *worthiness* (Tilly, 1999) de su lucha en experiencias personales de pérdida que se transforman en una injusticia pública, política y colectiva que demanda resolución. En base a ello, estas mujeres construyen una identidad colectiva que las une en su compromiso de ser agentes políticos de cambio sin involucrarse en instituciones políticas. Entonces podríamos sostener que estas eran identidades previamente desvinculadas que se han convertido en identidades enraizadas.

Su *unity* (Tilly, 1999) en ambos casos se basa en consignas, valores y un programa con objetivos comunes. Para Madres y Abuelas, la consigna de Memoria, Verdad y Justicia, y los valores de no violencia, amor y la defensa de la vida y la dignidad humana formaron parte de su bandera política. Para Donne Contro la Mafia, la defensa de la democracia y el progreso, y los valores de no violencia y justicia en lugar de venganza, formaron su identidad. A pesar de las divisiones internas,



Madres y Abuelas continuaron organizándose en torno a un objetivo común, mientras que un factor para la disolución de Donne Contro la Mafia fueron las divisiones insuperables y facciones internas que impidieron alcanzar un acuerdo común y debilitaron su estructura, dificultando el crecimiento.

En cuanto al *number* (Tilly, 1999) de participantes, ambas organizaciones crearon nuevos actores políticos que no existían previamente y entraron en la arena política como nuevos jugadores. Crecieron exponencialmente con el tiempo debido a la motivación generada por su valentía y apoyo a otras mujeres que nunca habían estado involucradas en actividades políticas. Sin embargo, en ambos casos, la mayoría de los participantes han fallecido, ya que son organizaciones antiguas.

Para Donne Contro la Mafia, después de las masacres de 1992, el horror y el deseo de rebelión provocados por los asesinatos confirmaron la importancia del papel que la organización podría desempeñar en fomentar una cultura anti-mafiosa, por lo que intensificaron el *compromiso* con las escuelas, así como la organización y participación en conferencias sobre la mafia, confirmando su compromiso y resistencia a pesar de los ataques y pérdidas. Sin embargo, a largo plazo, la falta de participación del sector más joven en el mantenimiento de la organización condujo a su disolución, al igual que la falta de *compromiso* sostenido a lo largo del tiempo, lo que resultó en que los participantes se trasladaran a otras organizaciones o abandonaran la lucha debido a la frustración por no lograr los resultados deseados.

En contraste, las Madres y Abuelas, a pesar de ser pocas hoy en día, lograron mantener viva la organización, debido a los vínculos a lo largo del tiempo compuestos por una larga historia de militancia y compromiso que no permite a las oposiciones de hoy en día quitarles su legitimidad y referencia, junto con el apoyo de H.I.J.O.S, una asociación que surgió posteriormente compuesta por los hijos encontrados de los desaparecidos, y también por el gran apoyo de otras organizaciones juveniles políticas y sociales que las acompañan en marchas anuales por Verdad, Memoria y Justicia, y en rondas semanales con gran admiración, su *compromiso* en una búsqueda que permanece vigente ha ido siendo tomada crecientemente por jóvenes, que buscan mantener viva la Organización y la identidad colectiva construida en torno a ella, generando así un traspaso generacional que le dará continuidad a esta lucha, incluso a pesar de la alternancia de gobiernos que han apoyado y otro que se han negado a apoyar la lucha por los Derechos Humanos en Argentina, son el compromiso, la lucha persistente, la convicción y resistencia las que han permitido superar periodos de crisis. También mantienen una continuidad en su legado a través de semanas de concientización en escuelas y universidades para las futuras generaciones, que internalizan su lucha (que continúa porque aún no se ha encontrado a todos los desaparecidos) como parte de la cultura argentina. Esto también se refleja en los *vínculos creados entre otros actores* (Jasper, 2022), con la creación de nuevas organizaciones que refuerzan la lucha, así como la aparición hoy de organizaciones políticas que se oponen a los derechos humanos que defienden y legitiman el terrorismo de Estado como una “lucha contra el comunismo” y cuestionan la veracidad de la existencia de los desaparecidos.

A pesar de la avanzada edad de estas Abuelas, su compromiso permanece vivo y fuerte, decididas a no descansar hasta que se encuentre a la última persona desaparecida. Por lo tanto, continúan organizando reuniones, realizando rondas en la Plaza de Mayo, participando en redes sociales, dando conferencias en universidades y escuelas, dando entrevistas a medios nacionales e internacionales, y buscando activamente a los desaparecidos.

Siguiendo la propuesta de Jasper (2022), la participación en estas organizaciones trajo a estas mujeres consecuencias en sus vidas personales, tanto pérdidas como ganancias. Aquellas que decidieron participar en los juicios contra la mafia fueron socialmente aisladas y perdieron sus



empleos; mientras que en el caso de las Madres y Abuelas, las fundadoras fueron asesinadas, mientras que otras participantes fueron perseguidas y expuestas políticamente. Sin embargo, a través de su militancia, ganaron conocimiento a lo largo del tiempo, el apoyo de un grupo con una identidad común y el reconocimiento social por su compromiso. Incluso más allá de la amenaza individual y el riesgo para sus vidas, constituyen un ejemplo de lo que Tilly (2012) se refiere como compromiso incluso en resistencia a un ataque.

Madres y Abuelas persisten hoy como una de las organizaciones sociales más importantes de Argentina y una referencia internacional, después de 47 años, principalmente debido a su inquebrantable compromiso con la lucha y el esfuerzo sostenido, lo que les ha permitido, después de muchos altibajos, logros y pérdidas a través de varios gobiernos, ver las consecuencias a largo plazo de su incansable esfuerzo por construir memoria, verdad y justicia, como refleja el recibimiento en los últimos años de grandes reconocimientos internacionales como referentes en la lucha por los Derechos Humanos, y los ya 137 nietos que han sido encontrados. El proceso social de esta organización se compone de múltiples interacciones con el sector militar, el sector judicial, diferentes gobiernos con diversas orientaciones políticas, ciudadanos, periodistas, organizaciones internacionales, diplomáticos y gobiernos extranjeros, universidades, y otras organizaciones sociales de mujeres y derechos humanos en todo el mundo. La *arena* (Jasper, 2022) de lucha para ellas sufrió variaciones a lo largo del tiempo, a las que se adaptaron exitosamente innovando constantemente con nuevos repertorios de acción colectiva.

Como argumentan autores como Tilly (1999), para que una organización se consolide como lo hicieron Madres y Abuelas, es necesario un *compromiso* a largo plazo; los objetivos fijados no se logran con una única movilización, requieren compromiso y esfuerzo incluso frente a amenazas y pérdidas, con la convicción y creatividad para innovar nuevas estrategias, y la inteligencia política para comprender los escenarios y actores con los que interactúan, que están en constante cambio.

Durante 47 años, a través de gobiernos autoritarios y democráticos, que apoyaron los derechos humanos o estuvieron en contra de ellos y reivindicaron la dictadura, con crisis económicas, gobiernos de extrema derecha, leyes de amnistía para los genocidas, represiones, e incluso con la actual situación política argentina con un gobierno que niega el terrorismo de Estado durante la dictadura; las Madres y Abuelas siguen siendo una de las organizaciones sociales más importantes de Argentina y una referencia global, porque también cambiaron sus estrategias en paralelo con el contexto. Más allá de sus grandes objetivos inamovibles, cambiaron sus metas más pequeñas, innovaron en estrategias creativas e innovadoras como la creación de una universidad, encuentros internacionales con organizaciones de todo el mundo, su presencia en redes sociales, actos públicos, eventos culturales, entre otros ya mencionados. Sus actitudes, expectativas y emociones cambiaron. Por ejemplo, cuando se anunció la Guerra de Malvinas, se posicionaron con la consigna “Las Malvinas son argentinas, los desaparecidos también”, manteniendo y vinculando el reclamo permanente por los desaparecidos con el contexto político. De tal manera que se mantuvieron políticamente pragmáticas ante la variación de la situación, lo que les permitió mantenerse actuales y cercanas a la opinión popular, pudiendo transversalizar su lucha hacia las preocupaciones diarias de los argentinos e incluso cuestionarlas para movilizarlos. Un ejemplo de ello es el periodo del neoliberalismo en los 90 y 2000 en Argentina, modelo frente al cual Madres y Abuelas sostuvieron: “Ayer resistimos contra la dictadura genocida. Hoy resistimos contra el genocidio económico. Porque la lucha contra la pobreza y la injusticia fue un compromiso de los 30,000 desaparecidos.” Nuevamente transversalizan la lucha por los derechos humanos como también una lucha contra un sistema económico que genera desigualdad social, pobreza y miseria.



Madres y Abuelas ganaron recursos y capacidades con el tiempo, mientras que Donne Contro la Mafia perdieron recursos y capacidades de movilización y convocatoria. Madres y Abuelas recibieron atención positiva pero hoy en día están recibiendo atención negativa siendo nuevamente amenazadas físicamente por el gobierno de Javier Milei. Sin embargo, ambas lograron reconfigurar estos fenómenos sociales, cambiando las percepciones y sentimientos sociales. Rompieron el silencio que dominaba la arena, y aunque Donne Contro la Mafia se ha disuelto, sentó un precedente a través de los vínculos entre actores para la aparición de otras organizaciones y el compromiso continuo de las mujeres con la lucha anti-mafiosa en otros ámbitos más allá de la existencia material de la organización. Algunos miembros de la asociación participaron en la iniciativa “Mujeres del Ayuno”, en la que mujeres de diversas formas de activismo iniciaron y continuaron un ayuno de un mes en el centro de la ciudad, exigiendo la renuncia de figuras institucionales consideradas responsables del aislamiento de los magistrados. La falta de apoyo de otros actores, como el poder judicial y los gobiernos cómplices con la mafia, limitó las acciones de estas mujeres, que no pudieron transformar un sistema corrupto sostenido por instituciones cerradas. Participaron persistentemente en juicios de la mafia donde las decisiones judiciales dejaron a los perpetradores impunes y a estas mujeres completamente desprotegidas. El gobierno nunca brindó apoyo ni respondió a sus numerosas demandas. Sin embargo, la falta de compromiso del público en general (debido al miedo y la costumbre) también debilitó su lucha al no otorgarles legitimidad como representantes de un interés general. A pesar de no lograr grandes resultados, lograron pequeñas victorias a corto plazo, como en 1996, cuando se aprobó la ley 109, confiscando bienes mafiosos y destinándolos para uso social por cooperativas y asociaciones voluntarias.

Ambas organizaciones lograron transformar el rol de las mujeres y la maternidad, convirtiéndose en actores políticos y sociales activos introduciéndose en la vida pública, enfrentándose a poderes militares y políticos, creando una comunidad de apoyo y nuevos valores. Hebe Bonafini dijo: “No somos madres de un hijo; somos madres de todos los desaparecidos. Nuestro hijo biológico se transformó en 30,000 niños.” La maternidad se convirtió en política, donde estas mujeres utilizaron sus cuerpos como herramientas de resistencia. No cuidaban a sus familiares pasivamente; ahora los defendían con rebeldía y valentía, como una lucha por la justicia. Ambas organizaciones lograron resultados culturales al cambiar los patrones dominantes en la sociedad y la opinión pública, presionando al sistema político a través de este cambio. También produjeron un efecto de derrame, creando nuevas organizaciones y actores políticos en torno a estos temas. Es necesario resaltar además los resultados biográficos, ya que han modificado el comportamiento de sujetos que anteriormente estaban en silencio sin ningún involucramiento social o sentimiento de pertenencia ante una identidad colectiva, que actualmente participan en movimientos sociales.

Las arenas tienen diferentes dilemas, en esta investigación podemos notar que en el caso de Donne Contro la Mafia, hay un dilema de coordinación, lo que implica que es difícil para los actores coordinar objetivos comunes debido a intereses y prioridades diferentes, lo que lleva a una falta de compromiso y capacidad de negociación. También enfrentaron el dilema de la innovación, siendo incapaces de adaptar sus estrategias a un entorno cambiante para la supervivencia.

Por otro lado, Madres y Abuelas, cuando en 2003 Néstor Kirchner se disculpó en nombre del Estado y reconoció a la organización como legítima y cuando los Juicios de las Juntas Militares condenaron a los genocidas, crearon una nueva arena al reconfigurar la historia del período de la dictadura y establecer un pacto social con la sociedad de que tales violaciones de derechos humanos no podrían volver a suceder. También reconfiguraron la democracia argentina con una política sin violencia y una democracia más humanitaria basada en la verdad, la memoria y la justicia. Crearon



una nueva arena al innovar con nuevas estrategias y acciones colectivas que generaron una influencia, cambio y referencia significativos que aún permanecen presentes.

En ambas organizaciones, podemos reconocer *vínculos entre arenas*. Madres y Abuelas son consultadas hoy por otras organizaciones sociales en todo el mundo para transferir su experiencia y conocimiento para desarrollar estrategias exitosas. Donne Contro la Mafia solía organizar y participar en reuniones internacionales con otras organizaciones para compartir experiencias, como el evento compartido entre Madres y Abuelas y Donne per la Lotta Contro la Mafia en el marco del Primer Encuentro Internacional de Mujeres que Luchan.

Madres y Abuelas constituyen un proceso de pequeñas ganancias y pérdidas que se acumularon a lo largo del tiempo. Aunque la resistencia de los sectores sindicales y la pérdida en la Guerra de Malvinas contribuyeron a la caída de la dictadura, la persistencia de Madres y Abuelas y su uso de mecanismos de política internacional para denunciar crímenes de lesa humanidad fue crucial para el inicio de la transición democrática, y también para sentar las bases de una nueva democracia y pacto social en Argentina. Constituyeron una herramienta política constitutiva de la democracia, una respuesta política contra la violencia para prevenir la posibilidad de que estos crímenes vuelvan a ocurrir.

Además, el uso de mecanismos judiciales en ambos casos tuvo diferentes resultados debido a la apertura de las instituciones frente a los cambios sociales. Mientras que la justicia italiana dejó impunes a los perpetradores de masacres y a sus víctimas desprotegidas, la justicia argentina sentó un precedente único en el mundo donde los responsables de crímenes de lesa humanidad son juzgados y condenados por tribunales nacionales.

Conclusiones

En conclusión, la comparación de ambos casos nos revela que el mantenimiento del compromiso a lo largo de los años, la versatilidad para adaptarse y sobrevivir a contextos políticos contingentes, el contacto e interacción constantes con múltiples actores (institucionales y no institucionales), son algunos de los mecanismos que contribuyen a la supervivencia de una Organización Social a lo largo del tiempo y en medio de cambios en actores, arenas y entornos. Igualmente importante es el compromiso y la convicción de los participantes de la organización para no abandonar la lucha a pesar de las pérdidas a corto plazo y los riesgos, tanto individuales como colectivos, involucrados. Podemos reconocer que Donne per la Lotta Contro la Mafia opera en una arena diferente porque instituciones como los tribunales y los gobiernos carecen de la apertura necesaria para permitir cambios significativos en la realidad social. Sin embargo, el ejemplo de utilizar mecanismos internacionales y judiciales, con la perseverancia requerida, podría haberse implementado en este contexto. No obstante, es importante reconocer los significativos efectos a corto plazo generados por la organización, que sentaron un precedente así como las bases para la construcción a largo plazo de otras organizaciones que surgieron con objetivos similares y que aún operan hoy en la lucha contra la mafia. Por su parte, Madres y Abuelas lograron generar un cambio cultural y político tan significativo que constituye una parte indeleble de la memoria de toda una sociedad.

Para futuras investigaciones sería pertinente preguntarse si la existencia física y material de las Abuelas (actualmente reducida) es una condición necesaria para la supervivencia de la organización o si la conducción y mantenimiento de esta organización será asumida por futuras



generaciones. Cuando ya no estén presentes materialmente como *players*, ¿se disolverá la arena que crearon con ellas o permanecerá vigente a lo largo del tiempo?

Referencias

- Abuelas de Plaza de Mayo, Universidad Nacional de Quilmes. (2022). La historia de Abuelas. Universidad Nacional de Quilmes.
- Amenta, E. (2014). How to Analyze the Influence of Movements. *Contemporary Sociology*, 43(1).
- Cuchivage, Karen Ortiz (2012). The Mothers of Plaza de Mayo and their Legacy in Defending Human Rights.
- Diani, Mario (2000). Social Movements and Social Capital: A Network Perspective on Movement Outcomes.
- Diario Civile. Le Donne e la Mafia. Le storie di Michela Buscemi e Ninetta Bagarella. 14 de Marzo de 2021. <https://youtu.be/G2Kp45Suys8?si=QP33YqIfS4rn1A8h>
- Gamson, W.A. (1975). The Strategy of Social Protest. Irwin-Dorsey.
- Jasper, J.M. et al. (2022). Gains and Losses: How Protestors Win and Lose. Oxford University Press.
- Kolb, F. (2007) Protest and Opportunities: The Political Outcomes of Social Movements. Campus Verlag.
- McAdam, & C. Tilly (Eds.), How social movements matter (pp. 253-270). University of Minnesota Press.
- Puglisi, Anna and Santino, Humberto (2015). Documents and various writings: Notes on research on women and the mafia. Centro Siciliano di Documentazione “Giuseppe Impastato”. <https://www.centroimpastato.com/documenti-e-scritti-vari-appunti-sulla-ricercasu-donne-e-mafia/>.
- Puglisi, Anna (1990). Sole contra la mafia. La Luna.
- Snow, D. A., & Soule, S. A. (2010). A Primer on Social Movements. New York: W. W. Norton.
- Tilly, C. (1999). From interactions to outcomes in social movements. In M. Giugni, D.



Participación política de las mujeres como ejercicio de la ciudadanía⁷⁹⁵

*“Un feminista es todo aquel que reconozca la igualdad
y la plena humanidad en mujeres y hombres”*

Gloria Steinem

Susana Campari

susanacampari@gmail.com

Silvana Mondino

silvana.mondino@gmail.com

Nicolás Papalia

npapalia@gmail.com

Equipo de investigación de **Asociación Civil MujeryGobierno**

www.mujerygobierno.org

Introducción

Pese al avance normativo que incluye, entre otras, el dictado de leyes de cuota y paridad, persisten factores estructurales que todavía impiden o limitan el pleno goce de los derechos políticos de las mujeres, en función de un ejercicio pleno de su ciudadanía.

Ello se refleja en algunas actitudes culturales basadas en los clásicos modelos patriarcales, estereotipos sexistas; como así también en el ejercicio de roles de varones y mujeres apegados a tradiciones y costumbres que llevan a un escaso y discutido empoderamiento político y económico de las mujeres.

Przeworski (1998: 43) plantea que la ciudadanía moderna puede ser considerada como un “haz de derechos y obligaciones predecibles y válidos para cada miembro de la comunidad política” Esta concepción, agrega, estaba en principio asegurada para quienes cumplían ciertas condiciones sociales y económicas para el ejercicio de la ciudadanía: propiedad, ingreso, educación y género (obviamente masculino) por lo que, en el marco de esta definición, aparece en el análisis fuertemente limitada la defensa de los derechos humanos de las mujeres, alejadas del concepto del ejercicio de la ciudadanía plena.

En este trabajo reflexionamos sobre algunos de estos temas, haciendo particular énfasis en la relación existente entre participación en la arena política, igualdad de oportunidades y ciudadanía, teniendo como eje denominador el objetivo equidad e igualdad de género.

Palabras Claves: Ciudadanía, inclusión, estereotipos, participación igualitaria.

⁷⁹⁵ En inglés: Political participation of women as exercise of citizenship



Despite the regulatory progress that includes, among others, the enactment of quota and parity laws, structural factors persist that still prevent or limit the full enjoyment of women's political rights, based on the full exercise of their citizenship.

This is reflected in some cultural attitudes based on classic patriarchal models, sexist stereotypes; as well as in the exercise of roles of men and women attached to traditions and customs that lead to a scarce and disputed political and economic empowerment of women.

Przeworski (1998: 43) suggests that modern citizenship can be considered as a “bundle of predictable and valid rights and obligations for each member of the political community.” This conception, he adds, was in principle assured for those who met certain social and economic conditions. for the exercise of citizenship: property, income, education and gender (obviously male) so, within the framework of this definition, the defense of women's human rights appears in the analysis to be strongly limited, far from the concept of exercise of full citizenship.

In this work we reflect on some of these issues, placing particular emphasis on the relationship between participation in the political arena, equal opportunities and citizenship, with the objective of equity and gender equality as the denominator.

Keywords: Citizenship, inclusion, stereotypes, equal participation.

Hablemos de mujeres ciudadanas. Hablemos de democracia

En la lectura del pensamiento político contemporáneo la articulación entre democracia y ciudadanía se ha convertido en un lugar común, casi unánime.

Sin embargo, en pocas ocasiones se profundiza en las dificultades que esa relación tiene cuando se trata de grupos sociales vulnerables y muchas veces el discurso predominante es que se está actuando con ejercicio pleno de la democracia omitiendo el análisis sobre los derechos de una parte de la población que queda relegada.

Entre esos colectivos nos centramos en el caso de las mujeres, quienes constituyen un poco más de la mitad de todas las sociedades, mientras que en términos políticos siguen siendo una minoría obligada a presionar para que sus voces sean escuchadas.

El punto de partida en el estudio objetivo sobre la participación política de las mujeres requiere profundizar el concepto de ciudadanía, reconociendo a éstas como sujetos sociales y políticos y como parte de una comunidad con derechos y deberes.

El concepto de “ciudadanía” se inscribió en el pensamiento político moderno como ideal universal, presuponiendo un estado de perfección social en el que los ideales de libertad e igualdad, no sólo se reconocerían como principios de valor universal, sino como líneas directrices del papel social definido para cada sujeto, con base en el orden social.

Catalina Smulovick (1997 :161) aporta una definición de ciudadano y dice: "un ciudadano es un individuo con derechos dentro de una comunidad política". Pero pese a que históricamente se planteó con ese carácter universal y neutro, en tanto dentro de dicha categoría podría incluirse a todas las personas, lo cierto es que fue pensado e implementado para dar cuenta de la realidad de un grupo



selecto. En efecto, el modelo del ciudadano de la ilustración (que perdura hasta nuestros días) incluye al varón, blanco, adulto, heterosexual, propietario, alfabeto y sin discapacidad.

De esta forma, el modelo del ciudadano y, en consecuencia, el ejercicio de los derechos y prerrogativas que se asocian a dicha categoría, fueron desde sus comienzos dirigidos a los varones que reunían aquellas características. De modo que no sólo se excluyó a las mujeres, sino también a otros sujetos subalternizados por razones tales como la raza, edad, orientación sexual, condición socioeconómica, etc.

En esta línea de pensamiento, Diana Maffía (2007) resaltó que entender la ciudadanía de modo individual, sobre la base de este modelo del “hombre ciudadano” tiene consecuencias sobre el modo de pensar los derechos de las mujeres, ya que significa que no deben estar supeditados (como todavía hoy lo están) al derecho del cónyuge, de la familia ni de la comunidad. Bajo esa premisa conceptual, los derechos humanos pueden ser violados por acción u omisión, ésta última la “situación más frecuente en el caso de las mujeres” (Maffia, 2006).

Por ello, afirmar que las mujeres tienen derechos no es sólo esperar que tales derechos estén sancionados bajo la forma de normas, obviamente algo que es sumamente importante, sino que su respeto forme parte obligatoria de las relaciones sociales y que tales derechos “reconocidos” puedan ser peticionados, reclamados y garantizados a través de políticas de Estado.

En este sentido, la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres se encuentra íntimamente vinculada a las políticas con perspectiva de género, a la condición y situación de las mujeres en la sociedad, a sus diferencias y a la construcción de un sujeto femenino que exprese su ciudadanía con postura democrática en el espacio de la política con propuestas, concepciones y creaciones.

Es decir, se apunta hacia una ciudadanía activa que, como lo expresa Bárcena (1997), no se limite al mero reconocimiento de los derechos, sino que contemple las responsabilidades implicadas como consecuencia del ejercicio de todos los derechos y en el contexto de una participación democrática (agregar cita).

Elizabeth Jelin (1996) establece ejes temáticos que se derivan de conceptualizar a la ciudadanía como proceso permanente de ampliación de derechos y responsabilidades sociales y agrega: “la ciudadanía no se debe definir únicamente como el ejercicio de prácticas democráticas como el sufragio, la libertad de expresión o los beneficios por parte del Estado, práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué en el proceso de definir cuáles son los problemas sociales comunes y cómo serán abordados” (Jelin, 1997: 194).

Desde la perspectiva de las mujeres, plantea que los dilemas centrales son: el universalismo y el pluralismo; la igualdad y la diferencia; la articulación entre los espacios privados y públicos, y la participación en las tareas de la responsabilidad social hacia otros/as ..

Uno de los pensadores más citados, Marshall (1995), considera que al analizar el concepto de ciudadanía se requiere contemplar tres dimensiones llenas de contenido formal y sustancial, las cuales hacen parte de la esencia de la ciudadanía de las mujeres.



La primera de ellas es la dimensión civil, que corresponde a las libertades individuales recogidas por la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el año 1948 y desarrolladas por múltiples instrumentos internacionales, como la CEDAW (1979) (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) Entre esas libertades se incluyen la libertad de conciencia, cultos, opinión, expresión, locomoción y domicilio, libertades básicas que son parte fundamental de la democracia.

La segunda es la dimensión política, que consiste, para el autor, en la capacidad de la mujer de participar en el ejercicio del poder político, eligiendo y con posibilidad de ser elegida miembro de corporaciones locales y nacionales.

Finalmente, agrega la dimensión social que refiere al derecho a tener un mínimo de bienestar económico y de seguridad social. Marshall (1995) plantea que la importancia de incluir la dimensión social en el concepto de ciudadanía, entendiendo que no se puede disfrutar de una ciudadanía plena en los planos civil y político en ausencia de determinadas condiciones previas, las cuales están ligadas, directa o indirectamente, a los recursos materiales que hacen posible una vida digna. Muchas veces esta última dimensión no es contemplada con la relevancia que merece, de allí que es importante la inclusión que hace el autor en su obra.

Esta afirmación la fundamenta en que es innegable que el ejercicio de la ciudadanía política estaría cerca de ser meramente nominal si no se garantiza a todos los ciudadanos una educación básica, un mínimo de seguridad económica y ciertos servicios sociales.

Una parte del colectivo feminista rechaza este análisis de Marshall porque entiende que da lugar a un doble reduccionismo, ya que entienden que su modelo sólo daría cuenta del proceso de construcción histórica de la ciudadanía masculina, sin reflejar las particularidades del devenir de la ciudadanía femenina y, además, porque parece reducir la ciudadanía al análisis de las clases sociales, no incorporando al factor género ni a otros factores de exclusión social, como elementos de análisis relevantes.

Otros autores avanzan en el concepto de ciudadanía con una mirada superadora. Bareiro (1997: 2), por ejemplo, señala que la ciudadanía es un derecho que concede la potestad de intervenir en el poder político de una sociedad determinada. De esta forma, sobrepasa la ciudadanía formal para desarrollar la ciudadanía sustantiva.

En esta misma línea, De la Peña (2007) hace una diferencia entre la ciudadanía formal y la sustantiva. La primera, la define como la capacidad jurídica de acceder al ejercicio ciudadano, mientras que la sustantiva requiere, a su entender, de la adhesión intelectual y emotiva a los valores y normas básicas de la colectividad estatal de la que se es miembro, así como la participación en la realización de esos valores. De manera que no sólo es necesaria la capacidad para poder ejercer los derechos que sean reconocidos en las cartas políticas y/o de ciudadanía, sino también la posibilidad efectiva de participar en su concreción.

¿Y que entendemos por participación ?

McClosky (1975) citado por Restrepo, Monteoliva y Muñoz, (2008 :88)) define la participación en la esfera pública como participación política. Esto es, las “actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o



indirectamente, en la elaboración de la política gubernamental” Pero, la posibilidad de participar no presupone la resolución de las desigualdades. Tal como expresa Di Marco (2003):

“la participación en la esfera pública no supone que las desigualdades sociales están resueltas de antemano, por el contrario, resulta frecuente constatar que el espacio discursivo no permite la igualdad de acceso al debate, ya que muchos colectivos quedan fuera del mismo, atravesados como están por su lugar de subordinación” (p. 19).

Por esta razón es necesario que las mujeres formen parte de ese colectivo de personas que participan, de forma que, como ciudadanas, puedan intervenir activamente en la toma de decisiones sobre lo público, para no caer en una discriminación indirecta que usualmente no surge linealmente de una norma, pero que subrepticamente puede afectar el ejercicio pleno de sus derechos políticos y sociales.

En esta línea de pensamiento, Massolo (2007), con cita a Barrera y Aguirre (2002), señala que existen factores que promueven y que limitan la participación femenina en la esfera pública y los clasifica en institucionales y subjetivos.

Institucionales:

- Educación formal que no promueve la equidad de género y refuerza el papel de madre-esposa, forjadora de ciudadanos desde el hogar.
- Medios de comunicación que presentan estereotipos masculinos y femeninos que no funcionan como ciudadanas, sujetos de derecho y menos como líderes
- Dudas sobre su capacidad de mando y de dirigencia.
- Falta de atención a la necesidad de transformar la división sexual del trabajo a nivel micro y macrosocial. Negación de la relación entre estos espacios
- Oposición y bloqueo de los dirigentes masculinos y partidos políticos que restringen de hecho los recursos para campañas político-electorales de las mujeres

Subjetivos

- Educación familiar sobre deseos propios que no van más allá de los derivados de su papel de madres-esposas.
- Dificil acceso a la opción de negociación con la pareja e hijas/os sobre la división del trabajo doméstico.
- Autocontención en la aceptación de cargos o puestos de liderazgo, por parte de las propias mujeres, por no querer o poder enfrentar las presiones de la triple jornada.
- Miedo o aversión al poder político.
- Dificultad para la obtención de recursos para impulsar la capacitación, los liderazgos y las candidaturas como mujeres
- Inscripción en prácticas clientelares de condicionamiento del voto.



En la historia de la vida política de muchas naciones estas barreras se convierten en paredes insuperables para la actividad política de las mujeres que no se sienten capaces de sortearlas ni tampoco encuentran aliados que colaboren con ese objetivo.

Por su parte, Bernal (2004, citada por Tello, (2009) desagrega en tres grupos las barreras que enfrentan las mujeres para participar: *de partida, de entrada y de permanencia*.

Los obstáculos del primer grupo hacen alusión a las falencias que pueden observarse en algunas mujeres en términos de conocimientos y destrezas, que se podrían definir como competencias para participar en el ámbito político. Los del segundo grupo hacen referencia a las barreras culturales según las cuales las mujeres aparecen asociadas casi exclusivamente con el ámbito privado. En último lugar están las barreras relacionadas con la misma dinámica de la política, como los horarios de reuniones, las dinámicas internas de los partidos.

En una posición más rigurosa, Tello (2009) manifiesta que las mujeres han sido excluidas del espacio público por una cultura patriarcal que les ha asignado a las mujeres el rol del hogar; en el mundo privado siguiendo los lineamientos planteados por Simone De Beauvoir. Sin embargo, el hecho de que las mujeres han ocupado espacios en el mercado laboral y en el sector educativo, ha generado que sus necesidades pasen a ocupar un espacio en lo público y tomen conciencia de manera colectiva de sus intereses. Para esta autora, la participación de las mujeres en el espacio público está originada por la protección y desarrollo de las necesidades de los grupos más vulnerables, que en su mayoría han sido representados por mujeres.

Participar activamente, contar con similares posibilidades y condiciones de acceso a los espacios de decisión, en síntesis, ejercer en forma plena la ciudadanía llevaría entonces a la mujer al ejercicio del poder.

¿Podemos afirmar que el empoderamiento de la mujer se relaciona con el ejercicio de una ciudadanía plena? ¿Cómo entendemos, imaginamos o definimos ese poder?

Rowlands (2001) considera que se refiere a un tipo de “poder para”, caracterizado por el desarrollo de un liderazgo que busca estimular la participación de las otras personas, sin que eso signifique la disminución de la participación de los otros. El empoderamiento, conlleva a la participación de las personas en los procesos de toma de decisiones, de tal manera que reconozcan cuáles son sus intereses y asimismo identifiquen cómo los pueden articular con los de otras personas, con el fin de incidir colectivamente en la toma de decisiones. Y agrega que, en el marco de las interpretaciones feministas del poder, el empoderamiento brinda la posibilidad de formar parte de los procesos de participación y lleva a las personas a reconocer sus capacidades y derechos para ocupar espacios de decisión.

Si pensamos que el empoderamiento es un proceso que transforma las relaciones de poder, lo podemos ver como el camino por el cual las mujeres se reconocen como sujetas individuales de derechos. Y, a partir de ese reconocimiento, les permite potenciar sus procesos de participación y el ejercicio de su ciudadanía plena convirtiéndose en factores de incidencia en la política pública.

Las políticas públicas que formule el Estado deben contemplar entonces la participación de las mujeres considerando las necesidades tanto de las mujeres como las de los hombres, sosteniendo los



principios de equidad e igualdad de oportunidades y agregamos, requieren contar como requisito previo, el financiamiento de las políticas sin el cual nunca se cumplirán sus objetivos.

Reiteramos que, la institucionalización de espacios de participación y decisión no garantizan por sí mismos equidad de género. Para que estos procesos tengan un impacto profundo sobre la equidad se requiere que incidan sobre roles y estereotipos de género vigentes, que cuestionen y que tiendan a modificar el diseño y los modos de funcionamiento de las instituciones que actúan en forma directa o indirecta como barreras de exclusión para el acceso equitativo.

En un trabajo publicado hace algunos años, (Barrera, Massolo y Aguirre, (2004: 35) se describen algunos criterios generales y, para las autoras, necesarios para la incorporación e implementación de políticas públicas con enfoque de género

- Integralidad que implica tener en cuenta a todas las mujeres, responde a la condición y posición de las mujeres.
- Focalización que asume que las políticas deben estar orientadas a eliminar las brechas de género hacia las que más lo necesitan, como grupos vulnerables como violencia familiar.
- Transversalidad que apunta a que atraviesen la agenda pública, que se convierta en una política institucional.
- Coordinación que busca articular una relación armónica entre los diferentes niveles nacional, distrital y local frente a la formulación e implementación de políticas públicas con enfoque de género.
- Institucionalización que lleva a que se formulen en las instituciones planes y programas con enfoque de género.
- Transparencia de las políticas que lleva a comunicar y difundir las decisiones y los recursos orientados a disminuir la desigualdad de género como mecanismo de control de recursos y cumplimiento de promesas. Arribados/as a esta instancia, cabe preguntarse entonces, **en este camino de consolidación de políticas con enfoque de género, de impulso a una mejor y más numerosa participación de la mujer en el círculo de toma de decisiones, las acciones afirmativas de cupo y paridad, ¿son suficientes?**

La mayoría del colectivo feminista considera que para la inclusión de la igualdad de género en las políticas públicas, es indispensable contar con acciones afirmativas y espacios institucionales que faciliten reclamos y que cuenten con instancias participativas, de reclamo y de intervención. Y esta necesidad de las normas, las fundamentan en la realidad de la deficitaria participación y representación de las mujeres en la vida pública y política. De esta forma, el foco entonces que lleva a promover la participación de las mujeres está centrado en incrementar su presencia como un factor de presión y consolidación.

Coincidimos con Jardim Pinto (2004 :180) cuando afirma que: “un órgano representativo donde todos los representantes son del mismo sexo y de la misma etnia, difícilmente tiene la misma sensibilidad para las cuestiones del otro sexo y de otras etnias que un órgano en el cual todas estas diversidades están representadas”.



En esta línea de pensamiento, la presencia de las mujeres, cuantitativa y cualitativa, en espacios de toma de decisión política resulta clave para modificar los mismos factores estructurales que las excluyen.

La demanda de paridad numérica no se sustenta sólo en una demanda por representación proporcional, tomando en consideración que las mujeres superan el 50% de la población, por lo que las lleva desde lo numérico a merecer/reclamar un porcentaje equivalente. Se trata, en definitiva, de una respuesta justa en términos de representación colectiva.

Sin embargo, pese a reconocer el enorme avance que representaron estas acciones afirmativas en la historia de la lucha feminista, entendemos que el mejoramiento de la representación de las mujeres a partir de la incorporación de las leyes de cuotas o paridad (que se puede verificar con datos estadísticos de los últimos años en Argentina y en todos los países que la aplican, aunque con diferentes impactos), no significa haber llegado a un escenario de igualdad de oportunidades, ni que ello haya permitido el ejercicio de una ciudadanía plena en los términos que se ha descripto en este trabajo.

A modo de conclusiones

Queda un largo camino por recorrer para la inclusión plena de las mujeres en lo que refiere al reconocimiento y goce de sus derechos. Y también, en cuanto a la posibilidad de que participen activamente en la toma de decisiones respecto de sus propias vidas y el destino de las cuestiones colectivas. Participar en la vida política y pública de un país implica, en sentido amplio, participar del ejercicio del poder político, ya sea en los ámbitos legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo, en todos los niveles jurisdiccionales.

Además, claro está, de la participación en otras esferas que incluyen instituciones privadas y de la sociedad civil (ONGs, empresas, instituciones académicas, entre otras). Para ello, es necesario trabajar en el diseño e implementación de políticas de cuota y de paridad.

Es decir, decisiones que promuevan en forma intencional y faciliten el acceso de las mujeres a estos espacios de decisión; sabiendo de antemano que, como se expuso en este artículo, son acciones necesarias pero no suficientes.

En efecto, se torna indispensable desarrollar acciones que tengan por objetivo redefinir el concepto de poder y desentrañar su significado dentro de la ciudadanía democrática; analizar el proceso de democratización familiar y la legitimidad de diversas y nuevas formas de intimidad; reconocer a nuevas actrices sociales y políticas en el entramado de las agendas públicas; entre muchas otras. Se trata, en definitiva, de construir políticas que mejoren sustantivamente la realidad de las mujeres.

En tal sentido, entendemos que, para que la democracia funcione mejor, para que las mujeres puedan gozar de una ciudadanía plena y para que las instituciones sean más eficaces, además de las acciones afirmativas, es prioritario diseñar e implementar políticas que lleven a consolidar sociedades más inclusivas, más justas, que generen condiciones reales de igualdad de oportunidades, en definitiva, que puedan ejercer el poder de decisión en la planificación y desarrollo de dichas políticas.

La presencia de más mujeres en el poder implica no solo el reconocimiento de nuevos derechos para las mujeres, aportan un cambio en la política, amplían los vínculos con la sociedad y promueven la



incorporación en la agenda pública de problemas muchas veces olvidados o escondidos entre muchos otros y modifican muchas veces los procedimientos usuales en especial en los períodos electorales.

No puede haber democracia ni pluralidad política mientras persista el desconocimiento de los atributos cívico-políticos de las mujeres, de sus derechos a pensar y decidir por sí misma desde el punto de vista personal, liderar y a la vez, decidir por todos aquellos a los que quiere representar.

La realidad plantea que, por principio, una parte de la sociedad duda de la capacidad e idoneidad de las mujeres, menospreciando los procesos de su llegada al poder mientras que a los varones no se les consulta ni se les cuestiona su capacidad y los mecanismos públicos u ocultos que lo llevaron al poder se soslayan en el medio de campañas políticas masculinizadas.

Si bien en los últimos años - como se ha mencionado en este trabajo- la lucha de los colectivos de mujeres acompañadas por muchos otros sectores de la sociedad se ha traducido en mecanismos institucionales a través de la implementación de cuotas mínimas de participación política o leyes de paridad, seguimos insistiendo que esa incorporación en los legislativos, a instancias de la normativa, no es suficiente.

En América Latina y el Caribe, persisten barreras estructurales y una cultura basada en modelos patriarcales que se expresa, reiteramos, en el acceso desigual de las mujeres a diversos ámbitos públicos.

En Argentina, la Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política aprobada en 2017, estableció la representación paritaria en el orden nacional, sin embargo, como resultado de las elecciones celebradas en el año 2023, no hay ninguna mujer a cargo de los ejecutivos provinciales. A esos cargos sólo se llega por voluntad de los partidos políticos y del consiguiente voto ciudadano.

En definitiva, a la paridad la entendemos como una propuesta superadora a la realidad que presenta la actual democracia representativa que, en la práctica, no ha sido idónea para garantizar, a las mujeres, el ejercicio equitativo de sus derechos ciudadanos.

Es por ello que, en ese tan esperado escenario de lo que se ha dado en llamar un “horizonte paritario” entendemos que será fundamental el aporte de las redes y la sociedad civil fomentando espacios de diálogo entre hombres y mujeres. Ya que, en definitiva, en la medida que el espectro de la representación política sea lo más abarcativo posible y que se demuestre la existencia de una sociedad sin discriminación y sin exclusiones, se podrá llegar y potenciar la democratización y la ciudadanía plena para ciudadanas y ciudadanos en un trabajo articulado de los distintos actores sociales.

Esperemos lograrlo.

La paridad, como afirma Lázzaro (2020), no es ni más ni menos que una cuestión de democracia.

Bibliografía Consultada

- BARRERA, D Massolo, A. y Aguirre, I. (2004). Guía para la equidad de género en el municipio. México: Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza.:
- BARCENA, F. (1997), El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política, Madrid, Paidós.
- COWAN, J L. (1995). “Inverse discrimination”. En The Affirmative Action Debate. Routledge: New York.



- DI MARCO, G. (2003). *Movimientos sociales emergentes en la sociedad argentina y protagonismo de las mujeres*. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Belgrano, Argentina. Se puede recuperar en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/06/di-marco.pdf>
- JELIN, E. (1996) "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad", en E. Jelin y E. Herzberg (comp) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*. Caracas, Nueva Sociedad.
- JELIN, E. : (1997) "Igualdad y diferencia : dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina ". *Revista Agora* N.º 7. Buenos Aires.
- Jardim Pinto, Céli Regina. (2004). "El objetivo de una perspectiva de género", *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El Debate Conceptual sobre la Democracia*. Lima: PNUD.
- Lázzaro, A. M. (2020). La igualdad: una cuestión de la democracia. *Revista Género y Derecho Actual*, (1), p. 35.
- MAFFIA, D: (2006) "Género y políticas sociales de desarrollo humano". Informe de Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2005-2006. Buenos Aires: Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires/ EUDEBA.
- MAFFIA, D. (2007). Género y ciudadanía. En: *Encrucijadas*, no. 40. Universidad de Buenos Aires.

Se encuentra disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubi.sisbi.uba.ar>>
- MARSHALL, T. H. y T. Bottomore (1998), *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza Editorial. Madrid.
- MASSOLO, A. (2007). *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (Instraw).
- MARX, JUTTA / BORNER, Jutta / CAMINOTTI, Mariana: (2007) "Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil ". UNDP. Instituto Di Tella. Siglo XXI. Buenos Aires.
- PATERMAN, C. (1995) , *El Contrato Sexual* , Antropos Editorial, Barcelona.
- PRZEWORSKI, A. y otros: (1998) "Democracia sustentable". Ed. Paidós. Avellaneda, Buenos Aires.
- ROWLANDS, J. (2001). *El empoderamiento a examen*. Sistema de Portales Profesional. Se puede recuperar en:
<http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=809>

Secretaría Distrital de Planeación (2011). *21 monografías de las localidades*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá
- SMULOVITZ, C. (1997) "Ciudadanos, derechos y política", en *Agora* , N° 7,



- TELLO, F.M. (2009). La participación política de las mujeres en los gobiernos locales latinoamericanos: barreras y desafíos para una efectiva democracia de género. Se puede recuperar en:
http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_docman&task=oc_details&gid=2008&Itemid=108.
- CEDAW se puede consultar en
<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>



Orígenes del feminismo egipcio

Lic. Rocío Coria

Rochicoria2000@gmail.com

Universidad Austral

RESUMEN.

El feminismo árabe fue el primero en surgir en Medio Oriente y era un feminismo laico y nacionalista, mientras que el feminismo islámico surge en los noventa del siglo pasado a raíz del fallo del nacionalismo árabe de abordar la desigualdad de género y plantea que a partir del islam se puede lograr la emancipación de la mujer. En este contexto, el trabajo buscará analizar la evolución del feminismo en egipcio y la influencia que tuvo en Medio Oriente. Se estudiará cómo el pasado colonial de Egipto influyó su desarrollo, la participación de feministas en el naciente movimiento nacionalista de principios de siglo XX, el feminismo de Estado que se desarrolló durante la época de Gamal Abdel Nasser, los intentos de liberalización, la influencia que el retorno del islamismo tuvo en el feminismo y el rol de las mujeres durante la Primavera Árabe.

INTRODUCCIÓN

El feminismo árabe fue el primero en surgir en Medio Oriente a principios de siglo XX y era un feminismo laico y nacionalista, mientras que el feminismo islámico surge en los noventa del siglo pasado a raíz del fracaso del nacionalismo árabe de abordar la desigualdad de género y del surgimiento de los grupos islamistas en la década del setenta. El feminismo islámico plantea que a partir del islam se puede lograr la emancipación de la mujer. El feminismo árabe y el feminismo islámico surgieron en países que eran mayoritariamente musulmanes y con pluralidad religiosa y étnica. Ambos feminismos surgieron como esfuerzos por reconstruir Estados. (Badran, 2005)

El feminismo árabe en Egipto surgió a principios del siglo XX, a la par del auge de los feminismos en todo el mundo, pero con la particularidad de la experiencia del colonialismo. El feminismo que surge a principios del siglo XX estaba muy ligado al movimiento nacionalista y a los movimientos feministas occidentales. Con el ascenso al poder de Gamal Abdel Nasser, el movimiento se volvió altamente dependiente del Estado hasta la década del noventa con la liberalización de la capacidad de acción de las organizaciones de la sociedad civil y el surgimiento del feminismo islámico. (Kamal, 2016)

Este trabajo realiza una descripción de la evolución histórica del feminismo en Egipto desde su inepción a principios del siglo XX hasta los eventos de la Primavera Árabe en 2012. Además, realiza un análisis de las diferentes corrientes feministas que se pueden encontrar en Egipto y sus posturas en cuanto a temas altamente debatidos entre feministas. Finalmente, explora la influencia que el feminismo egipcio tuvo sobre el resto de Medio Oriente.

CORRIENTES TEÓRICAS DE MEDIO ORIENTE

A la hora de hablar sobre el feminismo en Egipto es necesario primero dejar en claro las definiciones de ciertos conceptos. En este trabajo se explora sobre las dos corrientes feministas más prominentes en Egipto y Medio Oriente, el feminismo árabe o secular y el feminismo islámico.



Para definir estos conceptos, este trabajo se basa en los escritos de Margot Badran, académica e historiadora especializada en la historia de las mujeres y los asuntos de género en sociedades musulmanas. Los libros que se utilizan como fuentes principales en este apartado son *“Feminism, Islam and Nation: Gender and the Making of Modern Egypt”* (1996) y *“Feminism in Islam: secular and religious convergences”* (2009), y el artículo *“Re/placing Islamic Feminism”* (2010).

Margot Badran, en su libro *“Feminism, Islam and Nation: Gender and the Making of Modern Egypt”* (1996), define el feminismo como:

la conciencia de las limitaciones impuestas a las mujeres debido a su género y los intentos de eliminar estas limitaciones y desarrollar un sistema de género más equitativo que implique nuevos roles para las mujeres y nuevas relaciones entre las mujeres y los hombres

Además, Badran (2009) recalca que el movimiento feminista históricamente ha sido parte de otros discursos como el reformismo religioso o el nacionalismo. El movimiento feminista introdujo el género a estos discursos “de maneras que toman como preocupaciones centrales las construcciones y posicionamientos de las mujeres y sus derechos, opciones y oportunidades”⁷⁹⁶ (Baran, 2009). Un ejemplo de esto se puede observar con los inicios del feminismo secular en Egipto como un movimiento adherido al nacionalismo y la lucha independentista.

Badran (1996) también aclara que el término feminismo se utilizó oficialmente por primera vez en Egipto en 1923 por la Unión Feminista Egipcia (UFE). A pesar de esto, ella identifica a ciertas mujeres de fines del siglo XIX y principios del siglo XX como feministas, no porque ellas se identificasen de esa manera, sino por sus ideas y acciones. Ejemplos de esto es llamar feministas a Huda Shaarawi y Nabawiyah Musa antes de su asociación con la UFE⁷⁹⁷ (Badran, 1996). Este trabajo realizara lo mismo que Badran en identificar a mujeres como feministas a pesar de que tal vez ellas no comenzaron a utilizar esta etiqueta hasta más tarde en sus vidas o nunca la asociaron consigo mismas, debido a que las acciones e ideas que profesaban se alineaban con el movimiento y pensamiento feminista.

Badran (2009) también clarifica que a pesar de que el feminismo en Egipto y Medio Oriente se puede dividir en dos paradigmas principales, el feminismo secular y el feminismo islámico, esto no significa que estos hayan operado de manera completamente separada. Ambos feminismos convivieron y se organizaron de manera conjunta. En muchas ocasiones, feministas seculares más establecidas y reconocidas en el campo promovían el trabajo de emergentes feministas islámicas.

Según Badran (2009), el feminismo secular surge en una era religiosa y el feminismo islámico surge en una era secular. Esto quiere decir que el feminismo secular apareció en escena en un momento en el que el Estado, la religión y la sociedad estaban altamente relacionados. Por otro lado, para cuando el feminismo islámico se manifestó, las nociones del Estado y la sociedad secular estaban arraigadas. Ambos feminismos apropian el Islam para abogar por los derechos de las mujeres.

El feminismo secular surgió en varios Estados de Medio Oriente a fines del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX, en un contexto de un creciente discurso independentista. Este feminismo surgió como un movimiento orientado a la acción que se involucró desde el principio en la militancia política y que criticaba que las mujeres habían sido dejadas fuera de los beneficios de la modernidad. Además, coincide con la difusión de la imprenta y de la alfabetización en las mujeres. El feminismo

⁷⁹⁶ Traducción realizada por la autora.

⁷⁹⁷ En el caso de Musa, esto también incluye asociarla con el feminismo a pesar de que más adelante en su vida se distancia de la UFE y lleva a cabo su activismo por fuera de esta (Badran, 1996).



secular surgió de la intersección del nacionalismo secular, el modernismo islámico y de discursos humanitarios. Según Badran (2009), el feminismo secular}

Significaba un modelo de feminismo ubicado en el contexto del territorio secular de una nación-estado compuesta por ciudadanos iguales, independientemente de su afiliación religiosa y un Estado protector de la religión que al mismo tiempo no estaba oficialmente organizado alrededor de la religión .

El secularismo en el contexto del feminismo secular hace referencia a que este feminismo surgió en países musulmanes organizados alrededor de un marco nacionalista y no religioso. El secularismo en este contexto hace referencia al nacionalismo. Es por esto también que los movimientos feministas seculares de estados particulares presentaban mayores diferencias entre sí que los movimientos feministas islámicos. Además, estos movimientos feministas vinculaban la liberación y avance de la mujer con la liberación y avance de la nación (Badran, 2009).

Las feministas seculares de principios de siglo XX abogaban por la igualdad de género en la esfera pública y la complementariedad de los roles de la mujer y el hombre en la esfera privada. Demandaban acceso equitativo a educación y trabajo secular, derechos políticos y participación en la congregación en la mezquita. Buscaban reformas en las leyes de estatuto personal⁷⁹⁸ y la optimización de roles y responsabilidades en la familia, insistiendo especialmente que los hombres honrasen sus deberes, y no abusaran de su acceso al divorcio unilateral y la poligamia (Badran, 2009).

Las feministas seculares de principios de siglo XX como Huda Shaarawi o Nabawiyya Musa usaban argumentos derivados del Islam para legitimar la educación y el trabajo de las mujeres y para ganar acceso a oración congregacional en las mezquitas. Se basaban en intérpretes progresistas como Muhammad Abduh para normalizar la construcción de nuevas vidas para ellas y otras mujeres árabes (Badran, 2009)

Como se mencionó previamente, desde su origen, el feminismo secular buscó la reforma de las leyes de estatuto personal desde el punto de vista del modernismo islámico. Mientras que se lograron algunas de las reformas que las feministas buscaban, no fueron exitosas en todos los campos. Hacia la década de 1990, a pesar de que este estaba realizando importantes servicios en la arena del bienestar social, la realidad es que el feminismo secular se encontraba ideológicamente atascado. No tenían nuevos recursos discursivos o ideología. Entonces, surgió el feminismo islámico, que infundió al movimiento feminista con una nueva ideología y nuevas herramientas (Badran, 2009)

A pesar de que se podían observar atisbos del feminismo islámico a principios del siglo XX, este surgió con fuerza a finales de siglo en Occidente y el Medio Oriente. A diferencia del feminismo secular que estaba enfocado en la acción, el feminismo islámico surgió como una nueva interpretación del Islam y del género basado en la investigación intelectual e independiente del Corán y otros textos religiosos. Buscaba una reforma en la práctica del Islam (Badran, 2009).

Surgió en un contexto de poscolonialismo tardío y en “una época de profunda desafección por la incapacidad de los Estados de Medio Oriente para lograr la democracia y fomentar una economía próspera” (Badran, 2009). Se manifestó primero en aquellos Estados en los que los movimientos

⁷⁹⁸ Las leyes de estatuto personal regulan “el matrimonio, divorcio, filiación, testamentos y herencia” (Ruiz-Almodóvar, 2008) y están basadas en la ley islámica.



islamistas habían estado presentes hace más tiempo, como Egipto, en el cual estos movimientos aparecieron en escena en la década del setenta.

El término feminismo islámico fue acuñado por observadores del fenómeno de manifestación de un nuevo paradigma feminista en Medio Oriente. Sin embargo, en un principio, esta nueva generación de mujeres que actuaban como feministas, rechazaban la etiqueta feminista. Muchas preferían el término “académicas-activistas”, en referencia a su trabajo de repensar el Islam y su trabajo como activistas (Badran, 2009). Algunas de estas académicas-activistas rechazaban el término feministas ya que lo asociaban con Occidente y buscaban distanciarse de fenómenos occidentales. Para Badran (2010) esto no solo es una muestra de la ignorancia de la

larga historia del feminismo entre las mujeres musulmanas en África y Asia, sino que también refuerzan los estereotipos negativos sobre los musulmanes y feminismo, en colaboración con aquellos occidentales que en su arrogancia e ignorancia afirman que los musulmanes son incapaces de producir feminismo y que el Islam es intrínsecamente patriarcal

Sin embargo, más tarde y con el inicio de una segunda etapa del feminismo islámico, algunas de estas mujeres eligieron adoptar la etiqueta de feministas islámicas (Badran, 2010).

El feminismo islámico se vio catalizado, por un lado, por mujeres que estaban preocupadas por la lectura conservadora del Corán difundida por los grupos islamistas y buscaban contrarrestar con una lectura progresista. Además, mujeres religiosas estaban decepcionadas por el trato de ciudadanos de segunda clase que recibían dentro de grupos islamistas. Por otro lado, también se vio catalizado por el incremento de mujeres educadas, especialmente mujeres de clases sociales más bajas y de zonas rurales, y de aquellas que habían alcanzado niveles más altos de educación dentro de ciencias religiosas. Asimismo, se vio ayudado por la introducción de tecnología electrónica, que permitía la circulación de información de manera gratuita y rápida (Badran, 2009).

El feminismo islámico promovía la igualdad en la esfera pública y privada. Para este feminismo, el modelo de familia patriarcal no se conforma a los principios coránicos de equidad humana y justicia de género. Además, también insistían en la igualdad en los aspectos religiosos de la esfera pública como en rituales y profesiones religiosas. Según Badran (2009), el feminismo islámico insistía en “la práctica de justicia social, que no puede lograrse en ausencia de una plena igualdad de género”. A pesar de esto, algunos de los objetivos de las feministas islámicas y las feministas seculares son los mismos, como la reforma de las leyes de estatuto personal.

El feminismo islámico arguye que “el Corán afirma el principio de igualdad de todos los seres humanos, y que la práctica de la igualdad entre mujeres y hombres (y otras categorías de personas) ha sido impedida o subvertida por ideas (ideología) y prácticas patriarcales”⁷⁹⁹ (Badran, 2009). Además, establece que la jurisprudencia islámica también estaba saturada por la ideología patriarcal y que eso informa las formulaciones contemporáneas de la ley islámica. Propone que la interpretación del Corán está “basada en la experiencia de los hombres, preguntas centradas en los hombres y la influencia general de las sociedades patriarcales en las que vivían” (Badran, 2009).

De acuerdo con Badran (2009), la hermenéutica feminista tomó tres enfoques. El primero consistía en revisar versos del Corán para corregir falsas teorías en circulación. El segundo es citar versos que establecen inequívocamente la equidad del hombre y la mujer. Finalmente, el tercero es

⁷⁹⁹ Traducción realizada por la autora.



deconstruir versos que marcan las diferencias entre hombres y mujeres y que han sido interpretados de manera que justifican la dominación patriarcal.

Según Badran (2010), el feminismo islámico puede dividirse en dos etapas, una primera etapa llamada fundacionalista y una segunda etapa llamada post-fundacionalista. La primera etapa estaba más basada en el elemento discursivo, mientras que en la segunda etapa se consolidan organizaciones activistas a niveles nacionales y transnacionales.

Uno de los textos principales de la etapa fundacionalista del feminismo islámico es “*Qur'an and Woman: Rereading the Sacred Text from a Woman's Perspective*” por Amina Wadud. En este, Wadud se propone determinar si el Corán promueve la inequidad de género y no solo llega a la conclusión de que el Corán no fomenta la inequidad de género, sino que también promueve la equidad de género en la esfera pública y privada. A partir de esto, también determina que el patriarcado va en contra de los principios islámicos (Badran, 2010).

Ambas autoras plantean que las prácticas y normas patriarcales que estaban presentes en sociedades árabes antes de la revelación del Corán persistieron en la historia de la mano de la expansión del Islam y últimamente se vieron reflejadas en la interpretación del Corán. Según las autoras, estas normas patriarcales que datan a antes del Corán luego influenciaron la consolidación de la jurisprudencia islámica (Badran, 2010).

Más tarde estos textos fueron criticados por otras feministas que argumentan que las autoras tenían tendencias apologéticas y que se quedaron capturadas por las mismas tendencias académicas patriarcales que buscaban disrupir. Algunas feministas se movieron más allá de la etapa fundacionalista y se adentraron en una crítica de género del islam post-fundacionalista (Badran, 2010).

Uno de los ejemplos del cambio a esta etapa post-fundacionalista es el libro de 2006 de Amina Wadud, “*Inside the Gender Jihad*”. En este libro, la autora dice expresamente que está dejando de lado las tendencias apologéticas de su libro anterior. En esta ocasión Wadud recalca que es importante ver al Corán no como un texto fijo, sino como “como un enunciado o texto en proceso”⁸⁰⁰ (Badran, 2010).

Wadud explica que llegó “a lugares donde la forma en que el texto dice lo que dice es simplemente inadecuada o inaceptable, sin importar cuánta interpretación se promulgue sobre él”⁸⁰¹ (Badran, 2010). La autora afirma que el Corán tolera y regula prácticas que en el momento de su revelación eran prevalentes pero que hoy en día son inaceptables. Como ejemplos de esto Wadud menciona que el Corán condona la esclavitud y golpear a las esposas. Para Wadud rechazar las prácticas que ya no son aceptables no es lo mismo que rechazar el Corán. Para ella es celebrar el Corán promulgando sus principios superiores.

En esta etapa, el feminismo islámico también confronta lo que percibe como una confusión entre la sharía, ley islámica, y la fiqh, jurisprudencia islámica. Plantea que las leyes de familia implementadas por los Estados están basadas en lecturas de la jurisprudencia islámica, pero que a menudo son referidas como sharía. El feminismo islámico propone que esto es lo que frustra los intentos de cambiar las leyes familiares, ya que hay quienes se oponen a modificar lo que interpretan como la ley divina (Badran, 2010).

⁸⁰⁰ Traducción realizada por la autora.

⁸⁰¹ Traducción realizada por la autora.



Hacia fines de la década de 1990 se organizaron conferencias y se establecieron ONGs y think tanks, en los cuales tanto feministas seculares como feministas islámicas participaban y trabajaban de manera conjunta con musulmanes de otras ramas de activismo. Según Badran (2010) el feminismo islámico y el feminismo secular se están combinando cada vez más y esto se debe a que sus proponentes están trabajando de manera conjunta con mayor frecuencia. Para la autora esto se puede observar en el hecho de que cada vez hay más feministas que se identifican con ambas corrientes feministas y que hay otras que mientras que no explicitan una identidad, operan a lo largo del continuo del feminismo secular y el feminismo islámico. De acuerdo con Badran (2010),

Estos fenómenos son el reflejo de un objetivo común que une a todos actores feministas musulmanes: el deseo de librar a su comunidad religiosa del patriarcado y realizar un islam igualitario, especialmente en el contexto de la familia, último bastión de patriarcado⁸⁰².

Teniendo en cuenta las formulaciones teóricas realizadas en este apartado, el resto de este trabajo está dividido en dos capítulos. El primero está dedicado al desarrollo de la evolución del feminismo egipcio. Finalmente, en el segundo capítulo se exponen las formas en las que el feminismo egipcio influyó los feminismos de Medio Oriente.

CAPÍTULO 1 - FEMINISMO EN EGIPTO

Uno de los objetivos de este trabajo es describir las etapas del desarrollo del feminismo en Egipto. A continuación, se divide este desarrollo en siete etapas que van desde principios del siglo XIX hasta las consecuencias de la Primavera Árabe.

La primera, una etapa previa al surgimiento del movimiento feminista propiamente dicho, va desde principios del siglo XIX hasta el inicio del siglo XX. La segunda etapa va desde inicios del siglo XX, con el surgimiento de un movimiento feminista más definido y relacionado con el nacionalismo, hasta inicios de la década de 1930. La tercera etapa va desde el principio de la década del treinta hasta la asunción de Gamal Abdel Nasser como presidente de Egipto en 1952, y se observa el alejamiento del feminismo del movimiento nacionalista, el acercamiento a los movimientos panárabes y la introducción de mujeres de clase media alta y alta al mercado laboral. La cuarta etapa cubre la presidencia de Nasser hasta su muerte en 1970 con la disolución de organizaciones feministas independientes y la creación del feminismo de Estado. La quinta etapa inicia con la asunción al poder de Anwar el-Sadat hasta su asesinato en 1981 y aborda el feminismo en Egipto durante la época del retorno de los islamismos y los intentos de reformar las leyes de estatuto personal. La sexta etapa inicia con la presidencia de Hosni Mubarak y la liberalización de las organizaciones de la sociedad civil, hasta los inicios de la Primavera Árabe. Finalmente, la séptima etapa inicia con la Primavera Árabe y la violación de Derechos Humanos durante las protestas, hasta el gobierno de Abdel Fattah el-Sisi y las críticas de organizaciones feministas.

Fines de siglo XIX y el periodo pre-feminista

La “cuestión de la mujer” surgió como tema de debate a principios del siglo XIX como una manera de los países europeos de demostrar el atraso de las sociedades musulmanas en comparación a las europeas. Feministas europeas hablaban de la necesidad de las mujeres musulmanas de abandonar su cultura “irrevocablemente” machista y cambiarla por cultura europea (Ahmed, 2021).

Muhammad Ali, gobernante de Egipto de 1805 a 1848, modernizó Egipto con la intención de mantenerse independiente de los poderes coloniales. Introdujo reformas administrativas, agrónomas

⁸⁰² Traducción realizada por la autora.



y educativas. Algunas de sus reformas impactaron de manera negativa a las mujeres, como una reforma textil que causó el declive de la industria textil local que era una de las pocas áreas en las que las mujeres podían trabajar. Por otro lado, Muhammad modernizó la educación en Egipto, lo que afectó a mujeres de manera directa e indirecta. Fueron afectadas de forma indirecta porque algunos hombres que se beneficiaron de esta modernización de la educación luego llamaron a reformas del estatus social de las mujeres en Egipto. Fueron afectadas de forma directa porque a fines de siglo algunas mujeres, principalmente aquellas de clase alta, fueron capaces de acceder a esta educación (Ahmed, 2021).

A pesar de que la educación para niñas no estuvo disponible hasta la década del 70 del siglo XIX, en 1832 se fundó un colegio para entrenar a mujeres para convertirse en médicas. La presencia de estas mujeres en la sociedad egipcia ayudó a difundir ideas sobre la importancia de la educación para niñas y la habilidad de las mujeres de tener profesiones. Familias de clase alta comenzaron a contratar tutores para enseñar a sus hijas (Ahmed, 2021).

Luego de la asunción del Khedive Ismael, este creó el Comité de educación, que decretó la necesidad de establecer escuelas para niños y niñas en todo Egipto. En 1873 se creó la primera escuela del gobierno para niñas y en 1874 se creó la primera escuela secundaria del gobierno para niñas. A pesar de que había más escuelas planeadas, la abdicación de Ismael y la ocupación de Egipto impidió que estas abrieran (Ahmed, 2021).

Gran Bretaña comenzó su ocupación de Egipto en 1879 y esto ralentizó la expansión de la educación en el país. A pesar de las demandas por un incremento de financiación de la educación, los administradores británicos se rehusaron y tomaron medidas para bloquear la educación. Dejaron de otorgar asistencia a colegios del gobierno, retiraron financiamiento e incrementaron la cuota. Estas medidas afectaron colegios para ambos sexos (Ahmed, 2021).

Evelyn Baring, conde de Cromer, fue uno de los administradores ingleses que implementó estas medidas⁸⁰³. Cromer creía que el Islam y la sociedad Islámica era inferior a la cristiandad y la sociedad europea. Creía que la cristiandad elevaba a las mujeres y el Islam las degradaba, lo que se

⁸⁰³ Los procesos de dominación colonial buscaban controlar todos los aspectos de la vida de los colonizados, incluyendo la vestimenta, el cuerpo y la sexualidad de las mujeres. La colonización era encuadrada como un proyecto modernizador y para los colonizadores el hiyab era percibido como “la prueba material de la subordinación de las mujeres” (Mijares y Ramirez, 2021). De esta manera el hiyab y el hábito de cubrirse es utilizado por la ideología colonial para justificar la colonización, estos son vistos como “el argumento necesario para librar una batalla moral y civilizatoria contra prácticas que se consideran propias de culturas premodernas” (Mijares y Ramirez, 2021). Las mujeres musulmanas debían ser salvadas de las sociedades y los hombres árabes.

Gran Bretaña utiliza múltiples canales para legitimar la colonización de Egipto. Lo que estos canales tienen en común es que todos la legitiman a partir de la posición de la mujer. Los administradores coloniales utilizan la “cuestión femenina” para argumentar que la civilización occidental era superior por lo que la civilización oriental debía ser tutelada. Cromer era un fuerte propulsor de la necesidad de eliminar la costumbre de las mujeres de cubrirse en Egipto y los derechos de las mujeres egipcias, pero al mismo tiempo era un acérrimo opositor del voto femenino en Inglaterra (Mijares y Ramirez, 2021).

Otro de los canales fueron misioneros y feministas europeas. Estos también consideraban que la sociedad egipcia era atrasada y creían necesario la cristianización y que las mujeres de Egipto dejaran de utilizar el hijab. Estas feministas europeas “que en su país de origen luchaban contra el sistema de dominación masculina, en las colonias pasaban a estar a su servicio” (Mijares y Ramirez, 2021).

El último de los canales son los colaboradores coloniales. Un ejemplo es Qasim Amin, uno de los precursores del feminismo egipcio y el feminismo árabe. Amin también consideraba que era necesario un cambio en la situación de las mujeres para lograr que los países orientales dejen de estar atrasados (Mijares y Ramirez, 2021).



podía observar en las prácticas de velado y de seclusión. Cromer se creía un campeón de las mujeres en Egipto (Ahmed, 2021).

Sin embargo, las políticas implementadas por Cromer perjudicaban a las mujeres y dificultaban su acceso a la educación. Durante la ocupación inglesa la escuela que entrenaba a mujeres para ser médicas se vio reducida a entrenarlas solo como parteras. Cromer utilizaba la retórica del feminismo colonialista para justificar sus acciones en Egipto (Ahmed, 2021).

Como respuesta a la inacción británica y el incremento de la demanda de escuelas, muchas sociedades benéficas fundaron escuelas para niños y niñas. Uno de los fundadores de estas escuelas fue Muhammad Abdu, un académico y periodista egipcio. Abdu creía que era necesario una reforma de las prácticas matrimoniales y una elevación del estatus de las mujeres en las sociedades musulmanas. Abdu argumentaba que el Islam había sido el primero en reconocer la humanidad completa e igual de las mujeres y que el Corán reconoció la equidad del hombre y la mujer ante Dios. Para Abdu había que deshacerse de prácticas como la poligamia y otras costumbres que generaban atraso e ignorancia en sociedades islámicas, y que no estaban basadas en el Islam, sino en corrupción y malas interpretaciones. Estos argumentos hoy son usados por feministas islámicas (Ahmed, 2021).

A partir de 1890 mujeres comenzaron a publicar en revistas para mujeres reivindicando la necesidad de educación y reformas en el estatus de estas en la sociedad. También comenzaron a ser publicadas en revistas editadas y publicadas por hombres. Las ideas y opiniones de estas mujeres se convirtieron en parte de la vida intelectual en Egipto (Ahmed, 2021).

A fines del siglo XIX personas de occidente, intelectuales y religiosos egipcios empiezan a notar la “europeización” de la sociedad en Egipto. Uno de los cambios que se notan es que las mujeres empiezan a ser vistas en público de manera más frecuente, la manera de velarse cambia y mujeres de clase alta comienzan a usar velos más transparentes. También comienzan a viajar al exterior con sus esposos y se quitan el velo en público mientras que se encuentran allí (Ahmed, 2021).

En 1899 Qasim Amin publicó el libro “La liberación de la mujer”. A pesar de las contribuciones de académicos como Muhammad Abdu, este libro es considerado como el inicio del feminismo en países árabes y Amin es considerado el “padre del feminismo egipcio”. En este libro Amin reivindica la necesidad de educación primaria para las mujeres⁸⁰⁴, cambiar las leyes sobre poligamia y divorcio y la abolición del velo. La propuesta de la abolición del velo generó controversia en la sociedad egipcia del momento (Ahmed, 2021).

Hoy en día Qasim Amin y este libro son altamente criticados por feministas como Leila Ahmed (2021). Consideran que las ideas de Amin estaban basadas en retórica colonialista. Amin consideraba importante cambiar el estatus de las mujeres y abolir el uso del velo porque estas eran costumbres indelebles del Islam. Amin creía que las sociedades islámicas eran incivilizadas y que la sociedad Occidental era superior y debía ser imitada. Era necesario “cambiar” a las mujeres ya que estas son las que criaban y formaban a los niños y de esta forma se cambiaría la sociedad egipcia. Ahmed argumenta que Amin pretendía cambiar la sociedad patriarcal islámica por una sociedad patriarcal occidental.

Feminismo y nacionalismo

⁸⁰⁴ Qasim Amin consideraba que la educación secundaria para mujeres era innecesaria, a pesar de que también sostenía que una de las razones por las que el velo y la seclusión de la mujer eran prácticas erróneas era porque las separaba de los hombres a una edad crucial de su formación (Ahmed, 2021).



En los primeros años del siglo XX se puede ver un incremento de la tendencia que se había observado en 1890, en que la vida social, literaria e intelectual de las mujeres comenzó a florecer. En 1908 se estableció la Sociedad para el Avance de las Mujeres, que se centraba en el desarrollo intelectual de las mujeres. En los años siguientes se fundaron muchas otras organizaciones con este mismo propósito, entre ellas la Sociedad Intelectual de Mujeres Egipcias, fundada por Huda Shaarawi, quien luego se convierte en una importante líder feminista, y Mai Ziyada, escritora y feminista intelectual. En 1908 también egresó la primera mujer del colegio secundario, Nabawiyya Musa, y Huda Shaarawi inició una serie de conferencias para mujeres que se daban los viernes en la Universidad de Egipto (Ahmed, 2021).

En esta primera década del siglo XX las mujeres, principalmente de clase alta o clase media, crearon numerosas asociaciones educativas y caritativas. Estas eran en parte una forma de salir de la seclusión de sus residencias. Algunas de estas organizaciones también tenían el propósito de mejorar el estatus social de las mujeres en la sociedad egipcia (Torunoglu, 2016).

En la década de 1910 el sentimiento antibritánico en Egipto comenzó a crecer. Las mujeres se volvieron más activas políticamente y se las empezó a ver como colaboradoras de políticos prominentes, participando de protestas y creando organizaciones paralelas a las de los hombres para mujeres (Ahmed, 2021).

En 1919 los ingleses deportaron a un grupo de miembros de uno de los partidos políticos más grandes de Egipto, el partido nacionalista *Wafd*, y protestas estallaron en todo el país, y las mujeres salieron a protestar junto a los hombres y fueron asesinadas junto a ellos el 15 de marzo cuando soldados británicos intentaban controlar la rebelión. Ese mismo 15 de marzo de 1919 esposas de políticos de *Wafd* se juntaron en la casa de Huda Shaarawi y determinaron que al día siguiente las mujeres marcharían por El Cairo. Así, el 16 de marzo de 1919 se dio la primera marcha de mujeres en la capital. Ese mismo año se creó el Comité Central de Mujeres del Partido *Wafd* y Huda Shaarawi fue elegida presidenta del mismo (Ahmed, 2021).

En esta década surgieron las dos corrientes feministas que podemos ver hasta el día de hoy en Egipto. El feminismo árabe o feminismo secular, encabezado por Huda Shaarawi, y el feminismo islámico, encabezado por Malak Hifni Nassef. A pesar de haber nacido en esta época, el feminismo islámico no va a ganar preeminencia hasta la década del noventa. En cambio, el feminismo secular se convierte en la corriente dominante durante décadas (Ahmed, 2021).

El feminismo secular estaba predominantemente conformado por mujeres de clase alta y clase media, estaba asociado al nacionalismo y veía al progreso como la formación de sociedades de estilo Occidental. Leila Ahmed (2021) propone que una de las razones por la que este feminismo gana tanta popularidad es por la muerte de Nassef y por la creación de la Unión Feminista Egipcia (UFE) fundada por Shaarawi en 1923.

Esta fue fundada en parte por el desencanto de Shaarawi con el partido *Wafd* (Ahmed, 2021). En 1920 Egipto comienza a negociar con Inglaterra para lograr independizarse. El rol de las mujeres en la marcha de 1919 había sido fundamental para llegar a ese punto, por lo que muchas mujeres miembros del Comité Central de Mujeres del partido *Wafd* se sintieron traicionadas cuando los hombres del partido *Wafd* las excluyeron de las negociaciones. En sus memorias, Shaarawi publica una carta que le manda al líder del partido. En esta la feminista escribe



es injusto que en el momento en el que el futuro de Egipto está por ser decidido, el partido Wafd, que defiende los derechos de Egipto y sus luchas por la liberación, le niegue a la mitad de la nación su rol en la liberación⁸⁰⁵ (Shaarawi, 1987).

Cuando Egipto consiguió cierta independencia⁸⁰⁶ en 1923 la Constitución que se promulgó solo otorgó el voto a hombres. Como respuesta a esto Shaarawi creó una Unión Feminista Egipcia, con la intención de luchar por la obtención del voto femenino (Ahmed, 2021). La Unión Feminista Egipcia fue la primera organización feminista formal. Esta fomentaba la educación para mujeres, el voto femenino, reforma en las leyes de estatuto, aumento de la edad de matrimonio, reforma de las leyes sobre poligamia y divorcio (Torunoglu, 2016). El mismo año de la creación de la UFE Huda Shaarawi, Nabawiya Musa y Saiza Nabarawi fueron a la conferencia en Roma de la Alianza Internacional de Mujeres, lo que cimentó la relación entre la UFE y el feminismo internacional (Weber, 2008). Es pertinente mencionar que a la vuelta de esta conferencia es cuando Shaarawi y Nabarawi se sacan el velo en público en la estación de tren de Alejandría, unos de los actos públicos más conocidos de las feministas (Ahmed, 2021).

La Unión Feminista Egipcia publicaba dos diarios importantes en la época: *L'Egyptienne* y *Al-Misriyah*. *L'Egyptienne* era el primer diario feminista egipcio en francés que estaba enfocado a una audiencia feminista internacional. *Al-Misriyah* era un diario árabe que promovía la solidaridad entre distintas clases sociales en Egipto (Torunoglu, 2016).

La UFE trajo avances en empleo para las mujeres, educación, salud, servicios sociales, roles públicos y actividades filantrópicas (Torunoglu, 2016). Lamentablemente, en cuanto a leyes de matrimonio solo consiguieron realizar una reforma, aunque esta fue significativa. En 1923 el Parlamento egipcio introdujo una ley que subió la edad mínima para casarse a los dieciséis para las mujeres y los dieciocho para los hombres, gracias a una petición de la UFE (Ahmed, 2021).

La UFE también logró grandes reformas en educación. En 1925 el Parlamento egipcio decretó que la educación primaria sería obligatoria para niños y niñas y el gobierno también abrió una escuela secundaria para niñas. Hacia fines de los años veinte, algunas mujeres fueron admitidas a universidades en Egipto y en 1933 egresó el primer grupo de mujeres graduadas de universidades del país. La UFE también pagaba para enviar a mujeres jóvenes a educarse en Europa y tenía un taller vocacional para niñas de clases bajas (Ahmed, 2021).

Cabe mencionar que la Unión Feminista Egipcia siempre buscó evitar una confrontación con religiosos. Evitó desafiar cuestiones ordenadas por la religión y la reforma de la familia que buscaba estaba aún basado en el marco de la Sharía. A pesar de las reformas que buscaba, la UFE nunca buscó generar un cambio en los roles asignados por la religión a los hombres y a las mujeres (Torunoglu, 2016).

Margot Badran (1996) recalca que la Unión Feminista Egipcia “veía su feminismo como una expresión particular de un fenómeno genérico o universal”⁸⁰⁷. A diferencia de las acusaciones de sus opositores, las feministas de la UFE no consideraban su feminismo como una invasión extranjera o una manifestación del imperialismo occidental.

Feminismo panárabe y la incorporación de la mujer al mercado laboral

⁸⁰⁵ Traducción realizada por la autora.

⁸⁰⁶ Reino Unido retuvo el control sobre asuntos como defensa nacional y protección de intereses extranjeros (Ahmed, 2021).

⁸⁰⁷ Traducción realizada por la autora.



En las décadas del treinta y cuarenta los movimientos feministas de Medio Oriente realizaron un giro hacia el panarabismo, en parte impulsado por la causa de Palestina. En los treinta Shaarawi llamó a la organización de una conferencia de mujeres árabes, la cual se llevó a cabo en El Cairo en octubre de 1938. De aquí salió una declaración de apoyo a los palestinos y se comprometieron a realizar recaudaciones de fondos. En 1944 se realizó una segunda conferencia en la que se fundó la Unión Feminista Árabe y Huda Shaarawi fue elegida presidenta. Shaarawi permaneció en el cargo hasta que murió de cólera en 1947 (Ahmed, 2021).

Estas conferencias y el giro hacia el panarabismo también marcaron el distanciamiento de la Unión Feminista Egipcia del feminismo de Occidente. La Alianza Internacional de Mujeres se rehusó a realizar críticas al trato de los palestinos por el gobierno británico (Torunoglu, 2016).

Por otro lado, a pesar de que en estas décadas más mujeres tuvieron acceso a la educación, el acceso al mercado laboral seguía restringido. Mujeres cuyas familias de clase media y clase alta eran consideradas progresistas estaban de acuerdo con otorgarles educación, pero luego no las dejaban trabajar. Estaba mal visto que estas mujeres trabajasen ya que el trabajo para mujeres era considerado algo que solo mujeres de clase baja hacían porque necesitaban la plata. Algunas mujeres lograron convencer a sus familias argumentando que querían trabajar no por la plata, sino que por el solo hecho de ser capaces de trabajar (Ahmed, 2021).

En los treinta, mujeres que se lograron graduar de la Universidad de El Cairo comenzaron a ingresar al mercado laboral. Consiguieron trabajo como periodistas, médicas y profesoras. Sin embargo, había altos niveles de desempleo en el país y las mujeres que encontraban más dificultad para conseguir empleo eran aquellas que solo habían terminado el secundario. La presencia de los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial ayuda a crear empleo y la presencia de mujeres extranjeras que trabajaban y de mujeres egipcias de clase media que comenzaron a trabajar en servicios médicos y sociales, alivio a la guerra, alivio a desastres, y ayudando con las epidemias de cólera y malaria ayudó a que el empleo de las mujeres se convirtiese en algo socialmente aceptable (Ahmed, 2021).

Estas décadas también estuvieron marcadas por un incremento en el descontento social y del sentimiento antibritánico. El partido *Wafd* estaba perdiendo popularidad y se crearon divisiones internas y nuevas ramas del partido. También surgieron nuevos partidos políticos, entre ellos los Hermanos Musulmanes. Este fue creado por Hassan al-Banna en 1928 y era fuertemente antibritánica, antioccidental y buscaba la vuelta a una sociedad islámica tradicional. En la década del 40 también se ve un aumento de la dispersión de la ideología comunista, especialmente entre los jóvenes (Ahmed, 2021).

Dos feministas tomaron preeminencia durante la década del cuarenta, Zeinab al-Ghazali y Doria Shafik. Ambas fueron discípulas de Huda Shaarawi, pero mientras que Shafik continuo por la corriente del feminismo secular como Shaarawi, al-Ghazali se alejó del secularismo y comenzó a promover los derechos de las mujeres a través del islam, se acercó al feminismo islámico y fundo la Asociación para Mujeres Musulmanas. Al-Ghazali fue contactada por los Hermanos Musulmanes y se le ofreció unir ambas organizaciones, pero al-Ghazali se negó, aunque ofreció su apoyo a la Hermandad y su causa⁸⁰⁸ (Ahmed, 2021).

Doria Shafik, por otro lado, siguió los pasos de Huda Shaarawi y el feminismo secular. En los primeros años de la década del 40 Shafik enseñó en la Universidad de Alejandría para Mujeres. En

⁸⁰⁸ Durante el gobierno de Nasser, los Hermanos Musulmanes fueron proscritos y Zeinab al-Ghazali fue puesta en prisión durante seis años y torturada por sus lazos con la organización (Ahmed, 2021).



1945 fundó la revista feminista *Bin al-Nil*, la cual ganó mucha popularidad hasta que fue cerrada en 1957 por el gobierno de Nasser y Shafik fue puesta bajo arresto domiciliario. En 1948 Shafik creó la Unión *Bin at-Nil* y la asoció al Consejo Internacional de Mujeres como el Consejo Nacional de Mujeres Egipcias (Ahmed, 2021).

El gobierno de Nasser y el feminismo de Estado

En 1952 estallaron protestas en todo Egipto y el 23 de julio de 1952 un golpe militar derrocó al rey Farouk e instauró a Gamal Abdel Nasser. Nasser se mantuvo en el poder hasta su muerte en 1970. En 1953 se disolvieron todos los partidos políticos y en 1956 se promulgó una Constitución que remplazaba el sistema parlamentario por otro presidencial (Ahmed, 2021).

Este periodo es considerado por muchos académicos como la “era dorada” para los derechos de las mujeres. La Constitución que se promulgó en 1956 otorgaba el voto a las mujeres y les permitía presentarse a elecciones para cargos públicos. Egipto fue uno de los primeros países de la región en implementar esto (Kamel, 2020).

Leila Ahmed (2021) remarca que las mujeres no fueron permitidas en la asamblea constitucional de 1954 que se formó para aprobar o rechazar la nueva constitución. Doria Shafik expresó que excluir a las mujeres de esta asamblea amenazaba sus derechos y junto con otras 14 mujeres inició una huelga de hambre e informó de esto a políticos y diarios egipcios y extranjeros. Shafik solo frenó la huelga cuando el Gobernador de El Cairo le informó que los derechos de las mujeres estarían asegurados en la nueva Constitución y este aceptó poner por escrito que había sido enviado a dar este mensaje a Shafik. A pesar de que la Constitución de 1956 otorgaba el voto femenino, las mujeres debían solicitar votar para poder hacerlo, mientras que el voto de los hombres era otorgado automáticamente⁸⁰⁹.

En 1952 se decretó que la educación primaria sería obligatoria y gratuita. En los años siguientes la educación gratuita se extendió hasta el nivel universitario. La entrada a las universidades se volvió competitiva, estaba basada en notas y no tenía en cuenta el género. Más mujeres que nunca atendieron establecimientos educativos y para 1970 había dos hombres inscriptos por cada mujer. En 1954 habían 13,2 hombres inscriptos a universidades por cada mujer y para 1976 ese número se había reducido a 1,8 hombres por cada mujer (Ahmed, 2021).

Durante el gobierno de Nasser se pasaron leyes para proteger a las mujeres trabajadoras, como licencia de maternidad paga y cuidado de niños accesible. En la Carta Nacional de 1962 Nasser declaró la igualdad de los hombres y las mujeres. Esta Carta también buscaba aprobar medidas de planificación familiar (Torunoglu, 2016).

A pesar de todo esto es importante mencionar que el gobierno de Nasser reprimió y clausuró las más importantes organizaciones feministas. La Unión Feminista Egipcia fue desmantelada y paso a ser una pequeña sociedad de beneficencia llamada La Asociación de Huda Shaarawi. La Sociedad de Mujeres Musulmanas de al-Ghazi también fue clausurada. El único feminismo permitido pasó a ser aquel promovido por el Estado (Torunoglu, 2016). Mervat Hatem, académica especialista en Medio Oriente, definió al feminismo de Estado como “los esfuerzos del gobierno para eliminar la base estructural de la desigualdad de género al hacer de la reproducción una preocupación pública, no

⁸⁰⁹ En 1957 Shafik expresó que realizaría una huelga de hambre hasta la muerte por esto y fue obligada a renunciar de la revista *Bin al-Nil*. Ese mismo año Nasser ordenó la clausura de la revista y de la Unión *Bin al-Nil* y puso a Shafik en arresto domiciliario. Shafik se suicidó en 1976 (Ahmed, 2021).



privada, y al emplear cada vez más número de mujeres en el sector estatal” (Hatem, 1992, como se citó en Salem, 2017). Durante este periodo las leyes de estatuto personal no fueron reformadas y las relaciones de género en la esfera privada no fueron cuestionadas (Torunoglu, 2016).

El retorno de los islamismos: feminismo durante la década de Anwar el-Sadat

A pesar de que para cuando Anwar el-Sadat asume la presidencia de Egipto las mujeres participaban activamente de la vida pública e intelectual del país, el principio de su presidencia representó un retroceso en los derechos de las mujeres. Sadat buscó consolidarse en el poder reprimiendo a los seguidores de Nasser y a los seculares de izquierda y buscó el apoyo de los grupos islamistas (Torunoglu, 2016).

Egipto había visto un resurgimiento del islamismo a partir de 1967 cuando Egipto fue derrotado por Israel. Los grupos islamistas argumentaron que la derrota de Egipto se debió a que Dios había abandonado a Egipto porque Egipto había abandonado a Dios. Esta idea tuvo alta difusión en la sociedad. Además, la derrota también generó una desconfianza generalizada en el programa socialista de Nasser. Durante los setenta los grupos islamistas crecieron rápidamente y Sadat permitió que los Hermanos Musulmanes resuman sus actividades (Ahmed, 2021).

En 1971 se promulgó una nueva Constitución que renegaba la igualdad de las mujeres y los hombres que se había proclamado en la Carta de 1962. Esta nueva Constitución garantizaba la igualdad del hombre y la mujer en las esferas política, social y cultural siempre que no violase la Sharía (Torunoglu, 2016).

Los temas más importantes para las feministas en las décadas del sesenta y setenta fueron la reforma de las leyes de estatuto personal y la lucha contra las varias formas de violencia contra la mujer. Esto incluía violencia física y psicológica. En estas décadas también se empezaron a vocalizar cuestiones que hasta el momento eran consideradas tabú, como los anticonceptivos. El movimiento feminista egipcio de ese momento también estuvo compuesto mayoritariamente por mujeres de clase media (Ahmed, 2021).

Nawal el-Saadawi fue la feminista más preminente de los setenta y continúa siendo una de las influencias más importantes para el feminismo egipcio de hoy. El-Saadawi fue una escritora y activista que se encargó de exponer el abuso físico que sufrían las mujeres de manera socialmente aceptable con prácticas como la mutilación genital femenina. El-Saadawi también se había propuesto exponer el abuso que pasa a puertas cerradas, como el abuso sexual de los niños y es abuso psicológico de las mujeres (Ahmed, 2021).

Nawal El-Saadawi fue directora de salud pública hasta 1972, cuando fue despedida por la publicación de su libro *Women and Sex*. En este libro de no ficción el-Saadawi denuncia las prácticas de mutilación genital femenina y el abuso sexual contra mujeres. En 1975 publicó el libro *Woman at Point Zero* y luego publicó *Hidden face of Eve*. En estos libros El-Saadawi relataba sus experiencias como medica en pueblos rurales de Egipto en los que presencio el abuso sexual y los asesinatos de honor de mujeres. En 1981 fue arrestada y permaneció detenida hasta el asesinato de Sadat (Kamel, 2020).

El-Saadawi fue muy criticada por la sociedad egipcia por hablar de temas tabú y por ser “ofensiva y no disculparse por ello” (Younis, 2007) a la hora de hablar sobre estos temas. Muchos egipcios la criticaban por exponer los problemas privados de Egipto a la comunidad internacional. El-Saadawi también fue una fuerte crítica de las enseñanzas y los pensadores religiosos ya que decía que eran cómplices en la subyugación de la mujer (Younis, 2007).



Hacia fines de los setenta Sadat retoma el feminismo de Estado que se había visto durante Nasser, pero desalienta el feminismo organizado por cualquier otro canal, como se puede observar con la censura y el arresto de Nawal El-Saadawi. Esto se debe a que Sadat se alejó de los grupos islamistas y comenzó a acercarse a Estados Unidos y recibir presión de Occidente. Sadat creó la Organización de Mujeres Egipcias y la Comisión Nacional para Mujeres, los cuales se encargaban de asuntos como planificación familiar, analfabetismo y bienestar infantil (Torunoglu, 2016).

La esposa de Sadat, Jihan, también creó organizaciones de bienestar femenino que impulsaron una serie de reformas conocidas como “leyes de Jihan” y fueron parte de las leyes de estatuto personal de 1979 que Sadat implementó por decreto cuando el Congreso estaba en receso. Estas incluían cuestiones sobre el matrimonio, la poligamia, el divorcio y la custodia de los hijos (Torunoglu, 2016).

Las reformas de 1979 estipulaban que:

- El divorcio debía ser registrado por un notario público (*muwaththiq*) o por el reconocimiento del esposo (*iqrar*), y las relaciones maritales debían estar determinadas con el conocimiento de ambas partes, por lo que un hombre no se podía divorciar de su esposa sin el conocimiento de esta;
- el segundo matrimonio supone un daño para la primera esposa por lo que es motivo para el divorcio, aunque no esté estipulado en el contrato de matrimonio;
- la figura parental que tuviese la custodia de los hijos, generalmente la madre, tendría derecho a la vivienda conyugal durante la duración de la custodia;
- la mujer podría pedir la separación si la continuación del matrimonio le causaría un daño insuperable;
- liberalización de las condiciones bajo las cuales la esposa tenía derecho a manutención y derecho al divorcio si la manutención finaliza; y
- el derecho de la esposa a recibir indemnización superior a la manutención si es repudiada sin su consentimiento o sin causa aparente de su parte (Najjar, 1988).

Estas reformas fueron celebradas por feministas y liberales como un logro importante hacia la libertad de las mujeres egipcias. Las leyes de estatuto personal que regían previo a estas reformas eran de 1929. Sin embargo, los grupos islamistas como los Hermanos Musulmanes estaban en contra de estas reformas ya que creían que iban en contra de la Sharía. Había quienes se oponían porque estas habían sido decretadas por Sadat durante el receso del Congreso y cuando este volvió a convenir se vio presionado a ratificarlas. En 1985 estas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional y volvieron a regir las leyes de 1929 (Najjar, 1988).

La liberalización y el surgimiento de organizaciones feministas de la sociedad civil

Sadat fue asesinado en 1981 por un grupo islamista militante y su vicepresidente, Hosni Mubarak, asumió la presidencia de Egipto y se mantuvo en el cargo hasta que fue derrocado durante la Primavera Árabe en 2011. Cuando Mubarak asume el cargo hay un renovado esfuerzo de los grupos islamistas de implementar leyes más conservadoras y, como se mencionó previamente, se repelieron las leyes de estatuto personal de 1979 (Torunoglu, 2016).

En 1985 el Congreso de Egipto pasó la Ley 100, la cual introducía cambios a las leyes de estatuto personal y fue la primera vez en la historia de Egipto que una asamblea representativa pasaba una ley de este tipo ya que las leyes de estatuto personal previas habían sido instauradas por decreto presidencial o decreto real. Esta reforma fue una decepción para feministas que preferían la vuelta de la reforma de 1979 y para los grupos islamistas que preferían la vuelta a la ley de 1929. Muchas de



las reformas instauradas por esta ley eran similares a la de 1979, excepto por dos cambios que favorecían a los conservadores. El primero era que el segundo matrimonio del esposo ya no era considerado un daño para la primera mujer y no era causa automática para divorcio. De ahora en más estaba en la primera esposa probar que el segundo matrimonio le había causado daño material o psicológico. La versión de 1979 de esta norma había sido la reforma más controversial, y esta versión apaciguó a los grupos conservadores. El segunda era sobre el derecho de la madre sobre la residencia conyugal durante la duración de la custodia de los hijos. En la ley de 1985 el hombre tenía derecho a esa vivienda, aunque aún debía proveer a la madre con una vivienda adecuada (Najjar, 1988).

Sin embargo, el acercamiento a Estados Unidos continuó durante esta época y en 1981 Egipto ratificó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer. También se realizaron cambios a las leyes de asociación y esto permitió la entrada de asociaciones internacionales de Derechos Humanos y la creación de asociaciones feministas y de Derechos Humanos egipcias (Kamal, 2016).

Las primeras asociaciones feministas que se crearon a partir de esto fueron la *New Woman Foundation* y la *Alliance of Arab Women*. También se crearon centros como el *Center of Egyptian Women's Legal Assistance*, que ofrecía asistencia legal a mujeres egipcias (Kamal, 2016). Nawal el-Saadawi creó la *Arab Women's Solidarity Association*, la cual era crítica de la posición de los grupos islamistas sobre las mujeres y organizó seminarios culturales sobre mujeres (Torunoglu, 2016).

Por otro lado, junto a estas asociaciones seculares surgieron asociaciones de feminismo islámico. Muchas de las mujeres que pertenecían a estas asociaciones habían pertenecido primero a grupos islamistas, pero los abandonaron al sentirse como ciudadanas de segunda clase. Estas mujeres crearon grupos feministas islámicos con la intención de diseminar una visión más progresista del Islam en contraste a los discursos conservadores que estaban ganando popularidad (Badran, 2005).

En 1994 se realizó en El Cairo la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo. Esto presentó una oportunidad para la participación de organizaciones de la sociedad civil egipcias que abogaban por los derechos de las mujeres. Estas organizaciones empujaron al frente cuestiones como derechos reproductivos y la mutilación genital femenina. Además, organizaciones de derechos humanos y feministas organizaron campañas conjuntas de presión que tuvieron escala nacional e internacional (Kamal, 2016).

Hala Kamal (2016) expone que el feminismo en esta época se presenta de tres formas. La primera es en los comités de mujeres en partidos políticos. Estos comités solían enfocarse más en cuestiones de familia que en derechos de la mujer y estaban encuadrados dentro de la agenda del partido, por lo que solían promover los intereses del partido más que intereses feministas. La segunda es el surgimiento de iniciativas de género en organizaciones dedicadas a los Derechos Humanos. Las dos iniciativas más prominentes fueron el grupo de trabajo sobre mutilación genital femenina y el *Media Watch Group*. La tercera forma es la asociación de mujeres alrededor de cuestiones de derechos de la mujer que se establecieron con un marco legal.

En 1995 Mubarak creó el Consejo Nacional de Mujeres, que tenía el objetivo de promover los derechos de las mujeres desde el Estado y presentar a la comunidad internacional una impresión alternativa de los derechos de las mujeres a las que presentaban las organizaciones feministas de la sociedad civil. Mubarak esperaba lograr que agencias internacionales que buscaban relacionarse con estas organizaciones decidieran, en vez, colaborar con el Consejo Nacional de Mujeres (Kamal, 2016).



Debido al creciente poder de las organizaciones de la sociedad civil, en 1999 se realizaron reformas a las leyes de asociación que limitaban las libertades de asociación. Esta reforma fue repelida porque fue considerada inconstitucional. Sin embargo, en 2002 el Estado promulgó una nueva Ley de Asociación que cumplió el objetivo de introducir restricciones a la libertad de asociación. A raíz de esto, numerosas organizaciones feministas y organizaciones de la sociedad civil tuvieron que pausar sus actividades o realizar reformas a sus estatutos constitutivos (Kamal, 2016).

Kamal (2016) menciona que en parte gracias a la atención internacional que trajo la Conferencia en El Cairo en 1994, en la década del 90 y en la primera década del 2000, los derechos humanos de las mujeres pasaron a ser uno de los principales temas de agenda en Egipto. También se le dio más importancia a la violencia doméstica, el abuso sexual y los derechos de las personas LGBTQ.

La Primavera Árabe, el rol de las mujeres y el desenlace

La Primavera Árabe fue una serie de protestas que sacudieron Medio Oriente y el Norte de África desde 2010 hasta 2012. Su inicio se dio en Túnez cuando un vendedor se prendió fuego a sí mismo después de ser víctima de corrupción policial y esto se desató en protestas que azotaron el país. En cuestión de semanas estas se extendieron al resto de la región. En Egipto, estas protestas culminaron con la destitución del presidente Hosni Mubarak y la instauración de un nuevo gobierno (Amnistía Internacional, s.f.).

A pesar del importante rol que las mujeres tuvieron en los eventos de la Primavera Árabe, al igual que en 1920, fueron excluidas del proceso político. Cuando se organizaron comités para la reforma constitucional, las mujeres fueron excluidas de estos, y la cuota de representación de mujeres en el parlamento fue abolida (The International Federation for Human Rights, 2012).

El 18 de enero de 2011 la bloguera y miembro del movimiento de jóvenes del 6 de abril⁸¹⁰ Asmaa Mahfouz realizó un llamado en línea para que hombres y mujeres egipcios se presentarán el 25 de enero en la Plaza Tahrir en El Cairo para pedir por la instauración de un gobierno democrático. El 25 de enero miles de personas se presentaron en la Plaza Tahrir a protestar y estas culminaron en la renuncia el 11 de febrero del presidente Mubarak (The International Federation for Human Rights, 2012).

Durante estas protestas, las mujeres que salieron a ser parte de ellas fueron víctimas de violencia perpetuada por civiles, policías y militares. La noche de la renuncia de Mubarak, la periodista Lara Logan fue abusada sexualmente por un grupo de cuarenta hombres en la Plaza Tahrir. El 9 de marzo de 2011, 18 mujeres fueron arrestadas por el ejército, llevadas al Museo Egipcio de El Cairo y golpeadas, torturadas y abusadas verbalmente. Luego, fueron transferidas a un centro de detención militar donde siete de ellas fueron sometidas en contra de su voluntad a pruebas de virginidad realizadas por médicos militares hombres. El militar y actual presidente de Egipto, Abdel Fattah el-Sisi, confirmó que estas pruebas se llevaron a cabo durante las protestas y alegó que eran para que las mujeres que fueron arrestadas no puedan reclamar que habían sido violadas mientras estaban en custodia del ejército (The International Federation for Human Rights, 2012).

⁸¹⁰ El Movimiento de Jóvenes del 6 de Abril comenzó en 2008 como un grupo de Facebook para apoyar a los trabajadores de Mahalla que estaban planeando una protesta para el 6 de abril. El movimiento se volvió viral y logró organizar protestas simultáneas a nivel nacional, lo que marcó la entrada de Facebook al escenario político egipcio. Muchos de sus miembros originales fueron arrestados y se convirtieron en activistas que fueron instrumentales para la revolución del 25 de enero (Egypt Today, 2017).



Las demandas del movimiento feminista durante la Primavera Árabe coincidían con las demandas de la población en general. Buscaban el fin a la pobreza, la corrupción estatal, el arreglo de elecciones, la represión, la tortura y la brutalidad policial. Pero, además, incluían demandas específicas con relación al género. Buscaban “dignidad contra el sexismo y la violencia patriarcal, representación e inclusión en el nuevo gobierno, incremento en el acceso a la educación, salud y alimento, e incremento en los beneficios de gasto social” (Naber, 2011).

Las manifestaciones continuaron a pesar de la renuncia de Mubarak ya que se instaló un gobierno militar que no cumplía con los llamados a democracia y reformas en el gobierno (The International Federation for Human Rights, 2012). Entonces se llamó a unas elecciones apresuradas en 2012 en las cuales Mohammed Morsi, miembro de los Hermanos Musulmanes, fue electo como presidente de Egipto. Como se mencionó previamente, las mujeres no fueron incluidas en los comités para la reforma constitucional y esta constitución no prohibía la discriminación por género. Además, con la eliminación de las cuotas, solo el 2% de los representantes electos eran mujeres, lo que representaba una disminución del 13% con respecto a las elecciones anteriores en 2010 (Yazdani, 2016).

La conservadora constitución resultó ser el catalizador para el golpe militar que depuso a Morsi e instauró a El-Sissi como presidente de Egipto. El-Sissi declaró repetidamente su apoyo a las mujeres egipcias y la importancia de la igualdad de derechos y el empoderamiento de la mujer para el progreso de Egipto. Sin embargo, esto resultó ser una estrategia para ganar el apoyo de las mujeres en contra del gobierno ultraconservador de Morsi (Euromed Rights, 2021).

El gobierno de El-Sissi introdujo un borrador para una reforma de las leyes de estatuto personal que debió ser retirado debido a la fuerte oposición que atrajo por parte de grupos feministas. Además, los activos de organizaciones como Nazra para Estudios Feministas o el Centro para la Asistencia Legal de Mujeres Egipcias fueron congelados y a sus líderes se les prohibió viajar fuera del país. En 2018 la defensora de Derechos Humanos, Amal Fathy, fue arrestada por publicar un video en Facebook criticando la inacción del gobierno con respecto al abuso sexual (Euromed Rights, 2021).

CAPÍTULO 2 - INFLUENCIA DEL FEMINISMO EGIPCIO EN MEDIO ORIENTE

Uno de los objetivos de este trabajo es analizar la influencia que el feminismo egipcio tuvo en el resto del mundo árabe. Esto incluye desde la influencia de feministas particulares como Huda Shaarawi hasta la de organizaciones feministas como la Unión Feminista Egipcia.

La prensa feminista

En 1925 la UFE fundó la revista mensual *L’Egyptienne*, la primera y única revista explícitamente feminista en francés de Egipto. Esta operó de febrero de 1925 hasta abril de 1940 y estaba financiada principalmente de los fondos personales de Huda Shaarawi. Al estar escrita en francés, el propósito de esta revista era no solo llegar a mujeres de clase media alta y alta egipcia, sino que también a feministas internacionales. La UFE también utilizó esta revista para contrarrestar la imagen negativa que feministas de occidente tenían sobre mujeres de Medio Oriente. El primer segmento de la revista siempre estaba dedicado a recalcar la vida de alguna mujer prominente de la historia, sea egipcia o extranjera, y contribuyó a darle visibilidad y reconocimiento público a las mujeres. Otros segmentos también resaltaban los logros específicamente de mujeres contemporáneas de otros países árabes u orientales, en general Turquía e India (Badran, 1996).

En 1937 la UFE presentó una nueva revista bimensual en árabe: *al-Misriyah*, que sobrevivió durante tres años y medio hasta que cesó su publicación en 1940. Esta revista, al igual que *L’Egyptienne*,



lidiaba con asuntos “nacionalistas, feministas y temas sociales-culturales”⁸¹¹ (Badran 1996). Para cuando *al-Misriyah* comenzó su publicación, la Unión Feminista Egipcia se había alejado del movimiento feminista internacional occidental y estaba más enfocada en la unidad panárabe y en Palestina. Además, para este momento, la UFE había pasado de ser “ideológicamente sufragista a más militantemente sufragista”⁸¹² (Badran, 1996). En la primera nota editorial de la revista, Huda Shaarawi escribió que esta estaba dedicada a:

los líderes de opinión en Egipto y los estados árabes hermanos, los científicos, los hombres de derecho religioso, los periodistas, los poetas, los escritores y los literatos. A los reformistas y a las personas productivas de nuestro país, legisladores, educadores, economistas y diversos profesionales. A los hombres de política que guían el radar de nuestros asuntos y se sientan en la sede del gobierno de nuestro país y que son responsables del bienestar de la nación y la observancia de la seguridad y la paz. A la juventud en cuya ética y genio ponemos nuestras esperanzas. Al empleado egipcio, al trabajador, al campesino de cuya actividad, sinceridad, integridad y habilidad depende la prosperidad de Egipto y su progreso. a la mujer activa en su hogar, fábrica y campo. A la buena esposa en su palacio y en su cabaña. A la madre sabia bajo cuya guía el niño crece y madura, y a cuyos pies el niño devoto encuentra el paraíso. . . . A todos los hijos e hijas de mi país, religión, idioma y raza les presento a Al-Majallah al-Misriyah con su maravilloso traje nacional⁸¹³ (Badran, 1995).

La Unión Feminista Egipcia y el surgimiento del feminismo panárabe

Como se mencionó previamente, en 1923 en la estación de tren de El Cairo, a la vuelta de la conferencia en Roma de la Alianza Internacional de Mujeres, Huda Shaarawi y Saiza Nabarawi fueron las primeras mujeres en quitarse el velo en público como un acto político. En 1925 Azizah Haykal, miembro de la UFE, se presentó sin el velo ante el Rey de Egipto en una recepción de Estado en París. A través de la revista *L'Egyptienne* las mujeres de la UFE llamaron la atención a otras mujeres de la región sobre la práctica de dejar el velo de lado. Así, en 1925 mujeres turcas se presentaron sin velo a una recepción honrando al presidente Mustafa Kamil. En 1928 Ihsan al-Qusi, miembro de la UFE, participo de un concurso de oratoria en Beirut para una universidad estadounidense, en el cual recordó a su audiencia que utilizar el velo no es un requerimiento del Islam. En 1929 Habibah Manshari se presentó sin velo a dar una conferencia pública en Túnez sobre el velo. (Badran, 1996)

En 1928 las mujeres egipcias protestaron públicamente el uso del velo durante la visita de los reyes de Afganistán. La reina se había convertido recientemente en la primera musulmana en dejar de usar el velo, pero en esta visita a Egipto se la obligó a volver a utilizarlo por el protocolo de la corte en El Cairo. Grupos de mujeres se presentaron al puente *Qasr al-Nil* sin usar el velo y cuando el carruaje con los reyes de Afganistán y Egipto pasaron, les tiraron pétalos de rosas (Badran, 1996).

La práctica de utilización del velo fue disminuyendo en las décadas de 1920 y 1930, hasta que se volvió casi inexistente. En 1937 el Comité de Fatuas⁸¹⁴ de Al-Azhar determinó que la escuela de

⁸¹¹ Traducción realizada por la autora.

⁸¹² Traducción realizada por la autora.

⁸¹³ Traducción realizada por la autora.

⁸¹⁴ Fatua en una decisión formal o interpretación sobre algún punto de ley Islámica que es dada por un mufti, un académico legal cualificado (Britannica, 2016).



pensamiento Hanafi⁸¹⁵ no estaba opuesta a la práctica de dejar de utilizar el velo y la escuela Maliki⁸¹⁶ no requeriría la utilización del velo (Badran, 1996).

En las décadas de 1930 y 1940 la Unión Feminista Egipcia formó una parte prominente en la institucionalización del feminismo panárabe. Esta institucionalización se dio alrededor de la solidaridad de las mujeres árabes con la causa palestina y las limitaciones del feminismo internacional occidental en abordar los temas que preocupaban a las mujeres árabes. En 1936 el Comité de Mujeres Árabes de Palestina se estaba enfrentando a numerosas dificultades, entre ellas, la represión de la organización, y acudieron a Huda Shaarawi por ayuda (Badran, 1996).

La UFE estaba preparada para tener un rol preeminente en la formación de un movimiento feminista panárabe. Para cuando las mujeres árabes estaban solicitando su ayuda, la UFE ya poseía más de una década de experiencia liderando el movimiento feminista egipcio, participando en el movimiento feminista internacional y reuniendo mujeres de un espectro ideológico y político variado (Badran, 1996).

La UFE respondió rápidamente al llamado de ayuda de las mujeres palestinas. Realizaron una reunión el 9 de junio de 1936 y emitieron un comunicado condenando la Declaración de Balfour, emitieron apelaciones a “las mujeres del mundo” y a la Liga de las Naciones para apoyar la demanda de mujeres palestinas de frenar la inmigración de judíos e iniciaron planes para juntar fondos para los árabes de Palestina. Además, el 26 de junio atendieron una reunión para apoyar la paz y el trabajo de la Liga de las Naciones en la cual trajeron al frente la situación en Palestina y la continua presencia del ejército británico en Egipto como amenazas para la paz (Badran, 1996).

En septiembre de 1936 Huda Shaarawi estuvo presente en el Congreso Universal para la Paz que se dio en Bruselas. En este Shaarawi, hablando por las mujeres de Egipto y sus “naciones hermanas”, declaró que la gente de Medio Oriente estaría dispuesta a trabajar con la Liga de las Naciones en busca de la paz si se cumpliesen ciertas condiciones (Badran, 1996). Shaarawi declaró que:

La Liga debe ayudar a elevar a las naciones más débiles permitiéndoles convertirse en miembros activos de la “sociedad humana”, y debe garantizar a los países bajo mandato la capacidad de regular la inmigración. Los poderes imperativos deben poner el interés y seguridad de las poblaciones que están bajo su confianza por encima de todas sus “egoístas consideraciones”; esos poderes también deben ser considerados responsables de las injusticias cometidos en los territorios que les habían sido confiados. Los tratados no eran inmutables: los tratados impuestos sin el libre consentimiento de ambas partes debían ser examinados por la Liga de las Naciones como tribunal mundial supremo. Como alternativa de dirigir la atención simplemente a la reducción de armas, un tema clave en la agenda del congreso, Shaarawi insistió en que las causas de las guerras deben ser examinadas incluyendo cuestiones de inmigración, refiriéndose a Palestina⁸¹⁷ (Badran, 1996).

⁸¹⁵ La escuela de pensamiento Hanafi es una de las cuatro escuelas de jurisprudencia islámica más importantes para los musulmanes suníes. La escuela fue fundada siguiendo las enseñanzas de Abu Hanifa (699-767). Dos de sus discípulos recopilaban y organizaron sus enseñanzas y fueron seguidos por la dinastía Abbasid (Warren, 2013).

⁸¹⁶ La escuela de pensamiento Maliki es una de las cuatro escuelas de jurisprudencia islámica más importantes para los musulmanes suníes y es la segunda más grande en general. Esta escuela deriva de las enseñanzas del Iman Maliki. Una de las diferencias más importantes con las otras escuelas de pensamiento es que utiliza la práctica de la gente de Medina como una fuente (Islam Awareness, n.d.).

⁸¹⁷ Traducción realizada por la autora.



En 1938 la feminista palestina Bahirah al- Azmah escapó a Siria y formó el Comité de Mujeres para la Defensa de Palestina y mantuvo correspondencia con Huda Shaarawi para realizar una conferencia de mujeres en Siria. Estos planes fueron frustrados por el gobierno británico. Como resultado, asociaciones de mujeres de Palestina, Siria, Líbano e Irak se reunieron en Beirut, donde formularon una carta en la que designaban a Shaarawi como representante de las mujeres árabes para presentar el caso de los árabes de Palestina ante Comité de Mandato de la Liga de las Naciones, la Alianza Internacional de Mujeres y cualquier otro foro que considerase pertinente (Badran, 1996).

En septiembre de 1938 Shaarawi telegrafió al embajador inglés para protestar el apoyo de Gran Bretaña de la partición en la Liga de las Naciones y la represión violenta en Palestina. Además, Shaarawi realizó planes para cambiar la conferencia de mujeres a El Cairo. Con la oposición del gobierno británico y el apoyo del gobierno egipcio⁸¹⁸, Shaarawi anunció que en octubre se celebraría en El Cairo la Conferencia de Mujeres Orientales para la Defensa de Palestina (Badran, 1996).

El congreso se realizó con éxito y la asamblea nombró a Huda Shaarawi como presidente y nombró siete vicepresidentas, entre ellas la egipcia Aminah Fuad Sultan. El congreso también condenó la política y acciones británicas y denunció las aspiraciones y acciones sionistas en Palestina. Además, declaró que era el deber de toda mujer y todo hombre árabe acudir al rescate de los árabes de Palestina (Badran, 1996).

Después de la conferencia se organizaron sedes del Comité de Mujeres para la Defensa de Palestina en Egipto, Palestina, Líbano e Irak. Huda Shaarawi encabezaba el comité central permanente en El Cairo, que se encargaba de diseminar información y también se convirtió en la oficina central para la recaudación de fondos. Esta central se volvió una herramienta indispensable para la comunicación ya que se enviaban notificaciones sobre detenciones, muertes y pedidos de ayuda. En numerosas ocasiones las otras sedes solicitaron la ayuda de Shaarawi para comunicarse con oficiales de gran importancia o para que difundiera en la prensa noticias de lo que estaba ocurriendo en Palestina (Badran, 1996).

Las mujeres egipcias lideraron los esfuerzos de crear una unión feminista panárabe para “consolidar su visión colectiva y fortalecer los movimientos feministas dentro de cada país árabe individual, mientras que aumentan su participación en el movimiento feministas internacional”⁸¹⁹ (Badran, 1996). En el verano de 1944 Huda Shaarawi y dos miembros de la UFE, Hawwa Idris y Aminah al-Said, visitaron organizaciones feministas en el Líbano, Siria, Palestina y Transjordania. Luego, se dirigieron a Suq al-Gharb en el Líbano para reunirse con las líderes de organizaciones feministas y organizar la próxima conferencia de mujeres árabes.

En su vuelta a Egipto, Huda Shaarawi llamó a la formación de la Conferencia Feminista Árabe, la cual se llevó a cabo en El Cairo en diciembre de 1944. La conferencia contó con el apoyo del gobierno egipcio, incluso contando con la presencia de la reina Faridah, y tuvo un tamaño casi dos veces más grande que la conferencia de 1938 (Badran, 1996).

Según Badran (1996),

En 1938, cuando las mujeres árabes se unieron para hacer frente a la cuestión nacionalista de Palestina, sin querer sentaron las bases para el feminismo panárabe. En 1944, las mujeres

⁸¹⁸ Excepto del partido *Wafd*.

⁸¹⁹ Traducción realizada por la autora.



árabes se reunieron para dar forma e institucionalizar el feminismo panárabe y, dentro de este contexto, mantener vivo su compromiso con la causa palestina.

La conferencia se puso de acuerdo en un programa feminista comprensivo. El primer punto de las 51 resoluciones que salieron de la conferencia de 1944, que se parecían a la agenda que la UFE había tratado de implementar desde 1923, era el del derecho de las mujeres a votar y ser electas para cargos políticos. Para realizar las resoluciones propuestas en la conferencia, se creó la Unión Feminista Árabe (UFA), una confederación compuesta por las uniones feministas de varios países árabes (Badran, 1996).

Se determinó que la central de la UFA sería en El Cairo y a la Unión Feminista Egipcia se le dio el rol central de coordinación y administración. Huda Shaarawi fue electa presidenta de la UFA y otras dos miembros de la UFE fueron electas para puestos oficiales, Hafizah al-Alfi como tesorera y Aminah al-Said como secretaria⁸²⁰. El resto de las uniones feministas se vieron representadas por una vicepresidenta y una secretaria. Además, a Shaarawi como presidenta se le confió el trabajo de la preparación de un borrador para una constitución que sería aprobada por las uniones feministas dentro de los seis meses. En octubre de 1945 se publicó la constitución ratificada de la UFA (Badran, 1996).

Al año siguiente a la formación de la UFA, se creó la Liga Árabe. Antes de su fundación oficial, la UFA pasó una resolución de apoyo a la creación de la Liga. Tres meses después de la creación de la Liga, Huda Shaarawi en su rol como presidenta de la UFA, agasajo en una recepción, de la cual participaron hombres y mujeres, a miembros de la Liga. Sin embargo, aunque en su discurso aplaudió la creación de la Liga Árabe, también denunció la falta de mujeres en las delegaciones de países que participaron de la formación y en las delegaciones permanentes. Finalmente, comparó esta falta de mujeres en delegaciones árabes con el hecho de que varias delegaciones para la próxima Conferencia de San Francisco para la creación de las Naciones Unidas, incluían mujeres (Badran, 1996).

El último acto de Huda Shaarawi como presidenta de la UFE fue llamar al embajador de Grecia para pedir que su país votase en contra de la partición de Palestina. Dos días después, el 12 de diciembre de 1947 Shaarawi murió en El Cairo de cólera. Después de su muerte, su hija Bathna la sucedió como presidenta de la Unión Feminista Árabe. Además, la feminista egipcia Saiza Nabarawi la sucedió como miembro de la junta ejecutiva y vicepresidenta de la Alianza Internacional de Mujeres (Badran, 1996).

En 1945 la feminista egipcia Doria Shafik, quien había sido miembro de la Unión Feminista Egipcia, fundó la revista árabe *Bint Al-Nil* o Hijas del Nilo. El propósito de este diario era generar conciencia sobre el movimiento feminista y sus objetivos entre mujeres. En 1948 Shafik creó una organización que llevaba el mismo nombre que su revista (Shaker, 2018).

En 1952 Saiza Nabarawi lideró a la UFE en el congreso de la Alianza Internacional de Mujeres. En esta ocasión Doria Shafik junto con su organización, “Hijas del Nilo”, intentó reemplazar a la UFE

⁸²⁰ En 1945 Aminah al-Said, que había sido la primera mujer egipcia en construir una carrera como periodista paga en la prensa tradicional, se convirtió en editora de la revista *al-Marrah al-Arabiyyah* de la Unión Feminista Árabe. Además, en 1954 se convirtió en la fundadora y editora de la revista semanal *Hawwa*, que pretendía llegar a un amplio público femenino en Egipto y otros países árabes. Esta revista también ayudaba a promover los intereses del régimen de Nasser que buscaba generar lazos más fuertes entre países árabes y la movilización en masa de ciudadanos de ambos géneros. En esta época era normal que gente de todo el mundo árabe que aspiraba a convertirse en periodista acudiese a Aminah al-Said para ser entrenados (Badran, 1996).



como representante de Egipto en la Alianza. Sin embargo, no lo logró y la Unión Feminista Egipcia se mantuvo como la afiliada egipcia (Badran, 1996).

A pesar de esto, la relación de Nabarawi con la Alianza se volvió cada vez más tensa por las posiciones colonialistas de la organización. Además, su relación con sus compañeras de la UFE también se volvió cada vez peor hasta que en 1953, treinta años después de haber ayudado a fundar la organización, Nabarawi decidió abandonarla, y por defecto la Alianza. No obstante, ese mismo año Nabarawi se unió a la Federación Democrática Internacional de Mujeres como miembro individual y no dejó de ser un miembro preeminente del movimiento feminista y defensora de Palestina hasta el día que murió en 1985 (Badran, 1996).

En 1956 el gobierno de Nasser obligó a la UFE a dejar de funcionar como una organización feminista y la renombró la Asociación Huda Shaarawi, una organización enfocada en actividades de bienestar social. La Unión Feminista Árabe continuó existiendo, pero fue apropiada por estados árabes para promover sus propios fines, despojándola de sus fines feministas (Badran, 1996).

La influencia de Nawal el-Saadawi

En la década de 1970 otra feminista egipcia ganó popularidad e influencia, Nawal el-Saadawi. En 1972 el-Saadawi publicó su libro *Al-Mar'a wa al-Jins*, que expone las injusticias sexuales que muchas mujeres árabes sufrían. Este se convirtió instantáneamente en un clásico de culto entre universitarios de Egipto y Medio Oriente y entre el movimiento feministas de la época (Esfandiari & Badran, 2022)

En 1977 el-Saadawi publicó *Al-Wajh al-'Ari lil-Mar'a al-Arabiyya*. Este libro “combinaba historias de la experiencia vivida de mujeres contemporáneas con relatos históricos de mujeres árabes desde los días fundacionales del Islam hasta las feministas árabes de la primera ola de principios del siglo XX” (Esfandiari & Badran, 2022). Este tuvo aún más éxito que su libro anterior. Sirvió de base para el movimiento feminista y generaba un nexo entre lo público y lo privado, lo personal y lo político.

A principios de la década de los ochenta el-Saadawi fundó la Asociación Solidaria de Mujeres Árabes, conocida por sus siglas en inglés, AWSA y esta se convirtió en el epicentro del feminismo árabe de la época. AWSA se convirtió en un centro de construcción de conocimiento y realizaba conferencias cada dos años de las cuales participaban mujeres de Egipto y Medio Oriente. Además, en 1990 el-Saadawi comenzó a realizar seminarios públicos mensuales en El Cairo bajo el auspicio de AWSA en los cuales se debatía sobre temas actuales⁸²¹ (Esfandiari & Badran, 2022).

Al principio de los 90 el-Saadawi también protestó en contra de la Guerra del Golfo y en 1992 participó de la comisión de investigación del tribunal internacional de crímenes de guerra. Según el-Saadawi, su activismo es lo que llevó a que en 1991 Mubarak cerrase la rama egipcia de AWSA (Smith, 2021). Para ese momento AWSA tenía varias sedes alrededor del mundo y su central pasó a estar en Algeria. En 1996 la central volvió a El Cairo (Devex, n.d.).

La New Woman Foundation

En 1984 se fundó en Egipto la *New Woman Foundation*. Desde su creación, su propósito es luchar contra la violencia de género y es una de las primeras organizaciones en Egipto en producir información sobre este tema. En 2014 se convirtió en una de las miembros fundadoras de una

⁸²¹ En 1992 la periodista Farag Foda, que frecuentaba estos seminarios, fue asesinada. En 1993 Nawal el-Saadawi tuvo que abandonar Egipto ya que se encontraba en la lista de muerte de un grupo islamista (Esfandiari & Badran, 2022)



declaración que llamaba a la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer en el Norte de África y Medio Oriente. Esta declaración fue el resultado de un seminario conjunto con organizaciones de Libia, Argelia y Túnez (ICAN, 2015).

La fundación también es miembro de la coalición regional *Equality Without Reservation*. Como miembro de la organización y junto con otros ocho países árabes, la fundación participa de una campaña para terminar con las reservas de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. También luchó por la creación del Protocolo Opcional de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que permite a individuos presentarse ante el comité para denunciar violaciones graves contra la Convención (ICAN, 2015).

CONCLUSIÓN

Este trabajo buscó realizar un desarrollo comprensivo de la historia del feminismo egipcio e indagar sobre su influencia en Medio Oriente. Se demuestra que el feminismo egipcio posee una historia de más de un siglo, que se vio marcada por la experiencia colonial y por los conflictos de la región. Además, expone cómo influyó en el uso y desuso de prácticas culturales en Medio Oriente, cómo fue fundamental para la institucionalización del feminismo panárabe y su amplia participación en la política internacional.

La importancia de este trabajo es, por un lado, la traducción e interpretación de documentos que no se encuentran disponibles en español; la mayoría de la literatura sobre el feminismo egipcio se encuentra en francés, árabe o inglés. Los estudios de Medio Oriente son un área de estudio de creciente importancia en América Latina y es importante tener más bibliografía en español para facilitar su difusión.

Con un mundo que se encuentra cada vez más conectado y con el creciente interés de América Latina en Medio Oriente, es importante entender los eventos y fenómenos que dieron forma a la región como es hoy en día. El feminismo egipcio es parte de eso; aunque sus contribuciones sean invisibilizadas o atribuidas a otras organizaciones, la realidad es que el feminismo egipcio ayudó a formar al Egipto de hoy.

En el primer capítulo se desarrolla la evolución histórica del feminismo en Egipto. Esto es importante para comprender cómo el contexto de su surgimiento y los eventos del último siglo afectaron su evolución, sus demandas y su relación con figuras e instituciones políticas de su momento.

Del primer capítulo se puede concluir que la historia de Egipto en los últimos 150 años influyó en la formación de un movimiento feminista particular. El feminismo egipcio no es una réplica o un derivado del feminismo en occidente, es un fenómeno particular a Egipto que se dio en el contexto del surgimiento del feminismo en muchas partes del mundo. Este se vio formado por las demandas de las mujeres egipcias y por su cooperación con los feminismos de la región.

Mientras tanto, en el segundo capítulo se analiza la influencia del movimiento feminista egipcio sobre el resto de Medio Oriente. Desde el importante rol de la UFE en la organización del movimiento feminista panárabe hasta los intentos de organizaciones feministas de hoy en día de organizarse para que los Estados de Medio Oriente eliminen las reservas sobre tratados internacionales que conciernen a los derechos de la mujer.

Del segundo capítulo se puede concluir que el feminismo egipcio no solo tuvo una gran influencia en el desarrollo del feminismo panárabe, sino también que desde sus inicios este ha estado presente en



la política internacional. Ya sea con la influencia sobre prácticas tradicionales, su colaboración en la institucionalización del feminismo panárabe o mediante el desarrollo de literatura que trae a la luz temas previamente ignorados, el feminismo egipcio desde su comienzo ha sido una fuerza importante en Medio Oriente

Mirando hacia el futuro, se puede observar que lo expuesto por Badran en 2010, que el feminismo secular y el feminismo islámico se están fusionando cada vez más a pesar de sus diferencias ideológicas, se está cumpliendo. Ya durante la Primavera Árabe se podía observar que feministas de distintas ramas salieron a protestar en busca de un orden democrático. Con el tiempo, esta tendencia se intensificará en la búsqueda de un régimen que permita no solo su participación política sin miedo a ser arrestadas, sino la equidad de la mujer a lo largo de la esfera pública y privada.

Además, se puede observar una tendencia de reconstrucción del feminismo regionalista que se había observado en la década del cuarenta, en parte gracias a las redes sociales que permiten la difusión rápida y gratuita del conocimiento y permiten conectarse fácilmente con gente de todo el mundo. Esta tendencia se puede observar especialmente desde la década de 1990 cuando el feminismo islámico surgió de manera casi simultánea no solo en Medio Oriente, pero en comunidades musulmanas alrededor del mundo.

El feminismo egipcio es una fuerza que continuará ganando potencia e influenciando la política egipcia. Los temas más importantes en la próxima década para el feminismo egipcio, al igual que para el feminismo en muchas regiones del mundo, probablemente seguirán siendo la justicia en casos de abuso sexual y violencia doméstica, y el derecho y accesibilidad a medidas de planificación familiar.

BIBLIOGRAFÍA

Ahmed, L. (2021). *Women and Gender in Islam: Historical Roots of a Modern Debate*. Yale University Press.

Amnistía Internacional. (n.d.). *La “Primavera Árabe” cinco años después - Amnistía Internacional*. Amnesty International. Recuperado en marzo 30, 2023, de <https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2016/01/arab-spring-five-years-on/>

Badran, M. (1996). *Feminists, Islam, and Nation: Gender and the Making of Modern Egypt*. Princeton University Press.

Badran, M. (2005). Between Secular and Islamic Feminism/s: Reflections on the Middle East and Beyond. *Journal of Middle East Women's Studies*, 1(1), 6-28.

Badran, M. (2009). *Feminism in Islam: Secular and Religious Convergences*. Oneworld Publications.

Badran, M. (2010). Re/placing Islamic Feminism. *Critique Internationale*, 46(1), 25-44.

Britannica. (2016). *Fatwa | Definition & Facts | Britannica*. Encyclopedia Britannica. Recuperado en marzo 21, 2023, de <https://www.britannica.com/topic/fatwa>

Devex. (n.d.). *Contact Arab Women Solidarity Association (AWSA)*. Devex. Recuperado abril 3, 2023, de <https://www.devex.com/organizations/arab-women-solidarity-association-awsa-47773>

Egypt Today. (2017, 19 de Febrero). April 6 Youth Movement - EgyptToday. *Egypt Today*. <https://www.egypttoday.com/Article/6/3340/April-6-Youth-Movement>



- Esfandiari, H., & Badran, M. (2022, 8 de marzo). *Nawal El-Saadawi: A Fearless Feminist Without Borders*. Wilson Center. Recuperado abril 3, 2023, de <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/nawal-el-saadawi-fearless-feminist-without-borders>
- Euromed Rights. (2021, 31 de marzo). Egypt's government does not tolerate feminism but its own. *EuroMed Rights*. <https://euromedrights.org/publication/egypts-government-does-not-tolerate-feminism-but-its-own/>
- ICAN. (2015, 26 de enero). *Profile: New Woman Foundation, Egypt - ICAN*. International Civil Society Action Network. Recuperado abril 3, 2023, de <https://icanpeacework.org/2015/01/profile-new-woman-foundation-egypt/>
- The International Federation for Human Rights. (2012, marzo). *Women and the Arab Spring: taking their place?* <https://www.fidh.org/IMG/pdf/femmesarabangbassdef.pdf>
- Islam Awareness. (n.d.). *The Maliki madhab*. Islam Awareness. Recuperado abril 5, 2023, de <https://www.islamawareness.net/Madhab/Maliki/maliki.html>
- Kamal, H. (2016). A Century of Egyptian Women's Demands: The Four Waves of the Egyptian Feminist Movement. *Gender and Race Matter: Global Perspectives on Being a Woman*, 21, 3-22.
- Kamel, M. R. (2020, 18 de diciembre). Egypt: 100 years of emancipation, women still fighting for change. *The Africa Report.com*. <https://www.theafricareport.com/52720/egypt-100-years-of-emancipation-women-still-fighting-for-change/>
- Naber, N. (2011). Women and the Arab Spring: Human Rights from the Ground Up. *University of Michigan*, II, 11-13. https://www.peacewomen.org/assets/file/women_in_the_arab_spring-human_rights_from_the_ground_up.pdf
- Najjar, F. M. (1988). Egypt's Laws of Personal Status. *Arab Studies Quarterly*, 10(3), 319-344.
- Ramírez Fernández, Á., & Mijares Molina, L. (2021). *Los feminismos ante el islam: el velo y los cuerpos de las mujeres*. Los Libros de la Catarata.
- Ruiz-Almodóvar, C. (2008, 17 de diciembre). EL DERECHO PRIVADO EN LOS PAÍSES ÁRABES: CÓDIGOS DE ESTATUTO PERSONAL. *Fundación Euroárabe*. <https://www.fundea.org/es/noticias/derecho-privado-los-paises-arabes-codigos-estatuto-personal-0>
- Salem, S. (2017). Four Women of Egypt: Memory, Geopolitics, and the Egyptian Women's Movement during the Nasser and Sadat Eras. *Hypatia*, 32(3), 593-608.
- Shaarawi, H. (1987). *Harem Years: The Memoirs of an Egyptian Feminist (1879-1924)* (M. Badran, Ed.; M. Badran, Trans.). Feminist Press at the City University of New York.
- Shaker, N. (2018). Daughter of the Nile – The Cairo Review of Global Affairs. *The Cairo Review of Global Affairs*. <https://www.thecaireview.com/midan/daughter-of-the-nile/>
- Smith, S. A. (2021, 22 de marzo). Nawal El Saadawi obituary | Feminism. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2021/mar/22/nawal-el-saadawi-obituary>
- Torunoglu, G. (2016, junio). Feminism in Egypt: New Alliances, Old Debates | Origins. *Origins: Current Events in Historical Perspective*. https://origins.osu.edu/article/feminism-egypt-new-alliances-old-debates?language_content_entity=en



Warren, C. S. (2013, 28 de mayo). *The Hanafi School - Islamic Studies*. Oxford Bibliographies. Recuperado abril 5, 2023, de <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780195390155/obo-9780195390155-0082.xml>

Weber, C. (2008). Between Nationalism and Feminism: The Eastern Women's Congresses of 1930 and 1932. *Journal of Middle East Women's Studies*, 4(1), 83-106.

Yazdani, D. (2016, 7 de noviembre). Feminism After the Arab Spring. *Fair Observer*. https://www.fairobserver.com/region/middle_east_north_africa/womens-rights-arab-spring-mena-news-90012/

Younis, M. (2007). DAUGHTERS OF THE NILE: THE EVOLUTION OF FEMINISM IN EGYPT. *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, 13(2), 463-490.



Parientes y emprendedoras. Formas femeninas de participación en el mercado local ilegalizado de drogas en la ciudad Rosario

Eugenia Cozzi
CONICET-UNR/UBA

RESUMEN

Este artículo propone a través de un abordaje cualitativo, una aproximación al análisis sobre las formas de participación de mujeres en actividades ligadas al mercado local ilegalizado de drogas en la ciudad de Rosario (Argentina). Interesa preguntarnos cómo son las modalidades específicas de participación en ese universo, que se presenta predominantemente masculino o masculinizado. Asimismo, nos preguntamos si esa forma de participación se produce siempre desde un lugar de subordinación o si ocupan también espacios de poder, autoridad y/o liderazgo. Para ello se analiza un universo empírico compuesto por entrevistas en profundidad y situaciones conversacionales mantenidas con mujeres alojadas en la cárcel de mujeres de la ciudad de Rosario en Argentina, realizadas durante los años 2022 y 2023.

PALABRAS CLAVE

MUJERES - MERCADOS ILEGALES - PODER

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

1. Introducción

El mercado local⁸²² ilegalizado⁸²³ de drogas se presenta, al igual que otros espacios sociales, como un universo altamente masculino o masculinizado (Cozzi, 2022; Actis, 2022, Miller, 2007; Bowker, Gross y Klein, 1980). Son los varones quienes más participan de actividades ligadas a este mercado ilegal, y quienes en su mayoría ocupan lugares de cierto protagonismo, poder y liderazgo. Son ellos

⁸²² En este artículo se abordan algunos eslabones y dimensiones de este mercado; es decir, la importación, la producción - más precisamente, al procesamiento, estiramiento y/o fraccionamiento de la pasta base de cocaína -, el tráfico, la venta - mayorista (o al por mayor) y minorista (o al *menudeo*) - y el consumo de marihuana y cocaína, en el mercado local; sin ocuparse de los actores dedicados a la exportación.

⁸²³ Se utiliza el término ilegalizado porque se pretende dar cuenta de los procesos sociales complejos que vuelven ilegales la producción, el tráfico, la comercialización y/o el consumo de determinadas sustancias (Cozzi, 2022).



los famosos, cuyos nombres suelen aparecer en los titulares de los medios masivos de comunicación y de quienes solemos ocuparnos en el campo de las ciencias sociales.

El caso de la ciudad de Rosario, en Argentina, no es la excepción. Aquí este mercado ilegal también se presenta como un espacio social hipermasculino o masculinizado. No obstante, en últimos años, noticias periodísticas sobre mujeres involucradas en estas actividades comenzaron a aparecer con mayor frecuencia en los medios de comunicación locales y nacionales. A su vez, según datos del Observatorio de Seguridad Pública de la provincia de Santa Fe (Argentina), entre los años 2021 a 2023 se registró un aumento significativo de mujeres asesinadas en contextos similares en los que suelen morir los varones⁸²⁴; así como, un crecimiento del encarcelamiento de mujeres⁸²⁵, en especial, por delitos relacionados a la llamada “ley de drogas”, a pesar de seguir representando el 3% de la totalidad de la población encarcelada en dicha provincia.

En este marco, este artículo propone a través de un abordaje cualitativo, una aproximación al análisis sobre las formas de participación de mujeres⁸²⁶ en actividades ligadas al mercado local ilegalizado de drogas en la ciudad de Rosario (Argentina). Interesa preguntarnos cómo son las modalidades específicas de participación en ese universo, que se presenta predominantemente masculino o masculinizado (Cozzi, 2022; Actis, 2022; Miller, 2007; Bowker, Gross y Klein, 1980, Barcinski, 2012). Asimismo, nos preguntamos si esa forma de participación se produce siempre desde un lugar de subordinación o si ocupan también espacios de poder, autoridad y/o liderazgo. Y en ese caso, preguntarse si las formas eficientes de la participación son desempañándose de una manera masculinizada, si las posiciones de poder se presentan siempre generizadas y si quien tiene poder se reviste de género masculino o, en cambio, se pueden documentar otros modos de ser y estar.

⁸²⁴ La tasa de homicidios registrados en la ciudad Rosario comenzó incrementarse significativamente a partir del año 2012, con un pico, en el año 2013, de 23 cada 100.000 habitantes. Tendencia que se sostuvo hasta el año 2014, momento en que comenzó a descender levemente, pero manteniéndose siempre por encima de su tasa promedio histórica, y registrando nuevamente incrementos significativos a partir del año 2021. A partir de ese año también se produjo una variación en las características de las víctimas; esto es, si bien la mayoría de las personas muertas siguen siendo varones, jóvenes, de sectores populares, se identificó un aumento significativo de muertes de mujeres. De hecho, en el año 2022, lo que detonó nuevamente el aumento de la tasa no fue la muerte de jóvenes varones, que se mantuvo similar al año anterior, sino la muerte de sesenta y cuatro mujeres (Cozzi, 2023a). A su vez, esas muertes se asemejan a las muertes de varones en relación a la utilización de armas de fuego y a que se producen en el espacio público.

⁸²⁵ Ese crecimiento se da a la par del crecimiento de la población encarcelada en general. En este sentido, es dable mencionar que, según el Observatorio de Seguridad Pública provincial, para el año 2012 había 4458 personas privadas de libertad en cárceles y comisarías de la provincia de Santa Fe –momento donde comienza a aumentar la tasa de homicidios- y para el año 2021 casi se había duplicado, llegando a 8.270 personas presas. A su vez, según datos del Servicio público provincial de defensa penal, al mes de marzo del año 2023, el total de personas presas en cárceles y comisarías asciende a 10.899. La tasa de encarcelamiento, a diferencia de la tasa de homicidios registrados, aumentó de manera continua en todo el período (Cozzi, 2023b).

⁸²⁶ Se toma aquí la categoría mujeres para referirnos a *mujeres cis*, pero sin desconocer que es una categoría problemática y polisémica, que ha sido cuestionada por los estudios de género, feministas y de la diversidad sexual. Esto es así en tanto nombra uno de los polos dicotómicos de la bicategorización “mujer/varón”, que históricamente asignaron mandatos y estereotipos a los cuerpos sexuados leídos desde ese binarismo, pero que no agota el amplio espectro de identidades de género posibles (Rovetto y Fabri, 2020).



Antes de avanzar, interesa señalar algunas cuestiones acerca de cómo la criminalidad femenina viendo siendo teorizada en la literatura. Cabe mencionar que la mayoría de los estudios sobre delito, mercados ilegales y violencia(s) en el contexto latinoamericano (y a nivel global) no suele detenerse en el estudio de la participación de las mujeres en estas actividades, ni problematizar suficientemente la diferencia político cultural del género (Smart, 1977; Del Olmo, 1998; Giacomello, 2012; Actis, 2022; Meo, 1992; Arduino, 2019; Antony, 2007; Vigna, 2008; Beltrán Savenije y Aguirre, 2016; Santos, 2016, entre otros). Esto a pesar de que haya mujeres, que, en distintos momentos y de diversas formas, participaron o participan de actividades vinculadas al mismo.

En las últimas décadas, estudios feministas han intentado llenar la laguna dejada por los estudios en criminología en general, y han indagado las especificidades de la criminalidad femenina, con el objetivo de reconocer el papel desempeñado por cuestiones de género, principalmente en la prescripción de comportamientos masculinos y femeninos (incluyendo comportamientos delictivos) en la sociedad (Barcinski, 2012). De hecho, podemos identificar en la región latinoamericana algunas investigaciones que se ocupan tanto de la participación de mujeres en estos espacios sociales, como de la diferencia político cultural del género (Del Olmo, 1998; Lagarde, 1990; Azaola, 2020; Giacomello, 2012; Azaola, 1997; Antony, 2005; Barcinski, 2012; Ribeiro de Oliveira, 2014; Roldán, 2023; Actis, 2022; Fraga, Cunha y Carvalho, 2014; Mello, 2021; Núñez Miranda, 2009, entre otros)

Mucho de estos trabajos caracterizan a la participación de las mujeres desde una perspectiva que podríamos caracterizar como victimocéntrica (Actis, 2022; Corazza Padovani, 2020; Beltran Savenije y Aguirre, 2016) que las ubica siempre en una posición de víctimas, mismo cuando se estudia sus infracciones; con un fuerte peso en la explicación de sus prácticas a la posición social inferiorizada y los papeles sociales de género asignados (Del Olmo, 1988/1992/1996; Antony, 2007; Azaola, 2020; Giacomello, 2012; Ramos, 2012; Núñez de Miranda, 2009, entre otros). A partir de estos abordajes, las mujeres que se involucran en actividades delictivas son vistas exclusivamente como víctimas de varones “delincuentes”; cuya participación es resultado de la subordinación, del miedo y/o de la falta de opción que caracterizan la vida de las mujeres vinculadas afectivamente con esos varones (Barcinski, 2012). De este modo, el involucramiento de mujeres en actividades delictivas, y en especial en el mercado de drogas ilegalizadas, es descripto de manera general como subordinado a la participación de los varones en esas mismas actividades, dejando poco espacio a la agencia de las propias mujeres.

En cambio, otra serie de trabajos, procuran detenerse en la agencia de las mujeres involucradas en actividades delictivas, al mismo tiempo que reconocen las estructuras y jerarquías sociales que atraviesan esas acciones y prácticas (Roldan, 2023; Torres, 2008; Barcinski, 2021, Ribeiro de Oliveira, 2014; Beltrán Savenije y Aguirre, 2016, Corazza Padovani, 2018; Actis, 2022; Santos, 2016; Ramos, 2012, entre otros). Es con esta última serie de trabajos con los cuales este texto dialoga, para pensar especialmente en las particularidades de las pocas mujeres que suelen hacerlo desde una posición de liderazgo y/o poder.



Apuntes metodológicos

Para realizar una aproximación a la indagación sobre las formas de participación de las mujeres en el mercado local de drogas ilegalizadas se analiza un universo empírico compuesto por entrevistas en profundidad y situaciones conversacionales mantenidas con mujeres alojadas en la Unidad Penitenciaria Sub 2 del Complejo Penitenciario N° 5, conocida como "cárcel de mujeres" de la ciudad de Rosario (Argentina), realizadas durante los años 2022 y 2023.⁸²⁷ Se trató de un total de diez entrevistas en profundidad y veintiséis registros de campo. Para las entrevistas en profundidad se utilizó la técnica de historia de vida y las mismas se realizaron en el ingreso de los pabellones y/o en oficinas destinadas para la atención de profesionales. Las situaciones conversacionales se mantuvieron en el marco de dos espacios de formación de la Dirección de Educación en Contextos de Encierro del Área de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Rosario: un taller de peluquería y el aula universitaria de dicha unidad. Pesquisa que a su vez se inscribe en líneas de investigación colectivas e individuales sobre violencias, mercados ilegales y burocracias penales de más largo aliento.⁸²⁸

No obstante, cabe explicitar algunas precauciones metodológicas. Me refiero, no solo las ligadas al recorte empírico; esto es, mujeres encarceladas, o sea que fueron condenadas o están siendo juzgadas por algún delito ligado a la ley de drogas; es decir, que han sido previamente seleccionadas por las burocracias penales, con los recaudos que tal recorte requiere⁸²⁹; sino también es necesario resaltar que la reconstrucción de estas formas de participación está centrada mayormente en la oralidad; esto es, en lo que las mujeres cuentan y desean contar de sus propias experiencias y trayectorias, cuestión que implica también una serie de mediaciones y recaudos.

En este sentido, resulta importante señalar que los relatos sobre la propia experiencia no pueden ser analizados como una representación directa de la misma (Sirimarco, 2009; Piña, 1986), sino más bien como una construcción en la cual se seleccionan algunos elementos, datos o detalles y se descartan otros; que, además, se realiza en un momento determinado y en interacción o interlocución

⁸²⁷ El trabajo de campo fue realizado de manera colaborativa junto a María Chipone, Camila Schwarzstein, Emilia Viale, Julia Zuliani, Micaela Bordaray, Fiorella Pozzo y Lucía Araya en el marco del Proyecto "Mercados ilegales, violencia(s), agencias del sistema penal desde una perspectiva de género: interacciones entre mujeres jóvenes y policía en barrios populares de la ciudad de Rosario" de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación de la provincia de Santa Fe y del Proyecto PICT "Poder de policía, mercado de drogas ilegalizadas y violencia(s): prácticas, valoraciones e interacciones entre jóvenes y policías en barrios populares de la ciudad de Rosario".

⁸²⁸ Me refiero a las investigaciones realizadas desde la perspectiva de la criminología crítica y cultural en el marco del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Universidad Nacional de Rosario y a las investigaciones sobre poder de policía, violencias estatales y burocracias penales del Programa de Antropología Política y Jurídica de la Universidad de Buenos Aires.

⁸²⁹ Uno de los posibles efectos de ese recorte empírico –que este artículo pretende evitar– es sobrerrepresentar las historias de mujeres que tuvieran posiciones subordinadas en este mercado ilegal toda vez que el modelo represivo de la "guerra contra las drogas" focaliza en los eslabones más débiles, sean estos ocupados por varones o mujeres (WOLA, 2011; Carillo Hernández, 2012 y Corbelle, 2021, entre otros).



con otras personas (Kessler, 2013) y está moldeada y mediada por un contexto social e institucional. En consecuencia, las respuestas a las mismas preguntas y las reflexiones sobre la propia vida pueden variar según las circunstancias, el interlocutor y a lo largo del tiempo (Kessler, 2013).

¿Cuál es entonces el potencial explicativo de los relatos sobre la propia vida?, ¿cómo pueden ser utilizadas para reconstruir experiencia(s)? Se trata, tal como lo entiende Piña (1986) de una herramienta privilegiada para observar cuales son las categorías significativas y los procesos clasificatorios a través de los cuales los sujetos piensan, organizan y representan su propia identidad; “la importancia de conocer las claves mediante las que alguien crea y consume una(s) imagen(s) de sí mismo, reside en que a través de ellas es posible aproximarse a las intersecciones entre estructura e individualidad” (Piña 1986:32). Y es en esta clave que este material empírico es analizado en este artículo.

Para la realización del mismo revisé y procesé ese corpus de datos a partir de algunas dimensiones analíticas que me permitieron reconstruir las formas de participación de las mujeres; prestando especial atención a las categorías nativas utilizadas para nombrar, clasificar y explicar esas particulares relaciones sociales, colocando en dialogo con teorías y estudios preexistentes. A su vez, con fines heurísticos se organizó la presentación de los datos empíricos en el texto principalmente a través de tres relatos de experiencias de vida que permiten iluminar la heterogeneidad de estas formas de participación; en especial, porque representan casos peculiares, se trata de quienes ocupan/ocuparon cierta posición de liderazgo y/o autoridad en este espacio social, interés central de este artículo.

Interesa señalar asimismo que muchas de las mujeres que conocimos durante el trabajo de campo comenzaron a participar en el mundo del delito popular rosarino, y en especial, en el mercado local de drogas ilegalizadas, en un momento caracterizado por una respuesta punitiva más intensa y agresiva que impactó en la cantidad de personas presas, en el aumento de las condenas y de la cantidad de años de pena de prisión y en el agravamiento de las condiciones de detención; es decir, respuestas penales más severas constituyeron intentos de dar respuesta a lo que se denominó como “crisis de seguridad pública” en la ciudad de Rosario y la provincia de Santa Fe, durante la última década, caracterizada entre otras cuestiones por un aumento sostenido en los homicidios registrados y una expansión de los mercados ilegales, en especial el drogas (Cozzi, 2022). Pero, además, luego de lo que algunos actores sociales señalaron como una “nueva etapa feminista”, inaugurada con el movimiento Ni Una Menos, en el año 2015⁸³⁰; esto es, en un momento particular en el cual las formas tradicionales de feminidad y masculinidad estaban (o están) siendo puestas en cuestión (Elizalde, 2018). No obstante, excede al objetivo de este trabajo indagar sobre el impacto o la

⁸³⁰ Chiara Páez, una adolescente de 14 años, fue asesinada a golpes por su novio en la ciudad de Rufino, provincia de Santa Fe. Este femicidio provocó un repudio inmediato, colectivo y viral, que culminó con una convocatoria de periodistas, artistas, militantes y activistas a manifestaciones en ciudades de todo el país, entre ellas Rosario, bajo el lema Ni Una Menos; las mismas fueron masivas.



incidencia de esas coyunturas particulares en las (re)configuraciones de las formas de participación de las mujeres en este espacio social.

2. Formas de participación de mujeres en el mercado ilegalizado de drogas

Del trabajo de campo realizado surge que las formas de participación de las mujeres en el mercado local ilegalizado de drogas en la ciudad de Rosario (Argentina) son diversas e involucran situaciones heterogéneas. Sin embargo, cabe mencionar que la mayoría de las mujeres que participan de este mercado ilegal lo hacen desde una posición subordinada, en los peores puestos en términos de prestigio, poder, ganancia y exposición a los riesgos ligados a la criminalización de la actividad⁸³¹; esto es, como *soldaditos*⁸³² dedicadas, entre otras tareas, a la venta de sustancias al menudeo [al por menor].

Este mercado ilegal constituye un espacio social, no sólo masculinizado, sino también fuertemente jerarquizado (Cozzi, 2022). En este sentido, resulta necesario señalar que en su interior se establecen jerarquías, ligadas a tareas, puestos y roles relacionados con los distintos segmentos de este mercado, que ubican a las personas que participan en ellas en distintos niveles de poder, prestigio y participación en las ganancias, aunque esto no debe pensarse de manera rígida o inflexible⁸³³. En sus extremos se colocan, por un lado, el *narco* o *narcotraficante*, quien se encuentra en la cima de la estructura, participa del mayor margen de ganancia y da órdenes al resto –posición generalmente ocupada por varones-; mientras que, por otro lado, en el extremo inferior, se encuentra el *soldadito*, que son meros empleados sin poder, sin ganancias y sobre quienes recaen los mayores peligros y riesgos. Posición o lugar de subordinación, explotación y peligro que suelen ser ocupadas por jóvenes varones⁸³⁴ y mujeres.

Varios estudios en la región han documentado la participación subordinada y/o secundaria de las mujeres en este mercado ilegal. Barcinski señala, que la mayor parte de las mujeres entrevistadas en su investigación, en cinco favelas de Rio de Janeiro (Brasil), se desempeñaron como vendedoras al por menor, función considerada de poco prestigio en la jerarquía del tráfico (Barcinski, 2008). A su vez, Ovalle y Giacomello, para el caso de México, sostienen que el común denominador para las mujeres que participan de este mercado ilegal, es que suelen ocupar las últimas posiciones en la cadena de la división del trabajo (Ovalle y Giacomello, 2006). Por su parte, Actis advierte para el

⁸³¹ Me refiero, a las altas posibilidades de ser detenidas y encarceladas; y al mismo tiempo, al tratarse de roles que resultan más expuestos y que cuentan con la menor protección, de ser asesinadas o heridas.

⁸³² *Soldadito* es una categoría nativa que hace referencia a quienes participan en los niveles más bajos dedicadas entre otras cuestiones a la venta al por menor o la protección de los puntos de venta, a cambio de dinero, cocaína, marihuana, armas de fuego y/o protección. Se utiliza itálica para todas las expresiones nativas.

⁸³³ Es decir, una misma persona, en distintos momentos o circunstancias, puede realizar cual o tal actividad y ubicarse así en distintas posiciones jerárquicas, por lo que resultan cambiantes todo el tiempo (Cozzi, 2022).

⁸³⁴ Una serie de estudios se han ocupado de la participación subordinada de jóvenes de sectores populares en mercados ilegales y, en especial, en el mercado de drogas ilegalizadas, (Galdeano y Almeida, 2018; Day, 2014; de Oliveira, 2008; Zamudio Angles, 2013; Cozzi, 2021; entre otros).



caso de la provincia de Buenos Aires (Argentina) que la mayoría de las mujeres se inscriben en el universo de las drogas, en posiciones de subordinación, con escasas posibilidades de ascenso y ejecutan tareas de alta exposición penal, en un contexto de feminización de la pobreza (Actis, 2022).

Asimismo, entre el *narco* y los *soldaditos*, se incluyen toda una serie de escalas intermedias entre ambos polos, por ejemplo, quienes desempeñan tareas logísticas o de administración de puntos de venta, denominados *transas* (Cozzi, 2022). Algunas mujeres se ubican en esas posiciones intermedias y llevan adelante la maquinaria logística imprescindible para el desarrollo de este mercado ilegal – tales como organización y administración de puntos de venta, por ejemplo-, y las más de las veces, además, las tareas de cuidado necesarias para que ellos, los varones, se desarrollen en esos ámbitos.

Muchas menos son las que ocupan ciertos lugares de poder, mando o liderazgo. Algunas suelen hacerlo como esposas, madres, viudas, hijas, hermanas de varones que ocupan o han ocupado esas posiciones. En cambio, otras mujeres –en general las más jóvenes- lo hacen por sus propios medios y méritos. Nos interesa detenernos aquí en estas dos últimas formas de participación, esto es, “las parientes”: esposas, viudas, madres y hermanas; ligadas por lazos de parentesco y/o afectivo con varones que participan o participaban de ese mercado; y las que aquí denominamos “emprendedoras” quienes participan de cierto modo de manera autónoma de los varones. Tal como se desarrolla a continuación.

Parientes: viudas, esposas, madres y hermanas

En el caso de las denominadas “parientes” son mujeres cuyo involucramiento en este mercado ilegal se vincula principalmente a un lazo de parentesco y/o afectivo con una persona que ya participaba de este espacio social. Son esposas, madres o hermanas de varones que participan/participaban de este mercado ilegal y, en algunos casos, ellos están presos o muertos. Una de ellas es Alba⁸³⁵.

Alba, “... yo estoy acá por mi hijo...”

Alba tiene cincuenta años y es una de las presas “alto perfil”⁸³⁶ de la cárcel de mujeres. “Yo estoy acá por mi hijo” es lo primero que nos dijo cuando comenzamos la conversación, sentadas en la entrada del pabellón en el que está alojada junto a una de sus hijas. Es hija de una ama de casa y de un obrero metalúrgico. Tiene cinco hijos, dos varones y tres mujeres. Realizó trabajos informales diversos a lo largo de toda su vida.

⁸³⁵ Los nombres que se mencionan han sido modificados para garantizar confidencialidad y anonimato.

⁸³⁶ El “alto perfil” es una clasificación que realiza el Sistema Penitenciario de la provincia de Santa Fe de personas condenadas o procesadas por delitos graves o con trascendencia pública, a quienes someten a mayores medidas de seguridad durante el encierro. En los hechos implica que las personas clasificadas como “alto perfil” no puedan participar de espacios educativos, culturales o laborales dentro de la cárcel, permaneciendo casi todo el tiempo dentro del pabellón.



Hasta el año 2015, ni ella, ni ningún integrante de su familia tenía vínculos con personas que participen del mercado local ilegalizado de drogas. Sin embargo, Pedrito, uno de sus hijos más pequeños, con quince años de edad, empezó a vender marihuana y cocaína en su barrio. Alba nos contó que su hijo le dijo para justificarse *“ma, lo que me das no me alcanza”*. Según el relato de su madre, Pedrito comenzó a vender en su barrio porque allí nadie vendía, *“agarro un lugar y se hizo”*; se vinculó con personas de peso que le entregaban cocaína para vender, tal como contó Alba *“le pasaban mercadería, él la hacía preparar, juntaba para pagar y lo vendía. Cuando vio que le quedaba ganancia, primero empezó con poco, después con un poco más, hasta que se fue haciendo”*.

A los dieciocho años su hijo fue detenido y permanece hasta la actualidad preso en una cárcel federal. A pedido de Pedrito, Alba, sus hijas y su nuera empezaron a ayudarlo para que pueda seguir vendiendo desde la cárcel.

Cozzi: ¿Vos decís que están acá por Pedrito, ¿cómo fue?

Alba: Yo empecé a participar porque la gente que le guardaba la mercadería [cocaína y marihuana] le robaba mucha plata. Entonces me dijo si yo podía hacerle el favor de guardarle las cosas o la plata. Él me dice, ‘yo no confío en nadie mami, yo confío en vos’. Y ahí es cuando me pidió que yo le guardara la plata y las cosas, ese es el error que cometí (...) en realidad lo manejaban amigos de la esposa y él ese día me llamó enojado diciéndome que le habían robado plata, y me dijo ‘yo te puedo mandar unas cosas y yo en una hora te mando a sacar todo mami porque yo no quiero que tengas nada’. ‘Por favor’ le dije ‘yo, los tengo a los chicos acá [refiriéndose a nietos y nietas que habían quedado a su cuidado], no quiero’. Me trajeron las cosas, atrás llegó la policía y a mí me encontraron todo eso. Porque a él lo escuchaban.

Cozzi: ¿Estaba intervenido el teléfono de él?

Alba: Claro, la plata yo sí se la guardaba, pero ese día me dejó mercadería también.

Cozzi: ¿Y tus hijas? ¿todas empezaron a ayudando a Pedrito?

Alba: No, Dalma es porque lo iba a ver a él a la cárcel, entonces, es como que ella iba a buscar órdenes y las sacaba afuera. No es así, ella iba a llevarle cosas. Nunca trajo ninguna orden ni nada. Ella no quería participar. Él hablaba todo por teléfono. Y Gianina sí, ella sí lo ayudaba. Hacia lo mismo que yo, guardar la plata.

Al igual que Alba, dos de sus hijas y una nuera son presas “alto perfil” y están esperando una condena por “asociación ilícita”. Alba está acusada en la justicia provincial de ser la “jefa operativa” de una “asociación ilícita” y estar encargada de guardar y fraccionar *drogas* en su casa, para luego entregarla a otras personas para la venta. Los hijos e hijas de Dalma y Gianina están al cuidado de su abuelo paterno, ex compañero de Alba, quien nunca se involucró con las actividades ilegales de su hijo Pedrito.

El caso de Pedrito no es el único, varias de las mujeres presas que conocimos durante la investigación habían comenzado a participar en este espacio social a pedido de sus compañeros,



hermanos o hijos que se encontraban presos. Tal como se mencionó, varios trabajos en el contexto latinoamericano han analizado el peso de las relaciones afectivas en la explicación sobre la participación de las mujeres en actividades delictivas (Ovalle y Giacomello, 2006; Carillo Hernández, 2012; Ribeiro de Oliveira, 2014, Santos, 2016; Lagarde, 1990). Al lado de dificultades financieras y de falta de oportunidades en un mercado de trabajo legal –formal o informal–, el involucramiento emocional con varones (amantes, parejas, hijos, hermanos) es mencionado como uno de los mayores motivadores para el involucramiento en actividades ilegales. En este sentido, las mujeres infractoras enfatizan sus papeles de cuidadoras y su involucramiento es justificado a través de la protección de sus relaciones afectivas (románticas) y familiares. Tal sería el caso de Alba, su nuera y sus hijas.

No obstante, me interesa realizar algunas observaciones. En primer lugar, el peso de las relaciones de parentesco o afectivas en el mundo delito no pareciera ser una particularidad del universo femenino. La literatura sobre delito y violencia ha demostrado como los lazos afectivos, sean estos familiares, amorosos, de amistad o vecindad, son un elemento importante para el involucramiento de las personas en estas actividades (Grillo, 2013; Feltran, 2020; Lyra, 2013; Cozzi, 2022; Hirata, 2022, entre otros). Tal como señala Actis, dado que el mercado de drogas depende de la participación de una extensa red de personas, el parentesco y la amistad son elementos principales en las interrelaciones que hacen posible el funcionamiento de esta actividad criminalizada (Actis, 2022).

Por otra parte, nos interesa pensar aquí el peso de este vínculo en relación a las posiciones en un espacio social jerarquizado. Cuando otras presas se referían a Alba y Gianina, señalaron en más de una oportunidad que no se las podía molestar, “*ellas tienen banca desde la cárcel de varones*” haciendo referencia al lazo de parentesco con Pedrito y cómo su posición de peso en este mercado ilegal las alcanzaba también a su madre y sus hermanas. En algunos casos, cuando sus compañeros, hijos o hermanos - como el de Alba, su nuera y sus hijas - ostentan cierta autoridad en este espacio social jerarquizado, ese lazo de parentesco les permite a ellas situarse en lugares de poder, al menos dentro del ámbito carcelario.

Y otra cuestión más, mencionar el peso del vínculo afectivo y/o de parentesco, no necesariamente significa afirmar exclusivamente una participación femenina desde un lugar de subordinación –casi sin opción– en relación a los varones. Algunas Cozzis, enfatizan el papel de dichos lazos, pero a través de una perspectiva que incluye la iniciativa femenina y el ejercicio del deseo, mismo dentro de límites rígidos (Actis, 2022; Barcinski, 2012). En este sentido, advierte Barcinski que el énfasis casi exclusivo en la criminalidad femenina como consecuencia de sus relaciones afectivas retira el protagonismo y refuerza la invisibilidad femenina en la práctica de actividades delictivas (Barcinski, 2012:53). Cuestión que resulta más evidente en el caso de las “emprendedoras”, que detallamos en el próximo apartado, ya que para algunas de ellas es precisamente el vínculo afectivo o de confianza con varones ligados al ambiente delictivo lo que les hace posible participar del mismo de una manera relativamente autónoma.



Las emprendedoras

“Hay muchas que vienen por el marido. Porque te chupa, es así, caen por ellos. Otras tantas no, caemos⁸³⁷ por nosotras. Antes no era así. Eran muy pocas las mujeres que lo hacían, siempre el hombre era el que activaba”,
Entrevista a Erica, 04/11/2022

Varias de las mujeres entrevistadas realizaban esta clasificación en relación a las formas de participación femenina, diferenciando aquellas que *“caen por ellos”*, de aquellas *“que caemos por nosotras”* tal como mencionó Erica; y acentuaban una distancia en relación a esas mujeres involucradas en este mercado ilegal como consecuencia de sus vínculos afectivos y/o de parentesco con *narcos*, a pesar de que algunas de ellas también tenían vínculos afectivos, de amistad o amorosos con ellos. Las *“emprendedoras”*, tal como las mencionamos aquí, resultan ser quienes participan con cierta autonomía. Entre ellas están las historias y trayectorias de Laura y Renata.

Laura, “yo no quería vender para otro, quería vender para mí y por eso estoy acá”

Laura tiene veintiséis años y es otra de las presas “alto perfil” que está alojada en la Cárcel de Mujeres de la ciudad de Rosario. Es hija de una referente comunitaria y un albañil; y tiene una hija de cuatro años. Padece múltiples problemas de salud como consecuencia de varios disparos de armas de fuego que recibió en su cuerpo algunos años atrás. Durante nuestras conversaciones Laura aclaró una y otra vez que su familia era *“una familia trabajadora”* y que ella era la única que había vendido *drogas*.

Al poco tiempo de nacer su única hija, su compañero fue detenido por robo. Laura contó que estando preso su compañero, no tenía dinero para alimentarse y satisfacer las necesidades de su hija. Buscó trabajo en diferentes lugares, pero sin éxito. Por ese entonces, un amigo que tenía un *bunker*⁸³⁸ al lado de su casa le ofreció que *mulee*, es decir, él le dio cocaína y marihuana para vender al por menor para él, a cambio de una cierta cantidad de dinero. Pero, Laura no quería *trabajar* para nadie, juntó tres mil pesos le compró cocaína a un *narco* de su barrio y empezó a revender al menudeo por su cuenta; *“puse mi propio emprendimiento”* nos dijo orgullosa entre risas. Lo hizo durante casi dos años, hasta que fue detenida. Tiempo después fue condenada a catorce años de prisión por infracciones a la ley de drogas. Las ganancias apenas le alcanzaban para sobrevivir. Su pequeña hija está al cuidado del padre, ex compañero de Laura, *“él siempre robó y me recrimina hasta hoy el*

⁸³⁷ *Caer o perder* son expresiones nativas utilizadas para mencionar el momento en el que las personas son detenidas y se les inician causas penales.

⁸³⁸ Categoría nativa para mencionar a los puntos de ventas al por menor de marihuana y cocaína.



haberme metido con las drogas, él nunca se quiso involucrar en eso, pero a mí me gustaba” mencionó.

La historia de Laura, se asemeja en parte a las experiencias de mujeres jóvenes participantes en actividades delictivas, en posición de liderazgo, en la ciudad de Recife, documentadas por Luciana Ribeiro. La Cozzi señala que, al contrario de encontrarse con mujeres dominadas por varones, algunas se perciben como *“jovens empreendedoras”* en negocios que involucran estrategias, coraje, adrenalina e inserción social (Ribeiro, 2012:143). El relato de Laura sobre su experiencia también está cargado de adrenalina y emoción.

No obstante, a pesar de participar de manera autónoma, con su *“propio emprendimiento”*, Laura reconoce no haberlo realizado desde una posición de poder dentro de ese espacio social jerarquizado. *“Yo estoy presa por cortarme sola, por vender sin la banca de nadie y sin tener mis propios arreglos grandes”*⁸³⁹ nos dijo en una de nuestras conversaciones. Laura diferenció entre *“arreglos chicos”* con policías de la comisaría de su barrio, que son los que ella estaba en condiciones de acordar; y *“grandes arreglos”* que son los que tienen los *narcos* con autoridades policiales de mayor jerarquía, que les permite ubicarse en una posición de mayor poder. Según ella, había visto a varias *pibas* [jóvenes mujeres] *“cortarse solas”*, pero la mayoría había corrido su misma suerte y estaban en prisión. De este modo, la posibilidad de ubicarse en una posición de poder no sólo está ligada al vínculo afectivo o de parentesco, como el caso de *“las parientes”*, sino también a las posibilidades de negociar protección con la policía, cuestiones que desarrollé en trabajos previos (Cozzi, 2019/2022)

Renata *“yo quería ser más que él y terminé acá”*

Renata tiene veintinueve años, está en la cárcel hace seis años, y tiene una condena de veinte años de prisión. También cae sobre ella la categoría de presa *“alto perfil”* y es delegada de uno de los pabellones de la cárcel de mujeres.⁸⁴⁰ Tiene dos hijos, de cinco y siete años, de hecho, en su última detención estaba embarazada de un mes. Ambos niños están al cuidado de sus abuelos y abuelas. Es hija de un policía y una panadera. Siendo una niña trabajó en la panadería de su familia materna y con tal sólo catorce años comenzó a trabajar en un negocio de venta de celulares en el barrio en el que vivía. Por ese entonces comenzó a frecuentar bailes y fiestas; lugares en los que junto a sus amigas conoció a un grupo de varones que con el tiempo llegarían a ser personas de peso en el mercado ilegalizado de drogas a nivel local; *“salíamos todos juntos, nos invitaban todo, pero no éramos parte de la banda”*, nos contó. Ese vínculo de amistad es el que le va a permitir en un futuro comercializar cocaína *al menudeo*, primero, y al por mayor, luego.

⁸³⁹ *Arreglar* hace referencia a los acuerdos con policías y fuerzas de seguridad (Cozzi, 2019).

⁸⁴⁰ Las *delegadas* son la autoridad del pabellón, administran el espacio, definen los códigos y reglas internas, distribuyen tareas, intermedian en conflictos e interponen reclamos ante las autoridades del penal.



Por ese entonces, fue a visitar a un hermano que vivía en una pequeña localidad de una provincia lindera a Santa Fe y al advertir que nadie vendía drogas en el pueblo le propuso empezar a vender *marihuana* y *cocaína* al por menor traída de la ciudad Rosario. Y así hicieron, “*me acuerdo que yo les compraba a mis amigos las bochitas de porro [marihuana] a cinco pesos y allá las vendíamos a treinta pesos; compraba merca [cocaína] a treinta pesos y allá la vendíamos a cien pesos, nos íbamos a los bailes y vendíamos*”, recordó. Pero ese negocio no les duró demasiado; a los cinco meses unos vecinos del lugar la denunciaron a ella y a su hermano y la policía allanó la casa en la que estaban y terminaron ambos presos. Renata estuvo presa veinte días en una cárcel federal de la zona, hasta que resultó absuelta en la causa penal por irregularidades en el procedimiento y regresó a Rosario.

Ya en Rosario, conoció a Paco su primera pareja, un famoso ladrón profesional, con quien convivió durante cinco años y tuvieron un hijo. Al poco tiempo de conocerse se propusieron “*estar legales*”, Paco comenzó a trabajar en una fábrica metalúrgica y Renata como encargada en una zapatería en el centro de la ciudad. Una amiga del barrio le avisó que necesitaban personal como vendedora y ella se presentó y quedó, primero realizando tareas de venta y luego como encargada del local.

Tiempo después, Paco comenzó a intercalar sus tareas en la fábrica con la venta al por mayor de drogas, “*se cruzó de vereda, dejó de ser ladrón, consiguió un proveedor y comenzó a vender*” nos contó Renata en una de nuestras charlas. Al poco tiempo Paco la abandonó con su pequeño hijo recién nacido. Renata volvió a contactarse con sus antiguos amigos, convertidos ahora en *narcos* famosos, y empezó a distribuir cocaína al por mayor en algunos barrios de la ciudad; posición de algún modo habilitada por la confianza construida en base a varios años de amistad. “*Yo me quise vengar, quise ser más que él [refiriéndose a su ex pareja], vender más, hacerme ver y por eso ahora estoy acá*”, se lamentó.

Renata adquirió al poco tiempo cierto renombre y fama en ese universo masculino. No obstante, se encargó de remarcarnos una y otra vez su feminidad ligada al cuidado extremo de su aspecto físico y el respeto que le brindaban sus compañeros varones, “*una se tiene que hacer respetar y yo me hacía respetar, aun siendo mujer*”. Ese enfoque dado a su forma de estar en el *mundo narco*, reafirmando una forma femenina de actuar pareciera dar cuenta que lo que está en juego, tal como señala Ribeiro, es la búsqueda de un espacio que socialmente es definido como masculino, al cual algunas mujeres demuestran atribuir una significación propia y femenina (Ribeiro, 2012).

2. Conclusiones

Tal como se desarrolló a lo largo del texto, las formas de participación de las mujeres en el mercado local ilegalizado de drogas en la ciudad de Rosario (Argentina), universo que se presenta predominantemente masculino o masculinizado (Cozzi, 2022; Actis, 2022; Miller, 2007; Bowker, Gross y Klein, 1980), resultan diversas e involucran situaciones sumamente heterogéneas. Si bien la



mayoría de las mujeres que participan de este mercado ilegal lo hacen desde una posición subordinada, en los peores puestos en términos de ganancia, exposición a los riesgos ligados a la criminalización de la actividad y prestigio, se registran también otras formas de participación, incluso desde posiciones de cierto poder, mando y/o liderazgo.

Algunas adquieren ese lugar como esposas, madres, viudas, hermanas de varones que ocupan o han ocupado esas posiciones de autoridad en este espacio social jerarquizado. A su vez, otras mujeres –en general las más jóvenes - lo hacen de manera relativamente autónoma, aunque en algunos casos valiéndose también de sus vínculos con varones ligados a este mercado ilegal. No obstante, tal como se mencionó, el peso de las relaciones de parentesco y/o afectivas no pareciera ser una particularidad del universo femenino. La literatura sobre delito y violencia ha demostrado como los lazos afectivos, sean estos familiares, amorosos, de amistad o vecindad, son un elemento importante para el involucramiento de las personas en estas actividades (Grillo, 2013; Feltran, 2020; Lyra, 2013; Cozzi, 2022; Hirata, 2022, entre otros). A su vez, mencionar el peso del vínculo afectivo y/o de parentesco, no necesariamente significa afirmar exclusivamente una participación femenina desde un lugar de subordinación –casi sin opción-.

A modo de cierre interesa señalar que la heterogeneidad de formas femeninas de estar y hacer en el mercado local ilegalizado de drogas de la que intentamos dar cuenta aquí requiere de investigaciones situadas, desde una perspectiva etnográfica, que repongan los contextos históricos y locales, como de las variables estructurales. Trabajos que inscriben allí las experiencias y trayectorias concretas, anudadas entre marcaciones de género, sexualidad, clase, edad, entre otras, tienen gran potencial. Esa sería una forma de resaltar los matices, las texturas de las experiencias de las mujeres, su capacidad de agencia, sin desconocer claro los diversos niveles y formas de subordinación.

Bibliografía

- Actis, M. (2022). Malas víctimas: Un acercamiento a las perspectivas y experiencias de mujeres delincuentes. *Revista Dilemas*, Rio de Janeiro, vol. 15, no. 2, pp. 669-691.
- Antony, C. (2005). Estudio sobre violencia de género: Mujeres transgresoras. Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá.
- Antony, C. (2007). Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina. *Nueva sociedad*, no. 208, pp. 73-86.
- Arduino, I. (2019). Apuntes para renovar la agenda feminista en la criminología. Suplemento especial no. 2 Cuadernos de Investigación. Apuntes y claves de lectura sobre Women, Crime and Criminology de Carol Smart. *Revista Cuestiones Criminales*, pp. 116-119.
- Azaola, E. (2020). Mujeres adolescentes que cometen delitos violentos en México. *Encartes*, vol. 3, no. 5, pp. 164-187.
- Azaola, E. (1997). Mujeres sentenciadas por homicidio en la ciudad de México. *Papers: Revista de Sociología*, no. 51, pp. 93-102.



- Barcinski, M. (2012). Mulheres no tráfico de drogas: a criminalidade como estratégia de saída da invisibilidade social feminina. *Contextos Clínicos*, no. 5, Vol. 1, pp. 52-61.
- Beltran Savenije, M. & Aguirre L, (2016). Pequeñas conquistas en la adversidad: posibilidades de agencia de mujeres que usan la violencia en Buenos Aires y trabajadoras sexuales en la frontera sur de México. *Revista Año 2*. No. 3, pp. 27-50.
- Bowker, L.; Gross H & Klein, M. (1980). Female Participation in Delinquent Gang Activities. *Adolescence*, vol. 15, n. 59, pp. 509-519.
- Carrillo Hernández, E. (2012). ¿Vinculadas al narco? Mujeres presas por delitos contra la salud. *Desacatos*, no. 38, pp. 61-72.
- Corazza Padovani, N. (2020). ¿Todas las mujeres acusadas de tráfico internacional de drogas son víctimas de trata de personas? Género, clase, raza y nacionalidad en los discursos sobre crimen organizado en Brasil. En Daich, D. & Varela C. *Los feminismos en la encrucijada del punitivismo*. Editorial Biblos, Ciudad de Buenos Aires, 2020.
- Corbelle, F. (2021). La ley de drogas en números. Sobre la pretendida lucha contra el narcotráfico” - 1a. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Libro digital, Documentos de Trabajo del Equipo de Antropología Política y Jurídica; N° 2.
- Cozzi, Eugenia. (2021). Soldaditos: disputas de sentidos en torno a la participación de jóvenes de sectores populares en el mercado de drogas ilegalizadas en la ciudad de Rosario en Dossier Discusiones actuales en torno a la prohibición y regulación de los estupefacientes *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación*, no. 16, pp.1443-147.
- Cozzi Eugenia. (2022). De ladrones a narcos. Delitos, violencias y búsquedas de reconocimiento. TeseoPress.
- Day, M. (2014). Haciendo una montaña de un grano de arena: mitos sobre jóvenes y delincuencia en Santa Lucía, TNI, Serie Mercados de drogas y violencia N° 3.
- De Oliveira, P. (2008). Sobre a adesão juvenil às redes de criminalidade em favelas, en Machado Da Silva (org.) *Vida sob cerco: violência e rotinas nas favelas do Rio de Janeiro*, Nova Fronteira Editora, Rio de Janeiro, 2008.
- Del Olmo, R. (1992). ¿Prohibir o domesticar?: políticas de drogas en América Latina. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Del Olmo, R. (1996). Actividades económicas generadas. *Revista Española de Drogodependencias*, 21(2), pp. 97-108.
- Del Olmo, R. (1998). Reclusión de mujeres por delitos de droga. Reflexiones iniciales. *Revista Española de drogodependencias*. Vol. 23. N° 1, p.p. 5-24.
- Elizalde, S. (2018). Las chicas en el ojo del huracán machista: Entre la vulnerabilidad y el "empoderamiento". *Revista Cuestiones Criminales*. Año 1, N° 1 pp. 22-40.
- Feltran, G. (2020). The entangled city: Crime as urban fabric in São Paulo. In *The entangled city*. Manchester University Press.
- Fraga, P.; Cunha, S.; Carvalho, L. (2014). Políticas de repressão e erradicações de plantios de cannabis no Nordeste brasileiro. In: Fraga, Paulo César, 2014. *Plantios ilícitos na América Latina*. Rio de Janeiro, Letra Capital, pp. 55-80.



- Galdeano, A. y Almeida, R. (2018) “Tráfico de drogas entre as piores formas de trabalho infantil: mercados, famílias e rede de proteção social”. CEBRAP. Recuperado 15-4-2024 en <https://cebrap.org.br/pesquisas/trafico-de-drogas-e-trabalho-infantil-mercados-criminais-e-atuacao-da-rede-de-protecao-social/>
- Giacomello, C. (2012). Formas de participación y modos de involucramiento de las mujeres en el tráfico internacional de estupefacientes. Estudios Latinoamericanos, Nueva Época, núm. 29.
- Grillo, C. (2013). Coisas da Vida no Crime. Tráfico e roubo em favelas cariocas. Tese de Doutorado em Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Hirata, D. (2022). Sobreviver na adversidade: mercado e formas de vida (Vol. 3). EdUFSCar
- Kessler, G. (2013). Ilegalismos en tres tiempos en Castel, Kessler, Merklen y Murrard “Individuación, precariedad, inseguridad: ¿desinstitucionalización del presente?”, Paidós, Buenos Aires.
- Lagarde, M. (1990). Los cautiverios de las mujeres: Madres, monjas, putas, presas y locas. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Lyra, D. (2013). A república dos meninos, juventude, tráfico e virtude. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ.
- Mello, M. (2021). Trabalhar no tráfico: experiências de mulheres no mercado das drogas Tesis de Mestre em Ciências Sociais, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Meo, A. (1992). El delito de las féminas. Revista Delito y Sociedad. Vol. 1 Núm. 2 (1) - UNL pp. 111-125.
- Miller, J. “Up It Up: Gender and the Accomplishment of Street Robbery”. Criminology, Vol. 36, n. 1, pp. 37-66, 1998.
- Misse, M. (2007) Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro, Estudos Avancados, (21), 61, pp. 139-157.
- Núñez Miranda, C. (2009). Aquí no perdonan nada. Mujeres zapotecas: testimonios del tráfico, la cárcel y la justicia. en Suarez de Garay M. (coordinadora). Crimen, castigo y género. Ensayos teóricos de un debate en construcción”. Guadalajara: Universidad de Guadalajara. pp. 135-153
- Ovalle, L; Giacomello, C. (2006). La mujer en el "narcomundo". Construcciones tradicionales y alternativas del sujeto femenino Revista de Estudios de Género. La ventana, núm. 24, pp. 297- 318.
- Piña, C. (1986). Sobre las historias de vida y su campo de validez en las ciencias sociales. Revista Paraguaya de Sociología, n. 67, pp. 143-162.
- Pita, M. (2017). Poder de policía y administración de grupos sociales: el caso de los vendedores ambulantes senegaleses en la Ciudad de Buenos Aires. En Pita, M. V. & Pacecca, M. I. (Comps.), Territorios de control policial: gestión de los ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires, (147-189). Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras.
- Ramos de Souza, L. (2012). “Por amor ou pela dor? Um olhar feminista sobre o encarceramento de mulheres por tráfico de drogas”. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.



- Ribeiro de Oliveira, L. (2014). *Crime é coisa de mulher: identidades de gênero e identificações com a prática de crimes em posição de liderança entre mulheres jovens*. Recife: Novas Edições Acadêmicas.
- Roldan, N. (2023). *Nunca la vi llorar. La vida de una transa entre la calle y el after-office*. Tesis de Maestría en Criminología, Universidad Nacional de Litoral.
- Rovetto F. y Fabbri, L. (2020). *Apuntes Epistemológicos, Cuadernos Feministas Para La Transversalización*. Rosario, UNR Editora.
- Santos, Hermílio. 2016, “Mulheres como Cozzis de violência. Evidências e agenda de pesquisa Dossiê: Mulheres e violência” *Civitas*, Porto Alegre, v. 16, n. 1, p. 42-58, jan.-mar. 2016.
- Sirimarco, M. (2009). *De civil a policía: una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Buenos Aires: Teseo.
- Smart, C. (1977). *Women, Crime and Criminology. A Feminist Critique*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Vigna, A. (2008). *Género y delito: reflexiones en torno a la criminalidad femenina en el Uruguay*. Tesis de Licenciatura en Sociología, Universidad de la República, Uruguay.
- WOLA-TNI, 2011; Pien Metaal y Coletta Youngers (Editores). *Sistemas sobrecargados - Leyes de drogas y cárceles en América Latina* Ámsterdam/Washington, Diciembre 2010. Recuperado 15-4-2024 en https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2011/Spanish/sistemas_sobre_cargados_web2.pdf
- Zamudio, C. (2013). *jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México*. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* (13), 111-123. 2013.



La perspectiva de género en la enseñanza del Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional De Córdoba

Constance Keegan Ferrando

keeganconstance@gmail.com

Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es intentar abordar la enseñanza del Derecho en la carrera de Abogacía que se dicta en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, y en particular analizar si su enseñanza se realiza o no con perspectiva de género. En primer lugar, analizaremos la composición institucional de la UNC y de la Facultad de Derecho, tanto en su estructura jerárquica, como cantidad de docentes, titulares de cátedra, alumnos, graduados y su distribución por sexo. Conocer estos números nos permite analizar la enseñanza desde los sujetos que participan en ella: quienes estructuran los contenidos de la materia, quienes enseñan y quiénes aprenden. A su vez, podemos analizar los programas de cada Cátedra, entendiendo que estos son los contenidos mínimos establecidos y que ponen un límite a la subjetividad que pueda tener el docente. Existe un vínculo cierto entre la formación académica universitaria de los abogados y sus futuras prácticas en el mundo jurídico. Esto significa que hay una gran responsabilidad en las facultades, puesto que la manera en que enseñen el derecho va a determinar si los futuros operadores jurídicos van a ejercer la función social que les exige mejorar una sociedad desigual, o si van a contribuir a agudizar la disparidad existente.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

SUMARIO: Introducción; i. Qué es la perspectiva de género; ii. Fundamentos constitucionales, legales y convencionales de la perspectiva de género en la enseñanza; iii. Normativa de la universidad nacional de córdoba; iv. Los/as sujetos de la educación; v. La perspectiva de género en el plan de estudios de la carrera de abogacía. Vi. La perspectiva de género en los programas de la carrera de abogacía. Vii. Propuestas metodológicas. Viii. Reflexiones y consideraciones finales; referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN:

El objetivo de este trabajo es intentar abordar la enseñanza del Derecho en la carrera de Abogacía que se dicta en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, y en particular analizar si su enseñanza se realiza o no con perspectiva de género. Nos encontramos con una dificultad metodológica para abordar tan amplia y compleja temática, y es que no podemos conocer qué sucede dentro de las aulas. No es posible saber realmente qué es lo que se enseña y cómo se enseña. Sin embargo, contamos con ciertos elementos objetivos y formales que nos permiten realizar una aproximación. En primer lugar, analizaremos la composición institucional de la UNC y



de la Facultad de Derecho, tanto en su estructura jerárquica, como cantidad de docentes, titulares de cátedra, alumnos, graduados y su distribución por sexo. Conocer estos números nos permite analizar la enseñanza desde los sujetos que participan en ella: quienes estructuran los contenidos de la materia, quienes enseñan y quiénes aprenden. A su vez, podemos analizar los programas de cada Cátedra de cada disciplina, entendiendo que estos son los contenidos mínimos establecidos y que ponen un límite a la subjetividad que pueda tener el docente. Por último, intentaremos formular algunas propuestas metodológicas y reflexiones finales.

I. ¿QUÉ ES LA PERSPECTIVA DE GÉNERO?

Para comenzar, es importante responder a la siguiente pregunta ¿Qué es la perspectiva de género? Interrogante clave, puntapié inicial para la elaboración del marco teórico a partir del cual se hace la construcción de este trabajo. Para intentar dar respuesta, me parece muy precisa la definición que brindan Paola Bergallo y Aluminé Moreno (2017): *La perspectiva de género es una caja de herramientas que permite analizar, diseñar y alterar políticas públicas que atiendan a las desigualdades basadas en el género, consiste en un abordaje específico de los fenómenos sociales, que recurre a herramientas analíticas desarrolladas por los feminismos como movimiento político y tradición académica. La perspectiva de género comprende marcos teóricos y metodologías que sirven para investigar e intervenir sobre las desigualdades estructurales en el acceso a bienes materiales y simbólicos que afectan a los sujetos en función de su identidad o expresión de género, es decir, el complejo modo en que se apropian subjetivamente de y son asignados socialmente en relación con la feminidad o la masculinidad*⁸⁴¹.

El abordaje de esta perspectiva ha ido ampliándose, primero solo tenía como objetivo visibilizar a las mujeres como sujetos políticos y buscaba derribar el modelo de dominación que las afectaba. Posteriormente, se vio que este gran colectivo no era homogéneo, sino que contenía muchos grupos con factores y circunstancias dispares, por lo que se empezó a analizar las diferencias entre las mujeres según su orientación sexual, clase social, etnia, religión, apariencia física, entre otros factores tendientes a colocarlas nuevamente en un patrón de subordinación. Hasta llegar al día de hoy, en que no solo se abarca a las mujeres en general, y tampoco solo a las mujeres que reúnen más de un factor de vulnerabilidad, sino a todas las personas que por su forma de percibirse, identificarse y/o expresarse en relación a su género, pueden encontrarse en una situación de desigualdad, es decir a las disidencias o identidades no heteronormativas.

Una vez aclarado qué entendemos por perspectiva de género y desde qué postura ideológica se construye este trabajo, es necesario cuestionarse: ¿Por qué es importante enseñar derecho con perspectiva de género? Es importante porque vivimos en una sociedad con una marcada desigualdad. Esto significa que hay un orden social, cultural y económico que tiende a oprimir o subordinar a las minorías y que el Estado, a través de distintos mecanismos de control social, busca modelar o encauzar las conductas de los individuos hacia aquellas que se consideran más beneficiosas para la sociedad, y estas conductas o modelos de vida deseables de “la mayoría” suelen coincidir con los intereses de quienes detentan el poder. La desigualdad estructural y el *status quo* son reproducidos y acentuados por las políticas públicas, por los sujetos que ocupan puestos de poder, por las instituciones, por nombrar algunos.

Pero también, y de manera muy relevante aunque quizás subestimada, se reproduce a través de la educación. Existe un vínculo cierto entre la formación académica universitaria de los abogados

⁸⁴¹Bergallo, P. y Moreno, A. (2017), coordinadoras. *Hacia políticas judiciales de género*. Buenos Aires, Jusbaires, primera edición, pp. 45-48.



y sus futuras prácticas en el mundo jurídico⁸⁴². Esto significa que hay una gran responsabilidad en las facultades de derecho del país, puesto que la manera en que enseñen el derecho va a determinar si los futuros operadores jurídicos van a ejercer la función social que les exige mejorar una sociedad desigual, o si van a contribuir a agudizar la disparidad existente.

Es notable aclarar que la perspectiva de género en la enseñanza no viene solo a beneficiar a las mujeres en general, y ni siquiera a las mujeres con mayores factores de vulnerabilidad, en particular, si no que brinda herramientas para erradicar, o por lo menos atenuar, las desigualdades que sufren las identidades no heteronormativas y disidencias, es decir a quienes viven o expresan su identidad de género de una manera diferente a los estándares socialmente aceptados. La perspectiva de género en la enseñanza, contribuye en primer lugar a generar comunidades universitarias que se constituyan en espacios seguros, con menor desigualdad y violencias. Pero también, y pensando a largo plazo, cuanto más generaciones de profesionales, especialmente de operadores jurídicos, que hayan transitado sus trayectorias académicas con perspectiva de género tengamos actuando e incidiendo en la realidad social, de acuerdo a la hipótesis que guía el presente trabajo, podemos pensar que tendremos una sociedad más justa y con menos desigualdades.

Por todo lo expuesto, se evidencia que la incorporación de la perspectiva de género a la enseñanza no puede solo circunscribirse a la carrera de abogacía en la facultad de derecho, sino que debe incorporarse de forma integral a todas las trayectorias académicas de grado y pregrado de la Universidad, como un principio que guíe a todas las ciencias y artes, para que podamos tener sociedades en la que todos los y las profesionales se desempeñen e incidan en la realidad social con perspectiva de género.

II. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES, LEGALES Y CONVENCIONALES DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ENSEÑANZA;

La inclusión de perspectiva de género tiene un fundamento de base constitucional, brindado por los incisos 19, 22 y 23 del artículo 75 de la Constitución Nacional. El primero dice: “...Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales...”. Es decir, la Constitución misma establece que el Congreso debe dictar leyes educativas que promuevan la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación.

El segundo inciso establece la adhesión con jerarquía constitucional a tratados internacionales, entre ellos la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer”, y mediante el procedimiento previsto en el mismo, en 1996 el Congreso de la Nación incorporó con jerarquía constitucional la “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer - Convención De Belem do Pará”, cuyo contenido analizaremos a continuación.

El tercer inciso, brinda al Congreso la facultad de: “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.”. El Congreso puede y debe garantizar los derechos humanos y la igualdad real de

⁸⁴²Ronconi, L. y Vita, L. (2012). El principio de Igualdad en la enseñanza del Derecho Constitucional. Academia, Revista sobre la enseñanza del derecho, año: 10, Número: 19, 2012, pp: 31-62.



oportunidades, especialmente para las mujeres, y para hacerlo está facultado a establecer medidas de acción positiva.

Además, el artículo 37 de nuestra Carta Magna establece: “...La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”. Traigo a colación este artículo porque, si bien refiere a los partidos políticos, deja en manifiesto la voluntad del pueblo argentino representada en la intención de los convencionales constituyentes de 1994 de consagrar constitucionalmente el deber del Estado de garantizar en todos los ámbitos, especialmente en el acceso a los espacios de representación y toma de decisiones, la igualdad de oportunidades para las mujeres.

La “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer- CEDAW” establece en su artículo 10: “*Artículo 10: Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres: a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional; b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad; c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza; d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios; e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres(...)*”. Es decir que se consagra como un deber constitucional para el Estado Argentino el tomar medidas y diseñar políticas educativas con perspectiva de género, que tiendan a erradicar la desigualdad entre las mujeres y los varones, y garantizar las mismas oportunidades. Por el principio de progresividad de los derechos, y las mismas reglas de interpretación establecidas en tratados internacionales y en jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación que establece que no puede interpretarse de forma restrictiva a los derechos, considero que todo lo que este artículo establece como un deber del Estado para con las mujeres, debe entenderse también aplicado a las identidades no heteronormativas.

La “Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer - Convención De Belém do Pará”, en su artículo 8 dice: “*Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para: a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos; b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer; c. fomentar la educación y capacitación*



del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer; d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados; e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda(...)". Además de reiterar las consideraciones expresadas respecto del artículo analizado en el párrafo anterior que se aplican también al presente, me parece especialmente importante destacar que se establece el deber constitucional del Estado de modificar patrones socioculturales, y de atender en específico a la formación del personal de administración de justicia y aplicación de la ley.

Analizando la "Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)", surge como obligación convencional del Estado Argentino, garantizar la igualdad real de oportunidades y ante la ley de todas las personas, sin admitir ningún tipo de discriminación, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En el año 2009, el Congreso de la Nación sancionó la "Ley N° 26485, Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres", que establece el deber legal del Estado Nacional, a través del Ministerio de Educación de la Nación de: "(...)a) *Articular en el marco del Consejo Federal de Educación la inclusión en los contenidos mínimos curriculares de la perspectiva de género, el ejercicio de la tolerancia, el respeto y la libertad en las relaciones interpersonales, la igualdad entre los sexos, la democratización de las relaciones familiares, la vigencia de los derechos humanos y la deslegitimación de modelos violentos de resolución de conflictos; b) Promover medidas para que se incluya en los planes de formación docente la detección precoz de la violencia contra las mujeres; ... d) Promover la incorporación de la temática de la violencia contra las mujeres en las currículas terciarias y universitarias, tanto en los niveles de grado como de post grado; e) Promover la revisión y actualización de los libros de texto y materiales didácticos con la finalidad de eliminar los estereotipos de género y los criterios discriminatorios, fomentando la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones(...)*". Esta ley es muy importante porque establece, a través de una norma emanada de nuestro máximo órgano legislativo, la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las currículas de la educación obligatoria, pero también el deber de promover su incorporación en las currículas de estudios superiores de pregrado, grado y posgrado, incorporando además el deber de revisar y actualizar la bibliografía.

Otra normativa muy importante es la Ley 27.499 o Ley Micaela, que establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos los niveles, jerarquías y poderes del Estado. Además, indica los mecanismos de implementación, la institución responsable de la aplicación y el seguimiento.

III. NORMATIVA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

La Universidad Nacional de Córdoba, en el artículo 2 de su Estatuto establece: "Artículo 2 - *Misión de la Universidad. La Universidad, como institución rectora de los valores sustanciales de la sociedad y el pueblo a que pertenece, tiene los siguientes fines: a) La educación plena de la*



persona humana. b) La formación profesional y técnica, la promoción de la investigación científica, el elevado y libre desarrollo de la cultura y la efectiva integración del hombre en su comunidad, dentro de un régimen de autonomía y de convivencia democrática entre profesores, estudiantes y graduados. c) La difusión del saber superior entre todas las capas de la población mediante adecuados programas de extensión cultural. d) Promover la actuación del universitario en el seno del pueblo al que pertenece, destacando su sensibilidad para los problemas de su época y las soluciones de los mismos. e) Proyectar su atención permanente sobre los grandes problemas y necesidades de la vida nacional, colaborando desinteresadamente en su esclarecimiento y solución.”.

En cumplimiento con lo establecido en el inciso e, la Universidad Nacional de Córdoba se ha pronunciado en numerosas oportunidades a favor de la lucha feminista y en contra de la discriminación por la expresión e identidad de género. En la Ordenanza del Honorable Consejo Superior (OHCS) N° 9/2011, la UNC se declaró una institución libre de discriminación por expresión e identidad de género. Y, además, estableció que todas las dependencias académicas y administrativas de la Universidad Nacional de Córdoba deberán, en toda circunstancia, reconocer la identidad de género adoptada y auto percibida de cualquier persona a su solo requerimiento, cuando ésta no coincida con su nombre y sexo registrados.

En 2015, a través de la Resolución del Honorable Consejo Superior (RHCS) N° 1011/2015, se creó el Plan de Acciones y Herramientas para prevenir, atender y sancionar las Violencias de Género en el ámbito de la UNC, que tiene como objetivo central la promoción en la comunidad universitaria de un ambiente libre de violencias de género y discriminación de cualquier tipo por razones de género y/o identidad sexual.

En 2019 se jerarquizó el programa de género, creándose la Unidad Central de Políticas de Género (UNICEPG). Su creación implicó la modificación de la estructura orgánica del Rectorado, y supone la jerarquización institucional de este espacio en el ámbito universitario. Esta nueva área continúa con los proyectos que se venían realizando desde el Programa de Género, antes dependiente de la Secretaría de Extensión Universitaria. La UNICEPG actúa de manera transversal y conjunta con el área central, las unidades académicas, colegios preuniversitarios y demás dependencias de la UNC. En ese sentido, tiene a su cargo el diseño, la implementación y la evaluación de políticas tendientes a eliminar las disparidades de género, y a capacitar sobre esta temática a la comunidad universitaria.

La UNC, a través de la RHCS N° 208/2019, adhiere a la “Ley Micaela”, que establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres e identidades no heteronormativas para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías. En 2019 también se habilitó el uso de lenguaje inclusivo en comunicaciones oficiales y administrativas, dispositivos legales, trabajos y producciones académicas, y proyectos de tesis.

En 2020 se reforma el Reglamento de Investigaciones Administrativas, siendo la primera universidad del país en incorporar la perspectiva de género en las investigaciones administrativas.

Recientemente, en septiembre de 2024, se aprobó en el Consejo Superior un proyecto presentado por la bancada estudiantil que amplía el alcance al claustro estudiantil de la RHCS N° 208/2019 que dispone la capacitación sobre la temática de género y violencias contra las mujeres e identidades no heteronormativas, estableciendo la capacitación en estas temáticas para todos los y las estudiantes de grado y pregrado de la UNC, que será exigible a quienes ingresen a partir del año 2025, con el objetivo de potenciar la transformación cultural necesaria en el ámbito universitario para promover la igualdad de derechos y la erradicación de las violencias de género.



Toda esta normativa, sumada a una amplia oferta académica de cursos, diplomaturas y hasta un doctorado en estudios de género, demuestran un profundo compromiso y esfuerzo por parte de la UNC para formar en estas temáticas. Sin embargo, aún falta mucho para lograr una efectiva curricularización de la perspectiva de género en todas las trayectorias académicas.

IV. LOS/AS SUJETOS DE LA EDUCACIÓN

Es importante comenzar analizando la estructura jerárquica de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), y en particular de la Facultad de Derecho; así como también la composición del claustro docente y estudiantil de esta última. Esto se debe a que para poder ahondar en la perspectiva de género en la enseñanza, es importante partir de conocer quiénes son los actores que integran la Institución y participan en este proceso. Es decir, analizar la enseñanza desde los sujetos que participan en ella: quienes estructuran los contenidos de la materia, quienes enseñan y quiénes aprenden. Es conveniente advertir que a continuación se realizará un análisis de la distribución entre hombres y mujeres, en posiciones de poder, como alumnos, egresados y docentes, pero no se hablará de personas con identidades no heteronormativas por inexistencia de estos datos en los Anuarios Estadísticos de la UNC.

En la UNC, el Rectorado se compone por 24 cargos jerárquicos, que se enumeran en la tabla a continuación. De esos 24 cargos, 17 son ocupados por varones, es decir el 70,83%, y 7 por mujeres, que representan el 29,16%. En cuanto a las máximas autoridades, el Rector actualmente es varón y la vicerrectora es mujer. Existen tres cargos de Prorector, ocupados por tres varones. En la distribución de las secretarías también hay una amplia mayoría de varones.

Tabla 1.
Distribución de cargos jerárquicos del Rectorado por sexo.

<u>Cargo</u>	<u>Sexo</u>
Rector	Varón
Vicerrector	Mujer
Prorectorado de Cooperación Interuniversitaria	Varón
Prorectorado de Desarrollo Territorial	Varón
Prorectorado de Fortalecimiento Institucional	Varón
Secretaría General	Varón
Prosecretaría general	Mujer
Jefatura de Gabinete de Asesores del Rectorado	Varón
Secretaría de Asuntos Académicos	Mujer
Secretaría de Bienestar Universitario y Modernización	Varón
Secretaría de Ciencia y Tecnología	Varón



Secretaría de Extensión Universitaria	Varón
Secretaría de Gestión Institucional	Varón
Secretaría de Graduados	Varón
Secretaría de Innovación y Vinculación Tecnológica	Varón
Secretaría de Planeamiento Físico	Varón
Secretaría de Políticas de Sustentabilidad	Varón
Secretaría de Posgrado	Varón
Prosecretaría de Informática	Varón
Prosecretaría de Relaciones Internacionales	Mujer
Unidad Central de Comunicación Institucional	Varón
Unidad Central de Evaluación Institucional y Acreditación de Carreras de Grado	Mujer
Unidad Central de Políticas de Género	Mujer
Campus Virtual	Mujer

Nota. Tabla elaborada con datos publicados en la página web de la UNC⁸⁴³.

En la Facultad de Derecho, el Decanato se compone de 20 puestos jerárquicos. Los máximos cargos unipersonales, es decir el Decanato y el Vicedecanato, son ocupados por varones. Entre las secretarías y departamentos también podemos advertir una marcada mayoría de varones. De estos 20 cargos, 13 son ejercidos por varones, es decir el 65% y 7 por mujeres, es decir el 35%⁸⁴⁴.

Tabla 2.

Distribución de cargos jerárquicos del Decanato de la Facultad de Derecho por sexo.

<u>Cargo</u>	<u>Sexo</u>
Decanato	Varón
Vicedecanato	Varón
Secretaría Académica	Mujer

⁸⁴³ Universidad Nacional de Córdoba: <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/autoridades-de-la-universidad-nacional-de-c%C3%B3rdoba> Fecha de consulta: 31 de Octubre de 2024.

⁸⁴⁴ Facultad de Derecho UNC, “Decanato”, <https://derecho.unc.edu.ar/decanato/>. Fecha de Consulta: 23 de Septiembre de 2024.



Secretaría de Posgrado	Varón
Secretaría Legal y Técnica	Varón
Secretaría de Asuntos Estudiantiles	Varón
Secretaría de Ciencia y Técnica	Varón
Secretaría de Extensión y Relaciones Internacionales	Varón
Secretaría de Graduados	Varón
Dirección del Centro de Investigaciones	Mujer
Dirección del Área de Políticas de Género	Mujer
Departamento de Concursos Docentes	Mujer
Departamento de Derecho Civil	Varón
Departamento de Derecho Comercial	Varón
Departamento de Derecho Penal y Criminología	Mujer
Departamento de Derecho Procesal	Mujer
Departamento de Derecho Público	Mujer
Departamento de Derecho Social	Varón
Departamento de Estudios Básicos	Varón
Dirección de la carrera de Notariado	Varón

Nota. Tabla elaborada con datos publicados en la página web de la Facultad de Derecho.

Un dato que también me parece importante traer a colación es la distribución por sexo de la representación en los órganos de cogobierno, en particular del Honorable Consejo Superior de la UNC y el Honorable Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la UNC. Donde encontramos a nivel universidad que la mayoría de los y las consiliarios/as son mujeres, tanto en la representación de Decanatos, como docentes y estudiantes. Esto no se refleja en la composición del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho, donde en todos los claustros, excepto el no docente, hay mayoría de varones.

Tabla 3.

Distribución de Consiliarios en el HCS por sexo.

<u>Cargo</u>	<u>Sexo</u>
Consiliarios Decanos	7 varones



	8 mujeres
Consiliarios docentes	7 varones
	8 mujeres
Consiliarios egresados	3 varones
	0 mujeres
Consiliarios estudiantiles	4 varones
	6 mujeres

Nota. Tabla elaborada con datos publicados en la página web de la UNC.⁸⁴⁵

Tabla 4.

Distribución de Consiliarios en el HCD por sexo.

<u>Cargo</u>	<u>Sexo</u>
Consiliarios Docentes	5 varones titulares y 6 varones suplentes
	4 mujeres titulares y 3 mujeres suplentes
Consiliarios egresados	2 varones titulares
	2 mujeres suplentes
Consiliarios no docentes	0 varones
	2 mujeres
Consiliarios estudiantiles	4 varones titulares y 3 varones suplentes
	2 mujeres titulares y 3 mujeres suplentes

Nota. Tabla elaborada con datos publicados en la página web de la Facultad de Derecho UNC⁸⁴⁶.

⁸⁴⁵ Universidad Nacional de Córdoba: <https://www.unc.edu.ar/sobre-la-unc/integrantes-del-consejo-superior-de-la-unc>
Fecha de consulta: 31 de Octubre de 2024

⁸⁴⁶ Facultad de Derecho <https://derecho.unc.edu.ar/hcd/> Fecha de Consulta: 31 de Octubre de 2024



En cuanto al claustro docente, en el año 2022, en la Facultad de Derecho de la UNC había 931 docentes, de los cuales 539 son varones (55,85%) y 426 son mujeres (44,14%). Este porcentaje se torna más desproporcionado cuando analizamos quienes ocupan las posiciones de poder y de decisión. En la tabla 5 se puede visualizar el análisis de la distribución de materias y titularidades de cátedra por sexo. De 83 titulares de cátedra, sólo 22 son mujeres, lo que representa el 26,50%, y 61 son varones, lo que representa un 73,49%⁸⁴⁷. Este dato es importante, porque significa que más allá de quienes están al frente de las aulas, los programas de cátedra están realizados en su gran mayoría por profesores varones. Incluso, en algunas materias, todos los titulares son varones, es decir no hay ninguna cátedra en la que una mujer esté en el lugar de diseñar programas de contenidos para una asignatura.

Tabla 5

Distribución de titulares de Cátedra varones y mujeres por departamento

<u>Departamento de Derecho Público</u>	
Cantidad de Materias	8
Cantidad de Cátedras	14
Cantidad de Titulares Varones	13
Cantidad de Titulares Mujeres	1
<u>Departamento de Derecho Civil</u>	
Cantidad de Materias	8
Cantidad de Cátedras	21
Cantidad de Titulares Varones	14
Cantidad de Titulares Mujeres	7
<u>Departamento de Derecho Procesal</u>	
Cantidad de Materias	3
Cantidad de Cátedras	8
Cantidad de Titulares Varones	6
Cantidad de Titulares Mujeres	2
<u>Departamento de Derecho Comercial</u>	

⁸⁴⁷ Porcentajes calculados sin tener en cuenta materias opcionales ni aquellas dictadas por el Departamento de Práctica Jurídica, a partir de la información proporcionada por la Secretaría Académica, y teniendo en cuenta que en muchos casos hay encargados de cátedra o titulares interinos y no por concurso.



Cantidad de Materias	4
Cantidad de Cátedras	11
Cantidad de Titulares Varones	8
Cantidad de Titulares Mujeres	3
<u>Departamento de Derecho Penal</u>	
Cantidad de Materias	2
Cantidad de Cátedras	5
Cantidad de Titulares Varones	4
Cantidad de Titulares Mujeres	1
<u>Departamento de Derecho Social</u>	
Cantidad de Materias	2
Cantidad de Cátedras	4
Cantidad de Titulares Varones	3
Cantidad de Titulares Mujeres	1
<u>Departamento de Estudios Básicos</u>	
Cantidad de Materias	9
Cantidad de Cátedras	20
Cantidad de Titulares Varones	13
Cantidad de Titulares Mujeres	7
<u>Total de Titulares Varones</u>	61
<u>Total de Titulares Mujeres</u>	22

Nota. Tabla elaborada con datos obtenidos de la Secretaría Académica de la UNC, porque en muchos casos hay encargados de cátedra o titulares interinos, no por concurso. No se tienen en cuenta materias opcionales ni las que dependen del departamento de práctica profesional por no contar con el cargo de Titular.

Enfocándonos ahora en el estudiantado, podemos observar, en la Tabla 6, que en contraste con los cargos jerárquicos y docentes, hay una notable mayoría de mujeres, ya que representan más del 65% del total de estudiantes y graduados para el año 2022. Esta tendencia se observa, hace ya varios años, aumentando cada vez más el porcentaje de mujeres que estudian abogacía y que se



reciben de abogadas. Esto no solo no se condice con la representación en las titularidades de cátedra y cargos de gestión de la facultad, que ya hemos analizado, sino que tampoco se condice con la representación de las mujeres en los cargos jerárquicos en la justicia. El mapa de género de la Justicia argentina, elaborado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) muestra que en 2023, si bien más de la mitad (57%) del plantel del sistema de justicia estuvo constituido por mujeres (74.680) y el 61% del funcionariado también lo era, ellas conformaban sólo el 29% de los cargos de ministras/os, procuradoras/es generales y defensoras/es generales⁸⁴⁸. Además, actualmente la CSJN no cuenta con ninguna mujer entre sus miembros, lo cuál no es menor ya que desde hace años el máximo tribunal que debe asegurar la supremacía constitucional, ser el intérprete final de la Constitución y custodiar los derechos en ella expresados, está dictando sentencias y sentando jurisprudencia sin la voz de una mujer.

Tabla 6

Alumnos, Graduados y Docentes de la Facultad de Derecho por sexo

	Total	Varones	Porcentaje	Mujeres	Porcentaje
Alumnos 2022	13.869	4.797	34,6%	9.071	65,4%
Graduados 2022	485	156	32,2%	329	67,8%
Docentes 2022	965	539	55,85%	426	44,14%

Nota. Tabla elaborada con datos obtenidos del Anuario Estadístico de la UNC para el año 2022.

La Dra. Prof. Clérico trabaja en la Universidad de Buenos Aires (UBA) con la hipótesis de que la Facultad de Derecho está marcada por el perfil de docente profesionalista (litigante o empleado/funcionario judicial o funcionario/a de la administración pública⁸⁴⁹), y plantea que es un desafío la incorporación de docentes con el perfil de docente-investigador, perfil que tiende a propiciar la incorporación de la perspectiva de género. Sería interesante analizar cuántos docentes de la facultad de derecho de la UNC son docentes-investigadores y cuántos docentes-profesionalistas, análisis que excede el alcance del presente trabajo.

Luego de ver la desigualdad existente entre la cantidad de hombres y mujeres en posiciones de poder en las instituciones analizadas, se plantea la hipótesis de que esta es una de las causas que contribuyen a la falta de perspectiva de género, o insuficiencia en su implementación.

V. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PLAN DE ESTUDIOS DE LA CARRERA DE ABOGACÍA.

⁸⁴⁸ <https://www.csjn.gov.ar/om/verNoticia?idNoticia=7987> Fecha de consulta: 30 de Septiembre de 2024

⁸⁴⁹ Clérico, M. L. (2020). *El enfoque de género en el derecho constitucional*. Colección de Publicaciones de Resultados de Proyectos de la Secretaría de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Capítulo X pp: 80-98.



El plan de estudios de la carrera de abogacía en la Facultad de Derecho de la UNC, el vetusto “plan 2000”, aprobado en 1999 y vigente desde el comienzo del segundo milenio, contempla una duración de seis años organizados en 45 materias a dictarse en 12 semestres. Las asignaturas obligatorias son 41 y las opcionales son 4. Estas últimas pueden aprobarse acumulando 24 créditos en total, que se obtienen luego de cursar materias de 3 o 6 créditos. Cada materia obligatoria cuenta con 30 clases de dos horas reloj cada una, es decir 60 horas en total, a dictarse en dos clases por semana. Una vez cursadas y aprobadas estas 45 materias, se obtiene el título habilitante de Abogado/a.

Entre las 41 asignaturas obligatorias no hay ninguna que específicamente aborde estudios de género, sin perjuicio que en el próximo apartado abordaremos un estudio específico de los programas de cada asignatura para intentar identificar estos contenidos dentro de las currículas.

En el primer semestre del 2024, se dictó sólo una materia opcional de esta temática:

- **Derecho Penal y Feminismos.** La profesora titular de esta asignatura es la Dra. Aída Tarditti, Profesora Titular de Cátedra A de Derecho Penal I y Vocal del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Las Docentes responsables de esta asignatura son Prof. Natalia Monasterolo (Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la UNC, y docente de Derecho Penal I, también en la UNC), y Prof. Anna Richter (Doctora en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Ludwig-Maximilian Munich/Alemania y de la UNC), docente de Ética y Derecho Penal I en la UNC). La fundamentación de esta asignatura parte de las siguientes aseveraciones: el “derecho tiene género⁸⁵⁰” (con interpretaciones masculinas de normas neutras), y que el “derecho penal es sexista⁸⁵¹”. Desde esta visión, esta materia propone analizar el derecho penal con perspectiva de género o feminista, reconociendo la potencialidad del derecho para deconstruir las categorías jurídicas y las normas existentes, develando las implicancias escondidas, y para formular y aplicar normas que expresen de modo más genuino los valores, intereses, objetivos y modalidades de acción involucrados en cada caso. La perspectiva feminista o de género que enfatiza y analiza los condicionamientos sociales que afectan especialmente a las mujeres, debe ser incluida en la integración y enseñanza del derecho penal como un modo más de contribuir a lograr una igualdad plena de las mujeres. Esta asignatura opcional, además, tiende a impactar positivamente frente a la evidente subinclusión de las mujeres en la academia y en su enseñanza, entendiendo que no alcanza en sí mismo la inserción de más mujeres en la ciencia si se continúan reproduciendo los mismos estereotipos de poder.⁸⁵²

En el segundo semestre del 2024, se dictaron las siguientes opcionales específicas de esta temática:

- **Géneros, Derechos, Sociedad y Familias.** La profesora titular de esta asignatura es la Dra. Prof. Olga Orlandi (Doctora en Derecho UNC, Profesora Titular de Derecho Privado VI (familia y sucesiones) en la UNC, miembro de la Academia Nacional de Derecho). La docente responsable de la asignatura es Andrea Kowalenko (Ab. Especialista de la UNC y profesora

⁸⁵⁰ CHINKIN, C. y otros: “Violencia de género: estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres”, 1a ed. Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2012, p. 11.

⁸⁵¹ LARRAURI, E. “Desigualdades sonoras, silenciosas y olvidadas: género y derecho penal”, en: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, ISSN 1575-8427, N°. 13, 2009 (Ejemplar dedicado a: Desafíos de la igualdad, desafíos a la igualdad / coord. por Alfonso Ruiz Miguel, Andrea Macía Morillo), p. 49.

⁸⁵² Programa de la Asignatura, disponible para consulta en este link

https://derecho.aulavirtual.unc.edu.ar/pluginfile.php/375995/mod_resource/content/1/Programa%20Derecho%20Penal%20y%20Feminismos.pdf



de Derecho Privado VI (familia y sucesiones) en la UNC). La asignatura realiza una introducción al enfoque de género, abordando conceptos de patriarcado, movimiento feminista, género como categoría, desigualdad, masculinidades, la/s familia/s, autonomía personal y división sexual del trabajo; también se aborda la normativa provincial, nacional e internacional y tratados de DDHH; se analizan los Procesos de Familia y como juzgar con perspectiva de género; se estudian las políticas educativas de prevención en violencia de género; se estudia la investigación penal de femicidios/transvesticidios desde las criminologías feministas.

- ***Economía, Género y Movilidad Humana.*** La Prof. Mgter. Perez Scalzi está a cargo de esta asignatura, que dicta en conjunto con la Prof. Dra. María Teresa Piñeiro, y con los/as siguientes docentes invitados: Lic. Maria Guerchunoff, Lic. Martina Aguirre, Lic. Yohana Artico Fenoglio, Lic. Marta Guerrero, Lic. Tomas Paez y Lic. Julieta Caso. Tiene una carga horaria de 30 horas y otorga tres créditos para quienes la cursen⁸⁵³. El objetivo de esta asignatura es ofrecer un amplio panorama sobre la cuestión migratoria como fenómeno económico, reflexionando sobre los distintos aspectos que se entrelazan en el modelo de desarrollo económico en su vínculo con la movilidad humana para mejorar la calidad de vida de las personas independientemente de cual sea su nacionalidad o país de origen. Se busca conocer los principales fundamentos y definiciones que vinculan a la Economía con la migración desde el paradigma de la movilidad humana con enfoque de género.
- ***Litigio Feminista: estrategias jurídicas para la igualdad de género.*** El profesor titular de esta opcional es el Dr. Prof. Andrés Rosetti. La profesora encargada es la Dra. Prof. María Julieta Cena. El fundamento de la presentación de esta asignatura es que vivimos en una sociedad con una desigualdad estructural multicausal, y ante esta situación, la estrategia judicial es una herramienta para abordar y corregir las desigualdades de género arraigadas en las leyes y prácticas jurídicas. Al ofrecer una materia específica dedicada a este tema, la Facultad de Derecho puede contribuir activamente a la formación de abogados/as comprometidos con la igualdad de género y la eliminación de toda forma de discriminación, proporcionándoles un conocimiento actualizado del marco jurídico a partir de la práctica. Se busca que los/as estudiantes desarrollen habilidades como el análisis crítico de la legislación, la argumentación jurídica y la elaboración de estrategias de litigio. Se busca la sensibilización y concientización de la comunidad estudiantil sobre las problemáticas de género.

En otros años se han dictado algunas otras opcionales específicas de esta temática, ya que la oferta académica de opcionales varía semestre a semestre. Es importante aclarar que, a pesar de la existencia de una variada oferta de materias opcionales, que abarca también materias no jurídicas como idiomas o informática, los/as estudiantes solo deben cursar cuatro asignaturas como requisito para recibirse, esto significa que pueden finalizar la carrera sin haber cursado ninguna materia que aborde específicamente las cuestiones de género.

IV. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS PROGRAMAS DE LA CARRERA DE ABOGACÍA

Ya se ha mencionado el obstáculo que implica el no poder conocer la realidad de lo que sucede dentro de cada aula, lo que constituye el currículum informal u oculto. Sin embargo, a pesar de esta limitación, es posible realizar una aproximación a través del análisis del elemento formal que constituyen los programas. Estos instrumentos prescriben los contenidos mínimos a dictar y sugieren bibliografía, es decir que son el resultado de una decisión político-institucional y marcan el límite de

⁸⁵³ Programa de la asignatura, disponible para consulta en este link: https://docs.google.com/document/d/148QSFatUr528NcxgJPwCvgQeeds9nFA/edit?usp=drive_link&oid=117791853883815351056&rtpof=true&sd=true



la subjetividad del docente. El análisis se realiza en base a los programas de cada asignatura publicados en la página web oficial de la Facultad de Derecho UNC⁸⁵⁴.

Por la cantidad de materias y cátedras dentro de cada una de ellas, y por una cuestión de extensión de este trabajo, vamos a realizar el análisis con la siguiente propuesta metodológica: vamos a dividir el análisis de los programas en dos grupos de materias, por un lado aquellas que incorporan contenidos de género en sus currículas, y por otro lado, aquellas materias que no lo hacen.

Dentro del primer grupo encontramos las siguientes materias:

- **Derecho Privado VI- Derecho de las familias. La cátedra B**, cuya titular es la Prof. Dra. Olga Orlandi, establece en los fundamentos de su programa: que el objetivo es estudiar la materia con perspectiva de género y apuntando a la igualdad entre el hombre y la mujer.⁸⁵⁵ Se estudia el concepto del derecho de las familias con perspectiva de género. Se analiza también la violencia doméstica y violencia de género, la legislación y procedimiento vigentes. Se estudian los principios de Derechos Humanos en el matrimonio, la igualdad, no discriminación, autonomía, solidaridad, realizando un análisis desde la perspectiva de género, desde la constitución hasta la disolución del matrimonio y su régimen patrimonial. Se estudia también el derecho sucesorio y las herencias con esta perspectiva. El programa menciona que la igualdad de derechos entre hombre y mujer se encuentra expresamente consagrado respecto a la crianza y educación de los hijos en el artículo 16 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CDN), con el objeto de satisfacer el derecho de todo niño a mantener vínculo con ambos progenitores tras la ruptura de la unión entre los adultos (artículo 9 y 18 de la CDN); además menciona el derecho a fundar una familia y a no ser discriminado en el acceso a ella. Este programa debiera ser tenido como ejemplo: en una rama del derecho en la que se abordan las relaciones de familia y, por ende, se cristalizan muchas de las desigualdades que atraviesan las mujeres e identidades no heteronormativas, es importantísimo poder formar futuros abogados y abogadas que estudien estos temas atravesados por la perspectiva de género. Es un programa pionero en abordar los derechos de las mujeres, las desigualdades en el régimen matrimonial y distribución de las tareas de cuidado, la importancia de la autonomía patrimonial, etc., pero también aborda las distintas formas de constituir una familia, tocando los derechos de las personas con distintas orientaciones sexuales.
- **Sociología jurídica**. La Cátedra A, cuya titular es la Prof. Dra. Eugenia Gómez del Río, establece en su programa una unidad que aborda las desigualdades y el derecho (pobreza, etnias, sexualidades, y género). En la cátedra B y C, cuyos titulares son el Prof. Dr. Juan Marco Vaggione y la Prof. Dra. Alejandra Ciuffolini, su programa establece que se busca comprender lo heterogéneo de las sociedades actuales, incluyendo dimensiones como raza, clase, género, sexualidad, edad (entre otras), y también considerar cómo estas dimensiones se vinculan a la distribución del poder entre grupos y sectores sociales que se materializa en la desigual existencia de derechos y privilegios. La unidad cuatro examina al derecho en referencia a la desigualdad, tiene como propósito complejizar el papel del derecho en un contexto de desigualdades diversas para lo cual resulta necesario situar algunas problemáticas de diversos grupos o colectivos sociales que fácticamente no acceden a las diversas formas de justicia,

⁸⁵⁴ Página web Facultad de Derecho UNC: <https://derecho.unc.edu.ar/programas-carrera-de-abogacia/> Fecha de consulta 31 de octubre de 2024

⁸⁵⁵ Programa de la Cátedra B de Derecho Privado VI:

https://derecho.aulavirtual.unc.edu.ar/pluginfile.php/60891/mod_folder/content/0/2024%20PROGRAMA%20DE%20DERECHO%20PRIVADO%20VI%20Cat.%20B.pdf?forcedownload=1



como pueden ser los casos de comunidades indígenas, originarias y campesinas, las mujeres, en particular, en situaciones de violencia. Los y las trabajadores/as sexuales, casas particulares, los/las migrantes, los/las niños, adolescentes, entre otros. El principal argumento que aquí se presenta es que acceso al derecho pueden tener o tienen las personas en situaciones de exclusión social y económica, en tanto la desigualdad social persistente erosiona la reciprocidad, tanto en lo que atañe a las ventajas mutuas como a la moral, deteriorando de ese modo la integridad del Estado de derecho. Además, cabe destacar que en la bibliografía que establece el programa, hay numerosos trabajos que abordan la desigualdad, la discriminación, la situación de las mujeres, la identidad de género y la perspectiva de género.

- **Historia del Derecho.** En la *cátedra A*, se incorpora, en la unidad cinco, la historia de las mujeres: género, evolución, construcción de su situación jurídica y social desde la invisibilidad a su presencia actual, con una identidad propia.
- **Ética.** Esta materia, en su unidad siete, establece la discusión sobre el aborto: la justificación moral del aborto y la justificación moral de la penalización del aborto. Los argumentos a favor y en contra del aborto. La distinción entre los efectos queridos y los efectos previstos pero no queridos. La conexión entre el caso del aborto, el derecho a la vida del feto y los derechos de la mujer. Se establece también, como un punto del programa, la discusión sobre la igualdad real de oportunidades.
- **Derecho Internacional Privado, Cátedra A.** En la Unidad 12, de derecho internacional de las familias, se incorpora la problemática de género: la perspectiva general en el derecho de las familias, estereotipos y prejuicios actuales.

Dentro del segundo grupo de materias encontramos:

- En primer año están las asignaturas: **Introducción al Derecho, Derecho Romano, Problemas del Conocimiento y formas del razonamiento jurídico**, en ninguno de estos programas se incluye contenidos de género o feminismo. En la asignatura **Derecho Penal I**, en la Cátedra A no se hace ninguna mención a contenidos de género o feminismo; en la Cátedra B se incorpora dentro de la bolilla que trata las causas de justificación en el supuesto de legítima defensa se hace mención a la violencia de género, como única mención a la misma; en la cátedra C, en la bolilla que refiere a límites al *ius puniendi*, se aborda la función complementaria del Derecho Convencional surgido de los tratados con jerarquía constitucional (discriminación, violencia de género, tortura, menores de edad y discapacitados, etc.). En **Derecho Constitucional**, en las tres cátedras, más allá de las diferencias en sus programas, se estudian las declaraciones, derechos y garantías, y dentro de ellas los distintos conceptos de igualdad (formal, material, real o de oportunidades, igualdad como no discriminación o como no sometimiento) y jurisprudencia específica, análisis de casos, acciones positivas, el cupo femenino en las candidaturas. Por último, en primer año se cursa **Derecho Privado I**: en la Cátedra A no se hace ninguna mención a contenidos de género; en las Cátedras B, C y D, al abordarse el concepto Identidad, se menciona específicamente la identidad de género y la ley 26.743.
- En segundo año se cursan las asignaturas: **Derecho Penal II**, en esta materia hay dos cátedras que comparten un mismo programa. En la Unidad 3 se abordan los delitos contra la vida humana dependiente, es decir el aborto. Sin embargo no se hace mención a la perspectiva de género al abordar este tema, más allá de que seguramente en las clases se pueda debatirse al respecto. En **Derecho Privado II - Obligaciones**, y en **Teoría General del Proceso**, ningún programa de cátedra menciona contenidos de género. **Derecho Procesal Penal**, ningún programa de cátedra menciona contenidos de género, aunque se aborda la igualdad ante los tri-



- bunales como una garantía constitucional. En ***Derecho Privado III - Contratos*** y en ***Derecho Público Provincial Municipal***, ningún programa de cátedra menciona contenidos de género.
- En tercer año se cursan las siguientes asignaturas: en ***Derecho Privado IV - Sociedades, Derecho Procesal Civil y Comercial, Derecho Administrativo, Derecho Privado V- Reales, Derecho Procesal Administrativo*** y en ***Derecho Procesal Constitucional***, ningún programa de cátedra menciona contenidos de género. En ***Derecho del Trabajo y la Seguridad Social***, en el programa de ambas cátedras, se aborda el régimen legal general del trabajo de mujeres.
 - En cuarto año se cursan las siguientes asignaturas: ***Derecho Privado VI - Familia***, en el programa de la cátedra A solo se hace mención a la igualdad entre los cónyuges en el matrimonio. En el programa de la cátedra B si se incorpora la perspectiva de género y fue analizado dentro del primer grupo de asignaturas. ***Derecho Político***, solamente en el programa de una de las tres cátedras, en el de la cátedra B, se menciona el cupo femenino en los sistemas electorales, pero ninguna mención a la perspectiva de género. ***Derecho Privado VII - Daños***, en este programa se estudia la responsabilidad por actos discriminatorios. ***Derecho Privado VIII - Bancario***, ningún programa de cátedra menciona contenidos de género. ***Economía Política***, en la cátedra B se aborda el problema de la pobreza y la inequidad en la distribución de recursos. ***Filosofía del Derecho***, ningún programa de cátedra menciona contenidos de género.
 - En quinto año se cursan las siguientes asignaturas: ***Derecho Concursal y de Quiebras, Historia del Derecho, Teoría del Conflicto y Derecho Internacional Público***, en ninguna de ellas se mencionan contenidos de género.
 - En sexto año se cursa: ***Derecho Internacional Privado***, la cátedra A no menciona ningún contenido de género. ***Derecho Tributario***, no se mencionan contenidos de género. ***Derecho de la Navegación, transporte y comunicaciones***, no se mencionan contenidos de género. ***Derecho de los recursos naturales y ambiental***, no se mencionan contenidos de género.

Reiterando las advertencias realizadas con anterioridad, no podemos saber si lo plasmado en el programa se corresponde con la realidad áulica. En muchas asignaturas, si bien no hay contenidos establecidos expresamente sobre la perspectiva de género, entendemos que hay elementos suficientes para que en la práctica docente se incorpore en el dictado de la materia, si hubiera voluntad de la Cátedra. Puede suceder que un/a docente elija incorporar la perspectiva de género en el dictado de su asignatura, a pesar de no estar contemplado específicamente en el programa.

VII. PROPUESTAS METODOLÓGICAS.

En cuanto a las propuestas metodológicas, se estima que es conveniente empezar a trabajar la reforma del plan de estudios de la Facultad de Derecho, que debiera incorporar y actualizar numerosos contenidos. Es fundamental que se diseñe un nuevo plan teniendo a la perspectiva de género como principio rector, que guíe integralmente la formación de los y las futuros/as abogados/as. Además, se debería trabajar en cada Departamento y Cátedra en la actualización y diseño de programas de cátedra, que incorporen la perspectiva de género de manera integral y como principio jurídico. En el corto plazo, se puede recomendar la formación de los equipos docentes de esas cátedras, para que asimilen esta perspectiva en el currículum oculto, es decir en la práctica. Como ejercicio para las clases, puede ser muy fructífero el análisis de fallos, como por ejemplo en Derecho Constitucional, el fallo F.A.L. de la CSJN, ya que se puede obtener una instancia de participación de los/as estudiantes y formación integral, así como también comprender la perspectiva desde lo fáctico. La integración de bibliografía complementaria de pensadoras feministas es de vital importancia para la formación con perspectiva de género. Asimismo sería interesante barajar la posibilidad de que desde cada Departamento se fomente el dictado de más materias opcionales sobre la perspectiva de género desde el derecho.



La UNC, como ya se mencionara, a través de la Resolución del HCS N° 208/2019, adhirió a la “Ley Micaela”, que establece la capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres e identidades no heteronormativas para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías. Esta Ley se instrumentó en la Universidad a través de un curso virtual y un ciclo de conferencias. Aun cuando esto es un inicio, es importante establecer material e instancias de formación específicamente para docentes de la Facultad de Derecho, pensadas desde el abordaje jurídico de la temática. Además, como ya se mencionó también, en 2024 se aprobó la ampliación del alcance de esta resolución a estudiantes de grado y pregrado, lo cuál es importantísimo porque ante la falta de curricularización de la cuestión de género, al menos se incorpora en cada trayectoria académica un núcleo de formación específica en esta temática.

VIII. REFLEXIONES Y CONSIDERACIONES FINALES;

De acuerdo a la distribución de alumnos por sexo expresada con anterioridad, podemos formular la siguiente hipótesis: debido a que el porcentaje de alumnas mujeres es actualmente mayor al 65% y con tendencia creciente, podemos proyectar que en el futuro habrá más mujeres abogadas y por ende más mujeres enseñando Derecho y ocupando cargos jerárquicos en la Facultad y en la Universidad. Aunque este panorama es esperanzador, no alcanza con que se incorporen más mujeres, sino que hace falta que se abran las puertas del mundo académico a otros miembros de grupos minoritarios tradicionalmente discriminados, como por ejemplo el colectivo LGBTQ+. Tampoco alcanza con esperar de brazos cruzados a que se renueve generacionalmente el estamento docente, sino que es necesario educar a quienes están actualmente enseñando, para que puedan incorporar la perspectiva de género. Además, si bien es realmente importante que las mujeres y disidencias ocupen y habiten espacios de construcción de conocimiento, no es solo una cuestión de añadir mujeres y abrirles las puertas del mundo de la academia, sino que desde esos lugares puedan repensar y rediscutir, con perspectiva feminista, los estereotipos de poder machista y no replicarlos.

Podemos concluir, del análisis de la situación en la Facultad de Derecho de la UNC, que estamos muy lejos de poder anexar la perspectiva de género como principio jurídico que guíe la formación de los/as futuros/as abogados/as. Sin embargo, entendemos que este es un momento muy propicio para los cambios, ya que hay muchos docentes y estudiantes dispuestos a luchar por ellos. A su vez, las posibilidades de la implementación de esta perspectiva son infinitas y ameritan un serio debate institucional. Esta incorporación es de vital importancia por el motivo de que la formación de futuros/as abogados/as tiene una vinculación directa con la calidad de operadores jurídicos del futuro y su rol para acentuar la desigualdad o para llevar adelante la agenda de género.

Por último y, a riesgo de sonar pesimista, no querría que se interprete que alcanza con solo incorporar, en los programas y/o plan de estudios, asignaturas y contenidos de género para tener una formación con perspectiva de género. Si bien, las reformas de planes de estudio/programas son una poderosa herramienta, no bastan por sí mismas si no vienen acompañados de una decisión, política y cultural, de implementarlos. No podemos pretender que lo que sucede en los papeles, escrito en las normas, automáticamente se traduzca a la realidad. Si pensáramos eso, estaríamos cometiendo un típico error de Argentina y Latinoamérica: que tienen constituciones pomposas, llenas de declaraciones de derechos que luego no se condicen con la desigualdad imperante en la realidad socio-política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

Agostini, A. y Schiavi, N. (2017). *Informe: La presencia de las mujeres en la Universidad y su participación política en órganos de gestión y representación*. Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Córdoba.



- Anuario Estadístico 2022. Área de Estadística e Indicadores Institucionales (AEsII) de la UNC. Responsable: Smrekar, Marcelo.
- Bergallo, P. y Moreno, A. (2017), coordinadoras. Hacia políticas judiciales de género. Buenos Aires, Jusbaire, primera edición, pp. 45-48.
- Chinkin, C. y otros (2012). “Violencia de género: estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres”, 1a ed. Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, p. 11.
- Clérico, M. L. (2020). *El enfoque de género en el derecho constitucional*. Colección de Publicaciones de Resultados de Proyectos de la Secretaría de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; Capítulo X pp: 80-98.
- Larrauri, E. (2009). “Desigualdades sonoras, silenciosas y olvidadas: género y derecho penal”, en: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, ISSN 1575-8427, N°. 13, 2009 (Ejemplar dedicado a: Desafíos de la igualdad, desafíos a la igualdad / coord. por Alfonso Ruiz Miguel, Andrea Macía Morillo), p. 49.
- Medina, S. (2024). *Mujeres en la Corte. Una obligación legal y convencional*. Conferencia pronunciada en la Academia de Ciencias Forenses de la República Argentina, el 12 de Junio de 2024.
- Melado Lirola, A. I. (2013). *La integración de la perspectiva de género en la asignatura derecho constitucional: una cuestión metodológica*. Revista Docencia y Derecho, N° 6, año 2013, Publicada por la facultad de Derecho y CC. EE. y Empresariales de la Universidad de Córdoba (España).
- Ronconi, L. y Vita, L. (2012). El principio de Igualdad en la enseñanza del Derecho Constitucional. Ed. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Academia, Revista sobre la enseñanza del derecho, año:10, Número: 19, 2012, pp: 31-62.
- Ronconi, L. y Vita, L. (2013). *Concepciones de igualdad y operadores jurídicos: la incorporación de la perspectiva de género en la formación de jueces*. Ed. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Academia. Revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires. ISSN: 1667-4154
- Saldaña, M. N. (2010). *Los Estudios de Género en los Grados en Derecho: Propuestas para un diseño curricular de la enseñanza del Derecho Constitucional con perspectiva de género en el Espacio Europeo de Educación Superior*. Revista de Educación y Derecho, Número 3, año 2010.



Participación femenina en los Concejos Deliberantes de los municipios de primera categoría de la Provincia del Chaco desde el retorno de la democracia al dictado de la ley de Cupo Femenino.

Marcos Walter Medina

Departamento de Comunicación Social. Facultad de Humanidades. Universidad Nacional del Nordeste.

mrcsmedin@gmail.com

Claudia Liliana Diaz

Facultad de Derecho. Universidad Nacional del Nordeste.

claulidiaz@hotmail.com

Resumen

El propósito de esta comunicación es analizar a partir del estudio de la conformación de las élites políticas locales la participación femenina en los concejos deliberantes de las distintas ciudades del Chaco desde 1983 al establecimiento de la ley provincial de cupo femenino en 1993.

Se centra en otra forma de aproximación a lo local; se estudia a los gobernantes locales en tanto que integrantes de las élites políticas, partiendo de la idea que la existencia de una escena política local, con recursos de poder y de legitimación propios, consolida un específico personal político y administrativo y configura un marco de actuación y desarrollo de las fuerzas políticas, a la vez relativamente independiente de y relevante para el conjunto del Sistema.

Se propone identificar a partir de los datos plasmados en las actas de inscripción de candidatos y en las actas de proclamación de candidatos electos los consejos deliberantes donde hubo mujeres electas en las elecciones municipales de 1983, 1985, 1987, 1989, y 1991. Posteriormente se sistematizará la información sobre la composición de los concejos deliberantes y el porcentaje de mujeres que lo integraron. Por último, se determinará en qué partido o alianza política tuvieron mayor presencia, cuantas fueron reelectas y la permanencia en los curules municipales.

Se busca explorar las aristas de un sistema de elección indirecta del poder ejecutivo local, y cultura política de las agrupaciones partidarias en los primeros años de la democracia

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Las Mujeres y la participación en Política

El derrotero de las mujeres en el ámbito político ha tenido avances y dilaciones. Como en otros espacios, la legislación a favor de los derechos políticos y la igualdad de oportunidades y condiciones para el acceso a los cargos es de singular importancia, pero al menos hasta el momento no ha sido garantía plena de ese ejercicio.



En el mundo occidental, desde la Revolución Francesa a nuestros días se han sucedido ampliaciones de ciudadanía; la “Declaración de los derechos del hombre y el ciudadano”, implicaba el reconocimiento de derechos y igualdad, pero el término hombre no se entendía como inclusivo de varones y mujeres. A pesar de las palabras de Condorcet, defensor del derecho al sufragio femenino, “O ningún individuo de la especie humana tiene derecho, o todos tienen los mismos”, las mujeres solo encontraron su lugar en el derecho civil y allí como “esposas” (Bataille y Gaspard, 1999, p. 31). Pero, paulatinamente, se les comenzaron a reconocer derechos; según los mismos autores, en un principio fue más en pro de los intereses de la nación que por el lugar que se debía a la mujer.

Los movimientos sufragistas femeninos se fueron fortaleciendo y paulatinamente se reconocieron derechos políticos a las mujeres: inicialmente, el derecho a elegir y ser elegidas y, con mayor fuerza desde la década de 1970, coincidiendo con la democratización del acceso a la educación (y a niveles educativos superiores), reclamando por igualdad plena.

Así, se comenzaron a sancionar leyes de voto femenino, de cupo y de paridad de género, acciones positivas basadas en la necesidad de superar la igualdad formal y avanzar en una igualdad real de oportunidades y trato. Esto implica reconocer las desigualdades sociales que surgen de los tradicionales roles de género, el inequitativo reparto de responsabilidades domésticas, la consideración de los asuntos públicos como propios de lo masculino. En palabras de E. Carrió, estos mecanismos de acción positiva se fundan en la justicia distributiva que “exige que la distribución de bienes y recursos esté guiada por...derechos, méritos, contribuciones y necesidades” (Bataille y Gaspard, 1999, p. 11). Además, su utilidad social consiste en enriquecer el debate público y los procesos políticos, desarrollar otros modelos de roles y destruir estereotipos y reconocer la diversidad (Bataille y Gaspard, 1999).

En nuestro país, las mujeres protagonizaron hechos destacados durante toda la historia. Baste mencionar a Isabel de Guevara, María Antonia de la Paz y Figueroa, Martina Céspedes, Manuela Pedraza, Juana Azurduy, la recientemente reconocida María Remedios del Valle y muchas otras anónimas.

A pesar de los diversos hechos protagonizados por estas mujeres, sus derechos eran mínimos en el ámbito familiar, incluyendo su posibilidad de tomar decisiones y capacidad hereditaria, y mucho menores en lo público. El acceso a la educación era nulo o limitado y sólo para las clases altas, aun cuando Manuel Belgrano -finales del siglo XVIII-, ya había escrito sobre la necesidad de la misma para las mujeres por ser ellas quienes educaban a los futuros ciudadanos (Díaz y Burgos, 2017).

Sin embargo, la mujer no se conforma con ser mera espectadora de los acontecimientos políticos, y “cada vez que la situación es propicia, ella (...la mujer...) deja de ser protagonista de un mito falsamente poético para convertirse simplemente en un ser humano” (Sosa de Newton, 1967, p. 133).

Por ello, ya entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, encontramos los nombres de Cecilia Grierson (primera mujer en ingresar a la Universidad y recibirse de médica en 1882), Alicia Moreau de Justo (también médica y activa miembro del Partido Socialista y de las fundadoras de la Unión Feminista Nacional en el año 1918), Alfonsina Storni y María Luisa Lanteri. El reclamo por los derechos políticos se incrementa apoyadas por legisladores como Luis María Drago, Alfredo Palacios y la defensa de la participación republicana de la mujer escrita por Estanislao Zeballos. Entre quienes se oponían a la equiparación de derechos podemos mencionar a Osvaldo Magnasco y Leopoldo Lugones.



En 1911, para la elección de legisladores de ese año, Buenos Aires convocó a la inscripción en los padrones. Se establecía que podían hacerlo los ciudadanos mayores de 22 años, residentes en el municipio, con ingresos provenientes de comercio, industria o profesión liberal, y acreditaran pagar impuestos. Nada mencionaba respecto al sexo y de ello se percató la médica Julieta Lanteri.

Habilitada por la justicia, Lanteri se inscribió en la parroquia de su domicilio, San Juan Evangelista de La Boca, y el día de las elecciones, el 26 de noviembre de 1911, sufragó. Fue el primer sufragio de una mujer en el país y en Sudamérica. La noticia salió en los principales diarios del país. Poco después se sancionó una norma prohibiendo el voto de las mujeres, justificando el hecho en que el empadronamiento era propio del enrolamiento en el registro para el servicio militar. No se le permitió enrolarse.

La misma Lanteri se postuló en 1919 para ocupar una banca en la Cámara de Diputados de la Nación y alegó ante la junta electoral: «la Constitución Nacional emplea la designación genérica de ciudadano sin excluir a las personas de mi sexo, no exigiendo nada más que condiciones de residencia, edad y honorabilidad, dentro de las cuales me encuentro, concordando con ello la ley electoral, que no cita a la mujer en ninguna de sus excepciones». La junta accedió a su reclamo y Lanteri compitió por una banca en el Congreso como diputada, convirtiéndose así en la primera mujer candidata en la Argentina. En su plataforma prometió luchar por sancionar una licencia por maternidad, prohibir la venta de alcohol, otorgar un subsidio por hijo, divorcio absoluto, abolir la pena de muerte y establecer la igualdad entre hijos legítimos e hijos ilegítimos. Obtuvo 1730 votos de los 154.302. Todos los votantes eran hombres (Díaz y Burgos, 2017).

Llegamos así a los tres hitos legislativos de la presencia de la mujer en el ámbito político argentino de los últimos setenta años reconoce: la ley n° 13.010/47, del voto femenino, la n° 24.012/91 de “cupos femeninos” y la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política (n° 27.417/17). Las dos últimas establecen la obligatoriedad de intercalar mujeres y varones en las listas para elecciones legislativas nacionales (33% de mujeres en la primera, 50% en la última) y produjeron un notorio crecimiento de participación femenina en las Cámaras.

Tras la sanción de la ley n°13.010, el peronismo otorgó un 33% de las listas del partido a la participación femenina, dando a la llamada femenina la misma representación que a las ramas sindical y política. Paradójicamente, aun cuando esto parecía representar el éxito de lo que reclamaron durante décadas, las mujeres feministas, pioneras sufragistas, se opusieron a la ley interpretando que se sancionó para consagrar de antemano el triunfo del partido oficialista en la próxima elección. Su lema fue “Ahora no queremos votar” (Díaz y Burgos, 2017).

El empadronamiento, tarea que realizaron censistas designados por el gobierno, reveló que en el país habitaban más mujeres que hombres. El peronismo impulsó fuertes campañas de formación y de afiliación a sus filas y algunos partidos como el Radical, el Comunista y el Socialista, opuestos al gobierno, y que contaban con secretarías femeninas, las fueron integrando plenamente.

El 11 de noviembre de 1951 la mujer votó en elecciones nacionales por primera vez en la historia argentina. Fueron elecciones presidenciales y también se eligió a senadores, diputados y delegados de los territorios nacionales para integrar el Congreso de la Nación. El porcentaje del padrón de votantes femeninas que asistió fue de 90,28 %; de ellas el 63,9% apoyó la fórmula Perón-Quirano y el 30,8% a Balbín- Frondizi.

Tras esa primera elección, ocuparon bancas en el Congreso veintinueve mujeres: seis en la Cámara de



Senadores y veintitrés en la de Diputados, entre ellas las representantes de la Provincia de Corrientes, Judith E. Acuña y Angélica E. Dacunda, diputadas nacionales período 1952-1955, y Elena Di Girolamo, senadora nacional por el mismo período. Todas ellas integraban el Partido Justicialista (Consejo Nacional de Mujer, 1997, p. 25).

Luego de una etapa de conquistas y avances, en el último cuarto del siglo XX, la dictadura iniciada en marzo de 1976 cortó la participación política del pueblo. Al volver la democracia en 1983, con la Presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, la mujer retomó espacios ocupando cargos en sindicatos, organizaciones comunitarias y del tercer sector. Algunas se unieron a equipos de trabajo para la elaboración de plataformas y programas partidarios. Sin embargo, fueron pocas las que ocuparon cargos en puestos de decisión; el “techo de cristal” persistía.

En el período 1983- 1991, previo a la sanción de la ley n° 24.012, la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados sólo alcanzaba un 4% aproximadamente. Se presentaron diversos proyectos con el objetivo de lograr una mayor participación de las mujeres y se realizaron Encuentros Nacionales. Finalmente, fue sancionada la ley de cupos, “una medida de acción positiva que tiende a compensar la inequidad de género en ámbitos públicos, promoviendo la representación política de la mujer” (Consejo Nacional de Mujer, 2007, p. 12).

En marzo de 1993 se reglamentó la ley. Luego de la aprobación era necesario ubicar a las mujeres en las listas. La inserción de la mujer debía ser hasta que se cubriera el porcentaje mínimo que establecido por la ley debiendo ser una mujer cada dos hombres. En los casos en que se renovaran dos cargos la mínima se elevaba a 50%, debiendo ser uno de los candidatos mujer. Según María José Lubertino, la ley

les permitió tomar conciencia de su pertenencia al género femenino más allá de sus ideologías o ideales políticos diferentes, lo que les sirvió para detectar cómo eran discriminadas y las llevó a profundizar el análisis de sus causas (...) las hizo detectar su ausencia en los verdaderos lugares de toma de decisiones, no sólo cuantitativamente sino cualitativamente, les fue cambiando el lenguaje, el contenido del discurso y las inició en nuevas prácticas (Consejo Nacional de la Mujer, 1994, p. 30).

Tras la sanción de las leyes de 1991 y 2017, las provincias incorporaron normativas para sus propias legislaturas. En la región del nordeste argentino, la paridad de género fue incorporada en las distintas provincias. Chaco sancionó por unanimidad la ley n° 2.923 que establece la paridad de género en las listas partidarias de candidatos a legisladores, concejales/as y convencionales constituyentes de la provincia, en el año 2018. La nueva norma recoge distintas iniciativas que desde 2001 habían sido impulsadas por diputadas de varios bloques parlamentarios. Misiones cuenta con legislación similar desde 2018 y Formosa desde 2019. En Corrientes rigió desde 1992 la ley n°4.673 de cupo femenino, que establecía un 30% mínimo de participación de mujeres en la Legislatura provincial, y se sancionó la ley n°6.612 de paridad de género en el año 2022.

En un país federal como el nuestro, debemos también considerar las diferencias entre las jurisdicciones al momento de integrar las listas y, por ende, el acceso a los cargos. En ello influyen aspectos político-partidistas y culturales, a lo que se agrega la distribución por el sistema electoral. En las elecciones de 2023, se observa disparidad en la proporción de mujeres que acceden al poder legislativo nacional. Córdoba incorporó cinco diputadas sobre nueve bancas disponibles, y CABA incorporó seis diputadas sobre doce bancas. Contrariamente, la proporción de mujeres electas sobre bancas disponibles en las provincias del nordeste fue de una sobre tres en Formosa, una sobre cuatro en Misiones y Corrientes, y ninguna mujer electa sobre tres bancas disponibles en Chaco.



Aún con las condiciones y porcentajes que hemos mencionado, la presencia femenina es mayor en lo legislativo, siendo el más inclusivo de los poderes del Estado. Como ya se dijo, desde las primeras elecciones nacionales con la ley n°13.010 de voto femenino, el número de mujeres fue incrementándose en ambas Cámaras del Congreso Nacional. Muchas son las mujeres que ocuparon bancas desempeñando roles destacados, mientras muchas otras no han sido tan activas.

Por otra parte, tras la sanción de la ley n°13.010 y el acceso pleno a los derechos políticos, aquellas mujeres que ya participan en este y otros ámbitos tuvieron la posibilidad de acceder a cargos electivos, aún con fuertes y constantes limitaciones, no todas ellas derivadas ni resueltas -como vimos en los datos expuestos tras la sanción de las leyes n°24.012 y n°27.417- por la legislación. En tal sentido, M. Navarro narra que en 1958 algunos partidos políticos ubicaron a las candidatas de sus listas en lugares que harían virtualmente imposible su acceso a cargos (Bataille y Gaspard, 1999, p. 23).

Asimismo, a pesar de estos importantes avances referidos, el ya mencionado “techo de cristal” subsiste. Esto se observa con mayor énfasis en los poderes ejecutivos y judiciales, tanto a nivel nacional como en las provincias y municipios. Lo mismo ocurre en cargos directivos y gerenciales de organismos estatales autónomos y empresas privadas. A medida que se desciende en los organigramas, el número mujeres ocupando puestos se incrementa, y la desigualdad alcanza manifestaciones en la remuneración y el reconocimiento de idoneidades.

En lo que refiere al nordeste argentino, cabe recordar que al sancionarse la ley de voto femenino solo Corrientes revestía el carácter de provincia. En el mismo año 1951 se provincializaron los territorios nacionales actualmente conocidos como Chaco, Formosa y Misiones. Es por ello, que mientras la primera tiene representación femenina en las elecciones de 1952, las restantes accederían a cargos provinciales o nacionales en los años siguientes (en el caso de Misiones, en 1955, poco antes del golpe de Estado).

En los períodos democráticos de los años siguientes, se mantuvo la participación femenina, aunque en valores siempre muy bajos. Recordemos aquí lo ya dicho respecto al 4% de diputadas nacionales en el período 1983-1991. Ello no obstó para que se observaran casos destacados, no ya solo en el ámbito legislativo sino también ejecutivos provinciales y en otras áreas. En el caso de Corrientes mencionaremos a la Dra. Ana María Pando, representando al Pacto Autonomista-Liberal. Intendente de la ciudad capital en período 1987-1989 y Nora Nazar, del Partido Nuevo, quien ocupó el cargo entre 2001 y 2005. En la ciudad de Resistencia, la Cra. Elda Pértile fue intendente de Resistencia entre 1991 y 1995, por el partido Acción Chaqueña, y Aída Ayala de la Unión Cívica Radical detentó el mismo cargo en los períodos 2003-2007, 2007-2011 y 2011-2015. Todas ellas han ocupado además cargos legislativos provinciales y/o nacionales.

Resulta a considerar que estas mujeres hayan accedido a cargos electivos en provincias alejadas del “poder central” y de las grandes ciudades. Aparecen, entonces, aspectos “locales” a analizar, y observar su repitencia o no en otras comunidades.

Paralelamente, en diversas jurisdicciones y poderes encontramos mujeres cuyos esposos ocuparon u ocupan importantes cargos públicos y, en algunos casos, ellos u otro familiar cercano las antecedieron o sucedieron en el cargo. Esto actúa como un factor que puede entenderse de facilismo o nepotismo, pero a la vez va en detrimento del reconocimiento de posibles capacidades o idoneidad individuales.



Los casos mencionados, como el de quienes han accedido a bancas en las distintas jurisdicciones desde el año 1952, lo han hecho aún reconociendo las dificultades de las mujeres para participar en política. De entrevistas publicadas en diversos medios y también en trabajos académicos (Díaz y Burgos, 2017), aún quienes accedieron a cargos señalan esos conflictos para “hacer política”.

Las entrevistadas mencionan entre dichas dificultades los prejuicios y mandatos sociales, la “necesidad” de postergación en la formación de pareja o en la maternidad o el equilibrio entre la vida familiar y el trabajo. Se hace alusión también a dificultades de horario (“largas noches de discusión y viajes”) y a la identificación de las obligaciones “domésticas” con lo femenino y la reserva de lo “público” para los hombres. En general, las entrevistadas manifiestan que “sólo con apoyo de la familia es factible avanzar en esta actividad”. Paralelamente, indican que “no (debemos) parecemos a modelos masculinos” y se coincide en que la presencia de la mujer aporta incluyendo en la agenda parlamentaria temas asociados al género femenino (Díaz y Burgos, 2017).

Se registran situaciones en que las mujeres son vistas por sus partidos como más comprometidas y sacrificadas a la vez que sacrificables y, por lo tanto, su inclusión en las listas es percibida como mero cumplimiento de las formas y requisitos de ley. Como manifestara A.M. Pando: “me pidieron que preste el nombre porque era una candidatura para perder. Les dije que aceptaba, pero que iba a ganar las elecciones y así fue. En la campaña fuimos los primeros en ir casa por casa ” (Lescano, 2022, p. 1).

Estos señalamientos aparecen como “universales” al momento de participar. Bataille y Gaspard (1999) mencionan respuestas tales como “las mujeres tienen menos tiempo que perder en reuniones” (p. 186) (siendo lo positivo que hacen que las reuniones sean más concretas), “la política me parecía algo muy duro” (p. 155), “visité casa por casa” (p. 182) (similar al recuerdo mencionado por A. M. Pando). Por último, respecto a la idea de participar en cuestiones locales, “no me pronunciaba por tomar otras responsabilidades que las municipales” (p. 174). Esto último lleva a considerar las causas y efectos de ese compromiso con lo local.

En los últimos años se ha producido importantes contribuciones sobre los efectos de la leyes de cupo femenino y de paridad en los concejos deliberantes de los municipios argentinos, como por ejemplo, Caminotti, Page y Zárata (2019); Santilli (2022) para la provincia de Buenos Aires ; Bergman y Cattaneo(2021) para el caso de la Provincia de Tucumán; Mazzola (2017) para la ciudad de Rosario pero existen pocos trabajos que abarquen el periodo ilustrado en esta ponencia⁸⁵⁶.

Chaco, Aspectos Institucionales y elites locales.

Los estudios sobre la consolidación democrática en nivel local en Argentina han tenido un desarrollo modesto. Los análisis se han centrado más en estudios más generalistas a nivel nacional, y en los últimos años, estudios sobre sistemas políticos provinciales, quizá marcado por fuerte centralismo imperante y tal vez por rol preponderante de un presidencialismo exacerbado en un sistema político frágil.

Esta comunicación se centra en otra forma de aproximación a lo local; siguiendo a Baras(1999) se estudia a los gobernantes locales en tanto que integrantes de las élites políticas, partiendo de la idea que la existencia de una escena política local, con recursos de poder y de legitimación propios, consolida un específico personal político y administrativo y configura un marco de actuación y desarrollo de las fuerzas políticas, a la vez relativamente independiente de y relevante para el

⁸⁵⁶ Encontramos algunas excepciones en los trabajos de Ruiz Lizman (2016) Caminotti, Rotman y Vareto (2011)



conjunto del Sistema. Como sostiene Baras las características adoptadas por las élites políticas y por los partidos en el plano local, en los momentos iniciales del sistema político democrático, van a condicionar (es decir, van a constituir a la vez recursos y dificultades), por lo menos parcialmente, el futuro de las élites políticas y del sistema general de partidos

En 1983, en el retorno a la democracia, regía la constitución de 1957, y esta sentaba las bases del derecho electoral provincial. En Materia municipal, se establecía que los intendentes eran electos indirectamente y duraban 2 años en sus funciones pudiendo ser reelectos. La elección indirecta, implicaba que los ciudadanos elegían listas completas cerradas y bloqueadas de concejales, cuyo número variaba de acuerdo a la categoría de municipio. Los concejales que resultaban electos, se reunían y votaban nominalmente entre ellos y quien resultaba ganador, ejercía la función de presidente del Concejo Municipal, figura que se asimilaba al cargo de intendente. Con un criterio poblacional la Constitución clasificaba los municipios como de primera categoría con un concejo municipal de 9 integrantes, de segunda categoría con siete integrantes y Comisiones de Fomentos con cinco integrantes⁸⁵⁷.

Metodología

Este trabajo se encuadra en una investigación mayor sobre el sistema político de la Provincia del Chaco en los cuarenta años de democracia desde tres dimensiones de análisis; los cambios institucionales, los resultados electorales y los comportamientos de los actores políticos.

. En este marco, este trabajo inicial es de corte descriptivo y busca ofrecer algunas interpretaciones sobre la participación de las mujeres en el sistema político de la provincia del Chaco.

El lapso de tiempo de la investigación, comprende el periodo de tiempo 1983-1991, última elección sin la aplicación de la Ley de Cupo Femenino en la Provincia del Chaco. Para avanzar en el análisis se confeccionaron distintas bases de datos actualizadas a lo largo del tiempo, que permitan un seguimiento regular de los múltiples niveles de estructuración de la elite política. Para esta comunicación se utilizó el banco de datos de concejales electos elaborado a partir de las actas de proclamación de candidatos electos publicadas por el Tribunal Electoral de la Provincia de Chaco (TEPC) y se identificaron de manera manual los escaños ocupados por mujeres a lo largo de las elecciones analizadas.

Finalmente se clasificaron los resultados por tipos de municipios para relevar la implantación territorial de la representación femenina y la capacidad de formar o influir en la formación del gobierno municipal.

Resultados

A) Presencia de Mujeres en los Consejos Municipales.

Tabla 1 Presencia de mujeres en Concejos Municipales. Total Provincial

<i>Elección</i>	<i>Integrado por Mujeres</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Solo varones</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total de Municipios</i>
1983	29	45,3	35	54,7	64

⁸⁵⁷ Primera categoría mayores a 10000 habitantes, segunda categoría mayores a 2500 habitantes y las Comisiones de Fomentos con más de 500 habitantes.



1985	33	51,5	31	48,5	64
1987	30	46,8	34	53,2	64
1989	32	49,2	33	50,8	65
1991	29	44,6	36	55,4	65

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos publicados por el TEPC
<https://www.electoralchaco.gov.ar/index.php/elecciones/1983-1991>

Tabla 2 Presencia de Mujeres en Concejos Municipales. Municipios de Primera Categoría

<i>Elección</i>	<i>Integrado por Mujeres</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Solo Varones</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total de Municipios</i>
1983	5	62,5	3	37,5	8
1985	6	75	2	25	8
1987	5	62,5	3	37,5	8
1989	5	62,5	3	37,5	8
1991	4	50	4	50	8

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos publicados por el TEPC
<https://www.electoralchaco.gov.ar/index.php/elecciones/1983-1991>

B) Relación de cargos por géneros.

Considerando el periodo total de las cinco elecciones podemos contabilizar un total de 2010 bancas en los concejos municipales, de ellas ciento noventa y siete fueron ocupadas por mujeres, (9,80%) y mil novecientos trece por varones. (90,20%).

De acuerdo a la tabla cinco podemos observar que la relación de cargos ocupados por mujeres llega a un techo de 11%, en la elección del 1985 y un piso del 8,6% en la elección de 1991.

Tabla 3 Distribución de Cargos por Género por elecciones.

<i>Elección</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Varones</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Total</i>
1983	40	10	360	90	400



1985	45	11	355	89	400
1987	39	9,75	361	90,25	400
1989	38	9,3	367	90,7	405
1991	35	8,6	370	91,4	405
Total	197	9,80	1813	90,20	2010

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos publicados por el TEPC
<https://www.electoralchaco.gov.ar/index.php/elecciones/1983-1991>

Si consideramos la distribución de cargos por y categoría de municipios en el periodo estudiado, las mujeres obtuvieron el 8,8% de los cargos en disputa en los municipios de primera categoría; el 8,4% en los de segunda categoría y el 11,6% en las Comisiones de Fomentos

Tabla 4 Distribución de cargos por género por categoría de municipio

Categoría	Mujeres	Porcentaje	Varones	Porcentaje	Totales
Primera	32	8,8	328	90,2	360
Segunda	71	8,4	769	90,6	840
Comisiones de Fomento	94	11,6	716	88,4	810
Totales	197	9,80	1813	90,20	2010

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos publicados por el TEPC
<https://www.electoralchaco.gov.ar/index.php/elecciones/1983-1991>



Integración por Géneros de los Consejos Municipales de Primera Categoría.

Elección Municipio	1983	1985	1987	1989	1991	mujeres	varones
Barranqueras	1	2	1	0	0	4	41
Charata	0	1	1	1	1	4	41
General San Martín	1	1	2	1	0	5	40
Las Breñas	0	0	1	0	0	1	44
Sáenz Peña	2	2	0	0	1	5	40
Quitilipi	0	1	0	1	1	3	42
Resistencia	2	0	0	1	2	5	40
Villa Angela	1	2	1	1	0	5	40
						32	328

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos publicados por el TEPC
<https://www.electoralchaco.gov.ar/index.php/elecciones/1983-1991>

Analizando la conformación de los concejos municipales encontramos algunas diferencias entre los municipios:

En las localidades de primera categoría todos los Concejos Municipales fueron alguna vez integrados por mujeres. Sin embargo, ninguno de ellos tuvo representación en todos los periodos de la serie, En cuatro de ellos hubo mujeres en cuatro periodos, en tres, en tres periodos y la excepcionalidad de Las Breñas que solo tuvo participación de mujeres durante un periodo.

Se observa una relación entre la cantidad de votantes y el número de mujeres electas, a mayor cantidad de votantes mayor cantidad de mujeres en los Concejos Municipales.

En los municipios de primera categoría, la presencia de mujeres llegó a alcanzar el 22% de cuerpo deliberativo (dos concejales de nueve) en siete oportunidades, Una vez en los municipios de Barranqueras, San Martín y Villa Angela, dos veces en los municipios de Sáenz Peña y Resistencia

Si analizamos la distribución de las mujeres según el número de banca que obtuvieron en los municipios del primera categoría de las treinta y dos bancas obtenidas,⁵ se desempeñaron con concejal número 9; 1 como concejal número 8; 1 como concejal número 7; el 6 como concejal número 6; 7 como concejal número 5; 2 como concejal número cuatro, ninguna como concejal n° 3, el 3 como concejal número dos; solamente una de ellas fue elegida como primer concejal-



También tenemos que resaltar que tres de ellas encabezaron la lista de candidatos. y una de ellas resultó electa Presidente del Concejo Municipal de la Ciudad de Resistencia en la elección del año 1991.

C) Género, Partidos Políticos, y militancia política.

Por último, en este estudio exploratorio es necesario hacer referencia interacción con los partidos políticos. Todos los partidos políticos que obtuvieron bancas en los concejos municipales, con excepción del Movimiento de Integración y Desarrollo (M.I.D), contaron con mujeres en los Concejos Municipales

De las treinta y dos bancas obtenidas por mujeres, dieciséis correspondieron al Justicialismo o de una alianza encabezada por el Justicialismo, once a la Unión Cívica Radical, y cinco al partido Acción Chaqueña.

El segundo elemento a considerar en este apartado es la permanencia de las mujeres en los concejos municipales, es necesario describir cuantas de ellas han podido renovar sus bancas de manera consecutiva y quienes pudieron ser reelectas de manera alternada.,

De las veintinueve mujeres que obtuvieron banca en esta categoría de municipios, tres fueron reelectas, una en forma consecutivas por el Partido Acción Chaqueña y dos en forma alternada por la Unión Cívica Radical.

.Conclusiones

A raíz de los datos recopilados y presentados en nuestra investigación, podemos inicialmente concluir que los cargos de conducción política en municipios de la provincia del Chaco durante el periodo 1983- 1991 ha sido resultado de negociaciones entre varones.

La ausencia de reglamentación prescripta de cupos y cuotas que aseguren la participación de las mujeres en las elecciones locales facilitaban la ausencia de las mismas en los espacios de decisión a nivel local en muchas localidades.

Durante el periodo en análisis la participación de las mujeres en política se limitaba a una presencia testimonial cercana a los diez porcientos de los cuadros políticos locales, imprimiendo a los primeros años de la democracia una marcada masculinización de la política.

A pesar de este cuadro de situación debemos resaltar los siguientes aspectos:

Los concejos municipales de los municipios de primera han sido integrados por mujeres durante todo este periodo, en al menos una elección.

La participación de las mujeres en los Concejos municipales tuvo su pico en la elección de 1985 (11%) y una progresiva disminución elección a elección llegando a un piso del 8,6 % en el año 1991, probablemente esta tendencia se acrecentaría de no haberse dictado la ley de cupo en la provincia.

Solo en un municipio de primera categoría una mujer fue electa primer concejal y presidente del Concejo.

El justicialismo se destaca en este periodo como el partido con el mayor número de mujeres electas, quizá fruto de una cultura política propia, sin bien lejos del tercio de participación femenina que presentaba en el periodo anterior al golpe de Estado de 1976. Sin embargo en proporción a la cantidad de concejales electos, Acción Chaqueña presenta mejor ratio.



También observamos la paradoja que una representante de un partido militar llegue a la presidencia del Concejo de un municipio de primera categoría por primera vez al final del periodo de estudio.

Dejando de lado el análisis de las bancas, observamos una marcada rotación de los elencos políticos femeninos, más del 90% solo fueron electas por un periodo.

La estrategia metodología empleada tiene importantes limitaciones, sin embargo, nos permite conocer algunas características de la creación y consolidación de una élite política local en la primera década de la democracia recuperada. Esta aproximación descriptiva condicionada por las limitaciones de las fuentes empleadas, debe ser ampliada para encontrar relaciones causales entre la implantación territorial, las dinámicas de los partidos políticos y la participación política de las mujeres en los gobiernos locales en el periodo estudiado. Se deben emplear otras técnicas de investigación que permitan responder a otros interrogantes, que den cuenta del perfil de las protagonistas de estas historias el ejercicio del poder.

La incorporación de la ley del cupo en el año 1993 y la reforma constitucional de 1994 que establece la elección directa de los intendentes y una ampliación de mandato a cuatro años, habilitan una serie de interrogantes sobre su incidencia en la composición de las élites políticas locales y en las características de la participación femenina en la política local.

Referencias bibliográficas

- Archenti, N, & Albaine, L. (2012). Las mujeres en los gobiernos locales: Argentina, 2007-2011. *Revista SAAP*, 6(2)
- Ámbito Financiero (2023) Desde el 10 de diciembre, bajará la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/politica/desde-el-10-diciembre-bajara-la-cantidad-mujeres-la-camara-diputados-n5853897>
- Baras, M., Colomé, G., Corral, J. B., & Giol, J. C. (1988). La formación de una élite política local. *Revista de estudios políticos*, (59), 199-224.
- Bataille, P. y Gaspard, F. (1999) *Cómo las mujeres cambian la política y por qué los hombres se resisten*. Editorial De la Flor
- Berman, L, & Cattáneo, G. (2021). Concejalas mujeres en Tucumán: análisis de la participación de las mujeres en los poderes legislativos municipales en 2015 y 2019. *Revista Pilquen*, 24(2), 70-85.
- Bernal, M y Belanti, M (2018) Género y política en la provincia de Córdoba. La eficacia de las cuotas de género desde su implementación en el año 2000. *Studia Politicae*, 43, 107-129
- Caminotti, M, Page, M y Zárate, S (2019). "Mujeres en la política local. Cuotas, paridad y representación descriptiva en la Provincia de Buenos Aires, Argentina." *Marchas y contramarchas en las políticas locales de género. Dinámicas territoriales y ciudadanía de las mujeres en América Latina* : 257-286.
- Caminotti, M, Rotman, S, & Varetto, C. (2011). Carreras políticas y oportunidades "generizadas" en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007). *Postdata*, 16(2)
- Consejo Nacional de la Mujer (1994) Informe Nacional Situación de la Mujer en la República Argentina. Presidencia de la Nación.



- Consejo Nacional de la Mujer (1994) *Informe Nacional Situación de la Mujer en la República Argentina*. NEA. *Mujer y participación política*. Presidencia de la Nación.
- Consejo Nacional de la Mujer (2007) *Convención sobre la eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer-CEDAW*. Presidencia de la Nación.
- Díaz, C. y Burgos, M. G. (2017) *Mujeres y política en Corrientes. Análisis de la presencia femenina en el ámbito público de Corrientes, período 1987 – 2017*. XIV Congreso Nacional de Derecho Político: Derecho y Política en la Democracia. Tensiones y debates. Universidad Nacional del Nordeste, Corrientes, Argentina.
https://www.repositorio.unne.edu.ar/bitstream/handle/123456789/28143/RIUNNE_FDCSP_A_C_%20D%c3%adaz-%20Burgos.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mazzola, S. *La representación de las mujeres a partir de la Ley de Cupo Femenino en el Consejo Municipal de la ciudad de Rosario durante el período 2005-2015*. BS thesis. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, 2017.
- Lescano, G. (2022) Ana María Pando, la primera mujer intendente será ciudadana ilustre. *Diario época*, 27 de noviembre. <https://www.diarioepoca.com/1268788-ana-maria-pando-la-primera-mujer-intendente-sera-ciudadana-ilustre>
- Ruíz Lisman, P. (2016). Participación de mujeres en los poderes legislativo y ejecutivo de los municipios entrerrianos (1983-2015). Tesina de grado para la obtención de la Licenciatura en Ciencia Política. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Entre Ríos.
- Santilli, J. (2022). Rompiendo techos de cristal en los gobiernos locales. *Perspectivas*, (7). Recuperado a partir de <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/251>
- Sosa de Newton, L. (1967) *Las argentinas de ayer a hoy*. Editorial Zanetti.



Propuestas institucionales y efectos subjetivos en el encierro carcelario en mujeres.

Paoloni Eisaguirre, Renata

rpaoloneisaguirre@gmail.com

Facultad de Psicología- Universidad Nacional de Rosario

Resumen:

Este trabajo se sitúa en el marco de mujeres y disidencias de género privadas de la libertad en la ciudad de Rosario, específicamente en el ámbito de propuestas institucionales colectivas –talleres– como facilitadoras de experiencias en torno al lazo social y los efectos en la subjetividad. Se desarrollan los conceptos de institución total en referencia a la prisión, se definen los talleres como espacios donde se habilita la singularidad, con prácticas que conectan con la vida, dando importancia al aspecto social en la vida psíquica para arribar al concepto de lazo social como pertenencia, y el de autopreservación a través de los talleres. Se concluye que estos espacios de encuentro colectivo instituyen formas de subjetividad, y que en la definición de institución total queda por fuera el control de las necesidades internas y de los pensamientos y cobra relevancia la perspectiva psicológica integral del cuidado de la salud mental. Además, se cuestiona el rol del Estado como garante de derechos.

Considera la producción de lazo social dentro de la subunidad penitenciaria mencionada, algunos efectos de implementación de los talleres en relación con el lazo social y los efectos subjetivos, y su influencia en la posibilidad de resignificación de experiencias de la vida cotidiana dentro y fuera de la institución total.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Agradecimientos

Al privilegio de participar en la Universidad Nacional de Rosario. Pública.

Presentación del problema

El presente escrito ubica como antecedente una experiencia singular producida durante las Prácticas Profesionales Supervisadas de grado en Psicología realizadas durante el año 2022. Como estudio de caso, plantea una estrategia metodológica donde las fuentes de información primaria- la observación y el registro de dicha experiencia, y las fuentes secundarias están conformadas por una serie de documentos y bibliografía, de autores especializados que conforman el staff de talleristas, que permite constatar y analizar los datos.



El objeto de estudio es el desarrollo de diversos talleres dentro de una unidad penal de mujeres de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, Argentina. Será elaborado desde una perspectiva psicoanalítica y con interés en acentuar la importancia psicológica que reviste la realización de estas actividades en contexto de encierro carcelario. Los talleres se encuentran propiciados y facilitados por el Equipo de Acompañamiento para la Reintegración Social (EARS), que depende de la Dirección Provincial de Justicia Penal y es de carácter interdisciplinario. Está conformado por dos psicólogas, una terapeuta ocupacional, una trabajadora social, un abogado y suboficiales; trabaja desde una perspectiva de promoción de la salud con las personas dentro de la unidad penal, que tienen condena o están procesadas. Debe cumplir tareas para todo el complejo penitenciario; sin embargo, lo que aquí interesa es el análisis respecto del desarrollo de diversos talleres de la institución anteriormente delimitada cuya población son mujeres: madres con sus hijos hasta los cuatro años, embarazadas y, mujeres y varones trans.

Mediante el EARS, se propicia la realización de distintas actividades dentro de la cárcel, y muchas de estas se encuentran enmarcadas en propuestas formalizadas como talleres o dispositivos grupales con tareas concretas. En éstas participan por ejemplo integrantes del EARS, así como militantes de distintas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), docentes y estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y de extensión universitaria, entre otros.

Este escrito se dispone como una lectura de la apuesta clínica a partir de las propuestas de las profesionales de la salud mental que constituyen el equipo de trabajo. Entre las diversas funciones que realizan, se destaca la atención de algunas demandas que surgen desde otras áreas del sistema penitenciario y desde la administración de justicia. Pero es importante no perder de vista su labor como mediadoras entre la unidad penal y otras organizaciones, asociaciones e instituciones, así como también entre las personas privadas de la libertad y las *talleristas*, intentando garantizar la existencia y permanencia de estos espacios.

Se parte de la hipótesis de que los talleres que se imparten dentro del encierro carcelario, desde una perspectiva de Derechos Humanos (DDHH) y Salud Mental, aportan mayor bienestar a los sujetos, contribuyendo favorablemente en diversos ámbitos de la vida en general, pensada más allá de lo estrictamente orgánico-biológico, es decir teniendo en cuenta la subjetividad. Se contempla la alimentación, las horas y las formas de dormir, el trabajo, la convivencia y nuevas formas de vincularse socialmente, entre otras.

Por otro lado, se ha indagado acerca de los antecedentes relacionados al estudio del tema en cuestión y de ello se desprende que existen valiosas referencias, pero con diferencias en los abordajes y poblaciones; es decir que no se han encontrado trabajos sobre el problema delimitado en este escrito.

Rojas Machado (2019) desde una perspectiva antropológica indaga acerca de la relación entre el cuerpo, la identidad y los procesos institucionales en el campo de la salud mental dentro de la cárcel. Toma en cuenta el abordaje diferencial entre lo penitenciario y lo psiquiátrico-terapéutico para referirse a los procesos de socialización y el lugar del cuerpo. El estudio tuvo lugar en un penal federal de máxima seguridad de la provincia de Buenos Aires.



Maritano y Deangeli (2020) sitúan su desarrollo en la provincia de Córdoba. Refieren a la penalidad como sistema penal en su conjunto, es decir en cuanto a discursos y dinámicas en su interior y, siendo productora de efectos culturales. Situados desde una perspectiva de género, la penalidad reproduce y construye subjetividades y, por consiguiente, representaciones de estereotipos de género.

De esta manera se observa que entre las investigaciones que tratan problemáticas relacionadas al sistema penal, se centran en otros lugares de Argentina diferentes a la ciudad de Rosario, y que aportan reflexiones sobre la población masculina, lecturas históricas sobre la población femenina o marcan una diferencia estricta entre tratamiento penal y psiquiátrico. Resulta de relevancia el abordaje propuesto en el presente escrito, con interés en analizar la trascendencia que tienen los espacios denominados *talleres*, en relación con los efectos del encarcelamiento, es decir, en tanto experiencias subjetivantes y en el reflejo de los discursos y lazos sociales en el interior de una institución que cuenta con un equipo especialmente abocado a la reintegración social y cuya población son mujeres y disidencias de género.

En este sentido resulta imprescindible la lectura en clave de género, volviéndose evidente la importancia de tener en cuenta los procesos de socialización que se dan puertas adentro.

Descripción pormenorizada del caso objeto del estudio

En este contexto, la composición del equipo y el rol que las psicólogas desempeñan constituye un papel fundamental en el ámbito de la salud mental. Las propuestas están pensadas transversalmente, para abordar las necesidades y desafíos contemplando las particularidades de este colectivo. Es por esto que la singularidad de este caso radica en el abordaje que realizan las profesionales mediante los talleres, cuya población está estrictamente delimitada por la institución.

Los talleres están definidos como espacios de educación no formales, de diversos encuentros, plurales, horizontales, transversales. Cada taller está planificado desde diversos objetivos y hacia las personas a quienes va dirigido, con distintos tiempos de duración y de realización. Hay talleres de huerta, de pintura y mantenimiento, de costura y confección, de radio y música, de salidas transitorias, entre otros. También hay algunos que se realizan por un tiempo limitado, por ejemplo, en el marco de un Proyecto de Extensión Universitaria “Archivos oníricos en contextos de encierro- Talleres de sueños en la cárcel de mujeres de Rosario”, o en el marco del Congreso sobre Democracia que organiza la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Al respecto, unas palabras que aportan claridad:

Espacios donde es posible la producción de otra territorialidad, definida por los lazos que los actores involucrados son capaces de generar; un espacio donde lo posible y lo sensible se ponen en escena para habilitar el registro de la singularidad, del propio cuerpo y el de los otros. (...) es donde hay que hacer posible prácticas que conecten con la vida, con aquello que un sujeto puede hacer posible para su vida, con sujetos que se autorreconozcan y se comiencen a definir como sujetos de derechos (Chiponi, 2016, p.172).



En otro orden de cosas, cabe mencionar que la cárcel de mujeres es un edificio nuevo, inaugurado en 2018. Es el primero en toda la provincia de Santa Fe que fue pensado y creado concretamente para albergar mujeres. Se encuentra emplazado en los confines de la zona oeste de la ciudad. Hasta entonces, la cárcel de mujeres funcionaba en una casona, arriba de una comisaría, muy conectada respecto al macrocentro de la ciudad. El edificio actual posee un pabellón de madres con un Salón de Usos Múltiples (SUM), que suele ser el área de encuentros colectivos y de recreación, un aula grande donde funciona la biblioteca y sala de estudio de la UNR, unos boxes en los que se lleva a cabo la atención psicológica y, algunas veces también las visitas de los padres a las madres con sus hijos.

Es destacable el emplazamiento de la institución porque esto limita mucho el acceso real de las personas. En efecto, hay una sola línea de colectivo que se aproxima pero, la última parada queda a al menos cuatro cuadras de distancia del ingreso al penal. Lo mismo sucede con la parada de retorno. Además, según el punto de origen en la ciudad, muchas veces es necesario realizar combinaciones entre líneas urbanas del transporte público. Esto implica una organización y un tiempo real a las personas que desean acceder por ejemplo para realizar los talleres o hacer visitas. En estos casos, usualmente se llevan bolsas o cajas con materiales como los mencionados con anterioridad. En este punto, cabe la pregunta respecto al impacto que tienen estas características urbanas en el desarrollo

de las tareas por una posible reintegración social.

Por último, el presente estudio de caso cobra relevancia al considerar los marcos legales. Se estiman fundamentales para la elaboración de este trabajo, pero también enmarcan a la sociedad toda, por lo tanto, también a los profesionales de la salud mental. A nivel internacional, “Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, y sus comentarios”, que son conocidas por su abreviación “Reglas de Bangkok”, redactadas en 2011. Conviene subrayar que la Nación Argentina adhirió a éstas en 2018, pero no con jerarquía legislativa, es decir que hasta el día de hoy no ha tenido debate parlamentario en el Congreso de la Nación y por lo tanto no tiene el peso jurídico de una ley.

Respecto a la Ley Nacional Penal N° 24660, es importante mencionar que esta ley de “Ejecución de la pena privativa de la libertad”, es de 1996, pero con múltiples modificaciones parciales posteriores, lo que hace a la no unificación e inexistencia de un sólo y único texto claro.

En la provincia de Santa Fe se adhiere a esta ley nacional mediante una ley provincial, y en 2011 se sanciona un decreto por el cual entra en vigencia el “Reglamento del Régimen de Ejecución de la Pena Privativa de Libertad” que, a su vez, reglamenta la Ley Provincial N° 11.661 –de adhesión a la Ley Nacional N° 24.660. También rige la ley N° 9538 “De Ejercicio Profesional de los psicólogos y creación del Colegio” del año 1984.

Respecto a la regulación nacional en términos generales, cabe destacar la “Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes” N° 26.061 sancionada en 2005, la “Ley de Derechos del paciente en su relación con los profesionales e Instituciones de la Salud” N°26529 sancionada en 2009, la “Ley Nacional de Salud Mental” N°26657 sancionada en



2010. Además, rige el “Código de Ética de la Federación de Psicólogos de la República Argentina (Fe.P.R.A)” aprobado en 1999 y modificado en 2013

Objetivos

General:

- Indagar las experiencias en torno al lazo social y los efectos en la subjetividad a partir de las propuestas institucionales colectivas llevadas a cabo desde una perspectiva de Derechos Humanos (DDHH) y de Salud Mental en mujeres y disidencias de género en contexto de encierro carcelario en una subunidad de la ciudad de Rosario.

Específicos:

- Considerar la producción de lazo social dentro de la subunidad penitenciaria mencionada.
- Examinar algunos efectos de implementación de los talleres en relación con el lazo social y los efectos subjetivos.
- Explorar si los talleres influyen en la posibilidad de resignificación de experiencias de la vida cotidiana dentro y fuera de la institución total

Criterios y categorías

En primer término, se retoma la definición de institución total proporcionada por Goffman (2001), como aquella institución que cuenta con una tendencia absorbente, con muros, alambres de púa, puertas cerradas; en ella todos los aspectos de la vida se desarrollan en el mismo lugar, todas las actividades diarias están estrictamente programadas y se imponen desde arriba, en un plan racional que está deliberadamente concebido para el logro de los objetivos propios de la institución. Hay una escisión básica, basada en la vigilancia, entre el grupo de internos y el personal supervisor.

En este sentido, es loable traer el concepto de encerrona trágica de Ulloa y su contraposición, la ternura, para reflexionar acerca de las lógicas que se dan en la singularidad de una institución total:

La encerrona trágica es una situación de dos lugares, sin tercero de apelación: víctima y victimario. Hay multitud de encerronas trágicas, no solamente la atroz de la tortura sino cada vez que alguien depende de algo o de alguien para cubrir sus necesidades, de estudio, de trabajo, de alimentos, de salud, de tener una muerte asistida. Y ese alguien de quien depende lo maltrata, lo rechaza. Esa es una encerrona trágica. No hay tercero de apelación. No hay alguien que intervenga y ponga lugar ahí (...) Lo específico de la encerrona trágica, lo específico de la crueldad es el dolor psíquico, que no tiene salida. (Ulloa, 1999, p.3).

Ahora bien, para pensar el concepto de ternura, es necesario considerar otro escenario; uno que contemple tres lugares. Esto implica la posibilidad de ubicar, por ejemplo, la presencia social en forma de un tercero de apelación. Así es que la ternura se erige como buen trato, dando lugar a un sujeto ético, en tanto es de alguna manera, limitación de la pulsión agresiva, y como sublimación, tomará dos formas: la empatía y el miramiento (Ulloa, 1999).



Respecto a la perspectiva psicológica específica, se parte del posicionamiento psicoanalítico, en referencia a la teoría freudiana en tanto considera que “el yo no es el amo en su propia casa” (Freud, 1976, p. 135) lo que implica una división psíquica, es decir que “en el yo hay también algo inconsciente” (Freud, 2013 a, p. 2704). Al igual que la propuesta teórica de Silvia Bleichmar (2002) para referirse al “sujeto psíquico de manera amplia, para aludir a la totalidad del aparato psíquico” (nota al pie número 3) y cómo los cambios en la realidad implican un efecto de cambio en la subjetividad.

Por consiguiente, conviene subrayar que este cambio se encuentra íntimamente articulado con el aspecto social de la psiquis:

Las mutaciones en el ámbito sociohistórico incluyen transformaciones en el modo de percibir y significar al mundo y en las formas de sensibilidad, así como en las prácticas sociales, tanto públicas como privadas, produciendo cambios en las prioridades desde las cuales las personas ordenan sus vidas, instalando nuevas producciones de sentido y modificando posicionamientos psíquicos (Fernández, 2005, p.134).

Es por esto que se torna fundamental aplicar un pensamiento con perspectiva de género, de manera transversal dentro de la cárcel en los aspectos subjetivos y vinculares, ya que, coincidiendo con Débora Tajer (2020), los cambios históricos y vinculares tienen un impacto “en los modos de subjetivación, relacionando exigencias e ideales sociales con la conformación de los psiquismos” (p. 28).

A su vez, resulta interesante retomar la idea de que lo social implica unas dificultades nodales que parecieran tener que ver con la incompatibilidad entre la vida individual y la vida colectiva, por las exigencias culturales de la masa. Porque la cultura se edifica en tanto hay renunciaciones pulsionales de los sujetos, por lo tanto, también implica un equilibrio difícil de obtener. Freud en *El Malestar en la Cultura* (2013 b), afirma que la vida nos resulta demasiado pesada y que, para soportarla, tenemos que hacer uso de artificios que la mitiguen: distracciones poderosas, satisfacciones sustitutivas, narcóticos; y en *Psicología de las Masas*:

En la vida anímica individual aparece integrado siempre, efectivamente <<el otro>>, como modelo, objeto, auxiliar o adversario, y de este modo, la psicología individual es al mismo tiempo y desde un principio psicología social, en un sentido amplio pero plenamente justificado (Freud, 2013 c, p. 2563).

En este aspecto, resulta neurálgico considerar “la noción psicoanalítica de *lazo* en tanto se entienda o traduzca este término como ‘enlace’ (o ‘enganche’) y no sólo como ‘vínculo’” (González, 2016, p.13).

Si el Otro está allí pero como *inconsciencia*, entonces no es posible identificar el deseo con la estructura fundamental de la racionalidad humana (...) El deseo, para Lacan (...) viene a



significar la imposibilidad de un sujeto coherente, el deseo (humano a diferencia de la “necesidad” animal) se distingue en y a través del *discurso* (Gonzalez, 2016, p.9).

Así se puede figurar un nuevo modo de concebir lo social y por lo tanto la política, que se edifica a partir de una falta inaugural. Interrumpiendo la idea de totalidad, de homogeneidad, el lazo social inaugura una pregunta por lo heterogéneo, por lo que no tiene proporción.

Para cerrar con esta novedosa lectura sobre lo social y político, en 1970 Lacan (2008) afirmó que "Sólo conozco un origen de la fraternidad, (...) es la segregación. (...) Incluso no hay fraternidad que pueda concebirse si no es por estar separados juntos, separados del resto" (Lacan, 2008, p. 121). Esta frase asiste a la idea de la imposibilidad de un ideal totalizador.

Desarrollo

El presente escrito parte de la “Constitución Nacional”, porque supone que los talleres desarrollados dentro de la prisión intentan sostener su función en contribución con en esta línea. Según nuestra Ley Fundamental, en el Artículo 18°:

Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice (1994).

Sin embargo, se encuentran múltiples contradicciones con lo explicitado en tal artículo. Históricamente, y con especial énfasis en la actualidad, aparecen resistencias políticas y sociales respecto a pensar el lugar que ocupa la cárcel en la sociedad, las condiciones de vida en el transcurso de la pena, así como luego de haberla cumplido. Algunas veces, pareciera incluso, que la prisión es una especie de depósito, donde el tiempo se detiene, y con ello las garantías legales.

Da la impresión de esfumarse el registro de que quienes habitan allí son personas, a las que les cabe para empezar, nuestra ley suprema y, con ella a todos los acuerdos internacionales a los que adherimos como nación, pero también la actual “Ley Nacional de Salud Mental” N°26.657, en su artículo 3°:

Se reconoce a la salud mental como un proceso determinado por componentes históricos, socio-económicos, culturales, biológicos y psicológicos, cuya preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona (2010).

Así, este trabajo intenta retomar el interrogante sobre la vida que transcurre puertas adentro; y más enfáticamente intenta indagar sobre la vida psíquica de esas personas. A propósito de pensar dentro de este marco normativo e interrogarse acerca de ¿por qué incluir psicólogas en la cárcel? y además ¿en tareas abocadas a la reintegración social?

Podría considerarse en primer término la iniciativa en la promoción de salud como definición del EARS, y extensivamente a los talleres que desde aquí se motorizan. Por lo que,



interpela pensar este concepto en el marco de la salud mental, y particularmente dentro de una institución como la cárcel, que conlleva una extensa limitación de la libertad (¿de los derechos?) en los sujetos.

Según Czeresnia (2008) la promoción de salud busca modificar las condiciones de vida para que sean dignas y adecuadas, se orientan al conjunto de acciones y decisiones colectivas que puedan favorecer la salud y mejorar las condiciones de bienestar, teniendo en cuenta los macrodeterminantes del proceso salud-enfermedad. Son acciones y decisiones integradas e intersectoriales, y suponen una efectiva participación de la población desde su formulación hasta su puesta en práctica.

Sería posible pensarlo también desde la clínica del sujeto que propone Sousa Campos (1996-1997), que tiene por objeto incluir la dolencia, el contexto y al propio sujeto, por lo tanto, demanda trabajo en equipo y un hacer comunicativo. Así, se muestra irremplazable la intersectorialidad, que favorece el desplazamiento y el diálogo.

Así mismo, cobra valor el análisis de la relación clínica-institución que aporta Grande (2002) cuando afirma que “la institución no preexiste a nuestra práctica sino más bien es un producto de la práctica” (p.3). En este caso, los talleres que se llevan adelante mediados por el EARS son creaciones particulares a partir de alguna demanda o de alguna situación o población específica, teniendo en cuenta las condiciones particulares que constituyen a esta prisión. Esto implica que el equipo sostiene, por medio de una lucha diaria, una práctica singular y una definición de trabajo propia de las trabajadoras que lo componen.

En consonancia con esto, pero situando más finamente alguna pregunta acerca de lo que implica el quehacer psicoanalítico en este marco de trabajo, interesa pensarlo como oficio:

Un oficio que busca apoyo no tanto en lo instituido sino en la singularidad de lo que se va instituyendo sobre la marcha, sin desconocer que un rol social, asumido con solvencia y economía de esfuerzo, pretende tener basamentos conceptuales y metodológicos firmes (Ulloa, 1995, p.47).

En función de analizar la labor específica de las psicólogas de este equipo que lleva en su nombre la palabra *reintegración*, resulta interesante la escritura Borzone (2017) “La apuesta clínica tiene que ver con la posibilitar a cada sujeto salir de la mudez, producir apertura discursiva e interrogación” (p.75). Ahora bien, si,

La vida humana emerge como resultado de operatorias, ligadas al corte, a la alternancia, a elecciones que son el resultado de renunciaciones, lo que ocurre en un universo aparentemente continuo total y carente de escansiones queda ligado al terreno de la supervivencia (Borzone, 2017, p. 76).

Por lo anteriormente descrito se puede concluir que las condiciones de vida en la prisión son muy hostiles. Pero en todo caso, si fuera posible separar las condiciones materiales de las condiciones subjetivas de vida, ¿en qué lugar queda la vida psíquica de estas personas? Teniendo



en cuenta lo trabajado hasta aquí, se entiende que la vida psíquica y el cuerpo se unen indefectiblemente en *una* experiencia subjetiva.

Siguiendo a Bleichmar (2007), la autora conceptualiza dos aspectos del yo en situaciones extremas de la realidad, como por ejemplo en casos de terrorismo de Estado o campos de concentración. Estos dos rasgos son la autoconservación y autopreservación. Los diferencia: en la *autoconservación del yo* se trata de la “conservación del cuerpo en tanto organismo, representación biológica de la supervivencia” (p.80); la *autopreservación del yo* es “la forma mediante la cual el sujeto preserva la representación nuclear de sí mismo, bajo los modos de tensión narcisista (...) en su relación con las identificaciones y los ideales” (p.80). Se podría pensar entonces, el primero más relacionado con cuestiones materiales y el segundo con cuestiones psíquicas.

Al haber establecido en el interior del yo una diferenciación que implica que este toma a cargo tanto la autopreservación como la autoconservación del sujeto, estos dos aspectos conllevan una relación con la realidad que articula toda la relación social al mundo en sentido estricto: amorosa y política – entendiendo por político, en este caso, los modos pautados con las cuales las relaciones sociales ejercitan la pauta del deseo y el acceso a los bienes que permiten si no su realización al menos la resolución de sus derivados. Estos dos ejes: autopreservación y autoconservación constituyen el punto nodal con el cual se articulan los procesos mediante los cuales la realidad instituye o destituye formas de la subjetividad (Bleichmar, 2002, párr. 11).

Dar lugar a esta diferenciación permite conceder relevancia al rol que atribuyen los talleres en relación a la vida psíquica de las personas.

Para ilustrar brevemente:

Quien está dentro de una prisión no está atravesado por el ideal resocializador, ni aquellos que están detenidos, ni aquellos que están allí trabajando, en tanto el llamado ideal de resocialización es algo que solo puede tocar a aquellos que jamás ingresaron a una cárcel (...) de un lado y otro de la reja la experiencia de transitar por un penal es algo que “se soporta”, las actividades son realizadas “para matar el tiempo”, “para despejarse la mente”, “para aguantar” (...) La apuesta clínica queda ligada a producir un intersticio en ideales que se presenten como latiguillos y acompañar a los sujetos a que puedan construir un proyecto de vida (Borzone, 2017, p. 72).

Aquí, la apuesta del EARS en realizar distintos talleres para la participación de las internas se imprime en cuantiosa trascendencia para la ruptura del tono monocorde de la vida puertas adentro. Para las participantes, la existencia de estos talleres pareciera ser como una bocanada de aire nuevo. Esperan con ansias la fecha y la hora del encuentro, buscan cómo vestirse, se arreglan con lo que encuentran, pero se preparan, no es un acontecimiento que pasa desapercibido. Un detalle que merece énfasis, es que los espejos no están permitidos dentro de la cárcel. Esto implica que las personas van perdiendo la noción de su imagen corporal y de sus cambios a lo largo de los días, meses, años. En este sentido, desde el equipo impulsaron la creación de un dispositivo que



llamaron “El roperito” para que las personas tuvieran ahí un espacio de encuentro delimitado por una habitación que fue acondicionada con sillones y almohadones, creados por ellas mismas, las paredes decoradas e intervenidas según la decisión de ellas mismas y llevada a cabo por la cuadrilla de mantenimiento, y que a su vez también cuenta con un espejo.

Por eso también se puede incorporar al análisis en curso, la perspectiva que aporta Foucault en “Vigilar y castigar” (2021), donde denomina la disciplina como una anatomía política del detalle, aquellos métodos para el control minucioso de los cuerpos, que garantizan una relación de utilidad-docilidad, la propone, así como una “invención” –aunque no repentina- de una nueva anatomía política, una nueva “microfísica” del poder con acondicionamientos sutiles, que persiguen coerciones sin grandeza.

El cuerpo de las mujeres en prisión puede ser pensado como cuerpo social, cultural y político. Al decir de Graciela Rojas (2020), cofundadora de la ONG Mujeres tras las rejas, "es el lugar donde se ejercen las relaciones de poder estableciéndose leyes, reglas, perfiles, modos, maneras y efectos de cómo ser mujer (p.164)". Al estar prohibidos los espejos dentro de la institución, se pierde también la posibilidad de contemplar la gestalt del propio cuerpo reflejado con sus detalles. Lo que conlleva complicaciones en las actividades de la vida cotidiana, por ejemplo, para escoger ropa acorde al cuerpo y clima.

En los espacios de encuentro de las internas se pueden leer los efectos del encierro en los cuerpos. Es así como el *roperito* intenta ser un refugio, un escape al disciplinamiento, permitiendo elegir. Elegir implica dar lugar al sujeto deseante. Al encontrarse con otras mujeres en esa habitación y en esas condiciones se produce una pausa, hay regocijo, hay lazo por medio del intercambio de ropa, calzado y otros accesorios.

Además de estos espacios de encuentro también funcionan los talleres de *salidas transitorias*, donde hay una espera particular; la espera de consultas formales y burocráticas. Si este taller no acontece, también produce efectos, impidiendo a estas personas proyectar sus visitas, sus salidas, sus asesoramientos jurídicos. Además, pareciera que *salir* implica entusiasmo y temor casi en la misma medida. Algunos de los interrogantes que se escuchan de las mujeres de este taller tienen que ver con cómo transportarse hasta su ciudad o su casa familiar, cómo financiar la salida, traslado y actividades fuera, a quién visitar, cómo será la reacción de sus seres queridos, etc. Estos talleres intentan garantizar unas condiciones materiales que deben darse para poder proyectar psíquicamente otras condiciones de vida. Da la impresión de una relación de causalidad: para que se produzcan movimientos subjetivos primero deben realizarse cambios en la realidad material

En cambio, en los talleres sobre contenido onírico surgen una mística y un interés particular. Los sueños son intangibles, pero pueden ser angustiantes, excitantes, atemorizantes, emocionantes. Es decir, que en tanto formaciones del inconsciente producen efectos en el cuerpo. Con el fin de generar un diario de sueños, las talleristas se ocupan de llevar materiales como cuadernos para decorar e intervenir con recortes de revistas con imágenes o palabras, distintos tipos de hilos o telas para pegar, hojas en blanco para escribir los propios sueños y hacerles llegar a otros internos; también llevan cartas con contenidos oníricos de otros internos, de otras unidades



penitenciarias. De alguna manera, esto permite materializar y plasmar las ideas, imágenes y palabras que surgen de los sueños.

Ahora bien, si, como se ha dicho, se parte de la definición de institución total de Goffman (2001) para pensar en este aspecto de ‘completud’ dentro de la cárcel, surge una contradicción con el campo del psicoanálisis. Hay algo que escapa, una característica propia del ser humano y que desde el psicoanálisis se puede enunciar como sujeto psíquico (Bleichmar, 2002). Algo que siempre se escapa al control, al entendimiento y que, sin embargo, se encuentra implícita o explícitamente ensamblado con la vida y el contexto social circundante.

En este punto es importante retomar las ideas de Han en *Psicopolítica* (2015), donde hace una crítica a Foucault ya que dentro del neoliberalismo en el que está inmersa la sociedad actual (ya no es el poder soberano ni la disciplina pura de la biopolítica propuesta por el filósofo e historiador francés), el autor coreano propone que el panóptico no tiene ningún acceso al pensamiento o a las necesidades internas.

Si el propósito de la cárcel según Foucault es desmoralizar al sujeto, y se podría considerar que existe una opinión extendida acerca de que efectivamente la institución lo logra, la importancia que cobran los talleres desde la perspectiva de Salud Mental y de Derechos Humanos (DDHH) es aún mayor. A partir de los talleres se logra ir más allá del propósito de mantener la vida biológica, aumentando el bienestar subjetivo de las internas.

En particular, desde el espacio de talleres “Archivos oníricos...” se propone:

Que los sueños tomen la palabra supone un saludable juego de inversiones que conlleva, entre otras cosas, reacomodar nuestras voces de la vigilia, aprender a mirar con los ojos de los sueños, reapropiarse de las herencias teóricas y acompañar la experiencia (...) sin sofocarla, tratando de descubrir sus huellas aún legibles en nuestros cuerpos (Brienza, *et al.* 2024, p. 21).

Este proyecto de “Archivos oníricos...” retoma la iniciativa de Charlotte Beradt, de quien algunas integrantes del equipo de investigación han realizado la magnífica tarea de traducción del libro “El Tercer Reich de los sueños”. En éste la periodista alemana recolectó sueños entre 1933 y 1939 y los describió como un “sismógrafo” de la vida en momentos difíciles, como lo fueron los años previos a la Segunda Guerra Mundial. “Se le ocurrió que su sueño era político (...) Lo que parece subjetivo e íntimo es también una manifestación del estado de una época (...) Entendía a la intimidad como algo anudado colectivamente” (Michelson, 2021, p.22-23).

Así vuelve a ponerse en evidencia la importancia del concepto de discurso en tanto hace al lazo social, incluso en contexto de privación de la libertad (y privación de algunos otros derechos). Siguiendo a la psicoanalista Alejandra Loray (2019), lazo social en tanto lectura de organización política, como forma de organización que haga posible la existencia -o emergencia- de un sujeto en su dignidad singular. Desde una perspectiva lacaniana,

El discurso (...) no es meramente un encadenamiento de palabras, ni un conjunto de enunciados (...) A partir de lo trabajado podemos apreciar que moldea y organiza a los



hombres y a las sociedades (...) Los discursos (...) son un instrumento que permite considerar al sujeto singular pero también a las formas de organización de los colectivos (Loray, 2019, p.130).

Finalmente, en la medida en que estos talleres existen, existen nuevas formas de discursos, de lazo social. Dando lugar a la palabra, a la elección, a formar red con otras personas. Permiten la emergencia de un sujeto del deseo, del inconsciente por medio de la reunión en un marco delimitado. Permiten circular por esos pasillos grises con otro norte.

Conclusiones

Para concluir este escrito hay que poner de resalto la perspectiva psicológica de los talleres como espacios de encuentro colectivo dentro de la prisión de mujeres de esta ciudad.

De manera transversal se utiliza la definición de la institución como total, al decir de Goffman (2001) y de Foucault (2021) respecto a la identidad y el disciplinamiento que implica el encierro carcelario. El objetivo constante es lograr el aquietamiento de las personas privadas de su libertad, por la vía de múltiples acciones u omisiones. Pero según las críticas que realiza Han (2015), se advierte que aún quedarían espacios sin conquistar en la tendencia absorbente de la institución total. Según el escritor coreano quedan las necesidades y los pensamientos, aquí se podría incluir entonces al psiquismo y la singularidad propia del ser hablante.

Se retoma la perspectiva psicológica de manera integral, es decir, considerando la realidad material y social del contexto, así como las expresiones inconscientes, como los sueños o los chistes. En la vida anímica individual aparece siempre de alguna manera, integrado el otro, pero con algún distintivo, es decir que evidencia la imposibilidad de una homogenización o un ideal totalizador. Hay un punto de unión en la diferencia.

Así respecto de la vida dentro de la cárcel, este trabajo concluye la importancia de fomentar actividades que marquen algún ritmo distinto de la propuesta carcelaria. Podría mencionarse en este sentido la conceptualización de la ternura propuesta por Ulloa, en este caso como un tercero de apelación por medio del EARS, con las psicólogas y las ONG llevando adelante propuestas de talleres u otros espacios.

Se sustenta en lo propuesto por Bleichmar (2002) donde los ejes de autoconservación y autopreservación se articulan instituyendo formas de subjetividad. En este caso, los talleres funcionan facilitando la posibilidad de un sentimiento de pertenencia, de enganche, enlace, de un lazo social (González, 2016). Por medio de la palabra en circulación se propician espacios horizontales e intersectoriales, donde vale la pena tomar la palabra porque hay alguien que quiere escucharla. Esto *alimenta* el bienestar psíquico que implica vivir en sociedad y tomar partido por un deseo posible. Los talleres son importantes porque implican un *impass* en el monocromático y monocorde diario de la institución total. Comprender genera algún lazo al otro, estar vivo para alguien (Grande, 2002). Además, estos talleres se conforman como espacios donde cobra relevancia tener voz porque significa ser escuchadas. Dicho de otra manera, lo que se dice no genera un eco que retumba sin melodía, sino que, hay alguien del otro lado que recepciona, da



lugar, aloja y quiere escucharlo, lo que implica ser activamente parte de un proyecto y un proceso que sin dudas tendrá repercusiones no sólo en el transcurrir de la pena sino también al salir.

Por otra parte, es considerable el rol del Estado como garante de los derechos fundamentales. Al respecto, vale la pena traer al debate los números que demuestran el crecimiento de la pobreza e indigencia de Argentina, así como la pobreza y la indigencia afecta particularmente a las mujeres. Según el Observatorio de Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina la pobreza evaluada hasta el momento arroja números del +40% de la sociedad, con un marcado déficit en alimentación, educación y accesos al mercado laboral de calidad. El Banco Interamericano de Desarrollo descifra que el aumento de pobreza en el país y los contextos de carencias materiales, el alejamiento respecto al mercado laboral formal y el aumento de las tareas de cuidado repartidas entre las mujeres limita su autonomía, implica también menos contención educativa y social para ellas y las nuevas generaciones (Monje Silva, *et al*, 2022).

Por lo demás, estos hechos de la realidad implican plena contradicción con lo establecido en la Ley Nacional N° 23179 que adhiere a la “Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer” (1985) en la que se reconoce la desigualdad entre la mujer respecto al hombre lo que incluye menor participación política, social, económica y cultural de las mujeres con los efectos que esto produce y re-produce.

Si a esto le sumamos el contexto particular de la subunidad de la que se trató en este caso, aunque de manera precaria por las condiciones materiales de las que se parte, resulta imprescindible la pregunta por la autopreservación psíquica del yo (Bleichmar, 2002), por la búsqueda de la singularidad aún en contextos de homogenización social, cultural, institucional, política.

De lo que se desprende una contundente primera conclusión y es que se erige como una responsabilidad ética profesional de fomentar y abogar por el sostenimiento de las políticas públicas en el marco de la salud mental y en especial de la salud mental en las cárceles, con una perspectiva de género integral.

Dentro de una sociedad regida por un *Estado de Derecho*, sus integrantes tienen derechos propios que son inherentes y nadie los puede quitar, por eso resulta inminente reflexionar acerca del rol que debe cumplir el Estado en cada uno de sus estratos. De todo lo indicado resulta que los talleres están llevados adelante por personas ajenas al sistema penitenciario formal: por la extensión universitaria, por la ONG “Mujeres tras las rejas”, etc., lo cual, denota en un punto la ausencia estatal. Es decir que el Estado no garantiza la existencia de los talleres que, deberían promover. ¿Qué rol se le adjudica al Estado en el cumplimiento de las normas?

Se considera a los talleres como propuestas de encuentro colectivas que implican una nueva formulación, un nuevo enunciado por añadidura, del lazo social como distintas maneras de ser o estar con los demás, como una metáfora que remite a la unión de los individuos (Alvaro, 2017). Volviéndose de suma importancia para pensar en *cárceles sanas y limpias, para seguridad y no para castigo*, según lo propuesto por nuestra carta magna.

Por otro lado, y para concluir, resulta trascendente la pertinencia del presente estudio de caso como aporte al campo de la psicología. Reflexionar por qué la psicología tiene algo para decir,



para escuchar y para producir respecto a la salud mental en el contexto carcelario. A partir de la premisa de una falta fundamental constitutiva del ser hablante, las psicólogas en su oficio, promueven un nuevo modo de lo social y lo político. Muy frecuentemente se interroga el concepto de lazo social por su potencial desintegración y esto es lo interesante en este escrito, donde se parte de una desintegración del lazo social por la naturaleza de la institución donde está situada, pero que a partir de la propuesta de encuentros colectivos mediante distintos talleres, se trata de reestablecer o establecer nuevas formas de lazo o enganche al otro.



Anexo: documentos fotográficos



Caminando hacia el penal,
casi la única forma de llegar

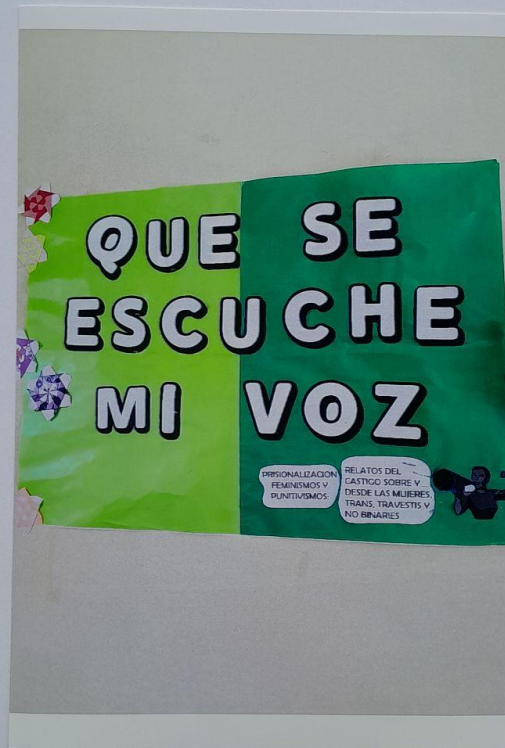
22/07/2022 - 8.43hs



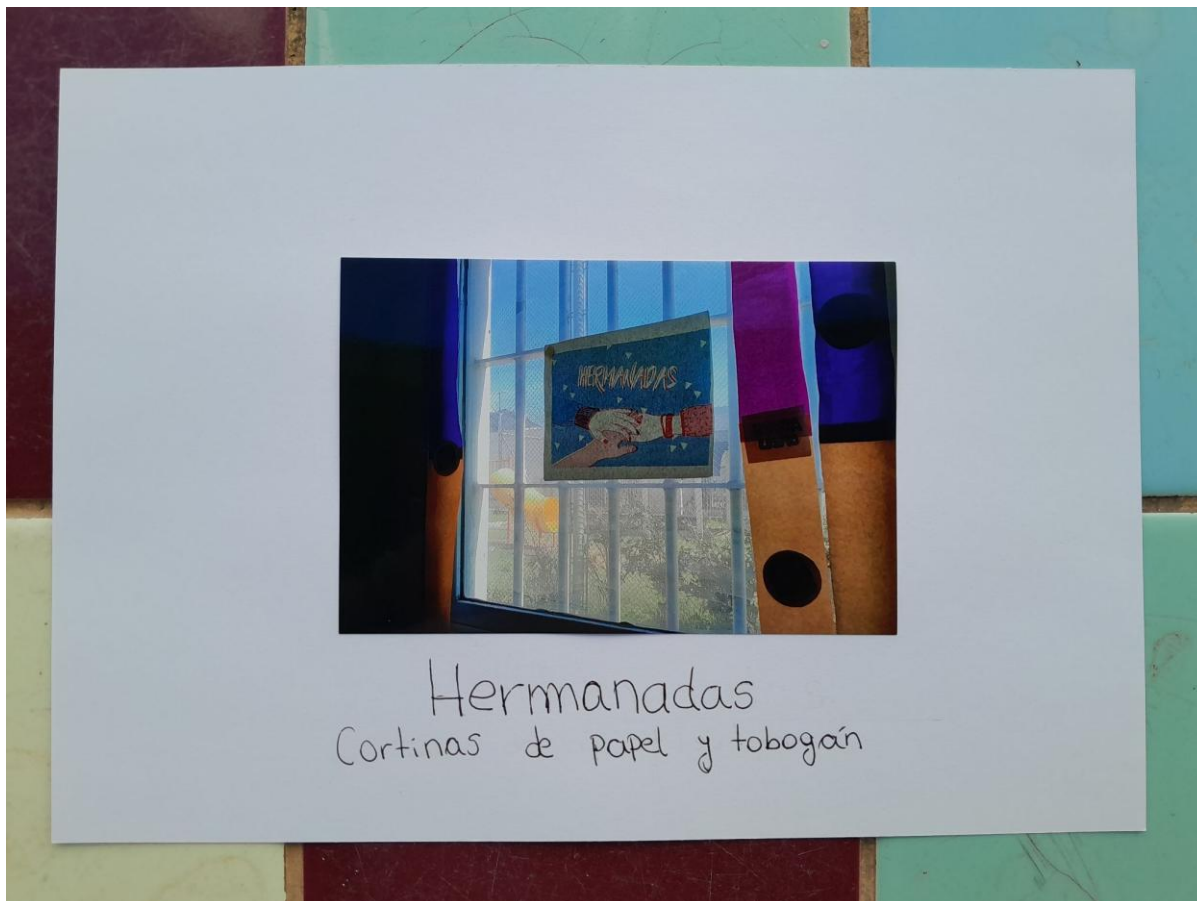
Espacio "El Roperito"



Espacio "El Roperito"
e infancias



Comunicaciones
- afiche -



Referencias Bibliográficas

- Alvaro, D. (2017). *La metáfora del lazo social en Jean-Jacques Rousseaux y Émile Durkheim*. Papeles del CEIC, vol. 2017/1, papel 173, CEIC (Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva), UPV/EHU Press, <http://dx.doi.org/10.1387/pceic.15726>
- Bleichmar, S. (2002). *Las formas de la realidad*. Recuperado de: Topia sitio web <https://www.topia.com.ar/articulos/las-formas-de-la-realidad>
- (2007). *Dolor país y después...* Losers y Winners, entre la excusa y la justificación (p. 74-82). Buenos Aires: El zorzal.
- Borzzone, G. (2017). *Análisis de los efectos que produce el sufrimiento institucional en sujetos privados de la libertad en Barquitos Pintados*. Experiencia Rosario Vol. 1 Núm. 1. El malestar hecho cultura. Apuestas para un abordaje (p. 69- 77).



Brienza, L., Castro, F., Farruggia V., Harraca, F., Nívoli, S., Secci, S. y Varela, J. (2024). *La pandemia de los sueños: un archivo onírico del Covid-19*. Introducción (p.13-34). Rosario: CEPE.

Código de Ética de la Federación de Psicólogos de la República Argentina. (2013). Recuperado de http://fepra.org.ar/docs/acerca_fepra/codigo_de_etica_nacional_2013.pdf

Chiponi, M. S. (2016). *Sujetos de lo posible. El acontecimiento de las prácticas culturales en la Unidad Penitenciaria N°3 de Rosario* – en *La Trama de la Comunicación* - Volumen 20 Número 2 (p. 163-176)

Czeresnia, D. y Manchado de Freitas, C. organizadores. (2008). Promoción de la salud y promoción de enfermedades en Promoción de la salud. Conceptos, reflexiones y tendencias (p.39 a 44). Buenos Aires: Lugar Editorial.

Fernández, A. M. y López M. (2005). *Vulnerabilización de los jóvenes en Argentina: Política y Subjetividad*. En revista *Nómadas* N.º 23 (p.132-139). Bogotá: Universidad Central.

Freud, S. (1976). Una dificultad del psicoanálisis. En *Obras Completas, tomo XVII*. (p. 125- 136). Buenos Aires: Amorrortu editores S.A. (Obra original publicada en [1917]).

(2013 a). El yo y el ello en *Obras Completas, volumen 19*. Lo consciente y lo inconsciente (p. 2701- 2704). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. (Obra original publicada en [1923])

(2013 b). El Malestar en la Cultura. II en *Obras Completas, volumen 22*. (P.3023- 3030), Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores (Obra original publicada en [1929]).

(2013 c). *Psicología de las masas y análisis del yo* en *Obras Completas, volumen 19*. Introducción (p.2563- 2564). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores (Obra original publicada en [1920-1]).

Foucault, M. (2021). *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Los cuerpos dóciles (p. 157- 197). Buenos Aires: Siglo Vientiuno Editores.

Goffman, E. (2001). *Internados: ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Sobre las características de las instituciones totales (p. 15- 25). Buenos Aires: Amorrortu.

Gonzalez, F. (2016). *Notas sobre el estatuto del lazo social en la teoría psicoanalítica. Consideraciones sobre el aporte del psicoanálisis a una teoría crítica de la sociedad*. IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica.



- Grande, S. (2002). *Clínica- institución*. Ficha de cátedra Prácticas Profesionales Supervisadas 'B'. Rosario: S/E.
- Han, B-C. (2015). *Psicopolítica*. Biopolítica (p.25- 27). México: Octaedro Editores.
- Lacan, J. (2008). *Seminario 17: El reverso del psicoanálisis*. Edipo, Moisés y el padre de la horda (p. 107- 124). Buenos Aires: Paidós.
- Ley N° 23179 (1985). Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra La Mujer. Recuperado de: [http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000- 29999/26305/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/26305/norma.htm)
- Ley N° 26.061. (2005). *De Protección Integral De Los Derechos De Las Niñas, Niños Y Adolescentes*. Recuperado de: [https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000- 114999/110778/norma.htm](https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm)
- Ley N° 26.529 (2009) *De Derechos Del Paciente En Su Relación Con Los Profesionales e Instituciones De La Salud*. Recuperado de: [http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000- 164999/160432/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160432/norma.htm)
- Ley N° 26657 (2010) *Nacional De Salud Mental*. Recuperado de: [http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000- 179999/175977/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/175977/norma.htm)
- Ley Provincial 9.538 (1984). Ejercicio profesional de los Psicólogos y creación del Colegio. Recuperado de: [https://www.cpsf.org.ar/normativa/ley-9538-del-ejercicio- profesional](https://www.cpsf.org.ar/normativa/ley-9538-del-ejercicio-profesional)
- Ley N° 24.430. (1994). Constitución De La Nación Argentina (1994). Recuperado de: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- Ley N° 24.660. (1996). *Ejecución de la pena privativa de la libertad*. Recuperado de: [http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000- 39999/37872/norma.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/37872/norma.htm)
- Loray, A. (2019). *Discurso, sujeto y lazo social*. Sobre el fondo de lo imposible: educar, curar y gobernar (p. 129- 148). Olivos: Grama Ediciones.
- Maritano, O. y Deangeli, M. (2021). *La penalidad en Córdoba (Argentina) en la transición al siglo XX: producción y normalización de las mujeres en clave de género*. Revista Historia y Sociedad, N°41 (p. 120-142). <https://doi.org/10.15446/hys.n41.87900>
- Michelson, C. (2021). *Capitalismo del yo. Ciudades sin deseo*. ¿El error nos salvará? (p. 21-44). Buenos Aires: Paidós.



- Monje Silva, A.; Vera, F.; Sepúlveda, C.; D'Alessandre, V.; Buschmann, J.; Mattioli, M. (2022). *Dinámicas familiares de cuidado en los barrios populares de Argentina: reproducción de desigualdades sociales, intergeneracionales y entre géneros*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18235/0003981>
- Reglas de Bangkok (2011). *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes*. Tailandia.
- Rojas, G. y Brex, B. (2019). *La experiencia de trabajo de la ONG "Mujeres Tras Las Rejas"* - Rosario. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rojas, G. (2020). Cuerpos, vestimentas y tatuajes en mujeres presas. En: Bourband, L. (coord.). *Cuerperios. Miradas polifónicas sobre el cuerpo en la época actual* (p. 163- 175). Rosario: Laborde Editor.
- (2023). *Confinadas*. Unidad N°5 de Rosario: entre la nueva infraestructura y las viejas prácticas; La historia continúa. Deudas pendientes en el encarcelamiento de mujeres (p. 39-55). Rosario: Laborde.
- Rojas Machado, M. (2019). *Cuerpo y socialización: entre la cárcel y el hospital psiquiátrico*. Avá Revista de Antropología, vol. 34. Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=169062780004>
- Sousa Campos, G. (1996-1997). *La clínica del sujeto: por una clínica reformulada y ampliada*. Recuperado de: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://salud.rionegro.gov.ar/documentos/salud_mental/Gestion%2520en%2520Salud.%2520Sousa%2520Campos.pdf&ved=2ahUKEwjRveSi2OWHAXVjqJUCHTbzApoQFnoECBIQAQ&usg=AOvVaw0in8ukZTqOLMR1uA3qUBvM
- Ulloa, F. (1995). *Novela clínica psicoanalítica*. La novela clínica neurótica de Don Pascual (p.40-55). Buenos Aires: Paidós.
- Ulloa, F. (1999). *La crueldad*, primera parte en Jornadas preparatorias para la creación de la Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo. Recuperado de: <http://antares-porvenir.blogspot.com/2009/08/la-crueldad-fernando-ulloa.html>
- Universidad Católica Argentina. (2023). *Argentina (2004-2023): Un Régimen Inflacionario Crónico De Empobrecimiento Y Mayor Asistencia Social*. Recuperado de: https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presenciones/2023/Observatorio_Pobreza_ingreso_5_12.pdf



Universidad Católica Argentina. (2024). *Deudas sociales estructurales en la sociedad argentina.*

Nota de divulgación. Recuperado de:

https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.admin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%2520Deuda%2520Social/Presentaciones/2024/Observatorio_CARITAS_presentacion_3-06-2024.pdf&ved=2ahUKEwiZy92z4LqHAXVLppUCHUzKDjIQFnoECBQQAQ&usg=AOvVaw2qYKwqprgQIfVZ4aqP4LrA



Voces del Sur: Feminismos y los desafíos de la Democracia

Natalia Riquelme Caroca, riquelmecaroca@gmail.com
Javiera Olguín Manríquez, javieraolguin29@gmail.com
Catalina Ahumada Puentes, catalinaap3317@gmail.com
Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

1. Introducción

En un mundo cada vez más interconectado, las nociones tradicionales de democracia se ven interpeladas por nuevas perspectivas otorgadas por pensamientos críticos emergentes que han ganado una fuerte posición en el debate contemporáneo. En este contexto, las epistemologías de los feminismos del sur, surgen como un enfoque crítico que nos invita a repensar, enriquecer y profundizar nuestra comprensión y práctica de la democracia. La ponencia propuesta en este trabajo busca recorrer el entramado de las profundas interrelaciones entre el patriarcado, capitalismo y colonialismo, y cómo esta triangulación impacta en el ejercicio de la democracia. Se propone una reflexión en torno a las concepciones convencionales de democracia y que busca no solo el reconocimiento de la diversidad, sino que también la urgente necesidad de resignificar la complejidad de las experiencias humanas en un contexto neoliberal y patriarcal.

Examinaremos los desafíos de la democracia contemporánea situándonos desde las Ciencias Sociales en nuestramérica, integrando aportes de pensadoras y activistas feministas desde el sur global. A través de este análisis crítico buscamos explorar cómo las luchas y resistencias de las mujeres y comunidades históricamente marginalizadas otorgan grandes aportes sobre cómo las prácticas democráticas pueden transformarse a través de la inclusión de distintas luchas que han sido subalternizadas, proponiendo un modelo de democracia más horizontal, inclusivo y profundamente ligado a la protección de los territorios y los saberes ancestrales de las comunidades. Para llevar a cabo este análisis crítico se expondrán distintas luchas llevadas a cabo por mujeres, entre ellas las mujeres indígenas etnofeministas de México y mujeres Misak de Colombia.

A través de este análisis crítico, buscamos explorar cómo las luchas y resistencias de las mujeres y comunidades que han sido históricamente marginalizadas aportan valiosas perspectivas sobre cómo las prácticas democráticas pueden transformarse mediante la inclusión de diversas luchas. Esto ofrece un modelo de democracia más horizontal, inclusivo y profundamente vinculado a la protección de los territorios y los saberes ancestrales de las comunidades.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

2. Concepto de Democracia

La filósofa ecofeminista, Alicia Puleo García (2006) menciona que desde los inicios de la democracia en la antigua Grecia, hasta las democracias occidentales modernas, han fundado sus orígenes y reflexiones sobre el principio de igualdad. Sin embargo, según la autora, la tematización de la igualdad no había sido tan conocida puesto que “todos los filósofos que plantean la igualdad entre los sexos fueron olvidados y borrados del corpus filosófico hegemónico” (Puleo, 2006, p.31).



Puleo argumenta que desde el siglo V a.C. Algunos sofistas cuestionaron las distinciones jerárquicas impuestas por las costumbres griegas sobre la distinción ontológica que excluía a las mujeres.

Este debate sobre la inclusión o exclusión de las mujeres en la democracia es una discusión que continúa en la sociedad contemporánea. Uno de los hitos más importantes en ese sentido corresponde a la obtención del voto femenino en el siglo XIX, gracias a las sufragistas y su identificación de la necesidad de participación en los mecanismos políticos democráticos, representando así un avance decisivo en la lucha de la emancipación de las mujeres. Este logro, a su vez, representa un espacio ganado ante la lógica hegemónica logo-androcéntrica (Alvarez y Hermida, 2022) de la cual mujeres, niñas, disidencias, minorías étnicas, entre otros, ven su corporalidad en el impune silencio del cual el sistema de opresión patriarcal es autor y cómplice. Este espacio ganado es una representación del poder hacer por parte de la sociedad invisibilizada y silenciada e impulsó diversos movimientos feministas posteriores, convirtiéndose en parte fundamental de la trayectoria del feminismo.

En términos democráticos, los feminismos han contribuido a cuestionar y transformar las estructuras de poder patriarcal, impulsado la inclusión de mujeres en instituciones políticas y estatales, lo que se refleja en la paridad en la representación política, que han influido en políticas públicas clave, como las relacionadas con los derechos reproductivos y la equidad salarial. También han introducido debates críticos sobre la relación entre el género y la política más allá de la estructura estatal, promoviendo una mayor inclusión y diversidad en la toma de decisiones. Y aportando a la visibilización de movimientos sociales que operan fuera del Estado y plantean formas alternativas de política basadas en el cuidado, la interdependencia y la participación directa (Alvaréz, Rettberg & Serrano, 2023). En términos de avances significativos en la democracia contemporánea que ha traído consigo los movimientos feministas, innegablemente se encuentra la obtención del voto femenino, las cuotas de género para la participación política tradicional, la creación de política pública que retome las injusticias más visibles dentro del sistema estado patriarcal, como la violencia de género, los derechos reproductivos, la equidad salarial, (Alvaréz, Rettberg & Serrano, 2023).

Un claro ejemplo de ello es el caso Argentino, donde gracias a los movimientos feministas se han promovido una democracia paritaria, ampliando la participación y representación política de mujeres y personas LGBTIQ+, a través de avances legislativos e institucionales en temas como los derechos reproductivos, la igualdad laboral, la violencia de género, y la diversidad sexual. (Caminotti, 2023). En el artículo denominado como “Género, política y democratización en Argentina (1983-2023)”, se subraya hitos democráticos logrados por el feminismo argentino, como la Ley de Cupo Femenino y la reciente Ley de Paridad de Género en la representación política, que aseguran mayor inclusión en espacios de toma de decisiones. Estos avances han permitido no solo una mayor (pero no suficiente) representación descriptiva de las mujeres, sino también una representación sustantiva, donde las legisladoras impulsan temas fundamentales de igualdad.

A pesar de todo lo anterior, la plena participación de las mujeres y disidencias siguen enfrentando fuertes barreras y desafíos en la esfera política y social, lo que significa un ralentización en el desarrollo de normativa legal y moral que incorpore el corpus y las voces de las/los/les subalternas y marginalizadas, como menciona Alvaréz, Rettberg & Serrano (2023), ello se debe principalmente a los movimientos Anti-feministas de carácter conservador, que busca contrarrestar los avances feministas en temáticas políticas y sociales, donde se pone en el centro los intereses y las voces de los grupos privilegiados de la sociedad [con las siguientes características: Varones, blancos, burqueses, adulto, con funcionalidad normativa, heterosexual].



Otro desafío es la despolitización del género, donde esta categoría se visualiza e integra de forma superficial en la sociedad civil, en las instituciones, y en el modo de hacer democracia, lo cual no aspira al cuestionamiento a las estructuras, ni una transformación social profunda. Ello se verá en mayor profundidad en el apartado cuatro, sobre dimensiones y desafíos de la democracia contemporánea.

En ese sentido, se hace énfasis en lo poderoso detrás del concepto de género, aportando una capacidad de análisis de la realidad social y política, complejizando las categorías que describen la magnitud de la tragedia patriarcal y la herida colonial. Los feminismos pueden facilitar procesos de democracia radical, siguiendo los lineamientos de Ernesto Laclau (1993), esta democracia implica la expansión y profundización de los principios democráticos a todas las esferas de la sociedad, no solo a las instituciones políticas formales. En ese sentido, la democracia no debe ser vista como un sistema cerrado basado únicamente en la representación parlamentaria, sino como un espacio abierto de constante contestación y lucha por la igualdad y el reconocimiento de las diferencias; enfocándose en incluir una variedad de demandas de justicia y equidad que van más allá de los temas típicamente abordados por la democracia liberal. Estas demandas pueden surgir de grupos marginalizados o excluidos de la política convencional para invertir las historias, poner en el centro los grupos subalternos, la otra cara de la moneda, la historia que no se contó.

Las estructuras de poder como el patriarcado, el ethos capitalista y la herida colonial, siguen generando opresiones y exclusiones respecto a la participación efectiva de las mujeres, las disidencia y los pueblos indígenas en la esfera pública. En este sentido, los aportes de Julieta Paredes son fundamentales junto a su propuesta del feminismo comunitario “nuestro feminismo es despatriarcalizador, por lo tanto es, descolonizador, desheterosexualizador, antimachista, anticlasista y antirracista” (Paredes, 2013, p.120). Julieta pone en evidencia las estructuras patriarcales, coloniales y capitalistas; nos invita a reflexionar que las mujeres continúan brindando obra de mano barata y siguen siendo excluidas de los beneficios políticos y sociales, destacando la necesidad de repensar los mecanismos democráticos actuales desde epistemologías que visibilicen las múltiples aristas desde donde emergen violencias y opresiones sistemáticas hacia todo aquel que no sea BBVAh. Como señala Amaia Pérez Orozco (2014), “llamaremos el BBVAH: el sujeto blanco, burgués, varón, adulto, con una funcionalidad normativa, heterosexual. En torno a él se concentran el poder y los recursos”⁸⁵⁸.

La propuesta de Paredes está sustentada en la identificación de interseccionalidades de opresiones, reconociendo la triangulación antes mencionada y abogando por una transformación estructural que enfrente las múltiples formas de explotación, subordinación y subyugación. Este enfoque no sólo interpela las relaciones de poder ejercidas sobre la distinción binaria del género y la división sexual del trabajo, sino que también cuestiona la dominación histórico-económica que ha perpetuado desigualdades y marginaciones a comunidades indígenas y populares.

El posicionarse desde la perspectiva de los feminismos del sur, implica reconocer categorías que no habían sido consideradas, ya que posiciona al centro a sujetas, sujetos y sujetos que históricamente se

⁸⁵⁸ Amaia Pérez Orozco, en *Subversión feminista de la economía*. La referencia al BBVAH se basa en la aportación de María José Capellín, quien, en su participación en el seminario de lanzamiento de la campaña organizada por colectivos de mujeres y sindicatos por una Ley Vasca de Atención a la Dependencia (Bilbao, 13 de mayo de 2005), habló del BBVA: blanco, burgués, varón, adulto. Amaia retomó esa idea añadiendo la «h» de heterosexual.



han visto silenciados al no cumplir con los estándares coloniales, patriarcales y capitalistas. Ello implica reconocer una crítica a las estructuras de poder patriarcales y coloniales, lo cual resulta fundamental para entender los mecanismos que limitan la participación equitativa de todos los integrantes de la sociedad, lo que es clave para una democracia inclusiva.

Como señala Alvarez y Hermida (2022), en su estudio sobre los feminismos del sur, al democratizar el conocimiento y dar espacio a las voces subalternas, los feminismos del Sur promueven la justicia epistémica, que es un componente crucial para una sociedad verdaderamente democrática, es decir, fomentar el reconocimiento y la valorización de las culturas propias, nuestra cultura, de tal forma, que los modos de generar conocimiento desde este espacio continental con contextos dominados por sesgos coloniales, patriarcales o eurocéntricos, reconociendo que los saberes provenientes del hemisferio sur han sido históricamente marginados incluso olvidados. Además de ello, el proceso de articular diferentes luchas (como las feministas negras, indígenas, comunitarias, entre otras), reconociendo cuáles son las demandas que más otorgan significados a los diferentes feminismos, brindando múltiples experiencias de resistencia frente a las lógicas dominantes. Como la noción de Cuerpo-territorio de Lorena Cabnal (2010), desarrollado desde el feminismo comunitario e indígena en Guatemala, vinculando el cuerpo con la tierra y el territorio, en este sentido el acuerpamiento es un modo de resistir al extractivismo y al despojo que generan tanto el patriarcado ancestral como el moderno occidental, implicando un proceso de sanación del cuerpo y el territorio a través de la recuperación de la espiritualidad ancestral y la memoria cosmogónica. Esto busca reparar las violencias que ambos han padecido debido a la lógica patriarcal-colonial.

O las nociones que comparte el feminismo negro Brasileño con las críticas de Lélia González (1988), como una parte esencial de los diálogos que los feminismos del Sur han establecido, en este marco las autoras proponen enfoques interseccionales para abordar las múltiples opresiones que enfrentan las mujeres negras en relación con la clase, el género y la raza, ello mediante la separación del feminismo blanco liberal al insistir en la importancia de territorializar las luchas y reconocer las condiciones materiales que dieron origen a estas reflexiones.

La creación de este conocimiento, refleja un ejercicio de democracia radical en la práctica, al democratizar diferentes formas de opresión que genera la triada identificada (Colonialismo patriarcado-neoliberalismo), va más allá de los marcos políticos tradicionales, aportando a la expansión de la agenda pública para crear nuevas formas de acción colectiva situada a las diferentes áreas donde la democracia no actúa, dando valor y visibilidad a esos conocimientos que han sido excluidos o desacreditados. Se profundizará respecto a la justicia epistémica en el siguiente apartado.

3. Epistemologías de los Feminismos del Sur

En relación a la propuesta de Julieta Paredes y desde las epistemologías de los feminismos del sur, se propone la desmantelación de sistemas de explotación que ejercen su poder desde diversas esferas, posicionándose desde una lucha colectiva que integre la descolonización y la justicia social. Este enfoque es clave para la identificación de barreras en el ejercicio de la democracia contemporánea desde Nuestramérica.

Paredes propone además una descolonización no sólo del pensamiento, sino que también de los cuerpos que habitamos. Al igual que Cabnal, Julieta Paredes utiliza también la noción de cuerpo-territorio para subrayar cómo la explotación de las mujeres no se limita solo al plano físico, sino que



está interconectada con la explotación del territorio en un contexto colonial y capitalista. En su propuesta, el cuerpo es entendido como algo más que sólo físico, es también un territorio político que ha sido históricamente colonizado y explotado por las estructuras patriarcales colonizadoras. En este marco, las epistemologías de los feminismos del sur no sólo critican las formas tradicionales de opresión, sino que proponen una transformación profunda que abarca tanto el cuerpo-territorio como las estructuras de poder que sostienen la desigualdad en las democracias contemporáneas.

Esta noción invita a reconocer que una verdadera democracia debe considerar la descolonización del cuerpo, es decir, liberarlo de las estructuras opresoras que históricamente han sometido a las mujeres indígenas y a otras existencias subalternizadas. Para que surja una democracia realmente inclusiva y participativa, es indispensable visibilizar cómo estos cuerpos han sido objeto de violencias estructurales y utilizados como herramientas dentro del sistema patriarcal y neoliberal. Julieta relata que este cambio de paradigma es un proceso colectivo, que aborda de manera interseccional las diversas opresiones de género, clase, etnia y racialización.

Según la autora, esta corriente feminista aporta una mirada fundamental ante la problematización de la democracia en Nuestramérica al criticar los sistemas hegemónicos que perpetúan la desigualdad. Denuncia que para entender el entrelazamiento de intereses patriarcales, coloniales y capitalistas, es necesario comprender las implicancias del género. Este concepto no sólo se trata de una construcción colonial, sino de una categoría que, bajo la perspectiva del feminismo comunitario, debe descolonizarse y trascenderse como tarea revolucionaria para superar las relaciones injustas entre hombres y mujeres. La autora señala que su propuesta no solo busca "desmontar el patriarcado, que es más antiguo que la colonización y el neoliberalismo" (Paredes, 2010, p. 7), sino también repensar las relaciones entre mujeres y hombres desde una lógica de complementariedad. En este sentido, Paredes propone el "par complementario" que corresponde a una estructura comunitaria que responde a las barreras sostenidas por jerarquías de poder impuestas por el patriarcado y el colonialismo, esta noción articula la idea de organización política basada en la horizontalidad y reciprocidad entre personas que habitan en la comunidad, puesto que "la comunidad está constituida por mujeres y hombres como dos mitades imprescindibles, complementarias, no jerárquicas, recíprocas y autónomas una de la otra" (Paredes, 2010, p. 9)

De esta manera, las epistemologías de los feminismos del sur no solo plantean una crítica a las formas tradicionales de entender el conocimiento, sino que también proponen nuevas alternativas de conocer y organizarse a través de las experiencias y saberes de los grupos históricamente oprimidos, como las mujeres indígenas y afrodescendientes. Esta crítica es fundamental para comprender que, tal y como señala Paredes (2010), la descolonización no se limita al ámbito del pensamiento, sino que también implica un reconocimiento del cuerpo como territorio político que ha sido históricamente colonizado. En este sentido, Breny Mendoza (2007) hace una invitación a cuestionar cómo las democracias occidentales a lo largo de la historia han construido e impuesto sistemas y modelos de democracia que se basan en la exclusión y opresión de las voces de estas mujeres, lo cual da como resultado una invisibilización de las luchas y experiencias de distintas comunidades.

Como es el caso del feminismo comunitario indígena, donde Cabnal (2010) aporta a reconocer la pluralidad de saberes presentes en nuestra América con los pueblos ancestrales, implicando un profundo arraigo por las tradiciones y conocimientos mediante un respeto activo de los conocimientos ancestrales y comunitarios de los pueblos indígenas, especialmente de las mujeres, quienes han sido históricamente marginadas no solo en sus derechos, sino también en sus saberes.



Esta pluralidad se refleja en la diversidad de roles dentro de las comunidades, como comadronas, hierberas y guías espirituales, que contribuyen a la resiliencia y sanación comunitaria. Este proceso que ella denomina como acuerpamiento implica una conexión profunda entre el cuerpo y el territorio, abogando por una reparación y sanación tanto del conocimiento como de las personas y comunidades que lo generan. Ello es lo que Miranda Fricker (2007) denominaría como justicia epistémica, articulando este concepto se comprende como un acto de resistencia y de sanación tanto personal como colectivo, en el que se reivindican los saberes indígenas y se lucha contra el extractivismo y la colonización de la tierra y el conocimiento. Esto, para ella, es fundamental para restaurar la dignidad y el equilibrio en la relación entre las personas y sus territorios.

Es por esto que para Mendoza (2007) la democracia en América Latina no puede entenderse como un sistema que es plenamente inclusivo, sino más bien patriarcal y colonial, ya que, este sistema se sostiene en base a las exclusiones de género, etnia y clase, y bajo esta mirada es que las epistemologías de los feminismos del sur buscan dismantlar esas jerarquías de poder, no sólo exigiendo inclusión de nuevas voces dentro del sistema existente, sino también transformando profundamente este sistema y sus cimientos, incluyendo su base epistemológica, para hacerlo verdaderamente plural, justo e inclusivo, constituyendo un desafío radical a las estructuras coloniales que sostienen estas exclusiones.

Siguiendo esta línea, Obregón (S.F) sostiene que los feminismos del sur no solo añaden nuevas perspectivas, sino que transforman radicalmente los fundamentos de la teoría democrática, reconfigurando la democracia a través de las luchas por la equidad y el reconocimiento de las diferentes culturas y sociedades, ampliando de esta forma los límites de lo que se considera democracia participativa y pluralista.

En definitiva, las epistemologías de los feminismos del sur, a través de voces como las de Paredes, Mendoza, Cabnal y Obregón, nos invitan a repensar nuestras concepciones de democracia, (re) conocimiento y justicia social. Estas corrientes de pensamiento nos impulsan a cuestionar no solo las estructuras coloniales y patriarcales que han moldeado nuestras sociedades, sino también a desafiar las formas hegemónicas de saber y “transformar las condiciones materiales de la subordinación y explotación de las mujeres en nuestras comunidades y sociedades” (Paredes, 2008, p.11). Este cambio paradigmático, invita a la dismantlación del imaginario patriarcal que, en palabras de Paredes, es más antiguo que la colonización y el capitalismo, este nos posiciona políticamente frente al feminismo hegemónico occidental y denuncia que sólo a través de una descolonización que abarque tanto el pensamiento, como los cuerpos y territorios, podremos construir democracias verdaderamente inclusivas y plurales en Nuestramérica.

Este proceso de descolonización no se limita a una crítica del colonialismo o del neoliberalismo, sino que plantea una transformación radical de nuestras formas de organización política y social. En este sentido, la interseccionalidad entre género, etnia, clase y territorialidad emerge como elementos claves que logran dar cuenta de dinámicas de poder y opresión en nuestras sociedades. También exponen propuestas para avanzar hacia un sistema democrático que refleje la pluralidad de voces y experiencias en Nuestramérica como un acto de justicia social y justicia epistémica. Sólo así, al reconocer y valorar los saberes de las comunidades históricamente oprimidas y marginadas, podremos construir democracias verdaderamente inclusivas, horizontales y participativas que rompan con las jerarquías impuestas por el patriarcado, colonialismo y capitalismo



4. Dimensiones y Desafíos de la Democracia Contemporánea

Los feminismos del sur enfrentan diversos desafíos en su lucha por transformar estructuras políticas, sociales y económicas. Respecto a esto, la referenciada anteriormente Brandy Mendoza (2007) critica las bases históricas y estructurales de las democracias latinoamericanas debido a elementos que de cierta forma limitan su auténtica democratización. Ante esto la autora plantea que aunque América Latina se define como democrática, sus estructuras poscoloniales y patriarcales perpetúan una democracia restrictiva, lo cual significa que existen diversas prácticas subyacentes que no son democráticas, debido a que provienen de sistemas coloniales y de control social que excluyen a diferentes comunidades.

En cuanto a las dimensiones políticas de la democracia representativa y participativa Mendoza (2007) argumenta que, si no se cuestionan y transforman los fundamentos de poder, género y etnicidad, la inclusión de comunidades indígenas en la democracia es insuficiente y superficial. Lo cual la autora analiza en base a lo ocurrido en las dinámicas económicas de nuestra América, las cuales están vinculadas a estructuras globales de explotación, en donde la desigualdad y la exclusión se naturalizan, limitando la justicia económica y a su vez aumentando las brechas de acceso a recursos.

Obregón (S.F) por su parte, examina la relación entre feminismo y democracia, considerando que la democracia debe incorporar una perspectiva feminista que integre no solo la representación política, sino también la redistribución económica y el reconocimiento de derechos de poblaciones diversas, en este sentido la autora se centra en la necesidad de justicia económica y de una mayor equidad en el acceso a recursos, argumentando que una democracia inclusiva también implica cerrar las brechas de desigualdad.

La perspectiva de Mendoza y Obregon son cruciales para comprender cómo el feminismo puede adoptar soluciones a los desafíos específicos que enfrenta nuestra América, en términos de inclusión y justicia económica.

Por otro lado, es importante asumir que dado del impacto que poseen los movimientos anti feministas provenientes de las esferas mas conservadoras de la sociedad, surgen una serie de desafios políticos los cuales se deben adoptar para trabajar en la transformación de las múltiples causas de opresión (Alvaréz, Rettberg & Serrano, 2023), estos contramovimientos, provenientes de ideas neoconservadoras y ultraliberales basados en las nociones de “la familia tradicional” y roles de genero impuestos, han logrado influencia en la política al movilizarse contra legislaciones feministas, como las leyes de cuotas, el aborto o los derechos reproductivos. Rechazan las políticas de igualdad, argumentando que estas promueven una narrativa "ideología de género" que va contra los valores tradicionales (Caminotti, 2023). Esta oposición no sólo impide el avance de derechos específicos, sino que también representa una amenaza para la estabilidad democrática al fomentar divisiones y polarización social.

Por otro lado, dentro de la política tradicional, los feminismos enfrentan un desafío central, que tiene que ver con la inclusión forzada del concepto de género, pero sólo de manera superficial en la políticas y los discursos, siendo adoptado como una estrategia política por parte de las instituciones públicas y organismos internacionales para cooptar a la sociedad (Alvaréz, Rettberg & Serrano, 2023). Es allí donde el concepto se habita hasta el momento que ello incomoda a los sectores



privilegiados de la sociedad, es decir, se acepta hasta el momento que disona contra los principios de la elite política y genera incomodidad o disgusto, es en ese momento que no es aceptada (Butler, 2007). Generando una despolitización del concepto, vaciándose de su potencial emancipador, convirtiéndose en una herramienta burocrática que no genera cambios estructurales que impactan los estados. Se tiende a implementar políticas de igualdad que no cuestionan las bases patriarcales del poder, sino que las adaptan para que las mujeres se integren en un sistema que sigue reproduciendo desigualdades (Alvaréz, Rettberg & Serrano, 2023).

Otro desafío que se visualiza en los escrito de Alvaréz, Rettberg & Serrano (2023) son las resistencia dentro de los mismos movimientos sociales, donde los movimientos feministas se enfrentan a tensiones internas y externas dentro de los espacios progresistas. Un ejemplo es la fragmentación ideológica dentro de los partidos políticos y las organizaciones de izquierda. Por un lado, se busca avanzar hacia la igualdad formal dentro de las instituciones, como el acceso de mujeres a posiciones de poder a través de cuotas de género; por otro lado, hay feminismos que cuestionan radicalmente las estructuras patriarcales del Estado, argumentando que el sistema mismo no puede ser reformado sin una transformación profunda.

Los feminismos han tenido que enfrentar el desafío de integrar perspectivas interseccionales, es decir, la inclusión de luchas de mujeres racializadas, de clase baja, indígenas, LGBTQ+, etc. Kimberlé Crenshaw (2013) introdujo el concepto de interseccionalidad para señalar que las mujeres no experimentan opresión de una sola forma, sino en la intersección de múltiples formas de discriminación. En esa línea este enfoque ha sido fundamental para ampliar la democracia y la pluralidad de voces silenciadas, visibilizando las demandas de estos grupos, de igual forma ello significa un reto, ya que requiere que los feminismos sean más diversos y logren articularse de tal forma que abarquen múltiples luchas.

5. Operacionalizaciones de lectura en nuestra América

Las epistemologías de los feminismos del sur han sido incorporadas en distintos movimientos sociales y políticos en el sur global. Como lo fue en el caso descrito por Urbietta (2023), en el cual mujeres indígenas de México, mantuvieron una lucha por la democracia, desarrollando un papel importante dentro de los movimientos etnopolitistas, tanto en términos de liderazgo como de participación activa en la defensa de sus derechos. Debido a que los movimientos etnopolitistas resultaban también ser excluyentes con las mujeres indígenas “surgió el pueblo etnofeminista al criticar el movimiento etnopolitista de marginalizarlas y silenciarlas en el marco de un conjunto de características que forman la violencia políticaestructural en América Latina”(Urbietta, 2023, p. 16). En este sentido, las mujeres indígenas articulaban sus luchas de genero con su identidad étnica, enfrentando multiples formas de opresión, discriminación, violencia política y enfrentando a la vez diversas adversidades socioculturales.

En este contexto, el feminismo etnopolitista aparece como una respuesta o una corriente de resistencia que se enfrenta no solo a las estructuras tradicionales de poder, sino también a las formas de dominación internas y reproducidas por los propios movimientos etnopolitistas, en los cuales las mujeres resultan ser oprimidas y marginadas, perpetuando las desigualdades de género en las estructuras de poder de estos movimientos, convirtiéndose el feminismo etnopolitista de las mujeres



indígenas de México en una herramienta para desafiar y confrontar estas dinámicas tradicionales de poder político, promoviendo de esta forma una democracia más inclusiva y horizontal.

Esto también se visualiza en el movimiento indígena Misak en Colombia, descrito por Alba-Marlenny (2023), el cual se sitúa en una lucha constante contra el epistemicidio y la desposesión territorial. En este sentido, el epistemicidio presentado por la autora, hace referencia a la destrucción y marginación de los saberes ancestrales y cosmovisiones indígenas, los cuales han sido históricamente invalidados por los sistemas coloniales y patriarcales. De acuerdo con esto, las mujeres Misak al igual que las mujeres indígenas de México enfrentan una doble opresión (por ser mujeres y pertenecer a una comunidad indígena).

Retomando la resistencia frente al epistemicidio, las mujeres Misak resisten esta eliminación de sus saberes a través de una defensa activa de sus conocimientos ancestrales, los cuales están ligados a su forma de vida, su relación y formas de convivir con la tierra y su cosmovisión. Esta resistencia no solo representa un acto simbólico, sino que se materializa mediante distintas prácticas cotidianas, como la perseveración de tradiciones culturales, lenguaje y formas de organización comunitaria, las cuales se ven reflejadas en el relato etnográfico de Alba-Marlenny (2023), en donde, se evidencia un gran ejemplo de esta materialización, al relatar cómo el hilar (que hace referencia a la tradición de tejer de las mujeres Misak) es también una metáfora de la conexión y protección de estos saberes ancestrales, siendo las abuelas o madres, quienes enseñan a tejer a las nuevas generaciones, traspasando conocimiento, compartiendo historias y costumbres. De esta forma, entrelazan el pasado con el presente como un acto de resistencia frente al colonialismo.

Otro eje central de la lucha de las indígenas Misak, es la desposesión territorial que han vivenciado. Al igual que otras comunidades indígenas, las Misak han sido históricamente despojadas de sus territorios, los cuales son fundamentales para la continuidad de sus formas de vida, debido a que para las Misak, la tierra no es solo un recurso económico, sino más bien un espacio sagrado y esencial para la vida comunitaria. En la defensa de los territorios las mujeres Misak cumplen un rol clave, ya que el vínculo entre tierra y el cuerpo femenino es simbólicamente profundo y tal y como lo mencionan Francesca Gargallo, Lorena Cabnal y Julieta Paredes, la expropiación de la tierra está intrínsecamente conectada con la explotación del cuerpo femenino.

En base a la defensa de los territorios y lucha por mantener las costumbres y tradiciones, las mujeres Misak han desarrollado nuevas formas de organización política, desafiando los modelos hegemónicos de democracia liberal. Creando sus propios mecanismos de toma de decisiones comunitarios, teniendo como pilares centrales el respeto por la naturaleza y los saberes ancestrales, los cuales contrastan con las democracias modernas basadas en el individualismo y la propiedad privada, principios que perpetúan el modelo neoliberal y refuerzan dinámicas de exclusión que afectan a las comunidades indígenas y sus territorios. Estas formas alternativas de organización política no solo desafían los modelos democráticos, sino que también ofrecen diferentes soluciones globales ante crisis sociales ambientales, debido al respeto que tienen por la naturaleza en el caso de las mujeres Misak, estas formas de vivir y organizarse podrían inspirar nuevas prácticas ecológicas a nivel internacional, proponiendo un modelo más sostenible.

Movimientos como el de las mujeres Misak en Colombia y las mujeres indígenas de México, demuestran cómo las epistemologías de los feminismos del sur pueden redefinir las prácticas de la democracia, incluyendo en el debate temas como el despojo territorial y la violencia de género. En



este sentido, los movimientos indígenas han construido nuevas formas de organización política basadas en sus saberes ancestrales, desafiando los modelos democráticos hegemónicos, que muchas veces ignoran o subordinan las voces indígenas y femeninas.

En México, las luchas feministas etnopopulistas enfrentan la violencia política y estructural en la lucha por la hegemonía, mientras que en Colombia, las mujeres Misak desafían el despojo territorial y el epistemicidio. En ambos casos, la lucha por la tierra y los saberes ancestrales está íntimamente ligada a la lucha por la justicia de género y la reconfiguración democrática, que pone en el centro las voces y las prácticas de las mujeres indígenas. Esto refleja que tanto en Colombia como en Oaxaca, los feminismos del sur no solo actúan como una fuerza crítica, sino que también propone nuevas formas de generar organización integrando distintos ejes, como la justicia de género, la protección del territorio y la defensa de los saberes ancestrales, considerándolos partes fundamentales de una democracia más inclusiva y descolonizada.

6. Conclusiones

Las epistemologías de los feminismos del sur nos plantean un desafío profundo acerca de las concepciones tradicionales de la democracia, apostando por transformaciones que conduzcan a la justicia social y a su vez justicia epistémica en la generación de conocimiento, estas propuestas impulsan reconfiguraciones estructurales que se sustentan desde una base epistemológica hasta las prácticas sociales cotidianas. Las autoras referenciadas, en conjunto con los movimientos de mujeres indígenas, como las Misak en Colombia y las etnofeministas en México, abogan por una descolonización que incluye tanto el pensamiento, como los cuerpos y en su conjunto los territorios. Estas perspectivas hacen frente a la herencia patriarcal y la herida colonial, visibilizando cómo la configuración de las macroestructuras actuales limitan la justicia económica y participación política para las mujeres, comunidades indígenas y otras comunidades históricamente marginalizadas, estas perspectivas feministas no solo desafían las estructuras de poder, sino que proponen alternativas basadas en el conocimiento y prácticas de resistencia locales, las cuales permiten ampliar la crítica a las relaciones que oprimen a mujeres, comunidades indígenas y al medio ambiente.

La democracia, bajo la perspectiva de los feminismos del sur, es concebida como un proceso radical de transformación y reformulación de sistemas inclusivos, justos y equitativos que reconozcan los saberes, cosmovisiones y prácticas de los pueblos originarios, en este sentido, esta visión reconoce la interdependencia presente entre la preservación y el respeto de los territorios en línea con las cosmovisiones indígenas que ven la tierra como un elemento fundamental de su identidad. Así, este enfoque responde a las amenazas contemporáneas, como los movimientos antifeministas, que refuerzan los valores patriarcales y desean limitar el avance de políticas inclusivas (...) . Esta resistencia y compromiso de las mujeres en estos movimientos, con su defensa de territorios, de la vida comunitaria, saberes ancestrales y del vínculo con la tierra, nos muestran que otra forma de democracia es posible.

La autonomía territorial y la soberanía epistemológica son principios centrales para estos movimientos, lo cual promueve un espacio en donde los distintos saberes y prácticas propias sean valoradas sin ser reducidas a jerarquías impuestas por marcos coloniales. En este sentido, los feminismos del sur cuestionan las limitaciones de las democracias que excluyen a ciertos grupos, y proponen una democracia más participativa y horizontal, en la cual primen las decisiones colectivas y el respeto a la diversidad cultural.



En definitiva, estas epistemologías no sólo enriquecen el debate sobre la democracia, sino que también ofrecen otras alternativas concretas frente a crisis sociales y ambientales a nivel global, por lo tanto estas epistemologías no solo planeta alternativas para nuestra América, sino que también sugieren modelos de convivencia global capaces de enfrentar problemáticas universales como lo serían la desigualdad y la crisis climática, evidenciando que un sistema de respeto es posible. Es por esto que se invita a dismantelar jerarquías impuestas y sostenidas por la triangulación del patriarcado, el colonialismo y el capitalismo, abriendo caminos hacia una verdadera democratización de nuestras sociedades.

Bibliografía:

- Alvarado, M., & Hermida, M. E. (2022). *Feminismos del Sur: Nudos epistemológicos para articular una investigación otra*. *Revista Feminismo y Sociedad*, 24(2), 89-102.
- Alvaréz, L., Rettberg, A., & Serrano Amaya, J. F. (2023). *Género y política en las transformaciones sociales*. *Colombia Internacional*, (115), 5-21. Recuperado de <https://journals.openedition.org/colombiaint/19000>
- Butler, J. (2007). *El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad*. Paidós.
- Cabnal, L. (2010). Acercamiento a la construcción de la propuesta de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. *Momento de paro Tiempo de Rebelión*, 116(3), 14-17.
- Calambas Tunubala, A. M., Buitrago Echeverry, C., & Romero Tenorio, J. M. (s. f.). *Recorrer-hilar es resistir: Subjetividad etnogenérica y luchas de las indígenas misak (Colombia) contra la desposesión violenta de tierras y el epistemicidio*. *Etnografica*, 27(2), 429-456. Recuperado de <https://www.scielo.pt/pdf/etn/v27n2/0873-6561-etn-27-02-429.pdf>
- Caminotti, M. (2023). *Género, política y democratización en Argentina (1983-2023)*. *Revista SAAP*, 18(2), 47-68. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-984X2023000200047&script=sci_arttext
- Crenshaw, K. W. (2013). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. In *The public nature of private violence* (pp. 93-118). Routledge.
- Fricker, M. (2007). *Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing*. Oxford University Press.
- Gonzalez, L. (1988). A categoría político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, (92/93), 69-82. <https://cutt.ly/1C2OfMy>
- Guzmán, N., & Triana, D. (2019). Julieta Paredes: Hilando el feminismo comunitario. *Revista Ciencia Política*, 14(27), 91-115. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/79125/72774>
- Hermida, S. (2020). *La tercera interrupción en Trabajo Social: Descolonizar y despatriarcalizar*. *Libertas*, 20(3), 200-217. Recuperado de <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/30534/20702>
- Laclau, E. (1993) Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo. Nueva Visión, Bs. As. p.114.
- Mendoza, B. (2007). *Los fundamentos no democráticos de la democracia: Un enunciado desde Latinoamérica pos occidental*. *Revista de Estudios Políticos*, 137, 73-99. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2658177>
- Paredes, J. (2008). *Hilando fino desde el feminismo comunitario*. Mujeres del Mundo Babel. Recuperado de <https://mujeresdelmundobabel.org/files/2013/11/Julieta-Paredes-Hilando-Fino-desde-el-Fem-Comunitario.pdf>



- Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía*. Editorial Traficantes de Sueños. Recuperado de https://www.bibliotecafragmentada.org/wp-content/uploads/2014/08/kr5u9RM-map40_subversion_feminista.pdf
- Puleo García, A. (2006). *De la exclusión a la participación: Democracia e igualdad*. Ex aequo. Recuperado de <https://exaequo.apem-estudos.org/artigo/de-la-exclusion-a-la-participacion>
- Urbieto Hernández, R. (s. f.). *El peuple etnofeminista: Movimiento etnopopulistas, de mujeres indígenas y violencia política en América Latina (1934-1990)*. *Confines*, 19(37), 81-98. Recuperado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v19n37/1870-3569-confines-19-37-81.pdf>
- Wills Obregón, M. (s. f.). *Feminismo y democracia: Más allá de las viejas fronteras*. Repositorio Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/47165/Feminismo%20y%20democracia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



Cuidados, desigualdades y democracia. Aportes desde la teoría crítica para el análisis de políticas públicas de cuidado infantil

Rista, Micaela Andrea
mrista@unvm.edu.ar
CConFIInES (CONICET/UNVM)

Resumen

Las tareas de cuidado infantil se presentan como una barrera para el desarrollo de las trayectorias laborales y socioeducativas y la participación política de las mujeres madres. En este contexto, las políticas públicas de cuidado y atención a la primera infancia son fundamentales para disminuir las desigualdades sociales. Sin embargo, existen políticas que por las diferentes lógicas que subyacen en su diseño y su modo de implementación específico generan impactos opuestos y contradictorios.

La presente ponencia tiene como objetivo el análisis, desde una teoría crítica, de los impactos que tienen las políticas públicas del cuidado infantil en la vida familiar y laboral de las mujeres madres usuarias, tomando como caso de estudio el Programa Provincial “Salas Cuna” en la ciudad de Las Varillas, Córdoba. Desde la perspectiva de las usuarias, se tratará de indagar los “puntos ciegos”, limitaciones e insuficiencias que tiene la mencionada política destinada a la desfamiliarización y desfeminización del cuidado para la promoción de la inserción laboral femenina. Para ello, se adoptará una metodología cualitativa, a través del análisis de entrevistas en profundidad a veinte usuarias de Sala Cuna, con el propósito de relevar sus diversos puntos de vista, interpretaciones y significaciones.

Palabras clave: políticas públicas; cuidado infantil; género; teoría crítica.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

El cuidado en general, y el cuidado infantil en particular, constituyen un componente esencial para el bienestar y el sostenimiento de la vida humana. Para garantizar la reproducción, la subsistencia y la supervivencia de la sociedad en su conjunto, todas las personas requieren, en mayor o menor medida, de la asistencia de cuidados (Borderías, Carrasco y Torns, 2011; Carrasco, 2003; Esquivel, Faur y Jelin, 2012). Sin embargo, los modos en que las prácticas de cuidado se distribuyen y se encuentran social y culturalmente organizadas suponen asimetrías y desigualdades en términos de género. Debido a la persistencia histórica de la división sexual del trabajo, son las mujeres quienes mayoritariamente son las proveedoras de cuidados tanto en su manera remunerada en el mercado laboral como no remunerada al interior de hogar. El mandato sociocultural que impone a las mujeres esta responsabilidad obstaculiza cuestiones como el uso igualitario del tiempo, las trayectorias de formación y profesionalización, los derechos políticos y de ciudadanía, el bienestar y la calidad de vida. Esta situación se encuentra reforzada por el déficit de servicios de cuidado brindados por el Estado y el acceso limitado y desigual a los suministrados por el mercado lo que, a su vez, genera desigualdades entre mujeres de diferentes estratos socioeconómicos. Aquellas que poseen mayores recursos cuentan con más alternativas para delegar el cuidado, mientras que las que pertenecen a



sectores populares y de bajos ingresos dependen de la insuficiente, y a veces inexistente, cobertura de la oferta pública, o de redes familiares o comunitarias precarias e inestables (Faur, 2014).

En Argentina, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2021, la tasa de participación de las mujeres en el trabajo no remunerado es del 91,7%, mientras que la de los varones es del 75,1%, dejando una brecha del 16,6%. Con respecto a la carga horaria, las mujeres dedican un promedio de 6:31 horas diarias al trabajo no remunerado, mientras que los varones le destinan 3:40 horas. Cuando en el hogar hay presencia de demandantes de cuidado, la cantidad de horas que le destinan las mujeres al trabajo no remunerado aumenta a 8:59 horas, mientras que la que dedican los varones a 4:36 horas. Dicha sobrecarga de tareas domésticas y de cuidados impacta negativamente en la inserción, permanencia y desenvolvimiento en el mercado laboral y en la formación profesional de las mujeres. Así, la tasa de participación en el trabajo en la ocupación de los varones es del 55,9%, mientras que la de las mujeres es del 37,7%, existiendo una brecha del 18,2%. Esta brecha aumenta cuando el hogar tiene demandantes del cuidado, ya que la participación de las mujeres desciende al 34,8% y la de los varones aumenta al 56,2%. Además, de acuerdo con la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (EPH-INDEC) del primer trimestre del 2022, la tasa de subocupación de las mujeres es del 12,5% y la de varones del 8%, la tasa de desocupación de las primeras es del 8,3% y la de los segundos 5,9%, y la tasa de informalidad femenina del 38,2% en contraste con la masculina del 34%.

Esta situación se agrava con el déficit en la prestación de servicios y políticas públicas destinados al cuidado. De acuerdo con datos relevados por el Programa PISAC, que desarrolló el ex Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, la oferta pública de cuidado infantil sólo cubre al 6% de niñas⁸⁵⁹ entre 0 y 2 años y al 34% de entre 2 y 4 años. El 45% de los jardines o escuelas infantiles no cuenta con sala de 3 años. Aproximadamente, el 95% de niñas de 0 a 2 y el 60% de niñas de 3 años no asisten a establecimientos educativos y de cuidados. En los sectores de mayores ingresos la asistencia alcanza al 30%, mientras que en los de menores ingresos solo llega al 7%. Como resultado, la mitad de las mujeres con niñas menores de 3 años se encuentran fuera del mercado laboral y, por lo tanto, no poseen ingresos propios. Dichos indicadores estadísticos reflejan las desigualdades estructurales en el acceso a los servicios de cuidado infantil que refuerzan asimetrías en las relaciones y vínculos sexo-genéricos.

En este escenario, la provincia de Córdoba tiene la particularidad de ser una de las primeras impulsoras de políticas públicas de cuidado y atención a la niñez a nivel subnacional. En el año 2016, la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo creó el Programa “Salas Cuna” que consiste en la implementación de una red territorial de espacios de atención gratuita destinados al cuidado infantil, con el doble objetivo de promover el desarrollo integral de niñas de 45 días a 3 años de sectores vulnerables, y de fomentar la terminalidad educativa y la inserción laboral de sus madres. El programa fue una novedad a nivel nacional ya que desde el Estado se reconoció que las tareas del cuidado representan una barrera para el desarrollo de la trayectoria laboral y profesional de las mujeres. En cuanto a su funcionamiento, se trata de una política de gestión asociada con municipios, comunas, organizaciones sociales y ONGs de inserción comunitaria, los cuales son responsables de su ejecución. Así, el programa adquiere ciertas (re)configuraciones particulares en función de los diferentes escenarios locales en los que se inscribe.

⁸⁵⁹ Esta ponencia adhiere a los principios del lenguaje inclusivo de género a través de la utilización de la letra “x”. Se parte del supuesto que el lenguaje refleja y (re)produce la realidad, de manera que contribuye a la descripción, creación y mantenimiento del mundo (Sayago, 2019). Se trata, entonces, de un ejercicio crítico-político para superar el binarismo “masculino-femenino” y visibilizar las identidades que históricamente han sido excluidas (Discacciatti, 2023).



A partir de tales consideraciones, la presente ponencia toma como caso de estudio las experiencias de aplicabilidad y los impactos de la política pública de Sala Cuna en la ciudad de Las Varillas⁸⁶⁰. En términos generales, busca comprender, desde la perspectiva de la teoría crítica, la dinámica particular de implementación que adquiere la política de cuidado infantil y sus injerencias en la vida cotidiana y en el desarrollo de las trayectorias laborales de las mujeres usuarias de los servicios. La hipótesis que la guía consiste en que las lógicas que subyacen en el diseño del Programa de Salas Cuna y sus modalidades de implementación en un escenario local específico, producen efectos opuestos y contradictorios a los objetivos inicialmente planteados en dicha política, esto es, la promoción de la inserción laboral de las mujeres madres usuarias a partir de la desfamiliarización y desfemenización del cuidado de sus hijxs.

El trabajo se enmarca dentro de un proceso de investigación más amplio, correspondiente al desarrollo del Trabajo Final de Grado de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Villa María titulado “Políticas públicas de cuidado infantil desde una perspectiva de género y un enfoque de derechos. El Programa de Sala Cuna en la ciudad de Las Varillas (2020-2021)”. El recorte espacio-temporal responde, por una parte, a la vacancia en términos geográficos de estudios e investigaciones sobre la temática en localidades del interior, ya que la mayoría se centran en analizar la problemática de los cuidados en ciudades capitales del país. En este sentido, se considera que el cuidado como política pública involucra tensiones culturales vinculadas con formas de organización de las relaciones sexo-genéricas, particularmente en localizaciones del interior atravesadas por culturas tradicionalistas y conservadoras en materia de género, cuidados y maternidades. Por otra parte, se ubica temporalmente en el contexto de la pandemia por COVID-19 y de la subsiguiente aplicación de políticas de Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) que implicaron la suspensión de la actividad presencial del servicio de la Sala Cuna y, por tanto, una mayor demanda de cuidados al interior del hogar. Esto último con la pretensión de dar cuenta de la importancia que le otorgan las mujeres usuarias a la institucionalización del cuidado de sus hijxs en el Estado frente a la ausencia de la política.

La ponencia se estructura en tres secciones. En una primera sección, se realizará una reconstrucción de diversas investigaciones en el estudio del cuidado infantil y se introducirán los principales aportes de la teoría crítica para el análisis de políticas públicas. En una segunda sección, se describirá el Programa Provincial de Salas Cuna, con el objetivo de analizar sus dinámicas de funcionamiento y comprender las lógicas que subyacen a su diseño. En una tercera sección, se abordarán los impactos que dicha política tiene en la organización de la vida familiar y laboral de las mujeres usuarias para, finalmente, reflexionar acerca del modo en que la perspectiva crítica en el proceso de desarrollo de políticas públicas puede contribuir a la disminución de desigualdades sociales y al fortalecimiento de la democracia, tema de gran importancia que nos convoca en este Congreso.

Metodología

La investigación adoptó una metodología de tipo cualitativa que se interesa por la forma en la que el mundo social es comprendido, experimentado y producido, por el contexto y por las perspectivas de

⁸⁶⁰ Las Varillas es una localidad ubicada al este de la provincia de Córdoba. De acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, realizado por el INDEC en el año 2010, cuenta con 17.573 habitantes. Cabe mencionar que su estructura productiva se caracteriza por un fuerte predominio del sector agrícola-industrial, alimenticio, metalúrgico y de la construcción, por lo que el mercado laboral se encuentra masculinizado. De acuerdo a un relevamiento del año 2018, el 46% de las empresas varillenses, del sector industrial, cuenta con menos del 10% de trabajadoras mujeres en su planta, mientras que en sólo el 15% de empresas, del rubro comercial y de servicios, el número de mujeres aumenta a más de la mitad del personal. Este escenario, junto a la escasez de servicios estatales destinados al cuidado de la primera infancia (Sala Cuna es la única institución pública) dificulta la inserción laboral de las mujeres madres de sectores populares.



los actores involucrados (Vasilachis de Gialdino, 2006). Esto con el propósito de comprender el proceso de implementación de la política en el escenario local y sus impactos específicos, a partir de los sentidos y las experiencias vivenciales de las usuarias. Con relación a ello, el estudio de caso resulta pertinente para dar cuenta de la particularidad que adopta el cuidado infantil en tanto política pública y problemática sociopolítica en el escenario específico de una localidad del interior de la Provincia de Córdoba. El punto de partida de este método está constituido por la problematización de fenómenos particulares contingentes ubicados en un espacio-tiempo, en contraste con el modelo hipotético-deductivo que, bajo el pretexto de universalidad, cae en un análisis atemporal y ahistórico de los fenómenos estudiados. El estudio de caso se centra en una situación o escenario particular para llegar a su complejidad analítica (Sautu, 2005).

Las técnicas de recolección de datos contemplaron entrevistas semiestructuradas a veinte mujeres usuarias con la finalidad de indagar los impactos de la política pública en la organización de su vida laboral y la trama familiar. De manera complementaria, se realizaron entrevistas en profundidad a tres efectoras de la política pública, la directora del establecimiento, y dos trabajadoras sociales, con el objeto reconstruir cuestiones específicas que hacen a la aplicabilidad y funcionamiento del programa. Para el caso de las usuarias, se procedió al muestreo de “bola de nieve” o en cadena, para acceder al universo representativo de las mujeres madres destinatarias de la política, lo que permitió contactar a otras participantes a través de las mujeres ya entrevistadas (Martínez Salgado, 2012). Al mismo tiempo, se optó por un muestreo intencional (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2014) para el caso de las profesionales del equipo técnico de la Sala, atendiendo a criterios relacionados con la función que poseen dentro de la institución y/o con su antigüedad laboral.

En cuanto a las veinte mujeres usuarias entrevistadas, todas pertenecen a sectores populares. El rango etario va desde los 19 a los 42 años, siendo 28,55 años la edad promedio de las entrevistadas. Del total, sólo 2 cuentan con título profesional terciario y 1 se encuentra cursando una carrera en el nivel de educación terciaria. El 40% (8 casos) completó sus estudios secundarios, mientras que otro 40% no los concluyó. Es importante remarcar que la mitad de quienes abandonaron la escuela secundaria (4 casos) lo hicieron al momento de quedar embarazadas. Con respecto al nivel primario, 1 entrevistada no lo completó, y 3 de las usuarias se encuentran realizando la terminalidad educativa en el CENMA. El 80% de las entrevistadas trabajan de manera remunerada, mientras que el 20% restante se encuentran desocupadas y se autoperciben como amas de casa. Del total de las ocupadas, el 68,75% se dedican a un único trabajo, mientras que el 31,25% tienen dos o más como estrategia para complementar sus ingresos económicos. En cuanto a la principal ocupación, el 37,5% se dedica al trabajo en servicio doméstico en casas particulares o en establecimientos públicos o privados; el 25% al cuidado de personas, sean niños, adultos mayores y/o personas con discapacidad; otro 25% gestiona proyectos de microemprendimientos en sus hogares, vinculados a oficios aprendidos dentro del ámbito doméstico (como la costura, elaboración de comidas, peluquería, entre otros); y el 12,5% restante trabaja en atención al público en locales comerciales de la ciudad. Cabe destacar que sólo 3 cuentan con un empleo registrado, realizan aportes y tienen acceso a los beneficios de la seguridad social, mientras que el resto (13 casos) participa del mercado de trabajo informal.

Con respecto a la composición de sus hogares, las entrevistadas tienen un promedio de 2,05 hijos, cuya edad promedio es de 4,27 años. El 70% de las entrevistadas se encuentra en pareja y refirió convivir sólo con su familia nuclear (compuesta principalmente por ella, su cónyuge y sus hijos), mientras que el 30% se encuentran separadas. De ellas, la mitad encabeza hogares monomarentales y



con hijxs a cargo, y la otra mitad vive bajo la modalidad de familias extendidas (junto con sus padres, hermanas, sobrinxs).

Antecedentes en el estudio del cuidado como problemática sociopolítica y como política pública. Aportes desde la teoría crítica

La problemática del cuidado ha sido abordada desde sus diversas dimensiones por diferentes áreas del conocimiento de las Ciencias Sociales. Esto ha dado como resultado una categoría polisémica, multidimensional y en permanente (re)construcción (Batthiány, 2020). Así, el cuidado ha estado atravesado por diferentes vertientes epistemológicas y disciplinarias de análisis que van desde su consideración en términos de la óptica de la economía feminista (Carrasco, 2003; Pérez Orozco, 2005; Picchio, 2001; Rodríguez Enriquez, 2015); la ética del cuidado (Gilligan, 1982; Molinier, 2011; Soares, 2012; Tronto, 2020); el bienestar social (Daly y Lewis, 2000; Faur, 2009; Esquivel et al., 2012; Ravazi, 2012); los derechos y las desigualdades de género (Pautassi 2007, 2018, 2019); entre otros.

A los fines de este trabajo, se considera al cuidado como:

una actividad genérica que comprende todo aquello que hacemos para mantener, perpetuar y reparar nuestro “mundo”, de forma tal que podamos vivir lo mejor posible. Ese mundo abarca nuestros cuerpos, a nosotros mismos y nuestro medioambiente, todos ellos elementos que buscamos religar en una compleja red, como sostén de la vida. (Fisher y Tronto, 1990, como se citó en Tronto, 2020, p. 28)

De esta manera, se entiende que el cuidado es relacional y supone que las personas y su entorno son interdependientes. La vulnerabilidad es una característica humana, lo que significa que todas las personas, en un momento u otro del ciclo de sus vidas, son receptores de cuidado, cuestionando así la idea de autonomía plena (Tronto, 2020). Pese a ello, la provisión de cuidados responde a una distribución desigual en términos de género. Esto se debe a la existencia de la división sexual del trabajo, un modo específico de subjetivación que instauró los ideales sociales del varón jefe y proveedor del hogar, y la mujer en tanto sujeto ama de casa y cuidadora exclusiva (Izquierdo, 2003). Esta situación trajo aparejadas consecuencias concretas en detrimento de la calidad de vida de las mujeres, principalmente de aquellas pertenecientes a los estratos socioeconómicos más desfavorecidos ya que las estrategias para resolverlo siempre han estado supeditadas a la disponibilidad de ingresos económicos del hogar. El cuidado confinó a las mujeres al hogar, privándolas de participar en el ámbito público/productivo y, por tanto, obstaculizando sus trayectorias de vida, formativas y profesionales. La jerarquización y consecuente valoración de la esfera pública por sobre la privada, invisibilizó los costos, en términos físicos, emocionales, de recursos, energía y tiempo, que supone para las mujeres las tareas de cuidado. El cuidado como problemática profundizó las brechas y desigualdades de género entre hombres y mujeres. Por todo ello, es que el cuidado se constituyó en un factor de producción social de las desigualdades y de asimetrías de poder en las relaciones y vínculos sexo-genéricos (Esquivel et al., 2012).

Con respecto a la intervención del Estado en la distribución del cuidado, se han desarrollado líneas de investigación ligadas al estudio del Estado de Bienestar (Gøsta Esping-Andersen, 1993, 2000). Mary Daly y Jane Lewis (2000) proponen el concepto de “social care” (cuidado social) que consiste en las actividades y relaciones orientadas a alcanzar los requerimientos físicos y emocionales de niños y adultos dependientes, así como los marcos normativos, económicos y sociales dentro de los cuales éstas son asignadas y llevadas a cabo. Esta definición constituye una perspectiva más amplia e



integradora al pensar el cuidado ya no como una responsabilidad individual y privada de las mujeres y las familias, sino como una cuestión en la que intervienen interacciones personales e institucionales, que debe solucionarse de manera colectiva, y que el Estado de bienestar debe garantizar y organizar socialmente. Shahra Razavi (2012) introduce la noción de “régimen de cuidado social” para hacer referencia a la distribución de responsabilidades y costes de los cuidados entre cuatro pilares de bienestar: la familia, el Estado, el mercado y la comunidad. La interacción entre estos segmentos conforma un “diamante del cuidado” que adquiere diversas configuraciones según el momento histórico en el que se ubica, es decir, según la expansión, alcances y/o restricciones de las ofertas públicas o privadas. El Estado cobra importancia frente a los demás pilares ya que no sólo es proveedor, sino que, a través de la orientación de estrategias políticas, regula su participación en la oferta de servicios del cuidado. Para el caso de América Latina, la investigación sobre la temática se ha encuadrado en el concepto de “organización social y política del cuidado” para dar cuenta de la realidad de los países de la región, donde la oferta de servicios de cuidado se caracteriza por acciones incipientes, desarticuladas, heterogéneas, segmentadas y de diversa calidad en función a la clase social, la edad, la etnicidad, el estatus migratorio y la ubicación geográfica de quienes las demandan. No existe un régimen de cuidado monolítico ni consolidado en el que los pilares de bienestar aparecen en su estado “puro”, sino que éstos se entrelazan, complementan, distinguen o compiten, de manera que coexisten múltiples “diamantes del cuidado” en una misma sociedad. Así, la noción latinoamericanista de organización social y política del cuidado indica una configuración dinámica y cambiante producto de la intersección entre, por una parte, la disponibilidad de instituciones que regulan y brindan servicios de cuidado y, por otra, los modos en que los hogares de diferentes niveles socioeconómicos y sus miembros tienen acceso (o no) a ellos (Faur, 2009).

En tal sentido, el rol del Estado en la provisión del cuidado a través de políticas públicas es fundamental, ya que los modos en que las prácticas de cuidado se encuentran socialmente organizadas, a través de la intervención (o no) de éste, tiene fuertes implicancias en la reducción o, por el contrario, en la profundización de las desigualdades de género y de clase (Esquivel et al., 2012). Las políticas del cuidado han sido definidas por la literatura como “tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado infantil” (Ellingsaeter, 1999 como se citó en Faur, 2009, p. 94). Las mismas se dividen también entre “compensatorias”, es decir, aquellas que retribuyen los costos del cuidado, que continúan siendo provistos por las mujeres, y “empoderadoras”, aquellas que redistribuyen los cuidados entre instituciones y actores (Esquivel, 2011). En esta línea, Romina Cutuli y Eliana Aspiazu (2015) distinguen las políticas “pasivas” de cuidado, aquellas que ofrecen una compensación económica al sujeto cuidador (generalmente mujeres) por sus dificultades para conciliar el trabajo remunerado y el cuidado infantil, como los programas de transferencias condicionadas de ingresos, que reforzarían el rol tradicional de las mujeres como cuidadoras únicas. Mientras que las políticas “activas” promueven la desfeminización y desfamiliarización del cuidado, como una red de instituciones públicas y protecciones o permisos laborales más equitativos, para la participación activa de las mujeres en el mercado laboral.

Lo que se propone es una visión más tamizada y minuciosa acerca de estas distinciones. Se observa que, a nivel micro, políticas públicas de cuidado que corresponderían a la categoría de “empoderadoras” y “activas”, como lo son los servicios de atención a la primera infancia, (re)producen desigualdades de género y de clase en la población destinataria. Desde esta mirada, importa a quiénes define la política pública como sujetos receptores del cuidado y como responsables; cuáles son las condiciones de acceso al servicio; y la existencia de sesgos de género y de clase en el acceso y la cobertura de la política. En ese marco, la teoría crítica para el análisis de



políticas públicas (Fischer, 2003, 2009; Shore, 2010; Pirazán García y Ríos Gallego, 2014) realiza aportes significativos para el estudio del cuidado infantil como política pública local desde la perspectiva de lxs actorxs involucradxs.

La teoría crítica propone un abordaje alternativo para el análisis de políticas públicas, distanciándose de modelos basados en lógicas tecnocráticas, racionalistas y empiristas con pretensión de objetividad y neutralidad. Esta corriente pone énfasis en las creencias, los valores, las representaciones y el contexto, considerando a las políticas como prácticas y construcciones discursivas situadas en campos de sentido y significación específicos, que inciden en la producción de identidades y subjetividades de quienes son alcanzadxs por ellas. A partir del enfoque argumentativo, Frank Fischer (2003, 2009) sostiene que el proceso de producción de una política constituye un espacio de luchas de poder, que se encuentra impregnado de los discursos, definiciones y conceptos de los diferentes actores que intervienen en él. En la fase de formulación, estos actores, a través de su interacción, entran en disputa al intentar instaurar sus propios significados sobre la política, la problemática social, sus objetivos y metas, significados que, posteriormente, se materializan en acciones concretas durante la fase de implementación. La hegemonía de determinados significados y sentidos depende de la posición que el actor que los impone ocupe en la estructura de poder. De esta manera, Frank Fischer (2003, 2009) plantea un análisis discursivo de políticas públicas que debe estar orientado a comprender cómo operan los significados y sentidos en la interacción entre los actores y en la construcción de la realidad social mediante la ejecución de las políticas. Las políticas públicas son resultados de la construcción humana y están transversalizadas por los valores de quienes las han intervenido. Es decir, el análisis de las políticas debe pasar por el análisis de las ideas e ideologías de los actores. En tanto la realidad es una construcción social cimentada en las ideas, es necesario identificar sobre qué base de ideas e intereses se ha desarrollado determinada política (Pizarán García y Ríos Gallego, 2014).

Los conceptos implicados en una política pública son contingentes, dependen del contexto y del sistema ideológico sobre el cual se sustentan, por lo que pueden derivar en significados diferentes y hasta contradictorios. La formulación de la política se constituye, así, en un espacio donde, lejos de ser neutral, se negocian y se definen el lenguaje y los significados compartidos. Otra de las perspectivas que convergen en la teoría crítica es la interpretativa, más cercana a la antropología social, no obstante, consideramos la importancia de sus contribuciones para el estudio de políticas públicas a nivel micro, esto es, a nivel de lxs actores involucradxs. Cris Shore (2010) entiende a las políticas públicas como un proceso de producción de relaciones entre el Estado y la sociedad, inmerso en los mundos de sentido de quienes participan en su formulación e implementación. Las políticas reflejan maneras de pensar y actuar sobre el mundo, se constituyen en narrativas sociales mediante las cuales se organiza, se ordena y se le otorga coherencia a la realidad, e inciden en la formación y regulación de las identidades, en la medida en que asignan y construyen activamente tanto categorías de subjetividad como tipos de sujetos políticos (Shore, 2010).

Asimismo, cabe mencionar que los procesos de producción de las políticas son desordenados, complejos y no lineales. Las políticas suelen generar efectos inesperados e imprevistos que difieren a los establecidos por sus autores en el diseño. Durante su implementación, las políticas entran en una compleja red de relaciones con múltiples actores e instituciones que, a su vez, están sumidos en diferentes mundos de sentido. Por lo tanto, el análisis debe abordar las maneras ambiguas y disputadas en que las políticas son promulgadas y ejecutadas, como así también las maneras ambiguas y disputadas en que las políticas son receptadas y percibidas, es decir, cuáles son los sentidos y significancias que sus destinatarixs les otorgan. Desde la teoría crítica del análisis de políticas públicas, en articulación con la perspectiva de género (Lamas, 1996), se considera que las



políticas de cuidado infantil no son neutrales, sino que se sustentan en y (re)producen representaciones acerca del cuidado, la familia y la maternidad, que poseen lxs agentes involucradxs en su diseño. Dichas representaciones pueden ser (re)producidas o tensionadas por lxs actorxs responsables de su implementación, de manera que la política pública adquiere cierta especificidad en el contexto particular en el cual se sitúa. A su vez, las representaciones subyacentes en la política producen efectos en el proceso de subjetivación de lxs destinatarixs, ya que definen y delimitan sus roles y obligaciones respecto al cuidado infantil (Faur, 2014).

El Programa Provincial de Salas Cuna. Entre la focalización, el maternalismo y la “buena” maternidad

La Provincia de Córdoba tuvo la particularidad de ser una de las primeras impulsoras de políticas públicas integrales de cuidado y atención a la primera infancia a nivel subnacional. En el año 2016, la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo puso en marcha el Plan “PORLAFLÍA” para la protección y el cuidado familiar. El plan consistió en la implementación de un conjunto de políticas y programas articulados para la promoción del empleo, la formación profesional, la inserción escolar, el acceso a la salud, entre otros, dirigidos a aquellas familias en situación de vulnerabilidad social. Dicho plan definía a la familia como “el grupo natural al servicio de las personas para proporcionar la satisfacción de aquellas necesidades básicas y lograr un auténtico bienestar” (Gobierno de la Provincia de Córdoba, s.f) y, dentro de ellas, a la mujer como:

el sostén moral que desde su lugar asume el rol principal en lo económico y social; es transmisora de valores y la única capaz de reconstruir los vínculos rotos. La mujer es el núcleo de referencia de las necesidades de su grupo, y es también mediadora entre las personas de su familia y el entorno; es la mujer la que decide hacer el bien y ayudar al otro, convirtiéndose en el pilar básico de la cohesión social (Gobierno de la Provincia de Córdoba, s.f.).

Se comienza a visualizar, así, los sentidos y significancias que el gobierno provincial reproduce sobre el papel de la familia y, especialmente, de la mujer madre como principales responsables del cuidado, el bienestar y la integración social de los miembros de sus hogares. En este marco, el plan contemplaba como ejes de trabajo la salud, el empleo, la familia y la educación de las mujeres, articulando diversos dispositivos de políticas sociales ya existentes y creando nuevos.

El Plan “PORLAFLÍA” dio lugar a la creación del Programa “Salas Cuna” que, en el año 2018, fue instituido por la Ley N° 10.533 en todo el ámbito provincial. Así, se estableció una red territorial de espacios gratuitos destinados al cuidado y al desarrollo integral de la primera infancia, gestionados y sostenidos de manera conjunta entre el Estado provincial y municipios, comunas y/u organizaciones no gubernamentales locales. En la actualidad, la Provincia de Córdoba cuenta con un total de 500 salas, a las que asistieron aproximadamente 80.500 niñxs cordobesxs desde el comienzo de su implementación. La creación de esta política pública se llevó a cabo en el marco de compromisos internacionales para el cuidado de la primera infancia y la igualdad de género. Así, se siguieron las directrices de UNICEF, con relación al reconocimiento de la primera infancia como una etapa crítica y fundamental en la vida de las personas, en la que se sientan las bases para el desarrollo cognitivo, físico, social y emocional, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas y de la edición “El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016: Transformar las economías para realizar los derechos” de ONU Mujeres.

Cabe mencionar que el proceso de implementación y ejecución de la política pública de Salas Cuna compete a municipios, comunas y organizaciones comunitarias, por lo que el programa adquiere



ciertas (re)configuraciones específicas a nivel local, lo que repercute de manera singular en el tejido cultural de género y en los sentidos y significancias que se le atribuyen a la institucionalización del cuidado infantil en cada localidad. Las Varillas, como municipio integrante de la Provincia de Córdoba y en cumplimiento de las competencias otorgadas en su Carta Orgánica Municipal para “propiciar la creación y mantenimiento de instituciones destinadas al cuidado y atención de niños en edad escolar y pre-escolar, hijos de padres trabajadores, especialmente de los de humilde condición económica” (art. 21, inc. 9), adhirió al programa e inauguró su primera sala cuna en el año 2017.

En términos formales, el Programa Salas Cuna está destinado a “la población *en situación de vulnerabilidad social* [énfasis agregado]” (Ley N° 10.533, art. 1), con el doble objetivo de promover el desarrollo biopsicosocial en la primera infancia y de “brindar a *la madre o adulto responsable de la crianza de niñas y niños* [énfasis agregado], un ámbito para su cuidado y contención mientras trabaja o estudia, contribuyendo así a su inserción social y laboral” (art. 2). En continuidad con estos objetivos, la directora y la trabajadora social de la sala priorizan el acceso a la política a madres que encabezan hogares monomarentales, que no cuentan con redes de apoyo ni con los recursos económicos necesarios para tercerizar el cuidado y que, por tanto, requieren del servicio para estudiar, trabajar o buscar trabajo. Luego, se tienen en cuenta aquellas familias en las que sus miembros trabajan de manera remunerada pero que, por sus escasos e inestables ingresos, no pueden adquirir servicios de cuidado en el mercado, ya sea un jardín privado o personal doméstico. Por último, se da lugar a familias en situación de precariedad, aunque no cumplan con los requisitos de estudiar y/o trabajar de manera remunerada. Para estos casos, las profesionales consideran, de manera discrecional, que necesitan el servicio. Así, las efectoras distinguen a las familias “trabajadoras” de aquellas “multiproblemáticas”, que presentan una mayor vulnerabilidad en términos laborales, afectivos, de salubridad y de violencia que, en algunos casos, ingresan por órdenes judiciales. Todas las familias que asisten pertenecen a estratos socioeconómicos medios-bajos o bajos.

En una primera instancia, se podría considerar a la política pública de Sala Cuna como una medida de acción positiva por parte del Estado, ya que ofrece una alternativa de servicios de cuidados para la primera infancia a familias de bajos recursos y promueve la inserción socioeducativa y laboral de mujeres madres, con el fin de lograr una mayor igualdad de oportunidades. Sin embargo, a la vez, contiene un sesgo de clase y de género, al reproducir y sustentarse en representaciones socioculturales tradicionales sobre el cuidado infantil, la familia y la maternidad. Dicho sesgo incide en la producción de identidades y subjetividades de la población usuaria (Fischer, 2003, 2009; Shore, 2010) debido a que delimita y define sus roles, derechos y obligaciones. De acuerdo con Valeria Esquivel, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin (2012):

(...) toda política social tiene como supuesto una organización social del cuidado que, de manera implícita más que explícita, define a los/as actores sociales, asigna responsabilidades y cargas de tareas y de esa manera define también las características y contenidos de la ciudadanía de cada tipo de actor/a (p. 28).

La política pública de Sala Cuna agudiza y perpetúa desigualdades sociales ya existentes entre la población usuaria. En primer lugar, el programa focaliza su atención en niñas y en mujeres madres de clases populares. Éstas no acceden al mismo en tanto sujetos portadores del derecho al cuidado, es decir, en tanto ciudadanas, sino por su condición de vulnerabilidad social, por su pertenencia a un grupo poblacional específico y acotado (Pautassi, 2007). En contextos que presentan altos niveles de desigualdad, el carácter focalizado y asistencial de la política contribuye a la configuración y consolidación de una oferta fragmentada y estratificada de servicios de cuidado de diversa calidad, a la que la población accede de manera dispar según su perfil socioeconómico. Así, es el mismo Estado



quien institucionaliza las desigualdades de clase entre niñxs, mujeres madres y familias de diferentes estratos socioeconómicos, obstaculizando el acceso igualitario y universal a distintos formatos pedagógicos (Faur, 2012).

En segundo lugar, la política está dirigida primeramente a la madre y luego, en una segunda instancia, a “un adulto responsable de la crianza de niñas y niños”, lo que alude a otras mujeres y hombres integrantes del núcleo familiar. De esta manera, el Estado continúa percibiendo a las mujeres madres como las principales, cuando no exclusivas, cuidadoras de sus hijxs al tiempo que desdibuja por completo el rol de la figura paterna. Parafraseando a María Nieves Rico y Claudia Robles (2016), refuerza el rol de la mujer como la única responsable de resolver la conciliación del cuidado infantil con sus actividades laborales y socioeducativas, a través de la gestión de diversas estrategias, en este caso, la tercerización del cuidado de sus hijxs en el Estado. Esta situación no sólo impacta en una mayor carga de tareas para las mujeres, sino que también excluye a los hombres de la política y del reconocimiento del derecho al cuidado, en un contexto de precariedad e inestabilidad laboral de los sectores populares, a la vez que no promueve su participación en la provisión del cuidado de sus hijxs. Al respecto, Eleonor Faur (2014) señala:

(...) mientras estas políticas incluyen componentes de cuidado infantil como una estrategia que facilite el ingreso al empleo remunerado, definen y recortan al sujeto al que se asigna la responsabilidad de conciliar las distintas esferas (productiva y reproductiva, remunerada y no remunerada, laboral y familiar). Mediante la asignación de derechos, se especifica quién será el titular de esos derechos y quién el sujeto excluido. De forma extendida, observamos que (...) “el sujeto de la conciliación no es un sujeto neutro, sino un sujeto femenino” (Faur, 2006: 130). (pp. 50-51)

El sesgo de género se refleja, particularmente, en el hecho de que quienes concurren cotidianamente a la sala, ya sea para solicitar una vacante, responder la entrevista socio-ambiental de ingreso, llevar y retirar a lxs niñxs o asistir a una cita individual, a una reunión o taller destinado a las familias, y quienes están en mayor contacto con las profesionales, a fin de comunicar una necesidad o problemática, de responder algún comunicado institucional o de estar pendiente de lxs niñxs, son las mujeres madres, se encuentren solas o en pareja. Es relevante mencionar que las efectoras de la política reconocen la existencia de esta histórica pauta cultural que asigna el cuidado infantil a las mujeres:

Siempre la madre suele ser la principal responsable del cuidado de los hijos y ser la que tiene que buscar las alternativas para poder hacer su propia vida, si tiene que trabajar o si tiene que continuar sus estudios. Es la mujer la que siempre tiene que relegar trabajar o estudiar si no puede encontrar un espacio de cuidado para sus hijos. Lo veías en el discurso cuando te decían “yo vengo acá porque necesito trabajar”, “porque mi marido sale a trabajar y yo también tengo que trabajar” o “porque yo tengo que estudiar”. Si están separados es la principal cuidadora, es la que se hace cargo de los hijos. El tema de las cuotas alimentarias y de los regímenes de visita recae todo en la mamá. Siempre la mamá es la que está ahí con los hijos. No hay un papá presente al cien por ciento. No hemos tenido un papá que haya ido a la guardería porque tenía que trabajar, siempre era la madre. Siempre el contacto era con la mamá. Cada vez que hacíamos una reunión llamábamos a la familia, cuando hacíamos una nota o citábamos, citábamos a la familia, y hablábamos de familia en un sentido amplio, no solamente de mamá y papá, porque hay familias que a veces están constituidas por abuela, por tío, por mamá



sola, por papá solo... y las que siempre terminaban respondiendo eran las madres o las mujeres que estaban a cargo del niño, ya sea una abuela, una tía. No teníamos respuesta de los padres. (Trabajadora social)

La mujer siempre está en desventaja. No hay tiempo para la mujer (...) La mamá de niños de primera infancia es una mujer que está todo el tiempo siendo madre, no tiene otros roles (...) Es mucha la carga, ni que hablar si están solas. Para las que tienen pareja, es una cuestión aprehendida de lo sociocultural y de la historia familiar que les toca a ellas. A mi me encanta ver que el papá pueda venir y traer al nene día de por medio, que si ese día no le tocó trabajar venga él y no siempre ella. Esto también si la mujer da lugar ¿no? Pero bueno, son todos cambios sociales. Obviamente estamos en una antesala, falta mucho por recorrer. Nuestro rol es poder marcarlo, poder decirlo. (Directora)

Ante la ausencia habitual de los padres varones, las profesionales toman ciertas medidas para incentivar su participación en el cuidado de lxs niñxs (citar y comunicar a la familia en sentido amplio, tener charlas puntuales), que trascienden al diseño original del programa. Esto da cuenta de la presencia de tensiones al interior del mismo Estado en torno a la concepción del rol de las mujeres madre, entre quienes están a cargo de su diseño, que las consideran como responsables exclusivas del cuidado, y quienes son encargadas de su implementación, que las consideran como corresponsables. Sin embargo, dichas acciones resultan insuficientes, ya que se limitan a aquellas tareas del cuidado relacionadas con la institución, sin cuestionar “de fondo” la tradicional división sexual del trabajo que aún persiste en los hogares. Las agentes estatales la consideran como una problemática de índole “sociocultural y familiar” que se debe arreglar y negociar entre los miembros de las familias dentro del ámbito privado.

En tercer lugar, además de una lógica maternalista, la política de Sala Cuna reproduce un mandato normativo acerca de la “buena” maternidad. Las mujeres pobres no sólo son interpeladas por el Estado en tanto madres sino también como “buenas” madres, en la medida en que deben cumplir como destinatarias del programa una serie de requisitos asociados a sentidos y representaciones sobre el “buen” maternar (Bulacios Sant’ Angelo, 2022). Así, en la sala se concibe ser buena madre a utilizar el tiempo brindado por el servicio para trabajar en el ámbito productivo del mercado y/o para continuar y finalizar los estudios primarios, secundarios o terciarios:

La mayoría [de las usuarias destina el tiempo] en trabajar o en buscar trabajo, otras adolescentes están terminando el colegio secundario y otras muy pocas no hacen nada, están en su casa (...) Disponen de más tiempo como para ellas. Ellas pueden dedicarse a tratar de mejorar sus condiciones laborales, a buscarse otro trabajo, a terminar algún estudio, a poder hacer algún curso, a mejorar, a sentirse más útil, a mejorar su calidad de vida. Yo lo que veo es que, la mayoría de las que trajeron sus niños acá, lo hicieron para buscar trabajo y después consiguieron el trabajo. Consiguieron trabajo y eso te dignifica un montón. (Trabajadora social).

[Las mujeres madres] Se pueden ir a trabajar tranquilas porque saben que los chicos están acá y están cuidados. Y a ellas se las ve tan distintas, tan bien. Son otras mujeres y es el trabajo el que les devuelve la dignidad y la autovaloración. Hay alguien que las espera, hay alguien que las mira, hay alguien que las valora, que les paga por lo que hacen, que les enseña... eso para mí es increíble. Y se traduce en nuevas formas y nuevos hábitos para los niños. No es lo mismo que te estén pidiendo todos los meses un par de zapatillas, dos paquetes de pañales, una remera para el más grande, un turno médico para el más chico, a que te digan



“mire seño, le pude comprar la mochila” o “el mes que viene cuando cobre le voy a hacer el guardapolvo”. Eso tiene un valor que es incuestionable y que también va abriendo otras puertas. Estar dentro del sistema, organizadas. (Directora).

Salir del ámbito doméstico para acceder a la formación educativa y/o a un empleo, “*estar dentro del sistema*”, es asociado por las efectoras al alcance de ciertas virtudes morales como la dignidad, la utilidad y la valoración, las cuales contienen una dimensión económica al estar ligadas al ámbito productivo del mercado, que las mujeres madres no podrían conseguir en otros espacios como el doméstico. Se trata de un deber ser y hacer que tienen que cumplir como las principales encargadas de “*cambiar los hábitos*”, de mejorar las condiciones de vida y asegurar el bienestar de sus hijxs. Bajo la premisa de superación de la pobreza intergeneracional subyacente en la política, las mujeres son ubicadas en una posición “seudoinstrumental” en tanto se privilegia las necesidades de sus hijxs por sobre las propias, muchas veces, en detrimento de su tiempo, descanso, bienestar, derechos y ciudadanía (Faur, 2014; Bulacios Sant’Angelo, 2022). Así, desde el programa de Sala Cuna se va construyendo un mandato de buena maternidad sustentado en la abnegación, el esfuerzo y el sacrificio de las madres por sus hijxs, pero ya no exclusivamente desde la esfera doméstica/reproductiva sino también y, sobre todo, desde el ámbito del mercado/productivo. Al tiempo, se traza una frontera y se excluye a aquellas usuarias que “*no hacen nada*”, por no estar insertas laboralmente o no estudiar, y que destinan el tiempo otorgado por el servicio para dedicarse al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en sus hogares. Este mandato produce una “maternidad estratificada” (Llobet y Milanich, 2018) entre las usuarias ocupadas y las desocupadas. La maternidad se constituye en un criterio de jerarquía social y moral, en la medida en que algunas conductas de las mujeres madres se valoran y premian (como trabajar y/o estudiar), mientras que otras se castigan.

Al respecto, es oportuno señalar dos cuestiones. Por una parte, se generan desigualdades entre las mismas usuarias de la política, en tanto aquellas que cumplen con el mandato obtienen ciertos beneficios. Esta situación se materializa en la asignación de cupos para el ingreso a la Sala Cuna. El turno de la mañana es el más solicitado por las mujeres madres por lo que, frente a la gran demanda y el límite de vacantes por turnos establecido por el gobierno provincial, la directora y la trabajadora social deciden darle prioridad a aquellas que se encuentran trabajando en el mercado. Así, el turno mañana está conformado en su totalidad por las usuarias que están empleadas, a las que se les solicita un recibo de sueldo o un certificado de trabajo o de estudio que acredite su condición para dar el alta en el padrón a sus hijxs. Mientras, el turno tarde está compuesto mayoritariamente por las mujeres madres desempleadas, cuyo ingreso a la sala queda sujeto, en última instancia, a la discrecionalidad de las efectoras según consideren (o no) que, por su situación de vulnerabilidad, sus hijxs “realmente” necesitan el servicio:

Lo que tratamos de hacer es que, si vemos, si detectamos que el niño necesita estar dentro de la institución porque la institución le va a brindar un montón de recursos que no va a encontrar en ningún otro lugar, por más que las madres no cumplan con esos requisitos [de estudiar y trabajar], también accedemos a que esté acá, nos corremos un poco de ese primer requisito. Les damos lugar a esa clase de personas, de niños que a lo mejor su mamá no trabaja ni estudia, pero que necesitan la contención, la guía o todo lo que se le puede brindar acá dentro de la sala cuna. (Trabajadora social).

Por otra parte, y relacionado a lo anterior, las efectoras, y por tanto el Estado, no reconocen a las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas como trabajo. La invisibilización y la no valoración del trabajo reproductivo históricamente asignado a las mujeres fomentan la idea de que las usuarias



amas de casa “no hacen nada”, no se esfuerzan ni se sacrifican por sus hijxs, por lo que no se ajustan al mandato de buena maternidad. Ahora bien, ¿qué implicancias tienen el sesgo de clase y de género y el mandato de “buena maternidad” sobre los que se sustenta y reproduce la política pública de Sala Cuna en los sentidos y significancias que las mujeres madres usuarias le otorgan a la misma? ¿Cómo impactan estos sesgos en su vida cotidiana, sus trayectorias laborales y socioeducativas, y sus prácticas del cuidado? ¿En qué medida las usuarias los refuerzan, reproducen, actualizan o, incluso, tensionan y desafían?

Los impactos de Sala Cuna en la inserción laboral de las usuarias y la compleja conciliación con las responsabilidades del cuidado

A menudo, la responsabilidad del cuidado infantil asignada exclusivamente a las mujeres madres constituye una barrera para el acceso, permanencia y oportunidades de promoción tanto en el mercado laboral como en el ámbito educativo. La presencia de niñxs pequeñxs en el hogar y la atención y cuidados más intensos que requieren por su edad, las lleva a postergar o interrumpir sus trayectorias laborales y/o socioeducativas, lo que les impide obtener sus propios ingresos y, por ende, lograr una autonomía económica (CEPAL, 2016). Esta situación repercute de un modo particular en aquellas mujeres pertenecientes a sectores socioeconómicos más desfavorecidos que cuentan con menores posibilidades y recursos para conciliar las responsabilidades familiares, laborales y educativas (Batthyány, 2007; Faur, 2014), lo que continúa perpetuando y profundizando su situación de pobreza. En este marco, la política pública de Sala Cuna adquiere una gran importancia en tanto tiene la finalidad de brindar a la madre “un ámbito para el cuidado y contención mientras trabaja o estudia, contribuyendo así a su inserción social y laboral” (Ley N° 10.533, art. 2, inc. b). La mayoría de las usuarias entrevistadas manifestaron utilizar el tiempo en el que sus hijxs asisten a la sala para buscar empleo, trabajar en relación de dependencia o por cuenta propia en proyectos de microemprendimientos, y finalizar la escuela secundaria o realizar una carrera terciaria:

Yo vengo desde el norte [del país]. Cuando llegué acá, [sala cuna] fue una ventaja muy grande. Me propuse a buscar trabajo en una ciudad nueva que no conocía, no tengo familia acá, y la sala me dio esa posibilidad cuando anoté a mi hijo. Es un respaldo muy grande porque cuando yo salgo a trabajar a la siesta sé que él está ahí. Si me sale algo a la mañana, la directora me dice “mamá venite y dejalo dos horas a la mañana”. Me dio muchas posibilidades siendo nueva acá. Me mandaron a la Dirección de Acción Social y me dijeron “fijate que te den un trabajo, buscá, despreocupate, acá te lo podemos mirar a la mañana y a la tarde”. Fue un respaldo muy grande la sala para mí. (...) también me propuse a terminar el secundario y es una ayuda muy grande. El único horario que yo tengo para estudiar es de noche y teniéndolos a ellos en la escuela o en la sala tengo la siesta también para estudiar. (Laura, 27 años, trabajadora doméstica, en pareja, tres hijxs de 8, 4 y 1 año).

La sala me ayudó con el tema del trabajo, que no tenga que estar buscando a alguien que me tuviera a mi hijo, que me lo mirara o que viniera a quedarse con él, para yo hacer los trabajos que tengo. Más que todo me ayuda con el trabajo y a lo mejor los dos días que no trabajo me ayuda con el estudio, con la carrera que estoy haciendo, con los cursos que hice. Son horas que él no está y entonces puedo hacerlo, si bien son dos días, pero bueno, ayuda bastante también. (Gisela, 30 años, trabajadora doméstica y niñera, en pareja, tres hijxs de 13, 10 y 2 años).



Llevar a mi hijo a la sala cuna me ayuda muchísimo con el trabajo. Como yo tengo el trabajo en casa, a esos ratitos que él no está los uso para mi trabajo, para lo que yo hago, para mis máquinas. Ahora tengo la estampadora, entonces me tomo esos ratitos para estampar, para bordar, para mi trabajo básicamente. Tengo ese ratito para poder trabajar tranquila. Después sí, ya estoy todo el día con él. (Rosa, 40 años, trabajadora por cuenta propia en su taller de costura, en pareja, un hijo de 3 años).

Ante todo, cabe señalar que el servicio de la sala es visto por las usuarias como una “ayuda”, un “respaldo”, un complemento meramente adicional al cuidado que ellas brindan en el hogar. Así, consideran que el cuidado infantil sigue siendo una obligación individual y privada que corresponde exclusivamente a las mujeres madres y no una responsabilidad social y política, de la cual otros actores como el Estado deben participar. En este sentido, la política pública de Sala Cuna se convierte en la principal, cuando no única, estrategia conciliatoria para las mujeres madres de sectores populares que estudian y/o trabajan. La posibilidad de contar con una institución estatal donde externalizar el cuidado de sus hijxs les permite participar en el mercado laboral e incrementar sus niveles educativos. La inserción laboral adquiere distintos significados para las mujeres madres, de acuerdo con la posición que ocupen dentro del hogar. Por una parte, en el caso de las usuarias que son jefas de hogares monomarentales representa la principal fuente de ingresos familiar. Por otra, para aquellas que conviven con sus cónyuges, es vista como una fuente adicional a los recursos del hogar. Para algunas también constituye una oportunidad de obtener ingresos económicos propios sobre los que pueden tener control sin depender de un “proveedor”, y así adquirir -y mantener- mayores niveles de autonomía económica:

A mí [sala cuna] me ayuda muchísimo porque yo puedo trabajar. No será mucho el ingreso, pero ayuda. El trabajo para mí es indispensable porque estoy acostumbrada a tener lo mío, mi plata. También para poder ayudar, poder aportar a mi casa, porque sinceramente hoy en día con un solo salario no se puede, o se puede, pero es complicado. Entonces estoy acostumbrada a eso, a que, si yo tengo lo mío, yo apporto, no tengo ningún problema. El tema es cuando no tengo lo mío, ahí se complica un poco. (Anabel, 22 años, trabajadora de maestranza en local comercial, en pareja, dos hijas de 2 y 1 año).

Yo de sala cuna no me puedo quejar. Yo siempre pude trabajar, nunca dejé mis trabajos. Trabajo 12 horas por día (...) Si yo no trabajara sí, cuidaría yo a mi hija. Pero bueno, por circunstancias de la vida tenemos que trabajar los dos. Mi marido me dice “dejá de trabajar, yo puedo”, pero hoy en día, en la situación en la que estamos, no se puede. Aparte, yo soy una persona que siempre manejó su plata. Si me gusta comprar esto para mi hija, voy y se lo compro. No es que le digo a él “che, ¿me das plata para esto?”. (Carla, 33 años, enfermera, en pareja, una hija de 3 años).

El trabajo fuera de casa te ayuda bastante a estar bien con vos misma, porque vos tenés tu propia plata así sea para comprar la comida, no tenés que depender de otro. Mi caso no es como los de otras familias que tienen una sola entrada, que tu pareja trae el dinero y vos le tenés que estar rindiendo cuentas. En mi caso no, manejo yo mi plata. (Gisela, 30 años, trabajadora doméstica y niñera, en pareja, tres hijxs de 13, 10 y 2 años).

Para Anabel y Carla los ingresos que adquieren a través de sus empleos complementan a los de sus cónyuges, en tanto “ayudan”, “aportan” o pueden prescindir de ellos cuando la coyuntura



socioeconómica o la situación familiar se los permita. Por lo tanto, continúan reproduciendo el ideal del hombre como proveedor principal del hogar, aun cuando éste percibe un salario menor, como es el caso de la pareja de Carla. No obstante, para ambas junto a Gisela, disponer de ingresos personales, “tener” o “manejar” su “propia plata”, significa poseer mayores márgenes de acción, decisión y control en, por ejemplo, gastos de consumo destinados a mejorar su bienestar y el de sus hijxs. De esta manera, no tienen que depender de los ingresos de sus cónyuges, ni de su “buena” voluntad para que se los provean. Tampoco tienen que “rendirles cuentas” sobre el modo en que los administran. Externalizar el cuidado de sus hijxs en el servicio de la sala cuna para poder trabajar es asociado, por las mujeres madres, al logro de mayores niveles de autonomía económica.

La decisión de institucionalizar el cuidado infantil en el Estado, para participar en el mercado laboral y conseguir una mayor autonomía, no se encuentra exenta de tensiones y conflictos al interior del hogar debido a las distintas representaciones acerca los roles de género que poseen y (re)producen sus miembros. Según Bernardo Kliksberg e Irene Novacovsky (2015) “la mayor independencia económica femenina podría, potencialmente, traducirse en un incremento de la conflictividad intrafamiliar al impulsar un replanteamiento de los roles familiares tradicionales: especialmente el del “varón proveedor”, arraigado fuertemente en los sectores populares” (p. 163). En el caso de Carla, su marido le propuso abandonar sus dos empleos para que se dedique exclusivamente al cuidado de su hija de 3 años. Él considera que su salario alcanza para cubrir las necesidades de la familia y, de manera más implícita, que el cuidado de la madre es el “mejor” para la niña. Allí, se hace presente el mandato de la división sexual del trabajo, que impone al hombre el rol de jefe y proveedor del hogar y a la mujer el papel de ama de casa y cuidadora única, al que el trabajo asalariado de Carla pone en tensión. Según este mandato social y cultural, el trabajo remunerado femenino y el cuidado de lxs hijxs representan dos actividades totalmente incompatibles. Pese a esto, Carla tensiona y desafía dicho mandato, negocia y establece acuerdos con su pareja para poder trabajar y no resignar sus ingresos, no sólo a causa de la apremiante situación económica sino también para conservar sus niveles de autonomía.

No obstante, es necesario considerar no sólo el acceso al trabajo remunerado por parte de las mujeres madres como vía de autonomía económica, sino también el tipo y las condiciones de trabajo al que acceden. En este punto, resulta pertinente abordar las formas específicas en que las usuarias de Sala Cuna se insertan en el mercado laboral. El conjunto de ocupaciones en las que las mujeres madres se desempeñan comprende el trabajo doméstico en casas particulares, el cuidado de niñxs, adultxs mayores y personas con discapacidad, el servicio de maestranza en establecimientos públicos y privados, la atención al público en locales comerciales y la gestión de diversos proyectos de microemprendimientos domiciliarios de cocina, costura, peluquería, entre otros. La mayoría de estas ocupaciones se encuentran relacionadas a tareas definidas socialmente como femeninas y realizadas tradicionalmente en el hogar (Jelin, 2010). Es por ello que se caracterizan por estar altamente feminizadas, por presentar elevados niveles de informalidad y de precarización laboral (del total de 16 usuarias ocupadas, sólo 3 cuentan con empleos registrados) y por tener una baja remuneración (Pereyra, 2012).

La inserción de las mujeres madres de sectores populares en este tipo de empleos responde a una multiplicidad de factores. En primer lugar, se debe a la existencia de un mercado laboral segregado que, basándose en la división sexual del trabajo, asigna a las mujeres (pobres, además) aquellas actividades consideradas una extensión de las habilidades, aptitudes y saberes “inherentes” a la “naturaleza femenina” y, por tanto, con escaso reconocimiento económico (Arango, 2014; Esquivel y Pereyra, 2017), situación que perpetúa y agudiza las desigualdades de género y de clase. En segundo lugar, dichos empleos no requieren de una alta calificación laboral y, por tanto, no presentan



“barreras de entrada” significativas, motivo por el cual se convierten en las principales alternativas laborales entre las mujeres de sectores populares con bajos niveles educativos (Esquivel, 2010). “Sin estudios es difícil, es muy difícil conseguir trabajo” afirma Anahí, de 20 años, que no finalizó sus estudios secundarios y que se encuentra desocupada, debido a que perdió sus empleos como trabajadora doméstica y cuidadora de niñxs a raíz de la pandemia por COVID-19. En tercer lugar, al desarrollarse en condiciones de informalidad, este tipo de ocupaciones permiten una mayor flexibilidad horaria y/o una autogestión de los tiempos de trabajo, en el caso de proyectos de microemprendimientos, posibilitando a las mujeres madres ajustar su jornada laboral en función de las necesidades del cuidado de sus hijxs. En esto último, la política pública de Sala Cuna posee una gran incidencia.

Con relación a ello, las principales dificultades del servicio identificadas por las usuarias están relacionadas a la extensión de la jornada, que tiene una duración de cuatro horas, y al horario del turno de la tarde, que se extiende desde las 13 hasta las 17 hs. En primer lugar, sostienen que la cantidad de horas provistas por la sala resulta insuficiente ya que, muchas veces, no coinciden con el tiempo que les exige la jornada laboral, sobre todo en el empleo registrado, cuya duración se extiende generalmente de 6 a 8 horas diarias como mínimo. Vale decir que las prolongadas jornadas laborales son heredadas del modelo tradicional de la división sexual del trabajo, que supone un varón trabajador a tiempo completo eximido de las responsabilidades del cuidado, las cuales son asumidas por una mujer ama de casa y cuidadora, también a tiempo completo (Carrasco, 2003). Por su parte, la sala cuna se rige por una lógica escolar con horarios rígidos que no necesariamente se adecuan a los de la jornada laboral (Faur, 2014). Esta situación conlleva grandes dificultades principalmente para las mujeres, en las que recae la gestión del cuidado de lxs hijxs:

El tiempo es muy poco, deberían tener un poquito más de tiempo. Cuatro horas no me alcanzan. Yo debo tener a alguien, ya sea a mi familia, mi hermana, alguien que los vaya a buscar y los vea hasta que yo llegue, es un ratito. Ellas me ayudan, no tienen ningún problema. Cuando yo puedo también las ayudo. Mi hermana y mi cuñada también llevan a sus hijos a la sala entonces cuando buscan a uno, buscan a todos. (Nora, 31 años, trabajadora doméstica, en pareja, dos hijxs de 4 y 2 años). Cuando ella viene a la sala yo estoy en mi horario de trabajo. Acá se queda cuatro horas y después se va para casa. Yo estoy un poco más porque trabajo siete. Cuando yo me quedo trabajando, tengo a mi familia, a mi media hermana que me la cuida y la viene a buscar (...) Yo no le pago mucho, no le pago lo que realmente es, porque no me alcanza. (Rocío, 27 años, personal de maestranza de Sala Cuna, soltera, una hija de 3 años).

Yo trabajo 12 horas por día (...) Mi nena va a la mañana a la sala y a la tarde al jardín [privado]. Hay una hora y media que me queda colgada mi hija así que también tengo que pagar una niñera. Por mí, me encantaría que fuera mañana y tarde [sala cuna], pero bueno por circunstancias no se puede (...) es todo un gasto. (Carla, 33 años, enfermera, en pareja, una hija de 3 años).

Yo no puedo buscar un trabajo fijo por una cuestión de tiempo. El horario de la sala es complicado para los papás que trabajan, que tienen un trabajo fijo. Si consigo un trabajo fijo, también tengo que ver de conseguir a alguien que me lo pueda cuidar esas horas que él no está en la sala, porque ellos te lo tienen a la mañana o a la tarde, no es que el niño puede ir a los dos turnos (...) yo adapté mis horarios [de trabajo] al horario en el que lo llevo a él, gracias a Dios tengo esa facilidad. Tengo la suerte de que puedo acomodar mi trabajo al horario en el que



él está en la sala. (Gisela, 30 años, trabajadora doméstica y niñera, en pareja, tres hijxs de 13, 10 y 2 años).

Los relatos de Nora, Rocío, Carla y Gisela dan cuenta de las diversas tensiones que atraviesan las mujeres madres producto de la compleja conciliación entre el trabajo asalariado y el cuidado de sus hijxs, junto a la limitada extensión horaria del servicio de Sala Cuna. Nora y Rocío resuelven dichas tensiones realizando arreglos, precarios e inestables, con miembros de sus familias -siempre mujeres-. En el caso de Nora, se apoya en redes de solidaridad recíproca con su hermana y su cuñada, quienes también tienen niñxs pequeñxs que asisten a la sala. De esta forma, cada vez que su jornada laboral se extiende más allá del horario de la sala Nora cuenta con el apoyo de sus familiares, a las que no retribuye con recursos monetarios, pero sí con ayuda en el cuidado infantil cuando ellas la necesitan. En cambio, Rocío, que trabaja de manera registrada en una jornada laboral de siete horas, paga a su media hermana por el cuidado brindado a su hija. La mercantilización de este intercambio (Faur, 2012), se debe a las mejores condiciones laborales y, por ende, a los mejores ingresos con los que cuenta Rocío, pero también a la necesidad del tiempo de cuidado, el cual es más constante y extenso que en el caso de Nora. En situaciones de precariedad, el cuidado infantil por parte de mujeres familiares comienza a ser reconocido y valorado, aunque con magros recursos, por algunas usuarias como un trabajo.

Una situación similar es la de Carla, que es enfermera y tiene dos empleos. Por la mañana cuida a una niña con discapacidad y por la tarde trabaja en una residencia para adultxs mayores. Su jornada laboral se extiende por un total de 12 horas. Dada la reducida jornada de la sala, paga a un jardín privado y a una niñera por el cuidado de su hija. La posibilidad de contratar servicios de cuidado en el mercado está relacionada, de nuevo, a los mayores ingresos que obtiene de ambos empleos, de los cuales en sólo uno se encuentra registrada. Sin embargo, la externalización del cuidado a través del mercado le supone una pérdida de gran magnitud de sus ingresos. Por su parte, Gisela sostiene que no busca un trabajo “fijo”, es decir, con horarios rígidos y extendidos como lo son habitualmente aquellos que se encuentran registrados, debido a las dificultades para conciliar el cuidado de su hijo. Es por ello que, para ella, la forma más adecuada de resolver dicha tensión es trabajar “por hora”, a tiempo parcial, en empleos con horarios más flexibles y acotados, aunque en mayores condiciones de informalidad, como lo son el trabajo doméstico y el cuidado de niñxs. Esto le permite desempeñarse laboralmente durante la jornada simple del servicio de la sala, sin tener que realizar otro tipo de arreglos.

Una segunda dificultad que las mujeres madres señalan es que el horario del turno de la tarde, que se desarrolla de las 13 a las 17 hs., les es de poca utilidad. En la ciudad de Las Varillas, la jornada laboral no es continua ya que, por lo general, se desarrolla por la mañana desde las 8 a las 12 hs. y, luego, se reanuda por la tarde desde las 16 hasta las 20 hs. Por lo tanto, sólo coinciden la última hora del turno de la sala con la primera de la jornada laboral:

El horario de la mañana era el que yo más necesitaba, más que el de la tarde, porque el horario de la tarde es desde las 13 hs. y en ese horario no hay negocios, no hay nada abierto, no hay nadie que trabaje en ese horario. Me sorprendió cuando me dijeron que era de 13 a 17 hs. Cuando fui a anotar a mis hijos a la sala, me preguntaron si quería por la mañana o por la tarde y le dije a la directora que para mí preferentemente a la mañana por el trabajo. “Por la tarde no”, le digo porque ¿cómo hacía? Aparte de las 13 a las 17 hs. ¿con quién los dejás después? Por la tarde salir a trabajar es de las 16 a las 20 hs. (María, 33 años, empleada de comercio, soltera, tres hijxs de 15, 4 y 3 años).



Mi hijo va a la sala a la mañana. Antes iba a la tarde, pero ir a limpiar casas a la siesta, en el horario de sala cuna que es de 13 a 17 hs., como que no todos quieren, así que pedí si me lo podían pasar a la mañana. (...) en la semana yo me manejo así, trabajo de lunes a viernes por la mañana, con los horarios de la sala para ir a limpiar y me quedan las tardes libres. A veces, por ahí, me lo llevo al trabajo cuando tengo que ir a planchar a la tarde, porque ya lo conocen. Desde que nació que lo llevo. (Liliana, 32 años, trabajadora doméstica y cuidadora de adultx mayor, en pareja, un hijo de 3 años).

A mí medio que se me hace difícil salir a trabajar porque a mi hijo lo tengo a la mañana [en casa]. A mí me gustaría que fuera [a la sala] a la mañana, pero no había lugar, entonces me lo pusieron a la tarde. Por ahí se me complica. Le tengo que decir a mi hermana que venga y me lo mire un ratito, y yo recién ahí puedo ir a hacer otras cosas, como las compras. Porque hoy en día dejarlo solo es un peligro. Son terribles los chicos. (Anahí, 20 años, ama de casa, en pareja, dos hijos de 4 y 2 años).

Ante la incompatibilidad del horario institucional con el laboral y la imposibilidad de delegar el cuidado infantil en otros actores, María y Liliana solicitaron a las profesionales de la sala el turno de la mañana, el cual les resulta más conveniente para poder realizar sus respectivos trabajos de media jornada y, así, quedar “libres” por la tarde para el cuidado de sus hijxs. Cabe destacar el caso de Liliana que, cuando tiene que trabajar por la tarde, lleva a su hijo con ella. Así, Liliana trabaja y cuida a su hijo a la vez, con las consecuencias en términos de carga física y emocional que ello implica. Por el contrario, Anahí, que está desocupada, no logró conseguir un cupo para su hijo por la mañana al ser el más solicitado, debido a su horario, por las mujeres madres que se encuentran ocupadas. Para Anahí esta situación constituye un impedimento para participar del mercado de trabajo, al no tener otras opciones para desfamiliarizar el cuidado infantil durante el horario laboral. Sólo cuenta con la ayuda esporádica de su hermana durante un período de tiempo esporádico, que destina a realizar otras tareas del hogar. Esta situación resulta paradójica ya que, sin trabajo, Anahí no consigue cupo por la mañana y sin cupo por la mañana, que es el único horario de la sala que coincide con el de la jornada laboral, no puede trabajar.

Debido a la limitada extensión horaria del servicio como así también a la incompatibilidad del horario del turno de la tarde con el de la jornada laboral, las usuarias experimentan grandes tensiones para conciliar el ámbito laboral con el familiar de las que son, además, las únicas encargadas de gestionar y resolver, aun cuando se encuentran en pareja y ambxs participan del mercado de trabajo. Esta situación se ve reforzada por el sesgo de género de la política de Sala Cuna que las ubica como responsables exclusivas del cuidado infantil. Las mujeres madres se convierten en “variable de ajuste” entre las rigideces de los tiempos y tareas de ambos espacios, en tanto deben realizar en solitario diversas elecciones, estrategias y adaptaciones vinculadas a la organización del cuidado y a formas específicas de integrarse en el mercado de trabajo (Carrasco, 2003). Así, recurren a redes, familiares y femeninas, de solidaridad recíproca o de intercambio económico, contratan servicios en el mercado, lo que implica una pérdida de sus ya magros ingresos, superponen sus obligaciones laborales y de cuidado, reducen sus jornadas de trabajo, gestionan proyectos de microemprendimientos en sus hogares e, incluso, se confinan a la inactividad. En estos arreglos también observamos una marcada ausencia masculina.

Podemos decir, entonces, que la política pública de Sala Cuna constituye un dispositivo central para la participación laboral de las mujeres madres de sectores populares, pero insuficiente para que se desarrolle en condiciones dignas y equitativas. Su limitada cobertura, en términos de tiempos y



cupos, junto a la baja disponibilidad de otros recursos y alternativas para tercerizar el cuidado infantil, condiciona a las usuarias a subocuparse en puestos de trabajo precarios, informales, flexibles, a tiempo parcial y con remuneraciones escasas o, en casos más extremos, las desincentiva a trabajar, lo que les permite amoldarse a las necesidades de cuidado de sus hijos (Kabeer, 2012). Por tanto, los niveles de autonomía que pueden alcanzar a través de la política son, más bien, acotados.

Otra cuestión relacionada a la inserción laboral es la manera desigual en que las mujeres madres, de acuerdo con su situación de empleo, acceden a la institución. Si bien trabajar o estudiar, en palabras de la trabajadora social, no constituyen requisitos excluyentes para el ingreso al programa, sí representan, como vimos anteriormente, ciertas ventajas para las usuarias que los cumplen, lo que genera desigualdades con aquellas que no. Estas desigualdades se encuentran plasmadas en los mecanismos de asignación de cupos por turnos y en los tiempos de espera para acceder al servicio. Por una parte, el turno de la mañana que, desde el punto de vista de las mujeres madres es el más beneficioso para trabajar, se asigna a aquellas que se encuentran ocupadas, mientras que el de la tarde es otorgado a las desocupadas, quienes, a su vez, se enfrentan a mayores dificultades para participar del mercado laboral, como observamos en el caso de Anahí. Con respecto a los tiempos de espera, Anabel relata:

El año pasado, en febrero o marzo, las había ido a anotar y me quedaron de avisar. Nunca me avisaron. Tampoco tenía mucho apuro por el hecho de que hacía poquito que me había mudado acá, porque yo soy de Calchín Estación, entonces era imposible que consiguiera un trabajo enseguida. Priorizan a las que tienen trabajo o a las que están por conseguir un trabajo porque, por ejemplo, yo este año fui y les dije que estaba por empezar a trabajar y me dijeron que bueno, que me iban a estar llamando. Dos semanas más tarde me llamaron. Dentro de todo no demoraron tanto porque, como les dije que estaba por entrar a trabajar, me tuvieron en cuenta por ese tema, porque iba a trabajar. Entonces, priorizan a las personas que tienen trabajo, que tienen que trabajar. (Anabel, 22 años, trabajadora de maestranza en un local comercial, en pareja, dos hijas de 2 y 1 año).

La experiencia de Anabel es significativa respecto a las desigualdades que (re)produce la política de Sala Cuna, en términos de tiempos de espera, entre mujeres madres de sectores populares. En una primera instancia, por encontrarse sin empleo, Anabel no obtuvo cupo por más de un año para ingresar al programa. Luego, cuando estaba por comenzar a trabajar, se dirigió a la sala nuevamente para solicitar lugar y, al poco tiempo, en un período de dos semanas, lo consiguió. De esta forma, las mujeres madres que participan en el mercado laboral acceden más rápidamente al servicio, a diferencia de aquellas en situación de desempleo, cuyo acceso queda sujeto a la disponibilidad de cupos y a las decisiones arbitrarias de la directora y la trabajadora social sobre quienes pueden, y “realmente” necesitan, ingresar. Frente a esta situación, las usuarias despliegan un amplio abanico de estrategias para poder acceder al servicio:

Yo fui directamente y pedí una audiencia con la directora. Le expliqué. Ella conoce a mucha gente, me conoce a mí, conoce mi situación. Ella sabe dónde vivimos, cómo vivimos. Yo le he comentado todo lo que he pasado con el papá de mis niños, que me había separado, que tenía que trabajar y que me era difícil. Justo era en el tiempo que yo tenía que avisar si aceptaba el trabajo o no. Así que fui a la sala a hablar. La directora me llamó para que tenga una audiencia con ella y la asistente social. Así que bueno, iban a ver si había lugar porque había muchos chicos anotados. Ellas van por el lado de las que realmente lo necesitan porque hay



muchas mamás que los van a anotar y por ahí tienen más posibilidades, en el sentido de poder tener a sus hijos en su casa o de tener a alguien que los cuide, esas cosas. Yo creo que todos los nenes que van a la sala es porque realmente lo necesitan y le dan el lugar a las personas que realmente somos de bajos recursos y que la tenemos que remar para poder sacar adelante a nuestros hijos. (María, 33 años, empleada de comercio, soltera, tres hijos de 15, 4 y 3 años.)

Tuve una situación mala, complicada en ese momento con el padre de mi hijo. Él estuvo preso en ese tiempo. Yo estuve sola durante un año y tenía que trabajar, entonces necesitaba a alguien que me lo cuide. Fui a la sala cuna y pregunté, les expliqué la situación y por eso entró. Le dieron cupo enseguida. Me dieron prioridad porque no había más lugar. (Liliana, 32 años, trabajadora doméstica y cuidadora de adultx mayor, en pareja, un hijo de 3 años).

Yo la verdad que estaba tan estresada con dos nenes. Antes me ayudaba mi hija, pero se fue a vivir a Córdoba (...) Ya sabía del programa éste, así que me acerqué para ver si tenía suerte de que me los aceptaran. No había más lugar, entonces pedí hablar. Me hicieron una entrevista y les expliqué que estaba muy pero muy estresada, que no podía hacer absolutamente nada porque tenía que estar todo el día atrás de ellos, y los aceptaron. Los mellis fueron los últimos que entraron. Había más gente atrás mío que no entró. (Vanina, 42 años, ama de casa, en pareja, cuatro hijos de 19, 10 y 2 años).

Las experiencias de María, Liliana y Vanina dan cuenta de las dificultades para acceder a la sala cuna ante la escasez de cupos y las demoras en su asignación. Es preciso recordar que, al momento de realizar el trabajo de campo, la sala constituía la única institución pública para la atención y el cuidado de la primera infancia en la ciudad, por lo que era altamente demandada entre mujeres madres de sectores populares. En este escenario, las tres apelaron a sus situaciones particulares para poder acceder al servicio. Por un lado, María conocía a la directora, ya que fue su maestra en la guardería municipal. Esta relación de confianza es vista por ella como una “ventaja” para obtener cupo, debido a que la directora “la conoce y conoce su situación”. También considera que su condición de madre soltera, tras la separación y el abandono del padre de sus hijos, junto a la apremiante necesidad de trabajar como única proveedora del hogar, le otorgaba cierta prioridad frente a otras mujeres que también buscaban un lugar en la institución. Una situación similar es la de Liliana, que tuvo que acudir a la sala para delegar el cuidado de su hijo y comenzar a trabajar cuando quedó sola en la crianza, debido a que su pareja y padre del niño fue arrestado. Para Liliana, este hecho personal le dio la posibilidad de ingresar a la institución, donde “no había más lugar”. Por su parte, a diferencia de los casos anteriores, Vanina se encuentra en pareja con el padre de sus hijos y está desocupada. Consiguió vacantes en la sala para sus dos hijos apelando a razones de salud mental. El cuidado infantil, que antes distribuía con su hija mayor, recae principalmente sobre ella, lo que le genera estrés y agotamiento. Por tal motivo, sostiene que las profesionales aceptaron el ingreso de sus hijos a la sala.

Estas referencias recurrentes de las mujeres madres a sus situaciones particulares las interpretamos como un intento de “justificar” su acceso al servicio del cuidado, en un contexto de una limitada cantidad de cupos, y de la discrecionalidad y arbitrariedad de las efectoras de la política para su asignación, sobre todo en el caso de las usuarias que se encuentran fuera del mercado laboral al momento de solicitar una vacante. La posibilidad de desfamiliarizar el cuidado infantil en el Estado se encuentra sujeta, desde la perspectiva de las usuarias, a las ventajas comparativas que pueden extraer de sus circunstancias personales para gozar de dicho servicio. De esta manera, las mujeres



madres no demandan el acceso a la política pública en tanto sujetas del derecho universal al cuidado, sino que lo hacen a partir de su situación específica, ya sea quedarse solas en la crianza y tener que trabajar, encontrarse en situación de pobreza y no contar con los recursos necesarios para delegar el cuidado infantil, presentar dificultades relacionadas a la salud mental, entre otras. Es en este punto donde el sesgo de clase que sustenta y (re)produce la política pública de Sala Cuna incide en los sentidos y significancias de las usuarias. La focalización de la política en mujeres madres pobres y, por tanto, su limitada cobertura produce que el acceso al servicio del cuidado provisto por el Estado no sea percibido por ellas como un derecho sino, más bien, como “beneficio de sus criterios socioeconómicos” (Faur, 2012, p. 148).

Asimismo, producto a la escasez de cupos, las usuarias (re)producen el mandato de la “buena” maternidad en relación con quiénes les corresponde acceder al servicio, sobre quiénes son las “verdaderas” merecedoras de obtener el beneficio de la vacante. Retomando el discurso de María, ella sostiene que las efectoras de la sala otorgan cupos a las mujeres madres que “realmente lo necesitan”. La “real” necesidad estaría dada por no tener los suficientes recursos para desfamiliarizar el cuidado, como también por “tener que remar para sacar adelante” a lxs hijxs, esto es participar en el trabajo asalariado, de forma sacrificada y abnegada, como responsables únicas de revertir las situaciones de pobreza y vulnerabilidad de lxs niñxs (Castilla, 2014). En contraposición, se encontrarían aquellas que “tienen más posibilidades”, dado que “pueden tener a sus hijos en su casa” o que “tienen a alguien que los cuida”, es decir, mujeres amas de casa que, por no participar del mercado laboral, pueden -y necesariamente deben- dedicarse al cuidado infantil, o bien mujeres que poseen redes familiares de apoyo o recursos económicos para contratar servicios privados y así tercerizar el cuidado infantil. Un planteo similar se encuentra en el discurso de Gisela:

Hay mamás que llevan a sus niños por el trabajo y yo lo veo bien, pero hay otras mamás que los llevan a lo mejor para estar tranquilas en sus casas, para descansar unas horas del nene, que tampoco lo veo mal pero a lo mejor le están quitando el lugar a la mamá que sí lo necesita, que sí está trabajando, que necesita trabajar. (Gisela, 30 años, trabajadora doméstica y niñera, en pareja, tres hijxs de 13, 10 y 2 años).

Para Gisela, las usuarias desocupadas utilizan el servicio de la sala para “estar tranquilas o descansar” y, dada la insuficiente cantidad de cupos, “les quitan el lugar” a aquellas que “sí lo necesitan” para poder incorporarse en el mercado laboral. En este caso, la necesidad de ingresar al programa también estaría justificada por tener un empleo. Al igual que las efectoras de la política, las mujeres madres no perciben a las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas que ellas mismas realizan en el hogar como trabajo. Incluso sucede en el caso de aquellas que se encuentran desocupadas, como Daniela que considera que, en el tiempo que su hija de 3 años asiste a la sala, “no hace nada productivo” ya que no tiene un empleo, pero se “pone al día” con las tareas del hogar que no puede realizar por completo cuando se dedica al cuidado de la niña. El no reconocimiento del cuidado como trabajo profundiza aún más, entre usuarias, la idea de que las mujeres amas de casa desocupadas no cumplen el mandato de la “buena” maternidad, ya que no destinan el tiempo brindado por la sala para trabajar, para hacer algo “productivo”, para “esforzarse y sacar adelante” a sus hijxs, sino que lo utilizan para descansar. Por ende, son “menos” merecedoras de acceder al servicio. Los tiempos de descanso, ocio y de autocuidado mientras lxs niñxs acuden a la sala son conductas valoradas negativamente por las usuarias. El ideal normativo de la “buena” maternidad no sólo es (re)producido verticalmente por las efectoras, sino que es expresado y experimentando horizontalmente por las mujeres madres, quienes movilizan juicios morales en torno a la maternidad para la obtención de recursos estatales escasos, en este caso, las vacantes de la sala cuna (Llobet y



Milanich, 2018). De este modo, se identifican la existencia de desigualdades (re)producidas por el entrecruzamiento de los sesgos de género y de clase y el mandato de buena maternidad que subyacen a la política con sus modos de implementación, en términos de acceso, cobertura y extensión horaria del servicio, que también se (re)producen entre las mismas mujeres madres usuarias.

Reflexiones finales. Aportes de la teoría crítica en las políticas públicas para una mayor y mejor democracia

La presente ponencia tuvo como objetivo el análisis, desde la teoría crítica, de los impactos que tienen las políticas públicas del cuidado infantil en la vida familiar y laboral de las mujeres madres usuarias, tomando como caso de estudio las experiencias de aplicabilidad del Programa de Sala Cuna en la ciudad de Las Varillas, Córdoba. Para ello, se utilizó una metodología de tipo cualitativa y se emplearon como técnicas entrevistas semiestructuradas a veinte mujeres madres usuarias y, de manera complementaria, entrevistas en profundidad a tres profesionales del equipo técnico de la sala cuna.

En un primer momento se realizó un breve recorrido por diversas líneas de investigaciones acerca del cuidado en tanto problemática sociopolítica y en tanto política pública. Con el propósito de ofrecer una visión más tamizada y minuciosa acerca de las políticas del cuidado, particularmente de los servicios de atención destinados a la primera infancia, consideradas por la literatura dominante como “empoderadoras” y “activas”, se introdujeron algunas consideraciones significativas de la teoría crítica para el análisis de políticas públicas de cuidado infantil. Desde esta perspectiva, se considera que las políticas de cuidado infantil se sustentan en y (re)producen ciertas representaciones presentes en su diseño, relacionadas al cuidado, la familia y la maternidad. Dichas representaciones pueden ser (re)producidas o tensionadas por lxs actorxs responsables de su implementación, de manera que la política pública adquiere cierta especificidad en el contexto particular en el cual se ejecuta. Al mismo tiempo, las representaciones subyacentes en la política producen efectos en el proceso de subjetivación y, por tanto, en la cotidianeidad de sus destinatarias, ya que definen y delimitan sus roles y obligaciones respecto al cuidado infantil.

A partir de tales consideraciones, en un segundo momento, se analizó las dinámicas de funcionamiento del Programa de Salas Cuna, específicamente en la ciudad de Las Varillas, para así comprender las lógicas que subyacen a su diseño. Se observa que, en el mismo movimiento en que la política se presenta como alternativa para hogares de sectores populares para desfamiliarizar el cuidado infantil y promueve la inserción laboral y socioeducativa de las mujeres madres, consolida y profundiza desigualdades sociales existentes. El programa contiene un sesgo de clase y de género, y un mandato de “buena” maternidad, los cuales inciden en la producción de identidades y subjetividades de la población usuaria. En primer lugar, está focalizado en niñxs y en mujeres madres de sectores populares, por lo que éstxs no acceden al servicio de la sala en tanto sujetxs portadores del derecho al cuidado, sino por su condición de vulnerabilidad social. Así, el mismo Estado institucionaliza desigualdades de clase, al configurar una oferta fragmentada y estratificada de servicios de cuidado de diversa calidad, a la que la población accede de manera dispar de acuerdo a su perfil socioeconómico. En segundo lugar, está dirigido primeramente a las madres y, en un segundo término, a adultxs responsables de la crianza. Desde el Estado, se considera a las mujeres como las principales responsables del cuidado de sus hijxs y de su gestión para conciliarlo con el trabajo asalariado. Esta situación impacta en una mayor carga de tareas sobre las mujeres al tiempo que no promueve la participación de los padres varones en el cuidado infantil. Por último, el Estado interpela a las mujeres pobres como “buenas” madres, en la medida en que deben cumplir una serie de requisitos en tanto destinatarias del programa asociados a sentidos y representaciones sobre el



“buen” materner, como trabajar y/o estudiar. En este sentido, el mandato produce una “maternidad estratificada” entre las usuarias ocupadas y las desocupadas, en la que las conductas de las primeras se premian y las de las segundas se “castigan”. Esto se evidencia en la asignación de cupos para el ingreso a la sala cuna, en la que las efectoras dan prioridad a las mujeres madres que participan del mercado laboral, mientras que el acceso de las mujeres desempleadas depende de la decisión discrecional de las profesionales según consideren que, por su situación de vulnerabilidad, necesitan del servicio.

En un tercer y último momento, se abordaron los impactos que dicha política tiene sobre la vida cotidiana y las trayectorias laborales de las mujeres madres usuarias, a partir del entrecruzamiento de sus lógicas con los modos específicos de implementación, en términos de acceso, cobertura y extensión de la jornada. La mayoría de las usuarias entrevistadas manifestaron utilizar el servicio para delegar el cuidado de sus hijxs y así poder iniciar una búsqueda de empleo, trabajar en relación de dependencia, gestionar sus proyectos de microemprendimientos y finalizar sus estudios secundarios o terciarios. La inserción laboral, posibilitada por la institucionalización del cuidado infantil en la sala, es signiicada por las mujeres madres como una oportunidad para obtener ingresos económicos propios sobre los que pueden tener control, y así adquirir una mayor autonomía económica.

Otra cuestión que se indagó, relacionada a las trayectorias laborales, fue la forma específica en que las mujeres se insertan en el mercado de trabajo, lo que guarda una estrecha relación con la modalidad en la que se implementa el servicio de la sala. Por una parte, su reducido horario de atención condiciona a las usuarias a subocuparse en puestos de trabajo precarios, informales, flexibles y de baja remuneración y, por otra, la incompatibilidad del turno tarde con el horario laboral las desincentiva a trabajar, como formas de “ajustarse” a las necesidades de cuidado de sus hijxs. Estas situaciones se encuentran reforzadas por el sesgo de género que contiene la política pública, que las considera como principales encargadas de resolver y gestionar el cuidado infantil, aun cuando se encuentran en pareja y sus cónyuges también trabajan. Por lo tanto, los niveles de autonomía que logran alcanzar son limitados.

La situación laboral de las mujeres opera como un factor de desigualdad en el acceso a la política pública, tanto en la asignación de turnos como en los tiempos de espera. Aquellas que se encuentran ocupadas obtienen ciertos beneficios ya que consiguen vacantes en el turno de la mañana, el más favorable para trabajar, y acceden más rápidamente. En cambio, a las desocupadas se les asigna el turno de la tarde a la vez que su ingreso es más lento, ya que depende de la disponibilidad de cupos y de la decisión discrecional de las efectoras, lo que representa obstáculos para su inserción laboral. Frente a esta situación, las mujeres madres apelan a sus situaciones particulares para poder acceder al servicio. De esta forma, no perciben a la política pública como un derecho sino como un beneficio de su situación socioeconómica, lo que es reforzado por el sesgo de clase. Asimismo, producto de la escasez de cupos, las usuarias (re)producen el mandato normativo de la “buena” maternidad.

El análisis de las políticas públicas de cuidado infantil desde la teoría crítica habilita la observación de la (re)producción de desigualdades que tienen lugar a nivel micro. Si bien la perspectiva teórica-metodológica utilizada no permite realizar grandes generalizaciones, da cuenta de las maneras ambiguas y disputadas en que la política es implementada pero también percibida. A través de la indagación de las diferentes perspectivas de las usuarias, el análisis de la política toma distancia del enfoque estadocéntrico con el propósito de comprender los puntos ciegos, limitaciones e insuficiencias que ésta tiene para las mujeres madres, y las desigualdades sociales que son (re)producidas desde el Estado. En este sentido, se considera que la teoría crítica para el análisis de políticas públicas constituye una apuesta política, ya que contribuye a garantizar una mayor y mejor



democracia en un doble sentido. En primer lugar, se toma en cuenta los diversos puntos de vista de lxs actorxs involucradxs en la política pública, tanto en su diseño e implementación como de sus destinatarias. La participación de las mujeres madres usuarias en el diseño, ejecución y evaluación de la política pública, no sólo contribuirá a reducir las desigualdades reproducidas y a mejorar sus impactos, sino que también habilita la posibilidad de democratizar los procesos de decisión. En segundo lugar y relacionado con lo anterior, la reducción de las desigualdades, tanto de clase como de género, que implica la actual organización social de los cuidados, a través de la implementación de políticas públicas universales, integrales, articuladas y transversales que distribuyan el cuidado infantil de manera igualitaria entre sujetos (varones y mujeres) y entre instituciones (familias, mercado, comunidad y Estado), disminuirá la sobrecarga que actualmente se concentra en las mujeres. Es, a partir de una redistribución equitativa de las tareas de cuidado, que se podrá garantizar una mayor participación femenina no sólo en el mercado laboral, sino también en espacios de toma de decisión y de participación política.

Referencias bibliográficas

- Arango Gaviria, L. G. (2004). Mujeres, trabajo y tecnología en tiempos globalizados. *Cuadernos del CES No 5. Universidad Nacional de Colombia*. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/75371>.
- Batthyány, K. (2007). Articulación entre vida laboral y vida familiar. Las prácticas de cuidado infantil de trabajadoras asalariadas de Montevideo. En M. A. Gutiérrez *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades. Desafíos para la investigación política* (pp. 137-168). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Batthyány, K. (2020). *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Siglo XXI Editores México.
- Bulacios Sant Angelo, V. (2022). ¿Destinatarias o mediadoras?: Mujeres, maternidades y políticas públicas en Argentina. *Estudios-Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba*, (47), 115-131.
- Borderías, C., Carrasco, C. y Torns, T. (2011). El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales. En C. Borderías, C. Carrasco y T. Torns (Eds.), *El trabajo de cuidados. Historia, teorías y políticas* (pp. 13-95). Catarata.
- Carrasco, C. (2003). La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres? En M. León (Ed.), *Mujeres y trabajo: cambios impostergables* (pp. 5-25). Veraz Comunicação. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101012020556/2carrasco.pdf>.
- Castilla, M. V. (2014). Maternidad y política social: experiencias y sentidos atribuidos a los ingresos monetarios percibidos por el programa "Ciudadanía Porteña", Buenos Aires. *Población y sociedad*, 21(1), 33-59. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1852-85622014000100002&script=sci_arttext.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016). *Panorama Social de América Latina*. Naciones Unidas.
- Cutuli, R. y Aspiazu, E. (2015). Las políticas de cuidado infantil en Argentina. Aportes para su clasificación y evaluación. En M.E. Lanari y C. Hasanbegovic (Comps.), *Mujeres de Latinoamérica. El presente en veintidós letras* (pp. 339-371). EUEDEM.
- Daly, M. y Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *The British journal of sociology*, 51(2), 281-298.
- Discacciati, V. R. (2023). Cambiar las reglas. Lenguaje Inclusivo. *Revista Del Hospital Italiano De Buenos Aires*, 43(4), 224-226. <https://doi.org/10.51987/revhospitalbaires.v43i4.326>.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Edicions Alfons el Magnànim- IVEI.



- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Editorial Ariel S.A.
- Esquivel, V. (2010). Care workers in Argentina: At the crossroads of labour market institutions and care services. *International Labour Review*, 149(4), 477-493.
- Esquivel, V. (2011). La economía del cuidado en América Latina: Poniendo los cuidados en el centro de la agenda. PNUD.
- Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. (2012). Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado. En V. Esquivel, E. Faur y E. Jelin (Eds.), *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el estado y el mercado* (pp. 11-44). IDES. https://www.researchgate.net/publication/236943477_Las_logicas_del_cuidado_infantil_entre_las_familias_el_estado_y_el_mercado.
- Faur, E. (2009). “Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires. El rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008”. [Tesis de Doctorado, FLACSO-Argentina]. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7827>.
- Faur, E. (2012). El cuidado infantil desde las perspectivas de las mujeres–madres. Un estudio en dos barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires. En V. Esquivel, E. Faur y E. Jelin (Eds.), *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el estado y el mercado* (pp. 107-164). IDES. https://www.researchgate.net/publication/236943477_Las_logicas_del_cuidado_infantil_entre_las_familias_el_estado_y_el_mercado.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Siglo Veintiuno Editores.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Fischer, F. (2009). *Democracy and expertise: Reorienting policy inquiry*. Oxford University Press.
- Gilligan, C. (1982) *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*. Harvard University Press.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. (5a ed.). McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A.
- Izquierdo, M. J. (2003). Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización: Hacia una política democrática del cuidado. En *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*. https://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Bolet%C3%ADn%20ECOS/Boletín_10/Socializaci3n_del_cuidado.pdf.
- Jelin, E. (2010). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica.
- Kabeer, N. (2012). Women’s economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development. *International Development Research Centre*, 44(10), 1-70.
- Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío. Romper la trama de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Editorial Biblos Sociedad.
- Lamas, M. (1996). La perspectiva de género. *La Tarea, Revista de Educación y Cultura de la Sección 47 del SNTE*.
- Llobet, V. y Milanich, N. (2018). Stratified maternity in the barrio. Mothers and children in Argentine social programmes. En Rosen, R. y Twamley K. (Ed.) *Feminism and the Politics of Childhood*. (pp. 172-190). UCL Press. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/j.ctt21c4t9k.18>.
- Martínez Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. *Ciência & saúde coletiva*, 17, 613-619.
- Molinier, P. (2011). Antes que todo, el cuidado es un trabajo. En Arango Gaviria L. G. y Molinier P. (comp.), *El trabajo y la ética del cuidado* (pp. 45-64). La Carreta Social.



- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL.
- Pereyra, F. (2012). La regulación laboral de las trabajadoras domésticas en Argentina. Situación actual y perspectivas. En V. Esquivel, E. Faur y E. Jelin (Eds.), *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el estado y el mercado* (pp. 165-199). IDES. https://www.researchgate.net/publication/236943477_Las_logicas_del_cuidado_infantil_entre_las_familias_el_estado_y_el_mercado.
- Pereyra, F. y Esquivel, V. (2017). Trabajadoras y trabajadores del cuidado en Argentina. *Trabajo y sociedad*, (28), 5-10.
- Pérez Orozco, A. (2005). Economía del Género y Economía Feminista: conciliación o ruptura. *Revista venezolana de estudios de la mujer*, 10(24), 43-63.
- Picchio, A. (2001). *Un enfoque macroeconómico “ampliado” de las condiciones de vida*. [Conferencia inaugural] Jornadas "Tiempos, trabajos y género", Universidad de Barcelona, España.
- Pirazán, J. y Ríos, S. (2014). El enfoque argumentativo para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de Frank Fischer. *Revista Forum*, 2(6), 51-62. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/52966/52590>.
- Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options, Gender and Development Programme Paper Number 1, United Nations Research Institute for Social Development.
- Rico, M. N. y Robles, C. (2016). *Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/items/2827a6bf-3db3-44f0-9f42-59daf3c43a8f>.
- Rodríguez Enríquez, C. M. (2015). Economía feminista y economía del cuidado: Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Revista Nueva Sociedad* N° 256, 30-44. <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>.
- Sautu, R. (2005) *Todo es Teoría. Objetivos y Métodos de investigación*. Editorial Lumiere.
- Sayago, S. (2019). Apuntes sociolingüísticos sobre el lenguaje inclusivo. *RevCom*, 5 (9), 1-10. <https://doi.org/10.24215/24517836e015>.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, 10, 21-49. <https://doi.org/10.7440/antipoda10.2010.03>.
- Soares, A. (2012). As emoções do care. En Hirata H. y Araujo Guimarães N. (comp.), *Cuidado e cuidadoras. As várias faces do trabalho do care* (pp. 44-59). Editora Atlas S.A.
- Tronto, J. (2020). *¿Riesgo o cuidado?*. Editorial Medifé Edita.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). La investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.) *Estrategias de Investigación Cualitativa* (pp. 23-65). Editorial Gedisa.

Fuentes secundarias

Normativas provinciales:

Ley Provincial N° 10.533 de Programa Salas Cuna destinado a la población en situación de vulnerabilidad social. 4 de abril de 2018.

Normativas locales:

Carta Orgánica Municipal Ciudad de Las Varillas. 01 de diciembre de 1995. 104

Documentos institucionales:

Estadísticas:



Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021. Resultados finales. 1a ed. INDEC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/enut_2021.pdf.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Primer trimestre de 2022. INDEC, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y Oficina de Empleo Las Varillas (2018) Documento Base de Análisis Territorial y Propuesta de Promoción del Empleo Ciudad de Las Varillas.

Sitios web:

Gobierno de la Provincia de Córdoba (sin fecha). *Por La Flia*. <https://www.cba.gov.ar/por-la-flia>



¿Cómo nos formamos? Una revisión de las curriculas de la Licenciatura en Ciencia Política (FSOC, UBA) desde la perspectiva de género

Sofia Victoria Rubinstein (UBA)
sofiarubinstein27@gmail.com

Valeria Noelí Gurskis (UBA)
valeriagurskisn@gmail.com

Martina Gigler (UBA)
martina.gigler2003@gmail.com

Juliana Paolucci (UBA)
j.paolucci89@gmail.com

Abril Laura Pascaja Zapana (UBA)

Solange Julieta del Rio (UNQ)
solangejdelrio@gmail.com

Resumen

Dentro de los estudios sobre la incorporación de la perspectiva de género al ámbito educativo del nivel superior, en los años recientes se han impulsado investigaciones que tienen por objeto estudiar en qué medida las currículas de las carreras universitarias incorporan esta perspectiva y hasta qué punto se hallan atravesadas por una “ceguera al género” (Verge y Alonso, 2019). El presente trabajo exploratorio desarrolla un estudio de caso que se incorpora dentro de este campo y tiene como objetivo identificar si la formación académica de los y las estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política de la UBA se encuentra atravesada por un sesgo de género. Tomando como unidades de análisis los 94 programas ofertados del año 2024 correspondientes al ciclo obligatorio y orientado de la Licenciatura, la investigación presenta un análisis descriptivo que toma como variables, por un lado, la composición según géneros y jerarquías del cuerpo docente de cada asignatura y, por otro, el contenido del programa. En este segundo punto se analiza la incorporación de perspectiva de género en los objetivos de las asignaturas y sus unidades temáticas así como la distribución según géneros en la autoría y coautoría de la bibliografía obligatoria y complementaria sugerida.

Palabras clave: Ciencia Política, Universidad, perspectiva de género, currícula, plan de estudios.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Introducción

El presente trabajo exploratorio se inscribe dentro del grupo de investigación llamado "Género y Políticas Públicas a nivel subnacional en América Latina" de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. A partir del trabajo de investigación dentro del grupo, comenzamos a explorar el campo de estudio sobre la incorporación de la perspectiva de género al ámbito educativo del nivel superior. Dentro de este campo, en los años recientes se han impulsado investigaciones que tienen por objeto estudiar en qué medida las currículas de las carreras universitarias incorporan esta perspectiva y hasta qué punto se hallan atravesadas por una "ceguera al género" (Verge y Alonso, 2019). Es a partir del avance en este campo y de nuestra experiencia como estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política que nos planteamos los siguientes interrogantes: ¿Cómo nos formamos? ¿Qué tipo de formación recibimos quienes estudiamos la carrera de Ciencia Política en la UBA? ¿Nuestra formación incorpora la perspectiva de género?

Por este motivo, hemos desarrollado un estudio de caso que se incorpora dentro de este campo y tiene como objetivo identificar si la formación académica de los y las estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política de la UBA se encuentra atravesada por sesgos de género en sus currículas e inequidades de género en las estructuras de los cuerpos docentes. Para ello, se han tomado como unidades de análisis los 94 programas ofertados del año 2024 correspondientes al ciclo obligatorio y orientado de la Licenciatura.

Para llevar a adelante nuestra investigación, hemos tomado como modelo el estudio de Tania Verge Mestre y Alba Alonso Álvarez (2019), donde se analizan las guías docentes de primer año de los grados de Ciencia Política de 18 universidades españolas, así como los manuales introductorios más utilizados en el período 2015-2016. Este trabajo tenía como objetivo evaluar en qué medida se incorpora en estos materiales el conocimiento sobre desigualdades de género y las contribuciones de los estudios feministas.

Como punto de partida, realizamos un análisis descriptivo que toma como variables, por un lado, la composición según géneros y jerarquías del cuerpo docente de cada asignatura, y por otro lado, el contenido propio de los programas de cada una de las asignaturas incluidas en la currícula. En el primer caso, nos encontramos con ciertas dificultades a la hora de recolectar datos ya que algunos programas no presentaban la composición de su cuerpo docente con sus respectivas jerarquías. En el segundo punto, se analiza la incorporación de perspectiva de género en los objetivos de las asignaturas y sus unidades temáticas así como la distribución según géneros en la autoría y coautoría de la bibliografía obligatoria y complementaria sugerida.

En el primer apartado del trabajo, bajo el encabezado de "Estado de la cuestión", introducimos una recopilación de estudios que en las recientes décadas han analizado la "ceguera al género" en el nivel superior de educación, su impacto específico en la Licenciatura de Ciencia Política y, a su vez, en los cuerpos docentes. En un segundo apartado se introducen los objetivos de la investigación, para luego en el tercer apartado introducir la metodología utilizada, tanto para la recolección como el análisis de los datos. En el cuarto apartado de "Resultados" se presentan los resultados del análisis de datos en cuanto a las dos variables delimitadas inicialmente según diversos aspectos como los tipos de materias y los ciclos de la carrera. Por último, se detallan los "Hallazgos preliminares" de la



investigación y se plantean futuras líneas de trabajo para continuar profundizando en este caso de estudio y sumar otros.

1. Estado de la cuestión

1.1 La “ceguera de género” en el nivel de educación superior

La presente investigación se inscribe en una de las tres corrientes identificadas por Ahedo Gurrutxaga et al. 2022, que abordan las desigualdades en la educación superior, específicamente nos enmarcamos en la corriente centrada en la inclusión de la perspectiva de género en los programas de estudio del nivel superior universitario. Dichos trabajos analizan los programas de estudio identificando la ceguera de género en manuales, programas de estudio y otras herramientas de enseñanza. De la mano de los estudios centrados en investigar la inclusión de la perspectiva de género en los materiales de estudios, investigaciones recientes como las de Bates et al. (2012) se han adentrado en el análisis según género de las composiciones de los cuerpos docentes.

Diversos estudios (Amurrio et al., 2022; Bates et al., 2012; Cassese, 2013; Verge-Alonso, 2019; Vera-Balanza y Ruiz-Muñoz, 2022; Zugaza et al., 2020) han señalado la ausencia de género en citas bibliográficas, manuales, programas y herramientas de enseñanza, lo cual representa una barrera significativa para una educación con perspectiva de género. El análisis de los estudios recientes apuntan a identificar dicha ausencia y a destacar la necesidad de integrar activamente la perspectiva de género en las currículas académicas.

Como señala Atchison (2017), el contenido de los libros de texto utilizados en las carreras de Ciencia Política transmiten un mensaje claro a los estudiantes sobre qué actores e instituciones son considerados relevantes en la disciplina (Cassese et al., 2014). Esto se traslada a los estudiantes como conocimiento "legítimo" en el campo de la Ciencia Política (Wallace y Allen, 2008), en ese sentido, las autoras nos hacen pensar en lo fundamental de destacar aquello que se omite.

La perspectiva de género en la educación superior facilita una comprensión profunda y crítica de las necesidades, comportamientos y actitudes de todos los grupos sociales, evitando tanto interpretaciones parciales que utilizan al hombre como sujeto universal y protagonista de los hechos sociales, como la invisibilización de la participación de las mujeres como sujetos históricos y políticos (González Anadón et al., 2018). González Anadón et al. (2018) definen a la ceguera de género como *"the failure to recognise that the roles and responsibilities of women/girls and men/boys are ascribed to, or imposed upon, them in specific social, cultural, economic and political contexts"*. González Anadón, Verge Mestre Et al (2013) recuperan un concepto complementario de la ceguera de género, hablamos de el término *“currículum oculto”*, acuñado por (Margolis, 2001) entendido como la brecha de género en las obras citadas en los programas de estudio, que no reflejan el volumen de contribuciones académicas.

1.2 El impacto de la ceguera de género en la Ciencia Política

En disciplinas como la Ciencia Política, la perspectiva de género ha sido históricamente desatendida. Estudios como los de O'Neill y Gidengil (2006) señalan que la división sexual del trabajo y la falta de recursos y tiempo de las mujeres, han limitado su participación en la vida política, creando un imaginario simbólico donde el "homo politicus" es masculino. La literatura también refleja la falta de



contenido sobre género en los textos académicos, limitando la discusión de temas como raza, etnicidad y sexualidad a capítulos marginales, lo que contribuye a una visión sesgada de la disciplina (Novkov y Gossett, 2007; Wallace y Allen, 2008).

Los cursos que incluyen en sus programas perspectiva de género suelen ofrecerse como asignaturas optativas independientes, lo que ha sido objeto de críticas por relegar estos temas a un espacio marginal dentro de la disciplina y asignar su enseñanza a un solo profesor o profesora (American Political Science Association, 2001). A su vez, cuando las materias son obligatorias, el contenido relacionado con el género alcanza alrededor del 31% de los textos, concentrados en capítulos específicos, como el de derechos civiles (Atchison, 2017; Cassese et al., 2012, 2014; Olivo, 2012; Wallace & Allen, 2008). En este sentido, la literatura destaca una gran dificultad para trasladar la política de género de los “márgenes” al núcleo del currículo de grado y la necesidad de la inclusión transversal de la perspectiva de género en todas las asignaturas, y no solo como materia optativa. La integración transversal evita que el estudio del género se limite a asignaturas marginales o de menor importancia, lo que puede conducir a su relegación dentro del currículo académico (Alonso y Lombardo, 2016).

Siguiendo el concepto de segregación curricular (Cassese, 2013) la segregación curricular se refleja en la baja representación y exclusión de las mujeres en posiciones académicas jerárquicas, así como en la dificultades en la recepción de investigaciones centradas en género (Bagilhole y Goode, 2001; Fogelberg et al., 1999; Kantola, 2008). A pesar de los avances, las mujeres aún constituyen una minoría en muchas disciplinas académicas, con una presencia que no supera el 30% en áreas como la Ciencia Política, perpetuando así la exclusión y los desafíos para alcanzar la paridad (Topf, 2009). Bergmann et al. (2022) sostienen que la disparidad de género es evidente y en la academia no es un tema nuevo. La desigualdad entre hombres y mujeres en la disciplina ha sido estudiada de diversas formas, a través de los salarios, las publicaciones, el progreso en la carrera, el ascenso a puestos de mayor jerarquía, los programas de las asignaturas universitarias, los patrones de citación, entre otros.

Siguiendo a Maffia (2007) y Bouquet Corleto (2011) podemos sostener que la incorporación de la perspectiva de género en los planes y programas de estudio del nivel superior, sin embargo, enfrenta importantes obstáculos institucionales. En muchos casos, son las profesoras con orientación feminista quienes integran estos contenidos de manera informal en sus clases, pero al no estar institucionalizadas, estas materias dependen del interés individual del profesorado, apareciendo y desapareciendo según el contexto. Esto subraya la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en todas las actividades universitarias, no solo en los planes de estudio, sino también en las metodologías de enseñanza, las estructuras institucionales y los procesos de investigación y divulgación del conocimiento (Ahedo Gurrutxaga et al., 2024; Atchison, 2017; Bates et al., 2012; Cassese & Bos, 2013).

1.2.1 Estudio de caso de ceguera al género en la Ciencia Política española

Uno de los trabajos que inspiró esta investigación es el estudio de Tania Verge Mestre y Alba Alonso Álvarez (2019), donde se analizan las guías docentes de primer año de los grados de Ciencia Política de 18 universidades españolas, así como los manuales introductorios más utilizados en el período 2015-2016. El propósito de este trabajo fue evaluar en qué medida se incorpora en estos materiales el conocimiento sobre desigualdades de género y las contribuciones de los estudios feministas.



La revisión de las 171 asignaturas mostró una notoria "ceguera al género" (Verge y Alonso, 2019) en los programas y textos académicos, con escasa o nula referencia a las desigualdades de género ni a la participación de las mujeres en el desarrollo de la disciplina. Las variables que utilizaron las autoras para analizar los currículos de las 171 asignaturas fueron los contenidos, entendidos como la presencia de temas específicos que aborden la desigualdad de género, la situación de las mujeres y la interseccionalidad. Este análisis se centra en cómo el género se cruza con otros ejes de subordinación, como la clase social, la raza, la orientación sexual y la diversidad funcional. Esto incluye la capacidad de abordar diferentes temas desde una perspectiva de género, promoviendo un enfoque crítico y multidimensional y finalmente las referencias, donde analizan el porcentaje de autoras en la bibliografía obligatoria, el formato de las citas (nombre completo o iniciales) y la inclusión de manuales especializados en género. Estas variables permiten evaluar en profundidad la incorporación de la perspectiva de género en el currículum, tanto en términos de contenido temático, como de competencias formativas y referencias bibliográficas.

Esta carencia de perspectiva de género en el currículum fue evaluada en términos de su impacto sobre el alumnado, a través de un estudio de caso en una universidad mediante grupos de discusión. Los resultados señalaron que la omisión de este enfoque en los contenidos curriculares afecta particularmente a las estudiantes, quienes experimentan perplejidad e incluso indignación al no ver reconocidas las contribuciones de las mujeres en su campo de estudio. Esta exclusión de perspectivas de género limita la capacidad del alumnado para desarrollar un pensamiento crítico que cuestione las normas de género subyacentes en la política y la sociedad.

El análisis también destaca una brecha entre el marco normativo, que desde los años 90 impulsa la transversalidad de género en la universidad, y su aplicación efectiva en el ámbito académico. A pesar de que existen normativas, como la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (2007), y el impulso de organismos europeos y asociaciones profesionales, las resistencias en forma de inacción y falta de recursos impiden la implementación real de la perspectiva de género en los grados de Ciencia Política.

1.3 El rol del docente y la segregación curricular

Algunas corrientes sobre los estudios de perspectiva de género en el ámbito de la educación superior sostienen que el docente desempeña un rol fundamental en la promoción de la igualdad de género en el aula. En ese sentido, diversos estudios han mostrado que los sesgos en la evaluación, el trato diferencial a los estudiantes y los incentivos para la participación son áreas donde la perspectiva de género puede tener un impacto significativo (Moss-Racusin et al., 2012; Del Castillo y Corral, 2014; Hirschy y Wilson, 2002). Trabajos como los de Ahedo Gurrutxaga et al. (2024) plantean que el profesorado debe asumir la responsabilidad de detectar y mitigar estos sesgos, proponiendo herramientas pedagógicas que promuevan la igualdad y gestionen la discriminación de manera efectiva.

Sin embargo, estudios como los de Bates et al. (2012) sostienen que “así como la academia ejerce un grado de autoridad y control sobre el flujo de información y la creación de conocimiento dentro de la sociedad, los puestos académicos (en ciencia política) deberían considerarse de manera similar” (p. 140). En ese estudio, las autoras descubren que el total de las politólogas de Reino Unido representan solo el 30,8% del total de profesionales graduados de Ciencia Política y sólo una cuarta parte de las mujeres se dedica a la investigación académica. En las universidades argentinas, solo el



12,2% de las profesoras alcanza las posiciones más altas de gestión mientras que el claustro docente alcanza casi el 50% (Ministerio de Educación de la República Argentina, 2011). Por lo tanto, consideramos que los y las docentes se enfrentan a una serie de resistencias institucionales o subjetivas que no les permiten llevar adelante la transversalización de contenidos sobre perspectiva de género, dejando relegada ese tipo de formación.

Lo que previamente se manifestaba como una exclusión explícita de las mujeres en los espacios académicos, hoy se evidencia en los llamados "techos de cristal" o barreras invisibles que limitan su acceso a posiciones de mayor prestigio y poder de decisión (Estébanez, 2007). Verardo (2018) señala que este concepto surgió en la década de los 1980 en Estados Unidos y sirve para designar los obstáculos artificiales e invisibles que enfrentan las mujeres en sus trayectorias profesionales que les impiden el acceso a posiciones ejecutivas de alto nivel. Como mencionamos anteriormente, este fenómeno refleja las barreras recurrentes que enfrentan las mujeres en su carrera profesional, y la trayectoria docente femenina en la universidad no es una excepción.

Además del concepto del techo de cristal, Verardo (2018) señala cuales son los factores invisibles por los cuales las mujeres no acceden a posiciones de poder en universidades, a saber: la feminización de la carrera docente, la cultura organizacional y estereotipos de género, conciliación de la vida familiar/ profesional, visibilidad y productividad. Si bien ya no existen impedimentos formales para que las mujeres tengan acceso a cargos jerárquicos en el ámbito académico, "la discriminación encubierta se presenta fundamentalmente en el ámbito académico bajo forma de postergación de candidatas a la titularidad de las cátedras o a cargos de investigadora principal, aun en áreas científicas feminizadas" (Verardo, 2018, p. 85). A su vez, prejuicios que la autora denomina como vinculados al "dominio histórico de los roles" posicionan a las mujeres como reproductoras de contenidos y no como productoras y gestoras de los mismos.

1.4 Transversalidad de la perspectiva de género, una propuesta.

La ceguera de género en la educación superior universitaria refleja una omisión sistemática de las mujeres y sus contribuciones en los programas académicos, manuales y bibliografías, consolidando la invisibilidad femenina en la Ciencia Política. Esta omisión no solo perpetúa estereotipos de género, sino que también refuerza el bajo nivel que representan las mujeres en las esferas de poder académico, limitando su acceso a posiciones de mayor jerarquía. En ese sentido, este trabajo se ubica dentro de la bibliografía que considera que la integración de la perspectiva de género debe ser un componente transversal en la disciplina, no debiendo estar relegada a materias optativas o marginales.

La segregación curricular, sumada a la falta de políticas institucionales que promuevan activamente la inclusión de género, dificultan el avance hacia una verdadera equidad en el ámbito académico. A pesar de los avances, las mujeres siguen siendo una minoría en nuestra disciplina, donde los sesgos en la composición de los cuerpos docentes y en los materiales de enseñanza refuerzan un conocimiento legítimo masculino. Finalmente, la literatura especializada considera al rol del docente como crucial en la promoción de la igualdad de género en las aulas.

Sin embargo, parte del alumnado da cuenta de sesgos en la evaluación, participación y el trato diferencial que deben ser abordados mediante herramientas pedagógicas que promuevan una enseñanza inclusiva (Moss-Racusin et al., 2012; Del Castillo y Corral, 2014; Hirschy y Wilson,



2002). Mientras que desde el ámbito docente, existen resistencias institucionales y subjetivas que limitan la capacidad de muchos docentes para transversalizar estos contenidos de género. ¿Cómo puede derramarse de forma transversal los contenidos de género, si tenemos pocas docentes mujeres y pocas mujeres en los libros de texto de ciencia política?

2. Objetivos

El objetivo general de la presente investigación es determinar si la formación académica en la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires se encuentra permeada por un sesgo de género. Se postula que esta formación puede estar influenciada tanto por el material bibliográfico utilizado a lo largo del programa académico (currícula) como por el cuerpo docente encargado de impartir estos contenidos.

En virtud de esta perspectiva dual, la investigación aborda los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar la composición del cuerpo docente de las asignaturas: examinar la composición de las cátedras con el fin de establecer la proporción de hombres, mujeres y personas de identidades disidentes, así como sus respectivas jerarquías dentro del ámbito académico.
2. Evaluar la bibliografía utilizada en las materias del ciclo obligatorio y orientado: investigar la bibliografía para determinar la representación de autores y coautores según su género. Se prestará especial atención a la distinción jerárquica entre autoría y coautoría, considerando el orden de aparición en los programas y su posible correlación con relaciones de asimetría de poder.
3. Revisar los programas académicos: identificar si los programas de las materias incluyen unidades específicas sobre género e igualdad y si tales temáticas están integradas como objetivos explícitos dentro de la currícula.

Dado que este trabajo es de carácter exploratorio, no se establecerá una hipótesis de causalidad entre variables por el momento. Basándonos en estudios previos realizados en otras instituciones académicas (Verge y Alonso, 2019), el propósito es explorar la situación en nuestra propia carrera, en la que nuestro grupo de investigación está activamente involucrado.

3. Metodología

3.1 Recolección de datos

A partir de los objetivos planteados en el presente trabajo de investigación, se tomaron como unidades de análisis a los programas correspondientes al primer y segundo cuatrimestre del año 2024 de la carrera de Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Esta selección se basa en la Resolución del Consejo Directivo n.º 3337/17, que establece el nuevo plan de estudios en vigor. Dado que dicho plan está plenamente implementado y no coexiste con el plan anterior, proporciona un marco homogéneo para la evaluación y el análisis.



El nuevo plan de estudios, implementado a partir del primer cuatrimestre de 2019, está compuesto por tres ciclos: el Ciclo Básico Común, comprendido por 6 asignaturas, el Ciclo de Grado, comprendido por 22 asignaturas, y el Ciclo Orientado, integrado por un taller, 2 materias electivas y 2 seminarios, correspondientes a las 6 orientaciones de la carrera: política comparada, relaciones internacionales, estado, administración y políticas públicas, teoría política, opinión pública y análisis político, y política latinoamericana. El presente trabajo se centra en el Ciclo de Grado y Ciclo Orientado.

Para la recolección de datos, nos hemos centrado en datos de tipo cuantitativos, en mayor medida, así como también de tipo cualitativos. La muestra seleccionada se compone de 94 programas, de los cuales 44 corresponden a las materias obligatorias -teniendo en cuenta que se ofertan dos cátedras por asignatura-, 12 programas correspondientes a los talleres de orientación, 16 programas de las materias electivas y 22 correspondientes a los seminarios. Dichos programas corresponden a la oferta académica del segundo cuatrimestre del año lectivo 2024, a excepción de los talleres en donde se incluye también la oferta del primer cuatrimestre de ese mismo año.⁸⁶¹

Los datos han sido extraídos de fuentes primarias. La obtención de los mismos se logró mediante la información académica que nos provee la página web de la carrera⁸⁶², la cual incluye un apartado de búsqueda donde se puede acceder a los programas filtrando la información por tipo de materia, cátedra u orientación.

Dentro de los programas de cada una de las materias se ha hecho una selección de la información tomando en cuenta las variables de la investigación que surgen del análisis del estado de la cuestión y las investigaciones realizadas hasta el momento. Por un lado, la variable de la composición de los cuerpos docentes de las cátedras, y por otro lado, la variable del contenido del programa de la asignatura. Las variables han sido operacionalizadas a partir de una serie de indicadores tal como se muestra en la Tabla 1.

Para realizar este análisis, hemos seleccionado del trabajo de Verge y Alonso (2019) las variables de referencias bibliográficas, competencias/objetivos y contenidos, que luego hemos complementado con la introducción de variables propias para complementar el análisis. El trabajo de Verge y Alonso (2019) presentado en el estado de la cuestión nos muestra que estos tres aspectos —los contenidos temáticos que abordan las desigualdades de género, las competencias que desarrollan la capacidad de análisis desde esta perspectiva y la presencia, ausencia o invisibilización de mujeres en las referencias bibliográficas— son fundamentales para incorporar una visión crítica y la transversalización de los estudios de género en el currículum académico de los estudiantes de Ciencia Política.

Tabla 1. Detalle de las variables y sus indicadores

Variables	Indicadores
-----------	-------------

⁸⁶¹ Se establece una distinción entre el primer y segundo cuatrimestre ya que la oferta académica de las materias optativas, talleres y seminarios varía en cada uno de los mismos.

⁸⁶² Página web de la carrera de Ciencia Política UBA, <https://cienciapolitica.sociales.uba.ar/home/estudiantes/info-academica/>



1. Composición de la cátedra	1. Género del/la Titular de Cátedra 2. Género y cantidad de docentes Adjuntos/as 3. Género y cantidad de Jefe/as de Trabajos Prácticos 4. Género y cantidad de docentes Ayudantes de Primera
2. Programa de la asignatura	1. Unidades temáticas: a. Presencia/ausencia de unidades temáticas de género/igualdad o un enfoque transversal b. Cantidad de unidades temáticas de género/igualdad
	2. Objetivos de la asignatura: Presencia/ausencia de objetivos vinculados con igualdad o perspectiva de género
	3. Bibliografía: a. Cantidad de autores y autoras titulares en la bibliografía obligatoria b. Cantidad de coautores y coautoras en la bibliografía obligatoria c. Cantidad de autores y autoras titulares en la bibliografía complementaria d. Cantidad de coautores y coautoras en la bibliografía complementaria

Fuente: elaboración propia.

3.2 Análisis de datos

A partir de la recolección de los datos correspondientes al total de 94 programas de asignaturas, el análisis descriptivo se ha centrado en explorar, por un lado, la composición de las cátedras en relación al género, abarcando los distintos cargos jerárquicos: titulares de cátedra, adjuntas y adjuntos, jefas y jefes de trabajos prácticos y ayudantes de primera; y por otro, la composición de los programas de las asignaturas, contemplando la distribución por género de las autorías y coautorías en la bibliografía de las asignaturas, el análisis de los objetivos en las currículas y sus objetivos.



3.2.1 Composición de las cátedras

El análisis exploratorio de esta investigación gira en torno a la pregunta de ¿cómo nos formamos? apuntamos a identificar si en el caso de la Licenciatura en Ciencia Política de la UBA se replican estos patrones de exclusión y segregación de género, especialmente en los cargos jerárquicos del cuerpo docente y en el contenido de los programas. En ese sentido, la investigación busca evidenciar en los datos hasta qué punto la formación académica refleja un sesgo de género en su estructura y composición, y en qué medida se hace necesaria una transversalización de la perspectiva de género en todos los programas y materiales de estudio, sumado a poder evidenciar si existen sesgos de género en cargos jerárquicos y cómo están compuestos los distintos claustros docentes. Para ello, en primer lugar, nos proponemos analizar la composición de género dentro de los cuerpos docentes de la UBA, observando las distintas categorías y jerarquías, como titulares de cátedra, adjuntos, jefes o jefas de trabajos prácticos, y ayudantes de primera. Este análisis permitirá identificar en qué cargos dentro de las cátedras están ocupando las mujeres, evidenciar si encontramos sesgos de género en cargos jerárquicos y cuántas han logrado superar el "techo de cristal".

3.2.2 Programas de las asignaturas

El análisis de los programas de la currícula, por un lado se buscó investigar la representación de los autores y autoras incluidos, con el fin de determinar la existencia de un sesgo de género en la formación académica. Para ello, se consideraron tanto la bibliografía obligatoria como la complementaria. Se diferencian estas dos categorías de contenidos impartidos en la asignatura, reconociendo la distinta relevancia que tienen para los estudiantes los textos obligatorios en comparación con los optativos. Este enfoque busca establecer una relación entre la composición de género de cada categoría y la importancia que ocupan en los programas académicos.

Este proceso incluyó la identificación de los nombres de los autores presentes en los programas de estudio. En casos donde el género de los autores no podía determinarse de manera inmediata a partir de sus nombres, se realizó una búsqueda adicional para identificar su género, ya que las normas APA solo requieren la inclusión de la inicial del primer nombre junto con el apellido, lo que dificulta la deducción directa del género.

Por otro lado, se evaluó la incorporación de las temáticas de género e igualdad en los programas, considerando su relevancia. Se diferenciaron los casos en que estos temas formaban parte de una unidad específica, se abordaban de manera transversal, se integraban de forma parcial o, en contraposición, no se incluían en absoluto en la currícula. Para profundizar en este análisis, se revisaron los objetivos de cada materia con el fin de determinar si la igualdad de género o la perspectiva de género se establecían como objetivos explícitos del curso.

Finalmente, se identificaron las materias que forman parte del Circuito de Formación Feminista⁸⁶³ de la facultad, lo que proporciona una visión adicional sobre la inclusión de perspectivas de género dentro del programa académico.

⁸⁶³ El Circuito de Formación Feminista (CIRFFEM), aprobado por unanimidad en el Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales en 2019, establece que las materias y seminarios optativos de géneros, feminismos, sexualidades y



4. Resultados

Para organizar el análisis de los resultados de la investigación, dividimos el estudio en dos ejes principales. En primer lugar, realizamos un análisis de los contenidos de los programas académicos, clasificándolos según el ciclo (de grado u orientado), el tipo de materia y la orientación específica, para observar la estructura y enfoque curricular de cada etapa de la carrera. En segundo lugar, analizamos la composición de las cátedras según jerarquía y género.

4.1 Resultados según programa y tipo de materia

4.1.1 Materias obligatorias

En cuanto al análisis de los programas de las 22 materias obligatorias (totalizando 44 materias, dado que cada una cuenta con dos cátedras⁸⁶⁴) ofertadas durante ambos cuatrimestres y en función de la clasificación en torno a la inclusión de unidades específicas de género o igualdad en el programa, se logró relevar que solo el 2.27% cuenta con unidades específicas, mientras que un 4.54% lo incluyen parcialmente dentro de una unidad, un 6.81% lo hace de manera transversal. El dato mayoritario se lo lleva la categoría “no lo incluye” con un 84.9%. Por lo que se concluye que solo 3 materias obligatorias incluyen, dentro de sus competencias, unidades específicas sean de género/igualdad representando un 6.81% de los programas analizados.

Con respecto a la bibliografía obligatoria, el 86% de los textos corresponden a autores titulares, mientras que las autoras titulares mujeres representan solo el 14%. En relación a las coautorías, la diferencia se sostiene puesto que los coautores varones representan un 67%, mientras que a las coautoras mujeres les corresponde un 33%.

Estas diferencias se amplían en torno a la bibliografía complementaria ya que los autores titulares varones representan un 82%, mientras que a las autoras titulares mujeres solo les corresponde un 18%. La misma tendencia se sostiene con respecto a las coautorías. Los coautores varones representan un 85%, mientras que a las coautoras mujeres les corresponde un 15%.

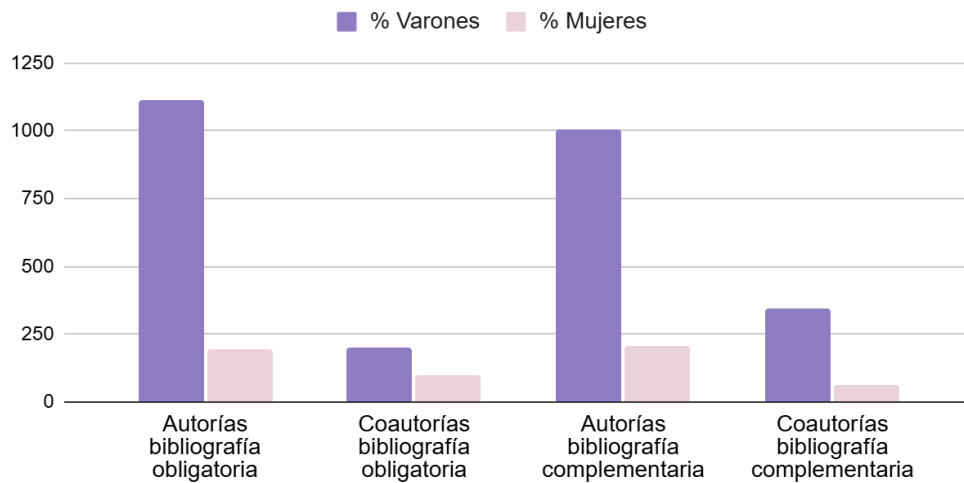
Gráfico 1. Composición de las autorías y coautorías en relación al género en las materias obligatorias

afines puedan ser cursados por estudiantes de las cinco carreras de la facultad, sin necesidad de realizar ningún trámite administrativo adicional.

⁸⁶⁴ Esto responde al principio de libertad de cátedra, el cual establece la necesidad de que existan múltiples opciones de cátedras para los estudiantes, quienes a su vez deben poder elegir entre ellas libremente.



Composición de las autorías y coautorías en relación al género en las materias obligatorias



Fuente: elaboración propia.

4.1.2 Materias electivas

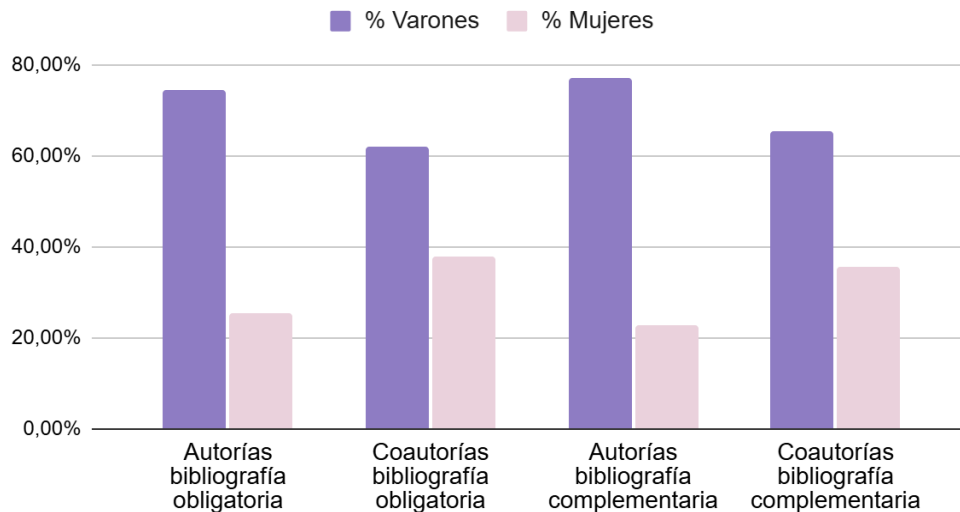
En el análisis de las 16 materias electivas ofrecidas durante el segundo cuatrimestre, y considerando la inclusión de unidades específicas de género o igualdad en sus programas, se identificó que el 25% de ellas cuenta con dichas unidades de forma explícita, mientras que el 18,75% las incluye de manera parcial dentro de una unidad. Asimismo, ninguna de las materias electivas incorpora la perspectiva de igualdad de forma transversal. La mayoría, un 56,25%, no contempla este enfoque en sus contenidos. En conclusión, solo una materia electiva, equivalente al 6,25% del total, incluye unidades específicas sobre género o igualdad dentro de sus competencias.

En cuanto a la bibliografía obligatoria, el 74,4% corresponde a autores titulares varones, mientras que el 25,5% es representado por autoras titulares mujeres. En torno a las coautorías también se mantiene esa distancia entre los varones y las mujeres, a los primeros les corresponde un 61,9%, mientras que a las segundas un 38%. Estos valores también se ven reflejados en la bibliografía optativa: los autores titulares varones representan un 77,2% y las mujeres un 22,7%. Con respecto a los coautores varones les corresponde un 65,4%, mientras que a las mujeres un 34,5%.

Gráfico 2. Composición de las autorías y coautorías en relación al género en la bibliografía de materias electivas



Composición de las autorías y coautorías en relación al género en la bibliografía de materias electivas



Fuente: elaboración propia.

4.1.3 Seminarios

Habiendo analizado los programas de los 22 seminarios ofertados durante el segundo cuatrimestre del año 2024 y clasificándolos según si su programa incluye una unidad específica sobre género o igualdad, pudimos relevar que sólo el 22.72% cuenta con unidades específicas; un 31.81% incluye la temática parcialmente dentro de una unidad; mientras que ninguna lo hace de manera transversal a todas sus unidades, y el 45.45% directamente no lo incluye.

Por otro lado, la cantidad de materias que incluyen dentro de competencias (objetivos de la materia) a la igualdad de género o la perspectiva de género es sólo el 22.72%.

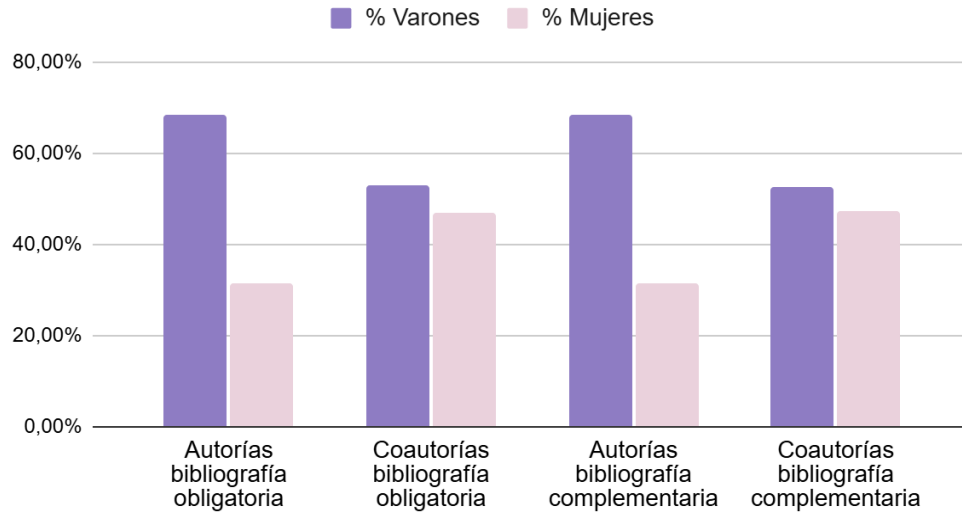
En cuanto a la bibliografía obligatoria, el 68,6% de los textos corresponden a autores titulares varones mientras que el 31,3% corresponden a autoras titulares mujeres. La diferencia se estrecha en las coautorías, donde los textos corresponden en un 52,8% a coautores varones y un 47,1% a coautorías mujeres.

La diferencia porcentual entre autores varones y mujeres se mantiene en la bibliografía complementaria, correspondiendo un 68,3% a autores varones y 31,5% a autoras mujeres. Lo mismo sucede con las coautorías, donde en el 52,7% de los textos corresponden a coautores varones, mientras que el 47,2% corresponden a mujeres.



Gráfico 3. Composición de las autorías y coautorías en relación al género en la bibliografía de

Composición de las autorías y coautorías en relación al género en la bibliografía de seminarios



seminarios

Fuente: elaboración propia.

4.1.4 Talleres

De los 12 talleres que incluye el nuevo plan de la Carrera de Ciencia Política, solo 6 son ofertados durante el segundo cuatrimestre del 2024: Teoría y Filosofía Política (TP), Política Latinoamericana (PL), Relaciones Internacionales (RRII), Política Comparada (PC), Estado, Administración y Políticas Públicas (EAPP) y por último, Campañas Electorales, Propaganda Política y Opinión Pública (OP). A partir de la clasificación sobre la inclusión de unidades específicas de igualdad y género, identificamos que el 50% cuenta con unidades específicas, mientras que un 34% corresponde a la incorporación parcial dentro de una unidad y por último, un 16% que no incluye unidades con perspectiva de género.

Por otro lado, la cantidad de talleres que incluyen dentro de sus competencias (objetivos de la materia) a la igualdad de género o la perspectiva de género es del 50%.

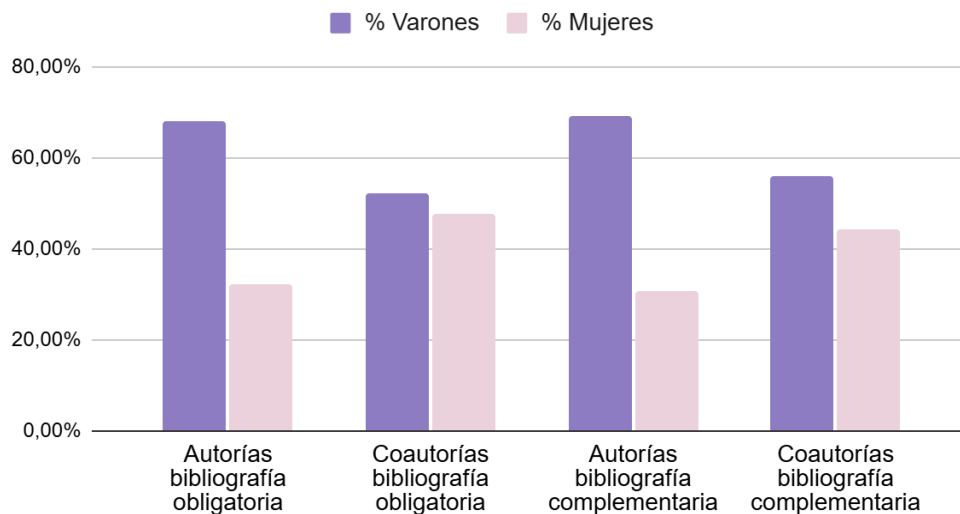
En torno a la bibliografía obligatoria, el 67,9% de los textos corresponden a autores titulares varones, mientras que el 32,1% es representado por autoras titulares mujeres. Con respecto a las coautorías la diferencia no se revierte puesto que las mujeres representan un 52,3% y los varones un 47,7%.

Lo mismo ocurre con la bibliografía complementaria, a los varones titulares les corresponde un 69,1%, mientras que a las mujeres titulares un 30,9%. Dicha situación tampoco se revierte en relación a las coautorías puesto que el 55,8% es representado por los varones coautores y las mujeres coautoras en un 44,2%.

Gráfico 4. Composición de las autorías y coautorías en relación al género en la bibliografía de talleres



Composición de las autorías y coautorías en relación al género en la bibliografía de talleres



Fuente: elaboración propia.

4.2 Resultados según composición de las cátedras por género

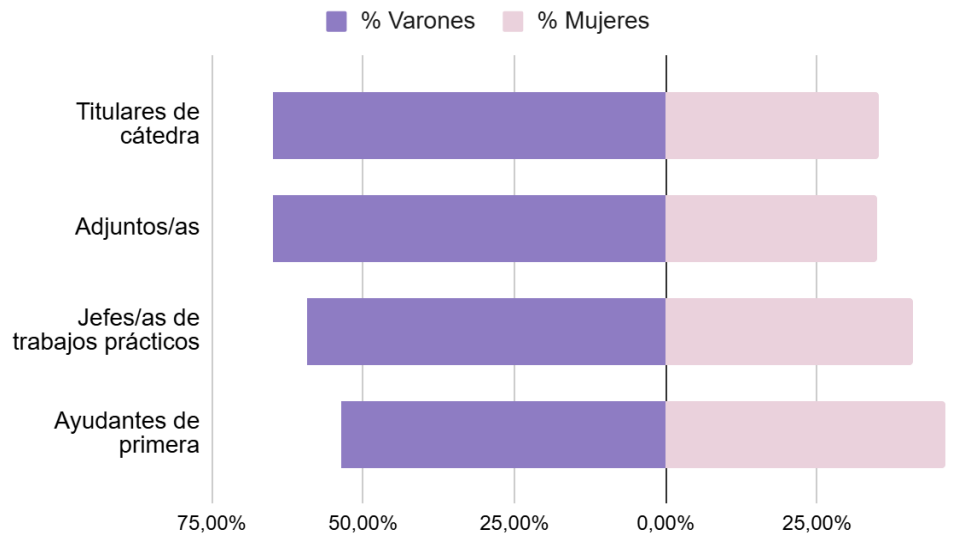
En primer lugar, realizamos un análisis del impacto de la composición de la cátedra según el género. Como se había puntualizado anteriormente, las cátedras están compuestas por su jefa y jefe de cátedra, su adjunta y adjunto, las jefas y jefes de trabajos prácticos y sus ayudantes de primera.

En este sentido, es importante destacar que hay un total de 94 jefas y jefes de cátedra, de las cuales se distinguen 61 cátedras masculinas, que representan el 64.9%, y 33 cátedras femeninas, que representan el 35.1%. Además, se encontró un total de 49 adjuntas y adjuntos, diferenciados entre 39 adjuntos, que representan el 65%, y 21 adjuntas, que representan el 35%. Vale destacar que se encontraron 6 jefes de cátedra que son a su vez adjuntos y 5 jefas de cátedra que son también adjuntas. También encontramos un total de 71 jefas y jefes de trabajos prácticos, que se caracterizan por 42 varones, que representa el 59.2%, y 29 mujeres, que representa el 40.8%. Por último, en este análisis de la totalidad de las cátedras, localizamos un total de 188 ayudantes de primera, de los cuales 101 son varones, que representan el 53.7%, y 87 son mujeres, que representan el 46.3%.

Gráfico 5. Composición de las cátedras según el género de la totalidad de las materias



Composición de las cátedras según el género de la totalidad de las materias



Fuente: elaboración propia.

En relación al impacto de la composición de las cátedras por género, en primer lugar analizamos las cátedras masculinas. En este grupo, examinamos un total de 31 adjuntas y adjuntos, y descubrimos una gran diferencia entre varones y mujeres: 5 mujeres, que representan el 16.1%, y 26 varones que representan el 83.9%. Además, las cátedras masculinas incluyen un total de 43 jefas y jefes de trabajos prácticos, compuestos por 17 mujeres, que representan el 39.5%, y 26 varones, que representan el 60.5%. Por último, encontramos que hay un total de 127 docentes ayudantes de primera, distinguiendo 55 mujeres, que representan el 43.3%, y 72 varones, que representan el 56.7%.

Por otro lado, en relación a la composición de las cátedras femeninas, encontramos un total de 18 adjuntas y adjuntos, que se desglosan en 11 mujeres, que representan el 61.1%, y 7 varones que representan el 38.9%. Asimismo, analizamos un total de 28 jefas y jefes de trabajos prácticos, que se componen de 12 mujeres, que representan el 42.9%, y 16 varones, que representan el 57.1%. En este sentido, dentro de la composición de las cátedras femeninas, observamos un total de 61 docentes ayudantes de primera, con 32 mujeres, que representan el 52.5%, y 29 varones que representan al 47.5%.

Respecto a la temática analizada sobre la composición de las cátedras según el género, indagamos cuántas cátedras están compuestas en su totalidad por mujeres o varones. En este sentido, descubrimos que hay 10 cátedras compuestas únicamente por mujeres, que representan el 10.6%. Este total se compone por 4 seminarios, 3 materias electivas, 2 talleres y 1 materia obligatoria. Sin embargo, solo 3 de estas cátedras completan todos los cargos; ninguna de ellas es una materia obligatoria, siendo 2 materias electivas y 1 taller. También descubrimos que hay 12 cátedras compuestas completamente por varones que representan el 12.8%. Este total incluye 5 seminarios, 5 materias electivas, 1 taller y 1 materia obligatoria.



4.2.1 Resultados según composición de las cátedras por género por tipo de materia y orientación

4.2.1.1 Cuerpo docente en materias obligatorias

En cuanto al análisis sobre la composición de los cargos docentes en las materias obligatorias, que incluye los 44 programas (22 materias obligatorias ofertadas en dos cátedras), se observó que el 70% de la titularidad de las cátedras corresponde a los varones, mientras que las mujeres son representadas en un 30%.

En torno a los cargos adjuntos, un 66% son ocupados por varones mientras que el 34% de esos cargos son ocupados por mujeres. Es similar esta tendencia en las jefaturas de cátedra: el 63% son ocupadas por varones, mientras que las mujeres son representadas en un 37%. Finalmente, en las ayudantías de primera que son los cargos de menor jerarquía, el 55% son varones y las mujeres un 45%. Con este análisis se revela que los cargos con jerarquías superiores son ocupados, principalmente, por varones mientras que habría mayor paridad de género en los cargos inferiores.

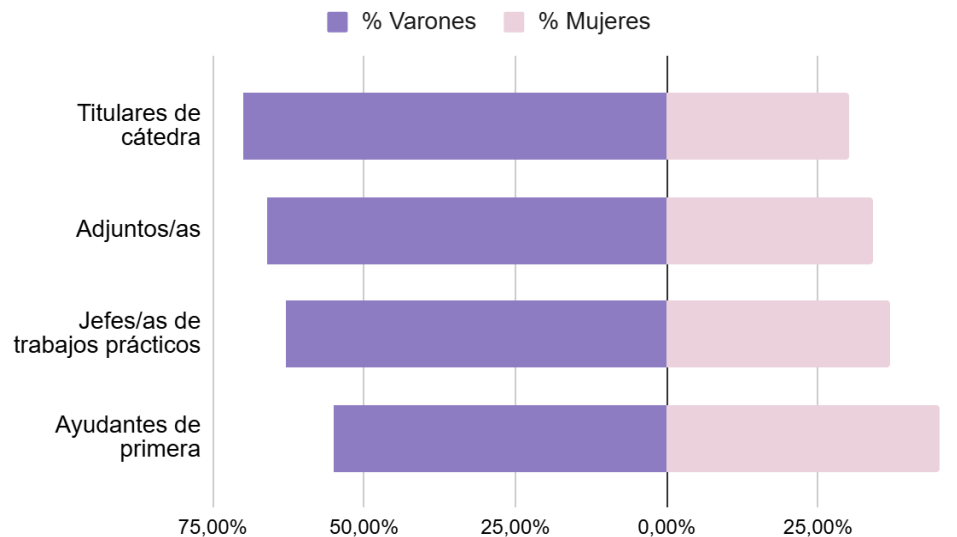
En un análisis general de los ciclos orientados, que incluye talleres, seminarios y electivas, observamos que el 60% de las jefaturas de cátedra son ocupadas por hombres. Específicamente, en talleres el porcentaje de varones es del 60% (30 hombres); en seminarios del 59% (13 hombres); y en electivas del 62,5% (10 hombres). En cuanto a los cargos de adjunto, el 64% corresponde a hombres, sumando un total de 16. Además, el 52% de los jefes de trabajos prácticos son varones (13 en total), y en las ayudantías de primera, los varones ocupan el 51% de los cargos (31 en total).

Al igual que en el ciclo de grado, aunque existe una notable representación masculina en los niveles jerárquicos más altos, la distribución tiende a ser más paritaria en los niveles inferiores. Por ejemplo, al descender en la jerarquía, observamos que el porcentaje de varones en los cargos de adjunto es del 64%, mientras que en las ayudantías es del 51,6%. En contraste, las jefaturas de cátedra siguen siendo predominantemente masculinas, con un 59% de ocupación por hombres.

Gráfico 6. Composición de las cátedras según el género en las materias obligatorias



Composición de las cátedras según el género en las materias obligatorias



Fuente: elaboración propia.

4.2.1.2 Cuerpo docente en materias electivas

Tomando los datos obtenidos sobre la composición de las cátedras en cuanto a género de las materias electivas, pudimos establecer que la posición de titular de cátedra está mayoritariamente ocupada por varones, siendo un 62,5% contra un 37,5% de mujeres. Del total de cargos de profesores adjuntos que integran estas materias, el 55,5% están ocupados por varones, mientras que un 44,4% están ocupados por mujeres. En cuanto a los jefes y jefas de trabajos prácticos, el cargo está mayoritariamente ocupado por varones, quienes representan un 72,7%, contra un 27,2% de mujeres. Por último, sobre los docentes ayudantes de primera, se encontró que el 58,3% son varones, mientras que un 41,6% de mujeres ocupa ese cargo.

En las jefaturas de cátedra de materias electivas, analizamos que el 62,5% está ocupado por hombres, lo que equivale a 10 varones. Las materias electivas se organizan en torno a las diferentes orientaciones: en Estado, administración y políticas públicas (EAPP), el 100% son mujeres (1 sola); en Opinión Pública hay paridad, con un 50% de hombres y mujeres (2 de cada uno); en Política Comparada, el 100% son varones (3); en Política Latinoamericana, el 50% es paritario (2 de cada uno); en Relaciones Internacionales también se mantiene el 50% paritario (2 de cada uno); y en Teoría Política, el 66,6% son hombres (3 hombres y 2 mujeres).

Respecto a los cargos de adjuntas y adjuntos, encontramos que la representación es paritaria, con un 55,5% de hombres y 44,4% de mujeres. En este caso, en EAPP, el 100% son mujeres (1 sola); en Opinión Pública, el 33,3% son hombres (1 varón y 2 mujeres); en Política Comparada, el 100% son varones (2 varones); en Política Latinoamericana, el 100% son varones (2); en Relaciones Internacionales, hay paridad con un 50% de varones, 1 de cada uno; y en Teoría Política, el 100% son mujeres, 1 sola.

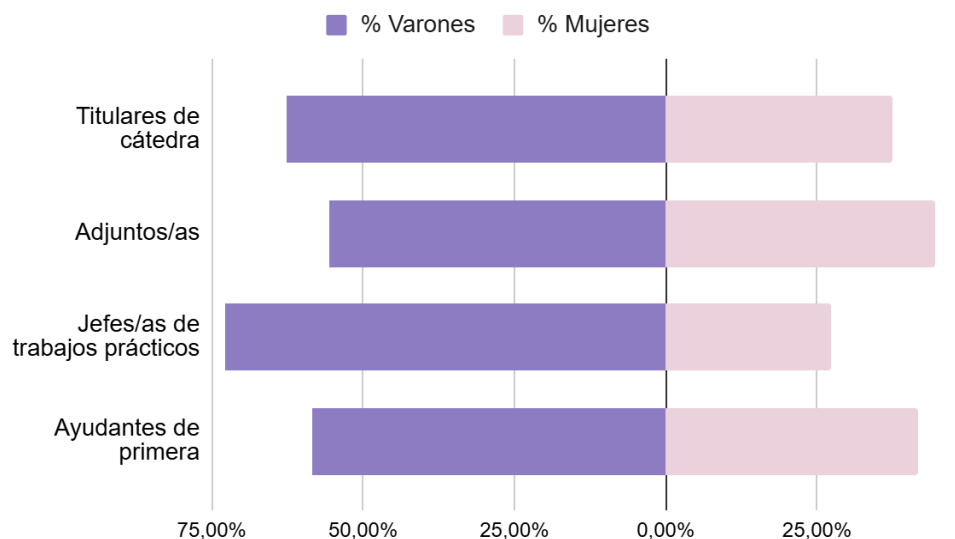


En cuanto a las jefas y jefes de trabajos prácticos, observamos una predominancia masculina, con un 72,7%% de varones, 8 hombres y 3 mujeres. A su vez, estudiamos los datos por materia, en EAPP, no hay representación; en Opinión Pública, el 100% son varones (2); en Política Comparada, el 100% son varones, 1 solo; en Política Latinoamericana, el 100% son varones, uno solo; en Relaciones Internacionales, el 57,14% son varones, 3 varones y 1mujer; y en Teoría Política hay un 50%, uno de cada uno.

Finalmente, en los docentes ayudantes de primera que corresponde al cargo de menor jerarquía, el 58,3% son varones, 14 hombres y 10 mujeres. Identificamos las distinciones entre las distintas materias: EAPP, el 100% son mujeres; en Opinión Pública, hay paridad con un 50%, 3 de cada uno; en Política Comparada, el 66,6% son varones, 2 varones y 1 mujer; en Política Latinoamericana, el 83,3% son varones, 5 varones y 1 mujer; en Relaciones Internacionales, el 60% son varones, 3 varones y 2 mujeres; y en Teoría Política, hay paridad con un 50%, uno de cada uno.

Gráfico 7. Composición de las cátedras según el género en las materias obligatorias

Composición de las cátedras según el género en las materias obligatorias



Fuente: elaboración propia

4.2.1.3 Cuerpo docente en Seminarios

En la totalidad de las jefaturas de cátedra en seminarios, observamos que el 59,09% son ocupadas por varones, con una distribución de 13 hombres y 9 mujeres. Desglosando por materia, en EAPP se encuentra una paridad exacta, con 50% de hombres y 50% de mujeres, 6 de cada uno. En Opinión Pública, la representación masculina es del 66,6%, 2 hombres y 1 mujer. En Política Comparada, no se ofertó. En Política Latinoamericana, el 66,6% son hombres, 2 hombres y 1 mujer. Por último, en Relaciones Internacionales también se registra un 66,6% de varones, 2 hombres y 1 mujer, mientras que en Teoría Política, el 100% son hombres, uno solo.



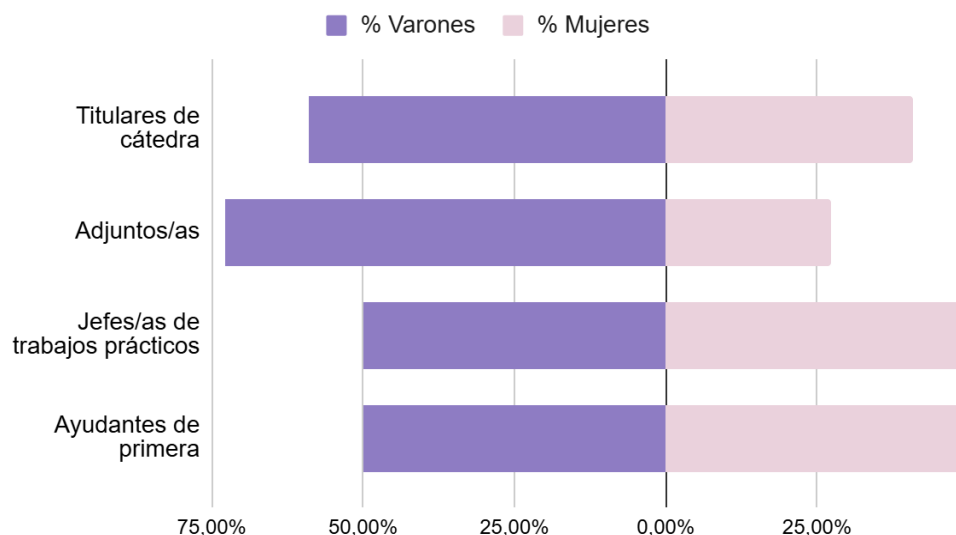
En cuanto a los adjuntos, analizamos una marcada predominancia masculina, con un 72,73% de varones, 8 hombres y 3 mujeres. En EAPP, la representación es del 57,1% de hombres, 4 hombres y 3 mujeres. En Opinión Pública, el 100% de los adjuntos son varones, uno solo. En Política Comparada, no se registra ninguna oferta. Tanto en Política Latinoamericana como en Relaciones Internacionales, el 100% de los adjuntos son varones, 2 en Relaciones Internacionales y uno en Teoría Política.

En el análisis de las jefas y jefes de trabajos prácticos, destacamos una paridad en la totalidad de los adjuntos, con un 50% de hombres y 50% de mujeres, 5 de cada uno. En EAPP, el 66,67% son varones, 4 hombres y 2 mujeres. En Opinión Pública, el 100% son hombres, uno solo. En Política Comparada, no se reporta oferta. En Política Latinoamericana, el 100% son mujeres, una sola, al igual que en Relaciones Internacionales. En Teoría Política, el 100% también son mujeres, una sola.

Finalmente, en el grupo de docentes ayudantes de primera, observamos una paridad del 50%, con un total de 12 hombres y 12 mujeres. En EAPP, el 46,67% son varones, 7 hombres y 8 mujeres. En Opinión Pública, la mayoría es masculina, con un 80% de varones, 4 hombres y 1 mujer. En Política Comparada, no hay oferta. En Política Latinoamericana, se mantiene la paridad con un 50%, un hombre y una mujer. Por último, en Relaciones Internacionales, el 100% son mujeres, una sola, al igual que en Teoría Política.

Gráfico 8. Composición de las cátedras según el género en los seminarios

Composición de las cátedras según el género en los seminarios



Fuente: elaboración propia.

4.2.1.4 Cuerpo docente en talleres

En la totalidad de las jefaturas de cátedra en talleres, encontramos que el 58,33% están ocupadas por varones, lo que se traduce en 7 hombres y 5 mujeres. Al desglosar los datos por materia, se observa que en EAPP, la representación es paritaria, con un 50% de hombres y un 50% de mujeres, una de



cada uno. En Opinión Pública, se mantiene la paridad, un hombre y una mujer, al igual que en Política Comparada y en Relaciones Internacionales. Sin embargo, en Política Latinoamericana, el 100% de los jefes son hombres (2).

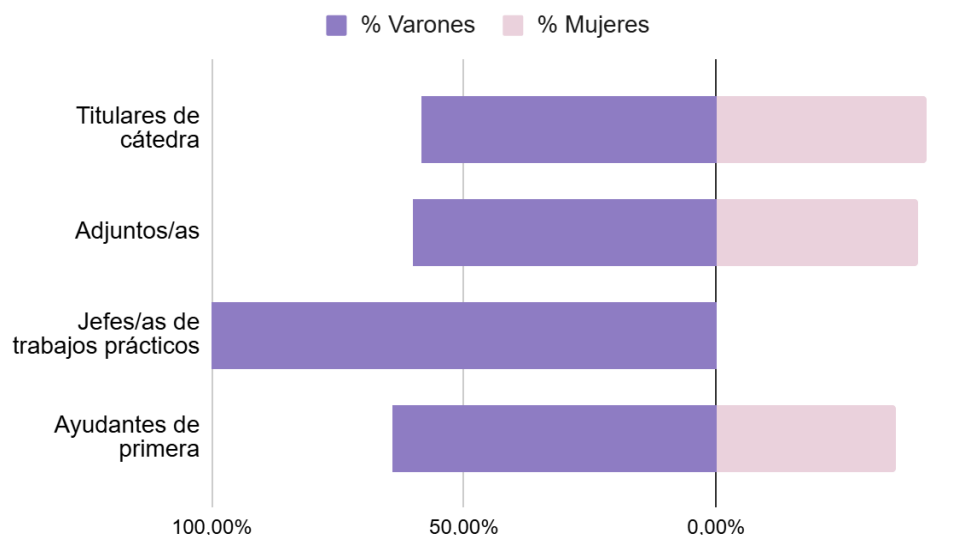
En el caso de los adjuntos, el 60% son varones, 3 hombres y 2 mujeres. En este grupo, no registramos información para EAPP, Opinión Pública y Política Comparada. En Política Latinoamericana, el 100% de los adjuntos son hombres (2). En Relaciones Internacionales, el 100% son mujeres, una sola. Mientras que en Teoría Política, hay una representación paritaria del 50%, una de cada uno.

En el análisis de las jefas y jefes de trabajos prácticos estudiamos que el 100% son mujeres, 5 en total. En EAPP, también son 100% mujeres (2). No se registran datos para Opinión Pública y Política Comparada. En Política Latinoamericana, el 100% son mujeres, una sola, en Relaciones Internacionales y en Teoría Política se mantiene esta misma tendencia.

Por último, en el grupo de docentes ayudantes de primera, observamos que el 64,2% son varones, 9 hombres y 5 mujeres. En EAPP, el 100% son mujeres (3). No se presentan datos para Opinión Pública y Política Comparada. Pero en Política Latinoamericana, se reporta un 25% de hombres, 1 hombre y 3 mujeres. En Relaciones Internacionales, el 100% son hombres, uno solo. Y en Teoría Política, el 80% son hombres, 4 hombres y 1 mujer.

Gráfico 9. Composición de las cátedras según el género en los talleres

Composición de las cátedras según el género en los talleres



Fuente: elaboración propia.

4.3 Resultados según jefatura de cátedra y bibliografía

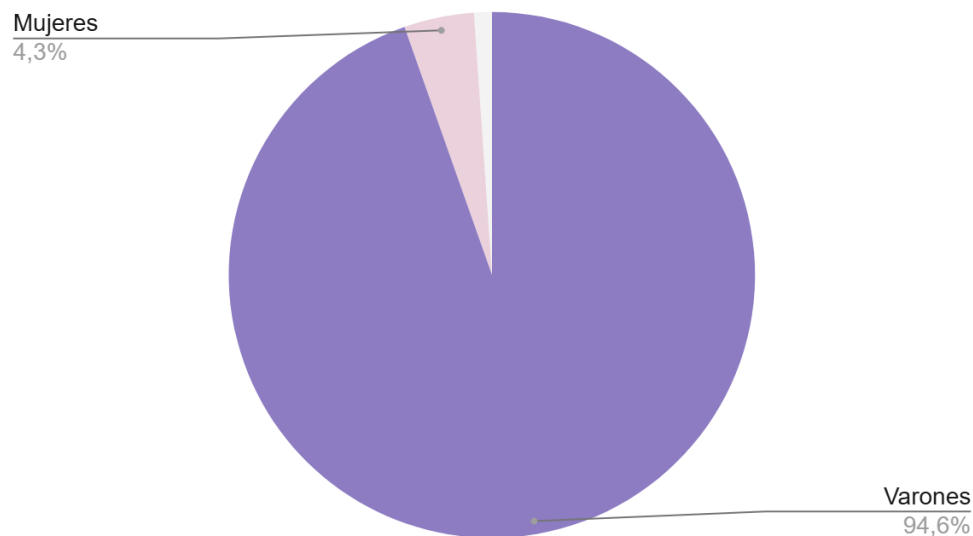
A partir de los datos que analizamos sobre la composición de las cátedras según el género, realizamos un análisis del impacto que puede causar en su bibliografía obligatoria y complementaria.



Primero, analizamos la composición general de la bibliografía obligatoria, donde pudimos distinguir 88 materias con prevalencia de autores, que representan el 94.6% del total de programas, y 4 materias con prevalencia de autoras, que representan el 4.3% del total. Las materias con prevalencia de autoras son únicamente cátedras con jefaturas femeninas, compuestas por 3 seminarios y un taller. Además, existe una materia con igualdad de autoras y autores que representa el 1.1% del total de programas. Esta materia es un seminario con jefatura de cátedra masculina.

Gráfico 10. Prevalencia de autorías según género de la bibliografía obligatoria de la totalidad de las materias

Prevalencia de autorías según género de la bibliografía obligatoria de la totalidad de las materias



Fuente: elaboración propia.

Respecto a la bibliografía obligatoria en cátedras masculinas, analizamos que los textos de autores son 1596, representando el 81.3%, mientras que los textos de autoras son 368, representando el 18.7%. En este contexto, encontramos 164 coautores, que representan el 51.6%, y 154 coautoras, que representan el 48.4%. Por otro lado, en la bibliografía obligatoria de cátedras femeninas, encontramos una gran distinción entre los textos de autores y autoras: 848 autores, que representan el 80.2%, y 209 autoras, que representan el 19.8%. Además, identificamos 321 coautores, que representan el 64.8%, y 174 coautoras, que representan el 35.2%. Entonces, podemos observar que los resultados de las cátedras masculinas y femeninas con respecto a la bibliografía obligatoria son similares, lo que podría sugerir que el género de las jefaturas de cátedras no interfiere en la composición por género de la bibliografía obligatoria.

Como se mencionó anteriormente, analizamos la composición general de la bibliografía complementaria, en la que pudimos distinguir 63 materias con prevalencia de autores, que representan el 70%, y 3 materias con prevalencia de autoras que representan el 3.3%. Las materias con prevalencia de autoras son seminarios, de los cuales dos corresponden a cátedras con jefaturas



femeninas y uno a una cátedra con jefatura masculina. También, encontramos 23 materias sin bibliografía complementaria, que representan el 25.6%. Además, hay una sola materia con igualdad de autoras y autores, que representa el 1.1% y esta materia es un seminario con jefatura de cátedra masculina.

En relación a la bibliografía complementaria en cátedras masculinas, analizamos que hay 1106 autores, que representan el 77.6%, y 319 autoras, que representan el 22.4%. También identificamos 429 coautores, que representan el 74.6%, y 146 coautoras, que representan el 25.4%. Finalmente, en la bibliografía complementaria de las cátedras femeninas, encontramos 590 textos de autores, que representan el 76.8%, y 178 textos de autoras, que representan el 23.2%. A su vez, identificamos 104 coautores, que representan el 63.8%, y 59 coautoras, que representan el 36.2%.

En este sentido, podemos observar nuevamente que los resultados obtenidos sobre la bibliografía complementaria en cátedras masculinas y femeninas son similares, lo que demuestra que el género en las jefaturas de cátedras no interfiere a la hora de seleccionar bibliografía complementaria.

5. Principales hallazgos

En relación al análisis de los resultados, podemos resaltar algunos hallazgos preliminares. Un hallazgo significativo en relación a los programas fue que al estudiar autorías y coautorías en la bibliografía, encontramos que algunas autoras que inicialmente habíamos asumido como hombres, fueron identificadas como mujeres tras la búsqueda de sus nombres completos, dado que por las Normas APA de citado sólo contábamos con sus iniciales. Este descubrimiento inicial subraya la tendencia a naturalizar a los autores como hombres, lo cual es indicativo de un sesgo de género subyacente en la percepción académica de los y las estudiantes.

Con respecto a la composición de los cuerpos docentes y sus jerarquías, podemos señalar que los hallazgos de esta investigación son consistentes con los hallazgos de las investigaciones realizadas por Bates et al., (2012) donde sostienen que el 30,8% de los graduados de Ciencia Política en UK son mujeres y que solo una cuarta parte de ellas se dedica a la docencia e investigación académica. El resultado de nuestra investigación arroja que en la licenciatura de CP en la UBA, las jefas de cátedras son el 33,3% en todas las materias y su participación aumenta a medida que disminuye la jerarquía del cargo. “No sólo hay pocas mujeres en la profesión, sino que además, tienden a ocupar los puestos más bajos dentro de los departamentos” (Bates, et al, 2012, pp.142).

Los hallazgos obtenidos en el análisis del cuerpo docente revelan una disparidad significativa en la representación de género en las materias electivas. En este contexto, se observa una predominancia masculina en las jefaturas y en los jefes de trabajos prácticos. No obstante, en los niveles de adjuntos y ayudantes de primera, la situación muestra una tendencia hacia una mayor paridad en algunos casos.

En contraste con el escenario de las materias electivas, el análisis de los seminarios pone de manifiesto una clara predominancia masculina en las jefaturas y en los adjuntos. Sin embargo, en los jefes de trabajos prácticos y docentes ayudantes de primera, se evidencia una mayor paridad en ciertas áreas. Esta situación subraya la necesidad de seguir promoviendo la equidad de género en el ámbito académico, especialmente en los niveles jerárquicos más altos.



En cuanto a la composición de género en los talleres, se destaca nuevamente una predominancia masculina en las jefaturas y en el grupo de adjuntos, mientras que en los jefes de trabajos prácticos se observa una total ausencia de varones. A pesar de que la representación en los docentes ayudantes de primera muestra un sesgo hacia los hombres, también hay una considerable presencia femenina en algunas materias.

En relación al concepto de techo de cristal señalado por Verardo, la autora destaca factores como la conciliación de la vida profesional y familiar y los estereotipos de género, los cuales influyen negativamente en la representación de mujeres en posiciones de liderazgo. A pesar de la feminización de la carrera docente, persisten prejuicios que afectan la percepción de las mujeres en roles académicos, con un enfoque que tiende a priorizar la reproducción de contenidos sobre la producción y gestión del conocimiento.

Entonces, los resultados de nuestro análisis reflejan la complejidad del fenómeno del techo de cristal en el ámbito académico, evidenciando la necesidad de políticas que aborden no solo las desigualdades visibles, sino también los prejuicios y estereotipos que continúan afectando la representación de género en los niveles más altos de la jerarquía docente.

En cuanto a los hallazgos que obtuvimos, a partir del análisis sobre la bibliografía según jefatura de cátedra demuestran, tanto en el material bibliográfico obligatorio como complementario, que la presencia de autoras mujeres se encuentra muy subrepresentada. Los textos escritos por hombres representan el 77,6% de la lectura obligatoria de la carrera y el 77,3% de la bibliografía complementaria.

Sobre el vínculo entre bibliografía y jefaturas de cátedra, identificamos que tanto en las cátedras lideradas por figuras masculinas como femeninas se destaca la amplia presencia de literatura escrita por hombres, promediando el 80% en cada caso. En las cátedras lideradas por mujeres, sólo el 21% de la bibliografía obligatoria está escrita por mujeres. En este sentido, podemos entender que no influye en la bibliografía obligatoria la distinción de género de las jefaturas de cátedra.

Finalmente, en nuestro análisis sobre la composición de las cátedras dimos cuenta que en el ciclo obligatorio, el 67% de los titulares de cátedra son hombres, al igual que el 65% de los adjuntos. El 59,1% de los Jefes de Trabajos Prácticos (JTP) son hombres, así como el 53,7% de los ayudantes de primera. Sin embargo, esta desigualdad parece aminorarse en el ciclo especializado, puntualmente, donde los hombres ocupan en promedio el 56% de las jefaturas de cátedra, el título de adjuntos, el rol de JTPS y ayudantías de primera de los talleres, materias electivas y seminarios. En ese sentido, podríamos sostener que a medida que avanzamos en nuestra formación, la composición de las cátedras estaría acercándose a la paridad de género.

En base a estos hallazgos, nos proponemos seguir avanzando con la investigación y analizar qué sucede en las Licenciaturas de Ciencia Política en otras Universidades Nacionales, teniendo en cuenta la institución como variable y qué relación se puede establecer entre ésta y el sesgo de género que atraviesa la currícula. Esto nos permitiría comprender si se trata de una problemática compartida o bien si las universidades nacionales, algunas de ellas más jóvenes desde su creación, han logrado incorporar nuevas autoras y a la perspectiva de género como una temática transversal en la formación de sus alumnos. Teniendo en cuenta esto, se puede analizar si la longevidad de la carrera influye en un mejor rendimiento en torno a la incorporación de una perspectiva de género. De esto se pueden



desprender otras comparaciones posibles con distintas áreas de estudio, ya sea ciencias naturales, médicas u otras disciplinas. De igual manera se puede hacer un análisis comparado con universidades de otros países para explorar cómo incide además el contexto sociopolítico en las carreras de Ciencia Política, teniendo en cuenta elementos como la participación política de las mujeres, y la influencia de movimientos sociales.

Siguiendo esta línea de investigación, podría resultar relevante realizar una comparación de las currículas actuales con las de años previos, analizando si hubo un impacto de las consignas de movimientos feministas como el “Ni Una Menos”, surgido en Argentina en 2015.

Para concluir, hay varias dimensiones que ameritan ser estudiadas e incorporadas en futuras investigaciones, ya que impactan en nuestras trayectorias académicas. Guiadas por la pregunta ¿cómo nos formamos? pudimos dar cuenta la composición según géneros y jerarquías del cuerpo docente de cada asignatura y, por otro, el contenido de las currículas de la carrera de Ciencia Política (FSOC, UBA). Sin embargo, durante nuestro estudio, dimos cuenta que estos problemas son transversales al tiempo y el lugar, por eso, en nuestros siguientes pasos aspiramos a ampliar la agenda de investigación con colegas que trabajen sobre el mismo tema en otras latitudes.

Referencias bibliográficas:

Ahedo Gurrutxaga, I., Álvarez Muguruza, I. & Ormazabal, A. (2024). Why Does Gender Really Matter in Political Science Learning Processes?. *Journal of Political Science Education*, 1–23. <https://doi.org/10.1080/15512169.2024.2320297>

Alonso, A. & Lombardo, E. (2016). Ending ghettoization? Mainstreaming gender in Spanish political science education. *European Political Science*, 15(3), 292–302.

American Political Science Association (2001). The Status of Women in Political Science: Female Participation in the Professoriate and the Study of Women and Politics in the Discipline. *PS: Political Science & Politics*, 34 (2), 319-326.

Amurrio, M., Ormazabal, A. & Ahedo Gurrutxaga, I. (2022). Gender Inequalities in University Teaching Practice: An Innovative Project at the University of the Basque Country. *Journal of Higher Education Theory and Practice*, 22(10). doi:10.33423/jhetp.v22i10.5432

Atchison, A. (2017). Where Are the Women? An Analysis of Gender Mainstreaming in Introductory Political Science Textbooks. *Journal of Political Science Education*. 13(2), 185–199. <http://dx.doi.org/10.1080/15512169.2017.1279549>

Bagilhole, B., & J. Goode (2001). The Contradiction of the Myth of Individual Merit, and the Reality of a Patriarchal Support System in Academic Careers: A Feminist Investigation. *European Journal of Women's Studies*, 8(2), 161–180.

Bates, S., Jenkins, L., & Pflaeger, Z. (2012). Women in the profession: The composition of UK political science departments by sex. *Politics*, 32(3), 139–152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2012.01444.x>



Bergmann, M. C., Nottage, S. Z., & Grego, B. (2022). La academia en jaque: una exploración de la incidencia femenina en el campo de las Relaciones Internacionales en Argentina. En *Memorias del XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia* (pp. 1834–1851). Universidad Nacional de Rosario.

Bouquet Corneto, A. (2011). Transversalización de la perspectiva de género en la educación superior. Problemas conceptuales y prácticos. *Perfiles educativos*, 33.

Cámpora, Erica (2021). “*Perspectiva de género en las carreras de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional Patagónica San Juan Bosco*”. Tesina de grado presentada en el Congreso Nacional de Rosario de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario

Cassese, E. C., & Bos, A. L. (2013). A hidden curriculum? Examining the gender content in introductory-level political science textbooks. *Politics & Gender*, 9 (2), 214–223. <https://doi.org/10.1017/S1743923X13000013>

Cassese, E. C., Bos, A. L. & Duncan, L. E. (2012). Integrating Gender into the Political Science Core Curriculum. *PS: Political Science & Politics*, 45(2), 238–243.

Cassese, E. C., Bos, A. L. & Schneider, M. C. (2014). Whose American Government? A Quantitative Analysis of Gender and Authorship in American Politics Texts. *Journal of Political Science Education*, 10(3), 253–272.

Del Castillo, O. & Corral, J. A. (2014). El profesorado frente a la discriminación de género: uso de la retroalimentación. *Cultura y Educación*, 23(4), 487–498. doi:10.1174/113564011798392415

Estébanez, M. E. (2007). Ciencia, tecnología y políticas sociales. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, XVIII (34), 13-63.

Fogelberg, P., Hearn, J., Husu, L. & Mankinen, T. (1999). Hard Work in the Academy. In P. Fogelberg, J. Hearn, L. Husu, & T. Mankinen (Eds.), *Hard Work in the Academy: Research in Intervention on Gender Equality in Higher Education*. Helsinki: Helsinki University Press, 11–19.

González Anadón, G., Verge Mestre, T., Pérez Sedeño, E., Ruiz Cantero, M. T., Sánchez de Madariaga, I., Bas Peña, E., Gensana Riera, M. À., & Benito Moré, E. (2018). *General framework for incorporating the gender perspective in higher education teaching*. AQU Catalunya.

Hirschy, A. & Wilson, M. (2002). The Sociology of the Classroom and Its Influence on Student Learning. *Peabody Journal of Education*, 77(3), 85–100. doi:10.1207/S15327930PJE7703_5

Kantola, J. (2008). Why Do All the Women Disappear? Gendering Processes in a Political Science Department. *Gender, Work & Organisation*, 15(2), 202–225.

Maffia, D. (2007) Epistemología Feminista: La Subversión Semiótica De Las Mujeres En La Ciencia. Universidad de Buenos Aires.



- Ministerio de Educación de la República Argentina (2011). Anuario de Estadísticas Universitarias Argentinas.
- Moss-Racusin, C., Dovidio, J., Brescoll, V., Graham, M. & Handelsman, J. (2012). Science Faculty's Subtle Gender Biases Favor Male Students. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 109(41), 16474–16479. doi:10.1073/pnas.1211286109
- Novkov, J. & Gosset, C. (2007). Estudio de libros de texto para la enseñanza de la introducción a la política estadounidense: ¿(cómo) nos ven? *PS: Political Science & Politics*, 40(2), 393–398.
- Olivo, C. (2012). Incorporar a las mujeres: género y libros de texto sobre gobierno y política estadounidenses. *Revista de Educación en Ciencias Políticas*, 8(2), 131–146.
- O'Neill, B. & Gidengil, E. (Eds.) (2006). *Gender and Social Capital*. London: Routledge.
- Topf, R. (2009), Preliminary Report on the PSA Survey of the Profession 2009, available at: http://www.psa.ac.uk/QuickLink.aspx?title=PSA%20Survey%20of%20the%20Profession%202009&fn=PSAPubs/PSA_Survey_of_the_Profession_2009.pdf&rtn=
- Vera-Balanza, M. T. & Ruiz-Muñoz, M. J. (2022). Implementación de perspectivas de género en los estudios de comunicación social. *Cadernos de Pesquisa*, 52, e07992. doi:10.1590/198053147992.
- Verardo, F. (2018). ¿Dónde están las mujeres?: el techo de cristal y la carrera docente universitaria. *Revista De Investigación Interdisciplinaria En Métodos Experimentales*, 1(7), 71-96.
- Verge Mestre, T. & Alonso Álvarez, A. (2019). La ceguera al género en el currículum de la ciencia política y su impacto en el alumnado. *Revista Internacional De Sociología*, 77(3), e135.
- Wallace, S. L., & Allen, M. D. (2008). Estudio de la representación afroamericana en libros de texto introductorios sobre gobierno y política estadounidenses: un informe del Comité Permanente de la APSA sobre el estatus de los negros en la profesión. *PS: Political Science & Politics*, 41(1), 153–160.
- Zugaza, U., Del Hoyo, I., Ureta, M., Ahedo, I. & Amurrio, M. (2020). La inclusión de la perspectiva de género en la docencia de la Universidad del País Vasco: diagnóstico y propuestas. *Revista de Estudios Empresariales, Segunda época*, 2, 25–48. doi:10.17561/ree.v2019n2.2



Participación institucional de las mujeres rurales en el sur de Santa Fe

Claudia Torres Zanotti

torreszanotti@yahoo.com.ar

Adhemar Pascuale

adhepas2014@gmail.com

Silvana Seta

sil.seta@gmail.com

Facultad de Ciencias Agrarias-UNR

Resumen

El tema de género, es un tema de debate, en el cual las problematizaciones adquieren diferentes relevancias, relacionadas dichas relevancias al accionar referido al tema en las valoraciones que se hace del mismo por acción y/o omisión.

En este trabajo presentamos Los avances del análisis entre institucionalidad – participación y estas cuestiones en sus dimensiones, repercuten en la democratización que reflejan las instituciones respecto al tema

Además de bases de datos y censos, realizamos entrevistas semiestructuradas a integrantes de instituciones que emergen del agro en diferentes tiempos o bien cuyo accionar es hacia el agro. Partiendo de considerar que los actores agrarios difieren de los industriales, y que también se relacionan entre si dada la complejidad de los ámbitos de producción y las posibilidades de inserciones laborales.

Nos situamos en el sur de la provincia de Santa Fe, un territorio que nos remite a la historia y al presente respecto a la presencia de las mujeres en las producciones agropecuarias, así como en aquellas profesionales que trabajan en el medio agrario.

Resaltamos la relación entre posibilidades de participación e instituciones, aunque esto no sea per se un desencadenante de democratización para las mujeres, ya que a priori las instituciones se constituyen democráticamente.

Palabras claves: mujeres rurales; participación, democratización, genero

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre democracia organizado por la facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario 4 de noviembre al 7 de noviembre de 2024

Introducción

Cuando nos referimos a participación e institucionalidad a través de la problematización del tema género, nos encontramos con tensiones entre la institucionalidad y las prácticas sociales entre las cuestiones macro-micro sociales: La delimitación macro-micro social de los temas remite a cuestiones socio-territoriales y de conceptualizaciones. Entre esas conceptualizaciones, la organización familiar tiene un paso concreto y simbólico en la región, que se traslada a la institucionalidad, aunque no linealmente.



Partimos de considerar que no hay linealidad entre las configuraciones conceptuales de familia y la institucionalidad en el agro, aunque se reflejen mutuamente e incidan en las identificaciones respecto a las posiciones en la estructura social.

Sin embargo a priori es preciso señalar que las institucionalidades respecto a valores y representaciones están regidas por los estereotipos de lo femenino y masculino, y es en este sentido podemos decir que el estereotipo femenino queda relegado en la esfera pública, respecto al acceso a medios de producción y representaciones sociales de lo productivo. La institucionalidad alberga el trasfondo de la problematización del tema de género respecto al acceso a medios de producción como tierra y capital así como representaciones sociales. Es decir cuando es un tema que atraviesa a la estructura social es visualizado en la institucionalidad y diferenciación social.

Tampoco la participación institucional representa linealidad con relación a la democratización. No toda institución se rige por parámetros democráticos ni se entiende una relación entre democratización y participación.

Es decir analizar la problematización de género y la contextualización en el agro es solamente un aspecto del tema. La institucionalidad es parte constitutiva del tema, aunque hay diferentes tipos de instituciones y tiempos sociales en que se originan las mismas.

Si se parte de la situación histórica, la situación relegada del estereotipo femenino conlleva al lugar social de las mujeres en la esfera pública y como trasciende, de modo que no es de asombrar que las mismas tenga escasa participación y se evidencie el techo de cristal ante situaciones y lugares en que se expresa el poder ya sea económico, simbólico, cultural y social. Se menciona la esfera pública porque es la manera en que los actores sociales trascienden desde las prácticas individuales pero reproducen las condiciones sociales de las institucionalidades: familia y la formalización de instituciones agrarias.

Metodología

Se emplearon bases de datos primarios y secundarios, censos y se realizaron entrevistas semiestructuradas a integrantes de instituciones agrarias y comunas todas sitas en el sur de la provincia de Santa Fe. La metodología empleada es la de estudio de caso.

Desarrollo

La institucionalidad que se genera desde la conflictividad agraria en la región pampeana difiere a otros países respecto al despliegue de capital en el agro. Las identificaciones con el trabajo, no se relacionan masivamente con asalariados, es con el acceso a la tierra y reivindicaciones de representación en que se nuclean trabajadores (con identidad en el trabajo aunque no necesariamente son asalariados) de la región.

Por otro lado la familia es una institución como actor social en sí mismo y en la consolidación de la estructura social, que conlleva valores e identificaciones para el reconocimiento del lugar social aceptado, encarnado en los chacareros de la región pampeana.

Diversos autores han realizado investigaciones al respecto, aunque en esta presentación no analizamos en sí a la familia como institución ni la participación de los integrantes en la vida pública. Entre diferentes autores que abordan o dan cuenta de la importancia de la producción familiar en la Región Pampeana podemos citar a: Archetti, E. P., & Stölen, K. (1974); Murmis, M. (1991); Lattuada, M. (1992); Sanz Cerbino, G. (2014); Gras C. (2012); Burgués, P. S., y Souto, A. S. (2008); Cloquell S. (2005); Obschatko, E. (2009); Albaladejo, C. (2013); Craviotti, C.: 2014; Gorenstein, S. y Ortiz, R. (2016); Tifni E. (2018); Trpin, V. (2020); García, L. (2021); González, F. y Manzanal, M. (2021); Carini G. (2022); Bageneta, J. y Carricart, P. (2021) algunos de ellos haciendo referencia a la provincia de Santa Fe. Esta institucionalidad que potencia las capacidades de producción también



expresa los estereotipos del trabajo femenino y masculino, como división de trabajo productivo y doméstico.

Esa institucionalidad ligada a las producciones, se encuentran las gremiales por ejemplo; UATRE (Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores); Sociedad Rural Argentina, etc y también cooperativas que ostentan una mayor presencia en reclamos donde siempre se encuentra la cuestión de la representación y la relación con representación de intereses económicos-sociales en los cuales no se mencionan históricamente la necesidad de participación de las mujeres. En el contexto de esas conflictividades y reclamos, no está presente la participación de las mujeres para puestos en consejos, gerencias y directorios. Ya que la normalización del lugar social es previa al conflicto y desde ese lugar hay una visualización que de otro modo es incierta o confrontado.

Resaltamos en esta presentación en voces de los/las entrevistadas las condiciones de participación cuando las mismas aparecen en normas institucionales referido a las posibilidades de participación de las mujeres.

Dentro de quienes han establecido antecedentes del tema de instituciones en la región pampeana, se encuentran análisis que remiten a la creación y accionar de las mismas ante diferentes momentos históricos (Lattuada M (1993); Leon C. y Rossi C (2006); Perez Trento: N.(2014); Barsky, O y Dávila, M (2020); Carini F. y Martinez J:(2022)

Según el Censo Nacional Agropecuario del año 2018 solamente el 20% se declaran productoras propietarias.

Hay datos que indican una menor participación de mujeres en puestos de gerencias y consejos directivos. Por otra parte las leyes de cupo avalan que no se posibilite la participación de las mujeres, o no se precisaría establecer cupos de participación si estas no encontraran obstáculos. Por otra parte si una asociación requiere que sean propietarios de tierra, ya podemos suponer que la participación es restringida aunque no explícitamente por el género.

Las normas explícitas e implícitas que se encuentran a la vez en las dinámicas institucionales están presentes en las cuestiones de género.

Reiteramos que aun en igualdad de condiciones la democratización en las instituciones suele llevarse al campo de las decisiones, pero las decisiones enfrentan diversos aspectos y niveles individuales y comunes como los económicos, políticos, sociales, culturales y simbólicos, no es reducir a una cuestión administrativa.

Por otra parte dentro de las instituciones, tenemos aquellas que se originan en el agro en representación de intereses, cooperativas, asociaciones gremiales, etc.; las que se generan desde el Estado para dirigir su accionar al agro como INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), y SENASA (Servicio Nacional de Sanidad). Las acciones en las últimas dos décadas en favor de la Agricultura familiar, en general hacen énfasis en el tema de género en sus diferentes dimensiones.

Respecto a las organizaciones agrarias que se crean en representación de intereses, estas van siendo marginadas a partir de los años noventa del siglo XX, en que por un lado se generan asociaciones que se refieren a producciones y no a productores/productoras y las organizaciones tradicionales van siendo desplazadas del escenario de interlocución con el Estado. Por otra parte, esto se relaciona a que la incursión de cultivos a partir de la revolución industrial atraviesa a toda la gama de unidades de producción especialmente en un reducido grupo de oleaginosas y cereales. Es decir, el interés por productos pone en segundo plano las posiciones en la estructura social a la cual se relacionaban las unidades de producción y las instituciones agrarias.

Al respecto Cerda J.M. y Salomón A.(2017) expresan:

“Existe ya un consenso en torno a que el tránsito de la década de 1990, en el contexto de la apertura y desregulación de la economía y la retracción estatal, provoca la complejización del campo



latinoamericano. La conjunción de innovaciones tecnológicas, modificaciones legislativas, la utilización más intensiva de los recursos naturales, la globalización de la economía y nuevos vínculos entre el Estado y el mercado, junto a reconfiguraciones de la estructura social, contribuyen al surgimiento de nuevos sujetos y relaciones sociales agrarias. Como consecuencia de la creciente diversidad y heterogeneidad que tiene lugar en la estructura económica y social de la actividad agropecuaria, se fragmentan y reestructuran los intereses sectoriales. A partir de la concurrencia de los procesos mencionados, y para responder a las expectativas de sus bases sociales, cabe esperar que las viejas asociaciones agrarias redefinan funciones y campos de acción. Pero no siempre puede verse una reacción defensiva exitosa frente a la pérdida de importancia estratégica de la actividad y a la merma del poder de sus elites en los centros políticos. En estos casos, se retroalimentan una mayor marginalidad política y una menor capacidad de convocatoria. Por otro lado, es probable que aparezcan en la escena pública nuevas asociaciones con objetivos más específicos —a las antiguas el papel de interlocutores ante el Estado— y que nazcan nuevas alianzas y antagonismos tejidos en torno a la distribución del excedente agropecuario. Estas tendencias, como veremos en los trabajos de este libro, revitalizaron el imperativo de dilucidar las claves explicativas del asociacionismo en espacios históricamente definidos. En otras palabras, resulta imprescindible el conocimiento del contexto económico, político y social para explicar el panorama asociativo y sus clivajes en procesos dinámicos”

No obstante, en los años noventa se registra el movimiento Mujeres en Lucha antecedente que visibiliza un accionar organizado de mujeres en el agro, visibilización que no había estado presente aunque participaran activamente en luchas agrarias, además no integraban consejos y puestos jerárquicos en las instituciones. (Ringuelet, R., y Valerio, M. (2008); Giarraca N.:2001; Felitti K. (1999)

Si bien se incorporan a las instituciones como Federación Agraria Argentina, sus reclamos no se expresan en el sentido de participación y reconocimiento de igualdades respecto a la problemática de género, en las diferentes dimensiones del tema.

Ya en el siglo XXI se avanza en los reclamos que conlleva el tema y se crean diferentes organizaciones civiles como Asociación Mujeres Rurales Argentinas Federal (AMRAF), Mujeres Rurales y Mujeres Rurales Argentinas, que buscan desde diferentes posiciones incrementar la participación de las mujeres en las instituciones.

Hay un espectro relacionado al agro en una institucionalidad solapada entre Estado y organizaciones civiles que se encuentra en los programas de desarrollo agropecuario que se incrementan en los años noventa en que, en las zonas norte, noroeste se incorporan mujeres a los mismos, aunque los programas no tuvieran como prioridad a las mujeres en sus problemáticas.

Las instituciones y programas a los que se integran presentan el tema de las mujeres en la participación institucional y recién en el siglo XXI se encuentran organizaciones de mujeres y redes de mujeres relacionadas a través de instituciones como INTA como es la red TRAMA (Biaggi, C., Canevari, C. y Tasso, A (2007).

La incorporación de mujeres a los consejos de cooperativas y de las organizaciones tradicionales del agro, ya sea Federación Agraria Argentina, Sociedad Rural, CONINAGRO u otras, se ve como excepcional, lo frecuente y las regularidades es que sean hombres quienes ocupan cargos en los consejos y presidencias de las instituciones.

La ley de cupos en Argentina (D’Andrea, J. A. 2017) si bien data de la década de los noventa, su implementación recién es visualizada en las dos últimas décadas, y es interesante señalar que si se requiere la misma es porque no estaba posibilitada la participación, aunque los impedimentos no fueran explícitos y fueran simbólicos.



En las instituciones netamente emergente y con representación del agro en las identidades de las unidades de producción y las posiciones en la estructura de producción y social, ya en los ochentas presentan segmentaciones (Lattuada M.:1992), pero aun el tema no estaba presente ni en las propuestas del Estado, y en escasos lugares asignados a lo femenino al interior de las instituciones.

En el análisis realizado por Lattuada M y Nogueira M.E, (2011) se destaca que:

Si bien de acuerdo a lo desarrollado hasta aquí parecería que el análisis de la administración puertas adentro del Estado sería suficiente para dar cuenta del tipo de capacidades involucradas, no lo es, pues, cuando pensamos en capacidad estamos atendiendo a formas de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas o de agenda. De este modo, no solo habrá que dar cuenta de los marcos administrativos –las reglas del juego si pensamos en North – sino también –y como advertía Palermo (2001) –, de las organizaciones y sus acciones, o más bien cómo se mueven los jugadores en determinados juegos –que aquí son contextos–. Esta interpretación tiene como base trascender la consideración del Estado a partir de su aparato burocrático y establecer más claramente aquello que Durkheim (2008) tomaba con la metáfora del “cerebro social”. Con relación a esto, no está de más recordar aquí que el Estado no sólo debe considerarse como aparato, sino también y fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales formalizadas en un sistema legal (O’Donnell, 1993). En este sentido, y retomando el concepto de capacidades estatales, la lógica es similar respecto de las dos dimensiones a tener en cuenta: la institucional /administrativa – el aparato – y la política –las relaciones sociales– (Repetto, 2004), vistas éstas en forma relacional y recíproca y constituyéndose en dimensiones fundamentales para el análisis. La capacidad política se identificará, en primer lugar, con la recepción de las demandas de la sociedad por parte de los gobernantes. Esto pone la cuestión en el inicio del ciclo de la política pública, más precisamente en la construcción de la agenda pública. Aquí, será central el modo de problematizar los asuntos y hacer que estos ingresen en la agenda de gobierno.

Es decir destacamos este párrafo ya que el tema género y diversidades se instala como tema de agenda a través de instituciones y movimientos que reclaman el tema y se relaciona a las capacidades estatales de dar respuesta a los temas de agenda. Es decir ya no se trata solamente de la trama delimitada como interna al Estado, es además la vinculación e interlocución con diferentes actores sociales

Con las entrevistas realizadas en diferentes instituciones (estatales, cooperativas e instituciones civiles y privadas) se pone en primera voz, la participación en distintos puestos a los que acceden hombres y cómo es posible pensar la relación democratización—participación en su complejidad.

Realizamos entrevistas a mujeres que se encuentran en diferentes instituciones. Estas son instituciones estatales, cooperativas e instituciones civiles. También accedimos a informantes calificados en las cuestiones locales a través de comuna y participación de las mujeres, ya que en principio es en la ley de cupo y la participación política en puestos políticos donde es visualizada la ley de cupos.

INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria)

Nuestras entrevistas se acotaron a la Estación Experimental de Oliveros, entrevistando mujeres profesionales y administrativas. Hay puestos en que no se encuentran mujeres como los destinados al personal de apoyo en las actividades de campo.

Difieren en sus historias de vida y trayectorias laborales, sin embargo coinciden en que deben compatibilizar las actividades laborales con las posibilidades del trabajo doméstico el cual se ve incrementado cuando tienen hijos y adultos mayores que requieren cuidados. Acceden a puestos de



coordinadoras, direcciones de proyectos, aunque difieren generacionalmente en como analizan el tema.

Hay una dinámica institucional que va más allá de las posibilidades, como por ejemplo en las actividades de campo.

En algunos casos expresan haber sentido situaciones incómodas o naturalizadas en la institución.

El tema se trata institucionalmente a partir de la ley Micaela.

Cabe mencionar que desde su creación el INTA ha tenido solamente una presidenta mujer.

Las normas institucionales pueden cambiar, pero no es tan sencillo respecto a la dinámica institucional y se relaciona a vínculos complejos en donde a la vez los actores sociales cambian algunas situaciones y preservan otras en esa dinámica en que se visualizan los temas institucionales y entre lo que se considera el adentro y el afuera (márgenes) de la instituciones. Un ejemplo se puede pensar en las capacitaciones de ley Micaela en que en que hay quienes consideran adecuado que sea tema obligatorio de la institución y otrxs lo ven como un tema que debe ser capacitadxs aquellxs que así lo requieran.

Hay que recordar, a su vez situado históricamente, que las iniciativas de hogar rural por parte de la institución dio cabida institucional a las mujeres en la participación, aunque con interrogantes respecto al lugar social, pero también hay que reconocer que mientras pudieron participar impulsaron actividades, e iniciativas, de modo que se sentían artífices de esa participación y actividades, aunque desde un hoy pudiéramos hacer diferentes críticas.

En la actualidad existen redes de mujeres en la institución así como trabajos con mujeres en la ruralidad.

FECOFE (Federación de Cooperativas Federadas)

En este caso se realizaron entrevistas a una cooperativa que se identifica por generaciones de jóvenes y que a su vez tienen asociadas cooperativas de diversas finalidades. Son activos y críticos respecto al tema. Realizaron un diagnóstico, con preguntas acerca del tema que enviaron a las cooperativas asociadas, por inquietudes con relación al tema género y en especial en la participación de las mujeres. Fue muy revelador e interesante notar la disparidad de situaciones. Desde cooperativas que requieren ser propietarios de tierra para poder ser asociado, una condición que pocas veces pueden acceder las mujeres por si mismas o identificarse como productoras.

Establecen a partir de ese diagnóstico acciones en diferente sentido y según los territorios en que se encuentra el accionar de las cooperativas asociadas, capacitaciones, ley Micaela, tratar el tema y facilitar la participación de las mujeres en consejos directivos de las cooperativas. Algunas veces no hay normas explícitas que impidan la participación, son prácticas cotidianas que ponen en tensión los capitales culturales, simbólicos y sociales respecto a por ejemplo, horarios de reuniones, aceptación social, que implica ser mujer productora o dirigente que se tensionan respecto al ámbito doméstico que se pone en valoraciones sociales atravesado por el tiempo de trabajo en las esferas domésticas y laborales. Propician el tema en diferentes dimensiones, aunque reconocen que no es sencillo cuando hay naturalizaciones en lo cotidiano.

SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Animal)

Tienen una comisión organizada para el tema y lo trabajan en la institución. Quizás una diferencia con otras instituciones radica en que es el gremio el que impulsa el tema, de modo que se incorpora tanto el tema de capacitación en el tema género, como la incorporación de diversidades, además del tema de cupos. Tienen presencia territorial a nivel nacional y tratan de trabajar según las localidades en la especificidad de tramas sociales que presenta la institución ya sea per se así como con otras institucionales locales. Las situaciones se presentan de diferentes formas según regiones, pero tratan de dar transversalidad y debatir al tema, a pesar de las dificultades que presenta el mismo. Reconocen las



dificultades de tratar el tema al interior de la institución respecto al tema género y más aún con relación a las diversidades que han ingresado como trabajadorxs.

Comunas

Las comunas del sur de Santa Fe, son aquellos distritos de menos de 3000 habitantes y, se constituyen como un espacio interesante a analizar ya que se presentan distintas situaciones y no siempre cuentan con especialistas en el tema y muchas veces queda en las iniciativas de las comunas. Algunas comunas cuentan con trabajadores sociales o personal que por motus propio priorizan la temática. Se encuentran situaciones diversas y disímiles comunas que están presididas por mujeres o empleadxs que valoran el tema y otrxs que no ponen énfasis en el mismo. Para estas localidades las cuestiones administrativas y asignaciones presupuestarias al tema en específico se ven dificultadas y/o pasan a segundo plano respecto a otras prioridades que deben resolver en las prácticas cotidianas.

Desarrollo

En las instituciones netamente emergente y con representación del agro en las identidades de las unidades de producción y las posiciones en la estructura de producción y social, ya en los ochentas presentan segmentaciones (Lattuada M.:1992), pero aun el tema no estaba presente ni en las propuestas del Estado, y en escasos lugares asignados a lo femenino al interior de las instituciones.

En el análisis realizado por Lattuada M y Nogueira M.E, (2011) se destaca que

Si bien de acuerdo a lo desarrollado hasta aquí parecería que el análisis de la administración puertas adentro del Estado sería suficiente para dar cuenta del tipo de capacidades involucradas, no lo es, pues, cuando pensamos en capacidad estamos atendiendo a formas de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas o de agenda. De este modo, no solo habrá que dar cuenta de los marcos administrativos –las reglas del juego si pensamos en North – sino también –y como advertía Palermo (2001) –, de las organizaciones y sus acciones, o más bien cómo se mueven los jugadores en determinados juegos –que aquí son contextos–. Esta interpretación tiene como base trascender la consideración del Estado a partir de su aparato burocrático y establecer más claramente aquello que Durkheim (2008) tomaba con la metáfora del “cerebro social”. Con relación a esto, no está de más recordar aquí que el Estado no sólo debe considerarse como aparato, sino también y fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales formalizadas en un sistema legal (O’Donnell, 1993). En este sentido, y retomando el concepto de capacidades estatales, la lógica es similar respecto de las dos dimensiones a tener en cuenta: la institucional /administrativa – el aparato – y la política –las relaciones sociales– (Repetto, 2004), vistas éstas en forma relacional y recíproca y constituyéndose en dimensiones fundamentales para el análisis. La capacidad política se identificará, en primer lugar, con la recepción de las demandas de la sociedad por parte de los gobernantes. Esto pone la cuestión en el inicio del ciclo de la política pública, más precisamente en la construcción de la agenda pública. Aquí, será central el modo de problematizar los asuntos y hacer que estos ingresen en la agenda de gobierno.

Es decir destacamos este párrafo ya que el tema género y diversidades se instala como tema de agenda a través de instituciones y movimientos que reclaman el tema y se relaciona a las capacidades estatales de dar respuesta a los temas de agenda. Es decir ya no se trata solamente de la trama delimitada como interna al Estado, es además la vinculación e interlocución con diferentes actores sociales.

Comentarios finales

En lo analizado hasta el momento es posible notar que



En la implementación es a través de la estructura legal como derechos y se trabaja en las instituciones, sean estas estatales o privadas. Dentro de las privadas se destacan aquellas como cooperativas, asociaciones, y organizaciones no gubernamentales.

El acceso de las mujeres, y diversidades per se no garantiza una mayor democratización, ya que las brechas como las económicas datan históricamente en acceso a créditos para la producción para quienes quieren iniciar la producción, y/o acceso a tierras. Aunque se hayan titularizado tierras, esto último responde a regularizar situaciones de hecho.

La dimensión simbólica en este sentido actúa de forma ambivalente por un lado en que pueden acceder y por otro lado en las tensiones respecto a los estereotipos femeninos y masculinos entre la esfera doméstica y las laborales que en gran parte sigue siendo una cuestión de historias individuales. En este mismo sentido parece como que las mujeres deben demostrar las capacidades y en los hombres esto no parece estar tan presente. Por otra parte en las instituciones el adentro o afuera de las mismas esta mediada por los territorios y las formas de validación social de los mismos.

La interseccionalidad está presente, según las condiciones pre existentes en miradas sociales de capacidades, de trayectorias, de liderazgos y desde la reproducción de las condiciones sociales respecto a lo que se espera de quienes desempeñan ciertos puestos en las instituciones.

Las concepciones de Estado, lo legitimado por el mismo y la relación de interlocución con instituciones presenta dimensiones complejas, Una verticalidad que se relaciona al poder del Estado, pero que se vivencia e implementa de diferentes formas en las instituciones como los derechos y leyes. Esa asociación con la verticalidad es lo que se instala como forma de poder legitimado y las dispares formas de participación en las instituciones aunque en todas se tensionan los mandatos institucionales/ laborales/domésticos.

Las experiencias de participación están atravesadas por las nociones de orden y organización, aunque hay experiencias alentadoras como los presupuestos participativos, las poblaciones ven diferentes prioridades y las nociones de comunidad se ven fragmentadas en los territorios, más aun donde se encuentran brechas históricas respecto al ejercicio de los derechos.

Al respecto es interesante recordar los planteos de P. Bourdieu en las diferencias entre lo público y lo oficial cuando lo simbólico está en el fondo de toda trama social y discursiva. (Bourdieu, P(2015).

Foucault M. por otra parte nos plantea la tecnología del panóptico, como una tecnología de procesos que se instala en la practicas cotidianas y si esto es así se vivencia en lo cotidiano ya sea en el alejamiento y/o cercanías desde los mandatos, del lugar laboral, del lugar domésticos, del lugar público.

Es importante remarcar que las mujeres que logran participar en las instituciones desde la consolidación de la formalidad de las mismas, como consejos directivos, gerencias, coordinaciones, direcciones, etc.; tienen una visibilidad laboral desde la trayectoria laboral, que no se han encontrado como mujeres esposas de productoras, hijas de productores en estos puestos a menos que se identifiquen como productoras.

La participación es mayor en programas que se encuentran entre instituciones públicas y privadas como programas de desarrollo, micro emprendimientos, o lo mencionado históricamente como hogar rural que coordinaba INTA y que impulsaban a las mujeres en el ámbito doméstico a través de capacitaciones.

La institucionalidad es una forma diferenciada de la estructura social y se vuelven interlocutores ante el Estado y desde el Estado.

La participación como derecho y representación social, esta mediada por el capital simbólico que se recorre en las prácticas cotidianas, que validan e identifican. Los capitales, económicos, políticos,



culturales y simbólicos son parte de la trama social que se encuentra en el adentro y afuera de las instituciones.

Quedan aún instituciones por analizar, los cuales son ya de la década de los noventa donde la normatividad responde y media la representación casi en un mismo nivel ante el Estado y el mercado.

Es difícil encontrar regularidades entre instituciones de origen agropecuario o destinadas al mismo, entre la tensión que se produce a partir de valores familiares/institucionales, que indiquen que hay una correspondencia o predominio de valores entre quienes llegan apuestos directivos, consejos, gerencias. Aunque en la región indudablemente hay instituciones que se asocian históricamente a los valores de los integrantes de las mismas, como durante todo el siglo XX fue entre Federación Agraria Argentina y Sociedad Rural como extremo de la diáspora institucional que incide en el agro.

En todo los casos queda abierta la pregunta respecto a las condiciones de igualdad a acceso a recursos de producción, que se refleja en la institucionalidad y las relaciones sociales que se reproducen desde los estereotipos de lo femenino y lo masculino y que tipo de democratización es visualizada desde los mismos.

A modo de reflexión final se marca una diferencia entre las instituciones tradicionales creadas antes de los años 90 y a posteriori, respecto a la participación de las mujeres que se señalan como cambios que se fueron sucediendo por las luchas de las mujeres por participar en consejos y cargos directivos. En ese contexto se generan tensiones entre la vida institucional y las trayectorias laborales de las mujeres atravesadas por improntas institucionales.

Bibliografía

Albaladejo, C. (2013). Dinámica de la inserción territorial de la agricultura pampeana y emergencia del agribusiness. *El agro como negocio: Producción, Sociedad y Territorios en la Globalización*, np. Agricultoras y ganaderas socialmente desfavorecidas, principiantes, con recursos limitados y

mujeres. (2024) disponible en Servicio de Estudios Económicos. Departamento de Agricultura de EEUU. <https://www.ers.usda.gov/topics/farm-economy/socially-disadvantaged-beginning-limited-resource-and-female-farmers-and-ranchers/>

Archetti, E. P., & Stölen, K. (1974). Tipos de economía, obstáculos al desarrollo capitalista y orientaciones generales de los colonos del norte de Santa Fe. *Desarrollo Económico*, 151-179.

Barsky, O., & Dávila, M. (2020). Conflicto agrario de 2008. Diccionario del agro argentino. Buenos Aires: Teseopress. Available at <https://www.teseopress.com/diccionarioagro/chapter/conflictoagrario-de-2008>.

Biaggi, C., & Knopoff, M. (2021). Las mujeres rurales en Argentina. Análisis de datos censales. OSF Preprints.

Biaggi, C. (2007). Mujeres que trabajan la tierra, un estudio sobre las mujeres rurales en Argentina / Cristina Biaggi; Cecilia Canevari; Alberto Tasso - 1a ed. - Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, 2006. 140 p.; 23x16 cm. (Estudios e investigaciones; 11)

Biaggi, C., Canevari, C., & Tasso, A. (2007). Mujeres que trabajan la tierra. *Un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina, Argentina, Serie estudio e investigaciones*, 11.

BID (2023) Blog de igualdad. Search Results for: desigualdades en el medio rural

La nueva normalidad rural. October 14, 2020 Por María Caridad Araujo

Bourdieu P: (2015). Sobre el Estado. Cursos en el College de France (1989-1992). Editorial Anagrama. Argentina.



Cerda J.M y Salomón, A. (2017). Experiencias asociativas y representaciones agrarias en un agro en transformación. *Buenos Aires: Ciccus*.

D'Andrea, J. A. (2017). Ni piropos ni flores: Queremos la ley. Los debates parlamentarios en torno a la Ley de Cupo Femenino en la Argentina (1990-1991). In *XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Lattuada, M. (1993). Corporaciones y política agraria. *Agricultura y sociedad*, (68-69), 159-193.

Lattuada, M. (1992). Notas sobre corporaciones agropecuarias y Estado. Tendencias históricas y cursos de acción posibles en la experiencia democrática contemporánea. *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral*, 1(2), 123-148.

León, C. A., & Rossi, C. A. (2006). Aportes para la historia de las instituciones agrarias de Argentina (II). El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras. Su influencia en la región pampeana (1940-1980). *Realidad Económica*, 198.

Muro, M. M. (2022). Liderazgo gremial y género en el campo argentino: historia de vida de la primera coordinadora nacional de las Mujeres Federadas Argentinas. *Pampa (Santa Fe)*, (25), 17-19.

Bidaseca, K., & Mariotti, D. (2001). Viejos e nuevos actores en la protesta rural en la Argentina: una reflexión desde la cuestión de género. *Sociologías*, 148-189.

Bidaseca, K., Aragão Guimarães Costa, M., Brighenti, M., & Ruggero, S. (2020). Diagnóstico de la situación de las mujeres rurales y urbanas, y disidencias en el contexto de COVID-19. *Pensar la Pandemia. Observatorio Social del Coronavirus*.

Carini, G., & Martínez, J. (2023). “Una visión más amplia”: cooperativismo y mujeres, una lectura desde la experiencia de Santa Fe. *Zona Franca*, (31), 198-216.

CEPAL (2022). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Cepal.

Documento actualizado, 22 de marzo de 2023. [https:// doc.ipdrs.org/3EwLYQb](https://doc.ipdrs.org/3EwLYQb)

Cloquell, S. (2005). La articulación de la región pampeana santafecina a la agricultura mundial y su efecto sobre la estructura social agraria en un área de pequeña producción. *X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.

Craviotti, C. (2014). “Agricultura familiar - agronegocios: disputas, interrelaciones y proyectos”. *Territorios* (30) s.d. ISSN 0123-8418. Bogotá: Universidad del Rosario

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en 2030: aplicación del eje sobre sistemas de información de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (LC/CRM.15/4), Santiago, 2022.

De Arce. A. (2016). Mujeres, familia y trabajo. Chacra, caña y algodón en la Argentina (1930-1960). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.



- De Arce A. (2021). Desigualdades instituidas, género y ruralidades en la argentina (S.XX-XXI). Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
- De Arce, A. Asociación de Mujeres Rurales Argentinas Federal (AMRAF).
- Dougnac, M. (2007). La agricultura familiar en la región pampeana, hacia un intento de definición del sujeto social.
- Ferro, S. L. (2013). Género y Propiedad Rural en la Argentina.
- Figueroa S. (2024) Visión de campo: Ruralidad en el documental latinoamericano reciente. *Revista de investigaciones latinoamericanas*. Publicado en línea 2024:1-15. doi:10.1017/lar.2023.66
- Felitti, K. (1999). Hacia una historia del Movimiento Mujeres en Lucha. *Razón y Revolución*, (5).
- Giarraca, N. (2001). El Movimiento de Mujeres Agropecuarias en Lucha: protesta agraria y género durante el último lustro en Argentina. *Una nueva ruralidad en América Latina*, 129-151.
- González, F., & Manzanal, M. A. (2021). Desigualdad, territorio y agricultura familiar: Discusiones teórico-metodológicas.
- Jemimah Njuki ; Hale Ann Tufan Vivian Polar ; Hugo Campos Monifa Morgan-Bell(2024) Gender, Power and Politics in Agriculture Revisiting theory and practice ISBN 978-3-031-60985-5 ISBN 978-3-031-60986-2 (eBook) <https://doi.org/10.1007/978-3-031-60986-2>
- Mercado Mott, M. (2020). La participación de las mujeres en el (Nuevo) sindicalismo rural en Argentina: caracterización y desafíos.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2022). Informe de Auditoría. Evaluación de control interno. Dirección Nacional de Registro Nacional de Tierras Rurales. Informe UAI-MJyDH N° 21/2022. <https://doc.ipdrs.org/3s7wmzJ>
- Mara, M.C, (2015). Gênero, Desenvolvimento e Território: novas semânticas e antigas práticas / Organizado por Cynthia Mara Miranda; Denyse Côté; Milena Fernandes Barroso; Marcos André Ferreira Estácio. Manaus: Editora Valer, UEA Edições, 2015
- Informe Mujeres. Acceso a la tierra y territorio en Sudamérica (2023) / Ruth Bautista Durán; Oscar Bazoberry Chali; Melisa Hinojosa Pérez – La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica, 2023
- Lamas M.(2002) Cuerpo: diferencia sexual y género, México, Taurus, 2002.
- Lopez Castro N. ;(2016). Trayectorias de la producción familiar en las últimas décadas: una exploración de las transformaciones sociales agrarias en los márgenes de la región pampeana argentina. Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía, vol. 25, núm. 1, pp. 25-44, Universidad Nacional de Colombia.
- Murmis, M. (1991). “Tipología de pequeños productores en América Latina”. En”. *Ruralia* 2: (pp.29-56). Buenos Aires. FLACSO.
- Muzlera, J. (2010). Mujeres y hombres en el mundo agrario del sur santafecino. Desigualdades y dinámicas sociales en comunidades agrícolas a comienzos del siglo XXI. *Mundo Agrario*, 10(20). <https://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/v10n20a04>
- Obschatko, E. (2009). Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002. Buenos Aires: MAGyP-IICA.
- Pérez Trento, N. (2014). Transformaciones en la estructura social agraria pampeana y organizaciones rurales. El caso de la Federación Agraria Argentina (1990-2008). In XI Congreso Argentino de Antropología Social.
- Política, afectos e identidades en América Latina / Anna Hickey-Moody ... [et al.]; coordinación general de Luciana Anapio; Claudia Hammerschmidt. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires:



- CLACSO; Guadalajara: CALAS; San Martín: UNSAM; Jena: Universität Jena; Alemania: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2022.
- Pascuale A.; Seta S.; Dure L. (2022) Inserción laboral de las ingenieras agrónomas en la región Rosario. XX Jornadas Nacionales de Extensión Rural y XII del MERCOSUR, Libro de trabajos completos ISSN 1515-2553, pag 409.
- Ringuelet, R., & Valerio, M. D. C. (2008). Comunidad, género y posición de clase en el origen del movimiento de mujeres en lucha. *Papeles de trabajo-Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural*, (16), 0-0.
- Shmite, S. M. (2009). Las mujeres rurales y su participación en los escenarios productivos actuales. *La aljaba*, 13, 0-0.
- Tifni, E. (2018) Memorias chacareras sobre el peronismo histórico en el sur de la provincia de Santa Fe Mundo Agrario, vol. 19, núm. 41, 2018
- Torres Zanotti, C., Pascuale, A., Seta, S., Gonnella, M., & Lázzari, J. (2022). Mujeres rurales en la región pampeana: problemática y lucha que trasciende el género.
- Trpin, V. (2020). Mujeres rurales y sindicalismo en el norte de la Patagonia, Argentina. *Asalariadas rurales en América Latina*, 108.
- Vigoya M. V. (2016) [La](https://doi.org/10.1016/j.sbs.2016.03.001) interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate feminista*, vol 52. Pag 1-17. Disponible en <http://www.sciencedirect.com/science/journal/14344610>
- Zerbini, C. I. (2022). Enfoque de género en el derecho sucesorio: Control de convencionalidad de cláusulas testamentarias.

Es UATRE el único gremio que se genera desde la conflictividad del agro pero como señalara Lattuada M, esta conflictividad se ve relativizada desde el estatuto del peón que da derechos a los y las trabajadores.

Las Ligas agrarias, ámbito en que las mujeres asalariadas tenían más participación, ven disminuido su accionar desde los años setenta y no se vuelven a constituir ya que la base social del agro para fines de los años ochenta era otra ya consolidada la revolución verde

Es así que las organizaciones agrarias como instituciones se relaciona a diferentes unidades de producción y especialmente desde los años 90 del siglo XX a modalidades de producción ligadas a las tecnologías.

Recordar estas formas de institucionalidad, representa el acceso que logran las mujeres en la dirección y puestos de gestión.

Otra institucionalidad se relaciona desde aquellas instituciones estatales que dirigen su accionar al agro. Considerando que tomamos instituciones que solamente se refieren al agro y a las producciones.

Otra institucionalidad es aquella que se encuentra en las dinámicas sociales como escuelas, clubes, cooperadoras, hospitales, iglesias casi como continuidad de actividades de cuidado.



Situación de las mujeres en fuerzas de seguridad de Mendoza.

Abog. Paula Vetrugno

IUSP Mendoza

pauvetru@gmail.com

Mesa: Diseño de Políticas Públicas para el abordaje de las violencias de género en las instituciones de Seguridad y Justicia. Estrategias de resistencia y reconfiguración de los dispositivos en contexto de retroceso estatal.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN: Ingreso histórico de las mujeres en las fuerzas de seguridad. Inicio: Policía de Mendoza y en el Servicio Penitenciario. INGRESO A LAS FUERZAS. Algunos antecedentes. 2. Policías en la universidad: Ingreso en el IUSP: ley no escrita de ingreso sólo en un 30% y falta de policías mujeres que se inscriban en la Licenciatura en Seguridad Pública. Permanencia en ambas instituciones: techo de cristal y piso pegajoso. 3. CONCLUSIONES FINALES: Mando y ejercicio del PODER por parte de ellas: ¿Liderazgo femenino? Manual del Policía. ¿Función del IUSP en la flexibilización? OBSERVATORIO DE PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA SEGURIDAD: silencio tácito.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

1. INTRODUCCIÓN:

- **Ingreso histórico de las mujeres en las fuerzas de seguridad. Inicio: Policía de Mendoza y en el Servicio Penitenciario**

- Análisis de la condición femenina en la profesión policial: irrupción de la mujer en esta profesión pensada e ideada para hombres

Si bien no es nueva la figura de las mujeres dentro de las fuerzas policiales y de seguridad, como sector débil y marginado no ha sido analizado en profundidad en la provincia de Mendoza.

La función de la policía en esta provincia, según la ley 6721 que sienta las **Bases jurídicas, políticas e institucionales del sector de seguridad pública de la provincia**⁸⁶⁵, enumeradas en su artículo

⁸⁶⁵ LEY 6.721, dictada el 13 de Octubre de 1999 en el marco de la reforma integral policial y del sistema de seguridad provincial



segundo refieren a “asegurar a todos sus habitantes las condiciones de seguridad pública necesarias para el *goce de sus derechos* conforme con las normas que reglamentan su ejercicio, en especial, los referidos a la integridad psicofísica, la libertad ambulatoria y la propiedad privada” estableciendo que “*La seguridad pública es responsabilidad primaria e irrenunciable del Estado Provincial*” y que es prioridad del Estado la prevención general de las conductas ilegales causadas por el hombre y de las consecuencias negativas derivadas de los hechos naturales perturbadoras de las condiciones de seguridad pública de los habitantes de la provincia, promoviendo que es “*un derecho de los habitantes y un deber del gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública, conforme a la presente ley*”

Por lo que la función preventiva, debiendo asegurar a los ciudadanos el efectivo goce de sus derechos y que participen en la comunidad, ha tornado la función policial de represiva -únicamente encargada del control de las masas- a la de policía comunitaria, que debe “cuidar a los ciudadanos” en este sistema instaurado en Mendoza.

Históricamente las tareas de cuidado han sido depositadas en manos femeninas, y como refiere Manuel Martín Fernández en su libro “Mujeres Policia”⁸⁶⁶ que analiza el proceso de feminización de la profesión policial en España, “el nuevo objetivo es más bien cuidar, y no el de ejercer la autoridad o el control, es socialmente atribuido a las mujeres. Así quizás se explique que algunas profesiones-reina -como la medicina que ha pasado de curar a cuidar- antiguamente muy masculinas y viriles, se feminicen e incluso se afeminicen”.

Pero encontramos la dicotomía y ambigüedad, ya que mientras más se requerirían mujeres para la realización de estas tareas de cuidado, en las que el rol de las mismas debería ser preponderante, dada esta historicidad en el ejercicio de cuidar, las policías femeninas no tienen participación en los mandos policiales.

En Mendoza sólo una mujer ejerce la máxima jerarquía -de las tres que han llegado al máximo rango de Comisario General, (según la denominación en masculino genérico de las jerarquías, Ley 6721 y 6722 que dispone la Reglamentación para la Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Policiales de la Provincia) y no hay ninguna que ostente la siguiente de Comisario Inspector, habiendo solo tres Comisarias rasas.⁸⁶⁷

Es decir que mientras más se necesitaría de la fuerza femenina, para cumplir con los objetivos del Sistema de Seguridad provincial, menos se las tiene en cuenta a la hora de participar y decidir las políticas públicas de seguridad y el ejercicio de funciones jerárquicas.

⁸⁶⁶ Mujeres Policia de Manuel Martin Fernandez, pág. 5, Centro de Investigaciones Sociológicas, Ed. Siglo XXI de España Editores, Madrid, 1° Edición, 02/1994

⁸⁶⁷ Informe de la Inspección General de Seguridad.



- **INGRESO A LAS FUERZAS. Algunos antecedentes:**

En Mendoza ingresaron a la policía mujeres en el año 1955 como personal de apoyo (eran quienes limpiaban y cocinaban en las comisarías) pero como cuerpos comandos la primera camada fue en el año 1989, después de 179 años de historia, tomaba la decisión de poner a prueba el ingreso de mujeres al centro de formación de Oficiales del Cuerpo Comando, donde egresaron solo 8 en el año 1990⁸⁶⁸.

El estereotipo de género estuvo presente desde esos inicios, toda vez que fueron las encargadas de las tareas de cuidado, ya que entendían que *“ellas estaban dotadas de una sensibilidad innata, el instinto protector y la empatía de género, las convertía en las profesionales ideales para estas labores”*

De Mendoza surge la primera mujer caída en servicio, la Oficial Ayudante Erica Bercich López, quien se desempeñaba en la Compañía Motorizada. El 24 de marzo de 1999, Érica falleció mientras cumplía funciones como encargada de turno en el Servicio de la Compañía Motorizada. Por ello, desde el año 2018, todos los 14 de agosto⁸⁶⁹ -aniversario de su natalicio- se conmemora el día de la Mujer Policía Argentina en su honor.

No obstante se advierte, que a pesar de haber transcurrido 35 años desde la incorporación de mujeres en las fuerzas de seguridad de Mendoza desde su primer ingreso, su figura es minoritaria no superando el 30% de la totalidad de la planta del personal policial, y las que integran sus filas no ocupan puestos de poder y liderazgo dentro de la policía y la penitenciaría.

2) Policías en la universidad: Ingreso en el IUSP: ley no escrita de ingreso sólo en un 30% y falta de policías mujeres que se inscriban en la Licenciatura en Seguridad Pública.

En Mendoza la formación de las fuerzas policiales y penitenciarias tiene carácter universitario desde el año 1999, cuando dentro de la política de seguridad declarada Política de Estado, consensuada por los tres partidos políticos mayoritarios en ese entonces (UCR, PJ y Partido Demócrata) aunaron esfuerzos en pos de no politizar el gran problema de la seguridad.

⁸⁶⁸ El Comisario Gral ® Hugo Avila, a cargo del Archivo Histórico de la Policía de Mendoza, nos recuerda este ingreso diciendo “La promoción N° 58 ingresada ese año la primera mixta-no sería la excepción, y es así que de las 20 aspirantes mujeres que lograron su ingreso, solo 8 lucieron, a finales de 1990, el plateado rombo metálico en la paleta sobre los hombros de su uniforme, portaron el cordón de oro en el frente de su gorra bajo la escarapela y el escudo provincial y vistieron la doble bandolera, todos símbolos que representan el pleno ejercicio del Mando policial. Ellas fueron Elizabeth Fernández, Iris González, Sandra Gutiérrez, Laura Infante, Adriana Ortiz, Sonia Strohalm, Alejandra Valdez y Carmen Ruarte. Ninguna llegó al grado máximo de la escala jerárquica pero forjaron el camino que les permitió a dos sucesoras, en 2019, ser las primeras en alcanzar el grado de Comisario General”.

⁸⁶⁹ Esta declaración fue sancionada por Ley 9087/2018 por la Legislatura de la Provincia de Mendoza



En ese marco, se dictan las leyes N° 6721 y 6722 -dándose una histórica purga policial, descabezando a la entonces cúpula de la policía, autogestionada y autocontrolada, con graves hechos de corrupción y desmanejo- se crea la Fundación Instituto Universitario de Seguridad Pública -IUSP- mediante el decreto provincial N° 2249 del 30 de diciembre del año 1998- destinado a la formación de la nueva policía y del personal del servicio penitenciario provincial.

Esta Fundación IUSP, vigente en la actualidad, fue concebida para otorgarle a las fuerzas de seguridad de Mendoza formación universitaria de alta calidad, por ello, se estableció que el Ministerio de Gobierno (hoy de Seguridad) provincial es quien sostiene económicamente toda su estructura de funcionamiento -edilicia, pagos a personal docente, no docente y demás erogaciones propias de su labor- y como parte del sostén académico se incorporó a la Universidad Nacional de Cuyo, aportando los docentes, planes de estudio, certificaciones académicas, conformándose por tanto este Instituto Universitario de Seguridad Pública - IUSP - pionero a nivel nacional como una nueva unidad académica de esta casa de altos estudios.

Desde el Iusp se forman los Auxiliares, los oficiales de la Policía de Mendoza -con la carrera Tecnicatura en Seguridad Pública- así como la carrera de grado Licenciatura en Seguridad Pública, a la que deben acceder todos aquellos funcionarios policiales que deseen ascender a las jerarquías superiores de la estructura policial -Comisario, Comisario Inspector y Comisario General-. Contando también con el Infope -Instituto de Formación penitenciaria- y su respectiva Licenciatura para el servicio penitenciario provincial.

A pesar de esta formación universitaria, que debería estar impregnada de todos los estándares académicos de la Uncuyo y su formación con perspectiva de género, ello lamentablemente no ha acontecido no obstante de llevar 25 años de funcionamiento.

Esto se vislumbra por la escasa cantidad de mujeres que ingresan, no superando el treinta por ciento (30%) en la actualidad, tanto a los cursos de Formación Profesional Básica -del cual quienes egresan del mismo el Ministerio de Seguridad los nombra como Auxiliares de la Policía de Mendoza- como los egresados y egresadas de la Tecnicatura en Seguridad Pública - quienes son nombrados como Oficiales Sub Ayudantes, primera jerarquía de la carrera policial-.

De manera que, paradójicamente en las universidades se advierte mayor presencia de estudiantes mujeres que de varones -también en la Uncuyo- no sucede lo mismo en nuestro IUSP, en el que no ingresan más de un tercio de mujeres que de hombres. Se trata de una ley no escrita, ya que indagando las normas que regularían esta situación de discriminación hacia las mujeres, estas no son visibles, no existen.

Tampoco hay alumnos transgénero, travestis o no binarios, o al menos no se visibilizan - por no permitirles el ingreso-. Tampoco encontramos normativa al respecto, pero no ha habido en toda la



historia del IUSP un solo estudiante ingresante como civil, que pertenezca a estas diversidades. *¿Incumple el IUSP con las normas de la Ley 26743 de Identidad de Género?* Gran pregunta sin respuesta escrita.

Lo cierto es que en la actualidad entre las filas de la Policía de Mendoza sí existen personas del colectivo LGTBIQ+, silenciadas, y una decena de personas transgénero -que realizan la opción de transición luego de ser nombradas como funcionarias policiales, es decir, pueden ostentar su género autopercebido, una vez que egresan del IUSP y poseen estado policial. Caso contrario, quedarían excluidas y discriminadas. Debemos concluir con ello que este instituto de formación resulta ser No Inclusivo.

Tampoco se cuenta en los programas de formación ninguna materia de género, perspectiva o igualdad de género, o que a los docentes se les impartan normas claras de incorporación de esta mirada igualitaria y no discriminatoria en sus planes de estudio, entendiendo que la temática de género y diversidad es transversal en toda la currícula.

De manera que no podemos concluir que la formación policial y penitenciaria sea en base a los estándares internacionales de igualdad, no discriminación y con respeto a las identidades de género de la población académica.

A la fecha, se continúa exigiendo el requisito de la altura, por lo que mujeres que no alcanzan el metro sesenta de altura no pueden ingresar a estudiar seguridad pública - para los hombres la altura mínima es de 1,65m- cuando unos centímetros más o menos no hacen mejor funcionario a nadie; así como tampoco pueden tener tatuajes para ingresar, cursar y egresar de este instituto de formación, pero son nombrados como personal policial o penitenciario y se tatúan brazos hasta el cuello, al menos lo que se advierte en las partes visibles de sus cuerpos, ya que no existe prohibición para la policía en actividad de portar todos los tatuajes que ellos deseen. En el Iusp si existe tal prohibición, basada en una normativa del año 1984 del Ministerio de Gobierno de Mendoza (anterior al Ministerio de Seguridad y Justicia)⁸⁷⁰.

En este análisis, se advierte que son muy pocas las mujeres policiales y penitenciarias que continúan estudiando luego del egreso del IUSP, debiendo ser Licenciadas en Seguridad Pública, para poder traspasar la jerarquía de Subcomisaria. No se inscriben en la Licenciatura. Esto se debe a que casi el noventa por ciento (90%) de las mujeres de las fuerzas de seguridad provinciales son “sostenes de hogar” que deben compatibilizar el trabajo de cuidado de sus hijos, no remunerado e invisibilizado, con el servicio público que prestan, con recargos de servicio y muchas de ellas deben sacar “servicios

⁸⁷⁰ Resolución 1 /84, reproducida en el Baremo para el ingreso de los aspirantes a la Policía de Mendoza, Resolución /05 del Instituto Universitario de Seguridad Pública.



extraordinarios” - servicio de custodia en bancos, clubes, empresas etc- para poder llegar a cubrir las necesidades básicas alimentarias de sí mismas y de su prole.⁸⁷¹

- **Permanencia en ambas instituciones: techo de cristal y piso pegajoso**

Ligado a lo arriba descripto, se encuentra la situación de la permanencia de las mujeres dentro de las fuerzas de seguridad mendocina, quienes se retiran en su mayoría con la jerarquía de Oficial Principal, sin acceder por tanto al resto de la pirámide organizacional.⁸⁷²

Esto obedece a las siguientes razones advertidas: por un lado están en la mira para demostrar de manera permanente su buena performance, a diferencia de sus compañeros varones, quienes pueden desempeñarse más relajadamente en sus puestos laborales, ellas deben demostrar que son “Messi” siempre, caso contrario son altamente criticadas y humilladas, tanto por sus superiores como por sus pares.

“La profesión es altamente masculina y rechaza de diversas formas la presencia de la mujer. El esfuerzo que tiene que realizar la mujer policía para conseguir su integración es superior al que tendría que llevar a cabo para especializarse en cualquier otra profesión más aceptable socialmente...uno de los inconvenientes principales que parece tener la mujer en sus tareas policiales es el estereotipo de temeridad, lo que no se demuestra de manera alguna, sino que es más bien un comportamiento aprendido o una fantasía masculina. ... dentro de la organización, la diferencia de roles implica que el varón no necesita demostrar su fuerza física para realizar cualquier tipo de función policial, mientras que la mujer tiene que demostrarlo en todo momento. No es un problema de fuerza, sino de técnica y de preparación”⁸⁷³

Ello hace que las mujeres, eligen esta profesión no tanto por vocación, en su gran mayoría, sino por la estabilidad laboral y el sueldo fijo, no aspirando a llegar a jerarquías superiores, a los fines no de verse afectadas por discriminación o destrato porque “pretenden competir con los hombres”, como refieren.

“La presión que debe soportar una mujer policía cuando intenta un ascenso jerárquico, unido a la necesidad de demostrar constantemente su capacidad profesional por el hecho de ser mujer, y la incompreensión del resto de la organización, hacen que el ascenso se convierta en una aspiración menos atractiva para ellas”⁸⁷⁴

⁸⁷¹ Datos extraídos de la Oficina de Asistencia al Personal Policial dependiente del Ministerio de Seguridad y Justicia de Mendoza.

⁸⁷² Las jerarquías según la Ley 6722 son: Auxiliar. Oficial Subayudante; Oficial Ayudante; Oficial Inspector; Oficial Principal; Subcomisario. Las superiores son: Comisario; Comisario Inspector y Oficial General.

⁸⁷³ Fernandez, Manuel Martín. Op.cit. pag. 15 y ss.

⁸⁷⁴ Idem pag. 25.



La mayoría de las mujeres de la policía mendocina no aspiran a arribar a las máximas jerarquías dentro de su carrera, sumado al hecho que desean retirarse antes de tiempo, o de manera más anticipada que sus compañeros varones.

Esto se ha acreditado en los Talleres Pre Retiro que se han realizado en el IUSP, junto con la Dirección de Adultos Mayores de Mendoza, donde se trabajó con policías de ambos géneros próximos a jubilarse, entendiendo que lo hacen cuando se encuentran en plena capacidad productiva -alrededor de los 50 años de vida- y por lo tanto genera en los varones policías depresión, adicciones, infartos, suicidios, al escaso tiempo de retirarse; mientras que las mujeres policías, todo lo contrario, rejuvenecen diez años, comienzan a ir a gimnasia, a viajar, a dedicarse tiempo para ellas, al encontrarse “libres y felices” fuera de una institución que las ha oprimido.

Otra de las razones por las que no pretenden traspasar la jerarquía de Principales es porque en el siguiente escalafón (de subcomisario) ya no pueden sacar servicios extraordinarios, y por lo tanto sus haberes se les reducen a la mitad, siendo ellas en su mayoría sostenes de hogar, como hemos referido precedentemente.

3. CONCLUSIONES FINALES:

- **Mando y ejercicio del PODER por parte de ellas: ¿Liderazgo femenino? Manual del Policía.**

La pregunta que ronda en nuestra cabeza, es que luego de haber analizado el ingreso y la permanencia de las mujeres en la policía de Mendoza, si las mismas pueden ejercer el poder o el mando dentro sus competencias.

Lo cierto es que dada la escasa cantidad de mujeres policías en jerarquías altas, hace que la respuesta resulte negativa, desde el inicio mismo.

Como se dijo precedentemente, en Mendoza, para que las mujeres de la fuerza policial puedan ascender en la escala de superioridad, es decir para que puedan ser comisarias, comisarias inspectoras o comisarias generales, deben contar con la carrera de grado terminada y haber sido graduadas en la Licenciatura en Seguridad Pública, dictada en el IUSP, como Unidad Académica de la Uncuyo y es aquí donde se vislumbra el primer gran escollo para su ascenso.

Ellas no ingresan a la licenciatura, porque no es gratis, o porque sus jefes no las autorizan a estudiar, o porque su trabajo remunerado sumado al trabajo no remunerado que realizan en sus hogares, reiterando que casi su totalidad son madres solas a cargos de sus hijos, verdaderamente carecen del tiempo suficiente para hacerlo.



La pregunta que nos hacemos es si el Estado, con buenas prácticas en pos de lograr la igualdad de género sustantiva y la paridad en las filas de la Policía de Mendoza, las incentiva a completar sus estudios necesarios para que ellas puedan ascender en su carrera policial.

Lamentablemente, volvemos a pensar que la respuesta sigue siendo negativa.

Del relevamiento hecho recientemente para este trabajo, en dos Policías Departamentales, se tiene que el Comisario Departamental de Guaymallén, manifestó que de las casi 40 mujeres policías de su departamento, solo una es subcomisaria y ha terminado la Licenciatura en Seguridad Pública; el resto ni se imaginaba que le preguntarían si querían terminar sus estudios, y él ha propuesto al IUSP que 11 de ellas se inscriban para cursar, autorizándolas para ello y desde el Observatorio de Perspectiva de Género creado en el Instituto, se les está gestionado becas que se les faciliten en el aspecto económico sus estudios.

En otro departamento del este mendocino, Santa Rosa, el comisario reveló que no tiene ninguna mujer oficial inspector, ni Principal y menos que menos subcomisarias o comisarias. Solo policías femeninas auxiliares y oficiales sub ayudantes y ayudantes. Nadie antes le habían consultado por la situación de su personal femenino, ni presentó inquietud alguna por ello. Solo refirió que previo a tratar que estudien, debería pedir las autorizaciones y venias necesarias desde la Jefatura de Policía y que no consideraba que les interesaría.

Pero el tema no es que un comisario es quien no tiene perspectiva de género sino que es la estructura misma que normaliza la situación y condición en la que se encuentran las mujeres policías.

Esto se puede afirmar, con la mera lectura del Manual del Policía que se entregaba a todos los funcionarios policiales -para este trabajo se contó con una edición del año 1991- el cuál era de estudio obligatorio, y sorprende con la naturalidad con la que le aconsejaban a todos los que debían hacer cumplir la ley, que debían tener cuidado con cuatro grupos humanos “peligrosos” con los que debían lidiar, a saber: los “menores”, los alcohólicos y toxicómanos; luego los dementes, y finalmente las mujeres. A nosotras nos muestran como peligrosas, porque parecemos dóciles pero no lo somos, parecemos inofensivas pero podemos causarles problemas.

Entonces, si a las mujeres, previo a su ingreso a las fuerzas ya se las mostraba como integrantes de los grupos peligrosos de la sociedad, ¿como se las considera trabajando dentro de la institución? Con esta mirada discriminadora hacia ellas es donde se deben hacer valer para sobrevivir en esta estructura patriarcal, que las incorporó solo para que siguieran cumpliendo con las tareas de cuidado puertas adentro, mano de obra barata.



- **¿Función del IUSP en la flexibilización? OBSERVATORIO DE PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA SEGURIDAD: silencio tácito.**

A modo de conclusión, podemos reflexionar si desde el IUSP como ente de carácter académico formador de las policías de Mendoza, podría funcionar como facilitador para la flexibilización de la situación de las mujeres de la policía.

Desde allí fue creado en el mes de diciembre del año 2019, a propuesta de quien suscribe un Observatorio para visibilizar la condición en las que se encuentran las mujeres y las diversidades dentro de la fuerza. Se realizan capacitaciones, actividades relacionadas al empoderamiento femenino; así como la creación del primer lactario para el personal policial que funciona en la sede central del IUSP y que es utilizado tanto por alumnas como por mujeres policías y penitenciarias que asisten al mismo.

Ante el proyecto de su creación la respuesta fue afirmativa por parte de las autoridades de este Instituto -personal de alto rango policial retirados de la fuerza-, por ser “políticamente correcto” que se estudiase e investigase temas de género en su seno. Pero lo cierto es que el silencio es tácito ante los requerimientos de personal -carece de personal-, así como de recursos para cumplir con sus objetivos, es tan sutil la discriminación que realizan para que no funcione como debería ni que se cumplan sus objetivos.

La estructura misma de esta institución es machista.

Si la policía fuese inclusiva con las mujeres y las diversidades que forman su capital humano, esencial para la prestación de un servicio de seguridad eficiente y empático con la comunidad, se tornaría una institución completa, íntegra, eficiente, justa e igualitaria.



Área temática: cuestión social y estudios del trabajo.

Experiencias de intervención del Trabajo Social en el marco del dispositivo de atención de urgencias subjetivas en el HEEP

Acosta Estefanía
estefaniabacosta@gmail.com
Hospital Escuela Eva Perón

Creppy Luciana
lu.creppy13@gmail.com
Hospital Escuela Eva Perón

Resumen

El presente trabajo se propone problematizar el rol del trabajo social en el dispositivo de atención de la urgencia subjetiva en el marco de la experiencia de la Residencia Interdisciplinaria de Salud Mental del Hospital Escuela Eva Perón, de la localidad de Granadero Baigorria, Provincia de Santa Fe.

A partir de la sistematización de la práctica intentamos reflexionar sobre la efectiva incorporación de la Ley N° 26657 en los Hospitales Generales, puntualizando sobre la mirada y el abordaje específico que aporta el Trabajo Social en los equipos de atención interdisciplinarios de salud mental. Tomando en cuenta que la misma contempla en sus definiciones que la salud mental es un proceso que está determinado por componentes históricos, sociales, económicos y culturales, no sólo psíquicos o físicos. Sobre esa definición nos señala que sus abordajes deben estar situados desde una lógica de derechos que haga pie en Atención Primaria de la Salud, que se asiente en la comunidad y que restituya o promueva el lazo social.

Nos proponemos realizar un análisis del contexto actual y de las implicancias que el mismo tiene en los procesos de subjetivación y en nuestra práctica profesional.

Introducción

En este escrito intentaremos dar cuenta de los interrogantes que surgen en el desarrollo de nuestra práctica profesional en la Residencia Interdisciplinaria de Salud Mental del Hospital Escuela Eva Perón de la ciudad de Granadero Baigorria.

Para ello tomaremos en cuenta nuestra inserción disciplinar en el dispositivo de urgencias subjetivas, y las disputas que se dan en relación a la formulación de las estrategias interdisciplinarias, como una apuesta a la sistematización reflexiva de ese proceso y a la construcción de intervenciones situadas.

Las preguntas que guían este escrito, y acompañan a las diferentes generaciones de residentes trabajadorxs sociales en la inserción son, ¿cuál es nuestro rol dentro de este dispositivo? ¿Cuáles son



los límites y posibilidades de nuestra participación allí? y ¿cómo hacer lugar a lo social como algo pertinente en estas atenciones?

La RISaM, coordinadas institucionales

La Residencia Interdisciplinaria de Salud Mental (RISaM, en adelante) se emplaza en el Hospital Escuela Eva Perón, en la localidad de Granadero Baigorria.

Este Hospital fue creado en 1954 durante la gestión de salud del Dr. Ramón Carrillo, con la participación de fondos de la Fundación Eva Perón. La institución fue intervenida a meses de su apertura por la dictadura del 55 y desde ese momento fue transferido a diferentes órbitas de gestión hasta pasar a manos del Gobierno Provincial en 1983.

El Hospital denota aún características arquitectónicas que dan cuenta de la política pública de ese momento: tiene un edificio central, donde se distribuyen los diferentes servicios de atención de urgencias, consultorios externos, salas de internación, con un patio central dentro de él. Por fuera, en el mismo predio, encontramos el Hogar Escuela, lindero al Hospital, conectados a través de calles que dan a chalets, donde estaba previsto que vivan los trabajadores de jerarquía de dichas instituciones y donde además se preveía el funcionamiento de espacios recreativos para los niños del Hogar. Es así que cuenta con piletas de natación y parques recreativos que actualmente están en desuso. Algunos de los chalets fueron remodelados, permitiendo el funcionamiento de los Servicios Salud Mental, Odontología, Rehabilitación y UTI, que cuenta con un nuevo modular que se construyó en la pandemia por Covid 19, para alojar la gran cantidad de situaciones de pacientes agudos que ingresaban allí.

Actualmente, dentro de la institución hospitalaria conviven distintos paradigmas de abordaje de la salud, en los que predomina el saber médico hegemónico que al decir de Menéndez se caracteriza por su biologicismo, ahistoricismo e individualismo. Asimismo, dicho paradigma, dominante aún en el campo de la salud pública hospitalaria, cumple funciones de normalización y control social. Por otra parte, hacen pie diferentes visiones -reglamentadas ya- del modelo médico social, que contemplan al sujeto que atraviesa un proceso de salud/enfermedad, más allá de las manifestaciones biológicas y lo consideran según su medio social, apostando a un abordaje integral. Es así, que dichos paradigmas conviven generando tensiones de forma permanente en el trabajo entre servicios, profesionales y trabajadores de la salud.

En lo que respecta al Servicio de salud mental, donde desarrollamos nuestras prácticas es interesante señalar que dicho servicio tiene una tradición de cuestionamiento al modelo médico hegemónico, y de formación de profesionales en consonancia a las leyes que contemplen al padecimiento subjetivo como un proceso determinado por múltiples factores. No obstante, observamos que hay una preponderancia y hegemonización del saber psi: los espacios de formación son en su mayoría dictados por profesionales de dicha disciplina, en ausencia de trabajadores sociales y muchas veces las categorías predominantes en el análisis de situaciones son del campo de la psicología. Ante ello, cabe preguntarse por el lugar que se ha dado formalmente a la Ley 26.657, ya que no se cuenta con profesionales de trabajo social en el staff permanente del servicio. Es decir, que los residentes de trabajo social no contamos con referencias en la práctica asistencial.

Con el objetivo de poder situar, nuestras prácticas consideramos necesario poder realizar algunas aclaraciones sobre de la estructura de la RISaM. Las residencias son un sistema de formación integral de postgrado, remunerado. Consiste en un proceso de formación en servicio, a tiempo completo y con dedicación exclusiva. Se organizan a partir de un programa formativo previsto de antemano, según actos de complejidad y responsabilidad creciente, con la supervisión



pertinente. Las Residencias Interdisciplinarias en Salud Mental de la Provincia de Santa Fe dependen de la Dirección Provincial de Residencias de Salud y de la Dirección Provincial de Salud Mental del Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe.

La estructura obedece a las residencias médicas clásicas, aunque en la RISaM se trata de componer acuerdos, por lo que dicha estructura jerárquica de R1, 2 y 3 no se ejecuta de forma de poder indicar las conductas de los compañeros de menor jerarquía, sino que se apuesta al acompañamiento desde la experiencia de lo transitado, desde una visión solidaria de los saberes y el proceso de aprendizaje.

En el año 1988, se crea la primer RISaM en nuestra provincia con sede en el Hospital Mira y López de la localidad de Santa Fe y otra con sede en la Colonia Psiquiátrica de Oliveros. En el año 1990 se traslada la RISaM a nuestro efector, siguiendo los lineamientos de Vicente Galli, generando una propuesta revolucionaria para la atención y la formación en Salud Mental.

La premisa principal de la formación en las RISaM es que el profesional en Salud Mental debe tener, ante todo, aptitudes para formarse como Trabajador de la Salud Pública, integrando equipos interdisciplinarios dentro de la estrategia de APS -atención comunitaria, descentralizada, participativa, integral, continua y preventiva- y debe estar enmarcado en la perspectiva del Enfoque de Derechos, el marco de la Ley Nacional de Salud Mental y la apuesta por la sustitución de las lógicas manicomiales. Por lo tanto, sostenemos que es determinante que la formación de los profesionales en Salud Mental sea integrando equipos interdisciplinarios; en nuestro caso, equipos conformados por psicólogos, trabajadores sociales, enfermeros y médicos.

La duración de la residencia es de tres años, habiendo dos residentes psicólogos por año, dos residentes médicos por año, dos residente licenciados en trabajo social por año y un/a residente enfermero por año, constituyendo un grupo de 21 residentes. Asimismo, la residencia cuenta con un equipo de coordinación conformado por una jefa de residentes y un instructor.

La presencia de Trabajadores sociales en nuestra RISaM data del año 2011, con plena incorporación en los equipos desde nuestro ingreso, el año 2022. A partir de la demanda de los residente se instauran tres espacios de formación específicos para la disciplina: Introducción al Trabajo Social, que es un espacio introductorio para los residentes de las cuatro disciplinas de primer año durante tres meses; Teoría Social, espacio mensual que se desarrolla anualmente para todos los residentes y el Curso de competencias específicas, espacio conveniado con la Universidad Nacional de Rosario, el cual se desarrolla anualmente para los residentes trabajadores sociales.

Esta residencia está direccionada principalmente a la formación de profesionales en la atención de urgencias subjetivas, tomando en cuenta que se encuentra en un efector de tercer nivel de complejidad. Las demandas que recibe el dispositivo de guardia de salud mental, acuden a la guardia externa del efector, siendo abordadas en primera instancia por médicos, quienes despejan causas orgánicas y posteriormente nos convocan al observar malestares que entienden pueden relacionarse con causas subjetivas.

Es así, que en la guardia del HEEP, se realizan abordajes de crisis subjetivas y se promueven internaciones breves y estrategias arraigadas en garantizar la vinculación del paciente al territorio y su red vincular, para sostener conjuntamente la estrategia de salud pensada singularmente.

Urgencia en Salud Mental

En la bibliografía específica del tema, encontramos que una urgencia de salud mental se define como una situación transitoria que irrumpe en la vida del sujeto y que altera el normal desarrollo de sus tareas y funciones, por lo que requiere atención de emergencia. Independientemente



de las causas, es entendida como una manifestación del malestar que el sujeto atraviesa y no como un hecho aislado de su vida cotidiana.

Es así que una crisis se configura como la ruptura con el orden de lo habitual y que resulta insoportable. Agregaremos a dicha caracterización que es un sujeto, que también -la mayoría de las veces- aparece aflojado de una trama vincular, relacional, que lo sostenía aunque sea precariamente. De allí se deriva la pertinencia de nuestra participación en los equipos interdisciplinarios: los sujetos en crisis son sujetos que sufren, también epocalmente. Y a los que es necesario escuchar en clave socio histórica. Creemos que éste es nuestro aporte frente al armado y direccionalidad de las estrategias/abordajes de salud.

Ahora bien, cómo podemos hacer lugar a la lectura e intervención disciplinar en una institución donde predomina la hegemonía psi y médica. Pensamos que poniendo en juego en el armado de cada abordaje singularizado, las categorías de lo social con las que podamos dar cuenta de la vulneración que padecen los sujetos e incorporandolas a los análisis cotidianos. Frente al abordaje de situaciones complejas, requerimos agudizar la mirada sobre los procesos de precarización y vulneración de la vida de los sujetos.

Desde los espacios formativos de la RISaM, se propone la categoría de “diagnóstico situacional” para el abordaje de la urgencia subjetiva. Jorge Pose, plantea que en el mismo coexisten:

- posibles diagnósticos sindrómicos y nosográficos médicos (orgánicos), psicopatológicos (psiquiátricos, psicodinámicos) y sociales/institucionales .
- lo diacrónico histórico, crónico. (los antecedentes lejanos que condujeron a esta situación y a las condiciones instaladas).
- lo sincrónico, actual, agudo (las circunstancias puntuales internas y externas que desencadenan y sostienen la crisis).
- lo individual, propio y específico del paciente indicado, que aparece como portador de una enfermedad.
- lo familiar, colectivo, grupal, institucional, social, que se expresa a través del síntoma del paciente o determina o influye sobre el paciente y la enfermedad o se ve determinado o influido por éstas. (Pose, 2021: 94)

Entendemos así, al diagnóstico situacional no como una etiqueta para las personas y su abordaje, sino como una instancia preliminar en la que conociendo apenas al sujeto, comenzamos a mapear su trayectoria vital para indagar de qué modo podemos restituir o incorporar posibilidades de hacer lazo. Este armado, es siempre con otros, con sus propias miradas y saberes, por lo que resulta fundamental que en este primer acercamiento podamos incorporar en la toma de decisiones y armado de la estrategia que se va a proponer, categorías del orden social.

Es así que las disciplinas del campo médico o psi, realizan sus aportes en términos de patologías o en la lectura de estructuras psíquicas, mientras que a los trabajadores sociales apoyarnos en la categoría de trayectoria de vida, nos puede aportar mayor comprensión de esa subjetividad en crisis en un doble sentido: por un lado, comprender cómo se inscriben las problemáticas sociales, que la sociedad, en las últimas décadas, ha transformado en problemas individualizados, responsabilizando al sujeto de casi todas las dificultades de su vida. Y por otro, el componente de construcción singular de cada sujeto o familia, que se pone en juego en el accionar y desarrollo de su



cotidianidad. Entendemos así que la categoría de trayectoria de vida, permite retomar los padecimientos subjetivos de las personas, su historia de vida y las determinaciones socio históricas que se imprimen en su subjetividad. Dicha problematización “requiere un permanente trabajo de reflexión de la dialéctica sujeto-estructura a los fines de evitar caer en el peligro de responsabilizar al individuo del proceso vivido” (Lera, Genolet, Rocha, Zunilda, Lorena, & Silvina, 2007)

Es decir, que ante el apremio de la urgencia subjetiva, la mirada disciplinar está enfocada en reconstruir las tramas sociales, históricas, institucionales, familiares y comunitarias que atraviesan al sujeto, para pensar a qué entramado se puede apostar luego de la urgencia.

El trabajo social ante la urgencia de la coyuntura actual

Ante la pregunta de qué lugar ocupa el Trabajo Social en los equipos de atención de urgencias, nos parece necesario explicitar un posicionamiento teórico para comprender mejor dicha inserción. Partiremos de la idea de que las personas somos sujetos eminentemente históricos, es decir, moldeados bajo determinados modos e imperativos de vida que son imaginables, posibles, pensables en una época determinada. La producción de subjetividad es entonces, un proceso epocal, que depende de múltiples variables, pero es un proceso fundamentalmente social: “incluye todos aquellos aspectos que hacen a la construcción social del sujeto, en términos de producción y reproducción ideológica y de articulación con las variables sociales que lo inscriben en un tiempo y espacio particulares desde el punto de vista de la historia política ” (Bleichmar, 1999)

Siguiendo a la autora, la producción de subjetividad no es una categoría psicoanalítica, sino que es más bien un concepto sociológico, ya que refiere a las formas en que los sujetos nos formamos como tales y participamos de la sociedad. Los procesos de subjetivación son procesos en los que están implicadas las instituciones de la sociedad y que nos moldean como sujetos, según los imperativos y mandatos sociales y culturales de cada momento histórico. Nos formamos como sujetos en ese devenir, y siempre, en relación con otros, por lo que el lazo social o las interacciones que se van tejiendo en ese trayecto resultan de esas determinaciones, y son a la vez, fundamentales para la inserción de las personas en la sociedad y su desarrollo.

Para pensar entonces, en la época que nos toca transitar en nuestra formación actual vale decir que la llegada de Milei implicó en apenas diez meses, la desregulación de los precios de bienes y servicios, una devaluación del 100% y un aumento significativo en el índice de pobreza, que venía escalando en nuestro país en el período de la pandemia por Covid 19. Especialistas en el tema señalan la preocupación por dichos índices: la pobreza alcanza al 52% de la población de nuestro país, y en los últimos meses una familia necesitó de más de 700 mil pesos para no caer debajo de dicho índice. Esto se conjugó con el congelamiento de la política social, entendida como innecesaria y deficiente por este Gobierno: se congelaron las jubilaciones, que con el bono previsto en la última modificación asciende a la magra suma de 314 mil pesos. Asimismo, los programas sociales sufrieron un recorte en las altas y un ajuste de los criterios de admisión, como así también en los alcances en términos de inclusión de los programas de la órbita del empleo.

Resulta necesario también señalar que, como sabemos, el Neoliberalismo no se impone solamente como un paquete de medidas económicas, sino que también moldea formas de vida y se traslada a los cuerpos y personas como un modo de hacer sociedad, de vincularse con el otro. Es así, que vale caracterizar este momento histórico como un momento de recrudescimiento de la crueldad, en tanto negación del otro como semejante.



Asistimos así, a la erosión y deslegitimación por parte del Gobierno de los grandes consensos democráticos contruidos y sostenidos desde el regreso de la democracia en nuestro país. Vemos como los valores democráticos que regían a la sociedad argentina y sobre los cuales se asentaba el pacto social: justicia social, soberanía, derechos, etc, comienzan a cuestionarse y a ser reemplazados por un discurso de odio hacia el otro, que ya no es visto como semejante. Entendiendo que la forma de nominar los problemas que atañen a una sociedad determina el modo en que serán abordados, y que en dicha disputa por la nominación es de gran importancia la visión que se imponga de lo otro: “el otro” de las sociedades se construye, para decirlo rápidamente, según todo un sistema de jerarquizaciones e identificaciones que adquieren legitimidad en el entramado social y que se asientan sobre la capacidad de diferenciarse de otro, en que se pueda delimitar aquello que se impone como ajeno, cuando no amenazante.

Actualmente asistimos a un proceso de descolectivización, luego de la caída de la sociedad salarial y los referentes colectivos, que da paso a una sociedad de la individualización y la meritocracia. Es el individuo por sí mismo y la capacidad de hacerse cargo de su propia trayectoria lo que resulta ponderable en términos positivos en estas sociedades: la posibilidad o no de hacerse un lugar en la sociedad depende de cada uno y del esfuerzo propio por adaptarse a la estructura social.

En estas condiciones, reparar en dicho recrudescimiento de la crueldad nos enfrenta también a su categorización: acompañando a Segato, entendemos dicho proceso ligado a estos procesos de precarización de la vida a través del empleo y el empobrecimiento de las mayorías, concomitante a un proceso de baja del umbral de empatía de los sujetos. Asimismo, esa visión de baja empatía que en ocasiones transmuta en odio hacia los otros, se traslada al cuerpo social, generando una mayoría de sujetos atomizados, sin capacidad de apelación al otro como semejante. “Extendiendo un poco el concepto podríamos decir que el mayor o menor monto de amor por el otro en una sociedad dada y en un determinado momento histórico va a depender del tipo de dispositivo sociocultural que funcione como sostén simbólico, promoviendo unas narrativas en lugar de otras.” (Levin, 2024)

La erosión de los consensos democráticos sobre las formas de vida que se proponen colectivamente, forma parte de ese nuevo sostén simbólico -o pacto social- que hoy se sustenta en una visión denigrada y amenazante de la alteridad. En consonancia con ello, el padecimiento que genera este tipo de vidas precarizadas, se transita en soledad. Sin capacidad de apelar a referentes afectivos o comunitarios, que antes respondían a diferentes sostenes colectivos.

Para componer un análisis situado y crítico de nuestra práctica cotidiana, resulta necesario interpelarse sobre las características epocales en las que se inscriben dichas prácticas, y las características que se imprimen en los procesos que atraviesan las personas que atendemos en el Hospital.

En este contexto, coincidente con nuestra inserción en el dispositivo de formación, observamos que es notable el incremento de la atención por guardia de sujetos desafiados por diversos motivos. En primer lugar, queremos señalar el aumento de personas que solicitan atención por haber perdido su empleo formal, es decir, una clase media empobrecida que ahora debe recurrir al sistema público para atender su salud. En segundo lugar, observamos que se incrementa la atención de sujetos con redes precarias, personas en situación de calle o alojados en lugares que los exponen a situaciones de riesgos, sujetos enlazados con otros solo a través del consumo, o que realizan trabajos que no son reconocidos como tales (trapitos, cartoneros, etc). En éste sentido, nos parece importante retomar lo planteado por Gago, quien junto al colectivo Juguetes perdidos crea el concepto de vida mula, “Uno de los rasgos centrales de la *vida mula ajustada* es el cansancio. (...) son mayorías cansadas por la ‘picantez’ de los barrios, por la *implosión social*, el aumento de las gestiones diarias y los desbordes que detonan cuerpos y rejuntes. Mayorías cansadas por un laburo



cada vez más precarizado –más en riesgo, más campo de batalla– y por la desocupación que deviene ociosidad forzada pero no ‘tiempo libre’; regalada al tiempo muerto puertas adentro de los hogares, a la cabeza maquinando y quemando el cuerpo, a los choques con los vecinos y las vecinas en el barrio. Esa falta de trabajo, más que desocupación es *sobreocupación* de un tiempo social que sigue implosionando en los cuerpos que luchan por mantenerse a flote y llegar al final de la jornada; por intentar también conjurar algo de ese terror anímico que muerde y hace que se pierda la poca energía que queda. Las mayorías cansadas son también un entramado de hábitos y afectos, de modos de vivir, sentir y gestionar la precariedad ambiente.” (Bartolotta y Gago, 2019)

Podemos encontrar en los relatos de los usuarios ejemplos claros de que las necesidades elementales se tornan cada vez más acuciantes para el sostenimiento de la vida: trayectorias laborales erráticas, cuando no nulas, inseguridad en la permanencia en viviendas que son la mayoría de las veces precarias, falta de alimentación adecuada y últimamente la imposibilidad total del sustento alimenticio por vías propias o de terceros: no hay redes familiares, ni comedores que puedan asistir a dicha demanda. Es decir, no hay trama social disponible que sostenga, que habilite y aloje.

“No tengo dónde vivir”, “paro en la plaza”, “me quedé sin laburo hace x meses”, “no tengo con qué sostener a mi familia”, “hace cuatro días que no comemos” y “estamos a mate”, son referencias escuchadas casi habitualmente en el abordaje diario de las situaciones de urgencia.

Reflexiones finales

En el contexto actual signado por la mencionada “implosión social”, por la hegemonía del mercado como el gran regulador de la vida en sociedad, y el recrudecimiento de la crueldad, observamos que la mayoría de las situaciones que consultan en el dispositivo de guardia del HEEP acuden solicitando asistencia; son sujetos que sitúan al Hospital como un lugar de contención, ya sea durante las internaciones o en el tratamiento ambulatorio. Esto nos lleva a preguntarnos si es el Hospital la institución que debe ofrecer ese lugar, una vez abordada la urgencia subjetiva; ¿este tipo de intervenciones promueven actos de salud o, “se termina recayendo en institucionalización como principal modo de abordaje de la exclusión social”? (Michalewicz, 2017:2).

En esta línea, entendemos que la intervención del trabajo social, en los abordajes interdisciplinarios de urgencias subjetiva, se caracterizan por la posibilidad de habilitar un tiempo distinto al apremio de la urgencia, que intente posibilitar, a través de la categoría de trayectoria de vida, una narrativa singular. Los equipos requerimos de tiempo para conocer la historia singular del sujeto (familia, instituciones, vínculos, recursos) y para intentar construir o sostener redes que favorezcan la instauración de un proceso de elaboración del padecimiento subjetivo.

Dicha narrativa, entendemos, cabe pensarla como parte de un trabajo de posibilidades subjetivantes: que advenga el sujeto, sin perder de vista al ciudadano. Que podamos acompañar a los sujetos que llegan en busca de ese alojamiento, en comprender y asimilar ese malestar que los trajo, también desde la lógica de la ciudadanía, de la participación en la sociedad, y de la capacidad de luchar colectivamente contra las condiciones que limitan la vida, como refiere Ferrandini. Este posicionamiento muchas veces se encuentra en contrapunto de ciertas lecturas psi, que apuntan a que el sujeto pueda responsabilizarse de su devenir en el mundo; individualizando así una problemática social compleja.

Nuestro Código de Ética, establece que la responsabilidad ética se despliega a partir del conocimiento y reflexión de las condiciones reales en que los sujetos desarrollan su existencia, y en consecuencia en las que los trabajadores sociales efectuamos nuestras intervenciones.



Podemos decir que es nuestra responsabilidad, situar lo mejor posible las condiciones de vida de los usuarios que acompañamos, como así también un desafío trasladarlos a los equipos interdisciplinarios para pensar que en ese sujeto que sufre se conjuga una dinámica de múltiples causas, entre las que las categorías de lo social aparecen como más necesarias para comprender qué padecen esos sujetos arrasados.

No podemos dejar de nombrar que nos encontramos con la contradicción de no tener medios, ni recursos que posibiliten dar respuestas a largo plazo a situaciones que, como decíamos antes, son “emergentes” de un malestar más hondo y complejo. Comprender y trabajar con la subjetividad, no se reduce así, a comprender las manifestaciones psíquicas de los malestares, sino fundamentalmente, poder ofrecer una lectura situada socio-políticamente, que además, permita colectivizar algo de ese malestar para que deje de padecerse en soledad e “implosionando”.

Uno de los objetivos de la intervención en las situaciones de urgencia, es habilitar una pausa con ese malestar, para poder resituarse frente a los procesos que toca atravesar. Eso implica mediatizar un tiempo para que los sujetos puedan comprender lo que les acontece. Entendemos que ese tiempo de escucha, nos convoca como trabajadores de la palabra. Para poder continuar, luego, en una perspectiva que devuelva -aún con todas sus deficiencias- accesibilidad, una perspectiva subjetivante en la que el tratamiento de salud y cuidado de sí tenga un lugar que antes no tenía. La apuesta desde el Trabajo Social es componer una trama de situaciones de alojos institucionales y comunitarios.

Teniendo en cuenta, que nuestras prácticas en el marco de la salud pública como profesionales, tiene incidencia en la vida cotidiana de las personas, es importante dar cuenta de la responsabilidad que asumimos en estos actos -en construcción- en la restitución de derechos, aún en un contexto socio político que resulta amenazante para las mayorías.

En éste sentido, a modo de síntesis, nos parece fundamental apoyarnos en la noción de hospitalidad de Derrida, a quien retoma Stolkiner para plantear que, “la escucha como componente necesario del acto en salud y como forma de hospedar, alojar, al otro y la pregunta. La hospitalidad es un gesto que no tiene precio (si se paga o se cobra deja de ser hospitalidad). La escucha sería el núcleo irreductible a cualquier posibilidad de mercantilización que puede acontecer en cada acto de salud. En ella se recupera no sólo la dimensión subjetiva de quien “recibe” asistencia, sino de quien la “brinda”. En última instancia, se trata de introducir la dimensión de la dignidad en el acto, entendiendo por dignidad no colocar al otro en el lugar de objeto, medio o mercancía.” (Stolkiner, 2011)

Bibliografía

Bartolotta y Gago. (2019). La crisis no estalla: implosiona. *Revista Anfibia*.

Boletín Oficial. Ley Nacional No 26.657 de Protección de la Salud Mental. Decreto reglamentario 603/2013. 2010

Ferrandini, D. (2011) Algunos problemas complejos de salud.

Lera, C., Genolet, A., Rocha, V., Zunilda, S., Lorena, G., & Silvina, B. (2007). Trayectorias: un concepto que posibilita pensar y trazar otros caminos en las intervenciones profesionales del Trabajo Social. *Catedra Paralela* , 33-39.

Levin, S. (2024). La crueldad avanza. *Soberania Sanitaria* .



Michalewicz, A. (2017). *Practicas en Salud Mental infantojuvenil. Entre la hospitalidad y el hospitalismo*. Buenos Aires: Noveduc.

Stolkiner, A. (2011). Qué es escuchar a un niño?: Escucha y Hospitalidad en el cuidado en salud. *III simposio internacional sobre patologización de la infancia*. Buenos Aires .



Trabajo y Cuestión Social en el siglo XXI: reflexiones sobre la lucha de clases

Liana França Dourado Barradas

HYPERLINK "mailto:liana.barradas@upe.br" \h liana.barradas@upe.br

Curso de Serviço Social, Universidade de Pernambuco - UPE/Brasil

Área temática: 9. Cuestión social y estudios del trabajo

Resumen: Desde el siglo XXI, las relaciones sociales de producción y la categoría trabajo han adoptado nuevas formas de organización y desarrollo. La configuración de la reestructuración productiva en todo el mundo y especialmente en los países centrales y altamente industrializados se denomina “cuarta revolución industrial”, o *Industria 4.0*. Sus principales características están relacionadas con la automatización, el intercambio de datos y la digitalización de las distintas etapas del trabajo, reunidas en plataformas integradas en tiempo real. Esta ponencia pretende analizar los impactos de estos cambios y sus implicaciones para la cuestión social, investigando las transiciones políticas de extrema derecha y las reconfiguraciones del proceso productivo y de la división internacional del trabajo. El sistema mundial capitalista actualiza constantemente el proceso de división social del trabajo, alterando la configuración de la división internacional del trabajo y la relación entre países capitalistas centrales y periféricos

Palabras Clave: Trabajo, Industria 4.0, Cuestión Social, Clases Sociales.

I. Introducción

Partiendo de las reflexiones y revisión bibliográfica sobre la cuestión social y las desigualdades sociales inherentes del desarrollo del sistema capitalista hacemos un debate hasta la actualidad sobre la crisis estructural del capital y los profundos problemas que de ella se derivan. Este artículo tratará de mostrar los argumentos esgrimidos por los principales autores que se ocupan de esta cuestión, partiendo de supuestos teóricos marxianos que analizan críticamente el marco sociohistórico actual y sus desdoblamientos para las luchas y conflictos sociales. Intentamos recuperar las principales características del movimiento del sistema de capital, como forma de dilucidar los elementos constitutivos de producción desde sus orígenes hasta que desencadenaron una crisis de carácter estructural sin precedentes y sus repercusiones en los cambios de las relaciones sociales de producción, centrándonos en la reestructuración de los modelos de producción. Nos referimos al análisis de István Mészáros sobre la crisis estructural del capital, iniciada a principios de los años de 1970 en escala mundial y las consecuencias actuales en el siglo XXI sobre los cambios en la organización de la producción industrial y para todas las esferas de la sociedad capitalista. Desde el siglo XXI, las relaciones sociales de producción y la categoría trabajo han adoptado nuevas formas de organización y desarrollo. La configuración de la reestructuración productiva en todo el mundo y especialmente en los países centrales y altamente industrializados se denomina “cuarta revolución industrial”, o *Industria 4.0*.

II. Discusión

Raíces de la existencia y manifestación de la cuestión social



Los estudios sobre la génesis y origen de las manifestaciones de la “cuestión social”, para se hacer un análisis pautado en la teoría marxiana, es imprescindible llevar en consideración el desarrollo del modo de producción capitalista y sus formas particulares. José Paulo Netto (2005, p. 156) dice: Marx “con la publicación, en 1867, del primer volumen de *El Capital*, que la razón teórica accedió a la comprensión del complejo de causalidades de la ‘cuestión social’.” O sea, a partir de la investigación que Marx hace, en el sentido de conocer la procesualidad de reproducción y producción del capital, fue posible desvendar la “ley general de la acumulación capitalista” y las causalidades económicas, histórico-social, política y cultural de la “cuestión social”. En este sentido, la “cuestión social” se revela indisoluble al sistema del capital, es decir, es determinada y determinante en la relación imbricada entre capital y trabajo. El antagonismo de las clases que las anteriores formaciones sociales vivenciaron se expresa a partir de un peculiar desarrollo de la producción que se denominó producción en régimen de escasez. Todavía, la novedad en la sociabilidad moderna, la sociedad que se desarrolla a partir de la industrialización, es que hay un intenso proceso de empobrecimiento en escala directa y absoluta de la clase obrera, en detrimento de la acumulación y concentración de la riqueza por la clase burguesa.

“El aporte de la teoría marxista es decisivo no porque descubra la existencia de las clases sino porque por primera vez proporciona una explicación científica de la estructura de clases. El punto de partida de Marx es el punto de llegada de aquellos historiadores y economistas del siglo XIX. Es Marx quien pone en relación el concepto de clase con el concepto de modo de producción, ligando a las clases con fases históricas del desarrollo de la producción; y es él quien establece la relación entre la situación de los agentes en la producción (situación frente a los medios de producción) y la clase social.” (Duek; Andi, 2007, p. 241).

Por lo tanto, la “cuestión social” está radicalmente ligada a la relación entre la producción social de riqueza por los trabajadores mediante la explotación y el disfrute de esta riqueza sólo por los propietarios de los medios de producción, la burguesía. Así, el antagonismo de la relación contradictoria entre capital y trabajo tiene como producto ineliminable de la (re)producción y desarrollo del capital la génesis y las manifestaciones de la “cuestión social”. Para Iamamoto (2001), la expresión de la ley general de la acumulación capitalista implica una reducción del capital variable y, consecuentemente, un aumento del capital constante debido al incesante desarrollo de las fuerzas productivas. Este cambio en las formas del capital genera un gran contingente de trabajadores desempleados, lo que permite al capital “extraer una mayor cantidad de trabajo de un menor número de trabajadores, mediante la prolongación de la jornada laboral y la intensificación del trabajo, articulando los medios de extracción de plusvalía absoluta y relativa”. (2001, p. 14). Así, es en proporción directa a la acumulación y concentración de capital que se engendra la acumulación de “miseria relativa”, y ahí “reside la raíz de la producción/reproducción de la cuestión social en la sociedad capitalista”, como ya decían Marx y Engels. (Iamamoto, 2001, p. 15-16).

Es importante señalar que la “cuestión social” surgió en un contexto económico y político en la escena europea occidental a mediados de finales del siglo XVIII, con la intensificación de la industrialización como fenómeno nuevo, creciente e intenso, concomitante con el desarrollo del capitalismo monopolista. Fue la intensificación de la nueva configuración de la desigualdad social, en la que los bienes y la riqueza se producían en proporción directa a la extensión de la pobreza. El pauperismo adquirió nuevas configuraciones en la medida en que la capacidad de desarrollo de las fuerzas productivas aumentó como nunca, pero al mismo tiempo aumentó la masa de trabajadores expropiados de los medios de producción, experimentando condiciones insalubres al nivel de la pobreza absoluta. En consecuencia, en el contexto político, el movimiento de protesta contra las nuevas configuraciones del pauperismo dio lugar a una oleada de reivindicaciones en las que la clase



obrero no aceptaba la situación. En este sentido, como dice Netto (2005, p. 154), “fue desde la perspectiva efectiva de una eversión del orden burgués que el pauperismo fue designado como una cuestión social”.

Es importante señalar que, para la teoría social de Marx, el sistema capitalista se expresa tanto en la esfera de la producción material, es decir, de la riqueza social, como en las relaciones histórico-sociales y políticas que se reproducen de forma dinámica y contradictoria. Es en ese contexto antagónico que la teoría social crítica analiza la “cuestión social”, como señala Iamamoto (2001, p. 11), “inseparable del proceso de acumulación y de los efectos que tiene sobre el conjunto de las clases trabajadoras, que es la base de la demanda de políticas públicas sociales”. En términos de nomenclatura, la teoría crítica marxista no se apropia del término, pero Marx viene contextualizando la pauperización absoluta experimentada por la clase obrera desde la publicación de *El Capital*, en términos de condiciones de vida y de trabajo insalubres. Más allá de una visión inmediata de la realidad social de la época, Marx subraya la relación imbricada entre el trabajo, como categoría fundadora del ser social, y la cuestión social: la pauperización absoluta.

Cómo también analizan Gilmaisa Costa y Edlene Pimentel, la novedad es que “la pobreza crecía a medida que la sociedad era capaz de producir más bienes y servicios. Así, su novedad consistía en que el pauperismo no podía asociarse al escaso desarrollo de las fuerzas productivas, ni a la escasez de la producción material de bienes.” (Costa; Pimentel, 2022, p. 13). En este sentido, hay todo un esfuerzo teórico y metodológico del autor por desmitificar las interpretaciones de la economía clásica sobre el proceso del trabajo asalariado en el capitalismo y una descontextualización con el panorama histórico, es decir, la visión ahistórica de los procesos sociales, situando la cuestión social en el contexto de las relaciones contradictorias y conflictivas entre capital y trabajo. Las contradicciones y las desigualdades son sociales porque son luchas entre clases que tienen intereses antagónicos. El objetivo de la clase trabajadora es vender su fuerza de trabajo a través de salario y sobrevivir, por otro lado, completamente opuesto es la clase capitalista que invierte dinero, es propietario privado de las tierras, las materias-primas y la maquinaria, o sea es propietario de los medios de producción como capital constante y capital variable. Los objetivos de los capitalistas consisten en una espiral incesante y siempre creciente de inversiones y acumulación. Es una tendencia incontrolable. “En el modo capitalista de producción, por ejemplo, la base material de la existencia de la clase capitalista es la producción de plusvalía, la cual depende de la lucha de clase cotidiana llevada a cabo en la producción por el capital. Para la existencia de la clase obrera se requiere de las condiciones de trabajo y de las condiciones materiales (nivel de salarios) para la reproducción de la fuerza de trabajo, lo cual es asegurado en la lucha de clase cotidiana de los trabajadores en la producción.” (Duek; Andi, 2007, p. 256).

La política social consiste en la intervención del Estado en las expresiones de la cuestión social. En palabras de Netto (2005, p. 26), “la intervención del Estado en las secuelas de la explotación de la fuerza de trabajo fue una respuesta básica y coercitiva a las luchas de las masas explotadas o a la necesidad de preservar el conjunto de relaciones pertinentes a la propiedad privada burguesa”. Con el desarrollo del capitalismo monopolista, la explotación del trabajo por el capital se intensificó, acentuando las refracciones de la cuestión social. En este sentido, la clase obrera asumió un papel protagonista en las luchas sociales, empezando por las reivindicaciones de mejores condiciones de vida y de trabajo a mediados del siglo XIX, con la “maduración” del capitalismo. En este sentido, las protoformas de política social surgieron en Alemania con el establecimiento de un modelo de “protección social”, o de control de la fuerza de trabajo, conocido como modelo bismarckiano. Esencialmente, las protoformas de política social nacieron como una demanda de la clase burguesa para regular y controlar la relación contradictoria entre capital y trabajo. Por lo tanto,



a través de las políticas sociales, el Estado gestiona las refracciones de la cuestión social, reproduciendo esta sociabilidad y legitimando la intervención en la cuestión social.

Tanto para Netto (2005) como para Iamamoto (2001), la cuestión social, bajo un análisis crítico, sigue siendo la misma porque su contenido permanece inalterado, incluso frente a tantos cambios y reformulaciones de los padrones de producción dentro del capitalismo. Su origen sigue estando radicalmente ligado al núcleo de la contradicción entre capital y trabajo. En otras palabras, la riqueza, los bienes y servicios producidos socialmente- no se disfruta social y equitativamente. La acumulación de capital, la explotación del trabajo, la expropiación de derechos, la propiedad privada y las condiciones de vida insalubres del proletariado tienen el mismo origen, la misma esencia. Además, las especificidades de los contextos social, cultural, económico, político e histórico determinan la forma pertinente y la peculiaridad de la expresión diferenciada de la cuestión social. Iamamoto (2001) señala que durante la fase «dorada» del desarrollo capitalista, en la que se engendró el Estado del Bienestar en los países nórdicos y en algunos países de Europa Occidental, se fomentó un cierto “olvido” de la cuestión social en la esfera intelectual.

Sin embargo, con el fin del Estado del Bienestar Social a mediados de los años 1970 y el inicio de la crisis estructural del capital, la intelectualidad empezó a llamar a las nuevas expresiones de la misma cuestión social como si fuera una “nueva cuestión social”. Não se trata de uma nova questão social, ou que a questão social dos países periféricos seja maior ou menor que a dos países centrais. Las diferentes formas de expresión de la cuestión social están imbricadas y la su inserción en cada contexto peculiar a las sus manifestaciones de acuerdo con cada modelo de desarrollo productivo en el capitalismo. No se trata de una nueva cuestión social, ni de que la cuestión social en los países periféricos sea mayor o menor que en los países centrales. Las diferentes formas de expresión de la cuestión social se entrelazan con su inserción en cada contexto, que es peculiar a sus manifestaciones según cada modelo de desarrollo productivo en el capitalismo.

La articulación entre la cuestión social, el Estado y la política social El desarrollo del sistema capitalista se basa en la entrada en escena de dos nuevas clases sociales: la clase burguesa y la clase proletaria. Los siervos del feudalismo, según explica Marx en el capítulo XXIV *La llamada acumulación primitiva de El Capital*, fueron violentamente expropiados de los medios de producción y sólo tenían su fuerza de trabajo que vender para sobrevivir. Así, se forma una clase que empieza a vender su fuerza de trabajo como mercancía a través de relaciones contractuales: el salario. La clase burguesa, que expropia los medios de producción a la clase obrera feudal, se convierte en propietaria de los medios de producción capitalistas. También establece una relación de explotación como clase dominante frente a la clase dominada. Esta relación antagónica y contradictoria revela la esencia del sistema capitalista, que produce socialmente la riqueza y reproduce socialmente la explotación y la desigualdad. Así, la lógica de la sociabilidad capitalista gira en torno a la Ley General de Acumulación del Capital, que consiste en la concentración y acumulación de la riqueza. Esta contradicción desencadena un conjunto de problemas y males sociales en un contexto urbano e industrial, la cuestión social, que expresa la insalubridad de las condiciones de vida y de trabajo del proletariado.

En este contexto, la cuestión social se ha agravado e intensificado, exigiendo que el Estado, que cumple la función social de defender los intereses de la clase dominante, intervenga en la relación conflictiva entre el capital y el trabajo a través de políticas públicas sociales, minimizando y atenuando las manifestaciones de la cuestión social, y asumiendo un papel protagónico en la lucha de la clase trabajadora, contribuyendo al mantenimiento del *status quo*, es decir, a la reproducción y producción de la sociedad capitalista. El surgimiento del Trabajo Social, por ejemplo, como profesión jurídica e institucional, no debe analizarse dentro de los confines del ámbito profesional y



académico, y para ello necesariamente hay que contextualizar la situación histórica, social, económica, cultural y política en el interior del desarrollo capitalista.

Es necesario observar el papel y el origen del Estado en el seno de las sociedades de clases, precisamente en la sociedad capitalista con la instauración del Estado burgués. La funcionalidad del estado en el contexto de la lucha de clases, que se antagoniza por intereses inseparables, se basa en la interpolación entre explotados y explotadores. El estado se constituye como mediador de los conflictos entre las clases, sus contradicciones y luchas, pero sirve como mecanismo reproductor y cosificador de los intereses de la clase dominante, los explotadores. En un breve repaso de la historia, podemos ver que, en las sociedades esclavistas, feudales y capitalistas, el Estado siempre ha desempeñado, tácita o explícitamente, un papel de intermediario entre las clases, pero que favorece y defiende los intereses de la clase dominante.

La política social es un mecanismo que articula procesos económicos y políticos que permiten la reproducción del orden burgués establecido. Además, tiene objetivos sociales, que son específicamente la prestación de servicios a la población subalterna; objetivos políticos, que exponen el intento de las grandes empresas de controlar los conflictos sociales; y objetivos económicos, que aumentan los niveles salariales como estrategia para redimensionar las cargas de la responsabilidad estatal. En esencia, por tanto, la política social se aplica bajo el capitalismo monopolista para “amortiguar” los conflictos sociales de forma regulada mediante el control social. En todas las fases de desarrollo capitalista, sus períodos de progreso de las fuerzas productivas y en el periodo de las crisis capitalistas cíclicas, hubiera un pacto entre formas económicas y formas de Estado que mantuviera el orden de producción y reproducción del capital.

De acuerdo con José Paulo Netto (2005, p. 19), la etapa de desarrollo del capitalismo monopolista profundiza los análisis marxianos porque “devuelve a un nivel superior el sistema totalizador de contradicciones que da al orden burgués sus características básicas de explotación, alienación [...]”. El análisis marxiano de la “anatomía de la sociabilidad capitalista” se llevó a cabo en el siglo XIX, todavía en el capitalismo competitivo. Todavía, es tenemos que entender que las tendencias analizadas por Marx y Engels siguen siendo válidas en el capitalismo en su fase monopolista desde el siglo XX hasta el siglo XXI, porque todavía estamos bajo la égida del sistema alienante del capital. Como dice Marx, para análisis de la tendencia de desarrollo del capital en detrimento del desarrollo humano: el “cuerpo productivo total” está fuera y es ajeno a los productores, cristalizado en forma de capital (1983, p. 263).

En palabras de Marx, para describir el proceso de trabajo y constitución del trabajador colectivo de la producción industrial de las fábricas modernas, dice: “Lo que pierden los trabajadores parciales se concentra en el capital con el que se enfrentan. Es producto de la división manufacturera del trabajo oponerles las fuerzas intelectuales del proceso material de producción como propiedad ajena y el poder que las domina. Este proceso de disociación comienza en la cooperación simple, donde el capitalista representa la unidad y la voluntad del cuerpo social del trabajo en relación con los trabajadores individuales. El proceso se desarrolla en la manufactura, que mutila al obrero en un trabajador parcial. Se completa en la gran industria, que separa la ciencia del trabajo como potencia autónoma de producción y lo obliga a servir al capital.” (Marx, 1983, p. 283-284).

Netto (2005, p. 20) señala que en la fase monopolista del desarrollo del capital se agudizan las contradicciones que estaban presentes en el capitalismo competitivo, pero que siguen siendo intensas en el capitalismo monopolista. En este contexto, la organización del mercado se reordena, confiriendo mayores ganancias y valorización al capital. Según el autor, las contradicciones y las tendencias a la crisis en la era de los monopolios exigían un agente extraeconómico capaz de ajustarse al orden capitalista de forma más incisiva. Netto afirma también que la organicidad y la



complementariedad entre el capital y el Estado se volvieron estructurales y fundamentales para la reproducción del capital.

En la era del monopolio, además de preservar las condiciones externas de la producción capitalista, la intervención del Estado afecta a la organización y la dinámica económicas desde dentro, y de forma continua y sistemática. Más precisamente, en el capitalismo monopolista, las funciones políticas del Estado están orgánicamente entrelazadas con sus funciones económicas (Netto, 2005, p. 25). De hecho, la posición de Netto (2005) se confirma cuando afirma que es a través de las políticas sociales que el Estado gestiona las refracciones de la cuestión social, reproduciendo esa sociabilidad y legitimándola. Independientemente de las modalidades y de las múltiples funciones que el Estado desempeña en las intervenciones en las desigualdades, sus acciones se orientan en función de las necesidades de los superbeneficios y de las exigencias de la lógica capitalista.

Por la delimitación del tema del trabajo en la actualidad, serán analizadas las relaciones y contextos que comprendan los principales cambios en las formas de producción y organización del proceso de trabajo en el siglo XXI. Por lo tanto, informamos que, en el límite de este artículo, no se tratarán en profundidad temas importantes como las crisis cíclicas, la Primera Guerra Mundial, sus consecuencias para el Occidente y los principales desarrollos del capitalismo monopolista en la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, se recordarán algunas categorías y conceptos que sustentan el análisis del surgimiento del neoliberalismo, incluso para comprender las principales contradicciones y expresiones actuales de la cuestión social.

Neoliberalismo y trabajo en la actualidad

“A lo que hemos asistido durante el último medio siglo es a una exacerbación de los fetichismos y mistificaciones que definen a la era del capital; fenómenos que no constituyen meras ilusiones, engaños de la conciencia susceptibles de ser suprimidos mediante la ilustración científica, sino consecuencia necesaria de las formas de praxis correspondientes a las sociedades orientadas a la producción y el intercambio de mercancías. La aparición de un conjunto de tentativas teóricas para revisar y actualizar la categoría de fetichismo en el último tiempo permite sospechar lo mismo que confirma el análisis del capitalismo contemporáneo, a saber: que este ha colocado en el orden del día de la historia las mistificaciones y fantasmagorías, tal como fueron examinadas por Marx, a un nivel cualitativamente más alto que cualquier etapa anterior de la Modernidad. Baste con aludir solo a un aspecto, a fin de tornar más clara esta problemática: si, durante las últimas décadas, el capital financiero alcanzó un grado de autonomía sin precedentes, esto tenía que acentuar en una magnitud inaudita unos efectos mistificadores que son propios del capital en general. (Vedda, 2021, p. 17).

El principal objetivo de los ajustes y reestructuraciones al sistema capitalista implementados durante su “edad de oro de la acumulación”, en los países centrales, el periodo posterior a la Segunda Guerra entre 1945 y 1975 era mantener en equilibrio las fuerzas antagónicas entre las clases sociales y garantizar los objetivos del capital. El capital, en este panorama sociohistórico, exigió intensamente una nueva forma de reorganización del trabajo con reestructuración productiva y un proyecto de Estado neoliberal. El contexto de la crisis estructural del actual sistema capitalista, con el aumento de la composición orgánica del capital, es decir, con la creciente introducción de máquinas automatizadas y el intenso desarrollo de las fuerzas productivas, se produce el del desempleo estructural.

El capital, en este panorama sociohistórico, ha creado intensamente desde los años 1970 una nueva forma de organización del trabajo, con organización del trabajo con reestructuración



productiva y ha puesto en práctica un proyecto de Estado con medidas restrictivas y una “configuración neoliberal”. Las rígidas relaciones laborales del modelo fordista, limitadas a la producción en masa, representan obstáculos para la acumulación de capital en esta etapa, por lo que se proponen e imponen profundos cambios en las relaciones laborales del sistema de producción capitalista, basados en la flexibilización tanto en el ámbito productivo como en el social. En este sentido, el toyotismo se presenta como una nueva alternativa para responder a la crisis estructural que empezó a surgir en 1973 con la crisis del petróleo. Según Bernardo (2004, p. 80) “el toyotismo el término se utiliza aquí en un sentido muy general, resultó de esa doble constatación por parte de los capitalistas de que era necesario explotar el componente intelectual del trabajo y de que era necesario fragmentar o incluso dispersar a los trabajadores. Los capitalistas pudieron así superar los bloqueos sociales que habían conducido a la crisis de 1974 e inaugurar un nuevo período de acumulación acelerada de capital, [...]”.

Las transformaciones experimentadas en la esfera de la actividad productiva, y consecuentemente en las relaciones laborales, en lo que se refiere a la flexibilización del trabajo, se evidencian tanto en las relaciones contractuales a través de la precarización y tercerización de estas, como en los subsidios legales a pérdidas significativas de derechos laborales históricamente conquistados por la clase trabajadora, como tendencia mundial. Para comprender la imbricación de la reestructuración productiva experimentada a través de los cambios en los patrones de producción del toyotismo y actualmente, por ejemplo, con Industria 4.0 y el desarrollo de la seguridad social en el contexto del neoliberalismo. De acuerdo con Taylor, Ford y Ohno, representantes de los modelos de desarrollo industriales automóvil del pasado, el representante del Fórum Económico Mundial, Klaus Schwab (2016, p. 5-6) afirma en el siglo XXI que: “las innovaciones y las tecnologías emergentes de la cuarta revolución industrial repercuten en diversos aspectos de la sociedad y deben “aprovecharse para el mayor beneficio posible de todos, [...] para el bien global”. El “entorno dinámico y acelerado de la cuarta revolución industrial” es característico de esta «nueva revolución tecnológica». O sea, tanto en el pasado, como en la actualidad, no hay clases desiguales, y reina total armonía social.

O sea, las mistificaciones de los últimos años enebriam las transformaciones vivenciadas en el ámbito de la actividad productiva, y consecuentemente, en las relaciones de trabajo, no que dice a flexibilização do trabalho, evidenciadas tanto nas relações de contrato através da precarização e terceirização dessas relações, quanto pelos subsídios legais de perdas significativas dos direitos trabalhistas conquistados historicamente pela classe trabalhadora. El modelo toyotista implanta la precariedad laboral para adaptar a los trabajadores a una nueva forma de organizar la producción, flexibilizándola. Esto se debe a que, en lugar de relaciones laborales rígidas y jerárquicas, los trabajadores son tratados como ‘socios’, ‘colaboradores’ o ‘asociados’. Esta relación de control y cooptación está actualmente mistificada, tal como la describe Chesnais (1996, p. 17) cuando afirma que “[...] todas las virtudes atribuidas al ‘toyotismo’ tienen por objeto obtener la máxima intensidad de trabajo y el máximo rendimiento de una mano de obra totalmente flexible”.

A lo largo de este proceso, caracterizado desde mediados de los años 70 como un período de crisis estructural del capital, el capitalismo contemporáneo se enfrenta a grandes problemas derivados de las contradicciones entre capital y trabajo, immanentes al sistema. Esto muestra la intensificación de las expresiones de la cuestión social y un momento profundamente contrarrevolucionario. En efecto, es notorio que el mundo vive grandes cambios, como la crisis del petróleo, la crisis del modelo de producción taylorista-fordista y grandes transformaciones en el creciente panorama de acumulación y ganancia para el capital. Como bien describe Antunes, «”hubo entonces una interacción entre los elementos constitutivos de la crisis capitalista, que imposibilitó la continuidad del ciclo expansionista del capital, vigente desde la posguerra: además del agotamiento



económico del ciclo de acumulación (manifestación contingente de la crisis estructural del capital), las luchas de clases que tuvieron lugar a fines de la década de 1960 y comienzos de la de 1970 fueron socavando de abajo hacia arriba el dominio del capital y surgieron las posibilidades de una hegemonía [...]” (Antunes, 2005, p. 42). En cuanto a la esfera del ciclo de acumulación del capital, pasa por producción-circulación-consumo, y cuando este ciclo no se completa, el sistema capitalista entra en crisis.

Las luchas de clase y las contradicciones sociales en el siglo XXI

La generación de plusrabajo como fuente de plusvalía convertida en capital dinero debería volver a la esfera del capital productivo, pero esto no ocurre. Como resultado, el capital monetario que debería convertirse en capital productivo, que crea y reproduce valor, se transfiere a la esfera financiera, generando la crisis financiera. Desde principios de la década de 1970, no se ha reanudado el crecimiento de la tasa media de ganancia, lo que apunta a la veracidad del carácter estructural de la crisis. En este sentido, la crisis de sobreproducción combinada con la crisis financiera ha producido una crisis de larga duración, estructural y profunda en este sistema.

Con el desarrollo de las fuerzas productivas se ha producido un aumento del valor del capital constante, es decir, la automatización, robotización e informatización de la producción ha provocado un gran número de trabajadores desempleados o subempleados, o como decía Marx (1984), un aumento del *ejército industrial de reserva*. Todos estos cambios tienen un impacto directo en la vida de los trabajadores, ya que la conciencia de clase se ha distanciado enormemente de su realidad concreta. El trabajo vivo (fuerza de trabajo) es sustituido constantemente por trabajo muerto (capital constante) como forma de impulsar la extracción de plusvalía relativa, bajo los efectos de la revolución tecnológica, provocando lo que se conoce como desempleo estructural. La competencia debida al desempleo estructural fomenta un proceso progresivo de alienación y degradación repetidas de las condiciones de la clase obrera.

Mészáros (2006, p. 32) afirma que, para alcanzar sus objetivos, el “sistema expulsa brutalmente, si es necesario, a una abrumadora mayoría de seres humanos del proceso laboral”. De este modo, contribuye a una mayor competencia entre los trabajadores y a la fragmentación de las organizaciones sindicales, poniendo de manifiesto una de las crisis más intensas del movimiento obrero.

La novedad histórica de este tipo de desempleo en el sistema de empleo global es que las condiciones que se dan en cualquiera de sus partes específicas complican y agravan los problemas de otras partes y, en consecuencia, de su totalidad. La necesidad de producir desempleo, “reducción de costes”, etc., surge necesariamente de los imperativos antagónicos del capital, la búsqueda del beneficio y la acumulación, a los que no puede renunciar y a los que no puede limitarse según principios racionales y humanamente gratificantes.

O el capital mantiene su impulso inexorable hacia los objetivos de autoexpansión, por devastadoras que sean las consecuencias, o se vuelve incapaz de controlar el metabolismo social de la reproducción, como dice Mészáros (2006, p. 32).

Por otra parte, Gounet (2002, p.30) señala que a la “flexibilidad de la producción [que] exige la flexibilidad del trabajo y de los trabajadores”, se añade la creación de equipos de trabajadores polivalentes que se autocontrolan y dinamizan el ritmo de producción. En consecuencia, la relación entre ellos se caracteriza por las formas más arduas de competencia, fomentadas por premios y primas para los «asociados, o colaboradores», como se les denomina.



João Bernardo (2004, p. 85) afirma que: “el cambio introducido en el sistema de la cadena de montaje, que sustituyó a la secuencia de pequeños grupos de trabajadores, fue una de las formas en que se aprovechó la iniciativa de los empleados. La dirección de la empresa sigue fijando el volumen global de producción necesario en un período determinado, y el movimiento automatizado de la cadena de montaje sigue dictando el ritmo global de las operaciones, pero en lugar de que cada puesto de trabajo corresponda a un único trabajador, encargado de una tarea simple y totalmente predeterminada, corresponde a un grupo de unos pocos trabajadores que, dentro de los límites fijados por la dirección y el movimiento de la cadena de montaje, tienen la posibilidad de decidir cómo emplean su tiempo.”

Así, esta aparente autonomía del trabajador en el proceso de producción disipa la posibilidad de identidad de clase. La flexibilización del trabajo se manifiesta tanto en las relaciones contractuales, a través de la precarización y externalización de estas, como en las subvenciones legales y cambios normativos. El modelo toyotista implementa la flexibilización para adaptar al trabajador a una nueva forma de organizar la producción, donde en lugar de la «rigidez» y jerarquización de las relaciones laborales fordistas, el trabajador es tratado como «socio», «colaborador» o «asociado». Por lo tanto, la dominación y el control de la subjetividad del trabajador que tanto perseguía el taylorismo se expresan con mayor intensidad en el capitalismo contemporáneo.

Como respuesta a su propia crisis, se inició un proceso de reorganización del capital y de su sistema ideológico y político de dominación, cuyos trazos más evidentes fueron el advenimiento del neoliberalismo, con la privatización del Estado, la desregulación de los derechos laborales y el desmantelamiento del sector productivo estatal, cuya expresión más fuerte fue la era Thatcher-Reagan; A ello siguió también un intenso *proceso de reestructuración productiva y laboral*, con vistas a dotar al capital de las herramientas necesarias para intentar restablecer mayores niveles de expansión (Antunes, 2005, p. 31).

De este modo, palabras como «globalización» y «flexibilización» tienen funciones y significados ideológicos que reproducen el orden actual y ocultan la relación de dominación del capital de forma globalizada hacia los trabajadores. Chesnais (1996) considera que el término “globalización” se utiliza ideológicamente para defender positivamente el proceso neoliberal de liberalización y privatización. En este sentido, el autor explica que el término más apropiado es globalización porque expresa las contradicciones del proceso en curso en la sociedad.

La expansión del capital “globalizado” se ha caracterizado por una constante destructividad, tanto de las mercancías como de la propia fuerza de trabajo. Las mercancías se vuelven cada vez más autodestructivas como forma de satisfacer las exigencias de la expansión del capital mediante la reactivación de la producción. Para Mészáros, [...] la “globalización” (tendencia que emana de la naturaleza del capital desde sus orígenes), hoy muy idealizada, significa en realidad: el desarrollo necesario de un sistema internacional de dominación y subordinación. En el plano de la política totalizadora, corresponde a la instauración de Estados nacionales más o menos poderosos que disfrutan - o padecen - la posición que se les asigna [...] en el orden de poder del capital global (Mészáros, 2006, p. 111).

Otro fenómeno que ha surgido en respuesta a la crisis estructural del capital es la subcontratación laboral. Las relaciones de subcontratación impuestas por el creciente empeño del capital en reducir sus costes laborales han flexibilizado las relaciones contractuales formales y los derechos laborales. Además, cabe señalar que la parcelación de las tareas laborales ya no tiene lugar dentro de la fábrica, con una expansión territorial de la base industrial de la división del trabajo entre varios países del mundo, especialmente entre países centrales y periféricos.



Chesnais (2006, p. 5) afirma que la competencia contemporánea entre trabajadores tiene lugar a través de la “globalización del ejército industrial de reserva”, a través de la subcontratación internacional y también «[a través de] las deslocalizaciones mediante la inversión directa internacional a larga distancia o la subcontratación, así como las entradas de mercancías a bajo precio permitidas por la liberalización tanto del comercio como de la inversión directa en el extranjero y los flujos de “capital móvil”. Tienen lugar principalmente en zonas de estrecha influencia política. Por ejemplo, de México a Estados Unidos, de Túnez y Marruecos a Francia. Después, los nuevos países industrializados del sudeste asiático, luego China a partir de 1992-93, sobre todo en 1998, y ahora India, se han convertido todos ellos en países de elección para las deslocalizaciones [de la división del trabajo a escala espacial internacional]”.

El siglo XXI está marcado por la introducción de mejoras tecnológicas y una profundización expansiva de las fuerzas productivas que se consideran inéditas y punteras en diversos ámbitos de la sociedad, ya sea en la producción, la distribución/consumo o los servicios. Las plataformas virtuales comienzan a integrar una red de información en los sectores de servicios y comercial, provocando que muchos trabajadores asalariados se encuentren empleados por grandes conglomerados controlados por aplicaciones y software de marcas y empresas multinacionales. Los monopolios físicos se convierten poco a poco en grandes monopolios que operan de forma virtual, mundial, omnipresente y que adoptan nuevas formas de control, supervisión, gestión y desarrollo del trabajo intelectual. La producción y organización de la Industria 4.0 mediante la conectividad de la planificación a través del Internet de las Cosas integra las esferas productiva y reproductiva en tiempo real, con una ejecución y control a escala planetaria nunca experimentada en la historia capitalista reciente.

Los servicios también están siendo organizados y gestionados por plataformas monopolísticas a nivel internacional, como es el caso de la empresa de transportes basada en aplicaciones. A pesar de que las relaciones laborales son extremadamente precarias en estas grandes empresas, se da el fenómeno de la difusión del mito del emprendimiento, que dificulta aún más el reconocimiento como trabajadores de estos empleados del modelo productivo toyotista. Por ejemplo, los repartidores de aplicaciones pertenecen a este grupo de trabajadores precarios que no son reconocidos y a menudo no se identifican como trabajadores ni tienen contratos de trabajo formales.

Para Costa y Pimentel, (2022, p. 105) “en la actualidad, con la profundización de la crisis estructural del capital y de la crisis sanitaria causada por el COVID-19 en el mundo, observamos que: El número de personas que viven en extrema pobreza en América Latina y el Caribe ha alcanzado la marca de 86 millones. La cifra fue divulgada el jueves (27) por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su informe anual Panorama Social de América Latina 2021. La comisión estima que la tasa de pobreza extrema en la región pasó de 13,1% de la población en 2020 (cerca de 81 millones de personas) a 138% en 2021, lo que representa un descenso de 27 años en esta tasa. Este aumento de la pobreza extrema convierte a los territorios de América Latina y el Caribe en los más vulnerables del mundo ante la actual crisis sanitaria y económica, según la evaluación de la CEPAL.”

“Retomando, los autores recuperados coinciden en que, a ojos de Marx, el trabajo desplegado en el mundo empírico representa inicialmente la ocasión para objetivar ciertas capacidades hipotéticamente esenciales del ser humano: la de realizar una producción de manera libre y consciente, en la que el propio individuo comanda el proceso por medio de su voluntad, en una producción que se separa del yugo de la necesidad para convertirse en actividad autónoma, liberada de imperativos que no provengan de la naturaleza sobre la que el trabajo se ejecuta. Sin embargo,



bajo la égida del capital, estas capacidades no logran desplegarse, de manera que observa Marx (2015) en este sistema de producción una distorsión del trabajo humano, configurando un múltiple proceso de alienación.” Ballestrin, Juan (2023, p. 354). En la actualidad las modalidades de trabajo en condiciones de precariedad están articulado a un proceso de desconcentración productiva a nivel geográfico global, en el marco de la división internacional del trabajo. La flexibilización de la estructura productiva, la vuelta a los salarios a destajo y a las horas trabajadas, el fomento del “espíritu empresarial”; con inexistencia de un patrón o capataz crea una falsa etiqueta de iniciativas individuales, con total libertad, al contrario de las condiciones al desempleo y las precarizaciones.

Interesante percibir la actualidad de Marx en *El Capital*. Para ejemplificar, él destaca las afirmaciones de Watts: “el sistema de trabajo a destajo caracteriza una época de la historia del trabajador; se sitúa a medio camino entre la posición del simple quiosquero, que depende de la voluntad del capitalista, y la del artesano cooperativista, que, en un futuro no muy lejano, promete reunir en su persona *al artesano y al capitalista*. Los destajistas son realmente sus propios jefes, incluso cuando trabajan con el capital del empresario”. (Watts, John. *Trade Societies and Strikes, Machinery and Co-operative Societies*. Manchester, 1865, p. 52-53). Y Marx contesta después: “cito este pequeño escrito porque es un verdadero pozo negro de todos los tópicos apologéticos, podrido desde hace mucho tiempo” (Marx, 1984, p. 181). La calidad del trabajo está controlada por el propio producto, que debe ser de calidad media si se quiere pagar íntegramente el salario a destajo. De este modo, el salario a destajo se convierte en una fuente más fructífera de deducciones salariales y fraude capitalista. (Marx, 1984, p. 183).

Destaca Marx aún en el siglo XIX: “Pero la mayor libertad que ofrece el salario por pieza tiende a desarrollar, por un lado, la individualidad, y con ella el sentido de libertad, independencia y autocontrol de los trabajadores; por otro, la competencia entre ellos y entre ellos y los demás. Por ello, el salario a destajo tiende a disminuir a medida que los salarios individuales aumentan por encima del nivel medio. Pero allí donde el salario a destajo se había establecido tradicionalmente, y por tanto hacía extraordinariamente difícil bajarlo, la patronal se refugió excepcionalmente incluso en transformarlo por la fuerza en salario por tiempo” (Marx, 1984, p. 185).

En este sentido, la pertinencia del análisis de Marx se ve confirmada por el hecho de que existen formas arcaicas de explotación del trabajo, como demuestra la actual división algorítmica del trabajo en la organización del trabajo controlado por plataformas y aplicaciones. “Es decir, ¿podemos encontrar experiencias en las que la flexibilidad horaria derive en afecciones que impidan gozar de tiempos de ocio, dado que son tiempos que se terminan padeciendo por algún motivo, precisamente porque son horas en las que se podría estar ganando dinero? En caso de que sí, ¿no son estas experiencias elocuentes de cierta pérdida de autonomía personal, en la que la persona tiene impedidas sus capacidades de desear qué hacer con su tiempo de vida? Son estas preguntas las que pretendemos responder mediante nuestro abordaje teórico empírico sobre los procesos de alienación que se derivan del trabajo en plataformas de reparto.” Ballestrin, Juan (2023, p. 353)

Lo que surge es la intensificación de las expresiones de las contradicciones y desigualdades sociales, la flexibilización de la producción y la acentuada precarización de las relaciones laborales, la pérdida de derechos, el desempleo estructural⁸⁵ y la fuerte amenaza de vivir bajo la barbarie, como señala Mézáros (2006), y en convivencia con una feroz e intensa lucha de clases.

III. Conclusiones

Consideraciones y reflexiones finales



La investigación propuesta en este artículo se realizó básicamente a través de investigación bibliográfica, utilizando como metodología el análisis inmanente de trabajos referenciados por la teoría social crítica, cuyo objetivo fue el abordaje histórico-dialéctico de la aproximación histórico-dialéctica al fenómeno estudiado. La investigación bibliográfica la aprehensión de la fase del capitalismo contemporáneo con énfasis en la crisis estructural del capital, la reestructuración productiva y las formas contemporáneas de explotación del trabajo. La discusión más actual sobre la reestructuración productiva desarrollada como respuesta a la crisis estructural del capital, centrándose en las reconfiguraciones que adquiere la división social del trabajo en las esferas industriales y en todas las estancias de la sociedad. De manera introductoria, se hace una tentativa de reconstitución del debate teórico, enumerando algunos autores que influyeron en las reflexiones sobre la reestructuración productiva desencadenada predominantemente por el toyotismo como padrón productivo, desde los años finales del siglo XX hasta los años iniciales del siglo XXI.

Por lo tanto, a la vista de las reflexiones expuestas en este artículo introductorio, hemos querido reflexionar sobre la intensificación de las contradicciones de la sociedad capitalista. En las diferentes etapas de la acumulación y desarrollo del sistema de capital, se observa que las desigualdades sociales y la profundidad de las expresiones de la cuestión social son cada vez mayores y tienen un alcance mundial.

Las respuestas a las crisis vividas por todos los seres humanos a nivel planetario estarán, como las luchas de clases en disputa, en movimiento y podrán ser construidas históricamente para revolucionar las bases que dieron origen a la cuestión social y sus manifestaciones, o serán siempre reproducidas de forma deshumanizada y alienada.

IV. Bibliografía

ANTUNES, Ricardo. (2005) *Os Sentidos do Trabalho*. São Paulo-SP, Brasil, 7a reimpressão. Boitempo Editorial.

BARRADAS, Liana. (2014) *Marx e a divisão do trabalho no capitalismo*. São Paulo-SP, Brasil, Instituto Lukács.

BERNARDO, João. (2004) O toyotismo: exploração e controle da força de trabalho. In: Democracia totalitária: teoria e prática da empresa soberana. São Paulo-SP, Brasil, Cortez.

BALESTRIN, Juan. (2024) *Trabajo y alienación en plataformas de reparto: libertad, dinero, culpa y aburrimiento*. Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo - Estudios culturales. Narrativas sociológicas y literarias. N. 42, V. XXV, Santiago del Estero-Argentina; Verano 2024. Disponible en: HYPERLINK

"<https://www.unse.edu.ar/trabajoy sociedad/42%20BALESTRIN%20Trabajo%20y%20alienacion%20en%20plataformas%20reparto.pdf>"

<https://www.unse.edu.ar/trabajoy sociedad/42%20BALESTRIN%20Trabajo%20y%20alienacion%20en%20plataformas%20reparto.pdf> Consultado el 09 de agosto de 2024

CHESNAIS, F. (1996) *A Mundialização do Capital*. São Paulo-SP, Brasil: Xamã.



COSTA, Gilmaisa Macedo da; PIMENTEL, Edlene. (2022) *Questão social: fundamentos e expressões contemporâneas*. Gilmaisa Macedo da Costa, Edlene Pimentel; organização de Mariana Alves de Andrade, Sergio Daniel Gianna. – Maceió, Alagoas - Brasil: Coletivo Veredas.

DUEK, Celia; INDA, Graciela. (2007) *Lectura de Marx: tras el concepto de clases sociales*. Revista Confluencia, año 3, número 6, Mendoza, Argentina, verano. HYPERLINK
"https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3670/dukindaconfluencia6.pdf"
https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3670/dukindaconfluencia6.pdf

FIDELIS, Thays; BARRADAS, Liana. *A superexploração dos trabalhadores de aplicativo*. (2020) In: SANTOS NETO. Artur Bispo dos, FERNANDES. Elaine Nunes Silva, CORONAVÍRUS E CRISE DO CAPITAL: impactos aos trabalhadores e à natureza. [Recurso digital] / Artur Bispo dos Santos Neto, Elaine Nunes Silva Fernandes (Orgs.). – Goiânia-Goiás, Brasil: Editora Phillos Academy.

GOUNET, Thomas. (2002) *Fordismo e Toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo-SP, Brasil. Boitempo Editorial.

IAMAMOTO, Marilda. (2001) *A questão social no capitalismo*. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Temporalis, ano 2, n. 3 (jun/jul. 2001). Brasília, Brasil: ABEPSS, Graflim.

MARX, K. (1983) *O Capital: crítica da economia política*. - 3. ed. - São Paulo: Abril Cultural, Livro primeiro, Volume I, Tomo 1. (Coleção Os economistas).

MARX, K. (1984) *O Capital: crítica da economia política*. 3. ed. - São Paulo: Abril Cultural, Livro primeiro, Volume I, Tomo 2. (Os economistas).

MÉSZÁROS, István. (2006) *Para além do capital - rumo a uma teoria da transição*. Tradução Paulo Cezar Castanheira e Sergio Lessa. São Paulo-SP, Brasil, Boitempo Editorial.

NETTO, José Paulo. (2005) *Capitalismo Monopolista e Serviço Social*. 4. ed. – São Paulo-SP, Brasil, Cortez Editora.

NETTO, José Paulo. (2001) *Cinco notas a propósito da “questão social”*. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Temporalis, ano 2, n. 3 (jun/jul. 2001). Brasília, Brasil: ABEPSS, Graflim.

SCHWAB, Klaus. (2016) *A quarta revolução industrial*. São Paulo-SP, Brasil: Edipro.

VEDDA, Miguel. (2021) *Cazadores de ocasos - la literatura de horror en los tiempos del neoliberalismo*. Cuarenta Ríos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.



Emprender, una estrategia feminista desde la Economía Social y Popular. El caso de Rosario

Catalano Fátima – UNR – [HYPERLINK "mailto:fatimacatalano@gmail.com"](mailto:fatimacatalano@gmail.com)

fatimacatalano@gmail.com

Pradanos María Virginia – UNR – [HYPERLINK "mailto:virpradanos@yahoo.com"](mailto:virpradanos@yahoo.com)

virpradanos@yahoo.com

Mesa Redonda: “El mundo del trabajo en clave de género y diversidad: experiencias, representaciones y desafíos”

Abstract: Explorar la actividad económica desde las perspectivas de la Economía Social y Solidaria, enfatizando la importancia de enfocarse en sectores marginados y excluidos del mercado laboral formal, para repensar políticas públicas que impacten en lo comunitario, la reciprocidad, la redistribución y el intercambio justo; comprendiendo la interrelación entre la economía y la transformación de la calidad de vida, así como la necesidad de abordar la desigualdad de género en el ámbito laboral, donde las mujeres se enfrentan a fenómenos como el “techo de cristal”, “piso pegajoso” y/o “escalera rotas, que derivan en la feminización de la pobreza.

El caso de Rosario, a partir de la Escuela de Emprendedores de la Municipalidad de Rosario, busca ser un espacio educativo de capacitación para emprendedores con un enfoque desde la educación popular. Esta experiencia dará cuenta sobre los fenómenos mencionados con anterioridad y la forma en que la Economía Social se presenta como alternativa para resolver las problemáticas mencionadas.

Palabras Claves: Economía Social y Solidaria – Equidad – Feminismo – Objetivos 2030 - UNR - Escuela de Emprendedores - Rosario

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Economía Social y Solidaria

Tanto desde la perspectiva de Polanyi (2014) como de Bourdieu (2001), se entiende a la actividad económica como un reflejo de las prácticas sociales que conforman el contexto del mundo donde se encuentra inmersa; por lo que, si nos posicionamos desde esta perspectiva, focalizar en los sectores marginados y/o excluidos del mercado laboral formal permite constituir con características distintivas la configuración de las prácticas económicas alternativas a la hegemónica, a partir de: un carácter comunitario, raíces ancestrales, reciprocidad, redistribución, intercambio justo y equitativo, administración del hogar; de esta forma se conforma una organización e institucionalización de estas prácticas, situadas en el bien común y en una mejora de las condiciones de vida que reproduce. La importancia de estas características remite a la posibilidad que le brinda a los sectores marginados y excluidos para desarrollar un medio que satisfaga sus necesidades básicas.

“Las prácticas alternativas, aun cuando sus actores no se lo propongan conscientemente, y no obstante las corrupciones, degradaciones y asimilaciones que las esterilizan total y parcialmente, son un camino ineludible en la construcción de un “movimiento contra hegemónico transformador. Son un instrumento de democratización sustancial de la vida social y económica, y un aporte a la producción y al trabajo, que no tiene equivalente.” (Schujman 2016; p.150).



Para poder avanzar, es elemental contemplar algunas aproximaciones en cuanto al entendimiento sobre lo que implica la Economía Social cuando la identificamos como una “alternativa” a la economía de Mercado: según la Organización Internacional del Trabajo, “La Economía Social y Solidaria hace referencia a las empresas y organizaciones (cooperativas, mutuales sociales, asociaciones, fundaciones y empresas sociales) que producen bienes, servicios y conocimientos que atienden las necesidades de la comunidad a la que sirven, con objeto de lograr objetivos sociales y medioambientales específicos y de fomentar la solidaridad” (2019); según el Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria (HYPERLINK "<http://unsse.org/>" [UNTFSSSE](#)), esta economía es un enfoque importante para la puesta en práctica integrada de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Es importante comprender al ámbito económico no solo como un medio para satisfacer necesidades, sino también como un espacio de transformación de la calidad de vida del sujeto que lo lleva a cabo, el carácter humano de esta práctica pone en valor el aporte de todas las personas necesarias para que la actividad concluya, entendiendo que si bien se puede llegar solo, en conjunto no sólo se llega más lejos sino que se abren caminos para que todos lleguen, dotando a la Economía Social y Solidaria con un carácter interdisciplinar.

Entre los principales pilares de la Economía Social, podemos priorizar los siguientes:

Inclusión social: Fomenta la participación de grupos que a menudo son marginados en la economía tradicional, como mujeres, jóvenes y personas con discapacidad, brindándoles oportunidades para desarrollarse y contribuir.

Sostenibilidad: Se enfoca en prácticas que son ambientalmente responsables, promoviendo el uso sostenible de los recursos y la reducción del impacto ambiental.

Desarrollo local: Apoya la economía local al incentivar la producción y el consumo de bienes y servicios dentro de la comunidad, lo que puede generar empleo y fortalecer la economía regional.

Solidaridad y cooperación: Promueve valores de cooperación y apoyo mutuo, lo que puede ayudar a construir comunidades más fuertes y resilientes.

Equidad: Busca reducir las desigualdades económicas y sociales, asegurando que los beneficios de la actividad económica se distribuyan de manera más justa.

Por otra parte, el mundo del trabajo no se puede comprender simplemente como una actividad reproductora de bienes y servicios para la supervivencia y la generación de ganancias, sino que se debe abarcar de manera integral; sin embargo, dentro del modelo clásico de la Economía de Mercado, la actividad laboral genera relaciones que únicamente funcionan a partir de la desigualdad que opera a través de la identidad y la dominación sexuada, dando como resultado una invisibilización histórica de la subordinación de la mujer y la sobre-exigencia de ella a través de la imposición cultural de las tareas de cuidado no remuneradas, dejando expuesta “su debilidad estructural en la trama de relaciones sociales de producción” (Schujman 2019; pg. 71).

Hoy los cuestionamientos para desnaturalizar las relaciones de género son cada vez más frecuentes y ahondan en raíces más profundas que no dejan ningún área sin intervenir; en este caso, la Economía Feminista es quien se encarga de poner en tela de juicio conceptos centrales de la economía tradicional: el sujeto económico ya no se reduce a un comportamiento racional, porque la economía es entendida como una socio-economía que integra producción-reproducción, trabajo remunerado-trabajo no remunerado, mercado-estado-hogares-comunidades, tierra-territorio-cuerpo-vida.

Para este punto, es indispensable que todo cuestionamiento que se formule desde la Economía Social y Solidaria no sea abstracto ni baladí y que al momento de construir cualquier tipo de crítica a



la economía de mercado, se lo haga desde un “pensamiento situado” (Donna Haraway, 1995) en el entorno geográfico, para fortalecer la participación de mujeres en la Economía.

Si bien en las últimas décadas se puede observar un aumento de la contribución de las mujeres en los ingresos familiares, la pobreza se feminizó por fenómenos como el “techo de cristal” (Marilyn Loden en Urdiales Méndez, 2021), el “piso pegajoso” (Catherine Berheide, 1992) o la “escalera rota” (ONU), que responden a dinámicas limitantes a la que las mujeres se encuentran atadas y la desigualdad de la brecha salarial en relación a la que percibe un hombre. De esta forma nos encontramos con que desde las teorías de género, los principios de la Economía Social, Solidaria y Popular tienen estrecha relación con los del feminismo, ya que ambas “resaltan los conceptos de igualdad y justicia para intentar revertir las relaciones de poder existentes” (Schujman 2019; p. 71), centrando su crítica en las formas de explotación de la economía de mercado.

Todo esto permite observar que una de las principales dinámicas limitantes de la mujer son las tareas de cuidado de forma no remunerada, por lo tanto enfocarse en formas de llevar adelante estas tareas sin apresar por un estereotipo cultural/social/histórico a la mujer en tareas domésticas, requiere a su vez comprender que “la red de cuidados es dinámica, está en movimiento, cambia y, por ese mismo motivo, puede ser transformada” (Corina Rodríguez Enriquez 2015; p. 41); ¿cómo? A través de estrategias de resistencia, prácticas asociativas y cooperativas, lógicas autogestivas, modelo inclusivo, recuperación de saberes colectivos, invención, comunidad de sentido, resignificación del trabajo y el consumo.

Retomando las concepciones de la actividad laboral, encontramos que hoy en día existen múltiples formas de organización no formales: emprendimientos familiares y trabajo por cuenta propia; talleres familiares; trabajo doméstico y del cuidado; núcleo de agricultura familiar; comunidad campesina; micro emprendimientos populares; multitud de redes de trueque y banca social; asambleas barriales; emprendimientos comunitarios; mecanismos solidarios de comercialización; compras grupales; ferias populares; los sindicatos de trabajadores desocupados; los movimientos piqueteros. Lo importante en estas experiencias es entender que la figura del emprendedor, que por su cuenta gestiona recursos para su subsistencia y la de su familia, “(...) integra la ‘economía social y solidaria’ sólo cuando asume el comportamiento inherente a la solidaridad asociada. Cuando practican la autoayuda, la solidaridad y reciprocidad y procuran su autonomía, hacen ‘economía social y solidaria’ y asumen una praxis alternativa” (Schujman 2016; p.148 y 149).

Al considerar un emprendimiento individual como una alternativa laboral a la actividad que se puede desarrollar en el mercado formal, entendiendo que el acceso a este usualmente está planificado para beneficio de los hombres masculinos, es claro que quien deba encargarse de tareas de cuidado y trabajo doméstico (invisibilizado, no reconocido socialmente ni remunerado económicamente) quede relegada a una vida “dentro” de la casa, y a partir de ahí se deba planificar el modo de supervivencia; los últimos años nos encontramos con un “feminización” de la pobreza, donde la informalidad laboral coopta estos ámbitos. Otra característica distintiva de este ámbito la podemos encontrar en la inestabilidad de los vínculos conyugales, que obliga a las mujeres a generar una entrada económica desde sus establecimientos, porque al no contar con más ingresos que los que ellas mismas puedan generar para ser sostén de su familia, o bien alguna ayuda de tipo estatal, y viéndose insertas en “esferas limitantes” (como lo es el cuidado de menores a cargo o su nivel educativo), es casi imposible que puedan abandonar sus hogares para trabajar.

Para estas mujeres, poder concretizar una coordinación entre sus tareas domésticas y de cuidados con su trabajo/emprendimiento, que además le permiten flexibilizar sus intereses y la distribución de horarios que precisan para llevar adelante todas las tareas (tanto las remuneradas



como las que no), se vuelve elemental. Sin embargo, precisamente estas “facilidades” que les otorga poder contar con un trabajo que se pueda realizar de forma remoto reproduce una precarización laboral, ya que quienes no cuenten con algún tipo de formalización de este emprendimiento, tampoco contarán con el sustento necesario para suplir necesidades básicas tales como un ingreso fijo, obra social, conocimiento adecuado para dividir los gastos que requiere llevar el emprendimiento adelante y los gastos propios de la casa, haciendo que de manera alternada uno financie al otro pero no se generen ganancias para crecer y mejorar económicamente, reproduciendo así los fenómenos antes mencionados: “pisos pegajosos” y “escalera rota”.

Frente a esto, es interesante el aporte de Laville (2004), el cual explica que la división entre una esfera pública y otra económica nos conduce a buscar articulaciones de estos espacios que permitan iniciativas de otras institucionalizaciones de lo económico, con intervenciones políticas que permitan retomar una teoría pluralista de la acción económica como acción social, incluyendo el debate ciudadano. El último lustro la tecnología, la financierización y la pandemia generaron desempleo, haciendo del mundo de hoy la informalidad laboral como la regla (sobre todo en América Latina), convirtiendo a la autogestión de los trabajadores en el instrumento de supervivencia económica para quienes se encuentran por fuera de la institucionalización del Estado. Pero además, la Autogestión se convierte en el camino por excelencia que la Economía Popular debe seguir para ser sostenible con un trabajo digno, que cuenta con seguridad social y garantizando derechos básicos de cualquier empleo formal.

Todo esto conduce a repensar las políticas públicas que abordan esta problemática, empezando por cambiar el eje de la concepción trabajo, ahondando más allá y comprendiendo al modelo económico en el que este trabajo es el medio de sustento de vida, posicionándose desde una mirada Feminista y de Economía Social y Popular, para que el criterio productivo también sea interpelado por criterios éticos. Estas políticas deben concebirse a partir de una perspectiva integral a través de acepciones que incluyan la noción “reproductiva”, la “productiva de bienes y servicios” y la de “autogestión organizada y cooperativa”; el horizonte siempre debe ser la no des-civilización a partir de tres dimensiones que deberían confluirse: psicológica-afectiva, material, y económica.

El Estado y el mercado deben operar como medios y trampolines para que el sistema económico permita “vivir mejor”; la propuesta de la Escuela de Emprendedores de la Municipalidad de Rosario intenta pararse desde este eje, transformando no solo consciencias sino también formas de vida y comunidad.

Convenio UNR-Secretaría de Desarrollo Humano y Hábitat (Municipalidad de Rosario)

La importancia de la Economía Social y Solidaria en nuestra región responde a una estrategia de integración social y desarrollo socioeconómico que se encuentra en auge de crecimiento desde fines del siglo pasado, sumado al desafío de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, siendo uno de ellos la promoción del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sustentable, el pleno empleo productivo y trabajo decente. En este sentido, el compromiso de la Universidad Nacional de Rosario y su anclaje reformista, feminista y sus múltiples propuestas busca, a través de programas de extensión y ciclos formativos, brindar herramientas para seguir transformando la realidad.

El Espacio de Bienestar Universitario de la UNR busca garantizar el bienestar de la comunidad estudiantil universitaria a partir de la promoción de capacitaciones, cursos, becas, aportes para materiales y conexión, programas de salud, actividades deportivas, descuentos y acceso a los comedores universitarios; nuestro labor se comprende en crear políticas y herramientas para que cada estudiante de la UNR pueda acceder, permanecer y egresarse de nuestra casa de estudio. Por todo esto, es relevante comprender que no todo se agota dentro de la institución, quienes estudian son



personas cuya vida por fuera de la universidad también se desempeña en el marco de políticas públicas que pueden limitar e impedir su capacidad de seguir estudiando, y por esto es fundamental acompañar a los alumnos a través de distintos proyectos de extensión que permitan al estudiante complementar a través de herramientas externas a la pedagógica, coincidiendo con uno de los primeros pilares de la Economía Social, Solidaria y Popular: la búsqueda del bienestar general.

Desde la Dirección de Bienestar Estudiantil de la UNR, se lleva adelante diversos tipos de encuentros con las y los estudiantes, donde se presta especial atención a sus demandas y necesidades, y así busca acompañar a las y los mismos en su paso por nuestra universidad, como también facilitar herramientas que garanticen su ingreso, permanencia y egreso de las carreras elegidas. Es así que en 2022, a partir del conocimiento a través del Programa de Becas que muchos de los estudiantes cuentan con micro emprendimientos personales y hasta familiares en los que se apoyan económicamente para costear sus estudios, surge la propuesta de comenzar con la “Feria de Estudiantes Emprendedores UNR”, en la que todos aquellos estudiantes que contaran con algún emprendimiento o formaran parte del emprendimiento de su familia, podían participar de manera gratuita como feriantes, difundiendo así su trabajo y a su vez generar un nuevo espacio de encuentro que nos acerque a nuestra comunidad.

El éxito que tuvo cada encuentro inspiró a nuevas propuestas para el crecimiento de las y los estudiantes en estos proyectos personales, los cuales son fundamentales para su sustento diario. Así es como se contacta al área de Economía Social y Solidaria de la Municipalidad de Rosario en la búsqueda de extender sus conocimientos y formación de la Escuela de Emprendedores hacia los estudiantes a partir de una gestión en conjunto de talleres y ciclos formativos, permitiendo generar a su vez una revalorización del vínculo sociedad-universidad y de inserción en el medio rosarino económico-social, en sintonía de trabajar en conjunto con las organizaciones sociales y organismos del Estado en sus múltiples niveles, permitiendo una articulación de políticas y acciones inclusivas.

El Convenio que se concretó entre las instituciones tiene por objeto facilitar la cooperación entre las partes para crear las redes adecuadas que logren que los estudiantes emprendedores de la UNR puedan acceder a una formación que les permita perfeccionarse en su emprendimiento, como así también ampliar la línea estratégica de programas de extensión de nuestra universidad, apuntando a diseñar un programa de incubadoras de emprendimientos socioeconómicos. La colaboración de las partes también busca contribuir al desarrollo del “Programa Rosario Emrende”, como una instancia de inclusión socio-productiva y promoción humana; por su parte, la Municipalidad se compromete a aportar recursos formativos en módulos (talleres de capacitación) en los que se ofrecerán herramientas para la gestión profesional de un emprendimiento autogestivo en todas sus etapas: planificación, estrategia de comercialización, comunicación y diseño de modelo de negocio.

La Experiencia de Rosario, “La Escuela de Emprendedores de la Municipalidad”

La Escuela de Emprendedores de la Municipalidad de Rosario es un espacio educativo orientado a la capacitación de emprendimientos con base en la educación popular, que tiene como finalidad brindar herramientas sencillas, accesibles y prácticas que permitan fortalecer y profesionalizar los emprendimientos individuales y/o familiares y cooperativos. Esta propuesta se encuentra dentro del Programa “Rosario Emrende”, un ciclo formativo de inclusión socio-productiva y promoción humana para iniciar, fortalecer o consolidar un emprendimiento.

El desafío al que se enfrenta no se agota sólo en el logro de la construcción de herramientas para un aprendizaje integral, sino en una formación por parte de los y las asistentes del proyecto y el intercambio de enseñanzas a partir de la construcción de nuevos sentidos para la educación, el rol de los y las acompañantes y la comunidad educativa. Si bien se entiende que el rol desempeñado por los



y las participantes de este espacio es incapaz de brindar todas las respuestas requeridas, sí se lo percibe como una instancia necesaria e inicial para el surgimiento y afianzamiento de nuevas identidades, capacidades y aprendizaje significativo.

Así, los principales objetivos de la Escuela de Emprendedores son:

- Profundizar las estrategias para la formación, capacitación y el desarrollo de unidades productivas, facilitando redes de cooperación.
- Facilitar la inserción al mercado local y la promoción de una pedagogía emprendedora en los participantes.
- Brindar herramientas sencillas, útiles y prácticas para la construcción, fortalecimiento y escala de emprendimientos asociativos y productivos.
- Realizar acciones concretas a fin de difundir el desarrollo de habilidades emprendedoras, herramientas metodológicas de gestión, liderazgo e innovación.

El acceso a cualquiera de las actividades es abierto, los emprendedores y emprendedoras (actuales o potenciales) acceden siempre a través de una entrevista en profundidad que se realiza en cada uno de los 6 distritos de la ciudad, para poder determinar el perfil socioeconómico de cada persona. La Escuela de Emprendedores recibe todas las entrevistas de forma continuada todos los meses, derivando a cada persona a: “Proyectando Ideas” para darle una orientación si la persona no sabe aún qué hacer o tiene dudas; a la fase 1 (denominada “ABC”) o a la fase 2 (“Sigo Aprendiendo”) del programa, si la persona tiene un proyecto ya en marcha o una idea prediseñada. Actualmente existen 5 fases de formación, las tres mencionadas, Fase 3 (“Plan de Negocios”) y “Juntas hacemos economía”.

Proyectando Ideas: Es un servicio de orientación y asesoramiento práctico que se desarrolla a partir de las vivencias, prácticas y saberes de los participantes del Programa Rosario Emprende. Lo puede realizar personas mayores de edad con domicilio en la ciudad de Rosario interesadas en iniciar un emprendimiento productivo de elaboración de productos o de prestación de servicios, pero que desconocen qué quieren o saben hacer y no tienen definido el rubro, el producto o servicio ni la modalidad de trabajo.

Fase I –ABCE-: Aprender y practicar los componentes básicos y esenciales para viabilizar un emprendimiento sostenible, desde la planificación básica hasta la integración de contenidos en un sencillo modelo de negocio. El objetivo de esta fase es brindar los contenidos más importantes y esenciales del lienzo CANVAS, a fin de aportar a la profesionalidad y sostenibilidad del emprendimiento (propuesta de valor, mercado objetivo, elementos de diseño y comunicación y estructura económica del emprendimiento).

Fase II –Sigo Aprendiendo-: Se enfoca en profundizar, fortalecer y poner en práctica con casos concretos los contenidos vistos en el ABC, priorizando la estrategia de comercialización y la reflexión sobre canales de venta, logística y precios. Tiene por objetivo profundizar, fortalecer y poner en práctica los contenidos vistos en el ABC, con una segmentación por sector de actividad, la metodología es más participativa, grupal y práctica; además, busca fortalecer la estrategia comercial y económica, y la planificación más óptima de tiempos, recursos y actividades para procesos más eficientes, hacia una mayor profesionalización de los emprendimientos.

Fase III- Plan de Negocios-: Es una instancia renovada que busca jerarquizar y dar un salto de calidad en los emprendimientos, la misma consta de cuatro encuentros. Para el ingreso a la Fase 3, serán seleccionados cinco proyectos por distrito, que podrán presentarse siempre y cuando cumplan los requisitos estipulados por la Subsecretaría de Economía Social.



Juntas Hacemos Economía: Ciclo de talleres con perspectiva feminista orientado a emprendedoras que buscan fortalecer su autonomía económica y los derechos del colectivo que integran, con eje en su economía familiar, el emprendimiento productivo que gestionan y los lazos y vínculos entre pares. Estas jornadas apuntan a generar el intercambio de experiencias, reflexión y debate entre mujeres en torno a problemáticas transversales de las trabajadoras que tienen emprendimientos en el marco de la economía social y solidaria, desde una perspectiva de género; asimismo, busca reflexionar y debatir acerca del trabajo entendido en un sentido amplio, revalorizando el rol de las mujeres en sus emprendimientos y en la sociedad, e identificando los estereotipos de género que condicionan el desarrollo y el potencial de las mujeres. Lo pueden realizar mujeres e integrantes del colectivo LGTBI con proyectos productivos en marcha, que hayan transitado alguna instancia del “Rosario Emprende” y/o estén vinculadas con otras pares en algún espacio colectivo o comunitario (feria cooperativa, organización social, etc).

A continuación se comparten algunos datos sobre informes que elaboró el personal laboral del espacio, que recopilaron en los últimos 2 años, con un total de aproximado y sostenido de 500 emprendedores por cada curso (dictándose 3 por año); los datos se basan en los listados de inscriptos y de asistencias a los ABC que facilitaron los equipos territoriales de cada distrito; además de una sistematización de datos cuantitativos y observaciones cualitativas realizadas in situ durante el desarrollo de los respectivos cursados.

-*Asistencias:* Tomando los datos totales podemos establecer que finalizaron el cursado del ABC el 70% de la totalidad de los inscriptos; observando que la deserción más abrupta se da en la segunda clase. Se pueden inferir varios causales, aunque variará dependiendo distrito:

1-Motivos contextuales: Costo en el transporte, comienzo de clases de las escuelas, incertidumbre socio económica generalizada, emprendimientos que pararon la producción por las escasas ventas o por el exponencial aumento de la materia prima.

2-Motivos institucionales: Inscriptos con perfiles “desperfilados” para el Rosario Emprende que no encuentran la utilidad en asistir al curso, dinámica profesional del equipo territorial (presencia durante el cursado, seguimiento de las situaciones problemáticas, profesionalización de los equipos, etc.), accesibilidad del lugar de cursado, cobro de beca tardía que no cubre los costos de movilidad.

-*Género:* A grandes rasgos podemos establecer que el universo del Rosario Emprende está ampliamente feminizado con un 90% de mujeres y solo un 9% de varones, siendo estos valores constantes en todos los distritos.

*Elaboración Propia

-*Edades:* El promedio general de edad de las personas que terminaron el ABC es de 43 años. En este punto existe diferencias significativas (8 años de promedio) entre el distrito con una impronta de mayor edad (el Sur, con 46.4 años) y el de menor franja etaria y el único con un promedio menor a 40 años (el Oeste, con 38.5). En el resto de los distritos las diferencias no son significativas (Norte 44.8, Sudoeste 44.3, Centro y Noroeste 42.5).

*Elaboración Propia

-*Rubros:*

*Elaboración Propia



DISEÑO: como habitualmente ocurre es el rubro preponderante en el ABC con un **59%**. Si bien son mayoría en todos los distritos, hay variaciones significativas en los porcentajes: 76% en el Centro, 74% en el Sur, 66% en el Sudoeste, 62% en el Norte y solo el 43% en el Noroeste y el Oeste.

Dentro de este rubro existe una multiplicidad de productos de diferente índole que se nos hace difícil categorizar (textil, artesanías, velas, tejido, bijouterie, manualidades, objetos intervenidos, impresiones en 3D, marroquinería, etc., etc.) y una diversidad de calidades significativas fácilmente observables.

*Elaboración Propia

ALIMENTOS: es el segundo rubro en relevancia con aproximadamente un **26%** con emprendimientos dedicados en su gran mayoría a panificación (65%), seguido por la repostería y pastelería (17%) y en mucho menor medida otros productos como elaboración de viandas, pastas frescas, chocolatería, vermouths artesanales, blend de hierbas aromáticas, etc.

En todos los distritos este rubro es el segundo en relevancia, pero con diferentes niveles de incidencia en los porcentajes totales de emprendimientos: 41% en el Oeste, 31% en el Noroeste, 24% en el Norte, 19% en el Centro y en el Sudoeste y 18% en el Sur.

*Elaboración Propia

SERVICIOS: solo un **12%** del total emprendimientos corresponden a este rubro. La variación interdistrital va desde el 14% (en el Norte) al 5% (en el Centro). Especificando por tipo de emprendimiento vemos que los servicios de peluquería son los más significativos, seguido por servicios de estética en general -depilación, barbería, pestañas, maquillaje, etc.

Según estos datos podemos afirmar que casi el 60% de los emprendimientos de servicios están dedicados a cuestiones estéticas focalizadas principalmente en peluquería y a otras actividades arriba detalladas.

*Elaboración Propia

Observaciones:

Según el presente análisis podemos plantear algunos puntos en común a los grupos de cursantes del ABC:

- Clara preponderancia de mujeres emprendedoras (88%)
- Una edad promedio de 43 años
- Casi el 60% de emprendimientos están dedicados al rubro de Diseño.

Hay sobre todo dos diferencias claves que se pueden visualizar en relación a la identidad (sobre todo binaria) en cuestiones de género: la primera haciendo referencia al tipo de emprendimiento que cada quién aborda, ej.: salvo cuando se trata de cocina, que suele ser más holístico para las distintas identidades, se puede observar que la mayoría de quienes se perciben como mujeres (sis o no) tienden a dedicarse a cuestiones manuales de decoración y/o accesorios, mientras que quienes se perciben como hombres (sis o no) se vinculan más con emprendimientos



relacionados a la sublimación, impresiones 3D o bien cuestiones más de tipo tecnológicas. El segundo punto refiere a la forma en que estas/os emprendedores cargan con la responsabilidad de las tareas domésticas y de cuidados de sus hijos, siendo las mujeres quienes en su mayoría se encargan casi en un 100% de estas actividades, ya sea porque sus parejas cuentan con un trabajo formal o que requiere estar por fuera del hogar o porque no cuentan con otro tipo de conviviente en su hogar.

Conclusiones

La importancia del desafío de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, hace que hoy la Economía Social y Solidaria sea clave como respuesta y herramienta para aproximarse al cumplimiento de esta demanda. El crecimiento del sector y de las políticas pública requiere ser acompañado por estrategias y acciones del sistema educativo a través de la universidad pública argentina, para lograr llevar a cabo estas tareas, es fundamental la promoción del intercambio de información, problemáticas, experiencias y programas que generen espacios promotores de los movimientos sociales contemporáneos para impulsar esta nueva economía y colaborar en la elaboración de diagnósticos y políticas públicas estratégicas. Esto permitirá ser activos conductores de un proceso de desarrollo económico y social que busca reducir la pobreza, la violencia y los índices de desigualdad socioeconómica que atentan contra la estabilidad económica, emocional y la convivencia para desarrollar y dignificar la calidad de vida de nuestra sociedad.

“Sobre la base de estas articulaciones conceptuales, desde la Economía Popular Social y Solidaria en clave feminista enarbolamos una crítica al sistema capitalista cuyo modelo de “acumulación por desposesión” deteriora las condiciones de reproducción de la vida y la naturaleza, mientras ejerce distintas violencias (económica, simbólica, política, física, etc.) que recaen principalmente sobre las mujeres y diversidades sexuales. Adicionalmente, creemos que el conflicto capital/trabajo que caracteriza las apuestas desde la EPSyS se amplía desde los feminismos en el conflicto capital/vida, poniendo la vida en todas sus formas y expresiones en el centro del debate de lo económico: una vida que merece ser vivida” (Bottini, Boronat et al. 2021; P.4).

Hoy, se debe ser conductor de un proceso de desarrollo económico y social que permita, a la vez, reducir la pobreza, la violencia y los índices de desigualdad socioeconómica, que atentan contra la estabilidad económica-emocional y la convivencia para mejorar la calidad de vida en los países de la región. Así, los objetivos deben dirigirse en pos de contribuir al debate, articulación, coordinación y vinculación y difusión de la economía social y su influencia, siendo una temática relevante en la agenda de políticas públicas implementadas por el Estado en todos sus niveles; haciendo de la vinculación institucional espacio transdisciplinar, donde la economía social se define como un campo atravesado por múltiples saberes y prácticas cuyo fin apunta a mejorar la calidad de vida de la población.

Rosario hoy cuenta con dos experiencias (una más avanzada que la otra, pero que se interconectan): la Escuela de Emprendedores de la Municipalidad de Rosario y los Emprendedores de la UNR de Bienestar Estudiantil, hoy vinculados a través del convenio entre ambas instituciones. Hoy nos encontramos frente a un Gobierno Nacional con políticas públicas cada vez más alejadas de afrontar la desigualdad (económica, de género, de derechos), por lo que consideramos fundamental poder aportar nuestra experiencia y recursos para transformar la realidad y crear un mundo más justo; nuestro compromiso siempre será subsanar los dolores de las libertades que nos faltan.

Bibliografía

-Berheide, Catherine. 1992. And now the “Sticky floor”. *The New York Time*, sección 3 p.23.



- Bottini A. Boronat Pont V., Cascardo F y otros. 2021. La economía popular, social y solidaria desde una mirada feminista. *RUESS* HYPERLINK "<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18429.pdf>"
- Bourdieu, Pierre. 2001. Las Estructuras Sociales de la Economía. *Manantiales, Buenos Aires*.
- Donna, Haraway. 1995. Ciencia, ciborg y mujeres. La vención de la raleza, *Cátedra, Madrid*.
- Laville, Jean-Luis. 2004. El Marco Conceptual de la Economía Solidaria. *Altamira, Buenos Aires*.
- OTI. 2022. HYPERLINK "https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/110/reports/texts-adopted/WCMS_848664/lang-es/index.htm" *Resolución de la OIT relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria*. HYPERLINK "<https://www.ilo.org/es/resource/ilc/110/resoluci%C3%B3n-relativa-al-trabajo-decente-y-la-econom%C3%ADa-social-y-solidaria>"
- Página web de la Municipalidad de Rosario HYPERLINK "<https://www.rosario.gob.ar/inicio/rosario-emprende>"
- Polanyi, Karl. 2014. Los límites del mercado. Capitan Swing, Madrid.
- Rodríguez Enríquez, Corina. 2015. Economía Feminista y Economía del Cuidado. *Nueva Sociedad, Buenos Aires*.
- Schujman, Mario Saul. 2016. La Economía Social, Solidaria y Comunitaria: en el contexto del poder global, el estado y el derecho. *UNR Editora, Rosario*.
- Schujman, Mario Saul. 2019. La participación de los asociados en las entidades de la Economía Social y Solidaria. *UNR Editora, Rosario*.
- Urdiales Méndez, Eduardo. 2021. Techos de Cristal, Dilema contemporáneo para las organizaciones. *Revista digital A&H, Vol. 13*.



La incorporación de las cooperativas al Régimen de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo. Falta de formulario específico de AFIP (hoy ARCA)

María Alejandra Moyano⁸⁷⁵

marialejandramoyano@gmail.com

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
de la Universidad Nacional de Tucumán, CIUNT
ORCID: 0000-0003-2413-7338

Resumen

El Decreto 651/2022 (B.O. 23/09/22) extendió la aplicación de la Ley de Riesgos del Trabajo 24.557, a los trabajadores asociados en Cooperativas de Trabajo. La AFIP (ARCA) aún no ha reglamentado el respectivo formulario.

La resolución 651/2022 del Ministerio de Trabajo incorporó a las cooperativas a la Ley de Riesgos del Trabajo, lo que implica que se han convertido en sujetos de cobertura de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo. Pero la falta de instrumentación del correspondiente formulario de AFIP (ARCA) impide que más de 400.000 asociados de cooperativas de todo el país puedan tener dicha cobertura.

Para que las cooperativas efectivamente puedan ingresar al sistema de ART, se requiere que la AFIP (ARCA) instrumente un formulario recaudatorio específico (como el 931, utilizado para trabajadores en relación de dependencia) donde se puedan registrar. Su falta impide el efectivo acceso de las cooperativas al régimen de ART; por lo que deben contratar seguros privados para accidentes personales. Éstos son caros y al no haber relación de dependencia, no se pagan los días caídos para los asociados que, por enfermedad o accidente, no puedan cumplir sus tareas. Urge el correspondiente formulario.

Este trabajo enmarca en el Proyecto de Investigación, CIUNT, Código L723 876.

Sumario: **I)** Introducción. **II)** Función Social del Cooperativismo. **III)** El formato cooperativo por la Organización Mundial del Trabajo (OIT). **IV)** Marco legal cooperativo en Argentina. **V)** Cooperativas. Generalidades. Principales características. **VI)** Ley de Riesgos de Trabajo. Fundamentos de su aplicación a las sociedades cooperativas. **VII)** Inclusión de las cooperativas en el régimen de ART. Trámite (Decreto 651/22). **VIII)** El formulario 931 de AFIP (hoy ARCA). **IX)** Falta de formulario específico para las cooperativas (similar al 931). **X)** Consecuencias de la falta de formulario específico para las cooperativas. **XI)** Conclusiones

I) Introducción

Las sociedades cooperativas se rigen por la Ley 20337. Las cooperativas de trabajo se caracterizan porque están conformadas por trabajadores, que con base en el interés común de los socios, buscan

⁸⁷⁵ Abogada y Escribana (Universidad Nacional de Tucumán); Magíster en Magistratura y Gestión Judicial (Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino); Docente de la Cátedra de Derecho de la Empresa y los Negocios (UNT); Investigadora integrante de Proyectos de Investigación financiados por el Consejo de Investigaciones de la UNT (CIUNT); Maestranda de la Carrera de Maestría en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales Internacionales, Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF); Secretaria Judicial, Oficina de Gestión Asociada del Trabajo n° 3, Centro Judicial Capital.

⁸⁷⁶ Proyecto de investigación (Centro de Investigaciones de la UNT, CIUNT, Código L723) titulado "Las cooperativas de Educación como impulsoras del desarrollo y la inclusión social. Características y desafíos post covid 19 en la Provincia de Tucumán" aprobado y subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica y el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán. Período 2023/2026. Dirección: Ing. Carlos Subirán, Codirección: María Alejandra Moyano.



la satisfacción de una necesidad humana, ya sea económica, cultural o social, a través de una empresa de propiedad colectiva y que se gestiona en forma democrática. Es decir que ponen su fuerza laboral común, para llevar adelante una empresa de producción de bienes y servicios.

En las sociedades cooperativas no hay relación laboral, en el sentido de dependencia respecto de la entidad. Precisamente esta particularidad, fue la que en un primer momento, determinó que las cooperativas no fueran abarcadas por el ámbito de aplicación de la Ley 20337 (Ley de Riesgos del Trabajo).

Afortunadamente este impedimento fue zanjado por el Decreto 651/22.

En efecto el Decreto 651/2022 (B.O. 23/09/22) extendió la aplicación de la Ley de Riesgos del Trabajo 24.557, a los trabajadores asociados en Cooperativas de Trabajo. La AFIP (ARCA) aún no ha reglamentado el respectivo formulario específico.

La resolución 651/2022 del Ministerio de Trabajo incorporó a las cooperativas a la Ley de Riesgos del Trabajo, lo que implica que se han convertido en sujetos de cobertura de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo. Pero la falta de instrumentación del correspondiente formulario de AFIP (ARCA, Agencia de Recaudación y Control de Argentina) impide que más de 400.000 asociados de cooperativas de todo el país puedan tener dicha cobertura.

Para que las cooperativas efectivamente puedan ingresar al sistema de ART, se requiere que la AFIP (ARCA, Agencia de Recaudación y Control Aduanero) instrumente un formulario recaudatorio específico (como el 931, utilizado para trabajadores en relación de dependencia) donde se puedan registrar. Su falta impide el efectivo acceso de las cooperativas al régimen de ART; por lo que deben contratar seguros privados para accidentes personales. Éstos son caros y al no haber relación de dependencia, no se pagan los días caídos para los asociados que, por enfermedad o accidente, no puedan cumplir sus tareas. Urge el correspondiente formulario.

Actualmente las cooperativas pagan el formulario 931 (AFIP, hoy ARCA), el cual no es específico para su caso; más aún es perjudicial económicamente, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las cooperativas. Ello ocasiona que en la práctica, ante la imposibilidad económica de su pago, las cooperativas no lo completen; generando así la perjudicial exclusión de los socios, respecto de la cobertura de ART.

Es que mientras no exista un formulario específico para cooperativas, que haga efectiva y posible la aplicabilidad de la Ley de Riesgos del Trabajo; lo prescripto en el Decreto 651/22) se transforma en vacuo.

Este trabajo enmarca en el Proyecto de Investigación, CIUNT, Código L723 877. El objetivo radica en subrayar la acción cooperativa como una de las bases de la economía social y solidaria. La hipótesis de este trabajo radica en la falta de instrumentación de un formulario específico para las sociedades cooperativas (equivalente al formulario 931), no obstante lo dispuesto en el Decreto 651/22. Para el abordaje temático se ha utilizado la técnica empírica de observación, que es un estudio de tipo descriptivo, que en el caso particular admite también la incorporación de la exploración; dada la arista social e impositiva de la temática y la reciente conformación de ARCA.

Se trata de un abordaje cualitativo, cuya técnica de observación se basa en el análisis de la literatura pertinente, instrumentos normativos nacionales e internacionales y fallos judiciales; además de la práctica cotidiana como integrante del Poder Judicial de Tucumán, en el cargo de funcionaria en una Oficina de Gestión Asociada del Trabajo (Centro Judicial Capital).

Al respecto también, se ha realizado un trabajo de campo que responde a un enfoque multimodal combinando elementos cuantitativos e interpretativos. Las actividades para llevarlo a cabo comprenden la recopilación y análisis de lecturas específicas, la utilización de entrevistas en profundidad al cuerpo directivo docente de una cooperativa localizada en la Provincia de Tucumán, complementadas por una

877 Op. Cit.: "Proyecto de investigación (Centro de Investigaciones de la UNT, CIUNT, Código L723) titulado...".



encuesta semi estructurada destinada al personal con el consiguiente respaldo fotográfico.

II) Función social del cooperativismo

Entre las fuentes legales de los derechos laborales en Argentina, se encuentran los convenios internacionales de la OIT, la Constitución Nacional (art. 14 bis), los numerosos Estatutos Profesionales para actividades específicas, la Ley de Contrato de Trabajo n° 20.744; y las diferentes normativas laborales y previsionales específicas: Ley Nacional de empleo 24.013, Ley de Asociaciones Sindicales 23.551, Ley de Convenios Colectivos 14.250, Ley de Riesgos del Trabajo 24.557, Ley de Trabajo Agrario 26.727, Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo 19.587; entre otras. La coyuntura laboral mundial se agudizó por la incidencia de la pandemia por Covid 19. En tal contexto las condiciones económicas, sociales, y laborales han sucumbido ante la recesión económica. Esta inobservancia de los derechos laborales que ha tenido lugar en nuestra historia, y que la pandemia ha agudizado, ha generado respuestas por parte de los trabajadores; la parte débil de la relación laboral, digna de tutela legal. Una de estas respuestas de la economía social, está dada por la creciente utilización del formato cooperativo, para hacer frente a la explotación laboral, la falta de inclusión y de reinserción en el ámbito del trabajo. Lamentablemente este formato cooperativo se ha transformado en la práctica, en una solución de la economía social para hacer frente a estos flagelos laborales, no obstante que según surge de la Recomendación 193 de la OIT (2002) sobre promoción cooperativa, su objeto ha sido coadyuvar a las políticas económicas y laborales de los diferentes países. Pero no se puede negar que las cooperativas desempeñan un papel importante en la lucha contra la pobreza y contribuyen con los postulados de la Agenda del Trabajo Decente de la OIT. En primer lugar, porque ayudan a crear empleos, contribuyen a conservar los empleos ya existentes. Además las cooperativas permiten a los ciudadanos más pobres acceder a servicios sociales básicos, como servicios de salud, de cuidado infantil y atención preescolar, de cuidado a las personas de mayor edad o servicios comunitarios, en especial en los países industrializados.⁸⁷⁸

III) El formato cooperativo por la Organización Mundial del Trabajo (OIT). Marco legal cooperativo en Argentina

El tipo de asociación cooperativa tiene larga data de aplicabilidad en el mundo. Ya la Organización Mundial del Trabajo (OIT) se refiere a las cooperativas en su Recomendación 193 del año 2002. La Recomendación 193 (2002) de la OIT, en su ámbito de aplicación, definición, y objetivos, establece:

1. Se reconoce que las cooperativas operan en todos los sectores de la economía. Esta Recomendación se aplica a todos los tipos y formas de cooperativas.

2. A los fines de esta Recomendación, el término "cooperativa" designa una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática. Esta Recomendación 193 también tiene un apartado de aplicación de las políticas públicas para la promoción de las cooperativas.

Setenta países han revisado su legislación sobre cooperativas en consonancia con las disposiciones de la Recomendación 193 y la dirección ha sido hacia una mayor autonomía e independencia. Por otra parte, también la Asociación Cooperativa Mundial (ACI) ha aprobado el Plan Estratégico 2020-2030 referido a las cooperativas denominado "Un camino centrado en las personas para una segunda década cooperativa", basado en el precedente Plan para una década cooperativa, y que proporciona orientación estratégica a la ACI y sus organismos para la Década 2020-2030. Esta versión final fue aprobada por el Consejo de la ACI en enero de

⁸⁷⁸ La Recomendación 193 de la OIT: revive la idea de las cooperativas. Disponible en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/features/WCMS_075347/lang-es/index.htm Consultado el 15/11/24.



2020.

Este Plan Estratégico se basa en 22 meses de trabajo preparatorio, incluidas dos encuestas con todos los miembros de la ACI, dos consultas con los organismos de la ACI (Regiones, Organizaciones Sectoriales, Comités Temáticos y Red de Jóvenes) y varios días de reuniones y consultas escritas dentro del Consejo de la ACI.

Asimismo, existe una Ley marco para las cooperativas de América Latina. El Consejo Consultivo de la ACI-Américas en su reunión de Asunción, Paraguay; realizada en 2008, aprobó la Ley marco para las cooperativas de América Latina, en la reunión realizada en San José, Costa Rica.

Se trata de una ley general referida a toda clase de cooperativas. Si bien contiene ciertas disposiciones específicas relativas a algunas de ellas, su propósito es brindar disposiciones que regulen a todas las cooperativas, cualquiera sea su objeto social específico.

Respecto de Argentina, en el contexto de este movimiento cooperativo, podemos citar a la Confederación Cooperativa de la República Argentina. La Confederación Cooperativa de la República Argentina es una entidad representativa de la economía solidaria argentina. Fue creada el 5 de diciembre de 1962 e integra a organizaciones de servicios públicos, consumo, educación, salud, turismo, ahorro y crédito, producción y vivienda, entre otros rubros que hacen a la vida cotidiana de más de diez millones de argentinos.

En relación con el marco legal de las cooperativas en Argentina, corresponde citar los siguientes textos normativos: Ley de Cooperativas (Ley N° 20.337 del 15 de mayo de 1973); Ley de creación del Fondo para Educación y Promoción Cooperativa (Ley N° 23.427 del 15 de octubre de 1986). Otra legislación de interés: Ley n° 25.589 que modifica la Ley de Concursos y Quiebras; Ley N° 25.782 que modifica el régimen de Cajas de Crédito Cooperativas, sujetas a la fiscalización del BCRA; Ley N° 25.791 que modifica la Ley 23.427 del Fondo para Educación, Promoción y Capacitación Cooperativa del 15 de octubre de 2003.⁸⁷⁹

Finalmente corresponde destacar con relación a las *cooperativas*, que el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, en la Res.183/1992, estableció la inexistencia de la relación laboral entre los asociados y la cooperativa de trabajo, al considerar que el vínculo jurídico entre el asociado y la cooperativa de trabajo es de naturaleza asociativa y está exento de toda connotación de dependencia, y no está encuadrado en el derecho laboral.

Así en su momento, la Resolución General 4328/1997 DGI incluyó a los socios de cooperativas de trabajo como trabajadores autónomos, dejando a salvo aquellos casos particulares en los que surgiera una razonable duda sobre la existencia de una relación laboral.⁸⁸⁰

Precisamente esta inexistencia de relación laboral por parte de los socios, respecto de la cooperativas; es lo que en su momento se transformó en un impedimento para que se aplique a las cooperativas, la cobertura del régimen de Aseguradoras de Riesgo de Trabajo. Este escollo legal fue zanjado mediante Decreto 651/22.

879 Moyano María Alejandra, “Cooperativas: una respuesta de la Economía Social para la falta de inclusión y reinserción laboral. Un enfoque de género”. Revista Inserción, Santiago del Estero, Argentina Vol. III, p. 5-29, julio 2022. Universidad Católica de Santiago del Estero. Disponible en <http://ediciones.ucse.edu.ar/ojsucse/index.php/insercion/article/view/462/568> Consultado 15/11/24.

880 Manual de Derecho laboral, Grisolia, Edición 2016, página 991.



IV) Cooperativas. Generalidades. Principales características

Las cooperativas de trabajo están conformadas por trabajadores que ponen en común su fuerza laboral para llevar adelante una empresa de producción de bienes y servicios.

Es decir, que su objetivo principal es satisfacer una necesidad humana de tipo económica, cultural o social a través de una empresa cuya propiedad es colectiva y que se gestiona en forma democrática.

Se rigen por la ley 20337 que, en su artículo segundo, detalla las principales características que deben tener todas las cooperativas en general:

- Capital variable y duración ilimitada.
- Sin límite estatutario al número de asociados ni al capital.
- Derecho a un solo voto a cada asociado, cualquiera sea el número de sus cuotas sociales.
- Interés limitado a las cuotas sociales, si el estatuto autoriza aplicar excedentes a alguna retribución al capital.
- Número mínimo de diez asociados, salvo las excepciones que expresamente admitiera la Autoridad de Aplicación y lo previsto para las cooperativas de grado superior.
- Distribución de excedentes en proporción al uso de los servicios sociales.
- Ni su fin principal ni accesorio podrán estar relacionados con la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidad, región o raza, ni imponer condiciones de admisión vinculadas con ellas.
- Fomentan la educación cooperativa.
- Prevén la integración cooperativa.
- Prestan servicios a sus asociados y no asociados en las condiciones que para este último caso establece el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).
- Limitan la responsabilidad de los asociados al monto de las cuotas sociales suscriptas.
- Establecen la irrepartibilidad de las reservas sociales y el destino desinteresado del sobrante patrimonial en casos de liquidación.

Respecto del número mínimo de asociados, debemos aclarar que en el caso de cooperativas de trabajo, el INAES permite, con la resolución 1000/2021⁸⁸¹, un mínimo de 3 asociados.⁸⁸²

V) Aspectos legales, contables e impositivos de las cooperativas

Probablemente la resolución más importante de todas sea la 183/92, reemplazada por la Resolución 4664/13. En su artículo 1° define la relación jurídica existente entre el/la asociado/a y la cooperativa y lo que se entiende por actos cooperativos de trabajo: “*La relación jurídica entre la cooperativa de trabajo y sus asociados es de naturaleza asociativa, autónoma e incompatible con las contrataciones de carácter laboral, civil o comercial. Son actos cooperativos de trabajo los realizados entre la cooperativa de trabajo y sus asociados en el cumplimiento del objeto social y en la consecución de los fines institucionales*”.

881 Resolución 1000/2021, INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL, Ciudad de Buenos Aires, 29/06/2021. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/248024/20210812>. Consultado 15/11/24.

882 Editorial Errepar, Álvarez Millet Julieta, 26/04/22 ¿Cómo inscribir una cooperativa de trabajo con formularios proforma?. Disponible en <https://blog.errepar.com/como-inscribir-una-cooperativa-de-trabajo-con-formularios-proforma/> Consultado 15/11/24.



Esta misma Resolución establece los beneficios de la seguridad social que las cooperativas de trabajo deben prestar (o garantizar su prestación) a sus asociadas y asociados, a saber:

- Cumplir con las aportaciones necesarias a los fines del régimen previsional en el sistema de trabajadores/as autónomos, o bien por otro legalmente habilitado (monotributo).
- Pagar las prestaciones dinerarias que corresponda percibir a los/as asociados/as en caso de enfermedades o accidentes, en condiciones que no pueden ser inferiores a las establecidas para el personal dependiente de la misma actividad (lo que puede ser sustituido mediante contratación de seguros que cubran adecuadamente dichos riesgos).
- Implementar un sistema de prestaciones de salud para el/la asociado/a y su grupo familiar primario, mediante los contratos y/o adhesiones que fuere necesario, ya sea a través de la obra social que elijan dentro del Régimen Nacional de Obras Sociales o con otras instituciones que respondan a sistemas de medicina prepaga habilitados.
- Pagar las reparaciones dinerarias que corresponda percibir a el/la asociado/a o a sus herederos en los casos de incapacidad parcial y/o total o fallecimiento, derivados de accidentes o enfermedades profesionales, en condiciones que no pueden ser inferiores a las condiciones establecidas por las leyes aplicables a los/as trabajadores/as dependientes de la misma actividad (lo que puede ser sustituido mediante contratación de seguros que cubran adecuadamente dichos riesgos).
- Adoptar reglamentos relativos al trabajo de mujeres y menores, cuyas condiciones aseguren, como mínimo, la misma protección que establecen las leyes aplicables a los/as trabajadores/as dependientes de la misma actividad.

Existen prohibiciones expresas para el funcionamiento de las cooperativas de trabajo: el art. 40 de la Ley N° 25.877 estableció que *“las cooperativas de trabajo no podrán actuar como empresas de provisión de servicios eventuales, ni de temporada, ni de cualquier otro modo brindar servicios propios de las agencias de colocación”*.

En numerosas ocasiones, la Justicia (del fuero laboral) debatió lo referente al alcance de la relación entre el/la trabajador/a y su cooperativa, de allí que la autoridad de aplicación (INAES) haya emitido Resoluciones en las cuales resaltó la naturaleza asociativa de la misma (como la 4664/13), en correcta aplicación al acto cooperativo previsto en el art. 4° de la Ley 20.337. Es por esto también de gran relevancia que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) haya respaldado esta postura en el año 2009 en el fallo “Lago Castro”.

En dicho fallo la Corte Suprema de Justicia de la Nación descalificó una sentencia de la Sala X de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, la cual había considerado que el actor, Andrés M. Lago Castro, estuvo vinculado con la demandada, Cooperativa Nueva Salvia Limitada, mediante un contrato de trabajo y, por ende, hizo lugar a los créditos laborales reclamados.

A juicio del Máximo Tribunal esta conclusión era inválida en la medida en que había prescindido de todo examen acerca del sentido y la esencia del tipo societario al que se adecuan las cooperativas de trabajo y al régimen legal establecido por la ley 20.337.

La Corte cuestionó a la Sala haber desatendido tanto los caracteres de estas entidades, “fundadas en el esfuerzo propio y la ayuda mutua para organizar y prestar servicios”, cuanto sus particulares formas de constitución, de ingreso, derechos y retiro de los asociados; los principios democráticos y de igualdad que rigen entre éstos y, muy especialmente, que el grueso de los llamados “excedentes repartibles” en una cooperativa de trabajo está destinado a ser distribuido en “concepto de retorno” entre los asociados, en proporción a la labor efectivamente prestada por cada uno de ellos.

Oportunamente, la Sala había considerado que el art. 27 de la Ley de Contrato de Trabajo determinaba imperativamente la calidad de empleado del socio de una cooperativa de trabajo, cuando se dieran las circunstancias previstas en dicha norma.

La Corte juzgó, en tanto, que el referido tribunal había soslayado diversas resoluciones dictadas por el Instituto Nacional de Acción Cooperativa, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía So-



cial, la Dirección General Impositiva y la Administración Nacional de la Seguridad Social, las cuales disponían que los asociados a las cooperativas de trabajo no revisten la calidad de trabajadores dependientes de éstas.

El Alto Tribunal recordó su jurisprudencia, según la cual, las cooperativas de trabajo “*se originan en el propósito de evitar la ilegítima explotación del trabajo manual o intelectual del hombre. Su objeto no es favorecer sino suprimir, en lo posible, el trabajo asalariado, para sustituirlo por el trabajo en común, mediante una aportación libre y solidaria del trabajo de todos (técnicos, empleados y obreros), que contribuyen de tal manera a la obtención de beneficios puros, en los que participan exclusivamente los que conjugan sus aptitudes y realizaciones, volcándolas a favor de la entidad. No se concibe, pues, la cooperativa de trabajo como una sociedad cerrada que instituya privilegios o reconozca discriminaciones de cualquier tipo. No se la concibe tampoco guiada por un primordial espíritu de lucro, consagrada a la acumulación de capitales e intereses o gobernada por núcleos excluyentes, al modo de una empresa comercial que loca sin restricciones el trabajo de los individuos, allegándolos en relación de dependencia*”.

El fallo de la Corte hizo hincapié en la especificidad de las cooperativas, de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de sus recomendaciones N°s. 127 y 193. También señaló, por un lado, las “políticas de Estado” seguidas en nuestro país, según las cuales “el sector de la economía social, cimentado en los principios de solidaridad, ayuda mutua y equidad social”, tiene “como pilares fundamentales la acción de las cooperativas” y, por el otro, la relevancia de estas últimas en el proceso de integración del MERCOSUR.

Finalmente, destacó dos circunstancias. En primer término, que el hecho de que el actor recibiera órdenes de trabajo no acreditaba su dependencia jurídica de la cooperativa, a menos que se descartara que dichas órdenes fuesen consecuencia de los actos de gobierno y de organización de los que no puede prescindir incluso un ente autogestionado. Y, en segundo lugar, que la Sala no había prestado atención alguna a que este último fue constituido por los empleados de Salvia S.A. ante la quiebra de ésta, con el propósito de continuar su marcha -en la extracción y transporte de canto rodado y afines de las canteras existentes a lo largo del río Uruguay (en la provincia de Entre Ríos)- y mantener las fuentes de trabajo de sesenta familias, incluidas las viviendas del personal que se encontraban en el predio de la planta.

La sentencia de la Corte fue adoptada por unanimidad, aun cuando no intervino la jueza Argibay, y tuvo lugar en el caso “Lago Castro c. Cooperativa Nueva Salvia Limitada”.⁸⁸³

En materia contable las cooperativas deben llevar contabilidad en idioma nacional y con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil y Comercial Unificado (CCyC, Ley N° 26.994) en los artículos 320 a 331. Además de tener que llevar los libros y registros contables indispensables debidamente rubricados (Diario, Inventario y Balance, IVA Compras, IVA Ventas, etc.), la Ley 20.337 exige expresamente llevar como libros sociales los de Registro de Asociados, Actas de Asambleas, Actas de reuniones del consejo de administración e Informes de Auditoría.

Los órganos locales competentes están a cargo de la rúbrica de todos los libros, salvo en el caso de las cooperativas con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en donde el INAES es la autoridad rubricante.

En materia tributaria las cooperativas de trabajo (no así sus asociadas/os) se encuentran exentas del impuesto a las Ganancias, lo que no las exime de tener que darse de alta en el impuesto y seguidamente solicitar la exención a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Están alcanzadas por el IVA (depende de la actividad) y en varias provincias se encuentran exentas (o con alícuotas diferenciadas) del pago del Impuesto a los Ingresos Brutos y el de Sellos, no existiendo homogeneidad al

883 Centro de Información Judicial (CIJ), “La Corte confirmó que asociados a cooperativas no se consideran trabajadores dependientes”. Publicación del 24/11/09. Disponible en <https://www.cij.gov.ar/nota-2981-La-Corte-confirm-que-asociados-a-cooperativas-no-se-consideran-trabajadores-dependientes.html>. Consultado 15/11/24.



respecto en las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁸⁸⁴

VI) Ley de Riesgos de Trabajo. Fundamentos de su aplicación a las sociedades cooperativas

Ley N° 24.557 sobre Riesgos del Trabajo, fue sancionada con el propósito de prevenir los riesgos del trabajo y la reparación de los daños derivados de su ejercicio, con el objetivo de dar protección a todos los trabajadores y todas las trabajadoras.

La relación jurídica entre la Cooperativa de Trabajo y sus asociadas y asociados, de naturaleza asociativa y autónoma, implica que los actos cooperativos de trabajo de sus miembros constituyan un aporte al cumplimiento del objeto social y a la consecución de los fines institucionales; más no un vínculo laboral en el marco de una relación de empleo legislada en la Ley de Contrato de Trabajo.

No obstante ello, los trabajadores asociados y las trabajadoras asociadas en entidades cooperativas están expuestos a los riesgos propios de la actividad en que se desempeñan; sin embargo en su momento, carecían de las específicas protecciones y prestaciones previstas en la legislación sobre riesgos del trabajo.

De tal manera, y para evitar que la naturaleza no laboral de la relación jurídica en la cooperativa, impida su acceso a la cobertura para consecuencias derivadas de un infortunio laboral, es que se dicta el Decreto 651/22.

Al respecto subrayo la Resolución del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) n° 4664/13, que en su artículo 2° establece que las cooperativas de trabajo deberán prestar a sus asociados y asociadas los beneficios de la seguridad social, incluyendo el pago de las prestaciones dinerarias que les corresponda percibir en caso de enfermedades o accidentes, o hacerse cargo del pago de las reparaciones dinerarias que corresponda percibir al asociado y a la asociada o a sus herederos o herederas en los casos de incapacidad parcial y/o total o fallecimiento, derivados de accidentes o enfermedades profesionales, en condiciones que no podrán ser inferiores a las condiciones establecidas por las leyes aplicables a los trabajadores y las trabajadoras dependientes de la misma actividad.

También, conforme con lo dispuesto por la precitada norma, en el inciso f) del mencionado artículo, dichas obligaciones podrían ser sustituidas mediante la contratación de seguros con una Aseguradora de Riesgos del Trabajo de coberturas que prevean la reparación del daño, así como también la obligación de solventar la prevención del riesgo.

Por lo tanto, con base en la aplicación concreta de la referida Resolución INAES N° 4664/13, nada obsta para disponer que las entidades cooperativas de trabajo, puedan contratar para sus asociados y asociadas, las protecciones previstas en la mencionada Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557.

Además el apartado 2 del artículo 2° de la citada Ley N° 24.557 faculta al Poder Ejecutivo Nacional a incluir en su ámbito de aplicación a otros trabajadores y otras trabajadoras no expresamente nominados y nominadas para su incorporación inicial.

Por otra parte, el inciso c), del apartado 2 del mencionado artículo 2° de la referida ley hace expresa referencia a los trabajadores vinculados y las trabajadoras vinculadas por relaciones no laborales, cuya identidad se configura con aquellos asociados y aquellas asociadas en entidades cooperativas.

Todo ello ha dado lugar al Decreto 651/22, habiéndose estimado necesario establecer el marco y condiciones legales, que permitieran la instrumentar la contratación de un seguro de riesgos del trabajo por parte de las cooperativas, que brinde cobertura a los socios de la misma. Así se ha considerado en relación a los socios y socias de cooperativas: *"Que, en tal sentido, resulta necesario establecer un marco normativo protectorio específico con el fin de prevenir la ocurrencia de hechos dañosos para dichos trabajadores y dichas trabajadoras o para que, producido el infortunio, puedan recibir la correspon-*

884 Carcar Fabiola, "Manual de Cooperativas Sociales. Su conformación en 10 pasos". Primera edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, 2021, Libro Digital. Páginas 22 a 25. Disponible en [Manual-de-cooperativas-sociales_Colectiva-joven.pdf](#) . Consultado 15/11/24.



diente atención y reparación del daño, sin que ello implique comprometer tan estimables objetivos".⁸⁸⁵

VII) Inclusión de las cooperativas en el régimen de ART. Trámite (Decreto 651/22)

Extensión del ámbito de aplicación. Por medio del Decreto 651/2022 (BO: 23.9.22) se extiende el ámbito de aplicación de la Ley de Riesgos del Trabajo 24557, a los trabajadores asociados en Cooperativas de Trabajo previstas en la Ley de Cooperativas 20337. Según el texto de la norma, esta extensión quedará condicionada a que la propia cooperativa solicite su inclusión en dicho régimen respecto de sus asociados y asociadas (art. 1)⁸⁸⁶

Cobertura. La decisión de contratar la cobertura mediante un seguro de riesgos del trabajo será adoptada por la asamblea de socios y socias de la Cooperativa de Trabajo, conforme las formalidades y condiciones dispuestas por la Ley N° 20.337, sus normas complementarias y los estatutos cooperativos. Adoptada la decisión, corresponderá a la Cooperativa de Trabajo contratar la cobertura de sus asociados y asociadas con una Aseguradora de Riesgos del Trabajo y abonar las correspondientes alícuotas.

Ingreso base. Para el caso de los trabajadores asociados y las trabajadoras asociadas a través de una Cooperativa de Trabajo, el cálculo de las prestaciones dinerarias establecidas en el artículo 12 de la Ley N° 24.557 será efectuado sobre la base de las retribuciones promedio declaradas para el trabajador o la trabajadora durante el año anterior a la primera manifestación invalidante o en el tiempo de prestación de servicio si fuera menor, conformadas por la distribución de excedentes definidos por la cooperativa o sobre el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM), el que sea mayor (art. 4)⁸⁸⁷

Cotización. Para el caso de los trabajadores asociados y las trabajadoras asociadas a través de una Cooperativa de Trabajo, la determinación de la base imponible establecida en el artículo 23 de la citada Ley N° 24.557 será efectuada sobre la base de la retribución mensual declarada para el trabajador asociado o la trabajadora asociada, conformadas por la distribución de excedentes definidos por la cooperativa o sobre el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM), el que sea mayor (art. 5)⁸⁸⁸

Autoridad de Aplicación. La Superintendencia de Seguros de la Nación y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo están facultadas, para dictar, en forma conjunta o indistinta, en el marco de sus respectivas competencias, las normas complementarias o aclaratorias que resulten necesarias para la efecti-

885 Boletín Oficial, Decreto 651/22, Fecha de publicación 23/09/22. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/272282/20220923>. Consultado 15/11/24

886 El art. 1 del Decreto 651/22 dispone: "Extiéndese el ámbito de aplicación de la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557, sus modificatorias y complementarias a los trabajadores asociados y las trabajadoras asociadas en Cooperativas de Trabajo previstas en la Ley de Cooperativas N° 20.337 y su modificatoria. Esta extensión quedará condicionada a que la propia cooperativa solicite su inclusión en dicho régimen respecto de sus asociados y asociadas".

887 Decreto 651/22: "Art. 4°.- Para el caso de los trabajadores asociados y las trabajadoras asociadas a través de una Cooperativa de Trabajo, el cálculo de las prestaciones dinerarias establecidas en el artículo 12 de la Ley N° 24.557 será efectuado sobre la base de las retribuciones promedio declaradas para el trabajador o la trabajadora durante el año anterior a la primera manifestación invalidante o en el tiempo de prestación de servicio si fuera menor, conformadas por la distribución de excedentes definidos por la cooperativa o sobre el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM), el que sea mayor".

888 Decreto 651/22, Art. 5° "Para el caso de los trabajadores asociados y las trabajadoras asociadas a través de una Cooperativa de Trabajo, la determinación de la base imponible establecida en el artículo 23 de la citada Ley N° 24.557 será efectuada sobre la base de la retribución mensual declarada para el trabajador asociado o la trabajadora asociada, conformadas por la distribución de excedentes definidos por la cooperativa o sobre el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM), el que sea mayor".



va aplicación de este régimen.

Por su parte la AFIP podrá implementar los mecanismos necesarios que permitan el ingreso del importe correspondiente a la cuota destinada a la cobertura de riesgos del trabajo, de acuerdo a la normativa vigente y proceder a su oportuna transferencia hacia las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo que seleccionen las cooperativas.⁸⁸⁹

VIII) El formulario 931 de AFIP (hoy ARCA)

El decreto 953/2024 dispuso la disolución de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la creación de la Agencia de Recaudación y Control Aduanero. ARCA es una entidad autárquica dentro de la estructura del Ministerio de Economía y está compuesta por la Dirección General Impositiva (DGI) y la Dirección General de Aduanas (DGA).

Es importante destacar que ARCA es la continuadora jurídica de la AFIP y, por lo tanto, se encuentra a cargo de la recaudación de impuestos, del control del comercio exterior y del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes en materia impositiva, aduanera y previsional.⁸⁹⁰

El Formulario 931 (F931) AFIP -hoy ARCA- es un documento digital que las personas o empresas que tengan empleados a su nombre están obligados a presentar a través de la web de AFIP. Esta tarea se debe realizar de manera mensual.

En el Formulario 931 se informan, en detalle, los aportes y las contribuciones que el empleador debe efectuar por cada uno de los trabajadores. Los aportes son aquellos conceptos que se le descuentan al empleado de su salario bruto (por ejemplo, jubilación o Pami). El pago de las contribuciones, en cambio, las realiza el empleador (Fondo Nacional de Empleo, jubilaciones, asignaciones familiares, Administración Nacional de Seguros de Salud, entre otras).

Tanto las contribuciones como la retención de los aportes son responsabilidad del empleador. Por tal motivo, es esencial que aquellos que tengan personal a su nombre conozcan la importancia de presentar el Formulario 931 de AFIP.

El omitir esta obligación trae inconvenientes varios: las cargas sociales de los trabajadores no serán informadas en los organismos correspondientes (por ejemplo, ANSES), por lo cual no gozarán de determinados derechos y beneficios. Además, cuando AFIP detecte la falta de presentación, podrá intimar al empleador y aplicar multas y sanciones.⁸⁹¹

Destaco que dicho formulario 931, que constituye una declaración jurada, tiene carácter general; no es específico para cooperativas.

IX) Falta de formulario específico para las cooperativas (similar al 931)

El Decreto 651/22, ha puesto en cabeza de AFIP (hoy ARCA) la implementación de los mecanismos necesarios para el acceso de las cooperativas, a la efectiva cobertura de ART. En su art. 7 ha dispuesto: "*Facúltase a la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP), entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA, a implementar los mecanismos necesarios que permitan el ingreso del importe correspondiente a la cuota destinada a la cobertura de riesgos del trabajo, de acuerdo a la normativa vigente y proceder a su oportuna transferencia hacia las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo que seleccionen las cooperativas.*"

De manera que la AFIP - ARCA- podrá implementar los mecanismos necesarios que permitan el

889 Editorial Errepar, publicación del 23/09/22. Disponible en <https://blog.errepar.com/se-extiende-el-ambito-de-aplicacion-de-lrt-a-los-asociados-de-cooperativas-de-trabajo/>. Consultado 15/11/24.

890 ARCA INSTITUCIONAL. Disponible en <https://www.afip.gob.ar/institucional/arca/>. Consultado 15/11/24.

891 Calim, Estudio Contable digital "Formulario 931 de AFIP: todo lo que debés saber si tenés empleados". Disponible en <https://calim.com.ar/formulario-931-afip/>. Consultado 15/11/24.



ingreso del importe correspondiente a la cuota destinada a la cobertura de riesgos del trabajo, de acuerdo a la normativa vigente y proceder a su oportuna transferencia hacia las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo que seleccionen las cooperativas.

Precisamente, en ocasión de realizar el trabajo de campo, en el contexto de nuestro Proyecto de investigación⁸⁹² tuvimos la oportunidad de entrevistar al Sr. Presidente de la Cooperativa de Trabajo y Enseñanza "Gral. San Martín Ltda", Instituto Privado Tucumán (sita en calle Crisóstomo Álvarez 668, San Miguel de Tucumán, Provincia de Tucumán.⁸⁹³

En aquella ocasión se puso en nuestro conocimiento de la situación de apremio económico que implica el pago del mentado formulario 931. Asimismo se puso de resalto, desde la propia experiencia de dicha cooperativa, de la necesidad de que exista un formulario específico para las sociedades cooperativas.

En efecto, estimamos que la cooperativa no puede estar incluida en un idéntico régimen tributario que los empleadores, porque no es empleadora -teniendo presente la inexistencia de relación laboral ya explicitada-.

X) Consecuencias de la falta de formulario específico para las cooperativas

A raíz del Decreto 651/22, publicado en el Boletín Oficial el 23/12/22, se dispuso extender el ámbito de aplicación de la Ley de Riesgos del Trabajo 24.557, a los trabajadores y las trabajadoras asociadas en Cooperativas de Trabajo. La AFIP todavía no lo reglamentó.

Lo que se consideró una buena noticia cuando se iniciaba la primavera, dos estaciones después su implementación sigue en mora por la falta de implementación por parte del organismo correspondiente, es decir, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), tal lo establece el artículo 7.

En aquel entonces, el presidente de la Nación, Alberto Fernández suscribía el crecimiento del sector cooperativo, cuando la normativa en sus considerandos decía que *“el número de cooperativas de trabajo vigentes y consecuentemente también de trabajadores cooperativos y trabajadoras cooperativas se ha incrementado en forma notable, en la medida en que adoptaron esta modalidad mancomunada como forma de potenciar el resultado de su esfuerzo o bien productivo -como en el caso de las llamadas ‘empresas recuperadas’-, con el designio de preservar las fuentes de trabajo”*.

Posteriormente la Confederación Argentina de Trabajadores Cooperativos Asociados (Conarcoop) pidió que la AFIP instrumente la incorporación del sector en el sistema de riesgos del trabajo, en base a lo que dispuso en su momento el Ministerio de Trabajo mediante la resolución 651/2022.

En el comunicado, Conarcoop señala que *“falta que la AFIP lo instrumente a través de un formulario recaudatorio específico, lo que redundará en gastos altísimos y mayor inseguridad para las cooperativas”*.

“Las cooperativas, al no poder acceder a la ART, deben contratar seguros privados por accidentes personales, los que son más caros y, al no haber relación de dependencia, no se pagan los días caídos para los asociados que, por una enfermedad o accidente, no pueden cumplir sus tareas”, sostuvo la enti-

⁸⁹² Op. Cit.: "Proyecto de investigación (Centro de Investigaciones de la UNT, CIUNT, Código L723) titulado...".

⁸⁹³ Entrevista personal al Sr. Marcos Gómez, Presidente de la referida Cooperativa San Martín, realizada en Agosto de 2023, constituyente del trabajo de campo del Proyecto de investigación (Centro de Investigaciones de la UNT, CIUNT, Código L723) titulado "Las cooperativas de Educación como impulsoras del desarrollo y la inclusión social. Características y desafíos post covid 19 en la Provincia de Tucumán" aprobado y subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica y el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán. Período 2023/2026. Dirección: Ing. Carlos Subirán, Codirección: María Alejandra Moyano.



dad.⁸⁹⁴

Al respecto entonces, las consecuencias de la falta de un formulario específico para cooperativas, no solo genera inconvenientes en el seno de las propias cooperativas; sino también, a nivel social ya que tal faltante, imposibilita el normal desarrollo económico de tales sociedades y del cooperativismo en sí mismo.

Todo ello impone la necesidad de su implementación, para hacer operativo lo dispuesto en el Decreto 651/22.

X1) Conclusiones

Resulta necesaria la operatividad del decreto 651/22, que asegure el efectivo ingreso de las sociedades cooperativas, al Régimen de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART). Ello se alcanzaría mediante la creación de un formulario específico para cooperativas (similar al 931 AFIP, hoy ARCA).

La necesidad de efectiva inclusión de las cooperativas en este sistema de riesgos del trabajo, excede la mera cobertura ante un eventual siniestro. En efecto, desde dentro del sistema de ART, las cooperativas podrían contar con el asesoramiento de tales aseguradoras y poder así, trabajar conjuntamente en el establecimiento de verdaderos planes preventivos de riesgos y siniestros laborales, en beneficio de sus socios.

Se resguardaría así, a la salud, definida por la Organización Mundial de la Salud: "La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades».

Todo ello con seguridad, redundaría en efectos positivos para la economía social y solidaria, de cuyo fortalecimiento forman parte, las cooperativas de trabajo. ///

FUENTES CITADAS Y CONSULTADAS

1) Proyecto de investigación (Centro de Investigaciones de la UNT, CIUNT, Código L723) titulado "Las cooperativas de Educación como impulsoras del desarrollo y la inclusión social. Características y desafíos post covid 19 en la Provincia de Tucumán" aprobado y subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica y el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán. Período 2023/2026. Dirección: Ing. Carlos Subirán, Codirección: María Alejandra Moyano.

2) La Recomendación 193 de la OIT: revive la idea de las cooperativas. Disponible en https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/mission-and-objectives/features/WCMS_075347/lang-es/index.htm Consultado el 15/11/24.

3) Moyano María Alejandra, "Cooperativas: una respuesta de la Economía Social para la falta de inclusión y reinserción laboral. Un enfoque de género". Revista Inserción, Santiago del Estero, Argentina Vol. III, p. 5-29, julio 2022. Universidad Católica de Santiago del Estero. Disponible en <http://ediciones.ucse.edu.ar/ojsucse/index.php/insercion/article/view/462/568> Consultado 15/11/24.

4) Manual de Derecho laboral, Grisolia, Edición 2016, página 991.

5) Resolución 1000/2021, INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMÍA SOCIAL, Ciudad de Buenos Aires, 29/06/2021. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/248024/20210812>. Consultado 15/11/24.

6) Editorial Errepar, Álvarez Milet Julieta, 26/04/22 ¿Cómo inscribir una cooperativa de trabajo con formularios proforma?. Disponible en <https://blog.errepar.com/como-inscribir-una-cooperativa-de->

⁸⁹⁴ El portal de las Cooperativas "Las cooperativas de trabajo siguen sin poder contratar ART", publicación del 04/04/23. Disponible en [Las cooperativas de trabajo siguen sin poder contratar ART - El Portal de las Cooperativas](#). Consultado 15/11/24.



[trabajo-con-formularios-proforma/](#) Consultado 15/11/24.

7) Centro de Información Judicial (CIJ), "La Corte confirmó que asociados a cooperativas no se consideran trabajadores dependientes". Publicación del 24/11/09. Disponible en <https://www.cij.gov.ar/nota-2981-La-Corte-confirm—que-asociados-a-cooperativas-no-se-consideran-trabajadores-dependientes.html>. Consultado 15/11/24.

8) Carcar Fabiola, "Manual de Cooperativas Sociales. Su conformación en 10 pasos". Primera edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, 2021, Libro Digital. Páginas 22 a 25. Disponible en [Manual-de-cooperativas-sociales_Colectiva-joven.pdf](#) . Consultado 15/11/24.

9) Boletín Oficial, Decreto 651/22, Fecha de publicación 23/09/22. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/272282/20220923>. Consultado 15/11/24

10) Editorial Errepar, publicación del 23/09/22. Disponible en <https://blog.errepar.com/se-extiende-el-ambito-de-aplicacion-de-lrt-a-los-asociados-de-cooperativas-de-trabajo/>. Consultado 15/11/24.

11) ARCA INSTITUCIONAL. Disponible en <https://www.afip.gob.ar/institucional/arca/>. Consultado 15/11/24.

12) Calim, Estudio Contable digital "Formulario 931 de AFIP: todo lo que debés saber si tenés empleados". Disponible en <https://calim.com.ar/formulario-931-afip/>. Consultado 15/11/24.

13) Entrevista personal al Sr. Marcos Gómez, Presidente de la referida Cooperativa San Martín, realizada en Agosto de 2023, constituyente del trabajo de campo del Proyecto de investigación (Centro de Investigaciones de la UNT, CIUNT, Código L723) titulado "Las cooperativas de Educación como impulsoras del desarrollo y la inclusión social. Características y desafíos post covid 19 en la Provincia de Tucumán" aprobado y subsidiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica y el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán. Período 2023/2026. Dirección: Ing. Carlos Subirán, Codirección: María Alejandra Moyano.

14) El portal de las Cooperativas "Las cooperativas de trabajo siguen sin poder contratar ART", publicación del 04/04/23. Disponible en [Las cooperativas de trabajo siguen sin poder contratar ART - El Portal de las Cooperativas](#)



Desigualdades (in)visibles y trayectorias laborales precarias: ¿cómo se inscriben en los cuerpos de las trabajadoras de casas particulares?

Odisio Martinelli, Julieta - jodisiomartinelli@gmail.com
Teglia Palermo, Paulina - paulinategliapalermo@gmail.com

Centro de Investigaciones y Estudios del Trabajo (CIET) - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Resumen

La presente propuesta se orienta, en general, a la caracterización y el análisis en torno al servicio doméstico como rama productiva y, en particular, a las desigualdades de tiempo de las trabajadoras de casas particulares. Este trabajo forma parte de uno final presentado en el marco de la Maestría de Políticas Públicas y Feminismos, por quienes escriben. Para llevarlo adelante, utilizamos fuentes bibliográficas, estadísticas y la base de datos de la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES) con el objetivo de construir información de tipo cuantitativa y elaborar reflexiones cualitativas.

Partimos describiendo al “servicio doméstico” para luego explicar cómo enmarca las desigualdades de tiempo de cuidados y autocuidados entre varones y mujeres; y el efecto en la vida de las mujeres que se encargan de cuidar a otros.

Reforzamos la idea de que la participación en la rama del trabajo doméstico remunerado es uno de los más importantes en la estructura productiva nacional y está fuertemente feminizado. Esto imprime desigualdades en los cuerpos de las mujeres, en tanto el reconocimiento del trabajo en relación a otros sectores productivos es menor, los salarios y niveles de calificación son bajos y las condiciones de trabajos son precarias.

Introducción

La presente propuesta se orienta, en general, a la caracterización y el análisis en torno al servicio doméstico como rama productiva y, en particular, a las desigualdades de tiempo de las trabajadoras de casas particulares. Este trabajo forma parte de uno final presentado en el marco de la Maestría de Políticas Públicas y Feminismos, por quienes escriben. Para llevarlo adelante, utilizamos fuentes bibliográficas, estadísticas y la base de datos de la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES) con el objetivo de construir información de tipo cuantitativa y elaborar reflexiones cualitativas.

Es importante y necesario aclarar que este trabajo fue escrito, en parte, previamente a la actual gestión nacional, la cual no solo ha desatendido las necesidades de las mujeres y del colectivo LGBTTTIQ+ (más afectadas por las condiciones de precariedad estructural del trabajo de cuidados remunerado y no remunerado) sino que ha trabajado para dismantelar las estructuras de apoyo que existían.

El escenario mencionado se agudiza con la deficiente de información pública actualizada y una ausencia de recursos para dicho trabajo que evidencian un dismantelamiento sistemático de las iniciativas que estaban diseñadas para proteger y empoderar a las poblaciones mencionadas.



¿Cómo podemos describir el servicio doméstico?

¿Servicio doméstico, trabajo doméstico de casas particulares o actividades de cuidado remunerado? Existen diversas maneras de nombrar a esta rama del trabajo de cuidados pero lo principal es visibilizar su importancia, en línea con el esfuerzo por su reconocimiento y agencia por parte de los feminismos y movimientos de mujeres. El trabajo de casas particulares forma parte de

(...) las actividades y prácticas necesarias para la supervivencia cotidiana de las personas en la sociedad en que viven (...): el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinación de horarios, traslados a centros educativos y a otras instituciones, entre otros) (Rodríguez Enríquez, 2015:36).

Esta definición hace referencia a lo que llamamos “economía del cuidado” como enfoque de la economía feminista, el cual permite visibilizar el rol sistémico del trabajo de cuidado, poner en el centro de la escena a la vida y no a la economía tal como la conocemos y visibilizar el impacto de las desigualdades de género respecto a cuidados en la vida de las mujeres y en sus trayectorias laborales y condiciones económicas. Estas cuestiones apuntan a que sin cuidados no hay reproducción de la fuerza de trabajo.

Lo anterior se refleja en algunos datos que presentaremos debajo. Retomando a Schteingart, Molina y Fernández Massi (2021), el servicio doméstico ocupa el tercer lugar en participación del empleo con un 8,1%, considerando los diferentes sectores de la economía argentina. Se destacan en primer lugar el del comercio, con un 17,7% y el de enseñanza, en segundo lugar, con un 10,3%.

A su vez, se vislumbran dos elementos que se deben tener en cuenta. En primer lugar, según lo expuesto por Pereyra (2015) en relación a datos de la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el año 2014, el 98% del trabajo doméstico lo realizan mujeres.

Esto muestra que el peso del servicio doméstico en la estructura de ocupaciones consideradas femeninas a nivel nacional es significativo. En esta línea, según lo expuesto por Pereyra (2015) en relación a datos de la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el año 2014, el 13,5% de las mujeres ocupadas y el 16,7% de las asalariadas se insertaban en esta ocupación.

En segundo lugar, la composición de este porcentaje de empleo respecto al tipo de calificación del puesto es 100% baja, es decir, no existen aquellos de alta o semi calificación en el puesto (Schteingart, Molina y Fernández Massi, 2021). Las condiciones de trabajo presentan, a su vez, altos niveles de informalidad, bajos salarios, escaso acceso a los derechos laborales, altas tasas de rotación y pocas perspectivas de movilidad (Pereyra, 2015). Por ejemplo, según lo expresado por Goren y Trajtemberg (2019), “(...) el salario mensual de la ocupación principal de mujeres que trabajan en casas particulares resulta el más bajo de todas las ramas de actividad, tanto de varones como de mujeres (representa entre un 42% del salario masculino en la construcción)” (p.30).

A su vez, al hablar sobre la relevancia económica del servicio doméstico, es preciso considerar la diferenciación entre trabajo doméstico y de cuidados remunerado de aquel no remunerado. Según el informe de la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2021), el trabajo doméstico y de



cuidados no remunerado “(...) representa un 15,9% del PIB y es el sector de mayor aporte en toda la economía. Se calcula un aporte de \$4.001.047 millones de pesos, valor que resulta de monetizar la gran cantidad de tareas domésticas en todos los hogares, todos los días” (p. 10).

A partir de esta diferenciación y, considerando lo planteado anteriormente, podemos dar cuenta de que, tal como han demostrado los feminismos y movimientos de mujeres a lo largo de varias décadas, la relevancia económica del trabajo doméstico en general no se ve reflejada en los porcentajes de participación de la actividad a nivel nacional, a diferencia de otras ramas que tienen tasas de empleo remunerado total. Es decir, se trata de una actividad (remunerada o no) que sustenta, reproduce la vida y genera las condiciones materiales necesarias para que otras personas se desarrollen en sus espacios productivos.

En conclusión, la participación en la rama del trabajo doméstico remunerado es uno de los más importantes en la estructura productiva nacional y está fuertemente feminizado. Esto imprime desigualdades en los cuerpos de las mujeres, en tanto el reconocimiento del trabajo en relación a otros sectores productivos es menor, los salarios y niveles de calificación son bajos y las condiciones de trabajos son precarias. Estas complejidades se agudizan ya que la matriz de discriminaciones también se compone de aquellas relacionadas a la clase, la etnia y el género.

“Relativizando el poder de los marcos normativos”: el caso del servicio doméstico

Tal como lo muestra el apartado anterior, y como reforzaremos luego, la rama de actividad del servicio doméstico está claramente marcada por la división sexual del trabajo ya que en este caso las trabajadoras de casas particulares cumplen con el estereotipo y mandato del reparto social generizado de tareas o actividades. Es decir, las mujeres pertenecen al ámbito privado y sus funciones se relacionan con las tareas del hogar y del cuidado de hijes. Así es que los varones y mujeres, dependiendo de los espacios de producción y reproducción social, se insertan laboralmente de forma diferenciada, visibilizando que el mercado de trabajo no es neutro respecto al género y que no se pueden separar dichos espacios, que los puestos y las calificaciones son sexistas y que la mano de obra y los distintos trabajos se caracterizan como “masculinos” o “femeninos” (Goren y Trajtemberg, 2019).

En este punto cabe la pregunta de si los marcos normativos que regulan al servicio doméstico aportan a deconstruir esta división sexual dentro del sector y/o a paliar sus efectos negativos. Si bien nos estamos refiriendo a una problemática estructural de tinte social, económico, cultural y político podemos acercarnos específicamente al rol que cumplen estas herramientas en la valoración del trabajo doméstico remunerado, la cual se pone en agenda principalmente en momentos de crisis como la de la pandemia por la COVID-19.

Como nos plantean Esquivel y Pereyra (2017), el caso del servicio doméstico es un ejemplo útil a la hora de relativizar el poder de los marcos normativos ya que no basta solo con su reglamentación y cumplimiento. En esta rama específica de la economía, el bajo nivel de registro hace que la aplicación de la normativa no sea efectiva, que se continúen perpetuando desigualdades en detrimento de la vida de las trabajadoras domésticas y que se sostengan las características asociadas a la división sexual del trabajo. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la última década, aunque Argentina ha avanzado en la implementación de una serie de políticas que tienen como objetivo mejorar las condiciones laborales de estas trabajadoras e incluirlas en el marco de la protección social, todavía persisten desafíos y problemas por resolver.



A nivel nacional, la actividad llamada “Servicio doméstico” se rige por la Ley N° 26.844 del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Tal como se establece en su Artículo 1, alcanza a todas las personas que prestan servicios en casas particulares o ámbitos de la vida familiar, independientemente de la cantidad de horas diarias o de jornadas semanales en que trabajen. A esta herramienta se suma el Decreto N° 467/2014 que modifica la Ley mencionada creando el Servicio de Conciliación Obligatoria para el Personal de Casas Particulares. Y por último, como otra normativa se debe mencionar la Resolución General N° 3.848 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que actualiza el monto de las cotizaciones previsionales fijas para garantizar las prestaciones al creciente número de personas que acceden a ellas.

A nivel internacional, contamos con el Convenio N° 189 sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos de la OIT, al cual adhiere la Argentina y promueve la seguridad y la salud de los y las trabajadoras de este sector mediante la promoción de sus derechos básicos.

Específicamente la Ley N° 26.844 tiene como objetivo equiparar las condiciones de trabajo de esta actividad con las del resto de las personas asalariadas amparadas bajo la Ley de Contrato de Trabajo (LCT). Algunas de las incidencias positivas más relevantes se relacionan con la inclusión de todas las trabajadoras (independientemente de la cantidad de horas que trabajen), de su nivel de calificación y de aquellas que realizan cuidados de personas adultas o enfermas. De esta manera, se genera una mayor visibilización y formalización de todas las tareas que incluye el servicio doméstico y su importancia, independientemente de la cantidad de horas trabajadas.

Tal como se establece en la Ley y lo expresa Pereyra (2017), respecto a beneficios sociales, esta Ley suma, entre los más relevantes, la licencia por maternidad, licencias por fallecimientos (al igual que en la LCT) y protección ante potenciales despidos. También se suma la posibilidad de que las trabajadoras puedan afiliarse y organizarse sindicalmente, lo que ayudaría aún más a la conquista de derechos, aportando a la idea contraria de la división sexual del trabajo: las mujeres que se dedican al servicio doméstico no realizan tareas relevantes a nivel político. Esto se verá beneficiado ya que

(...) el servicio doméstico también transcurre en espacios que trascienden los límites de los domicilios particulares. Si bien a veces se trata de lugares en los que se permanece por poco tiempo, constituyen puntos de encuentro con otras trabajadoras que posibilitan el intercambio de experiencias de trabajo, intercambios en los que circula información sobre la actividad que resulta de un valor central (Gorban y Tizziani, 2019:109).

A su vez, intensifica los derechos ya obtenidos: más días para licencia por vacaciones según antigüedad y por enfermedad, para el descanso semanal, para la duración de la jornada laboral y para los montos indemnizatorios por despido.

Los avances planteados en esta Ley podrían suponer un mayor reconocimiento social y económico del trabajo de cuidado y así “elevar el piso” de condiciones básicas para que la actividad y sus trabajadoras no queden confinadas en la idea de que la “mano de obra femenina” destinada al servicio doméstico debe ser paga con menores salarios y no necesariamente cumpliendo las reglamentaciones básicas de seguridad social ya que es un tarea del hogar considerada no productiva.



El Convenio de la OIT, en particular, puede aportar a nivel nacional y regional a un reconocimiento formal y más sólido respecto al valor económico y social que tiene el trabajo doméstico; y un llamado a incluir a los trabajadores de los cuidados en los ámbitos de la protección laboral y social. Esto contribuiría a reforzar la permanencia de las problemáticas del trabajo doméstico en la agenda pública en distintos niveles como un factor relevante en la organización de un país.

Cabe preguntarnos si basta con las normativas mencionadas para romper con la lógica de la provisión y organización de los cuidados que actualmente (aunque se esté deconstruyendo) perpetúa a las mujeres a ser cuidadoras, reforzando así la asociación con ideas tradicionales de lo que tiene que ser la feminidad y la maternidad (Pereyra, 2015). La respuesta claramente es negativa. Dicha lógica debe intentar romperse no solo con regulaciones sino con el fortalecimiento de políticas existentes en torno a la profesionalización y ponderación económica de los cuidados ya que la condición de registración continúa siendo baja y debido a que es un trabajo feminizado, la discriminación por género impacta especialmente a las mujeres (Esquivel y Pereyra, 2017).

¿De qué tiempo disponen los varones y las mujeres? Algunas diferencias en torno al trabajo de cuidado no remunerado

El presente análisis resulta de la construcción de gráficos, medidas de resumen y tablas en torno a la base de datos provista, la cual es resultado de la encuesta ENES⁸⁹⁵ en la que, entre otras cuestiones, se consulta sobre el tiempo que las personas destinan a realizar distintas actividades en su cotidianidad.

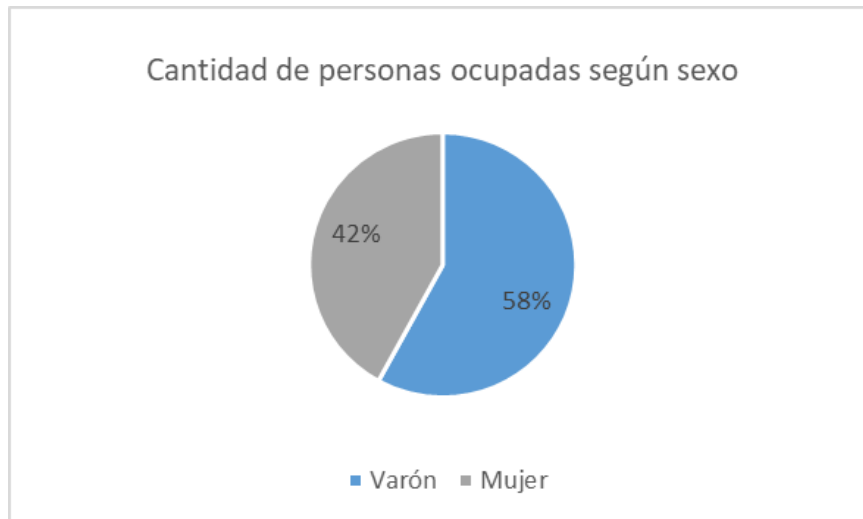
Al brindar información en relación a cómo la población distribuye su tiempo, esta herramienta se transforma en un posible elemento de visibilización y valoración social del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

En un primer momento consideramos variables de uso del tiempo según género, abordando la totalidad de la base de datos para la construcción de los porcentajes y las medidas de resumen. Es decir, sin segmentar por localidad, ni rama de ocupación.

Tal como se muestra en el Gráfico 3.1. existen más varones ocupados que mujeres, por ende, se podría inferir que los varones disponen de mayor cantidad de tiempo para desarrollar trabajos remunerados, independientemente de su situación registral, es decir, si son formales o informales y las condiciones de los mismos.

Gráfico 3.1. Porcentaje de personas ocupadas según sexo, Argentina, 2014-2015

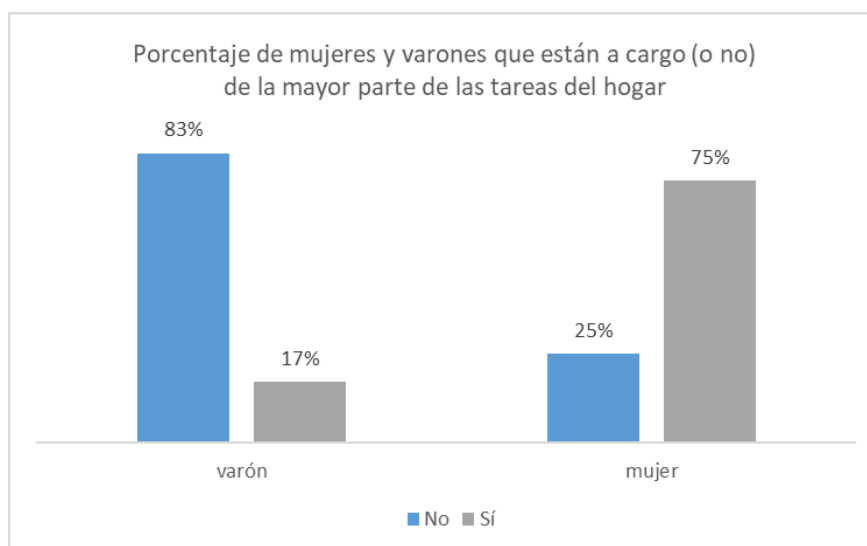
⁸⁹⁵ Nota teórico-metodológica: para la construcción de gráficos y tablas que contienen la variable “sexo” no incluimos la categoría “otros” ya que desconocemos qué se incluye en la misma y no consideramos que sea la forma óptima de visibilizar a personas que no se identifiquen con “femenino” o “masculino”. Incluso, si bien la encuesta está construida desde perspectivas transversalizadas, es decir, teniendo en cuenta el género y la etnia, no existe en el formulario para su aplicación una pregunta sobre el género autopercebido. Vale aclarar, a su vez, que los porcentajes obtenidos para la categoría “otros” representaban valores menores al 1%. Por ende, al no estar identificadas las identidades feminizadas (incluyendo identidades trans y no binarias), el registro de la información y su posterior reflexión es binaria.



Si ahondamos en la desigualdad mostrada en el Gráfico 3.1. (generada por diferentes causales), cuando se analiza la relación entre el Trabajo Remunerado (TR) y el Trabajo de Cuidados No Remunerado (TCNR) la situación es aún más desigual. Del total de mujeres encuestadas el 75% está a cargo de la mayor parte de las tareas del hogar mientras que para el conjunto de los varones solo el 17% es responsable de estas tareas.

La asignación diferencial de las tareas del hogar no es una disposición “natural” sino que refleja pautas culturales profundamente arraigadas en nuestra sociedad. Esta distribución desigual refuerza roles, estereotipos, mandatos de los espacios y comportamientos que deben cumplir varones y mujeres; y aumenta la brecha de la división sexual del trabajo en tanto las posibilidades de las segundas para participar del mercado de trabajo está limitado por los sesgos de género y los efectos que los mismos producen en sus trayectorias personales.

Gráfico 3.2. Porcentaje de mujeres y varones que están a cargo (o no) de la mayor parte de las tareas



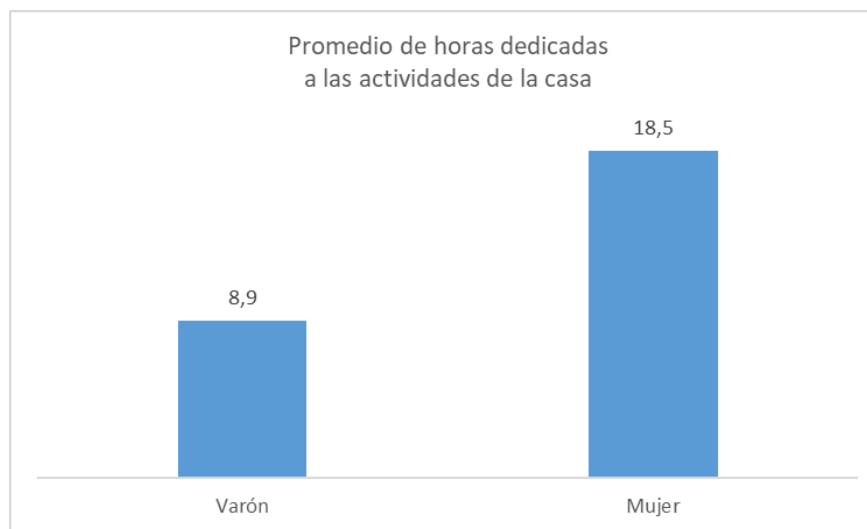


del hogar, Argentina, 2014-2015

Esta brecha se ve representada en el promedio de horas que dedican los varones y las mujeres a las actividades de la casa. Como se observa en el Gráfico 3.3. las mujeres dedican en promedio 18,5 horas a las actividades descritas en tanto que los varones lo hacen en promedio 8,9 horas semanales.

En este punto vale preguntarnos por qué la dedicación semanal a las tareas de la casa por parte de los varones es, en promedio, menos de la mitad del tiempo destinado por mujeres. Es evidente que las tareas relacionadas a hacer trámites, compras, cuidar a otras personas o animales, entre otras, las puede planificar y realizar cualquier persona adulta. A pesar de ello, estas tareas recaen mayormente sobre las mujeres, generando una inversión desigual en la distribución del tiempo que tienen las últimas para desempeñarse a niveles laborales y/o profesionales, formar parte de espacios políticos, culturales y/o sociales, realizar actividades de esparcimiento y dedicar más horas al descanso o al autocuidado.

Gráfico 3.3. Promedio de horas dedicadas a las actividades de la casa según varones y mujeres, Argentina, 2014-2015



Según lo expresado en la Tabla 3.4., esta tendencia se mantiene en los hogares con presencia de hijos, en los cuales el 34% de las mujeres se hace cargo de la mayor parte de las tareas de la casa mientras que solo el 6% de los varones encuestados es responsable de las mismas. Si comparamos los valores expresados en la Tabla 3.4. con los del Gráfico 3.2., encontramos que en hogares sin presencia de menores, sólo el 17% de los varones se encuentra a cargo de las actividades del hogar mientras que para las mujeres este valor asciende al 75%.

Ahora bien, en hogares con presencia de menores, el porcentaje de varones que está a cargo de la mayor parte de las tareas del hogar disminuye un 2% respecto de la tasa anterior en tanto que para las mujeres el valor aumenta un 10% respecto de los hogares sin presencia de menores. Estos valores



nos permitirían concluir que, si bien la distribución de las tareas de hogar es desigual en relación al género, esta se profundiza en aquellos hogares con presencia de hijos.

Como señalan Faur y Pereyra (2018) parecería que la convivencia con menores, en lugar de aumentar la equidad en la distribución de las tareas del hogar, opera contrariamente cristalizando patrones culturales de género e incrementando las desigualdades entre varones y mujeres.

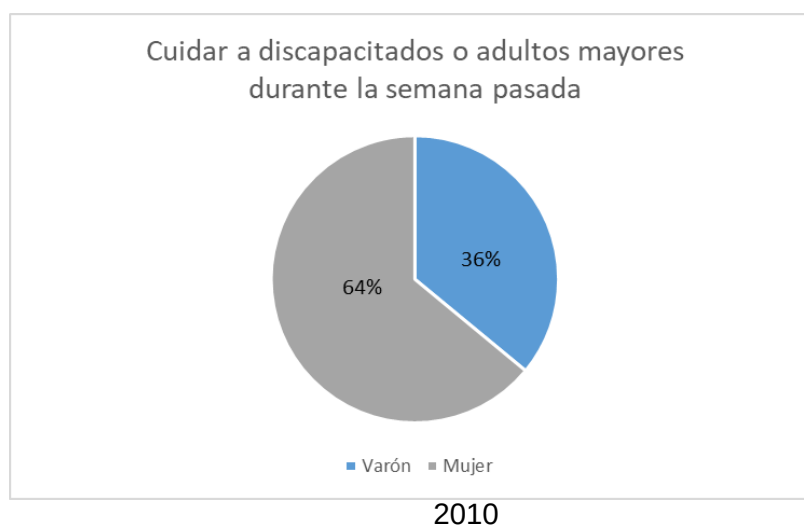
Tabla 3.4. Porcentaje de mujeres y varones que están a cargo (o no) de la mayor parte de las tareas de la casa. Madres y padres de al menos un menor de 12 años, Argentina, 2014-2015

A cargo de la mayor parte de las tareas de la casa			
	Varón	Mujer	Total general
No	47%	13%	60%
Sí	6%	34%	40%
Total general	53%	47%	100%

Esta tendencia se profundiza aún más en el caso de hogares en los que existe la necesidad de cuidar a personas discapacitadas o adultos mayores (Gráfico 3.5.). Considerando esta variable podemos mostrar que la cantidad de mujeres que son responsables de este cuidado es prácticamente el doble en relación a los varones, lo cual enfatiza la idea de que las mujeres se hacen cargo no solo de hijos sino también de familiares y que, en muchos casos, pueden ser los padres o madres de sus parejas o familiares que no pertenecen a su núcleo.

Esta situación se ve agravada en los hogares con niveles socioeconómicos bajos y medios, siendo la feminización de la familiarización de los cuidados una pauta común (Faur y Pereyra, 2018).

Gráfico 3.5. Porcentaje de mujeres y varones que cuidaron a personas con discapacidad o adultos mayores durante la semana anterior. Argentina, 2014-2015





Es evidente que existe una desigualdad de género en las tasas de participación de las tareas de cuidado no remuneradas, pero ¿cómo se relacionan estos patrones dispares en relación con el rol económico que contrae cada integrante del hogar? ¿Deberíamos esperar que la participación femenina como principal sostén de hogar sea inversamente proporcional a los valores expresados anteriormente para las tareas de cuidado no remuneradas?

Analizaremos a continuación, la distribución del trabajo remunerado y no remunerado, acotando el caso de estudio a hogares con presencia de trabajadoras del servicio doméstico.

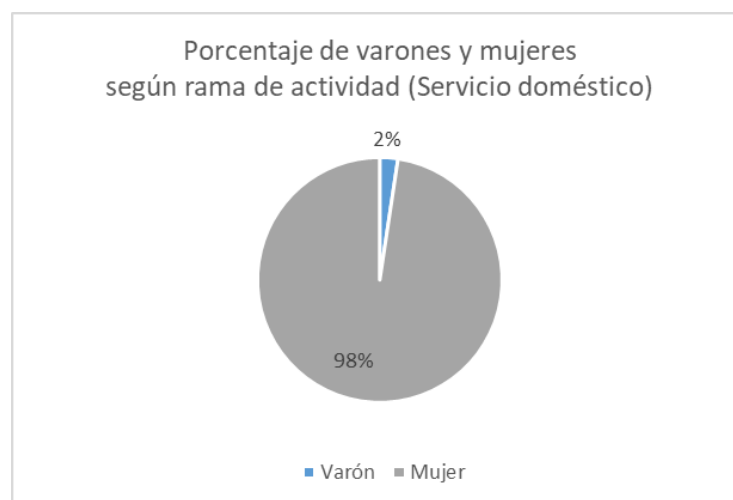
¿Cómo (se) cuidan las que cuidan a otros?

El título de este apartado refiere a la intención de exponer someramente por qué las trabajadoras de casas particulares están doblemente precarizadas: respecto a sus condiciones laborales y a la disposición de tiempo en sus hogares. Con la información que presentamos debajo queremos expresar que estas trabajadoras no son solo pobres de ingresos sino también de tiempo, por ejemplo, para el autocuidado, debido a la sobrecarga de tareas de TCNR.

En primer lugar, debido a la división sexual del trabajo y sus efectos, el Gráfico 4.1. expresa que casi la totalidad de la mano de obra para el servicio doméstico proviene de mujeres.

Resulta evidente que existe una marcada feminización de las tareas de cuidado resultado de relaciones de poder históricamente perpetradas en las sociedades modernas. Estos roles y estereotipos construidos, impactan a su vez en la conformación del mercado de trabajo de cuidados. En línea con esto último, Esquivel (2010) plantea que el servicio doméstico se ha constituido como una rama de actividad de amparo para las mujeres de los sectores populares debido a los bajos niveles de profesionalización que exige su ingreso. No obstante, el bajo nivel de profesionalización no es un factor determinante que pueda explicar los valores expresados en el Gráfico 4.1., debemos considerar allí la dimensión cultural de la división sexual del trabajo.

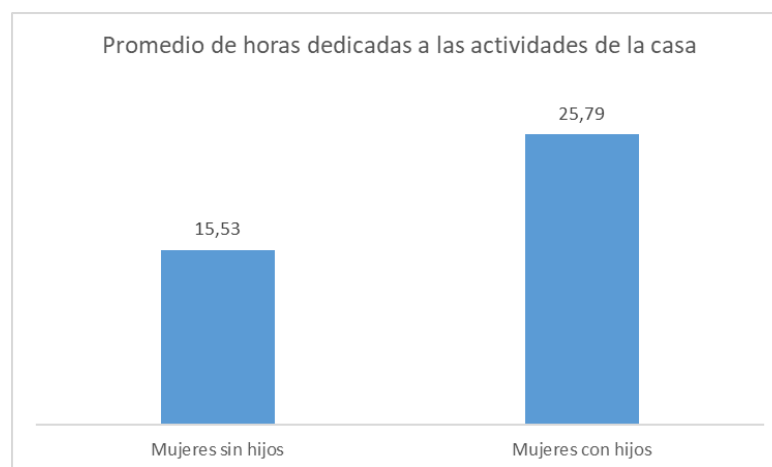
Gráfico 4.1. Porcentaje de varones y mujeres según según rama de actividad. Servicio doméstico, Argentina, 2014-2015





Retomando algunos cuestionamientos respecto al uso del tiempo de estas trabajadoras, en los hogares con presencia de hijos se observa una diferencia en relación al promedio de horas dedicadas a las tareas del hogar (Gráfico 4.2). Este promedio se incrementa en hogares con presencia de hijos. Si bien este patrón se observa en general para la totalidad del universo de mujeres alcanzado por la encuesta ENES, resulta significativo destacar que aquellas mujeres que desarrollan tareas de cuidado remuneradas fuera de sus hogares, incrementan a su vez las tareas de cuidado no remuneradas en presencia de hijos. Esta tendencia refuerza el concepto de feminización de las tareas de cuidado a la par que evidencia una ausencia de corresponsabilidad en las mismas en hogares con hijos.

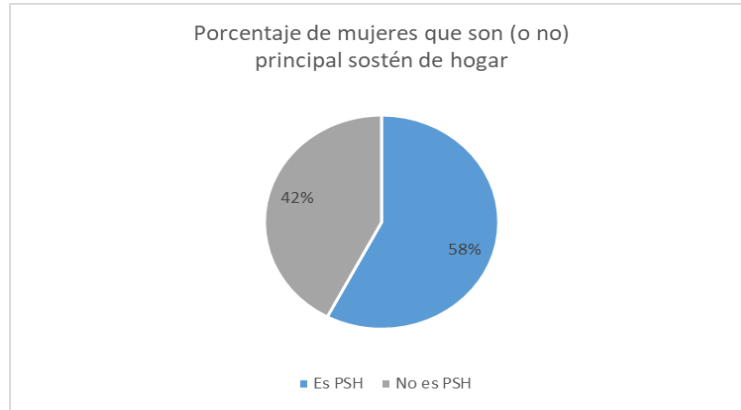
Gráfico 4.2. Promedio de horas dedicadas a las actividades de la casa. Mujeres trabajadoras del servicio doméstico con y sin hijos, Argentina, 2014-2015



De esta manera se expresa que la pobreza de tiempo se combina con la de ingresos. Las trabajadoras de casas particulares se hacen cargo de la mayor parte del TCNR en sus hogares (y más aún en el caso de hogares con presencia de hijos). Como se observa en el Gráfico 4.3., la mayoría de las trabajadoras del servicio doméstico se ocupan a su vez de generar ingresos para sostener económicamente sus hogares. Es decir, más de la mitad de trabajadoras en esta rama de actividad son el principal sostén de hogar (PSH) o las proveedoras del mismo a nivel económico. Este dato refuerza la complejidad que suponen los bajos niveles de registración de las trabajadoras, en tanto la desprotección que implica la desregulación del sector impactaría en mayor medida en aquellas familias en que la trabajadora fuera PSH. Es decir, en el caso de las trabajadoras no registradas, la remuneración podría ser menor o podrían prescindir de sus servicios en cualquier momento sin aviso ni pago de indemnización, lo cual complicaría aún más la situación de precariedad y de responsabilidad económica por ser PSH ya que el ingreso de dinero para el hogar sería menor o directamente nulo.

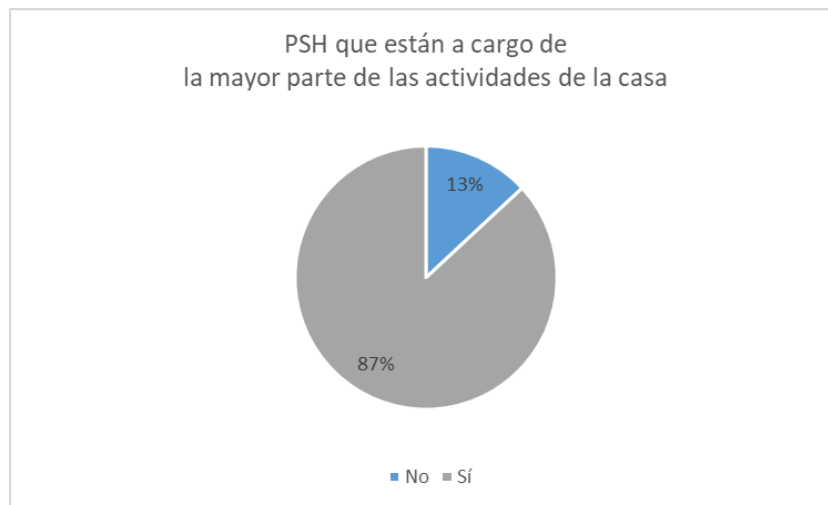


Gráfico 4.3. Porcentaje de mujeres que son (o no) el principal sostén de hogar. Mujeres trabajadoras en el servicio doméstico, Argentina, 2014-2015



Dentro del segmento de mujeres trabajadoras del servicio doméstico que son el principal sostén de hogar, se observa que el 87% se encuentra, además, a cargo de la mayor parte de las actividades de la casa. Este dato resulta sumamente significativo en tanto las familias en las que las mujeres son proveedoras económicas también son las principales cuidadoras, lo cual refuerza la importancia del análisis interseccional, en tanto permite comprender la articulación de las desigualdades que son expresión de un sistema complejo de estructuras de opresión que resultan múltiples y simultáneas (Cubillos, 2015).

Gráfico 4.4. Porcentaje de mujeres que son el principal sostén de hogar y están a cargo (o no) de la mayor parte de las actividades de la casa. Mujeres trabajadoras en el servicio doméstico, Argentina, 2014-2015



En línea con estas desigualdades, es necesario mostrar aquellas “desprotecciones” a nivel laboral y registral, las cuales dejan entrever que la formalidad laboral no sólo da derechos a las trabajadoras domésticas sino que también las visibiliza y habilita a reconocer la importancia social y económica de sus tareas.



El Gráfico 4.5. explicita el porcentaje de trabajadoras del servicio doméstico que cuentan (o no) con algún nivel de formalización laboral. El trabajo de sostén de cuidados remunerados y no remunerados se hace, en su mayoría, en condiciones precarias. El 77% de las trabajadoras de casas particulares no se encuentran registradas, por ende, no gozan de los beneficios que indica la Ley Nacional N° 26.844. Tal como plantean Esquivel y Pereyra (2017), en este punto se vuelve evidente “el poder relativo de los marcos normativos” que mencionamos anteriormente en tanto el amplio porcentaje de mujeres que permanecen en situaciones de informalidad están sujetas a condiciones laborales precarias.

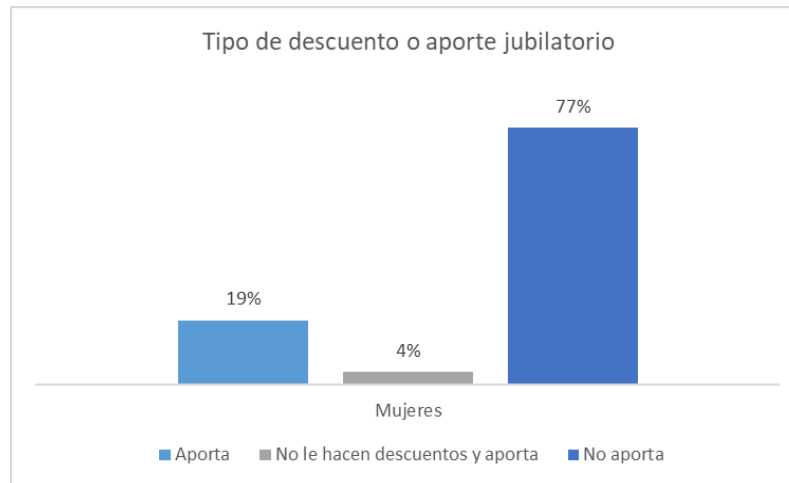
Esta precariedad no encuentra su límite en la informalidad de la relación laboral sino que debe ser considerada desde una diversidad de aspectos que encuentran un punto de imbricación en la propia trabajadora. Aspectos tales como el desarrollo de la actividad laboral en el hogar y la desigualdad estructural de clase que caracteriza dicha relación laboral, y que atraviesa ese espacio que es privado y que mayormente permanece invisible a los ojos del Estado y los sindicatos, refuerzan la situación de informalidad (Perbellini et al., 2022).

Los valores expresados en el Gráfico 4.5. permitirían inferir al menos dos cuestiones respecto del uso del tiempo por parte de las trabajadoras del servicio doméstico. La baja tasa de registración impactaría directamente en los salarios percibidos por las trabajadoras ya que, en muchos casos, son menores a los estipulados por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Esto llevaría a que las trabajadoras deban buscar un mayor nivel de ingresos para alcanzar la cantidad de dinero suficiente destinado a sostener económicamente a sus hogares, sobrecargando su jornada total de trabajo (TCNR más TCR).

A su vez, aquellas trabajadoras que no se encuentren registradas, no gozan de licencias y descansos pagos, por ejemplo, por vacaciones o enfermedad, como se indica en la Ley N° 26.844, lo cual no garantiza que dispongan de tiempo para las situaciones específicas contempladas en la mencionada normativa, y por ende, deban utilizar tiempo de trabajo para concretarlas. Así es que se podría desencadenar otra vulnerabilidad: al no estar amparadas legalmente y tener que disponer de tiempo de su jornada laboral por enfermedad, maternidad o vacaciones, podrían sufrir descuentos de su remuneración, haciendo que sus ingresos totales disminuyan.

Por lo visto anteriormente, la percepción de salarios menores a los acordados legalmente y el no goce de licencias (respecto a tiempo y dinero), afectarían negativamente en la disponibilidad de tiempo para acceder a otros trabajos mejor remunerados, a instancias de formación profesional, a tiempo para dedicar a tareas de cuidado de minore, personas con discapacidad o adultos mayores, o para ocio o actividades relacionadas al autocuidado.

Gráfico 4.5. Porcentaje de mujeres que perciben (o no) descuentos o aportes jubilatorios. Mujeres trabajadoras en el servicio doméstico, Argentina, 2014-2015



Es posible concluir que las tendencias de uso del tiempo diferenciadas según varones y mujeres, se mantienen en la rama de actividad del servicio doméstico e incluso se profundizan ciertas desigualdades. Aún así, y como vimos anteriormente, la desigualdad estructural más significativa de esta rama de actividad radica en las condiciones de formalidad y valoración del servicio prestado:

“Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado se definen en el cruce entre el funcionamiento del mercado de trabajo y la organización social del cuidado. Como es el caso para el conjunto de las y los trabajadores, sus remuneraciones y condiciones de trabajo dependen de sus calificaciones, experiencia y demás dimensiones tradicionalmente asociadas con la “productividad” del trabajo, a las que se suma, crucialmente, la condición de registración” (Esquivel y Pereyra, 2017:57)

Los datos expuestos en los gráficos reafirman el supuesto respecto de la relación entre las condiciones precarias del sector, la sobrecarga de TCNR y la posible consecuente escasa disponibilidad de tiempo de ocio y autocuidado. Si bien algunos de estos valores resultan semejantes para la totalidad de las ramas de ocupación, segmentadas por género, se profundizan para el servicio doméstico. Esto se enraiza en dos ejes principales: la no consideración del trabajo de cuidados como un trabajo productivo y la baja registración y sindicalización de las trabajadoras.

La valoración social del trabajo de cuidados remunerado es inversamente proporcional al impacto que tiene en la participación del empleo en los diferentes sectores de la economía argentina. La invisibilización del trabajo de cuidados como un trabajo productivo, impacta negativamente en la posibilidad de negociación de las condiciones laborales, a lo cual se suma la circunscripción de estas tareas al ámbito de lo privado. Esto último recrudece y complejiza la negociación en el acceso a derechos que resultan un piso de discusión en otras ramas de actividad.

En este sentido, diferentes lineamientos de la Ley N° 26.844 y las políticas públicas como el Programa Registradas favorecen la formalización del empleo de las trabajadoras de casas particulares. Este tipo de normativas y políticas públicas que apuntan a reducir la informalidad, garantizar la permanencia en un empleo registrado y promover la bancarización resultan fundamentales en el proceso de reconocimiento de la relación de trabajo existente.



Primeras conclusiones

A partir de las distintas reflexiones, datos e información a la que arribamos en el desarrollo de este trabajo, intentamos generar un aporte a la pregunta ¿por qué es importante estudiar y reflexionar en torno a las problemáticas de los trabajos de cuidados en general y del servicio doméstico en particular? La relevancia no solo radica en que afecta a las personas que trabajaban o trabajan en el sector (en su mayoría mujeres) sino también a la calidad del cuidado que prestan y al rol que ocupan en los “sectores productivos” que son considerados tradicionalmente como tal (excluyendo al de cuidados).

Es claramente visible cómo las condiciones de TCR y TCNR afectan la vida de las mujeres: son sostenes económicos, emocionales y de cuidados. ¿Qué implica ese sostén? No sólo generar las condiciones básicas para la reproducción de la vida y la generación de ambientes vivibles para las personas con las que trabajan directa o indirectamente sino también crear y mantener andamiajes emocionales y psicológicos que permitan el desarrollo de estas personas.

A su vez, este sostén implica planificación y carga mental, las cuales asumen, principalmente, las mujeres. Las trabajadoras de casas particulares se hacen responsables de estas cuestiones en dos espacios: su hogar y en los que prestan sus servicios. En todos los hogares (propio y ajenos) que transitan, despliegan estrategias emocionales y mentales (aunque muchas veces no reconocidas como tales) para sobreponerse a la situación de sobrecarga de trabajo en sus cuerpos y la precariedad laboral a la que se encuentran expuestas.

Esta sobrecarga de trabajo presenta otra complejidad respecto a las personas que son cuidadas: ¿cómo es ese cuidado en cuanto a su calidad? ¿Se le dedica el tiempo necesario a cada persona? ¿Se dan estrategias de cuidados diferenciadas para cada población? Debido a las condiciones de precariedad e informalidad laboral que sufren la mayoría de las trabajadoras domésticas, puede que estas preguntas no aparezcan. Es decir, no es posible que se generen estrategias para cuidados de calidad y especializadas en un ámbito de hostilidad laboral respecto a derechos y a un “piso básico de dignidad” para trabajar.

Por lo anterior es que se torna necesario continuar y reforzar la implementación y gestión de dispositivos que generen impacto en torno al reconocimiento de las tareas de cuidados remuneradas y no remuneradas para continuar en el camino opuesto a los procesos de los que nos habla Silvia Federici (2010): la devaluación del trabajo femenino y la domesticación de las mujeres. Es decir, *“(...) más allá de la legislación nacional que regula la actividad (Ley Nacional N° 26.844), en la práctica persiste su carácter precario, según el cual a los bajos salarios se le suman escasos niveles de registro y condiciones laborales informales, en general”* (Perbellini et al, 2020:248).

La profundización de políticas públicas de cuidados y corresponsabilidad que se están llevando adelante en Latinoamérica en general, y las que se desarrollaban en Argentina hasta el año 2023, aportan a transformar las desigualdades sexo-généricas que sufren mujeres y diversidades sexuales y los efectos de la división sexual del trabajo. El potencial de dichas políticas se verá aumentado si se consideran las demandas de la agenda feminista en auge, la cual lucha por la valorización de las tareas de reproducción social junto a otras demandas por la vivienda, la salud, la seguridad alimentaria, los ingresos básicos y los derechos de les migrantes.



El potencial de todas las políticas, comprometido actualmente por la gestión nacional de corte neoliberal, podría aumentar si se consideran las demandas de la agenda feminista en auge, la cual lucha por la valorización de las tareas de reproducción social junto a otras demandas por la vivienda, la salud, la seguridad alimentaria, los ingresos básicos y los derechos de les migrantes.

Bibliografía utilizada

- Cubillos Almendra, Javiera (2015). La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. En *Oxímora Revista Internacional de ética y política* núm. 7. Otoño 2015. ISSN 2014-7708. pp. 119-137. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/14502>. (Última visita: 28/08/2022).
- Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2021). *Informe Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto. Secretaría de Política Económica*. Ministerio de Economía de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf. (Última visita: 20/08/2022).
- Esquivel, Valeria (2010). Care workers in Argentina: At the crossroads of labour market institutions and care services. En *International Labour Review*, ILO, Vol. 149, No. 4: 477– 493. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1564-913X.2010.00099.x>. (Última visita: 27/08/2022).
- Esquivel, Valeria y Pereyra, Francisca (2017). Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en Argentina. Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones seleccionadas. En *Revista Trabajo y sociedad*, Núm. 28, 2017. Disponible en: <https://cutt.ly/fX43lDy> (Última visita: 21/08/2022).
- Faur, Eleonor y Pereyra, Francisca (2018). Gramáticas del cuidado. En J. Piovani y A. Salvia (Coord.) *La Argentina en el siglo XXI* (pp. 497-534). Colección Grupos de Trabajo. ISBN 978-987-629-824-7. Buenos Aires, Siglo XXI Editores. CLACSO. Disponible en: <https://www.clacso.org/la-argentina-en-el-siglo-xxi/> (Última visita: 29/08/2022).
- Federici, Silvia (2010). La acumulación de trabajo y la degradación de las mujeres. En *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. España, Ed. Traficantes de Sueños.
- Gorban, Débora y Tizziani, Ana (2015). Circulación de información y representaciones del trabajo en el servicio doméstico. En *El trabajo doméstico: entre regulaciones formales e informales. Miradas desde la historia y la sociología*. Cuadernos del IDES, Serie Proyectos de investigación. ISSN 1668-1053. Disponible en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/70589/CONICET_Digital_Nro.d766a323-6c2d-49d7-ac7b-c953446cba00_X.pdf?sequence=8&isAllowed=y. (Última visita: 21/08/2022).
- Perbellini, Melina, Taruselli, María Victoria, Romero, Gabriela y Verbauwede, Viviana (2020). El trabajo doméstico remunerado: las precariedades que muestra la pandemia. En *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 24, número especial, julio-diciembre 2020, pp.



247-253. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/tede/n40s1/n40s1a25.pdf>. (Última visita: 21/08/2022).

- Perbellini, Melina, Taruselli, María Victoria, Romero, Gabriela y Verbauwede, Viviana (2022). *Protecciones Sociales en el Servicio Doméstico*. Resumen de investigación. Disponible en: <https://www.pcient.uner.edu.ar/index.php/Scdyt/article/view/1221> (Última visita: 27/08/2022).
- Pereyra, Francisca (2015). El servicio doméstico y sus derechos en Argentina. Un abordaje exploratorio desde la perspectiva de empleadas y empleadoras. En *Revista Nueva Sociedad (NUSO)* N° 256, marzo-abril 2015. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-servicio-domestico-y-sus-derechos-en-argentina-un-abordaje-exploratorio-desde-la-perspectiva-de-empleadas-y-empleadoras/> (Última visita: 20/08/2022).
- Pereyra, Francisca (2017). *Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes*. Serie Documentos de trabajo N° 15. OIT. ISSN 2310-4627. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos-aires/documents/publication/wcms_592331.pdf. (Última visita: 27/08/2022).
- Schteingart, Daniel, Molina, Mariela y Fernández Massi, Mariana Fernández (2021). *Informe “La densidad de la estructura productiva y el empleo”*. Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, Serie Documento de Trabajo del CEP XXI, Buenos Aires. ISSN 2718-7578. Disponible en: <https://cutt.ly/dX4BQqU> (Última visita: 20/08/2022).



Javier Milei y la campaña del triunfo liberal-libertario en las elecciones de 2023.

Lautaro Rodríguez Bonavía

lautarorodriguezbonavia29@hotmail.com

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Resumen

El domingo 19 de octubre de 2023, tuvo lugar en la República Argentina la segunda vuelta electoral -denominada balotaje- para elegir al próximo presidente de la Nación de cara al nuevo mandato hasta 2027. En dicho proceso electoral, se enfrentaron por un lado el candidato del frente Unión por la Patria: Sergio Tomás Massa, y por el otro lado el candidato del frente La Libertad Avanza: Javier Gerardo Milei, considerado por muchos como un outsider de la política argentina.

En el balotaje se desplegaron una gran variedad de recursos y herramientas políticas a fin de impulsar las campañas de sus propios candidatos en su camino hacia la presidencia de la Nación. Una de las aristas que evidenciaron el empleo de dichos recursos fue la construcción de discursos a fin de posicionar a los candidatos en una posición más favorable ante la opinión pública que su contrincante.

A los fines de nuestro análisis, el foco se centrará en algunas cuestiones clave para entender cómo se desarrolló la campaña electoral, impulsada tanto por militantes y aliados de La Libertad Avanza, haciendo empleo de la mirada de autores de la sociología clásica como lo son Georg Simmel, Pierre Bourdieu, Erving Goffman y Norbert Elías

“Trabajo preparado para su presentación en XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024”

El pasado domingo 19 de octubre de 2023, tuvo lugar en la República Argentina la segunda vuelta electoral -denominada balotaje- para elegir al próximo presidente de la Nación de cara al nuevo mandato, que dará inicio el día 10 de diciembre. En dicho proceso electoral, se enfrentaron por un lado el candidato del frente Unión por la Patria: Sergio Tomás Massa, ministro de economía de la Nación desde julio del año 2022; y por el otro lado el candidato del frente La Libertad Avanza: Javier Gerardo Milei, economista liberal-libertario, considerado por muchos como un *outsider* de la política argentina. Tras el recuento general de los votos, Javier Milei se impuso como vencedor con el 55,69% frente al 44,31% de votos por el candidato del oficialismo -resultando en una abultada victoria por más de 11 puntos porcentuales de diferencia.

A los fines de nuestro análisis, el foco se centrará no tanto en los resultados obtenidos tras el recuento de los votos del balotaje; sino que más bien se centrará en algunas cuestiones clave para entender cómo se desarrolló la campaña electoral, impulsada tanto por militantes, aliados y seguidores de La Libertad Avanza como por el propio Javier Milei y que permitió la elección de este último como máximo mandatario.



En lo referente a las y las campañas que efectúan los frentes a fin de imponer a sus candidatos, se frecuenta a tomar como eje único el factor económico -qué clases apoyan a cada candidato, propuestas económicas, etc. Sin embargo, para este caso no resulta conveniente reducir el análisis a la arista económica; ya que es posible ver aquí una profunda transversalización de las discusiones, lo que significa que las discusiones traídas por los sectores allegados al candidato libertario también tuvieron gran influencia en lo social, lo cultural y otras caras de la política. Teniendo esto en mente, es importante tener en cuenta la categoría de “Espacio Social” propia de Pierre Bourdieu. Esta categoría consiste en que la sociedad representa un espacio pluridimensional -con diversas aristas- el cual, a su vez, se encuentra conformado por divisiones a las que él llama “Campos”; los cuales son divisiones signadas por la lucha y la fuerza en disputa de un tipo “capital” específico (entendido como un poder que brinda beneficios en un campo) (127-132, 1984). Así, en la sociedad se pueden identificar: un campo económico, signado por la disputa de capitales de económicos -es decir de todos aquellos elementos que hacen a la producción material y el comercio como el dinero-; un campo social, delimitado por la disputa de capitales “sociales” -es decir poderes que ayudan a los individuos a tener una mejor posición en las relaciones sociales; como lo son los contactos o vínculos con ciertos actores-; y por último un campo cultural, signado por la disputa de capitales culturales -que son aquellas formas de los individuos de acumular cultura y que puede ser objetivado como los libros; incorporado como el conocimiento, o institucionalizado en tanto es reconocido por la ley como un título universitario. Una vez que estos capitales, dentro de su campo, son reconocidos ese capital se convierten en Capital “Simbólico” -es decir el mismo capital, conocido y *reconocido* por otros-, el cual es factible de perderse en tanto se puedan cometer acción que hagan los otros no reconozcan los capitales poseídos.

Lejos de ser un proceso ligado estrictamente al campo económico, la campaña es factible de verse en varios de los campos propuestos por Bourdieu. Se divisaron disputas de capitales económicos -explicitados por ejemplo en la cuestión de la Dolarización-, sociales -sobre todo en lo que fueron las interacciones vía redes sociales- y culturales -vistos en el cuestionamiento de los 30.000 desaparecidos. Así como se disputaron todos estos capitales en forma interconectada entre sí fueron puestos en juego los capitales simbólicos

Adentrándonos aún más en la campaña llevada a cabo por La Libertad Avanza; nos es posible encontrar algunas características generales que abarcan los campos económico, social y cultural de igual modo.

Javier Milei y la campaña del triunfo electoral liberal-libertario

En primer lugar, la campaña en estos meses de elecciones se ha caracterizado por apoyarse en un fuerte carácter de estigmatización frente a lo que se hace llamar “la casta política”, entendida esta como la política tradicional de “la grieta” y, mayormente, la forma de hacer política llevada a cabo por el Kirchnerismo en los últimos años. Esta estigmatización es capaz de leerse en clave teórica del autor Erving Goffman, quien planteaba la cuestión del “estigma” no como una mera cuestión de “atributos” o cualidades físico-psicológicas de los individuos sino como un: “lenguaje de relaciones, no de atributos” (13, 1963). De este modo, el estigma para Goffman consiste en un tipo de relación social en la cual se tiene atributos particulares que, en relación a ciertas expectativas que la sociedad les impone a los individuos con dichos atributos genera una fuerte situación de descrédito frente a los que no son poseedores de los atributos (los “normales”). El “estigma” surge de una discrepancia entre lo que la sociedad espera de dichos individuos con atributos (“*identidad social virtual*”) y lo que son en realidad (“*identidad social real*”). En la campaña de Javier Milei este com-



ponente resulta evidente en su dicotomía tan recurrente de ellos (La Libertad Avanza) contra “la casta”, contra “los políticos ladrones” o contra “los peronistas/kirchneristas inmundos”.

Sucede entonces que desde el sector de Javier Milei se emplea esta discordancia entre la “identidad social virtual” de los políticos del actual gobierno (o de otros gobiernos del Kirchnerismo), entendida como el estereotipo que la sociedad les impone de “corruptos/chorros” frente a lo que los mismos políticos son o hicieron en la realidad. Si bien este estigma hacia los políticos ligados al Kirchnerismo no es algo fundado propiamente por Javier Milei, si es verdad que este último supo aprovechar este fenómeno presente en la sociedad argentina; En este caso, puede verse una estigmatización que -bajo el análisis de Goffman- podríamos identificar como: del “defecto del carácter” ya que se fundamenta en atributos negativos de la personalidad de los individuos (la casta en este caso) como la deshonestidad -reflejada en la idea de la corrupción y las “manos porosas” de los políticos por Javier Milei- y del tipo “tribal de raza, nación y religión”, ya que se emplea una estigmatización marcada en base a la ideología política y los pensamientos de los sectores allegados al Kirchnerismo -v. gr. “Los socialistas”, los “peronchos”, etc.

Ante esto, en base a lo que Norbert Elías propone, agregaría cómo en esta relación se desenvuelve un proceso de “*doble generalización*” (87-88, 1998), donde el grupo que estigmatiza identifica los peores rasgos de ciertos de sus miembros (como la “corrupción” en el caso Insaurralde) y se los atribuye al total del grupo atacado, mientras toma los mejores rasgos de sus propios individuos (v.gr. la “honestidad” o “el trabajo”) y se atribuye a todo el grupo (en este caso el armado político de Milei) dichos rasgos “buenos”. Este mecanismo de “doble generalización” no obstante no existió por sí solo, sino que estuvo apoyado en otros dos elementos centrales que Elías retoma en su texto “*Ensayo sobre la relación entre establecidos y marginados*” como lo son: por un lado el chisme, entendido como una herramienta de propagación de los estereotipos surgidos de la relación entre ambos partidos y la doble generalización a favor del sector de Javier Milei, y por el otro lado el “*Tabú de la contaminación*” (95, 1999); siendo este un elemento a través del cual el grupo de Javier Milei buscaba evitar el contacto a toda costa con sus contrincantes del Frente Unión por La Patria bajo la idea de que, de acercarse a ellos, ocurriría una “contaminación” de todo el armado político debido al carácter “anómico” de sus contrincantes; razón por la cual Javier Milei en gran parte de su campaña evitó contacto con otras fuerzas políticas a fin de “no volverse casta”.

En este contexto fue que, principalmente, una de las máximas formas de estigmatización doble y de “tabú de la contaminación” identificadas en la campaña del candidato por La Libertad Avanza fueron dirigidas hacia la “casta” política en clave de “montoneros” o “subversivos” vs “civilizados” o quienes abogan por “el orden” y “los valores correctos”. Esto se vio claramente en las múltiples campañas vía redes sociales por parte de los seguidores de Javier Milei, en las cuales uno de los puntos claves de la crítica y los discursos de odio hacia la “casta” -representada por Unión por la Patria y partidos allegados- se fundamentó en el apoyo de los candidatos por el oficialismo a las organizaciones guerrilleras de los años 70, entre ellas “Montoneros” y el “Ejército Revolucionario del Pueblo” (ERP), o incluso el pasado de sus candidatos dentro de dichas guerrillas; atacándoles por ser “subversivos que ponían bombas y mataban gente inocente” o, en términos aún más directos, por ser “terroristas” que atentaban contra el Estado democrático y contra el orden perfecto de la sociedad argentina (adjudicando dicha carga a todo el armado político) en contraste con el armado de Javier Milei que, en un discurso cuasi-apologista de la Junta Militar de 1976, se mostraba a sí mismo como “diametralmente opuesto” a aquella “barbarie” y “desorden” y apoyando a la Junta Militar por hacerle frente a la “guerra” contra la “subversión” y “imponer orden”



-adjudicando dicha defensa del “orden” a toda La Libertad Avanza sin distinción.

Y, en segundo lugar, la otra cualidad fundamental para el análisis es como la campaña de Javier Milei se ha apoyado -tanto en lo económico como en lo social y cultural- en valores específicos que podemos identificar en el concepto de “cultura masculina” de Georg Simmel, siendo esta una cultura más que nada hecha puramente por hombres pero que disfraza su carácter masculino -favoreciendo al hombre- por uno “neutral” o independiente de cuestiones entre sexos (como cuando en el debate presidencial Milei negó la brecha salarial entre hombres y mujeres por meras cuestiones de “diferentes trabajos”, obviando que hay casos donde a las mujeres se les paga menos por la misma labor producto de la división del trabajo masculina). Siendo este un punto también susceptible de analizarse bajo la categoría de análisis de *Opacidad Androcéntrica* (17, 1986) de Amparo Moreno Sardà, la cual afirma que no solo ese “hombre” -bajo salvedades que ya mencionaremos- es puesto en el centro de todo aspecto de la cultura sino que, además, existen mecanismos discursivos que hacen que todo aquello con características “masculinas” sea asignado a toda la humanidad bajo la idea de “neutralidad” o, de “natural” (siendo un ejemplo el repudio al lenguaje no-binario al considerar que el lenguaje binario, sobre todo la categoría “ellos”, es suficiente para englobar a los dos sexos). A la vez que promulga una cosificación de la cultura -en tanto hace que el valor recaiga tan solo en los productos espirituales objetivos que produce el hombre, en detrimento de las relaciones sociales personales que producen y le dan valor subjetivo a dichos objetos- y una especialización exacerbada que, al dividir más y más las producciones de productos objetivos en tareas más fraccionadas, impide aún más las relaciones sociales entre las personas que producen esos objetos que le dan valor e incluso les impiden a los individuos siquiera establecer una conexión con el objeto que están produciendo.

Esta cultura masculina (en un nivel más marcado) es lo que proponía Milei en su campaña: una cultura en donde toda la producción objetiva (económica, cultural, etc.) estuviese solo en manos de los hombres. Y en la cual, bajo la ideología neoliberal del libre mercado como único agente regulador y el “individuo” como agente de cambio

-ya no “los pueblos” o la “comunidad”-, se fundamenta la producción incesante de cosas por las cosas mismas (una hipertrofia) -v.gr. bienes de consumo electrónico- y empleando labores cada vez más fraccionadas en la producción; generando que las relaciones sociales que las producen se anulen y que la relación que hace el espíritu del individuo (subjetivo) con el objeto que crea se atrofie y no pueda siquiera asimilarlos por lo cual el “puente” que une lo subjetivo del individuo con los productos espirituales que el mismo produce se rompe y, como consecuencia de la atrofia del primero y la hipertrofia del segundo, el objeto no es capaz de ser “subjetivado” ni el sujeto capaz de cultivarse; originando lo que Simmel llama la “Tragedia de la Cultura”.

Como componente añadido, si empleamos el concepto de “Arquetipo Viril” de Moreno Sardá podemos hilar más fino aún y ver como esa “cultura masculina” se basa en un modelo imaginario aún más reducido pues, en la campaña de Milei, no se fundamentan valores de “todos los hombres” sino de un tipo de hombre específico: adulto, de sexo masculino, heterosexual, blanco, proveniente del mundo nor-atlántico, con capacidad de expansión y que prioriza la capacidad de matar por sobre la de generar vida -lo cual se refleja perfectamente en la propuesta de la libre portación de armas o la reivindicación de figuras de la dictadura militar como los Ford Falcon verdes. Este punto (referente a la portación de armas y la negación de la dictadura) sin duda representa lo que para Elías sería un “retroceso” en el “proceso civilizatorio” (que tiende a una pacificación mayor) puesto que por un lado representaría un aumento en los niveles de violencia permitida



socialmente entre los individuos y, por el otro lado, porque esencialmente la liberalización de la portación de armas representan una pérdida del monopolio de la violencia legítima por parte del Estado, el cual esencial para una correcta imposición del sub-proceso de sociogénesis o “control social”.

Ahora bien, resulta esta cuestión del uso de los falcon verdes a modo de “chiste” en redes sociales y la cuestión de la libre portación curiosa puesto que, lejos de tomar conciencia del riesgo que podría considerar el aumento del umbral de violencia física permitida en la sociedad producto de la negación de los horrores en la última dictadura cívico-militar y la libre portación de armas, los allegados al candidato liberal-libertario consideran que ambas medidas no solo no conllevarían a ningún mal en la sociedad argentina sino que, al contrario, serían las herramientas perfectas para avanzar en el proceso de civilización mencionado de Elías, ya que -de acuerdo al armado político de Javier Milei- la negación de la existencia de los 30.000 desaparecidos entre 1976-1983, la concepción de la dictadura tan solo como una “guerra” bajo la “teoría de los dos demonios” y la libertad de permitirle a la gente reivindicar figuras como la del general Jorge Rafael Videla, el secuestro por medio de los falcon verdes o el bromear con los horrores y las torturas efectuadas por la Junta Militar -sumado todo ello a la libre portación de armas- serían la política de “mano dura” que pondrían fin a los reclamos sociales y, con ello, se acabaría con los “piquetes” -los cuales incrementan el umbral de violencia física permitida en la Argentina.

Conclusión

A modo de cierre, es posible afirmar que la campaña política llevada adelante por Javier Milei y su armado político (incluyendo la militancia en redes sociales) tuvo un fuerte carácter de transversalidad, en el sentido de que la propia campaña que llevaría al candidato Javier Milei a la presidencia no quedaría reducida meramente al campo económico, sino que también tuvo gran incidencia en los campos social y cultural. De igual manera, es conveniente concluir en que la campaña del candidato liberal-libertario en su camino a la presidencia tuvo como dos de sus pilares fundamentales a: por un lado, la estigmatización -entendida esta como lenguaje no de atributos sino de relaciones- hacia los miembros de la “casta política” del Kirchnerismo en términos de “defectos” de su carácter y atributos “tribales”, con el chisme, la doble generalización y el tabú de la contaminación como mecanismos propagadores; siendo el máximo ejemplo de esto la división política entre los caratulados como “subversivos/terroristas” y los “paladines del orden y las instituciones”. Y por el otro lado, la férrea defensa de ciertos valores que podemos identificar tanto en la “cultura masculina” Simmeliana como en el “arquetipo viril” de Amparo Moreno Sardà, expresados en el rechazo tajante hacia la historia y la expresión popular de los 30.000 desaparecidos -junto a la lucha por nunca más repetir la tan traumática dictadura del 76- y la defensa de la libre portación de armas sin reglamentación obligatoria, en nombre del “progreso”, la “riqueza” y el avance en el proceso civilizatorio el cual está, por cierto, muy estrechamente emparentado con el modelo neoliberal político, económico y socio-cultural ya implementado entre la década de los 90 y principios de los 2000.

Bibliografía Consultada

BOURDIEU, Pierre (1984). “Espacio social y poder simbólico”. En Bourdieu, P. Cosas dichas. Barcelona: Gedisa. (pp. 127-141)

BOURDIEU, Pierre (1984). “Espacio social y génesis de clases”. En Bourdieu, P. Sociología y cultura. México: Grijalbo.

BOURDIEU, Pierre (1999). Meditaciones pascalianas. Barcelona: Anagrama. Capítulo IV y V



GOFFMAN, Erving (1963). *Estigma, la identidad deteriorada*. Bs. As.: Amorrortu. Capítulo I, IV y V

ELIAS, Norbert (1998). “Ensayo sobre las relaciones entre establecidos y marginados”. En Elias, N. *La civilización de los padres y otros ensayos*. Colombia: Norma.

ELIAS, Norbert (1979). *El proceso de la civilización*. México: FCE. pp. 11-46 y 447-532). Selección de textos.

SIMMEL, George (1988). “El concepto y la tragedia de la cultura”. En Simmel, G. *Sobre la aventura. Ensayos filosóficos*. Barcelona: Península. (pp. 204-232).

SIMMEL, George (1988). “Cultura Femenina”. En Simmel, G. *Sobre la aventura: Ensayos filosóficos*. Barcelona: Península.

MORENO SARDÁ, Amparo. (1986). “El arquetipo viril: protagonista de la historia”. (fragmentos). Barcelona: Ed. Lasal.



El Impacto de la Doble Presencia Laboral en la Desigualdad de Género y las Oportunidades Educativas: Un Análisis Multidimensional

Laura Monfasani

laurainesmonfasani@gmail.com

Sub Secretaria de Genero- Municipalidad de San Pedro

Alan Ocampo

alanocampo@abc.gob.ar

Dirección de Capacitación y Educación- Municipalidad de San Pedro

Sandra Estela Sorbara

sandraesorbara@gmail.com

Dirección de Salud Mental – Municipalidad de San Pedro

Resumen

Desde hace varias décadas la doble presencia afecta de manera desproporcionada a las mujeres debido a los roles de género tradicionales que asignan a las mujeres la mayor parte de las responsabilidades domésticas y de cuidado, además de su participación en el mercado laboral (Acevedo & Farias, 2013; Demaría et al., 2017). Según el Foro Económico Mundial (2023), la brecha de género en el mercado laboral sigue siendo considerable. En 2023, la participación económica y oportunidades de las mujeres solo se cerró en un 60.1%, y la paridad de género completa se estima alcanzarla en 2154, lo que implica 131 años de espera (IMCO) (Foro Económico Mundial). Las responsabilidades domésticas pueden limitar el tiempo y los recursos que las mujeres pueden dedicar a su educación. Esto puede resultar en menores niveles educativos y, por ende, en menores oportunidades laborales. Las mujeres jóvenes con mayores responsabilidades domésticas tenían menos probabilidades de continuar su educación superior, lo que afectaba negativamente sus oportunidades laborales a largo plazo (Erazo, 2015)

Introducción

Los cambios en el mundo del trabajo fueron produciendo transformaciones en diversos contextos laborales, tales como la: alteración de la cantidad y calidad del empleo, el aumento de la destrucción de puestos de trabajo, el desempleo y la precariedad laboral (Neffa, 2015), los cuales se asocian también a ciertos factores psicosociales. Entre ellos, la cultura organizacional, las condiciones de trabajo, los factores interpersonales, ergonómicas, condiciones salariales, personales o individuales (Villalobo, 1997; Gil-Monte 2012), que tienen capacidad para afectar tanto al bienestar como a la salud (física, psíquica o social) del trabajador, como el desarrollo de su trabajo (Kalimo et al., 1998; Moreno Jiménez, 2014).

Según lo define la organización Internacional de Trabajo (OIT, 1986): Los factores psicosociales en el trabajo son complejos y difíciles de entender, dado que representan el conjunto de las percepciones y experiencias del trabajador y abarcan muchos aspectos. En gran parte los sistemas de trabajo se caracterizan por altas exigencias a los trabajadores, un mayor énfasis en el trabajo mental que en el físico, la reducción y flexibilización de las estructuras organizacionales, la tercerización de servicios,



la utilización de entornos virtuales de trabajo, entre otras estrategias que buscan supervivencia, sostenibilidad y desarrollo en el mundo contemporáneo. El trabajador no queda exceptuado de estas situaciones y la exposición a factores de riesgo psicosocial en el lugar de trabajo genera múltiples efectos perjudiciales en la salud física y mental (Moreno-Jiménez, 2014).

El trabajo ha ido cambiando a lo largo de los años, impactando en el género femenino en las condiciones no solo laborales, tales como la precariedad e inestabilidad laboral, también en la organización doméstica-familiar.

Desarrollo

La Revolución Industrial, iniciada en el siglo XVIII, transformó profundamente el mundo del trabajo al introducir nuevas tecnologías, métodos de producción y la organización laboral. El paso de una economía agraria y artesanal a una industrial y mecanizada marcó un punto de inflexión en la historia del empleo. El trabajo en fábricas reemplazó a la manufactura manual, generando una concentración de trabajadores en entornos urbanos, y se instauró la división del trabajo, donde cada obrero realizaba una tarea específica dentro de un proceso más amplio. Este cambio trajo consigo la jornada laboral extendida y condiciones laborales precarias, sin regulaciones sobre el tiempo de trabajo ni la seguridad de los empleados.

A lo largo del siglo XIX, las luchas obreras dieron lugar a movimientos sindicales que lograron algunas mejoras en las condiciones de trabajo, como la reducción de la jornada laboral y la implementación de leyes de seguridad social. Sin embargo, la industrialización también exacerbó la desigualdad de género en el trabajo, con mujeres concentradas en tareas mal pagadas y de baja calificación, a menudo en condiciones aún más adversas que las de sus compañeros varones.

En el siglo XX, las sociedades experimentaron una mayor regulación laboral y avances en los derechos de los trabajadores, especialmente tras las crisis económicas y las guerras mundiales. La expansión del Estado de bienestar en varios países trajo consigo mayores protecciones laborales, la creación de sistemas de seguridad social y una creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. Sin embargo, estas mejoras no resolvieron las desigualdades estructurales que persistían en términos de género.

Las transformaciones en el mundo del trabajo han exacerbado las desigualdades estructurales que ya enfrentaban las mujeres. Históricamente, las mujeres han sido relegadas a empleos menos calificados y peor remunerados, y estas nuevas formas de trabajo han profundizado estas brechas. La flexibilización y la tercerización han afectado de manera desproporcionada a las mujeres, que suelen ocupar puestos de trabajo temporales o informales, con poca o ninguna protección social. La segregación ocupacional sigue siendo una realidad para las mujeres, quienes se concentran en sectores como el trabajo doméstico, la salud, la educación y el comercio, que tienden a estar menos valorados económica y socialmente. Además, el "techo de cristal" limita el acceso de las mujeres a puestos de decisión y liderazgo en las organizaciones, lo que perpetúa las desigualdades salariales y de condiciones laborales (Segovia-Saiz, 2021).

Durante el último año los factores psicosociales en el trabajo han tomado especial importancia por cuanto los estudios sobre este tema han mostrado un crecimiento de afecciones sobre la salud de los trabajadores, más del 40 % por ciento de los trabajadores en Argentina presenta síntomas de agotamiento laboral, dificultades para relajarse, dormir y realizar actividades posteriores al trabajo, además de presentar desmotivación. Por otra parte, les resulta difícil dedicarse a otra actividad luego de la jornada laboral dado que presentan cansancio (Ramos Gómez, 2017). Actualmente el empleo se



entrelaza con otras actividades entre las cuales se encuentra aquellas del orden de lo doméstico-familiar, frente a esto es importante considerar la doble presencia como uno de los factores psicosociales para investigar.

Dentro de los factores de riesgo psicosociales la doble presencia es uno de los riesgos que afecta mayormente a la población femenina, tradicionalmente las mujeres fueron quienes se han dedicado a la organización y las tareas domésticas. Cabe mencionar que es mucho más frecuente la incompatibilidad entre el horarios laborales y las actividades que demanda la tarea doméstica-familiar (Foro Económico Mundial, 2023).

Se entiende como doble presencia al trabajo que realiza por trabajadores y trabajadoras remunerados/as como así también la demanda doméstica-familiar. Esta situación origina un aumento del trabajo y una doble carga que impacta en la salud de la persona (Gil-Monte, 2002). Por tal motivo la doble demanda genera conflictos en el cual las presiones ejercidas sobre cada uno de dichos roles son incompatibles. La participación en uno de esos roles hace más difícil la participación en el otro. El concepto de doble presencia surge en un contexto de desigualdad de género, donde las mujeres han sido históricamente responsables del hogar y la familia. A pesar de la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado, la división sexual del trabajo sigue imponiendo sobre ellas la carga principal de las tareas domésticas y de cuidado. De este modo, las mujeres trabajan fuera del hogar, pero también continúan realizando la mayoría de las labores dentro del mismo, sin que sus parejas o familiares compartan equitativamente esas responsabilidades. (Cifre et al., 2011).

Este fenómeno genera una presión constante sobre las mujeres, quienes deben equilibrar sus demandas laborales con las del hogar, lo que se traduce en jornadas más largas y menos tiempo para el descanso o el ocio. En lugar de beneficiarse de la flexibilidad laboral, muchas mujeres ven cómo estas nuevas formas de trabajo aumentan su carga, ya que continúan atendiendo las tareas del hogar mientras trabajan desde casa.

La doble presencia también afecta directamente las oportunidades de las mujeres para acceder a la educación y al desarrollo personal. En un contexto en el que las mujeres están sobrecargadas por las demandas laborales y familiares, es común que el estudio quede relegado. Existen varios factores que explican esta relación, uno de ellos es la falta de tiempo, que deja a las mujeres poco o ningún tiempo para dedicarse a la formación educativa. La jornada laboral se extiende más allá del horario de trabajo formal debido a las tareas de cuidado y del hogar, lo que dificulta asistir a clases o realizar actividades académicas fuera del horario laboral. Asimismo esta situación conlleva a la sobrecarga que implica la doble presencia genera altos niveles de estrés y agotamiento, lo que impide que las mujeres puedan dedicar tiempo de calidad al estudio. Incluso si encuentran tiempo para estudiar, el cansancio acumulado puede afectar su capacidad de concentración y aprendizaje. Cabe mencionar que en muchas familias, especialmente en contextos de precariedad económica, las mujeres priorizan las necesidades de sus hijos y de su pareja sobre su propio desarrollo personal o académico. Esto puede llevarlas a postergar o abandonar sus estudios para atender las urgencias del hogar (Cubillos y Monreal, 2019).

La doble presencia, sumada a la precariedad laboral que afecta de manera desproporcionada a las mujeres (empleos informales, temporales y mal remunerados), crea un círculo vicioso. La falta de estabilidad económica las obliga a mantener varios trabajos o jornadas extendidas para asegurar ingresos suficientes, lo que deja aún menos espacio para estudiar. Además, la falta de acceso a beneficios laborales como guarderías, licencias o flexibilidad de horarios agrava esta situación. Las desigualdades de género y la precariedad laboral, crea un entorno restrictivo para que las mujeres



puedan acceder a la educación. Aunque la educación es un medio clave para mejorar sus condiciones laborales y acceder a empleos mejor remunerados, las barreras estructurales hacen que estudiar sea un desafío casi imposible para muchas mujeres. Sin políticas de conciliación, apoyo estatal y una redistribución equitativa de las responsabilidades domésticas, el acceso de las mujeres a la educación continuará siendo limitado, perpetuando las desigualdades de género tanto en el ámbito laboral como en el educativo (Sorbara y Baró, 2020).

Es necesario que las políticas públicas tomen en cuenta esta realidad y promuevan medidas concretas para facilitar el acceso de las mujeres a la educación, como horarios de estudio flexibles, apoyo económico para madres trabajadoras y políticas que fomenten la corresponsabilidad en las tareas domésticas. Solo así se podrán reducir los efectos de la doble presencia y permitir que las mujeres puedan desarrollarse plenamente en el ámbito académico y profesional.

El género femenino se ha visto históricamente subordinado en cuanto a sus oportunidades para acceder a la educación. Aunque las tasas de matriculación de mujeres en instituciones educativas han aumentado en las últimas décadas, persisten barreras significativas que impiden que muchas completen sus estudios. Estas barreras no son solo económicas, sino también sociales y estructurales, y están profundamente arraigadas en los roles tradicionales de género. Uno de los principales factores que limita la posibilidad de estudiar es la falta de tiempo disponible debido a la doble carga de trabajo. Las mujeres, especialmente aquellas que son madres o cuidadoras, tienen menos tiempo libre que los hombres para dedicarse a actividades de desarrollo personal o profesional. Incluso cuando tienen la voluntad de estudiar, el agotamiento físico y mental acumulado durante el día a menudo se convierte en un obstáculo insuperable (Pons Peregrort et al., 2013).

Además, la falta de apoyo institucional para mujeres trabajadoras y estudiantes agrava esta situación. Aunque existen algunos programas de becas y ayudas financieras, estos no siempre van acompañados de medidas que permitan una verdadera compatibilidad entre el trabajo, la familia y los estudios. El acceso a servicios de cuidado infantil asequibles y de calidad, la posibilidad de horarios de estudio más flexibles, o la creación de espacios donde las mujeres puedan estudiar sin tener que renunciar a sus responsabilidades familiares son políticas escasas y poco implementadas. En ausencia de estos apoyos, la decisión de continuar con la educación resulta inalcanzable para muchas mujeres (Lechuga Montenegro et al., 2018).

El acceso a la educación es una herramienta fundamental para el empoderamiento de las mujeres. A través de la formación, las mujeres pueden mejorar sus condiciones laborales, acceder a mejores oportunidades de empleo y obtener mayor independencia económica. Sin embargo, la doble presencia impide que muchas puedan aprovechar plenamente estas oportunidades. La falta de educación no solo limita el acceso a empleos mejor remunerados, sino que también perpetúa el ciclo de precariedad laboral. Las mujeres sin formación formal tienden a estar más expuestas a empleos de baja calificación y alta precariedad, lo que implica contratos temporales, bajos salarios y escasas protecciones sociales. Esta situación refuerza la dependencia económica y, en muchos casos, las mujeres permanecen atrapadas en trabajos inestables que las exponen a mayores riesgos psicosociales (Lechuga Montenegro et al., 2018).

Además, la educación no solo mejora la situación económica, sino que tiene un efecto transformador en la vida de las mujeres. Les permite ampliar su horizonte de posibilidades, cuestionar los roles tradicionales de género y participar más activamente en la vida pública. Sin embargo, para muchas mujeres, las barreras para estudiar son tan grandes que estas oportunidades quedan fuera de su alcance.



Desigualdad de género en el acceso a la educación: el caso de las mujeres trabajadoras

En contextos donde el acceso a la educación es más limitado para las mujeres, la desigualdad de género se vuelve más pronunciada. Esto es particularmente evidente en situaciones donde las mujeres son trabajadoras a tiempo completo y responsables del hogar. Mientras que los hombres en general no enfrentan las mismas barreras en términos de tiempo y responsabilidades, las mujeres suelen tener que sacrificar sus estudios y, en consecuencia, su potencial de progreso personal y profesional.

Para resolver esta situación, es esencial que las políticas de educación y trabajo consideren las realidades específicas de las mujeres trabajadoras. Esto implica repensar la organización del trabajo y la familia, promoviendo una distribución más equitativa de las responsabilidades domésticas y creando mecanismos que faciliten el acceso a la educación para las mujeres que ya cargan con el peso de la doble presencia (Franchi, 2019; López Belloso, 2021).

La relación entre la doble presencia, el género femenino y la falta de posibilidad para estudiar es un ejemplo paradigmático de las desigualdades estructurales que persisten en nuestra sociedad. Aunque los avances en igualdad de género han permitido que muchas mujeres ingresen al mercado laboral y accedan a la educación, estas conquistas no han sido suficientes para eliminar las profundas asimetrías que afectan su vida cotidiana. La persistencia de los roles de género tradicionales, que asignan a las mujeres la mayor parte de las responsabilidades domésticas y de cuidado, genera una sobrecarga que limita significativamente sus oportunidades de desarrollo personal y profesional.

A pesar de los cambios legislativos y sociales que han promovido una mayor participación femenina en la educación superior y en el trabajo, la equidad real sigue siendo esquiva. Los datos muestran que, incluso cuando las mujeres acceden a empleos remunerados, su jornada no termina allí. Muchas siguen siendo las principales responsables del cuidado de hijos, personas mayores o enfermas, y de las tareas domésticas, lo que configura un esquema de doble jornada. Esto implica que, tras finalizar su jornada laboral, se enfrentan a una segunda ronda de responsabilidades en el hogar, que no es equitativamente compartida con sus pares masculinos.

Las barreras estructurales en la sociedad

Estas desigualdades tienen raíces profundas en las estructuras sociales, culturales y económicas que determinan la distribución de roles. Las normas de género históricamente han ubicado a las mujeres en el espacio privado, asociándolas con el trabajo no remunerado del hogar, mientras que a los hombres se les ha asignado el rol de proveedores en el ámbito público. Aunque estos roles han evolucionado, la transición no ha sido lo suficientemente rápida ni generalizada como para corregir las inequidades que siguen prevaleciendo (López Belloso, 2021).

El trabajo no remunerado y las responsabilidades de cuidado que recaen mayormente sobre las mujeres no solo tienen implicaciones económicas, sino también sobre el tiempo disponible para otras actividades, como la educación. Las mujeres que viven en condiciones de doble presencia, especialmente las que pertenecen a sectores más vulnerables, enfrentan barreras que les impiden completar o continuar sus estudios. Estas barreras no solo son físicas, como la falta de tiempo, sino también emocionales y psicológicas, derivadas del estrés y la fatiga acumulada por las múltiples cargas.

El impacto de la doble presencia sobre las oportunidades educativas es profundo. Las mujeres con responsabilidades familiares significativas tienen menos tiempo para dedicarse al estudio, y muchas veces las instituciones educativas no están preparadas para ofrecer opciones flexibles que respondan a sus necesidades. Si una mujer desea estudiar mientras trabaja y cuida de su hogar, se enfrenta a un



triple desafío: cumplir con las exigencias de su empleo, atender las responsabilidades domésticas y rendir académicamente (Castillo et al., 2011)

Esta situación crea un círculo vicioso: la falta de formación limita el acceso de las mujeres a empleos mejor remunerados y con mejores condiciones laborales, lo que refuerza su dependencia de trabajos precarios, mal pagados y flexibles. Esto, a su vez, agrava la desigualdad económica entre hombres y mujeres, ya que aquellas que no pueden estudiar o mejorar su formación se ven atrapadas en ocupaciones con pocas posibilidades de ascenso y sin estabilidad.

Políticas integrales: un enfoque necesario

La solución a este problema no es simple, y requiere un enfoque multifacético que reconozca y aborde las múltiples dimensiones de la desigualdad de género. Las políticas públicas juegan un papel clave en la creación de condiciones que permitan a las mujeres equilibrar el trabajo, la educación y la vida familiar (Bonder, 2017). Las soluciones deben ir más allá del ámbito laboral y educativo, e incluir también una transformación en el hogar y en la distribución de responsabilidades de cuidado. Cabe mencionar que es fundamental promover políticas que fomenten una distribución más equitativa de las responsabilidades domésticas y de cuidado. Esto incluye la implementación de licencias parentales igualitarias para hombres y mujeres, incentivos para que los hombres participen más activamente en las tareas del hogar y programas de sensibilización para romper con los estereotipos de género tradicionales. Además, el acceso a servicios de cuidado infantil accesibles y de calidad es clave para aliviar parte de la carga sobre las mujeres. En el ámbito laboral como en el educativo, es necesario implementar medidas que permitan una mayor flexibilidad en los horarios, para que las mujeres puedan combinar sus responsabilidades sin sacrificar su formación o su empleo. El teletrabajo, cuando es regulado adecuadamente, puede ser una herramienta útil, al igual que los programas educativos que ofrezcan clases en horarios nocturnos, a distancia o con modalidades semipresenciales. Es esencial ofrecer becas, ayudas económicas y programas de apoyo específicos para mujeres que enfrentan la doble presencia. Estas ayudas pueden incluir no solo apoyo financiero, sino también servicios de tutoría y orientación que les permitan manejar mejor el estrés y las responsabilidades múltiples (Arteaga-Aguirre, 2021).

Además de las políticas concretas, es fundamental promover un cambio cultural más amplio que desafíe las expectativas tradicionales de género. Esto incluye campañas de concientización sobre la importancia de la equidad en el hogar y el trabajo, así como la promoción de una visión de la educación como un derecho accesible para todas las personas, independientemente de sus responsabilidades familiares (Coria, et al., 2023).

Una verdadera igualdad de oportunidades

En última instancia, la verdadera igualdad de oportunidades para las mujeres trabajadoras solo será posible si las políticas y estructuras sociales reconocen y abordan la carga adicional que representa la doble presencia. El acceso a la educación, como uno de los principales motores de cambio social y económico, no puede estar condicionado por el género ni por las responsabilidades familiares. Las mujeres deben tener el derecho a estudiar y mejorar sus condiciones laborales sin verse obligadas a sacrificar su bienestar personal o familiar en el proceso.

La clave para avanzar hacia una sociedad más equitativa radica en integrar medidas que combinen el apoyo educativo, laboral y familiar, reconociendo que el éxito en uno de estos ámbitos depende en gran medida de cómo están estructurados los otros. Las mujeres, especialmente aquellas que enfrentan la carga de la doble jornada, no deberían verse forzadas a elegir entre su educación y su



familia. En lugar de ello, una combinación de políticas públicas y cambios culturales debe garantizar que puedan alcanzar su pleno potencial en ambos espacios, lo que beneficiará no solo a las mujeres individualmente, sino también al conjunto de la sociedad.

De esta manera, lograr que las mujeres trabajadoras puedan estudiar no solo requiere eliminar las barreras existentes, sino también construir un nuevo paradigma social que valore equitativamente el trabajo remunerado y no remunerado, y que facilite el acceso a la educación para todas, sin importar su contexto familiar o laboral (Bonder, 2017).

Referencias

Acevedo, G., & Farias, A. (2013). Condiciones y medio ambiente de trabajo en hospitales públicos provinciales de la ciudad de Córdoba, Argentina. *Revista de Salud Pública*, 17(4), 8–20. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/RSD/article/view/6847>

Aranda Beltrán, C., & Pando Moreno, M. (2007). Factores psicosociales asociados a patologías laborales en médicos de nivel primario de atención en Guadalajara. *Revista Médica del Uruguay*, 23(4), 369–377. <http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688->

Arteaga-Aguirre, C., Cabezas-Cartagena, V., & Ramírez-Cid, F. (2021). Mujeres, teletrabajo y estrategias de cuidados en el contexto de pandemia en Chile. *CS*, (35), 11-39. <https://doi.org/10.18046/recs.i35.4879>

Bonder, G. (2017). Infancia, ciencia y tecnología: Un análisis de género desde el entorno familiar, educativo y cultural. Cátedra Regional UNESCO Mujer Ciencia y Tecnología en América Latina - FLACSO Argentina con la Asociación Civil Chicos.net, y con el apoyo de Disney Latinoamérica.

<http://www.codajic.org/sites/www.codajic.org/files/Infancia,%20Ciencia%20y%20tecnolog%C3%A1Da.pdf>

Castillo, I. Y., Santana, M., Valeta, A., Alvis, L. R., & Romero, E. (2011). Factores de riesgo psicosociales del trabajo en médicos de una empresa social del Estado en Cartagena de Indias. *Revista Facultad Nacional Salud Pública*, 29(4), 363–371. <https://www.redalyc.org/pdf/120/12021522002.pdf>

Cifre, E., Salanova, M., & Franco, J. (2011). Riesgos psicosociales de hombres y mujeres en el trabajo: ¿Una cuestión de diferencias? *Gestión Práctica de Riesgos Laborales*, 82. https://seuelectronica.uoc.edu/portal/_resources/CA/documents/la_universitat/igualtat/wont1_article_genere.pdf

Coria, E. C., Marín, A. I. M., & Castro, J. A. V. (2023). La subordinación de las mujeres en el turismo rural: Una revisión de estudios de caso. *Asparkia. Investigació feminista*, (42), 289-309.

Cubillos, S., & Monreal, A. (2019). La doble jornada de trabajo y el concepto de doble presencia. *Gaceta de Psiquiatría Universitaria*, 15(1), 17-27.

De María, M., Farías, M., & Acevedo, G. (2017). Factores de riesgos psicosociales presentes en el ambiente de trabajo de enfermería en hospitales públicos de Córdoba, Jujuy, La Pampa y Santiago del Estero, Argentina. *Revista de Salud Pública, Edición Especial*, 60–72. <https://doi.org/10.31052/1853.1180.v0.n0.16790>



Erazo, A. (2015). Un enfoque sistémico para comprender y mejorar los sistemas de salud. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 38(3), 248–253. <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/2015.v38n3/248-253>

Foro Económico Mundial. (2023). Informe Global sobre la Brecha de Género 2023. <https://es.weforum.org/reports/informe-global-sobre-la-brecha-de-genero-2023>

Franchi, A. M. (2019). Las mujeres y la ciencia: Obstáculos y desafíos para lograr la equidad de género. *Ciencia, Tecnología Y Política*, 2(3), 026. <https://doi.org/10.24215/26183188e026>

Gil-Monte, P. (2012). Riesgos psicosociales en el trabajo y salud ocupacional. *Revista Peruana de Medicina Experimental Y Salud Pública*, 29(2), 237–241. <https://doi.org/10.1590/S1726-46342012000200012>

Kalimo, R., El-Batawi, M., & Cooper, C. (1988). Los factores psicosociales en el trabajo y su relación con la salud (OMS). Ginebra. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/37881/9243561022_spa.pdf

Leka, S., Griffiths, A., & Cox, T. (2004). La organización del trabajo y el estrés. Serie protección de la salud de los trabajadores de los trabajadores, 3, 1–37. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/42756>

Lechuga Montenegro, J., Ramírez Argumosa, G., & Guerrero Tostado, M. (2018). Educación y género. El largo trayecto de la mujer hacia la modernidad en México. *Economía UNAM*, 15(43), 110-139. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2018.43.387>

López Belloso, M., Silvestre Cabrera, M., & García Muñoz, I. (2021). Igualdad de género en instituciones de educación superior e investigación. *Investigaciones Feministas*, 12(2), 263-270. <https://doi.org/10.5209/infe.76643>

Moreno-Jiménez, B. (2011). Factores y riesgos laborales psicosociales: Conceptualización, historia y cambios actuales. *Medicina Y Seguridad Del Trabajo*, 57(1), 4–19. <https://doi.org/10.4321/S0465-546X2011000500002>

Moreno-Jiménez, B. (2014). Los riesgos laborales psicosociales: Marco conceptual y contexto socio-económico, 1, 4–18. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5454011>

Neffa, J. (2015). Los riesgos psicosociales en el trabajo: Contribución a su estudio. Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CEIL-CONICET.

Ojeda, G., & Woodruff, C. (2020). Mujeres emprendedoras que administran desde casa. *Springer*, 61(2), 447-464. https://ideas-repec-org.translate.google/a/kap/sbusec/v61y2023i2d10.1007_s11187-022-00713-7.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc

Organización Internacional del Trabajo. (1986). Factores psicosociales en el trabajo: Reconocimiento y control. Ginebra. <https://www.worldcat.org/title/factores-psicosociales-en-el-trabajo-naturaleza-incidencia-y-prevencion-informe-del-comite-mixto-oit-oms-sobre-medicina-del-trabajo-novena-reunion-ginebra-18-24-de-septiembre-de-1984/oclc/434542353>



Organización Mundial de Salud. (2006). Manual de Recursos de la OMS sobre Salud Mental, Derechos Humanos y Legislación. <https://www.fadesaludmental.es/biblioteca/166-manual-de-recursos-de-la-oms-sobre-salud-mental-derechos-humanos-y-legislacion-2.html>

Organización Panamericana de la Salud. (2013). La salud de los trabajadores de la salud. Trabajo, empleo, organización y vida institucional en hospitales públicos del aglomerado Gran Buenos Aires, Argentina, 2010-2012. <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/3462/argentina-salud-trabajadores-hospitales-2013-2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Pons Peregort, O., Calvet Puig, M. D., Tura Solvas, M., & Muñoz Illescas, C. (2013). Análisis de la igualdad de oportunidades de género en la ciencia y la tecnología: Las carreras profesionales de las mujeres científicas y tecnólogas. *Intangible Capital*, 9(1), 65-90. <https://doi.org/10.3926/ic.385>

Rodríguez, M. (2009). Factores Psicosociales de Riesgo Laboral: ¿Nuevos tiempos, nuevos riesgos? *Observatorio Laboral Revista Venezolana*, 2(3), 127–141.

Segovia-Saiz, C., Briones-Vozmediano, E., Pastells-Peiró, R., González-María, E., & Gea-Sánchez, M. (2021). Techo de cristal y desigualdades de género en la carrera profesional de las mujeres académicas e investigadoras en ciencias biomédicas. *Gaceta Sanitaria*, 34, 403-410.

Sorbara, S. E., Baró, S., Greco, R. del C., Preiti, M. P., & Quinteros, M. E. (n.d.). Doble presencia, entre la familia y el trabajo. *Revista Científica Arbitrada de la Fundación MenteClara*, 6, 251. <https://doi.org/10.32351/rca.v6.251>

Ramos Gómez, M. (2017). "Mujer y trabajo: la mirada steiniana sobre una cuestión actual". En L. Jiménez, *Nuevas miradas sobre lo femenino*. Madrid: Fundación Universitaria Española.



Las Cooperativas de Educación como motor del desarrollo social: El caso del Instituto Privado Tucumán.

Carlos Subirán

carlos.subiran@derecho.unt.edu.ar

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Tucumán

Resumen

Esta ponencia aborda la relevancia de la Cooperativa Educativa “Instituto Privado Tucumán”, fundada en 1945 en el contexto de recuperación por parte de sus trabajadores ante el cierre de la institución, erigiéndose como la primera cooperativa de enseñanza en Latinoamérica.

La investigación tiene como objetivos analizar las percepciones de sus protagonistas, el impacto de la pandemia en su quehacer docente, los obstáculos enfrentados, sus caracterizaciones y expectativas en el contexto local, frente a otras instituciones educativas con mayor asistencia estatal.

La metodología empleada responde a un enfoque multimodal que combina elementos cuantitativos e interpretativos, respaldados por documentación fotográfica. Se procedió a la realización de entrevistas en profundidad dirigida a los directivos del establecimiento como así también el empleo de una encuesta semi estructurada a socios docentes.

Este estudio se encuentra inmerso en el Proyecto de Investigación “Las cooperativas de educación como impulsoras del desarrollo y la inclusión social. Características y desafíos Post Covid 19 en la Provincia de Tucumán.”, código L723 aprobado y subsidiado por la Secretaría de Ciencia, Arte e Innovación Tecnológica y el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Tucumán, período 2023 - 2026.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

I Aproximación Conceptual: Las Cooperativas Educativas

Según la UNESCO, las cooperativas escolares son “sociedades de alumnos administradas por ellos con el concurso de los maestros y con vistas a actividades comunes, inspiradas por un ideal de progreso humano basado en la educación moral, cívica e intelectual de los pequeños cooperadores por medio de la gestión de la sociedad y el trabajo de sus miembros” (Velázquez, 2016, p.3; citado en Montenegro Lizárraga, 2017).

En la Argentina el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación en la Resolución N° 1599/86, en el artículo N°2, las describe como “entidades organizadas dentro del ámbito escolar, integradas y administradas por alumnos de nivel primario o medio que actúan con orientación y asesoramiento de docentes de su establecimiento, se fundan en el esfuerzo propio y la ayuda mutua de los asociados para proporcionar servicios, con fines de educación intelectual, moral, social, cívica, económica y cooperativa de los educandos” (Montenegro Lizárraga, 2017).



Las cooperativas escolares están regidas por los mismos principios cooperativistas. Estos fueron formulados por primera vez en 1937, tomando de referencia para su elaboración ‘Los principios de los Pioneros de Rochdale’. Posteriormente, en 1966 en el Congreso de Viena, fueron reformulados. Una última modificación se llevó a cabo en 1995, en el Congreso de Manchester, en el cual se definieron los siete principios vigentes hasta la actualidad (Montenegro Lizárraga, 2017).

Los principios cooperativos son las directrices mediante las cuales las cooperativas ponen en práctica sus valores. Estos principios son: i) adhesión voluntaria y abierta, ii) gestión democrática por parte de los socios, iii) participación económica de los socios, iv) autonomía e independencia, v) educación, formación e información, vi) cooperación entre cooperativas y vii) interés por la comunidad (ACI, s.f.).

Ligado al proceso de evolución que acompañan al cooperativismo, la educación y la capacitación constituyen los pilares esenciales sobre los que ha comenzado a apoyarse el quehacer cooperativo nacional de los últimos tiempos. En Argentina, los miembros del cooperativismo se hallan atentos a estas circunstancias, conscientes además de que el mundo vive una época de extraordinaria actividad en su fase educativa y que las necesidades y los cambios en el panorama de la pedagogía son cada vez más rápidos y significativos, estableciéndose una relación entre desarrollo, educación y cooperación cooperativa (Idelcoop, 1976).

En nuestro país los estudios cooperativos son llevados a cabo por entidades de distinta naturaleza. La organización de estos está a cargo de universidades oficiales y privadas, a las que se integran diversos centros de enseñanza que han surgido merced a la actividad educacional realizada por asociaciones de primer grado y federaciones de cooperativas interesadas en su implantación (Idelcoop, 1976).

Agustin Santiso (1974) define a una cooperativa escolar como una asociación creada libremente por alumnos y administrada por ellos, discretamente orientados por sus maestros, para realizar actividades económicas con fines eminentemente educativos y cívicos. Su principal virtud no reside en el aspecto económico ya que es el medio para la satisfacción de las necesidades culturales de la escuela y de la propia comunidad. Mediante la participación del educando en la Cooperativa Escolar, se dará el primer paso hacia el trabajo comunitario, desterrando del hombre el individualismo y contribuyendo así a la formación moral y mental del niño y a su integración con la comunidad en que reside.

La Célula Argentina y Latinoamericana de Cooperativismo y Mutualismo Educacional (CALCME) realizó en 2014 un relevamiento de cooperativas escolares a nivel nacional, cuyo gráfico se muestra a continuación. En el mismo se puede observar el predominio en cantidad, de la provincia de Córdoba; distinguiéndose no sólo por la cantidad de cooperativas escolares que posee, sino también por las particularidades de los proyectos e inserción curricular de sus propuestas (Ferreira y Cantelli, 2016, p.22; citado en Montenegro Lizárraga, 2017).

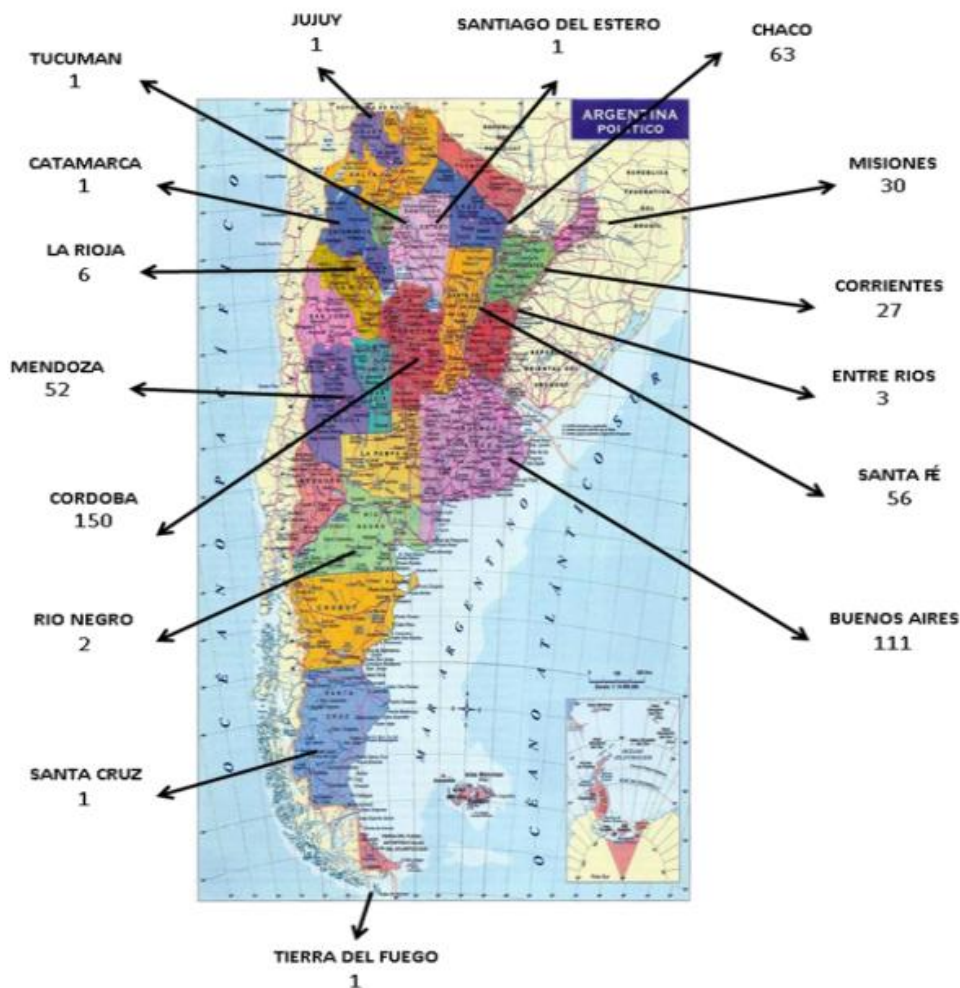


Figura 1: Cantidad de cooperativas escolares por provincia. Tomado de (Ferreyra Los principios cooperativos y Cantelli, 2016; citados en Montenegro Lizárraga, 2017).

Ferreyra y Cantelli (2016) en su investigación “EDUCACIÓN COOPERATIVA: El caso del desarrollo del cooperativismo educacional y de las cooperativas escolares en la provincia de Córdoba (2005-2015)”, abordan en detalle el desarrollo del cooperativismo en el ámbito educativo, destacando los valores cooperativos y su implementación en las escuelas. A continuación, una síntesis con los aspectos más relevantes:

Desarrollo socioeducativo: Las cooperativas educativas son vistas como una herramienta que trasciende lo económico y se constituye en una filosofía de vida basada en la solidaridad y la democracia. Su objetivo es satisfacer las necesidades formativas, culturales, sociales y económicas de los estudiantes mediante la gestión democrática (Ferreyra & Cantelli, 2016, p. 18).

Formación integral: Se destacan como una alternativa pedagógica que facilita el aprendizaje mediante el trabajo cooperativo. Este enfoque permite a los estudiantes desarrollar habilidades sociales, intelectuales y prácticas, promoviendo valores como la solidaridad, la responsabilidad y la democracia (Ferreyra & Cantelli, 2016, p. 19).



Impacto en la comunidad educativa: Las cooperativas escolares fomentan la participación activa y democrática de los estudiantes, orientada por docentes, promoviendo la autoorganización y la gestión de proyectos que responden a las necesidades de la comunidad educativa. Esto incluye desde la producción de bienes hasta servicios como bibliotecas y apoyo escolar (Ferreyra & Cantelli, 2016, p. 24-25).

Crecimiento en Córdoba: Entre 2000 y 2015, el cooperativismo escolar experimentó un crecimiento significativo en Córdoba, promovido por las políticas educativas provinciales. Esto demuestra un fuerte impulso institucional hacia el uso de cooperativas como instrumento pedagógico y formativo (Ferreyra & Cantelli, 2016, p. 30-31).

Inserción curricular: El cooperativismo escolar se ha integrado en los currículos escolares de Córdoba, principalmente en niveles primario y secundario, como una metodología para promover el aprendizaje colaborativo y el desarrollo de competencias para la vida social y económica (Ferreyra & Cantelli, 2016, p. 31-32).

Legislación

Desde el punto de vista normativo, María Montenegro Lizárraga (2017) enumera una serie de avances en las legislaciones nacionales a partir del retorno de la democracia argentina:

1984: Resolución N° 577 dictada el 10 de agosto de 1984 por La Secretaría de Acción Cooperativa (S.A.C). Esta resolución hace mención al destino del Fondo de Educación y Capacitación Cooperativa, según lo establecido por el artículo N° 42 de la Ley N° 20.337, en la cual permite que dichos fondos puedan servir como apoyo a docentes y estudiantes de los establecimientos educacionales.

1985: Resolución N° 1.200 dictada el 30 de diciembre. En el artículo N° 8 establece que los Fondos de Educación y Capacitación Cooperativa sólo podía destinarse a favor de cooperativas apadrinadas y de su comunidad. Sin vigencia en la actualidad.

1986: Resolución N° 1.599 dictada el 24 de junio por el Ministerio de Educación y Justicia de la Nación. Esta reglamentación contiene una reglamentación anexa que sirvió como marco normativo para la creación de cooperativas escolares a nivel nacional. Además, en su artículo N° 2 las define.

1986: Ley N° 23.427 sancionada el 15 de octubre, en el cual se crea el Fondo para la Educación y promoción Cooperativa.

1987: Decreto N° 2.176 sancionado el 26 de noviembre, reglamenta la Ley N° 16.583. Obliga a impartir educación cooperativa en establecimientos educativos, exige intensificar el estudio del cooperativismo en la formación docente y promueve la creación de cooperativas escolares. Sin Vigencia en la actualidad.

1987: Decreto N° 1.948 sancionado el 7 de diciembre por el Poder Ejecutivo Nacional que reglamenta la Ley N° 23.427. Define el concepto de educación cooperativa y de promoción cooperativa.

1988: Resolución N° 635 dictada el 30 de septiembre a fin de modificar la Resolución N° 577. Los cambios no son significativos.



1993: Ley Federal de Educación N° 24.195, sancionada el 14 de abril en la presidencia de Carlos Menem. En dicha ley se menciona el derecho de los estudiantes a tener una educación que les permita desarrollar valores como responsabilidad y solidaridad social y a integrar asociaciones. Sin vigencia en la actualidad, fue derogada por la Ley de Educación Común N° 1.420.

2003: Decreto N° 1.171, sancionado el 15 de mayo de 2003 en la presidencia de Eduardo Duhalde como una nueva reglamentación de la Ley N° 16.583. En un contexto de crisis económica y social, en el decreto se advierte al cooperativismo y al mutualismo como una alternativa de salida a la crisis.

2004: Resolución N° 1.918, sancionada el 18 de junio por el I.N.A.E.S (Instituto de Asociativismo y Economía Social). En la misma se realiza el control de la aplicación del Fondo de Educación y Capacitación Cooperativa mencionado en el artículo N° 42 y en el artículo N° 46 de la Ley N° 20.337.

2006: Ley de Educación Nacional N° 26.206 sancionada el 14 de diciembre y promulgada el 27 de diciembre del mismo año, en la presidencia de Néstor Kirchner. La cual deja plasmado el cooperativismo escolar en una ley educativa que rige a nivel nacional.

II Estudio de Caso: El Instituto Privado Tucumán

En Tucumán, en los últimos años el cooperativismo, la educación y la mujer, han evidenciado un crecimiento. Nos referimos al nacimiento de la primera Cooperativa de Enseñanza de Latinoamérica. Es el caso único del Instituto Privado Tucumán, “Cooperativa de trabajo y enseñanza General José de San Martín Ltda., fundado en el año 1945. Una treintena de profesores del “Instituto Incorporado Juan Bautista Alberdi” conformadas principalmente por mujeres encontró en el cooperativismo una herramienta valiosa que le permitió continuar con su fuente laboral, luego de que esta institución cerrara sus puertas en 1944 (IPACyM, 2019).

El proyecto de conformar una organización para los docentes que habían quedado cesantes en el Instituto Alberdi siguió encaminándose hasta 1945 en que debía decidirse la modalidad jurídica que podía adoptar. Algunos se inclinaron por la figura de sociedad anónima mientras que otros decidieron la fórmula cooperativa, modalidad que hasta ese año aún no había sido adoptada en el campo de la enseñanza (RutaCoop, sf.).

Este tipo de organización societaria dedicada a la educación era desconocido no sólo en nuestro país, sino también en Latinoamérica, ya que las únicas cooperativas existentes eran las de naturaleza agropecuaria. El nuevo establecimiento debió acomodarse a esa circunstancia, al punto que, para inscribir al colegio en los registros nacionales, sus fundadores tuvieron que acudir al Ministerio de Agricultura (Salis, 2012).

En su inicio, la escuela se instaló en la sede del Instituto Alberdi aunque al tiempo de funcionar su propietario pidió el desalojo del local. El director de la escuela, junto con otros legisladores nacionales, impulsó la sanción de una ley de expropiación del inmueble y de donación al Instituto Tucumán, de modo que en 1948 con el subsidio otorgado se adquirió una casa de dos patios sobre la que se edificó en 1966 el local de propiedad de la cooperativa (RutaCoop, s.f.).

En 1947, a partir de la sanción de la Ley 13.047 y la reglamentación de la enseñanza privada, los establecimientos de este ámbito y su personal se ajustaron a las relaciones con el Estado según la



ley y el Instituto se adscribió a la enseñanza oficial. Al igual que los establecimientos privados, fue beneficiario de subvenciones acordadas en concepto de ayuda a la enseñanza impartida. El subsidio estaba destinado al pago de los salarios de su personal mientras que los gastos administrativos eran cubiertos por el aporte de los estudiantes (RutaCoop, s.f.).

El Instituto comenzó a funcionar con la Sección Secundaria y fue reconocido como “un colegio para todos” por su interés en poner en práctica un proyecto educativo sin discriminaciones religiosas, económicas y sociales. Al iniciarse la sección bachillerato, fue conducida por el rector Jorge Dardo Torres y la sección de peritos mercantiles por Pedro Grimaldi. Julio Alberto Aldonate se hizo cargo de la dirección de estudio. En 1949 se graduó la primera promoción del Instituto (RutaCoop, s.f.).

El Instituto Privado Tucumán también fue el primer Instituto de enseñanza laica de San Miguel de Tucumán y esta condición hizo que sus alumnos participaran activamente en las manifestaciones de protestas callejeras en 1958 cuando se intentaba imponer la educación religiosa obligatoria en todos los establecimientos (Salis, 2012).

Destacados políticos y estadistas como Ramón Adrián Araujo, escritores como Julio Ardiles Gray, periodistas como Miguel Aldonate, artistas plásticos como Juan Lanosa, geógrafos como Enrique Setti, entre otros, fueron profesores del IPT. Durante el rectorado del Prof. Dardo Torres (en los años 70) se estableció el concurso público de antecedentes y oposición para acceder a los cargos y horas cátedra del colegio. Forman parte de la historia de los estudiantes, las famosas kermeses, el Club Colegial y su revista *Voz Estudiantil* en las décadas del 60 y 70 (Salis, 2012).

III Metodología Y Trabajo de Campo

Metodológicamente el estudio responde a un enfoque multimodal combinando elementos cuantitativos e interpretativos. Las actividades comprenden la recopilación y análisis de lecturas específicas, estudios de casos materializados con entrevistas en profundidad al cuerpo directivo del Instituto Privado Tucumán: Cooperativa de trabajo y enseñanza General José de San Martín. El trabajo de campo se complementa por una encuesta semi estructurada destinada al personal de ambas instituciones a fin de materializar aspectos motivacionales entre otros descriptores pedagógicos, con el consiguiente respaldo fotográfico.

A continuación, transcribimos parte de las entrevistas realizadas al Prof. Humberto Ávila (Rector) y al Sr. Marcos Javier Gómez quien ejerce el cargo de presidente de la Cooperativa Gral. San Martín, siendo además el representante legal del Instituto Privado Tucumán.

Con relación a la historia de la cooperativa, Humberto Ávila responde:

“Esto es una recuperación de una institución educativa que estaba por perderse en el año 1944, de una institución privada pionera en Tucumán. Se inscribió hace muchos años como cooperativa agraria (cuando se hace el rescate por parte de los trabajadores) y después de 10 años de proyectos se logró crear la primera cooperativa educativa en Sudamérica. El objetivo general básico del cooperativismo y de la educación no cambiaron en esencia, quizás la forma de llegar a esos objetivos evoluciona, tenemos que hacerlo porque esto es movimiento y adaptación cotidiana. La Cooperativa es participativa, no es lo mismo ser un solo dueño de la institución con el objetivo principal de recaudar, a ser todos dueños, somos todos parte de la familia..., todos los socios son esenciales, todos tienen la



misma relevancia, independientemente de las horas que tienen o del nivel jerárquico” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023].

Al respecto Marcos Gómez posteriormente añade:

“Nos constituimos en la primera Cooperativa de Latinoamérica en educación, habiendo cumplido 78 años. Actualmente contamos con 900 alumnos que respaldan el sueño cooperativista en un mundo como el de hoy” [Marcos Gómez, comunicación personal, abril del 2024].

Con respecto a la antigüedad en el cargo y características del ingreso, Humberto Ávila declara:

“Ingresé a la docencia en el año 2005. Entro por concurso como socio en esta Cooperativa en el año 2011, cuento con 12 años de antigüedad, me presenté a un llamado abierto para el cargo de Prof. de Educación Física, luego en el año 2015 concurso para la Dirección de Estudios y en el año 2022 rindo para Rectorado. En la Institución, para el ingreso a la sociedad, todos los cargos son titulares por concurso. Este tipo de establecimiento es muy particular, es una mezcla de reglamento universitario, de escuela universitaria, cualidades que no están presentes en establecimientos privados” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023].



Fuente: Archivo de imágenes de los autores de esta ponencia.

Indagado sobre los niveles que atiende (materno infantil, básico o inicial, primaria, secundaria), la cantidad de socios y su distribución, Ávila responde:

“Nivel Secundario, ambos turnos (mañana y tarde), con tres orientaciones (Cs. Naturales y Cs. Sociales a la mañana; y Economía y Gestión a la tarde) Actualmente somos alrededor de 60 socios... Tenemos socios en su gran mayoría docentes, no docentes del área administrativa secretaria (1) y ordenanzas (2). Todos los cargos, como titulares y socios,



son a través de concurso de antecedentes y oposición. En los últimos 2 años se jubilaron varios docentes y estamos en el proceso de nuevos llamados” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto del 2023].

En relación con el funcionamiento de los turnos en el alumnado y la distribución por sexo, Ávila declara:

“Son 2 turnos, el turno mañana ingresa a las 7.30 y el turno tarde a las 14. Dependiendo si tienen 7º u 8º hora, la salida es a las 12.40 o 1.20. y a la tarde 18.30, 19.10 o 19.50., y tienen educación física a contra turno (el turno tarde hace educación física por la mañana y el turno mañana hace Ed. Física por la tarde). Todo dentro de la institución porque contamos con 2 canchas techadas. Ambos turnos de 1º a 6º tienen alrededor de 850 alumnos. Hay un porcentaje más alto de mujeres.” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023]



Fuente: Archivo de imágenes de los autores de esta ponencia.

Consultado si dentro del currículum educativo está incluido la enseñanza del cooperativismo, Ávila sostiene:

“Exactamente, en el ciclo básico (1º, 2º y 3º año) tenemos ‘Cooperativismo 1, 2 y 3’, los colegios o escuelas tienen la libertad de implementar el enfoque Cooperativista.”

[Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto del 2023]



En relación con las prácticas o extensión al medio, Ávila indica:

“En el ciclo básico no, pero sí en las orientaciones (5° y 6°); cuando hacen proyectos de investigación se los orienta principalmente al cooperativismo. Y a la tarde como tenemos economía y organización de las empresas, realizan un proyecto de creación de una mini cooperativa. En algunos casos esto los llevó a que tengan su pequeño ingreso y lo pudieran sostener en el tiempo. Es importante que se impregnen del cooperativismo, de hecho, hoy hay paro docente y nosotros decidimos en una reunión ordinaria hace 4 o 5 años que los socios nos comprometemos a no adherirnos, eso se estableció como compromiso entre los socios.” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023].

Indagado sobre su percepción como institución educativa privada o del tipo estatal, considerando que existen establecimientos que se mantienen exclusivamente a partir de las cuotas de los alumnos, Ávila responde:

“Nosotros por el tiempo y la trayectoria tenemos acceso a la subvención. Hay muchas instituciones, no cooperativas que reciben subvención. Dependemos de la dirección de enseñanza pública de gestión privada. La educación en Tucumán se sostiene en gran medida por las instituciones privadas, porque sabemos que las escuelas son pocas y precarias.... Si bien somos mixtos en muchos sentidos, es fundamental el aporte. De lo contrario tendríamos que cobrar una cuota de tres veces más de lo que cuesta hoy para sostener, perdiendo el sentido de lo que es la cooperativa, el objetivo principal y fundacional.” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023].

Con relación a la infraestructura de la institución educativa, Ávila sostiene:

“Podemos remodelarlo como si fuese nuestro. Si la cooperativa se disuelve, el edificio debería pasar al Estado, su dueño. El predio es del Estado. Yendo a la parte edilicia, todo el edificio es una estructura vieja, con los modelos de arquitectura de ese tiempo, espacios amplios, techos altos, ventanales y puertas grandes, bien iluminadas las aulas, ideal para la tarea educativa. La parte administrativa es amplia y confortable, tenemos receptoría, sala de informática, biblioteca, sala de video, laboratorio, dos espacios gigantes con tinoglos y un tercer piso del tamaño de una cancha de básquet con espacio hacia afuera.” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023].



Fuente: Archivo de imágenes de los autores de esta ponencia.

Consultado sobre la limitación áulica para la cantidad de alumnos, Ávila sostiene:

“Tenemos 3 primeros años, 3 segundos, 2 terceros, 2 cuartos, 2 quintos y 2 sextos a la mañana. Este año ya estamos empezando con las preinscripciones para 1º año y ya tenemos cubiertas la cantidad de aulas que disponemos. Tenemos 14 aulas en este momento entre la planta baja y 1º piso. A la tarde hay un poquito menos, estamos ocupando 12 aulas, 850 alumnos entre ambos turnos. Si contáramos con dos aulas más a disposición, principalmente para el turno mañana, la llenamos.” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023].

Indagado sobre el impacto que tuvo el COVID 19 sobre la institución educativa, Ávila atestigua:

“Es una de las cosas de las que me siento orgulloso de esta institución, cómo hemos trabajado desde el lugar donde estábamos, en el poder adquisitivo de las familias o económico que estábamos viviendo. Hemos llegado a tener 3 salas de video conferencias. Eso es propio de la cooperativa, con poco puedes hacer mucho y estoy orgulloso de esa etapa.”

[Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023].



Fuente: Archivo de imágenes de los autores de esta ponencia.

Consultado en relación a los principales factores que en su opinión obstaculizarían el desarrollo y perdurabilidad de cooperativas educativas en la provincia de Tucumán, Marcos Gómez afirma:

“Creo que el factor económico es determinante, hoy estamos pasando por una crisis gravísima porque los fondos del estado no nos alcanzan para cubrir los costos del funcionamiento y los papás no están pudiendo abonar” [Marcos Gómez, comunicación personal, abril del 2024].

Indagado sobre los aspectos que podrían ser mejoradas en la institución, Ávila declara:

“Desde lo educativo e innovaciones de cualquier tipo acatando resoluciones, y desde el punto de vista de la sociedad, creo que estamos trabajando de muy buena forma, contamos con muy buenos cimientos, hemos pasado una intervención de la cual nos costó mucho salir, incluso con las arcas vacías.” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023].

Con respecto al grado de satisfacción laboral que experimenta, el Prof. Ávila sostiene:

“De las mejores, hay muchos tipos de satisfacciones que vivimos como docentes, como padres porque uno los siente a los chicos adonde llegan, como están. Las satisfacciones son inmensas.” [Humberto Ávila, comunicación personal, 4 de agosto de 2023].

Además de las entrevistas realizadas, se llevó a cabo como parte del trabajo de campo una encuesta semi estructurada destinada al personal del Instituto Privado Tucumán, Cooperativa de Trabajo y Enseñanza General José de San Martín Ltda., totalizando una muestra de 25 registros

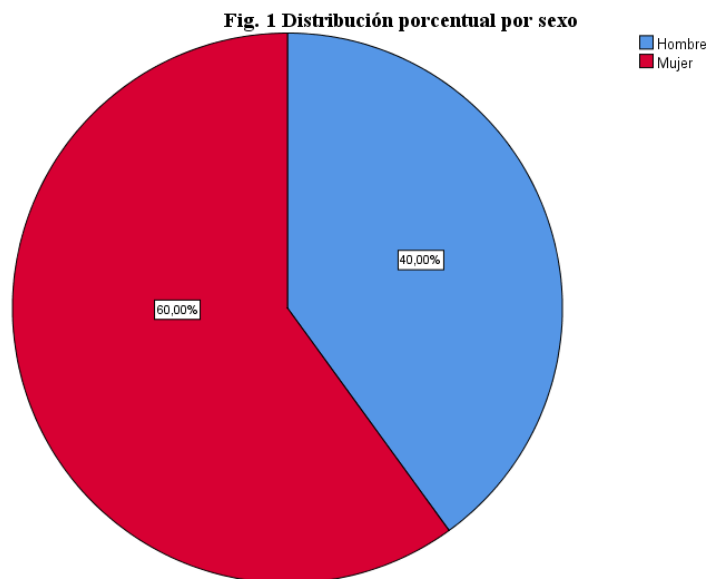


sobre 47 socios activos, lo que constituye el 53% de la población societaria. A continuación, se muestran algunas características reflejadas en los siguientes cuadros y gráficos⁸⁹⁶:

a) Distribución de docentes por sexo:

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Hombre	10	40,0	40,0	40,0
	Mujer	15	60,0	60,0	100,0
	Total	25	100,0	100,0	

Tabla N° 1. Distribución porcentual por sexo



La figura nos muestra claramente la predominancia de la mujer con el 60% en la conformación y ejecución de tareas en la institución educativa.

b) Nivel de Estudio discriminado por Sexo:

		Sexo		Total
		Hombre	Mujer	
Nivel de Estudio	Sec Inc	1	1	2

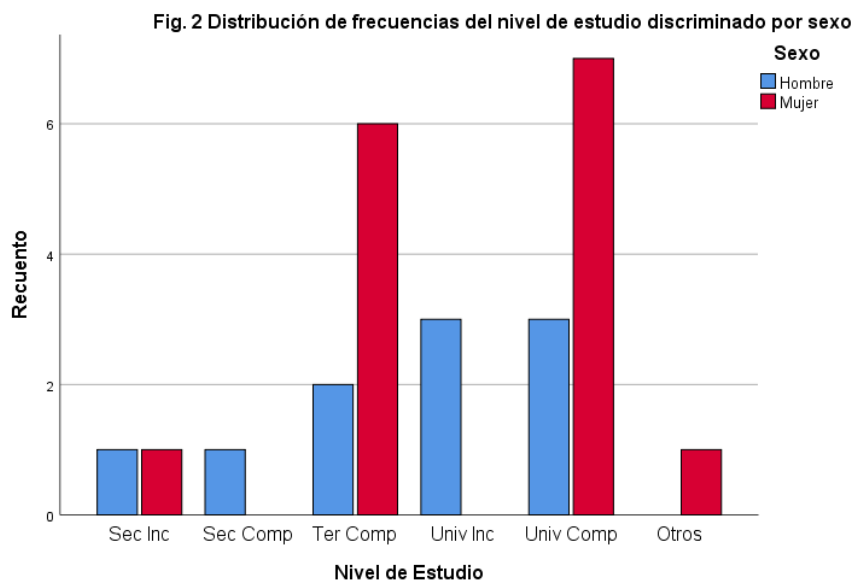
⁸⁹⁶ Se utilizó como Software el IBM SPSS STASTICS Versión 29 para el procesamiento de la información

2045



Sec Comp	1	0	1
Ter Comp	2	6	8
Univ Inc	3	0	3
Univ Comp	3	7	10
Otros	0	1	1
Total	10	15	25

Tabla N° 2 Cuadro de contingencia Nivel de estudio distribuido por Sexo



En relación con el nivel de estudio distribuido por sexo, podemos denotar la tendencia de la Mujer en la especialización continua de estudios de nivel medio, terciario y universitario.

c) Distribución del Nivel de Estudio por Intervalo de Edad

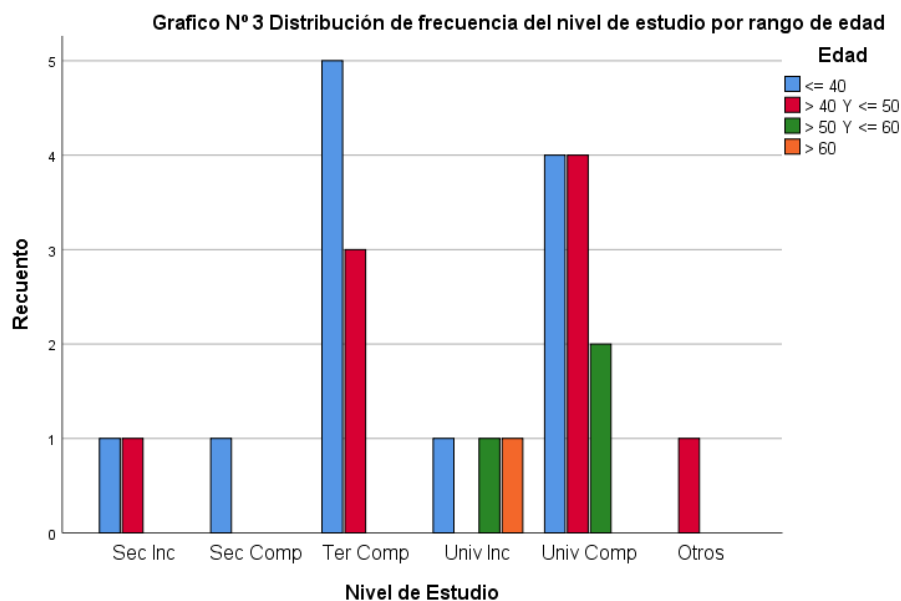
		Edad				Total
		<= 40	> 40 Y <= 50	> 50 Y <= 60	> 60	
Nivel de Estudio	Sec Inc	1	1	0	0	2
	Sec Comp	1	0	0	0	1
	Ter Comp	5	3	0	0	8
	Univ Inc	1	0	1	1	3



Univ Comp	4	4	2	0	10
Otros	0	1	0	0	1
Total	12	9	3	1	25

Tabla N° 3 – Nivel de Estudio distribuido por intervalos de edad

La Tabla nos señala cómo los socios menores de 40 años han accedido a educación terciaria y universitaria, conformadas principalmente por mujeres.



d) Distribución de funciones docentes dentro de la cooperativa

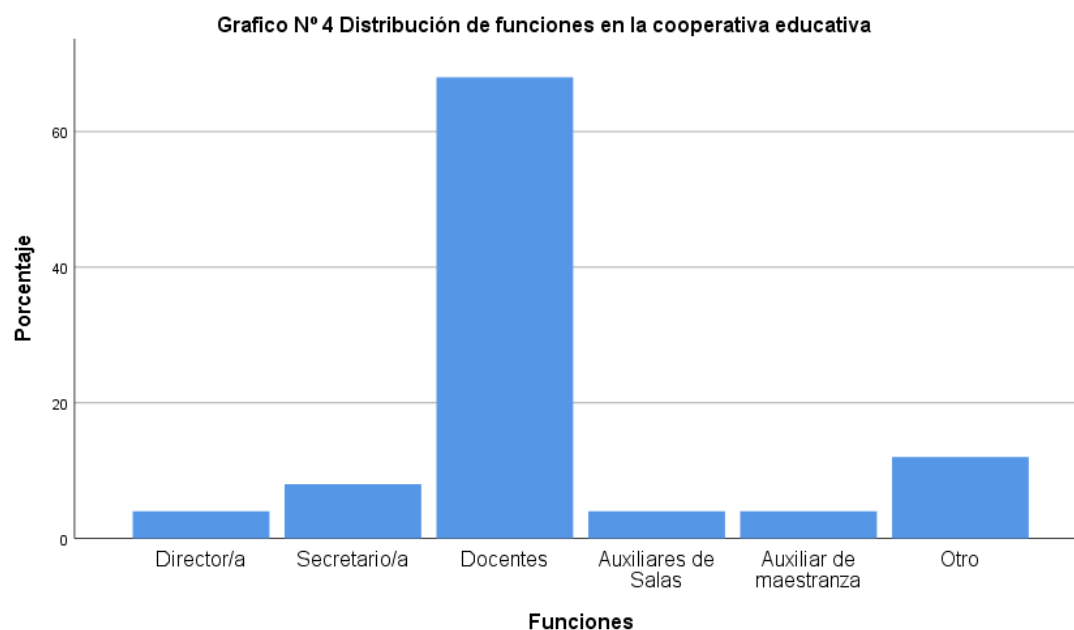
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Director/a	1	4,0	4,0	4,0
Secretario/a	2	8,0	8,0	12,0
Docentes	17	68,0	68,0	80,0
Auxiliares de Salas	1	4,0	4,0	84,0



Auxiliar de maestranza	1	4,0	4,0	88,0
Otro	3	12,0	12,0	100,0
Total	25	100,0	100,0	

Tabla N° 4 Distribución de funciones docentes dentro del IPT

Dentro de la distribución porcentual de funciones en el Instituto Privado Tucumán, se destaca la función docente que representa el 68% para luego continuar con otras tareas (12%).



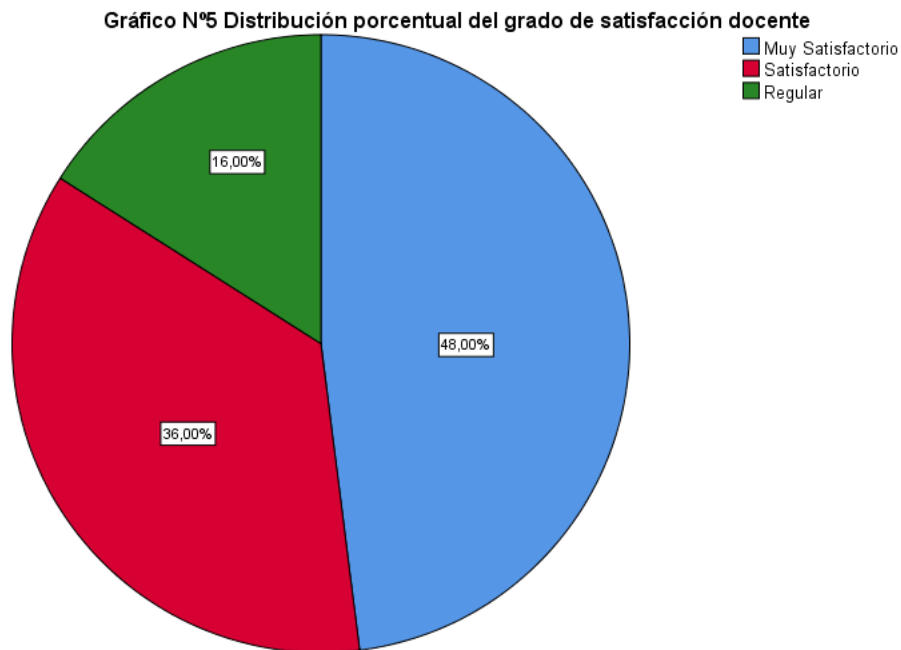
e) Nivel de Satisfacción Docente que experimentan los asociados/as dentro de la cooperativa

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Muy Satisfactorio	12	48,0	48,0	48,0
	Satisfactorio	9	36,0	36,0	84,0
	Regular	4	16,0	16,0	100,0
	Total	25	100,0	100,0	

Tabla N° 5 Distribución de frecuencia en relación al nivel de satisfacción docente



A pesar de todos los obstáculos en el ejercicio docente que realizan el personal del Instituto Privado Tucumán, sólo 16% experimenta una satisfacción Regular, mientras que la gran mayoría lo cataloga como Muy Satisfactorio (48%) y Satisfactorio (36%) respectivamente. Esta distribución se aprecia en el siguiente gráfico:



f) Disponibilidad de un Seguro Laboral en los socios docentes

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	2	8,0	8,0	8,0
	Si	21	84,0	84,0	92,0
	No Sabe	2	8,0	8,0	100,0
	Total	25	100,0	100,0	

Tabla N° 6 Distribución de frecuencia y porcentual con relación a la disponibilidad de seguro laboral

La distribución porcentual nos indica que sólo el 8% del plantel encuestado afirma No Contar con un Seguro en violación de las normas básicas del derecho laboral, mientras que la mayoría (84%) manifiesta la disponibilidad de este.

g) Realización de los aportes Jubilatorios establecidos por Ley.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	Si	25	100,0	100,0	100,0



Tabla N° 7 Distribución de frecuencia y porcentual del aporte jubilatorio por ley

La Tabla 7 resalta que todo el personal de la Cooperativa Educativa efectivamente realiza todos los aportes jubilatorios establecidos por Ley.

h) Percepción de oportunidades en materia de género para el acceso, permanencia y crecimiento dentro de las cooperativas educativas.

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Si	25	100,0	100,0	100,0
Tabla N° 8 Distribución de frecuencia y porcentual sobre percepción de oportunidades sin importar el género.				

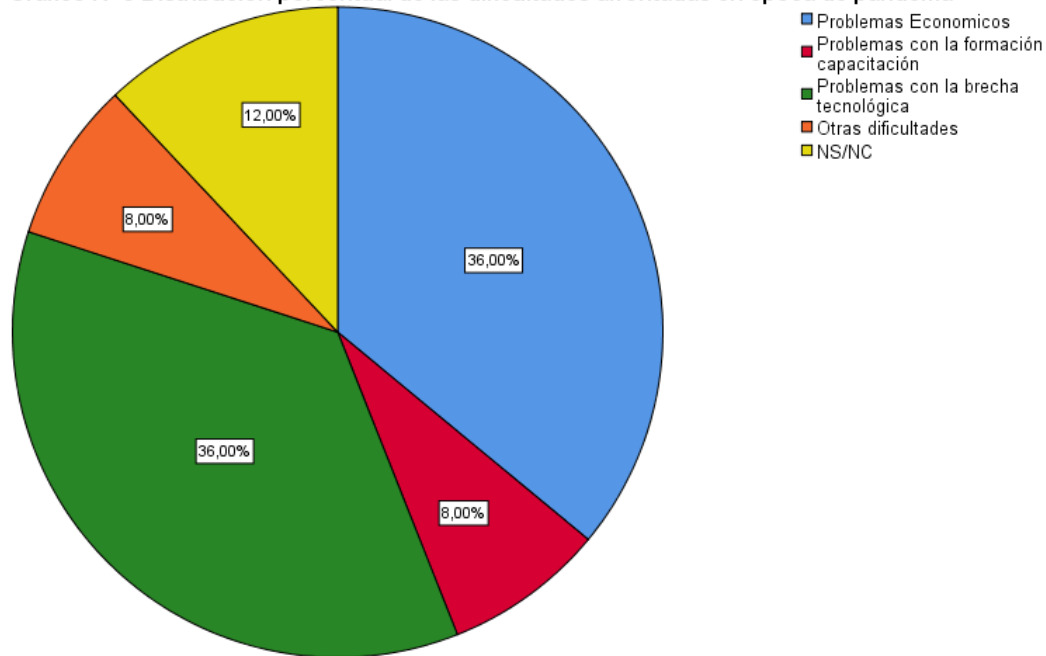
Con relación a la percepción que experimentan los trabajadores sobre la igualdad de oportunidades para el acceso, permanencia y crecimiento dentro de las cooperativas educativas y la función docente para ambos sexos, el 100% afirma categóricamente que en materia de género están dadas todas las oportunidades sin distinción de sexo alguno.

i) Percepción de los principales obstáculos que debieron afrontar las cooperativas educativas en época de pandemia:

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Problemas Económicos	9	36,0	36,0	36,0
Problemas con la formación o capacitación	2	8,0	8,0	44,0
Problemas con la brecha tecnológica	9	36,0	36,0	80,0
Otras dificultades	2	8,0	8,0	88,0
NS/NC	3	12,0	12,0	100,0
Total	25	100,0	100,0	
Tabla N° 9 Distribución de frecuencia y porcentual en relación con las principales dificultades afrontadas en época de pandemia.				



Grafico N° 6 Distribución porcentual de las dificultades afrontadas en época de pandemia



La Figura 6 claramente nos señala que entre los principales obstáculos que debieron afrontar esta prestigiosa cooperativa educativa, obedecen a factores económicos (36%) y problemas asociados a brechas tecnológicas (36%), tales como el acceso y permanencia a través de internet de alta velocidad, a lo que se suma la inmediatez de organizar e impartir clases virtuales.

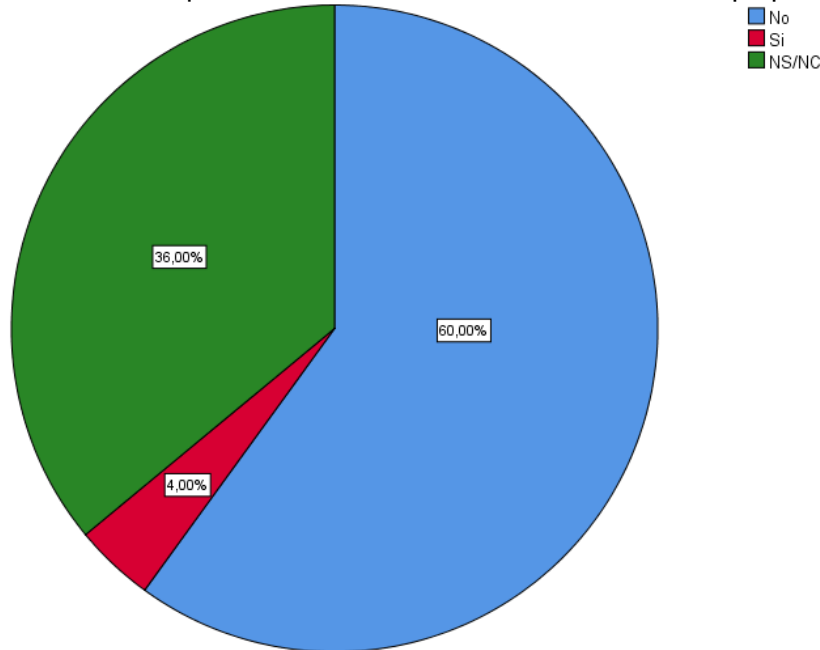
j) El rol de la Universidad Nacional de Tucumán en materia de capacitación a través de charlas, seminarios o cursos destinados a los socios de la cooperativa escolar.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido	No	15	60,0	60,0	60,0
	Si	1	4,0	4,0	64,0
	NS/NC	9	36,0	36,0	100,0
	Total	25	100,0	100,0	

Tabla N° 10 Distribución de frecuencia y porcentual del papel de la Universidad en materia formativa



Gráfico N° 7 Distribución porcentual sobre el conocimiento en materia formativa por parte de la Universidad



Esta figura nos señala que la mayoría de los encuestados (60%) afirma de manera categórica que el papel de la Universidad fue muy escaso o nulo en la organización de charlas, seminarios, asistencias o cursos ofrecidos en instituciones educativas bajo los pilares del cooperativismo.

IV Conclusiones preliminares

El Instituto Privado Tucumán emerge como un caso emblemático en el ámbito educativo de Latinoamérica. Su trayectoria revela la fuerza de los principios cooperativos como fundamento de un proyecto inclusivo y participativo, capaz de adaptarse y sobrevivir en un entorno marcado por desafíos económicos, la escasa participación de la Universidad y contextos cambiantes. Desde su fundación, el establecimiento no solo ha brindado educación accesible y de calidad, sino que ha consolidado una cultura de trabajo colaborativo y democratización del conocimiento.

La investigación describe cómo la cooperativa ha enfrentado y superado obstáculos significativos, como los efectos de la pandemia de COVID-19, acelerando la transición hacia métodos educativos flexibles y tecnológicos, reforzando la capacidad de adaptación propia al modelo cooperativo. Además, la satisfacción y compromiso del personal docente refleja el éxito del enfoque inclusivo y democrático que caracteriza a esta institución, fortaleciendo su rol como un espacio de desarrollo integral y de aprendizaje en comunidad.

Habiendo cumplido 78 años de existencia institucional, la Cooperativa de Enseñanza General José de San Martín se posiciona no solo como un centro educativo, sino como un pilar de cohesión social y un modelo de gestión que trasciende lo académico, demostrando que el cooperativismo en la educación es una herramienta viable y poderosa para construir una sociedad más justa.

V Agradecimientos



Nuestros más sinceros agradecimientos al Sr. Presidente de la Cooperativa, Marcos Gómez y al Prof. Humberto Ávila (Rector), quienes de manera desinteresada facilitaron el ingreso y la realización de este trabajo de campo, sin cuya colaboración sería imposible la materialización de esta investigación.

VI Bibliografía Consultada

- ACI, s.f., Alianza Cooperativa Internacional, Identidad cooperativa: nuestros principios y valores, recuperado de <https://ica.coop/es/cooperativas/identidad-alianza-cooperativa-internacional>, consultado el 10/09/2024.
- Ferreyra, A., & Cantelli, S. (2016). Educación cooperativa: El caso del desarrollo del cooperativismo educacional y de las cooperativas escolares en la provincia de Córdoba (2005-2015). Universidad Nacional de Villa María.
- Idelcoop, 1976, Educación cooperativa en la República Argentina, Revista del Idelcoop, Vol. 3, N° 8/9, recuperado de <https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/76012219.pdf>, consultado el 12/09/2024.
- IPACyM, 2019, Instituto Provincial de Acción Cooperativa y Mutual. En Tucumán nació la primera cooperativa de enseñanza de Latinoamérica, recuperado de <https://ipacym.gob.ar/en-tucuman-nacio-la-primera-cooperativa-de-ensenanza-de-latinoamerica>.
- Montenegro Lizárraga María, 2017, Cooperativas escolares como alternativa de inclusión para los jóvenes en la Argentina, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Estudio de Posgrado, recuperado de http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1147_MontenegroLizarragaME.pdf, consultado el 19/09/2024.
- RutaCoop, s.f., Cooperativa de trabajo y enseñanza General José de San Martín Ltda., Instituto Privado Tucumán, recuperado de <https://rutacoop.com.ar/cooperativas/cooperativa-de-trabajo-y-ensea-plusmn-anza-general-josa-copy-de-san-marta-shy-n-ltda-instituto-privado-tucuma-iexcl-n.html/1282>, consultado el 24/09/2024.
- Santiso Agustin, 1974, Cooperativas Escolares, Revista del Idelcoop, Vol.1 N° 1, recuperado de <https://www.idelcoop.org.ar/sites/www.idelcoop.org.ar/files/revista/articulos/pdf/74010501.pdf>, consultado el 20/09/2024.
- Salis, Cesi, 2012. Notes. Facebook, recuperado el 24/09/2024 de https://www.facebook.com/notes/instituto-privado-tucuman/instituto-privado-tucum%C3%A1n/458639460839886/?_rdr.



Área temática: Sociedad civil, democracia participativa y nuevos actores políticos.

Organizaciones de la Sociedad Civil e Innovación Social: reflexiones sobre los mecanismos para una democracia participativa

Sara S. Arrieta

stefania.arrieta@ues21.edu.ar

Universidad Siglo 21

Resumen:

En América Latina, el estudio de la Innovación Social ha enfocado su atención en las nuevas formas de gobernanza colaborativa que pueden generar resultados originales e innovadores, provocando transformaciones sociales que luego pueden institucionalizarse a través de su incorporación en la formulación de políticas públicas. En este contexto, se destaca el rol que ocupan las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en los procesos de Innovación Social, donde se disputan diversas formas de participación ciudadana en la esfera política. Esta ponencia surge de un proyecto de investigación que se propuso explorar las OSC de la provincia de Córdoba que pudieran estar desarrollando iniciativas de innovación social. A través de una encuesta autoadministrada y, posteriormente, de entrevistas en profundidad, se identificaron catorce organizaciones que operan en una densa red de contactos, con una destacada colaboración con otras OSC e instituciones del sector público. Estas organizaciones articulan múltiples actividades y proyectos para abordar problemáticas locales que no han sido resueltas mediante mecanismos políticos y de mercado tradicionales. ¿Estamos ante nuevas formas de movilización y participación política ciudadana?

Introducción

Esta ponencia surge del proyecto de investigación sobre Innovación Social a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de la provincia de Córdoba, radicado en la Universidad Siglo 21 y cofinanciado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Este tuvo un alcance de tipo exploratorio y, a través de la encuesta como herramienta de recolección de datos, logramos identificar OSC de la provincia que autoperceben sus iniciativas y proyectos como innovaciones sociales.

A través de preguntas de tipo cerrado, de opción y selección múltiple y preguntas de texto abierto, se llevaron a cabo múltiples análisis de frecuencia, de distribución y de contenido, con el objetivo de observar de dónde proviene la innovación, los valores, orientación y ámbito de acción en los que opera, los recursos humanos, estructurales y económicos con los que cuentan las organizaciones, la



escala en la que operan y su orientación a la innovación. Estos análisis, de manera completa, se presentaron en un artículo (en proceso de revisión), mientras que aquí, de forma sintetizada, buscamos exponer algunos de los resultados preliminares del proyecto a partir de un nuevo interrogante.

En cuanto a los criterios de la Innovación Social, una de las características que la distingue de la visión tradicional de la innovación es el grado en el que se ve involucrada la ciudadanía en el desarrollo de estos procesos. A partir de esta característica y ante el desafío de presentar este trabajo en el XVI Congreso Nacional y IX internacional sobre Democracia, en torno al área temática sobre *Sociedad civil, democracia participativa y nuevos actores políticos*, se nos presentó el siguiente interrogante: ¿en qué medida, el protagonismo que la ciudadanía asume (o se espera que asuma) en las iniciativas de Innovación Social desarrolladas en la provincia de Córdoba se traduce en ejercicios de participación ciudadana? Para responder a este interrogante, trabajamos con la información recopilada a través de la encuesta, centrando el análisis en varios aspectos clave, como es el grado de formalidad de las organizaciones analizadas, las actividades de las organizaciones que generan impacto en el espacio público, su orientación en influir en políticas públicas y la de participación del sector público entre los colaboradores y espacios con los que estas interactúan.

Con las particularidades que adquieren ambos términos, resulta fundamental comprenderlos para evitar generalizaciones que conduzcan a afirmar que todo es Innovación Social o que todo puede considerarse participación ciudadana. Para ello, el siguiente apartado presenta una breve conceptualización de la Innovación Social y de la participación ciudadana, abordando los criterios que tomamos luego para el análisis y discusión de los resultados. Más que llegar a grandes conclusiones, este trabajo nos ha permitido abrir una nueva línea de investigación, prestando especial atención a cómo estas iniciativas que potencialmente se consideran Innovaciones Sociales contribuyen al desarrollo del buen gobierno mediante acciones específicas de participación ciudadana, unidad de análisis que hasta ahora no habíamos incorporado.

Innovación Social

En un contexto de creciente desigualdad y de crisis multidimensional, el debate sobre el modelo de gobernanza ha cobrado cada vez mayor relevancia. Ya a mediados de la primera década de este siglo, se constataba que “ni la tecnología ni el mercado ni el paradigma de la sociedad industrial [fueron] suficientes para alcanzar los Objetivos del Milenio” (Chaves *et al.*, 2013, p. 6). Aunque los estudios sobre Innovación Social pueden rastrearse mucho antes de este contexto (sin ser el propósito de este trabajo), puede afirmarse que se ha presentado con mayor protagonismo en las últimas dos décadas, a partir de las crisis sociales, económicas y ambientales que avivaron este debate.

En cuanto a su definición, es el adjetivo *social* el que genera mayor debate en torno al ejercicio de la innovación. Si, como dicen Belda Miquel y Pellicer Sifres (2019), la cooptación del término de innovación a través de discursos hegemónicos por parte de grandes corporaciones, estructuras de gobierno y centros tecnológicos, en torno a “innovar para tener procesos políticos más eficientes, para tener instituciones más transparentes o participativas, para responder mejor a las demandas del cliente/ciudadanía”, implica la despolitización del modelo de desarrollo que se persigue (p. 17), entonces la Innovación Social es la repolitización del clásico término de innovación. Para ello se cuestiona lo social en sus orígenes y destino (López Cerezo y González, 2013).



En cuanto a sus orígenes, el paradigma de la innovación social abre la posibilidad de que ésta emerja desde diferentes actores (carácter pluralista). No obstante, se destaca la condición necesaria del aspecto relacional (Angeloni et al., 2018), la cooperación y la organización como condición del progreso (Alvarado y Rodríguez y Alvarado, 2008, p. 29). Si bien estas características no están ausentes en un modelo de innovación de mercado, en la innovación del campo social, como la describe la CEPAL, la relación de poder que se establece entre los actores involucrados persigue un modelo horizontal y democrático (Montgomery, 2016). De esta manera, resulta de especial importancia el escenario de confianza que se genera y la búsqueda del consenso ciudadano en el diseño de medidas a adoptar (Ruiz, 2013; Gurrutxaga, 2017).

Desde esta perspectiva, sobre el origen o las fuentes de la innovación, cobran relevancia las iniciativas que se definen como de abajo hacia arriba, ascendentes, *bottom-up*, desde base o desde abajo, también conocidas como *grassroots innovation*. Estas iniciativas, en términos de innovación, suelen traducirse como innovación colectiva, innovación ciudadana o innovaciones en el ámbito social (Seyfang y Smith, 2007; Secretaría General Iberoamericana [SEGIB], 2016; Rodríguez y Alvarado, 2008; Boni et al., 2018; Echeverría, 2008). El punto de encuentro entre estas denominaciones es el rol de la ciudadanía organizada en la participación de esta gobernanza colaborativa con el propósito de crear nuevas prácticas que persigan transformaciones sociales. En este sentido, como señala la SEGIB (2016), las Organizaciones de la Sociedad Civil se convierten en dispositivos esenciales para conducir este modelo de innovación, dispositivo entendido como aquel que

tiene una función estratégica concreta y se inscribe en una relación de poder. (...) lo que hace determinante a un dispositivo es su praxis, su acción, su direccionalidad, que organiza y ordena a todos los componentes detrás de una práctica constitutiva, identitaria e intencional. (pp. 28-29)

Por otra parte, en cuanto a sus fines, la SEGIB (2016) considera que,

Desde la Sociedad Civil Iberoamericana, la Innovación Social es entendida como proceso de práctica política social colectiva y transformadora que busca reducir las desigualdades, promover la participación y la organización social, garantizar el ejercicio de derechos humanos y convertirse en políticas públicas en los niveles locales, nacionales o regionales. (p. 25)

Es aquí donde cobra relevancia el elemento transformador. Para cualquier proceso de innovación, incluso en las técnicas, la transformación es el factor suficiente, la capacidad de producir cambios en el “*way of doing things*” (Heiskala, 2007), mientras que desde el paradigma de la Innovación Social se discute el fin último de estas, y se amplía la consideración de ámbitos en el que pueden producirse. Al respecto, Echeverría (2008) señala la orientación hacia valores sociales, como son la cohesión social, el bienestar, la calidad de vida, la participación ciudadana, entre otros. Más allá de los valores o ámbitos en los que opera, Cajaiba-Santana (2014) señala la especificidad del proceso de creación de Innovación Social como nuevas ideas que se manifiestan en acciones sociales que conducen al cambio social y proponen nuevas alternativas y nuevas prácticas sociales para los grupos sociales. Entonces, la Innovación Social no se trata del problema inmediato que resuelve, sino del cambio social que trae consigo, la transformación sobre el contexto en el que estas acciones toman lugar, mediante la creación de nuevas instituciones y sistemas sociales (Cajaiba-Santana, 2014).



Entonces, en base a lo analizado hasta aquí, lo novedoso y transformador se mantienen como elementos característicos, como en cualquier proceso de innovación, sin embargo, desde este paradigma aparecen nuevas formas de concebir las relaciones sociales que pueden conducir a la innovación, así como el tipo de resultados buscados.

Innovación Social y participación ciudadana

En América Latina, se ha prestado especial atención a cómo estas ideas de Innovación Social se transforman en políticas públicas, en su logro y escalamiento a través de su institucionalización para mejorar la eficacia del gobierno (Morales Gutierrez, 2008). Debido a la pluralidad de experiencias, no toda IS acata estos fines o los persigue. Esto no implica que se presenten como acciones aisladas, o ajenas a lo público. De hecho, la CEPAL destaca la alianza con el Estado como factor necesario para el éxito de la IS, la capacidad de construir alianzas con el sector público. En esta interacción de la esfera estatal y la social (como ciudadanía organizada), mediante un proceso o acción que de forma deliberada persigue ciertos fines, específicamente en el ámbito público y social, es que pueden coincidir las prácticas de Innovación Social y de participación ciudadana.

De manera similar a cómo se apela a la IS,

la participación se vuelve un tema central toda vez que se reconoce que ni Estado ni mercado por sí solos puede ser los garantes de la vida pública y que la democracia reclama la reapropiación de las instituciones políticas por parte de aquellos que, al menos teóricamente, son sus soberanos: los ciudadanos. (Canto Chac, 2005, p. 1)

Esta reapropiación no implica situar a la sociedad en un polo opuesto y antagónico al del Estado, o que dispute su representatividad, sino de su complementariedad, para la consolidación y perfeccionamiento de la democracia participativa, como componente de “buen gobierno” (Espinosa, 2009; Canto Chac, 2005, p. 4; Moreno 2023).

La participación ciudadana no se agota en las acciones del Estado ni de la Sociedad, sino que, como lo define Espinosa (2009, p. 104), “es producto de su interacción y, por ende, constituye uno de los fenómenos en que se refleja y recrea constantemente una relación socio-estatal”. Esta relación se establece a través de dimensiones, objetivos y lógicas específicas, que son abordadas por el autor y se pueden ver definidas en la Tabla 1.

Tabla 1

Dimensiones, objetivos y lógica de la participación ciudadana

Dimensiones	1) las experiencias de intervención directa de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales (Cunill, 1997: 74, como se cita en Espinosa, 2009);
	2) procesos mediante los cuales los habitantes de las ciudades intervienen en las actividades públicas con el objetivo de representar sus intereses particulares (no individuales) (Ziccardi, 1998: 32, como se cita en Espinosa, 2009);
	3) conjunto de actividades e iniciativas que los civiles despliegan, afectando al espacio público desde dentro y por fuera de los partidos (Álvarez, 1998: 130, como se cita en Espinosa, 2009).
	4) despliegue de acciones mediante las cuales los ciudadanos intervienen y se involucran en los procesos de cuantificación, cualificación, evaluación y planificación de las políticas



	públicas (Baño, et al, 1998: 33, como se cita en Espinosa, 2009); 5) proceso dialógico/cooperacional relacionado con la gestión, elaboración y evaluación de programas de actuación pública, así como con la planeación y autogestión ciudadana de distintos servicios públicos (Borja, 2000, como se cita en Espinosa, 2009).
Objetivos	Macro: se resaltan las bondades de esta acción colectiva en la conformación del ideal democrático —apertura del Estado, despublificación del Estado, socialización de la política, etcétera—, en tanto medio institucionalizado y/o autónomo que da margen al progreso de la gobernabilidad democrática, o como una dinámica que —vía la participación activa y dinámica de los ciudadanos— permite la modernización de la gestión pública, la satisfacción de las necesidades colectivas, la inclusión de los sectores marginales, del pluralismo ideológico y el desplazamiento de la democracia representativa por la democracia sustantiva Micro: Desde la esfera social: 1) obtener información sobre un tema o una decisión específica; 2) emitir una opinión sobre una situación o problemática particular; 3) proponer una iniciativa o acción para la solución de un problema; 4) desarrollar procesos de concertación y negociación para la atención de conflictos; 5) fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y fallos previos, así como el desempeño de la autoridad política (Velásquez y González, 2003: 60, como se cita en Espinosa, 2009)
Lógica	Cuando apelamos al término de participación ciudadana, nos remitimos no sólo a una acción individual o colectiva deliberada y en busca de propósitos específicos, sino que la recuperamos como esa actividad y/o proceso mediante el cual los individuos se integran a una determinada comunidad política a través de su libre ejercicio de derechos y deberes. En este sentido, si la participación ciudadana nos remite a un espacio donde se expresan tanto el conjunto de normas establecidas (vgr. la libertad de asociación, igualdad ante la ley), como a los saberes o prácticas socialmente aprendidas para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas en una determinada comunidad política, podemos retomar claramente dichos fenómenos participativos con el objeto de subrayar las interacciones socio-estatales en las que se reproducen y por ende, desde los mismos, también dar cuenta de las transformaciones acontecidas en las esferas de la sociedad y el Estado.

Fuente: Elaboración propia (2024), en base a Espinosa (2002).

De este modo, a partir de una primera aproximación a las iniciativas de las OSC analizadas, que pueden ser consideradas potencialmente como innovaciones sociales, nos aproximamos también a identificar cómo estas actividades integran elementos de participación ciudadana, es decir, en qué medida estas adquieren un sentido cívico-político-social, a través de su relación con el Estado, en términos de Espinosa (2009).

Innovación Social a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la provincia de Córdoba

A través de la encuesta, obtuvimos un total de treinta y cinco (35) respuestas, sin embargo, a través de los siguientes criterios de exclusión, obtuvimos una muestra final de catorce (14) organizaciones.

Criterios de exclusión:

- Organizaciones fuera de la provincia de Córdoba: se excluyeron aquellas que no están radicadas en la provincia, ya que el estudio se centra exclusivamente en OSC de Córdoba
- Respuestas repetidas: se eliminaron las respuestas duplicadas que pertenecen a organizaciones que ya habían completado la encuesta.



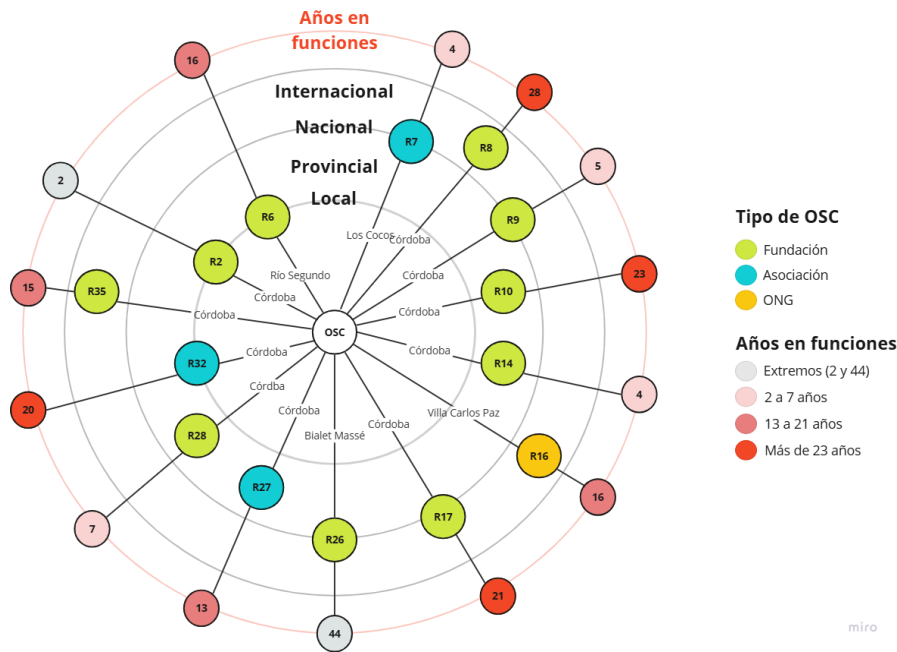
- Respuestas de colaboradores: las respuestas de colaboradores de OSC fueron excluidas, ya que, aunque ayudaron a identificar organizaciones relevantes, no proporcionaron información completa al no responder numerosos bloques de preguntas, lo que impide su inclusión en el análisis.
- Organizaciones con solo un año en funciones: se excluyeron las OSC con menos de un año de funcionamiento, priorizando aquellas que ya tienen proyectos en ejecución y más estabilidad.
- Respuestas "ninguno" en colaboración con otros agentes: se excluyeron las organizaciones que indicaron no colaborar con ningún otro agente, ya que esto se presenta como un factor clave para el análisis de innovación social.
- Respuestas "ninguno" sobre los espacios en los que participan: se excluyeron las organizaciones que no identificaron espacios de participación o de intercambio de experiencias con otras organizaciones e instituciones, ya que esto se presenta como un factor clave para el análisis de innovación social.
- Respuestas "ninguno" sobre los nombres de los espacios de participación: Se excluyeron aquellas que no proporcionaron los nombres de los espacios en los que participan, ya que no permite proporcionar evidencia sobre esta variable.
- Respuestas "False" a la pregunta sobre proyectos innovadores: Se eliminaron las organizaciones que respondieron negativamente a la pregunta "¿Puede afirmar que su organización desarrolla proyectos innovadores?".
- Falta de descripción de proyectos innovadores: Se excluyeron las organizaciones que, al ser solicitadas a describir sus proyectos innovadores, no proporcionaron ninguna descripción, ya que no permite proporcionar evidencia sobre esta variable.

En la Figura 1 se muestra un gráfico de radar, ubicando estas organizaciones caracterizadas en términos del tipo de OSC que conforman, la localidad en la que se encuentran radicadas, el alcance de las actividades que realizan, y los años que llevan en funciones. De esta manera, se observan organizaciones que se asemejan al estar ubicadas en grandes ciudades, especialmente en la ciudad de Córdoba, pero que presentan una considerable diversidad en torno al alcance de sus actividades, distribuyéndose casi equitativamente entre los niveles local, provincial, nacional e internacional. Asimismo, se evidencia una marcada variabilidad en la antigüedad de su conformación, con organizaciones que van desde la más joven, con 2 años en funciones, hasta la más consolidada, con 44 años de trayectoria.

Otro rasgo en común que se observó a través de la encuesta es el grado de formalidad que estas adquieren, ya que sólo la organización identificada como Organización No Gubernamental (ONG) (R16) no cuenta con personería jurídica, mientras que el resto de fundaciones y asociaciones analizadas si tienen. Esto representa el primer contacto que se analiza aquí entre las OSC y el Estado.

Figura 1

Las Organizaciones de la Sociedad Civil analizadas en la provincia de Córdoba en términos del tipo de organización que conforman, su ubicación geográfica, el alcance de sus actividades y sus años en funciones.



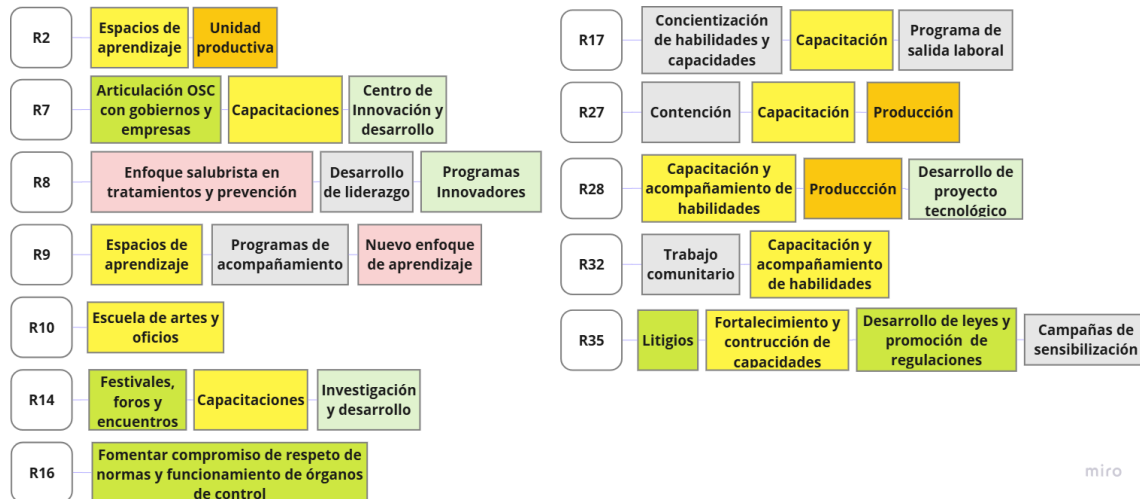
Fuente: Elaboración propia (2024).

Una vez identificamos y caracterizamos las OSC seleccionadas de la encuesta, avanzamos en el análisis de las actividades que estas realizan y las respuestas obtenidas en torno a las preguntas sobre cuáles eran los proyectos que llevan a cabo y por qué los consideran innovadores. A partir de esta información, elaboramos una tipificación, la cual puede observarse en la Figura 2, con el propósito de sintetizar y ofrecer una visión inicial que, aunque reducida, permite aproximarse a las principales acciones en las que se basan estos proyectos e iniciativas.

En base a la Figura 2, se destaca que las actividades realizadas por las organizaciones se relacionan principalmente con procesos orientados a la generación de aprendizajes, tales como capacitaciones, talleres, escuelas, acompañamiento y fortalecimiento de habilidades y capacidades. Otras acciones se distribuyen entre la conformación de unidades productivas, intervención en las comunidades, el desarrollo de proyectos específicamente destinados a la innovación (en términos más tecnológicos), la aplicación de nuevos enfoques y el desarrollo de actividades en las que se persigue la articulación con otros actores. Sobre esto último, se observa la segunda relación intencionada con lo público a través de litigios, el desarrollo y promoción de regulaciones, el fomento del respeto a las normas y funcionamiento de los órganos de control y la articulación con los gobiernos en general. Estas acciones, con más detalle, pueden observarse en la Tabla 2.

Figura 2

Actividades que realizan las Organizaciones de la Sociedad Civil analizadas en la provincia de Córdoba



Fuente: Elaboración propia (2024).

Al observar este tipo de actividades, surge la pregunta sobre de qué manera estas acciones, que se presentan en la cotidianeidad y no son nuevas, se convierten o pueden considerarse procesos de Innovación Social. Para ello analizamos las respuestas de texto abierto, con el objetivo de identificar la presencia de los siguientes criterios:

- Es una Acción original/novedosa en el territorio donde se aplica
- Logra cambiar prácticas sociales para mejorar la calidad y bienestar de la población
- La ciudadanía es protagonista de las acciones que producen cambios
- Los cambios y resultados se logran con la colaboración e interacción de una red de contactos
- Los resultados se difunden de forma abierta para lograr un mayor impacto social

A continuación, se presentan extractos de las respuestas de las OSC que se asociaron a cada criterio.

Acción original/novedosa en el territorio donde se aplica:

- (R2) “*existen pocos espacios dentro de la provincia de Córdoba, que sean realmente inclusivos*”,
- (R7) “*Hasta ahora solo las grandes empresas de indumentaria tenían acceso a este software. Generamos equidad*”,
- (R8) “*por el contraste con lo que observamos se está implementando*”,
- (R9) “*Porque partimos desde el desarrollo humano y las habilidades sociales para dar marco a cada proyecto (...) innovador como método*”,
- (R10) “*el solo hecho de no haber otra institución específica de artes y oficios para jóvenes con discapacidad*”,
- (R16) “*porque hasta el momento la sociedad y los gobiernos no se han concientizado que se puede mejorar la calidad de vida poniendo en práctica nuestras propuestas*”,
- (R28) “*Los proyectos promueven (...) a través de tecnología educativa innovadora*”.

Logra cambiar prácticas sociales para mejorar la calidad y bienestar de la población:

- (R2) “Nuestro espacio taller de oficios, genera oportunidades reales a personas en situación de vulnerabilidad, insertando a sus alumnos en un mundo distinto al que viven día a día”
- (R7) “La confluencia de: desarrollo de productos con descartes como materia prima, mujeres de sectores vul-



nerados capacitándose para desarrollar emprendimientos y habilidades textiles dentro de la economía circular y aliados estratégicos apalancando estos procesos, es innovadora”

- (R8) *“nuevas demandas que recibimos según las experiencias previas de los usuarios que identifican la diferencia con las soluciones intentadas previamente”, “por el interés de los jóvenes profesionales en capacitarse para implementar esta línea de trabajo”*
- (R17) *“Por los resultados tan positivos tanto en la población directa (personas con discapacidad intelectual) que cada día se siente más segura de su potencial y aceptada como indirecta, clubes que contratan a jóvenes con discapacidad intelectual y empresas que contratan nuestro programa (X) el cual genera una movilización interna de concientización sin precedentes”*
- (R27) *“El hecho de dejar la postura pasiva de un beneficiario para pasar a protagonizar el rol de proveedoras, activas y constructoras de parte del entramado productivo de nuestra comunidad, nos llevó a profesionalizar procesos para ser más competitivas y llegar a la sostenibilidad y la suficiencia. Es mucho más digno y nos ubica en la posición de sujetos de derecho, no se mendiga, no se espera, se sale a buscar, se busca y se encuentra la manera de solucionar y satisfacer las necesidades desde el protagonismo”*
- (R28) *“Al abordar el desarrollo local y la economía circular, los proyectos pueden contribuir a reducir la pobreza al generar oportunidades económicas sostenibles para las comunidades locales”, “garantizar la seguridad alimentaria y una nutrición adecuada”, “mejora de la calidad educativa”*
- (R32) *“Genera cambio en comunidades barriales”, “Por qué el hecho que los referentes y nuestros asistentes a nuestros programas aprender elementos de gestión y conocimientos mejoran sus vidas y la de sus entornos”*

La ciudadanía es protagonista de las acciones que producen cambios

- (R27) *“Porque dejamos de ser una asociación beneficiaria de uno o más benefactores para introducirnos en el entramado productivo como proveedoras de productos y servicios y como clientas y consumidoras de productos y servicios”*
- (R28) *“Porque escuchamos las necesidades de cada uno de los territorios. Diseñamos un plan de acción estratégico conjunto, intervenimos en los territorios en función de las necesidades ofreciendo herramientas de transformación social sostenible.”*

Los cambios y resultados se logran con la colaboración e interacción de una red de contactos

- (R7) *“Porque las ONGs no tenían la posibilidad de conversar de forma directa, iniciar alianzas y procesos colaborativos, en un mismo día con referentes de empresas, gobiernos locales y otras instituciones que pueden apoyarlas para alcanzar sus objetivos sociales”*
- (R28) *“Nuestras iniciativas innovadoras involucran colaboraciones entre diferentes actores, trabajadoras y trabajadores de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil, diferentes actores, empresas locales, organizaciones comunitarias y el sector público, para lograr un impacto más amplio y sostenible”*
- (R32) *“porque tiene adherencia de diferentes actores y una red territorial sostenida y avalada.”*
- (R35) *“Porque son soluciones construidas colectivamente, en alianza, en red.”*

Los resultados se difunden de forma abierta para lograr un mayor impacto social

- (R7) *“Las organizaciones sociales que emprenden en la industria textil sustentable necesitan capacitación en digitalización de molderías y tizadas con ayuda de un software especializado que es lo que aporta (X). Hasta ahora solo las grandes empresas de indumentaria tenían acceso a este software. Generamos equidad.”*

Al proponernos identificar estos criterios en sus respuestas, se observa que, en cuanto a la originalidad/novedad de sus prácticas, se hace referencia a la ausencia o deficiencia de otros espacios en la provincia que aborden la problemática o el enfoque/método propuesto. Mientras que, en cuanto al elemento transformador, estas prácticas se orientan hacia el bienestar, la inclusividad, la equidad, la concientización, la integración a la sociedad de personas en situación de vulnerabilidad, la transformación del rol que ocupan los usuarios como beneficiarios hacia el de protagonistas de su propio cambio, la articulación del desarrollo de capacidades y sistemas productivos con prácticas sostenibles, así como la evidencia de resultados efectivos. Estos fueron los dos criterios que pudieron



asociarse a una mayor cantidad de respuestas, lo que nos permitió observar, más que objetos innovadores, dinámicas sociales que articulan diferentes actividades que, a través de su continuidad, podrían generar movimientos de adaptación, aprendizaje y respuesta a necesidades que no están adecuadamente abordadas mediante los mecanismos tradicionales del Estado y el mercado, es decir, posibles innovaciones de tipo incremental, declarando explícitamente el objetivo de generar transformaciones en las prácticas sociales (Gurrutxaga, 2017; Menéndez Viso, 2017; Cardella *et al.*, 2021).

En tercer lugar, en cuanto a estas dinámicas sociales potencialmente innovadoras, se observa cómo las organizaciones promueven la conformación de redes y alianzas para respaldar sus iniciativas, y cómo ello es considerado en sí un elemento innovador por parte de las propias OSC. En cuarto lugar, aunque en menor medida, se identifica el rol que ocupa la ciudadanía en estas iniciativas. En estas, además de estar impulsadas por OSC, donde, nuevamente se cuestiona el rol del usuario como beneficiario, y se destaca el contacto y diálogo con los territorios donde se producen las intervenciones, sin embargo, no se evidencia que se involucre a la comunidad como colaboradora o co-creadora de estas iniciativas. Por último, el criterio menos presente en las respuestas obtenidas es el carácter abierto de la innovación, es decir, cómo las OSC comparten y facilitan el acceso a los resultados de sus iniciativas con el fin de maximizar sus beneficios. Se destaca el caso de una organización que brindó acceso a un software al que “hasta ahora solo las grandes empresas de indumentaria tenían acceso”, lo que implica un producto socializador en sí. Asimismo, otra OSC hizo referencia a la multiplicidad de actores con los que colabora como un factor que genera un “impacto más amplio y sostenible”, pero, ¿de qué manera esto efectivamente se difunde por fuera del marco de acción de la organización? ¿Cuáles son los límites de este impacto social y cómo podrían superarse? Para responder estas preguntas es necesario continuar indagando cómo a partir de las innovaciones potenciales emerge un proceso de apropiación social que las consolida como innovaciones efectivas, lo que a su vez permite y fomenta su difusión hacia nuevos espacios y públicos (Toboso Martín, 2013).

En cuanto a la identificación del ejercicio de participación ciudadana en las iniciativas de las OSC, si bien se observa una primera relación con el Estado a través de la personería jurídica, Espinosa (2009) distingue la participación ciudadana de otras formas de participación social, en cuanto la segunda, aunque se realice mediante interacción con el gobierno, sus fines se agotan en el plano social, sin implicar necesariamente la transformación en el plano público, sobre el orden social y político (Espinosa, 2009). Así es que, sobre el mismo análisis de las actividades que desarrollan las OSC analizadas, se buscó observar de qué manera estas OSC intervienen directamente en el espacio público, identificando siete organizaciones (el 50%) que, tanto desde los propios espacios que estas crean, cómo en los que se establecen desde las diferentes unidades de gobierno, general una relación que “se despliega y origina simultáneamente en el plano social y estatal” (Espinosa, 2009, p. 75). Estas actividades pueden observarse en la Tabla 2.

Tabla 2

Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil analizadas en la provincia de Córdoba con incidencia en el espacio público

OSC	Fragmento de respuesta
(R7)	“encuentro de vinculación y fortalecimiento para OSC con gobiernos y empresa”



(R8)	<i>“Incidencia en políticas públicas”</i>
(R14)	<i>“Software de gestión de cultura para gobiernos”</i>
(R16)	<i>a. “Presentaciones ante el Concejo de Representantes de Villa Carlos Paz” b. “El proyecto de la ONG persigue el objetivo nacional de disminuir los siniestros viales respetando y haciendo respetar las normas vigentes por la ciudadanía toda y por los órganos de control”</i>
(R27)	<i>a. “También articulamos con el parque educativo del este, y ahora en el espacio propio recientemente inaugurado, para brindar terminalidad educativa en nivel primario y secundario para jóvenes y adultos”, b. “(...) Estas unidades (productivas) se potencian con las capacitaciones y permiten entamar con otros actores de la comunidad como empresas, comercios, universidades, sindicatos, mutuales, otras organizaciones y el estado”.</i>
(R28)	<i>“Nuestras iniciativas innovadoras involucran colaboraciones entre diferentes actores, trabajadoras y trabajadores de la comunidad, organizaciones de la sociedad civil, diferentes actores, empresas locales, organizaciones comunitarias y el sector público, para lograr un impacto más amplio y sostenible”</i>
(R35)	<i>a. “Litigio estratégico para el acceso a derechos sexuales y reproductivos en Argentina, b. Fortalecimiento y construcción de capacidad de la Coalición para la prevención de la obesidad infanto-juvenil en Argentina, c. Ley de Promoción de Alimentación Saludable en Argentina, d. (...) talleres de acceso a la justicia ambiental, (...) fortalecimiento de capacidades y apoyo a trabajadores de salud, socorristas y miembros de la comunidad educativa, e. Promoviendo mejores regulaciones de marketing para contrarrestar las estrategias de la industria tabacalera.”</i>

A partir de las dimensiones que define Espinosa (2002) sobre las que opera la participación ciudadana como relación socio-estatal, se observan diferentes estrategias que varían entre la intervención de los habitantes en actividades públicas con el objetivo de representar sus intereses y particularidades (R16a, R35a); actividades civiles que se despliegan afectando al espacio público (R7, R14, R28, R35b, d), despliegue de acciones mediante la que los ciudadanos intervienen y se involucran en procesos de cuantificación, cualificación, evaluación y planificación de las políticas públicas (R8, R35c, e), y procesos de cooperación para la gestión, elaboración y evaluación de programas de actuación pública (R27a).

Si bien no se observó esta incidencia en el espacio público en la totalidad de las organizaciones, una pregunta que indagaba sobre el objetivo de influir en políticas públicas (ver Figura 3) reveló que nueve organizaciones indicaron explícitamente que sí buscan este impacto. Cuatro señalaron que no lo hacen de manera directa, pero consideran que tienen el potencial de influir en el diseño de la gestión, proyectos y actividades del gobierno y la administración pública, mientras que únicamente dos señalaron que no propone ni plantea esta posibilidad en los objetivos de su organización. Pese a esta información, al consultar sobre los proyectos específicos que hubiesen sido considerados como experiencia piloto para un programa del gobierno municipal / provincial / nacional o a escala internacional, no se obtuvo ninguna respuesta.

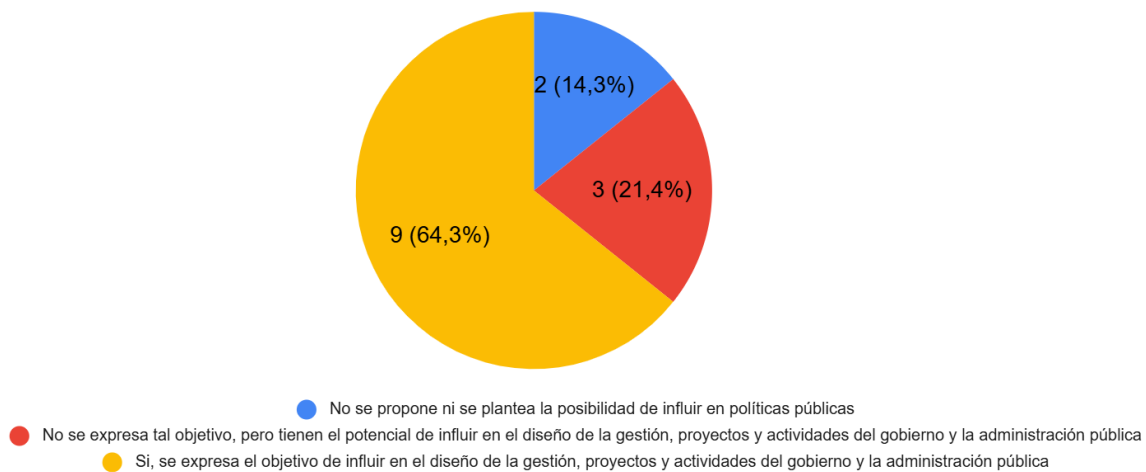
Complementando este análisis con los actores con los que colaboran estas organizaciones, en la Tabla 3 se destaca la transversalidad del sector público en cuanto al segundo tipo de colaborador con



el que las OSC indican interactuar. A su vez, lo observado en la Tabla 3 puede contrastarse a través del detalle sobre el nombre de espacios y actores con los que colaboran (Figura 4), donde se hace mención a al menos 18 espacios que articulan esta relación entre lo gubernamental y las organizaciones, desde el Gobierno de la Provincia de Córdoba, la Legislatura de Córdoba, municipios, ministerios, direcciones municipales, centros vecinales, encuentros co-organizados con el sector público, congresos, redes de asociación de ONG's con el gobierno, el Registro Único de ONG, iniciativas convertidas en políticas públicas y mesas de trabajo.

Figura 3

Respuesta de las Organizaciones de la Sociedad Civil analizadas en la provincia de Córdoba en torno a la pregunta: En los proyectos de la organización, ¿Existe el objetivo de influir en políticas públicas?



Fuente: Elaboración propia (2024).

Tabla 3

Tipo de colaboradores con los que interactúan las Organizaciones de la Sociedad Civil analizadas en la provincia de Córdoba.

Tipo de colaboradores	Frec.
Organizaciones de la sociedad civil	13
Instituciones gubernamentales / Sector público	12
Universidades	12
Empresas / Sector privado	9



Organizaciones internacionales	8
Medios de comunicación	6
Organizaciones religiosas	5

Fuente: Elaboración propia (2024).

Figura 4

Nubes de palabras sobre los espacios y colaboradores con los que interactúan las Organizaciones de la Sociedad Civil analizadas de la provincia de Córdoba





Fuente: Elaboración propia (2024).

Conclusiones

En este trabajo, aunque no se realiza un análisis exhaustivo que permita medir con precisión la efectividad de las actividades de las OSC en términos de Innovación Social, si muestra cómo se logró explorar la manera en la que se manifiesta este fenómeno en la provincia de Córdoba a través de las OSC que autoperciben sus iniciativas en estos términos. Este enfoque tiene como propósito ampliar el estudio en torno al ejercicio de la Innovación Social desde actores y acciones que no necesariamente se encuentren en los espacios de reconocimiento de innovación en la provincia.

A pesar del desafío pendiente de desarrollar metodologías más precisas para evaluar estas iniciativas, esta perspectiva ampliada pone de relieve la pluralidad de formas que puede asumir la innovación. Esto responde a uno de los principales retos teóricos del término, que implica “lograr que la idea de innovación sea permeable a novedosas definiciones y áreas de acción” (Ruiz, 2013, p. 21). En este sentido, resulta clave observar los procesos vinculados a buenas o mejores prácticas, entendiendo que “la virtud innovadora no se plasma hasta que se obtiene el efecto innovador, pero no está necesariamente ausente cuando este no se produce” (Menéndez Viso, 2013, p. 193).

Sobre la manera en la que estas iniciativas se insertan en procesos de democracia participativa, no todas las organizaciones comparten la misma visión del Estado para apoyar y conducir sus proyectos y las relaciones que se persigue con la administración pública (Belda y Miquel, 2019), sin embargo, se observa, no sólo una considerable transversalidad en la interacción con el sector público, sino también la búsqueda de generar transformaciones sociales en el ámbito público. De esta manera se destaca como característico el rol que adquiere el Estado en sus diferentes niveles de gobierno en el acompañamiento de estas iniciativas, y como escenario en el que las mismas se despliegan.

Desde la CEPAL se destaca que “las IS surgen en contextos con condiciones adversas, donde el mercado y el estado no han logrado responder a los requerimientos de la población” (Rodríguez-Herrera y Alvarado Ugarte, p. 13), sin embargo, esto presenta una contradicción en cuanto a los recursos disponibles en estos escenarios para lograr desarrollar procesos tan complejos como son los de innovación. Es por ello que el proceso social y colectivo emerge como una condición necesaria para que se produzca la Innovación Social, favoreciendo el flujo de recursos, y la alianza con el Estado emerge como indispensable para impulsar e implementar iniciativas de este tipo.

Por ello, resulta fundamental profundizar en el estudio de la relación entre las Organizaciones de la Sociedad Civil y el Estado, con el objetivo de analizar en qué medida esta interacción genera incentivos o impone limitaciones que puedan influir en las capacidades de las organizaciones para desarrollar innovaciones sociales.

Referencias bibliográficas

- Angeloni, M., E., Lozeco, J., C., Marzioni, S., C. y Kessler, M., E. (2018). La intervención social en clave de innovación social. Un análisis desde dos proyectos de extensión universitaria. *+E: Revista de Extensión Universitaria*. 8(8), pp. 126-141. doi: 10.14409/extensión.v8i8.Ene-Jun.7723
- Chaves, R., A., Fernández, M., T. y Montes, O. (2013). Más allá de la RSC. Hacia un nuevo



paradigma de desarrollo a través de la innovación social. *Prisma social. Revista de Ciencias Sociales*, (10), pp 0-30.

Belda Miquel, S. y Pellicer Sifres, V. (2019). *Innovación social colectiva. Experiencias para la transición a la sostenibilidad desde la ciudadanía organizada*. Icaria.

Boni Aristizábal, A., Belda Miquel, S. y Pellicer Sifres, V. (2018). Innovación transformadora. Propuestas desde la innovación social colectiva para el desarrollo humano. *Recerca*, 23, pp. 67-94.

Cajaiba-Santana, G. (2014). Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 42–51.
<https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.05.008>

Canto Chac, M. (2002). Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local.

Cardella, G. M., Hernández-Sánchez, B. R., Monteiro, A. A. y Sánchez-García, J. C. (2021). Social entrepreneurship research: Intellectual structures and future perspectives. *Sustainability (Switzerland)*, 13(14). <https://doi.org/10.3390/su13147532>

Echeverría, J. (2008). The Oslo Manual and the Social Innovation. *Arbor*, 184(732), 609–618.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2008.i732.210>

Ruiz, J. E. (2013). Innovación, políticas públicas locales y cohesión social en América Latina. Programa URB-AL III.

Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 5(10), pp. 71-109

Gurrutxaga Abad, A. (2017). No todo es innovación social. *Revista Iberoamericana De Argumentación*, (7). <https://doi.org/10.15366/ria2013.7.007>

Heiskala, R. (2007). Social Innovations: Structural and Power Perspectives. En T. J. Hämmäläinen y R. Heiskala (Eds.), *Social Innovations, Institutional Change and Economic Performance*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781847206992.00009>

López Cerezo, J. A., y González, M. I. (2013). Encrucijadas sociales de la innovación. *Isegoría*, 0(48), 11-24. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2013.048.01>

Menéndez Viso, A. (2013). Innovación y cultura: la medida social de la innovación. *Isegoría*, (48), 185–196. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2013.048.10>

Menéndez Viso, A. (2017). Innovación y dinámica social. *Revista Iberoamericana De Argumentación*, (7). 1-11. <https://doi.org/10.15366/ria2013.7.009>

Montgomery, T. (2016). Are social innovation paradigms incommensurable? *Voluntas*, 27, 1979-2000. <https://doi.org/10.1007/s11266-016-9688-1>

Morales Gutiérrez, A. C. (2008). Innovación social: una realidad emergente en los procesos de



desarrollo. *Revista de Fomento Social*, 411–444. <https://doi.org/10.32418/rfs.2008.251.2041>

Moreno, M., L. (02-03 de noviembre de 2023). Democracia y desarrollo: el rol de las organizaciones de la sociedad civil. XVII° Congreso Nacional de Derecho Político. Universidad Nacional de La Rioja, La Rioja, Argentina.

Rodríguez-Herrera, A. y Alvarado Ugarte, H. (2008). Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe (1. ed). Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/2536>

Secretaría General Iberoamericana. (2017). Las organizaciones de la sociedad civil iberoamericanas como dispositivos de innovación social. Infinito Estudio, S.L.

Seyfang, G. y Smith, A. (2007). Grassroots innovations for sustainable development: Towards a new research and policy agenda. *Environmental Politics*. 16-4, pp. 584-603. <https://doi.org/10.1080/09644010701419121>

Toboso Martín, M. (2017). Dimensiones discursivas en la apropiación social de innovaciones. *Revista Iberoamericana de Argumentación*, 7. <https://doi.org/10.15366/ria2013.7.010>



Intervención a Vicentin S.A.I.C: polarización social y oportunidad política.

Buyatti Prieto, Tomás Emmanuel.

[Tomás buyatti@hotmail.com](mailto:Tomás_buyatti@hotmail.com)

Universidad Nacional del Litoral- Facultad de Humanidades y Ciencias.

Resumen:

El presente trabajo propone un análisis sobre la polarización social surgida en las localidades santafesinas de Avellaneda y Reconquista tras la intervención y el intento de expropiación del Gobierno nacional a la empresa Vicentin S.A.I.C, el 8 de junio del año 2020. De esta forma, la problemática analizada comienza con la vigencia del DNU N°522/20 llevado adelante por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) que, dentro de sus facultades, intentó llevar adelante una agenda política que implicó una medida radical (Perez-Liñan, 2016). Además, se buscó comprender el rol de los actores políticos locales y los réditos que obtuvieron (Waisbord, 2020) en la escalada de la polarización social (Obradovic, 2021): por un lado, el intendente de Avellaneda, quien en aquel momento era Dionisio Fernando Scarpin y, por otro lado, el entonces (y actual) intendente de Reconquista —Enrique Amadeo Vallejos—.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX internacional sobre Democracia, organizado por la facultad de Ciencia Política y Relaciones internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre del 2024.

Introducción:

El lunes 8 de junio del año 2020, el entonces presidente de la República Argentina, Alberto Ángel Fernández, anunció a través del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N°522/20 la intervención de la cerealera Vicentin SAIC y, a su vez, envió un proyecto de ley al Congreso nacional para que se proceda a expropiar dicha empresa por razones de utilidad pública.

El motivo por el cual el Gobierno nacional tomó la medida interventora se basó en la deuda contraída por la empresa Vicentin SAIC con sus acreedores, llegando a un monto de 1.419 millones de USD al día del anuncio de dicha intervención, siendo el Banco Nación de la República Argentina el principal acreedor perjudicado.

Sin embargo, la medida anunciada por el gobierno no contó con el respaldo que el presidente esperaba “Pensé que iban a salir todos a festejar” (Página 12, 13/07/20). De esta manera, la expresión mencionada por parte de Alberto Fernández nos allana el camino para pensar esta situación vivida y, con ello, intentar comprender el escenario de polarización social que se produjo luego del anuncio del Gobierno nacional que tenía como fin la expropiación de la cerealera Vicentin S.A.I.C.

Diseño de investigación y metodología

El presente trabajo se trata de un estudio de caso de una problemática en particular que carece de antecedentes analíticos, es por ello que se buscó analizar particularmente la situación de la intervención e intento de expropiación de la empresa Vicentin S.A.I.C. Por lo tanto, este artículo se rige principalmente bajo una lupa sociopolítica de la problemática que busca hacer énfasis en los diversos actores políticos más relevantes que participaron en la polarización social que se desencadenó tras la medida radical del gobierno de intervenir para luego expropiar.



Por otro lado, esta investigación me atraviesa personalmente, es decir, me posiciona como un investigador en primera persona frente a los hechos, en donde, al ser oriundo de la ciudad de Reconquista y al encontrarme allí en el momento espaciotemporal dentro del cual se desarrollaron los sucesos a investigar me permitió visualizar los distintos acontecimientos que se buscan desarrollar en este escrito. Sin embargo, frente a los beneficios que puede aportar dicha situación también puede dar lugar a posibles sesgos en el análisis, es por ello que, también, se buscó incorporar como base de datos a distintos medios masivos de comunicación locales, provinciales y nacionales para respaldar los acontecimientos que se buscaron dar a conocer en el presente trabajo.

La investigación realizada se encuadra bajo el diseño metodológico de un estudio de caso. Esto se debe al considerar esta investigación como un fenómeno de gran impacto local en el cual se buscó analizar la relación de distintas variables que permiten explicar el proceso de polarización social observado en torno a la intervención e intento de expropiación de Vicentin SAIC. Por lo tanto, asumimos la responsabilidad de pensar esta investigación como un sistema con límites (Merlinsky, 2008), por lo que al construir nuestro caso de estudio lo diagramaremos de tal manera que el fenómeno de polarización social —en el plano local— sea el eje principal de la investigación, entendiendo que las ciudades de Avellaneda y Reconquista nos proporcionan una matriz territorial interesante para delimitar el alcance del estudio y su resolución.

Al momento de realizar la investigación y respaldar los acontecimientos observados, se buscó incorporar como base de datos a distintos medios masivos de comunicaciones locales, provinciales y nacionales. Por lo que, el uso del material periodístico nos proporcionó una herramienta de gran valor para organizar cronológicamente el estudio del caso. A partir de ello, el presente trabajo se estructurará bajo el diseño narrativo.

¿Qué es Vicentin S.A.I.C?

Vicentin es una de las empresas más importantes de la provincia de Santa Fe y de Argentina, fundada en 1929, tiene sus oficinas radicadas en Avellaneda. El principal negocio de la empresa se basa en el procesamiento y exportación de granos y subproductos. A su vez, la empresa cuenta con otras plantas de cereales y oleaginosas en las localidades de San Lorenzo y Ricardone, una división de producción de Biodiesel (Renova), otra textil que incluye desmotadora, hilandería y tejeduría, una planta de jugo concentrado de uva en San Juan, Vicentin Family Wines en Mendoza, además de acopio y exportación de Miel (Promiel), producción ganadera y sedes en Montevideo, San Pablo y Asunción. Sumado a esto, la gran familia de los Vicentin y allegados, poseen grandes capitales e inmuebles de suma importancia en la región.

De esta manera, su poderío económico, la gran participación en el mercado de capitales, su importante historia y el gran número de puestos de trabajo que genera permite evidenciar el porqué de su intervención y la búsqueda de su expropiación provocó una gran reacción social que, liderada por ciertos sectores, dio lugar al escenario de polarización social que se buscó analizar en este trabajo.

La expropiación como potestad estatal:

Artículo 17.- La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. (CN; 1994)

La medida interventora y el proyecto expropiatorio anunciado por el mandatario encuentra su base legal en la Constitución nacional a través del Artículo 17, el cual posibilita a la administración



gubernamental a expropiar bienes privados de los administrados bajo el argumento de que dicho accionar corresponde a razones de utilidad pública. Por ende, en el caso en cuestión, la razón que movilizó al gobierno a expropiar bajo el argumento de utilidad pública sería la búsqueda de preservar los puestos de trabajo directos de la empresa; los puestos de trabajo indirectos —a través de la defensa de los acreedores que podrían verse afectados por el default de la empresa—; y, a su vez, la búsqueda de la soberanía alimentaria.

De esta manera, el derecho constitucional faculta al poder ejecutivo a enviar un proyecto de ley al Congreso de la nación para que el poder legislativo lo apruebe y lo sancione con fuerza de ley. Por lo tanto, con este procedimiento formal se busca preservar el equilibrio de los poderes y, con ello, su freno y contrapeso. A su vez, en el ámbito más específico del derecho administrativo, el cual se caracteriza por su exorbitancia frente al derecho privado, plantea la necesidad de un equilibrio entre las prerrogativas del Estado, como una de las partes intervinientes, y las garantías de los particulares, como la otra parte de la ecuación. Por lo tanto, al plantear la necesidad de este equilibrio entre las partes intervinientes en el proyecto de expropiación correspondería, como lo plantea el citado ART 17 de la CN, una indemnización por el bien expropiado bajo razón de utilidad pública.

Sin embargo, la problemática referente a la expropiación de Vicentin posee un agravante, es decir, la deuda contraída por la empresa. De esta manera, la administración nacional, bajo la autoridad máxima del Presidente de la nación, buscó solventar la deuda de la empresa a través de la expropiación de la misma. Para ello, el Gobierno argumentó que su decisión permitiría lograr la participación estratégica del Estado en el importante mercado de cereales y, a su vez, garantizaría los aproximados 2.200 puestos de trabajo directos y un número mayor de puestos de trabajos indirectos provenientes de otras empresas acreedoras de Vicentin que podrían verse perjudicadas por el cese de pagos de la empresa.

Estas primeras líneas de análisis enfocadas en el derecho nos permite dar inicio a pensar en la idea de la polarización, en donde, en el ámbito legal se presentan dos actores como partes intervinientes, por un lado, el Estado nacional y, por otro lado, la empresa Vicentin.

Siguiendo este orden de ideas, lo que interesa a este trabajo resaltar no refiere a argumentar en favor o en contra de las partes intervinientes, sino que, el enfoque a través del derecho administrativo y constitucional nos permite dar un puntapié inicial para entender como la polarización social, a la que se buscará dar cuenta, tiene sus orígenes en la discrecionalidad del gobierno para tomar dicha decisión. Es importante recordar que discrecionalidad en el derecho difiere de arbitrariedad, es decir, mientras la primera permite a la administración central optar por una decisión entre dos o más opciones legales, la segunda se basa en optar por una medida no contemplada por la ley y de carácter autoritario.

De este modo, el gobierno optó discrecionalmente por el accionar expropiatorio de la empresa entendiendo que había razones de utilidad pública como la de la soberanía alimentaria y la de preservar los puestos de trabajo, en lugar de una posible solución privada a través del concurso de acreedores y/o el normal funcionamiento del poder judicial actuando de oficio sobre la cesación de pagos de la empresa, las cuales, según el análisis del gobierno, no garantizaba que se conserven los puestos de trabajos que dependían del normal funcionamiento de la empresa Vicentin.

Dos ciudades: Avellaneda o Reconquista, movilización y oposición política.

Como vimos, la empresa posee capital productivo en gran parte de la provincia de Santa Fe, pero es en la ciudad de Avellaneda en donde posee su sede central. En relación a ello es que cobra



importancia la ciudad vecina de Reconquista, vecindad que se intensifica con la breve distancia que existe entre ambas. Estas ciudades se encuentran separadas solo por el arroyo el rey y unidas por el puente de la ruta nacional N°11.

Debido a esto, el gran revuelo político y social que generó el Poder Ejecutivo nacional al anunciar la intervención de la empresa a través del DNU 522/2020 fue de gran importancia en la región. Es por ello que, en vistas a explicar nuestro eje de análisis principal, esto es la polarización social surgida por la medida radical del gobierno (Perez-liñan, 2016), podemos focalizarnos en estas dos ciudades vecinas, las cuales nos brindaron el escenario territorial dentro del cual los distintos actores se expresaron y buscaron influenciar en la opinión pública.

En primer lugar, para entender como la polarización comienza a tomar fuerza y se expresa en un escenario de movilización social y de importancia en la opinión pública es necesario resaltar el rol político emergente de los intendentes de las ciudades mencionadas. De esta manera, en aquel momento en la ciudad de Avellaneda se erigía como el exponente político principal, referente a la oposición política, el intendente —Dionisio Fernando Scarpin—, perteneciente a la Unión Cívica Radical. Por el otro lado, en la ciudad de Reconquista, se proyectaba en la esfera pública a favor de la intervención, el intendente de la ciudad —Amadeo Enrique Vallejos— de afinidad política con el gobernador de Santa Fe —Omar Ángel Perotti— y el Presidente de la nación —Alberto Ángel Fernández—, ambos pertenecientes al Partido Justicialista.

De esta manera, lo que nos interesa es tener en cuenta como estos actores influyeron política y socialmente al momento de anunciada la intervención, abonando así el escenario de polarización social. Por un lado, observamos la clara postura de confrontación a la medida por parte del intendente de Avellaneda y, por el lado opuesto, encontramos el accionar del intendente de Reconquista, con una clara postura de acompañamiento y consenso político hacia la medida celebrada por el Poder Ejecutivo nacional.

Por lo tanto, en Avellaneda se vivía un clima de intenso rechazo y de radical movilización social convocada por el propio intendente de dicha ciudad. Esto llevó a que, en respuesta a la medida radical del gobierno nacional, el grupo interventor proveniente desde Buenos Aires sea recibido en la zona con banderazos, abucheos y bocinazos multitudinarios en contra de su presencia. A su vez, los funcionarios estatales, encabezados por el subinterventor Luciano Zarich y un equipo conformado por abogados y contadores, al momento de intentar tomar posesión de la empresa se encontraron con que estaba cerrada y que nadie les posibilitó el ingreso.

De esta manera, la comisión interventora se vio en la necesidad de alojarse en el Gran Hotel de Reconquista, sin embargo, las movilizaciones originadas en la ciudad de Avellaneda siguieron camino hacia el hotel en Reconquista y, bajo amenazas en un clima de intensa hostilidad que implicó la protección policial de la comisión, esta se vio obligada a abandonar su tarea y retornar a Buenos Aires.

Los interventores tenían planeado visitar la empresa este miércoles pero, ante los inconvenientes, decidieron retirarse de la ciudad. Después de las 22 se tomaron el vuelo de regreso a la ciudad de Buenos Aires. (Novedades del sur; 10/06/2022)

En cambio, en la ciudad de Reconquista, la situación política era diferente, mientras en Avellaneda se buscaba confrontar con la medida y demostrar al gobierno la disconformidad social frente a su accionar, al otro lado del arroyo del Rey, es decir, en la ciudad vecina, el intendente intentaría y



lograría llevar a cabo reuniones privadas entre los dueños de la empresa, los interventores y ejecutivos provinciales y nacionales.

Vallejos contó que finalmente logró el diálogo de las partes (...). En tal sentido el Intendente contó que también propuso un acercamiento entre el Presidente de la nación y los directores de la empresa. (...) subrayó que es importante trabajar en el diálogo y el consenso, (...) indicó que él quiere que la empresa siga funcionando y que no se pierda ningún puesto de trabajo. (Reconquista hoy; 10/06/2020)

De esta manera, esta situación nos permite comprender el vínculo que luego se verá reflejado en las futuras movilizaciones sociales, en donde, los líderes políticos de la zona jugaron un papel importante en la polarización social frente a la medida radical del Gobierno nacional de intervenir Vicentin para luego intentar expropiarla bajo argumentos que demuestren razones de utilidad pública.

Siguiendo este orden de ideas, el accionar distintivo de ambos intendentes nos permite comprender aún más este fenómeno de la polarización social, es decir, tras los sucesos mencionados, en donde, a una radical acción del gobierno nacional se le opondría una radical oposición política por parte del intendente de Avellaneda, quien lograría movilizar a la ciudadanía en apoyo a la empresa, luego sería el turno del intendente de Reconquista de incentivar la movilización social en apoyo al proyecto.

Por lo tanto, este accionar político por parte de los intendentes actuando de manera antagónica se reconoce bajo el concepto de polarización desde arriba (Waisbord; 2020). Es por ello que, a su vez, podemos reconocer lo que se denomina como un “círculo vicioso” reaccionario frente al otro distinto (Levendusy; 2019).

Por ende, y en segundo lugar, cabe ahora reconocer las movilizaciones sociales producidas en ambas ciudades como fenómeno clave para comprender como la polarización social a la que buscamos dar cuenta, no solo se expresó en un plano ideológico antagónico de amigo/enemigo al proyecto de expropiación, sino que, esta polarización social también se consolidó geográficamente. Por lo tanto, el rol de las ciudades mencionadas es clave.

Mientras que en Avellaneda, en donde vimos radica la empresa, el clima de movilización social fue de gran convocatoria ciudadana movilizándolo a personas de todos los pueblos alrededores, a trabajadores, a periodistas de todo el país, etc. En Reconquista, la movilización en apoyo al proyecto expropiatorio también fue numerosa pero, sin embargo, no logró hacerse con los puntos estratégicos de mayor repercusión.

Después de la movilización en Rosario por la mañana, en Reconquista, casi sin cobertura mediática, se produjo por la tarde una caravana de cuarenta cuerdas de motos, autos, bicicletas en defensa de los puestos de trabajo, de la intervención estatal y la expropiación de Vicentin. (Página 12; 10/06/2020)

En consideración con lo establecido hasta el momento, es clave comprender como la polarización social excede a los límites mentales de la ideología o de la vida contemplativa para expresarse en la vida activa de la política, para expresar su acción como ciudadanos que toman posesión de las ideas y buscan lograr cambios prácticos consolidándose, en este caso, en un antagonismo hasta incluso territorial entre dos ciudades vecinas divididas por el lecho de un arroyo.

En relación a lo mencionado, Gabriel Vommaro e Ivan Schuliaquer (2020) entienden que estos efectos polarizantes promueven una mayor participación y movilización social como la que hemos



intentado dar cuenta en las ciudades vecinas de Avellaneda y Reconquista. A su vez, ellos reconocen que la polarización y su respectiva movilización social permiten generar un tipo de diferenciación del electorado, en donde, podemos ver aquellos que están a favor de la intervención del Estado en el mercado, esto es, a favor de la expropiación de Vicentin, se vieron concentrados en la ciudad de Reconquista, mientras que quienes se diferencian de esta ideología estatista y velan por la resolución privada de los problemas económicos se concentraron en la ciudad de Avellaneda.⁸⁹⁷

Siguiendo este lineamiento, los autores también entienden que este tipo de polarización que promueve la diferenciación del electorado a su vez conlleva a concentrar posiciones ideológicas, y es ahí donde se profundiza el rol de las elites tanto políticas como empresarias, en el proceso de la conformación de una opinión pública mayormente polarizada, como es el caso de la polarización social existente en estas ciudades luego del anuncio radical del Poder Ejecutivo Nacional de intervención a la empresa Vicentin S.A.I.C.

Es por ello que, en concordancia con lo establecido, Silvio Waisbord (2020) entiende que la medida radical del gobierno produce fenómenos sociales polarizantes que pueden servir a las elites políticas para la conformación de un movimiento contrahegemónico. De esta manera, observamos en la situación analizada como diferentes sectores sociales como el empresariado, los trabajadores, el sindicato de aceiteros, la sociedad rural de Reconquista, los intendentes de ambas localidades, el gobernador, entre otros, juegan un papel influyente en la consolidación de la polarización a través de la lucha en el espacio público en forma de marchas y contramarchas, o en la participación mediática para influenciar en la agenda pública.

Por su parte, los integrantes de la Sociedad Rural de Reconquista expresarían: “No vinieron por Vicentin, no vinieron para proteger la producción. Vinieron por nosotros, vinieron por la democracia”. (Infobae 16/06/2020)

La polarización social como oportunidad política.

Anteriormente hemos intentado demostrar como por una medida radical del gobierno una sociedad puede verse dividida en sectores antagónicos diferenciados entre sí, diferenciados entre los unos y los otros; entre los Estatistas y los defensores de la propiedad privada. Para ello introducimos de forma inicial como el derecho constitucional y el derecho administrativo posibilitan la expropiación siempre que sea en razón de utilidad pública pero, al mismo tiempo, vela por las garantías de los particulares, es decir, la búsqueda de un punto medio justo entre las prerrogativas Estatales y las garantías de los particulares, estableciendo una especie de polarización inicial legal entre los unos y los otros, los particulares y el Estado y, a su vez, siguiendo al derecho constitucional, entre los distintos poderes del Estado, actuando de freno y contrapeso.

De esta manera, al proseguir con el desarrollo intentamos demostrar como esa polarización social era acrecentada, ya sea por los medios, por las elites empresarias y/o políticas, llegando al punto de conformación de una polarización de tal carácter que permitió llegar al punto de una vida activa movilizadora en el espacio público como respuesta contrahegemónica a la decisión del Estado. A su vez, también se demostró la presencia de marchas a favor de la intervención y, se intentó hacer

⁸⁹⁷ Es de importancia resaltar que las movilizaciones sociales a favor de Vicentin no fueron a favor del empresariado en particular, es decir, el clima de oposición radical estaba en contra del avance del Estado en la economía, pero reconocían necesario que los dueños de la empresa celebren sus acuerdos con sus acreedores o que den cuenta a la justicia por la irregularidades en sus libros contables.

-Scarpin: “Yo lo aclaré desde un principio, pero hay gente que no quiere escuchar. Nunca defendí a los directivos sino la historia de esta compañía en el norte de Santa Fe, que quería ser expropiada” (La Nación, 24/10/21)



énfasis en el fenómeno de polarización de esta situación en especial que separó a dos ciudades de forma territorial, en donde, en Avellaneda se concentrarían las marchas en defensa de la propiedad privada y en contra de la medida radical del gobierno de avanzar sobre la misma; mientras que en Reconquista se concentrarían las marchas a favor de la intervención del Estado en la economía a través de la expropiación de la empresa Vicentin S.A.I.C para garantizar, en materia de utilidad pública, los numerosos puestos de trabajo que dependen del normal funcionamiento de la empresa y para proyectar la búsqueda de la soberanía alimentaria, teniendo en cuenta el importante nivel de participación en el mercado de la empresa.

Por otro lado, otro punto de vital importancia para reconocer en este análisis político de la situación refiere al uso político de la polarización, es decir, este tipo de acontecimientos como fue la medida radical del gobierno de intervenir Vicentin para luego expropiarla, generó una polarización social de tal magnitud que sirvió a ciertos sectores políticos para proyectar y consolidar sus intereses beneficiando así, en primer lugar, a un actor fundamental en la problemática. De esta forma, el actor en cuestión refiere a la figura del aquel entonces intendente de la ciudad de Avellaneda —Dionisio Fernando Scarpin— perteneciente políticamente al radicalismo como partido político.

Siguiendo este eje temático y, en concordancia con lo que venimos desarrollando, cabe resaltar como las élites políticas utilizaron la polarización social generada en el espacio público para proyectar sus intereses de clase política, es decir, para proyectar sus candidaturas políticas o fortalecer sus vínculos políticos.

De esta manera, dentro de la polarización previamente desarrollada entre los intendentes de ambas ciudades podemos visualizar ganancias por ambas partes pero, en principio, habría un claro ganador en materia de imagen política a nivel personal.

Por lo tanto, quien supo catapultar su imagen como referente político de la zona, gracias a la polarización social emergente allí por el 8 de junio del 2020, fue el intendente de Avellaneda Dionisio Fernando Scarpin quien, al plantearse firmemente opositor a la medida radical del PEN (Poder Ejecutivo Nacional), lograría movilizar y convocar gran parte de la masa ciudadana de la zona en su ciudad para dominar el espacio público y la agenda mediática en una clara muestra de disconformidad frente al proyecto de expropiación.

Sumando a esto, “el Dioni”, como es conocido en la zona, ya contaba con una imagen local fuerte de gran preponderancia en la zona por su exitosa gestión de gobierno bajo la intendencia de Avellaneda y por su gran recorrido previo en la política local y provincial. Además, sus méritos propios se ven acompañados por la herencia política positiva que supo dejarle su padre como gran líder radical de la zona, quien también fue intendente de Avellaneda desde la vuelta de la democracia en el año 1983 hasta el año 1991.

Cuando en Avellaneda se habla de Scarpin, primero se recuerda a Delki, el primer intendente que tuvo la ciudad en la vuelta a la democracia, asumió por primera vez al frente del municipio el 11 de diciembre de 1983 y fue reelecto, por voluntad popular, hasta el 8 de diciembre de 1991. Un dirigente radical que generó respeto por su impronta y el legado de una ciudad ordenada y conocida en todos los rincones santafesinos. Su herencia para un pueblo de trabajo y producción, fue la cantidad de dirigentes que luego siguieron sus pasos, entre ellos su hijo. (Política de Santa Fe; 21/09/2021)

Es por ello que Dionisio Fernando Scarpin no era una figura desconocida en el ámbito local, es más, contaba ya con un enorme respaldo político y social. Tal apoyo era de tal magnitud que se reflejó en



sus exitosos resultados electorales, siendo electo primera vez intendente en el año 2011, reelecto en el año 2015 y nuevamente triunfante en las urnas en el año 2019 lo que sería su tercer mandato como intendente de la ciudad de Avellaneda.

Sin embargo, en el ámbito político nacional su figura pasaba desapercibida, sin labores políticas que excedan el ámbito provincial, Dionisio Scarpin no contaba con experiencias políticas nacionales que le permitan catapultar su imagen política a otro nivel de mayor jerarquía en su carrera política personal.

Es aquí la cuestión de relevancia, en donde, retomando nuestro foco inicial, esto es la polarización social emergente debido a la medida radical del gobierno, podemos comprender como dicho fenómeno de polarización social se logra consolidar aún más debido a los intereses personales de las elites políticas locales en esta situación.

Es por ello que, la medida radical del gobierno que ocasiono la polarización social emergente en las localidades de Avellaneda y Reconquista sirvieron para catapultar la carrera política de Dionisio Fernando Scarpin. De esta manera, a modo de Virtu maquiavélica, el “Dioni” supo hacer frente a los cambios de la fortuna en el tiempo, es decir, supo aprovechar la oportunidad política que le dio la suerte al encontrarse al mando de la intendencia de Avellaneda, en donde reside la empresa Vicentin S.A.I.C, para convertirse en actor fundamental en la protección de la propiedad privada, liderando a las masas sociales de la zona hacia la conquista del espacio público y la agenda mediática en oposición radical y contrahegemónica frente a la medida expropiatoria del Poder Ejecutivo Nacional.

De esta manera, el líder por la oposición política frente a la medida expropiatoria vio la oportunidad de hacer eco de esa polarización emergente, profundizarla y encaminarla en carácter de líder guiando a las masas sociales para acrecentar su figura pública hacia un ámbito nacional que le estaría reservando un espacio en el honorable Congreso de la nación Argentina bajo el cargo de Senador por la provincia de Santa Fe.

Es por ello que, al tratarse la expropiación de la empresa Vicentin un hecho de índole nacional, es decir, que beneficia o perjudica (según la posición que tenga el lector dentro del espectro polarizado sobre la problemática) a la totalidad del pueblo argentino y por la preponderancia en las agendas mediáticas que logro dicha problemática, se originó la oportunidad al intendente de Avellaneda de posicionar su imagen política en el ámbito nacional y terminar de consolidarla en el plano provincial.

Se trata de Dionisio Scarpín, intendente de Avellaneda y proveniente de una familia de radicales. Su nombre cobró notoriedad a nivel país por los intentos por parte del gobierno de Fernández de expropiar Vicentin. Por aquellos días, en medio de las restricciones dispuestas por la pandemia, Scarpín fue uno de los que salió a defender a la agroexportadora. (El Cronista; 07/12/2021)

Por lo tanto, al consolidarse como líder local y figura pública preponderante en las agendas mediáticas de dicho año, proyectaría lo que sería su postulación política para el cargo de senador de la nación en las vecinas elecciones legislativas del año 2021. Debido a esto, el 14 de noviembre del 2021, al momento de las elecciones legislativas, los santafecinos le darían un gran respaldo a la lista de “Cambiemos con ganas” en la cual se posicionaba en primer lugar a Carolina Losada y en segundo lugar a Dionisio Fernando Scarpin.

En ambas elecciones el aporte del “Dioni” a la lista se vería claramente reflejado. En las PASO sería notoria la superioridad electoral que logro obtener la fórmula electoral en el norte santafecino.



(...) en el Departamento General Obligado (allí esta Avellaneda) logró el 71,47% de los votos de la interna, mientras que en Vera el 46,77 por ciento, el 36,83 en 9 de Julio, el 44,23 por ciento en San Javier. Fueron clave los más de 50 mil votos de diferencia con la lista que encabezaba Maximiliano Pullaro, que a nivel provincial se ubicó segunda con una diferencia de algo más de 13 mil sufragios. (Política de Santa Fe, 21/09/21)

En consideración con lo establecido, se puede dar cuenta de cómo este fenómeno de polarización social frente a la medida radical del gobierno, al cual venimos haciendo referencia de su existencia tras el anuncio del presidente Alberto Fernández el día 8 de junio del 2020, nos permite comprender uno de sus principales efectos que se desprenden de dicha problemática. De esta manera, se puede dar cuenta de cómo la polarización social vivida en el norte santafecino dio lugar a la proyección política de uno de los actores centrales en lo referido hasta el momento. A su vez, dicha carrera política permite, como hemos intentado desarrollar en las páginas precedentes, comprender como dicha polarización social se busca acrecentar y volverse funcional a ciertos sectores sociales como es el caso de la elite política bajo la personalidad del opositor al proyecto Dionisio Fernando Scarpin.

Por otro lado, y en el sector opuesto dentro de este antagonismo polarizado, se encuentra el ya mencionado intendente de la ciudad de Reconquista Enrique Amadeo Vallejos, quien en su rol de conciliador entre los interventores y los empresarios de Vicentin también buscaría jugar su rol dentro de la polarización social para demostrar su capacidad de gestión política para la búsqueda de consensos y acercamientos entre las partes. Sin embargo, esa búsqueda consensual siempre busco proyectar la intención del gobierno nacional y provincial de lograr el avance del Estado sobre la empresa de capital privado bajo el argumento planteado de utilidad pública referente a la soberanía alimentaria y en salvaguarda de los numerosos puestos de trabajo que dependían del normal funcionamiento de la empresa.

En consideración con lo planteado, la manera de manejar la búsqueda del acercamiento entre las partes y, a su vez, lograr que la intervención a la empresa sea de la manera menos conflictiva, lejos de mostrar neutralidad por parte del intendente de la ciudad de Reconquista, entiendo que es la manera natural o políticamente correcta de manejar una situación de polarización social que podía servirle también a su imagen política. Es decir, mientras que la polarización social le dio una base importante para catapultar su imagen política al intendente de Avellaneda, por el lado del Intendente de Reconquista sirvió para consolidar lazos o crear nuevos vínculos dentro del ala oficialista a nivel nacional y provincial. A su vez, también le daría la posibilidad de proyectar su imagen en la región como un político dialoguista que no se desentiende de las problemáticas y busca resolverlas.

De esta manera, distintos medios masivos de comunicación reconocerían también el rol del intendente de Reconquista: “El intendente Enrique Vallejos se convirtió en una pieza clave para acercar a la familia Vicentin con los interventores que envió el Gobierno nacional”. (La voz; 11/06/2020).

Lo cierto es que, a la par de Dionisio Scarpin, Enrique Amadeo Vallejos también cuenta con una imagen positiva bajo su gestión en la ciudad de Reconquista, siendo electo intendente de la ciudad en el año 2015 y reelecto por el mismo cargo en las elecciones de 2019 y 2023. De esta manera, lejos de caer en la neutralidad política, la cual podría ser castigada por los grupos antagonistas (Gabriel Vommaro; Ivan Schuliaquer; 2020), el intendente de Reconquista busco acrecentar sus lazos con el gobernador de la provincia de Santa Fe Omar Ángel Perotti y con el presidente de la nación Alberto Ángel Fernández.



Por lo tanto, se puede establecer, a la par de lo ocurrido con Dionisio Scarpin, un incremento en la imagen de este dirigente político local debido a su accionar frente a la creciente polarización social emergente por la medida radical del PEN. Sin embargo, esta mayor visualización de su gestión política local no se vio reflejada en el ámbito electoral, como si sucedió en la personalidad de Dionisio Scarpin, pero le permitió al intendente de Reconquista proyectar su imagen dentro de la ciudadanía local, provincial e inclusive nacional como un político capaz de generar consensos políticos entre las partes en cuestión.

De esta manera, siempre que era consultado por la situación de polarización social generada tras la medida interventora y el proyecto expropiatorio de la empresa Vicentin, Enrique Vallejos dejaría en claro su rol en la problemática, planteándose a sí mismo como actor fundamental para el acercamiento entre los demás actores involucrados como lo son los dueños de la empresa, el presidente Alberto Fernández, Omar Perotti, los interventores y Dionisio Scarpin. A su vez, se expresó siempre a favor del diálogo y del consenso, remarcando reiteradas veces la importancia de proseguir en búsquedas de soluciones que beneficien a todas las partes en cuestión, evitando el disenso.

“Hoy por la mañana me acerqué a la Municipalidad de Avellaneda para reunirme con el intendente Dionisio Scarpin, para trabajar juntos en la búsqueda de consenso y diálogo entre ambas ciudades”, sostuvo Vallejos al concluir el cónclave. (El litoral; 17/06/2020)

Por lo tanto, el intendente de Reconquista, conocido en la zona como el “Enri” o el “Goyano”⁸⁹⁸, se posicionaba previo a la problemática como un actor importante pero a nivel local. Por lo que, la polarización social emergente por la medida radical del gobierno y las marchas contra hegemónicas de las elites políticas y económicas que lograron movilizar gran parte de la ciudadanía también le otorgarían ventajas a su imagen y carrera política al momento de verse involucrado en una situación que tomaría gran repercusión política, social y económica a nivel nacional. De esta manera, Enrique Vallejos también supo aprovechar la situación de gran repercusión y polarización social para proyectar su imagen positiva como político dialoguista desde un plano estrictamente local hacia un plano nacional.

Peronismo-Anti peronismo. Democracia o republicanismo.

En esta parte del trabajo, y siguiendo con los lineamientos propuestos, me interesa abordar la cuestión entendida por la autora Julieta Gastañaga (2021), quien abduce al caso de Vicentin un claro ejemplo antagónico entre peronistas y antiperonistas, entre democráticos y republicanos. Según la autora este antagonismo vendría acarreándose en nuestro país desde el origen del peronismo, pasando por los gobiernos Kirchneristas y, actualmente, el gobierno de Alberto Fernández no sería la excepción.

La comunidad nacional –la del nacionalismo banal o la del constructivismo– no es el antídoto para la violencia, sino su combustible. Porque emana de una formación económica y política estatal basada en ciertos supuestos de individuo, propiedad, libertad, democracia, república, justicia, derechos y castigos, mayoría y minorías, amigos y enemigos, etcétera, que naturalizan la exclusión y la opresión. Aquí y en todas partes, el ideal del pluralismo republicano se evoca más que el de la cooperación de intereses estructuralmente antagónicos.

⁸⁹⁸ Debido a que es oriundo de la ciudad de Goya provincia de corrientes y no de la ciudad en donde gobierna. Esta última forma de referir a su persona podría ser pensada de forma despectiva pero no alcanza a ser considerada como tal, ya que su imagen en la zona es de muy alta aprobación por su forma de gestión y desarrollo de obras públicas en la ciudad.



No es casual. La fuente más común y duradera de las grietas producidas por el antagonismo faccional es la diversidad y la desigual distribución de la propiedad. En nuestro país lo sabemos plenamente. Lo actualizó la fallida 125 y, en el año de la pandemia, Vicentin. (Julieta Gastañaga; 2021).

Sin embargo, esta cuestión antagónica entre peronistas y antiperonistas, la cual reconozco que está incorporada en nuestra sociedad, en donde los unos se buscan diferenciar de los otros llegando al plano dicotómico amigo/enemigo, entiendo que este fenómeno no es el de mayor preponderancia en el caso que hemos tratado de analizar en este escrito pero, sin dudas, ayudó a reforzar y comprender de gran manera como es que la polarización social movilizada en las dos ciudades tomo una magnitud tan relevante que posibilito la visualización a nivel nacional de la problemática. Por ende, como se buscó dar cuenta, el desencadenante inicial de la polarización social se da en la medida radical del gobierno, la cual se sintió en gran parte de la ciudadanía como agresiva, apresurada y sorpresiva, reforzada por el accionar del intendente de Avellaneda, los medios de comunicaciones locales y el posterior rol central del intendente de Reconquista.

Por lo tanto, sin quitarle merito a la autora, pero distanciándome de su posicionamiento subjetivamente contrario al espectro político de lo que entiende como una derecha violenta, autoritaria, desestabilizadora y tonta a la cual le adjudica el uso de la violencia para la búsqueda de sus intereses, entiendo que, en este caso en particular, la polarización social vivida en Avellaneda y Reconquista no evidencio estos matices. Es decir, si bien hubo un momento de tensión en donde el intendente de Reconquista convocó a un cordón policial frente al Gran Hotel en resguardo de los interventores, las movilizaciones tanto en Avellaneda y Reconquista siempre fueron ordenadas, localizadas y, sobre todo, pacificas.

De esta manera, el espacio público evidencio una clara muestra de libertad de expresión, tanto a favor o en contra de la medida, en donde, la polarización social movilizada y localizada en las distintas ciudades fue un claro ejemplo del buen manejo de la situación de ambos intendentes que supieron hacer uso de la oportunidad política que les proporciono la gran repercusión que tomo la problemática para proyectar sus carreras políticas.

Por lo tanto, y como he expresado anteriormente, el espacio público y el rol activo de la ciudadanía fue una clara muestra democrática tanto a favor o en contra del proyecto. Es decir, la expresión del pueblo en el espacio público funciona como cuarto poder constituido para el control del ejercicio de la administración pública intentando marcar ciertos límites a su accionar o apoyarlos. De esta manera, la polarización social movilizada puede servir para fortalecer las instituciones como, también, para deslegitimar ciertas medidas radicales de los gobiernos. Lo cierto es que, como J.C Bellis (2020) entiende que no todas las estatizaciones son iguales y tienen los mismos fines, las polarizaciones sociales movilizadas no todas deberían ser violentas, desestabilizadores, autoritarias como plantea Gastañaga.

Conclusión:

A lo largo del escrito hemos intentado analizar cómo es que a partir del anuncio del gobierno nacional de intervención a la empresa Vicentin S.A.I.C y el proyecto de expropiación de la misma se produce la polarización de la sociedad entre, por un lado, quienes estarían a favor de la intervención y expropiación de la empresa y, por el otro lado, quienes estarían a favor de la propiedad privada, evitando el avance del Estado en la economía, dejando que los problemas económicos de la empresa se resuelvan por el concurso de acreedores solicitado y/o la judicialización correspondiente de los empresarios.



De esta manera, hemos planteado inicialmente a modo solo de referencia el marco legal, tanto dentro del derecho constitucional como del derecho administrativo, de la expropiación. A través de ello, lo que se intentó demostrar es que la medida realizada por el PEN no se basa en una medida meramente ilegal o autoritaria, sino que, pertenece propiamente al gran dilema que existe dentro del derecho, esto es el verdadero alcance de las normas que rigen nuestra vida social y política. Por lo tanto, este primer eje de análisis dio lugar a entender como la polarización comienza a gestarse dentro de las instituciones, se profundiza con la decisión discrecional del Presidente de la nación, para luego comenzar a emerger socialmente.

Siguiendo con el desarrollo, hemos intentado demostrar como la medida radical del gobierno sirve a ciertos sectores para (re)accionar en el espacio público y plantear su participación como elite política frente a las masas sociales, liderando así a la ciudadanía a la construcción de una contra hegemonía.

Por lo tanto, el ejemplo del intendente de avellaneda en aquel entonces Dionisio Fernando Scarpin nos proporciona el caso clave de actor político que lidero en persona y logro movilizar a las masas sociales en el espacio público. A su vez, dicha polarización social que se erigió de forma activa en el espacio público dejando de lado el aspecto puramente ideológico, permitió a Dionisio Scarpin proyectar su imagen a nivel nacional a medida que la polarización social se volvía más notoria y relevante entre las dos ciudades vecinas de Avellaneda y Reconquista.

De esta manera, el caso del en aquel entonces intendente de avellaneda se posiciona como principal actor beneficiado por dicha polarización social emergente tras el anuncio radical del PEN. Es por ello que, Dionisio Scarpin fue electo senador nacional por la provincia de Santa Fe tras el incremento de su imagen política producto de aquellos días de movilización social polarizada que le aportaría de gran manera a su triunfo electoral. Sin embargo, y por el otro lado del eje polarizado, hemos intentado demostrar como la problemática de la polarización social y su mediatización dio, también, un lugar central al intendente de Reconquista Enrique Amadeo Vallejos como político dialoguista permitiéndole articularse como un actor fundamental para la resolución de los conflictos acrecentando su imagen política no solo a nivel provincial y nacional, sino también en su relación partidaria con los dirigentes oficialistas por el Justicialismo como el Presidente Alberto Fernández y el gobernador de Santa Fe Omar Perotti.

De esta manera, podemos confirmar que la medida radical desarrollada por el presidente de la nación Alberto Fernández de intervenir e intentar expropiar la empresa Vicentin S.A.I.C provoco una polarización social de tal magnitud que sirvió a los intereses de distintos sectores políticos tanto opositores como oficialistas. A su vez, también hemos proyectado la idea desarrollada por Waisbord quien entiende a la polarización como un fenómeno multicausal, en donde, los medios de comunicación, el accionar político, las instituciones establecidas como los derechos mencionados y los distintos sectores de las elites políticas y económicas desempeñaron un papel importante para que la polarización social tome la magnitud tan importante como se intentó demostrar, llegando a un nivel hasta incluso territorial dividiendo a dos ciudades en un antagónico apoyo o rechazo al proyecto presidencial.

Para finalizar lo acontecido y dar cuenta de la posibilidad de desarrollar una mayor amplitud analítica que excedería a este trabajo y podrían ser de interés para un futuro trabajo de investigación, es un hecho que no todas las expropiaciones (o intentos) realizadas por los distintos gobiernos poseen el mismo fin o demuestran un cierto tipo de ideología particular, es decir, el análisis comparativo de los distintos tipos de expropiaciones vividas en Argentina fue un interesante enfoque llevado adelante por J.C. De Bellis (2020). Por lo tanto, entiendo que se podría proyectar un eje analítico entre el



trabajo de este autor y la problemática que hemos intentado desarrollar en este trabajo. Por lo que, sería de interés visualizar en las distintas expropiaciones si existe en tal magnitud el fenómeno de polarización social tras el anuncio de las distintas medidas expropiatorias por parte de los distintos gobiernos. A su vez, como también hemos intentado demostrar aquí, en caso de que dicha polarización social sea reconocida y cuente con tal magnitud en una expropiación precedente o futura, pensar a fin comparativo en el rol de las elites políticas o empresarias en el escenario de polarización social para proyectar su imagen política hacia la sociedad, hacia el interior del partido o hacia su carrera electoral como hemos intentado visualizar a través del rol que jugaron las personalidades de: Enrique Amadeo Vallejos y Dionisio Fernando Scarpin.

Bibliografía:ju

Aboy Carlés, Gerardo. (2019). *Populismo y polarización política*. En Giménez, Sebastián y Azzolini, Nicolás (Eds.), *Identidades políticas y democracia en la Argentina del siglo XX* (pp. 23-49). Buenos Aires: Teseo.

Aruguete, Natalia y Calvo, Ernesto. (2020). *Coronavirus en Argentina. Polarización partidaria, encuadres mediáticos y temor al riesgo*. Revista SAAP, 14(2), 281-310.

Constitución de la nación Argentina. (1994). Ediciones Varias.

Cassagne, J. C., & Najjar, J. E. I. (2002). *Derecho administrativo* (Vol. 2). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

De Bellis, J. C. (2020). *Estatización de empresas en la Argentina (1930-2018): Una tipología explicativa*. Posdata. Vol. 26 Núm. 2 (2021).

Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU): Poder Ejecutivo Nacional. (2020). *Decreto de Necesidad y Urgencia N° 522/20*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-522-2020-338546>

Gaztañaga, Julieta; No son las otras y los otros, es la absurda realidad de la violencia; Arkho Ediciones. Movimiento. 29; 2-2021; 16-18

Ley: Honorable Congreso de la Nación Argentina. (2019). *Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva*. Ley 27.541. Publicada en el Boletín Oficial del 23 de diciembre de 2019, Número 34268, página 1. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27541-333564>

Merlinsky, M. (2008). *Agregando valor a los estudios de caso: Reflexiones desde la trastienda de la investigación*. I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9529/ev.9529.pdf

Nardacchione, Gabriel y Taraborelli, Diego. (2010). *La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural (marzo-julio 2008)*. En Aronskind, Ricardo C. y Vommaro, Gabriel (Eds.), *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario*, 119-152. Buenos Aires: Prometeo-UNGScoll.

Obradovich, Gabriel. (2021). *Los inicios de la polarización política y social en Argentina. Repensando el conflicto agrario de 2008*. Jornadas de Sociología, vol. Jornadas de Sociología.

Perez-Liñán, Aníbal. (2016). *Democracia, Radicalización, y Agencia Política en América Latina*. Revista Debates, 10(1), 11-30.



Schuliaquer, Iván y Vommaro, Gabriel. (2020). *Introducción: La polarización política, los medios y las redes*. Coordinadas de una agenda en construcción. Revista SAAP, 14(2), 235-247.

Waisbord, Silvio. (2020) *¿Es válido atribuir la polarización política a la comunicación digital? Sobre burbujas, plataformas y polarización afectiva*. Revista SAAP, 14(2), 249-279.

Sitios Web consultados:

CasaRosada. (2020, 8 junio). El Presidente anunció la intervención de la empresa Vicentin y el envío de un proyecto de ley para expropiarla <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/46922-el-presidente-anuncio-la-intervencion-de-la-empresa-vicentin-y-el-envio-de-un-proyecto-de-ley-para-expropiarla>

Clarín (2020, 13 de junio) *Alberto Fernández sobre Vicentin: “Pensé que todos iban a salir a festejar y me acusaron de cosas horribles”* https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-equivoque-tema-vicentin-pense-iban-salir-festejar-0_MwHm0FeEp.html

Clarín. (2020, 19 de junio) *El Gobierno nacional frena la expropiación de Vicentin y acepta una propuesta de Omar Perotti*. https://www.clarin.com/politica/omar-perotti-propuso-gobierno-nacional-intervenir-vicentin-frena-expropiacion-empresa-0_t0pnd5eFu.html

Clarín. (2020, 9 de julio) *Nuevas marchas en contra y a favor de la expropiación de Vicentin en Santa Fe*. https://www.clarin.com/politica/nuevas-marchas-favor-expropiacion-vicentin-santa-fe-0_7J8xFNR6u.html

Diagonales. (2020, 25 de junio) *Así está Vicentin: ¿Qué dicen los tres informes del Banco Central?* https://www.diagonales.com/nacion/asi-estafo-vicentin--que-dicen-los-tres-informes-del-banco-central_a6213b1ff25ae55da0147aabd

Iprofesional. (2020, 10 de junio). Expropiación de Vicentin: manifestantes echan a los interventores del hotel donde se hospedan. <https://www.iprofesional.com/politica/317574-video-viral-echan-a-interventores-de-vicentin-del-hotel>

Infobae. (2020, 23 de junio). Cuánto suma la deuda total de Vicentin y quiénes son sus principales acreedores. <https://www.infobae.com/economia/2020/06/23/cuanto-suma-la-deuda-total-de-vicentin-y-quienes-son-sus-principales-acreedores/>

El litoral. (2020, 17 de junio). Scarpin y Vallejos se reunieron para buscar soluciones a la crisis de Vicentin https://www.ellitoral.com/politica/scarpin-vallejos-reunieron-buscar-soluciones-tesis-vicentin-0_uefj8TLd2u.html

France 24. (2020, 23 de junio) *Caso Vicentin en Argentina: se enreda la expropiación y el Gobierno presenta plan alternativo*. <https://www.france24.com/es/econom%C3%ADa-y-tecnolog%C3%ADa/20200623-caso-vicent%C3%ADn-en-argentina-se-enreda-la-expropiaci%C3%B3n-y-el-gobierno-presenta-plan-alternativo>

La voz. (2020, 11 de junio). Expropiación de Vicentin: cómo se gestaron la negociación y la reunión con Alberto Fernández. <https://www.lavoz.com.ar/politica/expropiacion-de-vicentin-como-se-gestaron-negociacion-y-reunion-con-alberto-fernandez/>

Lt10. (2020, 11 de junio). Vallejos: “No puedo asegurar que la expropiación sea la mejor salida”. <https://www.lt10.com.ar/noticia/272002--vallejos-no-puedo-asegurar-que-la-expropiacion-sea-la-mejor-salida->



Municipalidad de Avellaneda (Santa Fe). [«Intendencia - Gobierno de Avellaneda»](#) Archivado desde [el original](#) el 25 de febrero de 2021.

Municipalidad de Reconquista (Santa Fe). <https://reconquista.gob.ar/intendente/>

Melo, J. M. (2020, 9 de junio) *Masiva movilización contra la expropiación de Vicentin: impidieron el ingreso de los funcionarios del Gobierno*. Infobae. <https://www.infobae.com/campo/2020/06/09/tension-en-santa-fe-hubo-una-movilizacion-en-contra-de-la-expropiacion-y-no-dejaron-ingresar-a-funcionarios-del-gobierno-a-la-sede-de-vicentin/>

Novedades del sur. (2020, 10 de junio). Los interventores de Vicentín fueron evacuados del hotel de Reconquista y volvieron a Buenos Aires. <https://novedadesdelsur.com.ar/contenido/28204/los-interventores-de-vicentin-fueron-evacuados-del-hotel-de-reconquista-y-volvie#>

Página 12; (2020, 10 de julio) *Las caravanas a favor de la expropiación de Vicentin en Rosario y Reconquista*. <https://www.pagina12.com.ar/277564-las-caravanas-a-favor-de-la-expropiacion-de-vicentin-en-rosa>

Página 12; (2020, 13 de julio) *Alberto Fernández sobre Vicentin: "Pensé que iban a salir todos a festejar"* <https://www.pagina12.com.ar/278301-alberto-fernandez-sobre-vicentin-pense-que-iban-a-salir-todo>

Página 12. (2020, 14 de junio). Vicentin: amenazan a la dueña del hotel donde se alojaron los interventores. <https://www.pagina12.com.ar/272205-vicentin-amenazan-a-la-duena-del-hotel-donde-se-alojaron-los>

Reconquista Hoy. (2020, 10 de junio). Qué dijo el intendente de Reconquista sobre la intervención de Vicentín. <https://www.reconquistahoy.com/41226-que-dijo-el-intendente-reconquista-sobre-la-intervencion-de-vicentin>

Santos, Germán de los (24 de octubre de 2021). [«Dionisio Scarpín: “El Gobierno reaccionó con más populismo y asistencialismo”»](#). *La Nación*.

Senado de la Nación Argentina. <https://www.senado.gob.ar/senadores/senador/537>

TiempoArgentino. (2020, 9 de junio). Cuánto suma la deuda total de Vicentin y quiénes son sus principales acreedores <https://www.tiempoar.com.ar/economia/ocho-claves-para-entender-el-caso-vicentin/>

TN. (2020, 20 de junio) *El banderazo contra la expropiación a Vicentin fue masivo en todo el país y hubo fuertes reclamos contra el Gobierno*. https://tn.com.ar/economia/arranca-el-banderazo-con-protestas-en-todo-el-pais-tras-el-caso-vicentin-defendemos-la-propiedad_1085130/

Urieta, Déborah de (2021, 7 de diciembre). Uno por uno quienes son los diputados y senadores que debutan en el congreso. *El Cronista*. <https://www.cronista.com/economia-politica/uno-por-uno-quienes-son-los-diputados-y-senadores-que-debutan-en-el-congreso/>



Los devenires del rock nacional.

Chiaramoni, Pablo. pablochiaramoni0@gmail.com -
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. (UNR)

Falcón, Sol. solfalcon8@hotmail.com
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. (UNR)

Resumen:

La ponencia expondrá un análisis cultural sobre el rock nacional, entendido como un territorio que expresa las formas y significados de la sociedad argentina desde la década del '60.

A partir de una metodología genealógica, este análisis busca investigar el devenir del rock nacional, hacer una ruptura de la historia tradicional desde la exploración de las transformaciones entre los movimientos instituidos e instituyentes de la sociedad argentina y los discursos de la cultura musical. Pensar al rock nacional como un territorio implica abordarlo como un espacio de lucha atravesado por instituciones que permiten o no permiten hacer políticos, a través de las normas sociales de lo decible y lo no decible.

Para esto se tomarán como casos ciertos grupos musicales del género en diferentes momentos de la historia: Sandro, Los Gatos, Charly García, Sumo, Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota, Pity Álvarez, Trueno y Wos. Las obras de estos grupos sirven como corpus para pasar revista de momentos socio económicos en donde el rock se erige como un espacio de participación política.

Introducción

En el presente trabajo buscamos generar instancias de reflexión que posicionen al rock nacional como un actor político que configura condiciones de participación democrática a través de un proceso colectivo de construcciones de sentido. Los hechos sociopolíticos y económicos argentinos, las instituciones y el mundo en sí mismo, son comprendidos por diferentes narradores en distintos momentos de la historia, por tanto, son contruidos simbólicamente de manera colectiva son apropiados y se erigen como discursos representativos de un grupo social en un momento determinado. Las juventudes argentinas leen el rock, lo hacen suyo, se hacen un lugar en ese territorio para plasmar sus inquietudes, reclamos e incluso sus deseos.

En este escrito 'Los dinosaurios', la 'rubia tarada', el 'drácula con tacones', el 'señor kioskero' y 'los federicos', se vuelven figuras representativas, apropiadas, territorializadas y hechas cuerpo por la sociedad argentina. ¿Quiénes son? ¿De dónde vienen? ¿Qué representaciones atañen? ¿Podrían pensarse como actores políticos?

Estos personajes pueblan el territorio del rock nacional, al igual que el Martín Fierro y el Eternauta lo hacen en el territorio de la literatura argentina, son personajes ficticios de carácter simbólico, que ofrecen subjetividades específicas y complejas, que generan líneas de fuga en sus respectivos géneros, pero a la vez, sirven de reflejo de la sociedad nacional del momento en el que surgen.

Este proceso parece entonces funcionar en dos aspectos: por un lado, el artista (inmiscuido en un pensamiento epocal determinado) expresa sus lecturas sobre la sociedad que lo rodea, no es un agente externo que juzga, sino que hace arte y política sobre ciertas nociones comunes, y por el otro, esas obras aportan a esta construcción de procesos colectivos de sentido, constituyendo así el fenómeno del rock nacional; que se va definiendo en sus propios devenires.



Ritornelo

El objetivo de este artículo no es alcanzar una definición de lo que el rock nacional es, sino analizar líneas que nos permitan pensar su devenir. No buscamos descubrir el origen como si éste fuera una verdad absoluta y universal, más bien pretendemos pensar sus singularidades, sus apropiaciones y sus articulaciones con el cuerpo y la historia. Como Canclini (1984) al preguntarse si el rock o el tango son hegemónicos, y su posterior respuesta: su origen cultural o contenido no bastan para adscribirlo, lo decisivo será examinar su uso y la relación con los dispositivos de poder actuantes en cada coyuntura.

Alrededor del siglo XV los barcos europeos arribaron con lenguajes, prácticas y creencias que impusieron a los nativos americanos. A modo de resistencia, éstos últimos, combinaron lo congénito con lo impuesto, generando así sus propios léxicos, prácticas y creencias dotadas de una mixtura ideológica indígena/europea. Estos procesos de producción de sentido pueden ser pensados a partir de la noción de *territorio* de Rita Segato (2006), definido como un espacio representado y apropiado, una de las formas de aprehensión discursiva del espacio. Las tradiciones europeas no sobrevivieron impolutas, fueron moldeadas, reterritorializadas.

De igual manera sucede con el rock, un género musical que arribó a las tierras del sur americano en 1960 para sufrir un proceso de apropiación, una apropiación política del espacio (Segato, 2006). Este análisis se propone estudiar esta reterritorialización del rock, que no se acaba, sino que se define en sus propios devenires. Resulta esencial aquí aclarar que no buscamos hacer conjeturas sobre la manera en que cada sujeto experimenta el rock nacional, sino analizarlo como movimiento colectivo. ¿Cómo son las transformaciones o reterritorializaciones de este rock caracterizado como nacional?

Foucault (1985) define a la genealogía como aquella que estudia la articulación entre el cuerpo y la historia, la historia impregna al cuerpo y lo destruye. En este análisis nos interesa analizar las fisuras que deja la historia en el cuerpo, por eso nos interesa pensar al rock como cuerpo territorializado, un cuerpo cuya historia es fracturada y se imprime en una genealogía. Una metodología genealógica permite pensar el devenir del rock nacional, no desde la lógica del ‘ser’, que define al individuo por su especie, sino desde la lógica de la conjunción, del y...y...y..., que lo define por su propia potencia (Larrauri, 2015).

En estos términos, por fines metodológicos, se hizo una selección de músicos y bandas identificadas como ‘íconos’ que sirven para la delimitación de un recorrido histórico inmerso en diferentes contextos económicos, políticos, sociales y culturales que, evidentemente, atraviesan de manera transversal el devenir del rock.

Esta cronología genealógica no busca expresar linealmente cómo ciertas bandas hacen música desde tal año hasta tal otro. Busca entrever esas líneas transversales en la historia. Los íconos que se toman como casos a analizar, no comienzan y finalizan su recorrido en el rock en una determinada fecha para dar paso al siguiente; son figuras que producen y reproducen significados a lo largo y ancho de la historia. No se pretende la elaboración de una línea histórica donde los procesos comienzan y terminan en fechas determinadas, se busca reflexionar sobre los procesos de aparición, de mezcla, de fusión entre los músicos en relación a los procesos históricos. “El rizoma no abandona un territorio para ocupar otro, sino que conecta nuevos territorios y los invade con su color, con sus formas, con su perfume, que van cambiando y fusionándose con los colores, formas y perfumes de lo invadido” (Larrauri, 2015: s/n).



Bandas como Serú Girán, Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota, Sumo, y Viejas Locas, no hacen rock and roll, ni tampoco rock argentino, forman parte de aquello que se denomina rock nacional. ¿Pero por qué? ¿Qué hay de lo nacional en esa música? ¿Qué hace que este género sea identificado como nacional? ¿Qué representaciones de lo nacional atañe? Si acaso es posible plasmarlo, ¿Puede un género musical representar por completo una posible idiosincrasia argentina? Probablemente no exista una única idiosincrasia argentina, pero sí existen significados y procesos de construcción de sentido que se producen de manera colectiva.

Según Williams (2001) todas las sociedades poseen su propia forma, sus propias finalidades y sus propios significados; éstos son expresados en las instituciones, en las artes y en el saber, descubriendo significados comunes, que traerán una mejora continua en base a las presiones ejercidas por la experiencia.

“Una cultura presenta dos aspectos: los significados y orientaciones conocidos, para los que sus miembros han sido entrenados, y las nuevas observaciones y significados que se nos brindan para ser puestos a prueba” (Williams, 2001: 39).

Así los sujetos son entrenados de forma normativa por generaciones anteriores y por instituciones de las que forman parte. Se enseñan tradiciones y significados comunes y así la cultura invade a los sujetos, quienes la hacen carne y a la vez la enfrentan con la experiencia en un proceso colectivo de construcción de sentido. De esta forma, los sujetos se enfrentan en un primer momento a lo aprehendido en ese entrenamiento (las “enseñanzas” de las instituciones, los saberes adquiridos, concepciones comunes y tradiciones), para luego enfrentar esos saberes comunes a la siempre cambiante experiencia (hechos sociales, políticos, económicos e incluso experiencias singulares). “Allí es donde crece una sociedad, aunque también se hace y se rehace en todas las mentalidades individuales” (Williams, 2001:39), de la misma manera que el rizoma no abandona un territorio para ocupar otro, “Borrarse y experimentar se resumen en hacer rizoma: no echar raíces en nuestra identidad, hacernos mundo buscando las conexiones que nos conviene” (Larrauri, 2015: s/n.). La sociedad argentina, al hacerse y rehacerse, genera nuevas líneas de fuga, muta en el enfrentamiento con la experiencia y con nuevos “entrenamientos” y se abre a nuevos significados y finalidades que serán expresados por las artes, las instituciones y saberes. De esta forma, tanto la sociedad argentina como el rock nacional, parecen siempre inmiscuirse en el devenir, saltar al vacío y buscar nuevas tierras a explorar, como el nómada.

Pensar al rock nacional como un territorio, nos invita a enfrentar lo aprehendido con la experiencia, poner todos nuestros significados a la orden de la actualidad, vincular nuestras tradiciones con hechos sociales y políticos. De esta forma el rock nacional vuelve a rehacerse en cada nueva vinculación con la experiencia y avanza como el rizoma, por su propia potencia, invadiendo nuevos lugares (con nuevas temáticas) y fusionándose con ellos.

Esta exploración del rock nacional permite pensarlo como un actor político que genera herramientas para cuestionar las dinámicas de poder y las experiencias colectivas, lo que lo convierte en una instancia de participación democrática. Lo musical abre espacios de expresión que generan lazos y comunidades, construyen territorios simbólicos. En un proceso siempre colectivo de construcciones de sentido, el rock nacional desborda lo musical para instaurar discusiones y lecturas de la sociedad que constituyen verdaderos actos políticos y aportan desde las subjetividades a un pensar democrático.

Como se dilucidará más adelante, hemos identificado a las juventudes argentinas (en distintos momentos de la historia) como un actor protagonista en el territorio del rock nacional. Su



involucramiento en la esfera pública y política durante períodos complejos como la última dictadura militar argentina, permiten pensarlo como un actor político clave en este análisis. Gran parte de estas bandas comenzaron sus recorridos artísticos en su juventud, en su ‘etapa de rebeldía’, lo que permite posicionarlo además como un sector activo en agrupaciones políticas, pero también, en otras instancias políticas como el arte. La invitación es a pensar que ‘lo político’ no siempre es levantar una bandera, también puede ser escribir, componer, bailar, hacer pogo, mezclar géneros, invadir y denunciar desde las propias herramientas.

Los rockeros no son ajenos a la sociedad que los engendra, se ven atravesados por instituciones que permiten o no permiten hacer políticos, a través de las normas sociales de lo decible y lo no decible; incluso muchas veces se posicionan como movimientos instituyentes por jugar en el límite de lo decible o pensable. “(...)la hegemonía establece los límites de lo decible y lo pensable en unas coordenadas sociohistóricas” (Angenot, 2012: 9). Hacer rock se vuelve una instancia de participación democrática cuando ‘desbloquea’ lugares de discusión, cuando abre el abanico sobre qué discutir, cómo, con quiénes, desde qué posicionamientos.

Los jóvenes han estado en la mira de muchos golpistas, pero los artistas también. Agarrar un micrófono, una guitarra, agrupar gente a escuchar, incluso hacer silencio, se vuelven en este análisis, acciones políticas. Invitamos a pensar en esta clave para continuar la lectura: los debates políticos no se dan sólo en las asambleas legislativas, se dan en la calle, en la plaza, en el bar, en el colectivo, en las aulas, en los conciertos, en casa, y donde llegue el rock.

El Elvis criollo

En la década del 60, luego de dos guerras mundiales devastadoras, comienza a gestarse en la Argentina un movimiento musical de participación juvenil: el rock and roll. Con la aprobación de las pastillas anticonceptivas y la nueva música, la juventud ingresaba a otra forma de vivir esa etapa de sus vidas, influida por la búsqueda de la paz y la diversión. Algunos años antes en Estados Unidos, Elvis Presley tomó por asalto la industria musical, con sus bailes provocativos para la época y un ritmo único, comenzó a agrupar juventudes para hacerlas bailar y moverse de maneras que no eran conocidas hasta entonces.

Esto dio pie para que en los ‘60 surgiera en el conurbano bonaerense, la figura de un joven latino de bajos recursos que sería pionero en el rock nacional y latino. Sandro soñó desde muy joven dedicarse a la música. Representó a Elvis Presley en un acto de la escuela primaria, y sería esta fascinación por el rockero norteamericano, la que lo llevaría a crear su primera banda de rock: ‘Los caniches de Oklahoma’, que luego pasa a ser: ‘Sandro y Los de Fuego’.

La energía y actitud de Sandro en el escenario comenzó a posicionarlo como un ícono argentino, sus caderas se contagiaron de ese ritmo revolucionario que pregonaba el astro estadounidense, este fue el comienzo del “Elvis Presley criollo”.

Como se expuso anteriormente, el rock arribó en ese tiempo al sur americano para sufrir un proceso de apropiación (Segato, 2006). Sandro toma las caderas de Elvis y las apropia, las hace suyas, las nacionaliza. En un primer momento, traduce las canciones del ídolo estadounidense al español y hace una búsqueda de llevar al cuerpo a ese mismo Elvis en latinoamérica, para luego animarse a producir su propia música inspirado por el estilo del rey del rock. En esta apropiación el rock nacional se funda como territorio, reterritorializando el rock and roll norteamericano, Elvis deviene Sandro.

Maite Larrauri (2015) retomando a Deleuze propone pensar el devenir no en términos de “hacer como” sino de “dejar hacer”. “No imitar, sino dejarse contagiar. (...) En el contagio hay fusión y la



posibilidad de que surja algo nuevo. (...) Devenir, dice Deleuze, es como una boda entre dos reinos” (Larrauri, 2015: s/n). El reino, el territorio del rey del rock and roll, se fusiona con sentidos latinos, que “dejan hacer” al rock nacional.

Ir a naufragar

“Estoy muy solo y triste en este mundo de mierda” le cantaba con una incipiente melodía Tanguito a Litto Nebbia, en el baño del bar porteño la Perla de Once, en mayo del ‘65, intentando compartir la idea para una canción. Según Tanguito, su compañero tenía conocimientos más específicos y modernos en la composición musical ya que había adoptado el ‘estilo Beatle’ en sus creaciones artísticas. Juntos, aquella noche en el baño del bar, compusieron uno de los primeros hits del rock nacional, que marcaría un punto de inflexión en la música argentina: “La balsa”, interpretada años más tarde por ‘Los Gatos’. Según Nebbia, los músicos en las noches se escondían en bares para estudiantes, así no eran hostigados por las fuerzas armadas de la “Revolución Argentina” que patrullaban las calles porteñas.

En ese momento de la historia, bares como éste se convirtieron en el territorio apropiado por un nuevo actor político en auge a nivel mundial: las juventudes. El incremento en la producción de bienes culturales para este grupo, comenzó a consolidar una nueva forma de ‘ser joven’, ligada a rasgos identitarios que confluyen en nuevos consumos. En medio de los conflictos bélicos, el símbolo de la paz y el amor se volvió una bandera para los jóvenes; los jeans y los cabellos largos y descontrolados, la revolución sexual, el consumo de estupefacientes, el movimiento beat, dan cuerpo a la identidad hippie, un movimiento instituyente que pone en tela de juicio las maneras que se adoptan para la resolución de los problemas internacionales, como por ejemplo la guerra de Vietnam. Se constituye una cultura juvenil global: el rock, que, al igual que en todo el mundo, produjo transformaciones en las juventudes argentinas.

Algunas de esas transformaciones parten de pensar en los valores planteados por el movimiento hippie, que contrariaba la violencia estatal y cuestionaba rasgos de la sociedad de consumo. La Argentina de los años ‘60, estuvo signada por la ausencia democrática mediante actos como los golpes de estado, la proscripción del peronismo y la constante supervisión militar en los incipientes gobiernos “democráticos”.

En 1966, el presidente de facto Onganía, envió a la policía federal argentina a desalojar cinco facultades de la Universidad Nacional de Buenos Aires mediante la represión. Este desalojo, que terminará en la intervención de las instituciones por parte del gobierno de facto será llamado “La noche de los bastones largos”, haciendo referencia al tamaño de los elementos con los que estudiantes, profesores y directivos universitarios fueron golpeados por la Policía Federal Argentina. La constitución de los movimientos estudiantiles los convirtió en un actor político y, por lo tanto, un actor a reprimir. Ese es el “mundo de mierda” al que se refería Tanguito. El año siguiente a este suceso, “La Balsa” haría su estreno. Aquello reconocido por Tanguito como el ‘estilo Beatle’, retomado por Los Gatos, es una representación de esto mismo. Al igual que Elvis devino Sandro, Los Beatles son reterritorializados en tierras argentinas y componen el estilo tomado por Los Gatos.

De esta forma el rock nacional tiene su segundo momento de reterritorialización, con el contagio perteneciente a la filosofía beat, Los Gatos explican su malestar, malestar generacional de censura, de represión y violencia. En ese cruce, el rock comienza a adquirir tintes de protesta contra falsas democracias, contra represiones físicas pero también morales, ya no es solo rock, ahora es la forma de expresión de una generación completa.



“Estoy muy solo y triste acá en este mundo abandonado
Tengo una idea, es la de irme al lugar que yo más quiera
Me falta algo para ir, pues, caminando yo no puedo
Construiré una balsa y me iré a naufragar”
(“La Balsa”, *Los Gatos*).

La balsa que construyen Los Gatos para irse al lugar que más quieran, es la balsa que lleva al rock nacional al lugar que más quiera, al lugar de la libertad, a naufragar en las corrientes de su propio devenir. Porque el rock, según los mismos músicos es eso: un movimiento de liberación. La balsa permite la extensión del territorio del rock nacional. Hacer zarpar para que se hunda, se pierda, se expanda, se permita devenir y se contagie de nuevas territorialidades.

Un ejército loco

En este país revolucionado, entre crisis y duras represiones, entre discursos que no podían ser dichos ni hechos, el rock nacional vuelve a fugarse, como tantos personajes rebeldes de la historia argentina. El rock nacional toma la cara del discurso metafórico para expresar aquello que no podía decirse de otra manera debido a la censura que infringen los golpistas.

Carlos Alberto García Moreno, Charly, uno de los padres del rock nacional, comienza a hacer música junto con Nito Mestre en plena dictadura de Juan Carlos Onganía. Entre los Cordobazos y los Rosariazos, las revoluciones de los estudiantes universitarios y de los militantes peronistas, la música se vuelve una compañía para quienes la producen y quienes la escuchan.

En 1971 Charly salió sorteado para realizar el servicio militar obligatorio, una política nacional que pretendía instruir a los jóvenes varones argentinos para servir a las Fuerzas Armadas. Al cumplir la mayoría de edad, los hombres eran incorporados a un listado de nombres donde se sorteaban quiénes debían cumplir con el servicio, al menos durante un año completo. Los únicos que quedaban fuera de ese sorteo eran aquellos considerados no aptos por enfermedades psíquicas o físicas; el músico hace uso de esta salvedad como estrategia para no incorporarse al ejército, se vuelve una persona ‘no apta’, un loco, lo que le permite mantenerse en los márgenes. “Canción para mi muerte” fue escrita en esa locura que mantuvo a García en los márgenes de lo que estaba instituido para los hombres de su edad.

“Hubo un tiempo que fue hermoso
Y fui libre de verdad
Guardaba todos mis sueños
En castillos de cristal”
(“Canción para mi muerte”, *Sui Generis*).

Charly es un ídolo nacional por su oído absoluto, por sus melodías únicas, pero sobre todo, por sus ideas, por su manera de manejarse en el mundo, por animarse a poner sobre la mesa discursos revolucionarios. Desde fines de los 70 hasta 1982, tiempos de la última dictadura militar, Serú Girán sacó temas como ‘Alicia en el país’ donde se atrevió a denunciar metafóricamente las coerciones dictatoriales.



“El trabalenguas, traba lenguas
El asesino te asesina
Y es mucho para ti
Se acabó ese juego que te hacía feliz”
 (“Alicia en el país”, *Serú Girán*).

Con la dictadura, una constante para los artistas era el exilio. El alto nivel de control sobre los medios, el arte y las instituciones que ejercían los militares, generó amenazas de secuestro y tortura a aquellos artistas que no compartían las formas del gobierno de facto, o al menos para quienes lo hacían público. De esta forma, los artistas, activistas e incluso políticos perseguidos, partieron hacia el extranjero en busca de paz, o por lo menos, para alejarse de las amenazas realizadas mediante el poder estatal. Quienes no tuvieron que abandonar el país, de alguna manera sufrieron un proceso de desterritorialización y reterritorialización del arte. Para continuar trabajando, los rockeros argentinos buscaron nuevas maneras de hacer su música. El rock nacional devino en discursos rebeldes disfrazados, y esta forma de resistencia puede leerse como un movimiento instituyente en búsqueda de nuevas condiciones de posibilidad, posibilidad de participación política, posibilidad de democratización, posibilidad de hacer rock. Charly García es una imagen vital de este movimiento instituyente, durante esa época produce discursos alternativos, contrahegemónicos, discursos que se contraponen al orden establecido por el Gobierno nacional. En 1984, sale el ‘Rap del exilio’:

“Si, me exilié en Madrid, y me fui a New York
Sólo porque seguí a Perón
Tenía un sólido futuro artístico
Y me comí el bajón
Yo tenía tres libros
Y una foto del Che
Ahora tengo mil años
Y muy poco que hacer
Vamo' a bailar”
 (“Rap del exilio”, *Charly García*).

El músico, después de años de dura represión, de amputación de libertad de expresión, persecución sentida en carne propia por él y por sus colegas, toma una actitud sarcástica frente a la situación. Señalando el tiempo de vida y obra que le fue arrebatado por la dictadura militar, sumado a los riesgos que corría con su forma de pensar, García nos invita a bailar, quizás para divertirnos y olvidarnos o quizás porque ya estábamos en el baile.

Durante estos años, por motivo de la guerra de Malvinas, los militares prohibieron la escucha y la reproducción de producciones en inglés. En este contexto, ‘Rouge’, una de las primeras bandas de rock conformada por mujeres, contaba con un repertorio basado en versiones de música en inglés, tuvo que devenir en ‘Viudas e Hijas del Roque Enroll’. Las canciones de estas artistas tenían una búsqueda de festejo, las políticas represivas estaban acabando poco a poco, y la industria musical iba ganando nuevas trincheras en la guerra por los decires.



“Creo que el auge del rock nacional tuvo que ver con Malvinas, claro, pero estaban todas las condiciones dadas: se podía volver a ser joven y a disfrutar la música sin que te metan en un camión de la policía. La juventud salió de bajo de las piedras” (Isabel De Sebastián, 2024, Eterdigital).

“Estábamos en los primeros tiempos de la democracia y la sociedad vivía con mucho regocijo y alegría esos momentos después de tanto tiempo de dictaduras militares. Eso se veía reflejado en distintas manifestaciones artísticas y la música no estuvo exenta de esto. La gente también quería lo nacional, eso era fantástico. Vivir en democracia era una alegría” (Claudia Ruffinatti, 2024, La Nación).

“Al menos nosotras cuatro, que crecimos en épocas de militares, estábamos recién empezando a ponernos colores, igual que todos los argentinos” (Claudia Sinesi, 2024, La Nación).

Al instituirse al rock nacional como género en auge y con la vuelta a la democracia en el ‘83, se generan condiciones de posibilidad, posibilidad de sacar álbumes, videoclips, que una discográfica busque grupos de este género. Un contexto favorable para la producción de los músicos, que habilita que comiencen a ampliar la mirada de los tópicos que se abordan en sus producciones.

Pero nuevas posibilidades en las discográficas dan a pie a nuevas líneas de fuga en la producción musical. Al ser instituidos, los movimientos instituyentes mutan para tensionar otros espacios de discusión. En 1983, Charly García, saca el álbum *Clics Modernos*, con canciones como ‘Bancate ese defecto’:

“Están pasando demasiadas cosas raras
Para que todo pueda seguir tan normal
Desconfío de tu cara de informado
Y de tu instinto de supervivencia
(...)
Y yo te digo: Hey!, bancate ese defecto
No es culpa tuya si la nariz no hace juego en tu cara
Y yo te digo: Hey!, bancate ese defecto
Aunque te arregles las gomas nena, seguirás siendo rara (rara)”
 (“Bancate ese defecto”, *Charly García*).

¿Qué son esas cosas raras? ¿La deuda con la democracia? ¿Las madres y abuelas preguntando por sus familiares desaparecidos? ¿La vuelta de los artistas del exilio? ¿El miedo a que las fuerzas armadas hagan otro golpe? ¿Un grupo de jóvenes militares sin experiencia que vuelven luego de ver la muerte al lado suyo? ¿EE.UU. ganando la guerra e instalando el paradigma capitalista en el mundo? ¿Las afecciones que genera este capitalismo en la subjetividad de las personas? ¿Que entre tantos hechos sociopolíticos movilizantes tu preocupación sea que tu nariz no haga juego en tu cara? Aunque te arregles las gomas nena, seguirás siendo rara.

Mejor no hablar de ciertas cosas.

Carlos García no es el único que reflexiona sobre estas cuestiones en ese contexto. A nivel mundial, fue la década donde el capitalismo triunfó, con la consolidación del Plan de Perestroika, llevado adelante por Mijaíl Gorbachov, que mediante aperturas económicas y el estrechamiento de relaciones con Occidente abrió a la Unión Soviética al mundo capitalista. Sumo hace su aparición en la escena musical argentina, con Luca Prodan a la cabeza. Su primer disco contenía uno de los mayores hits de la banda: “La rubia tarada”.



“La rubia tarada, bronceada, aburrida
Me dice "¿por qué te pelaste?"
Y yo "por el asco que dá tu sociedad"
Por el pelo de hoy, ¿cuánto gastaste?"
(“La rubia tarada”, *Sumo*).

Esta rubia tarada, según Sumo, parece encarnar los rasgos mismos del avance capitalista globalizador que mediante la instauración de íconos, constituyó modelos corporales y estándares de belleza, que solo pueden lograrse mediante el gasto monetario, como podría ser la que ‘se arregla las gomas’. Estos estándares corporales no solo constituyen formas de aparentar, sino también, distracciones que intentan esconder el elefante en la habitación. Luca Prodan se rapa, corporiza su resistencia y constituye un discurso contrahegemónico en relación a la sociedad porteña aristócrata. Esas “caras conchetas” y “miradas berretas” lo rodean y él parece reconocerlas como superfluas y banales, por momentos entonces, se siente observado y reconoce que su perfil sólo encaja en ese ambiente por su fama y éxito musical. Sin embargo, allí estaba Luca Prodan, un sujeto nacido en las altas alcurnias, que asistió al mismo colegio primario (en sus palabras: ‘el mejor de Europa’) que el rey Carlos de Inglaterra, que hablaba castellano, inglés y francés, y según él “no era ningún reventado”. Resulta casi irónico que se encontrara señalando las “caras conchetas” y “miradas berretas” de la alta sociedad porteña.

Sin embargo, no generaliza estas reflexiones para con el resto del país.

“¡Basta! Me voy, rumbo a la puerta
Y después a un boliche a la esquina
A tomar una ginebra con gente despierta
Esta sí que es Argentina”
(“La rubia tarada”, *Sumo*).

Estas letras reconocen que esas “miradas caretas” no se encuentran en el bar de la esquina, donde hay “gente despierta”, quienes no caen en el trance consumista y reconocen a la realidad de una forma más cruda, en una Argentina endeudada y golpeada.

El avance del Plan de Perestroika y la disolución de los ideales socialistas en la Unión Soviética, convirtieron al capitalismo en el único proyecto globalizante a nivel mundial, y si bien aún no había caído el muro de Berlín, Occidente había triunfado.

Inspirados por este hecho, Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota, lanzan “Oktubre” en 1985. Con un nombre controversial frente al avance del capitalismo, rindiendo homenaje al mes en donde ocurrió la Revolución Rusa en 1917. Reterritorializando al rock nacional argentino, el género se contagió del color rojo soviético, con “Fuegos de Octubre” lo zambulle en un sentir epocal. Con un ritmo oscuro y explosiones de fondo, Indio Solari nos canta.

“De regreso a octubre
(desde octubre)
Sin un estandarte de mi parte...
Te prefiero... igual, internacional”
(“Fuegos de Octubre”, *Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota*).



El autor nos llama a volver a una época específica desde octubre de 1987, donde el zarismo ruso colapsaba y los bolcheviques llegaron al poder. Con un discurso contrahegemónico en aquellos tiempos, en sus últimos dos versos, nos narra que el autor no adhiere a ninguna ideología en particular, pero sí parece estar de acuerdo con la organización internacional (organización de los trabajadores). Una reivindicación a los procesos de la revolución soviética suena descabellada, más aún en puertas de los años '90. Sin embargo, la intención de Solari era otra: no aprobar los logros o desastres del comunismo soviético sino, reunir a sectores que parecían querer lo mismo, los obreros, la nueva izquierda y los estudiantes. El artista parecía en Oktubre querer formar una unión para rememorar lo ocurrido en el Mayo Francés, pero según él “La gente se distrajo con las drogas y las drogas no estaban para eso” (Desconocido, 2023, Redondos Subtitulados).

Rememorar el Mayo Francés, significaba entonces volver a las críticas contra la sociedad de consumo, y dicho objetivo fue cumplido por Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota, quienes volvieron su obra masiva, casi como ningún otro grupo musical argentino, pero sin firmar contratos discográficos, ni acuerdos con managers, la propia banda se autogestionaba. Además, no respondieron a las intenciones de los medios de comunicación masivos, siempre que accedieron a ser entrevistados, fue con periodistas conocidos, en quienes confiaban. Solari mantuvo en su obra lo críptico durante toda su carrera, pero también insistió con sus críticas a la sociedad. Tal es el caso de “Preso en mi ciudad”, otra canción del disco Oktubre.

“Una vez le hice el amor a un
Drácula con tacones:
Era un "pop" violento que guió
El gran estilo siniestro.
Ahora ya no llora...
¡preso en mi ciudad! (¡¡¡ja-ja-ja!!!).
Casi ya no llora,
¡atrapado en libertad!.

Practicamos tiro al pichón
Y un test para ir al espacio
Con mi delicioso campeón
Y el rock como todo llanto
Ahora ya no llora...
¡preso en mi ciudad! (¡¡¡ja-ja-ja!!!).
Casi ya no llora,
¡atrapado en libertad!”

(“Preso en mi ciudad”, *Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota*).

El estilo metafórico llevado adelante por Solari se presta a la confusión, pero podemos pensar, a partir de las ideas que nos trae Oktubre, algunas presunciones acerca de estas letras. El drácula con tacones, puede ser vinculado con figuras de autoridad peligrosas, que seducen y nos captan para que nos entreguemos a ellas pero en realidad, van a exprimirnos mientras podamos servirles. Estas figuras, podrían representar a la sociedad de consumo, que nos ofrece una libertad ilimitada, pero en esos deseos prometidos, todo lo que encontramos es, en realidad, una nueva forma de encarcelamiento, de dominación. Dicha dominación, es realizada mediante mecanismos de distracción, nombrados como “tiro al pichón” y “test para ir al espacio”, esta última, retratando la



carrera espacial de la guerra fría, donde Estados Unidos y Rusia combatían para conquistar el espacio. Estas distracciones generan ruidos internos y la conciencia escondida de la dominación, por eso es que el protagonista “casi ya no llora”, ya que reconoce y logra acostumbrarse a la situación de dominación que habita.

Patricio Rey y sus Redonditos de Ricota constituye una línea de fuga en el rock nacional, una línea de fuga en la línea de fuga. Su producción autogestiva, sus discursos academicistas, su fascinación por los valores representados en la primera internacional, parecían constituir nuevos instituyentes en el rock nacional.

“La propuesta de Deleuze para liberar la vida del lenguaje del ser y de los juicios trascendentes, se podría expresar en forma de tres acciones: borrarse, experimentar, hacer rizoma. (...) Para que la vida circule y devenga hay que poner en movimiento el territorio, emprender líneas de fuga, desterritorializarse. Convertirse en nómada. (...) Borrarse y experimentar se resumen en hacer rizoma: no echar raíces en nuestra identidad, hacernos mundos buscando las conexiones que nos convienen” (Larrauri, 2015: s/n)

El rock nacional hace rizoma. Cuando las condiciones contextuales permiten el surgimiento de nuevos artistas, el territorio del rock nacional permite fugar nuevas líneas. Este rizoma se expande y conoce nuevos lugares: el rock está constituido por el rock extranjero, por el mayo francés, por las villas, por la Revolución Rusa y la caída de la Unión Soviética, por la músicaailable en las discotecas, por la crítica a las ‘miradas conchetas’, pero nada lo abarca por completo. El rock nacional, como buen nómada, no ‘es’, sino que deviene. No se queda en una primera identidad discursiva o musical, se rehace cuando se hace mundo.

En 1990, mientras la Organización Mundial de la Salud (OMS) estaba definiendo si sacar o no a la homosexualidad de la lista de enfermedades psiquiátricas, Sandra Mihanovich y Celeste Carballo hacen su versión de ‘Mujer Contra Mujer’.

“Nada tienen de especial,
dos mujeres que se dan la mano,
lo especial viene después,
cuando lo hacen por debajo del mantel.

Luego a solas,
sin nada que perder,
tras las manos va el resto de la piel.

Un amor por ocultar,
aunque en sueños no hay donde esconderlo,
lo disfrazan de amistad,
cuando salen a pasear por la ciudad”

(“Mujer contra mujer”, *Mecano*, interpretada por Sandra Mihanovich y Celeste Carballo).

Ambas artistas abiertamente lesbianas desde los ‘80 luchan contra una industria que quiere posicionar este ‘contra’ como un enfrentamiento conflictivo, haciendo caso omiso a las intenciones explicitadas por Celeste Carballo de querer expresar la realidad de dos mujeres en una relación amorosa. Mientras el fenómeno de la tercera ola feminista que se sitúa en lucha conjunta con los colectivos LGBTIQ+, toca la puerta a nivel global llevando la bandera de los derechos humanos, estas rockeras argentinas llenaron las calles de la ciudad de Buenos Aires con su imagen de dos



mujeres, una contra la otra, semidesnudas. Imagen rebelde, revolucionaria, ‘valiente’, imagen que imprime una línea de fuga, imagen que reterritorializa el rock nacional y lo pinta con los colores de la bandera de los derechos sexuales. Dicha reterritorialización lleva al rock nacional a otras dimensiones, a luchas por la libertad sexual, auspiciando de bastión desafiante contra el orden instituido.

A su vez, en el mismo momento, se manifiesta una nueva línea de fuga: Gilda. Myriam Alejandra Bianchi es un ícono de la cultura nacional, pero ella no habla de política, ella hace política porque lo personal es político y habla de cuestiones personales que son disruptivas. Pero su lenguaje, sus sentidos, se construyen desde lo privado, Gilda no habla de drogas, ni de la policía, ni de los desaparecidos, Gilda habla de desamores, de divorcios, del rol de la mujer. Un espacio más donde lo privado queda relegado para las mujeres y lo público para los hombres.

“Sus letras, sus contenidos, las cosas que está diciendo les hablan a las mujeres de cosas que nadie les habla en ese ambiente, les habla de defender sus derechos, de no dejarse apabullar por el machismo, de no seguir ciertas pautas culturales”. (Canal Encuentro, 2021: min. 13.45)

Gilda escuchaba rock, su forma de entrar a la música fue a través de la cumbia, pero ella no escuchaba cumbia. Gilda hace una fisura en la música e ingresa por ahí, ingresa por una grieta. Gilda gesta una línea de fuga en la música popular, porque ‘tiene el corazón valiente’.

En 1996, tras una corta pero imponente carrera de 6 años Gilda muere trágicamente. Pero su imagen se reaviva y nace Santa Gilda. En los últimos años de su carrera, la cantante contó que algunos de sus fanáticos se le acercaban a saludarla y le agradecen por haberlos salvado; e incluso, luego de su muerte se le han atribuido milagros.

En este contexto Gilda crece como un ícono de ‘lo nacional’ y trae cumbia para esparcir un poco de su alegría contagiosa, pero también trae la imagen de la esperanza, como una salvadora, como una santa. Una imagen necesaria para sostener el contexto social, político y económico de la Argentina luego de su muerte. Una representación iconográfica de esto último son los altares que se han construido para rezarle. El altar de Santa Gilda se vuelve un espacio de expresión y contención para los argentinos, lugares que se desterritorializan y se reterritorializan para rezarle a una artista con la fe de que se cumplirá aquello que se le pide. Nadie sabe lo que puede la música argentina, lo que puede Santa Gilda, solo las personas que experimentan ese encuentro. Si eso no es rock nacional, ¿qué es?

Pensar tanto no es bueno

La época de finales de los 90 y principios de los 2000, consecuencia de las decisiones políticas neoliberales, fue una etapa crítica para Argentina: recesión, deuda, corralito, desempleo y pobreza. Un momento de crisis económica, política y social que se reflejó tanto en la música como en la estética ‘rolinga’.

"La estética rolinga era la representación visible de una pasión no sólo por la música, sino también por vivir esa cultura que inconscientemente nos daba un refugio, un destino (...) Se veía la pobreza y las colas de gente buscando trabajo, la conciencia por el bienestar del otro no existía" (Patricio Burgos, 2022, Panamá).

Un momento de la historia argentina donde se puede leer que ‘el barrio’ cobra mayor sentido: a falta de confianza en ‘lo nacional’, el grupo de pertenencia se reduce y ‘lo barrial’ se vuelve lo más



propio. Viejas Locas e Intoxicados, lideradas por Cristian ‘Pity’ Álvarez, un joven del barrio Samoré (Villa Lugano - Buenos Aires), se volvieron un ícono del rock barrial, de la poesía urbana.

En 1999, Pity compone ‘Homero’ con Viejas Locas, una canción que dedicó a su padre, donde puede leerse la realidad de un obrero, un trabajador en esa realidad político-económica:

“Homero está cansado
Come y se quiere acostar
Vuelve a amanecer y entre diario y mates se pregunta
¿Cuánto más?
Y es así
La vida de un obrero es así”.
(“Homero”, *Viejas Locas*).

En los 2000 Pity crea ‘Pity y los hijos de puta’ o, lo que devino para evitar censuras: ‘Intoxicados’. Una banda que se autoreconoció como un culto a la amistad y al barrio, no buscó la excelencia musical, buscó amistad, pertenencia, un lugar de contención social. A ‘Pity’ no le interesa cómo suena, tiene algo para decir y la manera de expresarlo es la música; no puede expresar lo que sucede en su sociedad a través de las instituciones o de la producción de saber (Williams, 2001), lo único que puede hacer es agarrar una guitarra y cantar con los suyos, en su lugar: el barrio. El nuevo siglo trajo aparejado el mayor acceso a las tecnologías, lo que facilita que ‘Pity’ consiga una guitarra para hablar desde la marginalidad, desde el borde, desde la villa.

“Conozco una familia cerca de mi rancho
padre, madre, tres hijos y un abuelo muy anciano.
La madre está esperando el cuarto varón,
El padre está sufriendo desocupación.
Juntos pelean por su dignidad,
porque los impuestos se fueron acumulando
no tienen trabajo, no los pueden pagar
encima en las marchas los cagan a palos
de la villa los quieren desalojar
porque dicen que las tierras son del Estado
y el supermercado que las va a comprar
no les dará trabajo, ni les dará fiado
sólo es gente humilde en busca de un trabajo
y no tienen la culpa de lo que está pasando,
no saben lo difícil que se les hace al despertar
y ver que sus hijos quieren desayunar.”
(“Como ganado”, *Intoxicados*).

Pity denuncia y expresa la realidad en las villas porteñas, sale de su casa, ve esa realidad y la hace rock, el rock es invadido por (e invade) esa cruda realidad, deviene expresión de hambre. El rock se rehace, o se reterritorializa en esas familias que, en este contexto post menemista, no pueden satisfacer sus necesidades básicas. Pity es quien canaliza esa angustia y esa desesperación tan cruda que remite a un lugar donde los juegos de palabras, las metáforas y los dobles sentidos no tienen lugar.



“Entonces salgo a la calle y miro...
veo una bella señora y en su brazo una cartera
una parte de mi se la quiere arrebatar
pero la parte más fuerte reflexiona y siempre gana
yo no quiero robar, yo quiero trabajar
(...)”

No podemos negar que algo anda mal
hay mucha miseria, mucha desunión
algunos pelean por lo poco que tienen
y otros lo miran por televisión.
Unamos los reclamos y salgamos todos juntos
por lo tuyo, por lo mío, por lo del que tenga al lado”
 (“Como ganado”, *Intoxicados*).

Mientras Indio Solari en 1985, como se comentó anteriormente, buscaba la unión de sectores que parecían querer lo mismo: los trabajadores, la nueva izquierda y los estudiantes, para reivindicar el Mayo Francés; Pity en el 2001 parece dirigirse a la sociedad en su conjunto para ‘unir los reclamos y salir todos juntos’, convocatoria colectiva. Álvarez no va con el manifiesto comunista bajo el brazo, va con la panza vacía.

Intoxicados hace rock barrial desde el barrio, Pity nunca se mudó de su casa. Esto le permite tener contacto directo con lo que pasa en los márgenes, poder denunciar en sus canciones el hambre, la falta de trabajo, la indigencia. Ya no busca una unión de los trabajadores como hacen Los Redondos, porque ‘los trabajadores’ ahí, no tienen trabajo.

Sus letras ponen en evidencia las diferencias económicas y la falta de compromiso político de los dirigentes nacionales, que ignoran o corren la vista de la miseria en la que se sumergen los protagonistas de esta canción.

“Los que nos gobiernan no saben nada de esto
sus hijos desayunan todas las mañanas,
no se embarran cuando van al colegio
porque sus calles están asfaltadas.
No se preocupan por qué van a comer
de eso se va a preocupar la mucama.
No podemos negar que algo anda mal...”
 (“Como ganado”, *Intoxicados*).

Las ‘demasiadas cosas raras que están pasando para que todo pueda seguir tan normal’ que García retrató en 1983 continuaron pasando, pero esa normalidad comenzó a desvanecerse junto con el supuesto éxito de las medidas menemistas que hundieron al país en una profunda crisis económica. Ante esto, ‘No podemos negar que algo anda (sigue) mal’. Desde los márgenes las ‘cosas raras’ no son difusas, son claras y se reflejan en la vida cotidiana, el hambre, la impotencia de no poder llevar nada a casa y la pregunta de cuánto más, surgen y es Álvarez quien las enumera y hace que esas luchas sociales se vuelquen al territorio del rock nacional.

La rareza de García tiene un sabor post dictatorial, donde la naciente democracia era festejada por su mera experiencia, y por desenmascarar a un régimen homicida y prohibitivo que censuraba/torturaba



a quienes no pensaban como ellos, realmente era un contexto para pensar que las cosas “estaban raras”. Pero a diferencia de esto, Pity nos muestra lo que anda mal de forma innegable, en un momento diferente. El hecho de que los derechos básicos no puedan ser garantizados, ¿no es también una dictadura?

El nuevo rock and roll.

Los años pasaron, junto con cosas raras y otras que no tanto, la proliferación de las redes sociales inició un cambio paradigmático en los futuros acontecimientos, las formas de consumo y las formas de pensar. Fruto de estos cambios comenzaron a popularizarse, en Argentina y toda Latinoamérica, las batallas de freestyle.

Este fenómeno juvenil trajo consigo una nueva camada de artistas nacionales, que mediante el freestyle popularizaron el rap y el trap, dos géneros nacidos en los Estados Unidos. Esta nueva corriente, consolidó a muchos jóvenes en la escena musical y trajo consigo un nuevo mainstream a la escena de la música argentina. Entre esos raperos surgen dos figuras que retomaremos, *Wos* y *Trueno*.

Wos y *Trueno* en el año 2020 lanzan “Sangría”.

“Si Diego pone el centro, Batistuta mete el gol
Te guste o no te guste como el nuevo rock and roll, niño.”
(“Sangría”, *Trueno* y *Wos*).

Esta es una de las frases que *Trueno* lanza en su colaboración con *Wos*, sobre una pista de rap. *Trueno* se proclama con *Wos*, como el nuevo rock and roll, y esto no gustó mucho al público o gustó a ciertas personas. “Hubo un quilombo después de que salió el tema con *Wos*, de gente que lo malentendió, que se enojó... Gente más de la vieja escuela que escuchó el rock and roll de antes... Yo no me refería al género en sí, sino a la imagen y a lo que se representa en cuanto a cantidad de gente y al momento también del país” (*Trueno*, 2020, Olé).

Estas nuevas imágenes y representaciones, en conjunto con el público y los momentos que expresan, constituyen un movimiento, que no es lineal, con *Wos* y con *Trueno*, el rap y el freestyle, toman el territorio del rock nacional. Quizás lo musical haya cambiado, exactamente como cambió en los pasajes generacionales que nombramos anteriormente, pero lo que no cambian son los ideales, los valores y la rebeldía juvenil.

Wos es un rapero reconocido por combinar géneros musicales en sus producciones: rap, rock alternativo, folklore, indie, pop latino. Deja hacer, hace uso de la expansión por su propia potencia, deja crecer y expandirse para encontrarse con otros colores, invade y deja invadirse generando algo nuevo. Traspasa los encasillamientos, mezcla los bordes delimitadores, se rebalsa y se combina. Deleuze (2005) dice que el loco hace pasar los flujos que el capitalismo codificó, no hay códigos, no hay decodificación, hay diluvio o falla en el cuerpo.

El rock nacional hoy se vuelve un cuerpo sin órganos, aquello a lo que el capitalismo había denominado y separado, el loco (el músico, el artista) lo une, lo mezcla, lo vuelve un flujo indiviso.

“Todes pibes. Todes amigues. Todes parte de una generación a la que no le importa si es rap o rock ni si la herramienta es actuar o tocar o hacer memes, una camada que encara con fluidez el lenguaje, los géneros, el arte.” (Paz, 2019, Página 12)



Fruto de esa no descodificación, ese no reconocimiento de los flujos impuestos, Vos lanza en el año 2024 “Quemaras” en colaboración con Indio Solari. Por si quedaban dudas de que eran el nuevo rock and roll, esta canción nos lo confirma. El rock nacional como cuerpo sin órganos, combina a el rockero y el rapero, los fusiona para darnos una nueva visión de la realidad hecha canción.

“La especie no nos dice lo que es un individuo, sino lo que debería de ser porque es como una esencia universal, válida para todos los individuos comprendidos en ella (...) El mundo sin esencias o, lo que sería lo mismo, sólo con esencias particulares, permite agrupaciones de otro estilo. (...) Deleuze emplea la palabra “territorio” para referirse a la potencia particular de cada individuo. En efecto, podemos inmediatamente entender qué es el territorio de una garrapata, de un arbusto, de un caballo, de un hombre o de una mujer: es el espacio que ocupa un cuerpo vivo mediante los afectos de los que es capaz” (Larrauri, 2015: s/n).

El sentido común nos habilitaría a pensar en el rock como un género, en el que la guitarra, el bajo y la batería suenan de determinada manera, definido por acordes y temporalidades específicas, pero el pensamiento deleuziano invita a otro tipo de reflexión: un cuerpo territorializado, no definido por su especie, sino por sus esencias particulares, por su potencia; un cuerpo vivo que ocupa el espacio extendiéndose mediante los efectos de los que es capaz.

Como la cigarra

De este razonamiento puede desprenderse la idea de que el rock nacional no tiene un funcionamiento lógico, no sigue líneas establecidas: no hay sonidos, notas, letras, voces que se vuelvan vitales para este género, si quiera ritmos o melodías. Podríamos pensar que no todo rock (como género musical) hecho en Argentina es netamente rock nacional; o bien, podríamos pensar que hay artistas y obras que no suenan estrictamente como rock pero, a fines de este análisis, se constituyen como tal. ¿Qué hace al rock nacional?

“(...) el rebaño-pueblo no se constituye como tal por su fijación a un territorio patrio, sino por un sentido de unidad que se fundamenta en otro tipo de fidelidades –fidelidades que podrían ser descriptas como de orden confesional, en sentido amplio–, es esencial para su sentido de grupo invertir en íconos –en el sentido de emblemas para Durkheim, es decir, símbolos reducidos, de baja densidad– signos demarcadores de una unidad que puede ser llamada de política. Los íconos que portan constituyen un paisaje que no es ya del espacio sino de la población que lo habita” (Segato, 2006:140).

El rock nacional no se constituye como tal por ser rock producido en el territorio geográficamente delimitado como argentino; lo constituyen otros tipos de fidelidades que portan íconos. Ahora bien, ¿cuáles son esas fidelidades?

A lo largo de este escrito hemos vuelto a esta pregunta, de la que no nos desentendemos, pero tampoco buscamos una respuesta que ponga un punto final a la cuestión. Pretendemos responder esa pregunta pasando revista de cómo se fue construyendo el rock nacional a partir de sucesos sociopolíticos que fueron afectándolo y demarcándolo como tal. Podríamos pensar que el rock nacional desliza una idea de rebeldía, de vanguardia, de contrahegemonía, de libertad, y estas ideas no son fijas. La libertad muta, precisa mutar todo el tiempo porque de otro modo, quedaría enfrascada en aquello que permiten las siempre renovadas instancias de control; cuando el instituyente se vuelve instituido, fuga hacia otro lado para volver a repreguntarse por lo instituido. Cuando lo ‘no decible’ se vuelve ‘decible’, el instituyente busca otra forma de lo ‘no decible’: los movimientos pélvicos, los cabellos largos y descontrolados, la música en español, los discursos contra el neoliberalismo, la homosexualidad, la indigencia, los cantos contra la policía o contra el



Ministro de Economía; formas nuevas que adquiere el rock nacional para poner en discusión ciertos debates que no se dan en otro lado, lo instituyente en el rock es lo que lo vuelve una instancia de participación democrática.

El rock nacional se constituye, así como un género heterogéneo en constante reterritorialización, adquiriendo nuevas formas, nuevos sonidos, nuevos cantantes (e incluso no cantantes que cantan) y es su carácter instituyente lo que le da su estatus, su estatus de rebeldía y de disconformidad constante. Incluso cuando otros géneros musicales le arrebatan su lugar hegemónico en la cultura nacional, éstos vuelven a tomarlo, a resignificarlo. “La experimentación, la destrucción de la identidad personal, las líneas de fuga nos hacen bordear lo desconocido. Hay que desarrollar una gran prudencia, ser nómada sin acabar siendo exiliado. Hay que aprender a conocerse a sí mismo, experimentar, pero encontrando aquello que nos conviene. Y todo ello sin morir en el intento” (Larrauri, 2015: s/n). Cuando parece que está muerto, el rock nacional sigue cantando, como la cigarra.

“Tantas veces me mataron, tantas veces me morí
Sin embargo, estoy aquí, resucitando
Gracias doy a la desgracia y a la mano con puñal
Porque me mató tan mal
Y seguí cantando”
(“La cigarra”, *María Elena Walsh*, interpretada por *Mercedes Sosa*).

Referencias bibliográficas:

- Angenot, M. (2012). El discurso social, los límites históricos de lo pensable y lo decible. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Canclini, N. (1984) Gramsci con Bourdieu. Hegemonía, consumo y nuevas formas de organización popular en Nueva Sociedad, N° 41, 69-78. Buenos Aires.
- Deleuze, G. (2005) Clase 1. Capitalismo y esquizofrenia. Introducción al esquizoanálisis en Derrames. Entre el capitalismo y la esquizofrenia. Parte I. Buenos Aires: Cactus.
- Deleuze, G. (2005) Clase 2. Los flujos. Codificación y descodificación en Derrames. Entre el capitalismo y la esquizofrenia. Parte I. Buenos Aires: Cactus.
- Foucault, M. (1985) Nietzsche, la genealogía, la historia en El discurso del poder. Buenos Aires: Folios.
- Larrauri Gomez, M. (2015). El deseo según Gilles Deleuze. Barcelona: Editorial Tandem.
- Segato, R. (2006). En busca de un léxico para teorizar la experiencia territorial contemporánea en Politika, N° 2, pp. 129 - 148.
- Williams, R. (2001) “La cultura es algo ordinario”. En Higgins, J. (Ed.) The Raymond Williams Reader. Oxford: Blackwell.

Material consultado:

- Canal Encuentro. “Soy del pueblo: Gilda”, en *Canal Encuentro*, marzo de 2021, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5E6L9CduE1M> (recuperado: 26/09/2024).
- Casco, A. “Trueno con Olé: ¿Qué quiso decir con “te guste o no somos el nuevo rock and roll”?” en: *Olé*, septiembre de 2020, disponible en:



https://www.ole.com.ar/freestyle/trueno-wos-guste-nuevo-rock-and-roll_0_QDJdRqWtR.html (recuperado: 26/09/2024).

- Desconocido. “Oktubre, la tapa alternativa”. *Redondos Subtitulados*, febrero de 2023, disponible en: <https://redondossubtitulados.com/2023/02/10/oktubre-la-tapa-alternativa/> (recuperado: 26/09/2024).
- Habif, J. “Pity Alvarez: No es solo Rock and Roll”, en *Panamá*, disponible en: <https://panamarevista.com/pity-alvarez-no-es-solo-rock-and-roll/> (recuperado: 26/09/2024).
- Paz, L. “Wos: “La política empieza a ser de los pibes”, en: *Página 12*, octubre de 2019, disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/223415-wos-la-politica-empieza-a-ser-de-los-pibes> (recuperado: 26/09/2024).
- Rapetti, A. “Viuda e Hijas de Roque Enroll, a 40 años de su debut: el productor que quería un grupo como Los Ángeles de Smith y la estafa que terminó con su carrera”, en: *La Nación*, julio de 2024, disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/espectaculos/musica/viuda-e-hijas-de-roque-enroll-a-40-anos-de-su-debut-el-productor-que-queria-un-grupo-como-los-nid02072024/> (recuperado: 26/09/2024).
- Rodriguez, S. “Rock nacional con mujeres como protagonistas”, en: *Éter Digital*, marzo de 2024, disponible en: <https://eterdigital.com.ar/rock-nacional-con-mujeres-como-protagonistas/> (recuperado: 26/09/2024).



DE ALIENO LIBERALIS: Notas sobre democracia y neoliberalismo

Lautaro Colautti Paredes (UBA – UNTREF)

Lautarocolautti.92@gmail.com

Resumen

En los últimos años han aparecido tesis que piensan que la violencia fundante de la racionalidad neoliberal es incompatible con los valores de igualdad y justicia propios de la institucionalidad democrática, para desarrollar este punto, tomaremos como objeto de indagación las lecturas críticas sobre el neoliberalismo en su fase actual que recuperan y discuten las indagaciones de Michel Foucault. Por un lado, Maurizio Lazzarato, en sus últimos trabajos, busca problematizar los conceptos de biopolítica y gubernamentalidad en relación con las nociones de estrategia y guerra con el objetivo de adecuar dichas categorías para pensar la situación contemporánea. Por otro lado, Pierre Dardot, Christian Laval, y el Grupo de Estudios sobre el Neoliberalismo y sus Alternativas caracterizan en sus recientes investigaciones al neoliberalismo como la opción política por la guerra civil, en tanto gobierna empleando cualquier medio para debilitar y, en lo posible, aniquilar a los enemigos que interfieran en el funcionamiento autorregulado del mercado.

El objetivo de este trabajo es analizar comparativamente estas dos posturas teóricas para entender, a partir de sus coincidencias y diferencias, cómo postulan que se presenta la relación entre la guerra y la política en los regímenes neoliberales contemporáneos.

Introducción

En los últimos años aparecieron nuevos ejes de análisis sobre los cuales actualizar los *Neoliberalism Studies* que toman la cuestión de la guerra o de la violencia como puntos centrales. Para entender esta actualización que busca ampliar el concepto de racionalidad de gobierno (Laval y Dardot: 2013; Brown: 2016) y traer a la discusión el problema de las relaciones entre la guerra y la política es conveniente evocar la exploración acerca de dicha relación en la serie cursos de Michel Foucault en el Collège de France durante la segunda mitad de los años 70. El primer curso de la serie es el dictado por Foucault en 1976, *Defender la sociedad*, dedicado al estudio del discurso histórico de la guerra de razas en los siglos XVII y XVIII, se invierte la máxima de Clausewitz, donde la guerra pasa a ser entendida como la prolongación de la política por otros medios. Este enfoque que combina guerra y política es reformulado en los cursos posteriores de Foucault, *Seguridad, Territorio, Población* y *El nacimiento de la biopolítica*, donde la categoría de gubernamentalidad toma mayor preponderancia y da pie al estudio del liberalismo y el neoliberalismo como racionalidades y técnicas de gobierno.

El curso *Defender la sociedad* tuvo lugar en enero y marzo de 1976, es decir, paralelamente a la escritura de *Historia de la sexualidad* que sería publicado en noviembre de ese año. En dicho curso, Foucault comenzó explicitando las bases de su analítica del poder, orientada por una concepción bélica, opuesta a las concepciones jurídicas y represivas. Es decir, el poder no se ejerce como lo indica la teoría jurídico-política de la soberanía en tanto no se resume en la figura de un soberano y en la forma constrictiva de la ley; y tampoco se ejerce de manera preeminente mediante la prohibición y la represión.



El tema propuesto en el curso presenta lo que Foucault llama la “inversión del principio de Clausewitz” por el cual la guerra no debe entenderse como la continuación de la política “por otros medios” (Foucault, 2021: 28), sino que la política junto a la realidad que ella circunscribe, revela ser más bien una guerra. Para poner este principio y la hipótesis bélica del poder, Foucault comienza estudiando el discurso histórico-político de la guerra de razas, este discurso se presenta en los orígenes de la historiografía francesa: dicho discurso se constituye como una genealogía del racismo dentro de los conflictos europeos de la época clásica. Luego de este curso y sobre las reflexiones finales del mismo, existe un consenso hermenéutico que señala que Foucault abandona la grilla de la inteligibilidad de la guerra en sus análisis del poder. En el curso siguiente Foucault no retomó el proyecto de investigación que se había propuesto, el de una genealogía de la guerra, la lucha, el ejército, y a partir del curso de 1978 *Seguridad, Territorio, Población*, se orientó en cambio, a seguir la línea de la noción de biopolítica, lo que pone en marcha una historia de la gubernamentalidad. Esta nueva línea de investigaciones llevará al reemplazo de la grilla de guerra por la grilla gubernamental. Aquí aparecen primeramente los elementos claves del estudio del liberalismo y neoliberalismo en la obra de Foucault, este momento es conocido como el “giro biopolítico” (Mauer, 2021: 63). Este giro de las investigaciones de Foucault sirvió para evidenciar las modalidades de captura de los fenómenos de la vida por parte de tecnologías apuntan a la población como objeto de cuidado y de gestión riesgosa, algo novedoso respecto de las técnicas disciplinarias que apuntan al cuerpo del individuo en función de corregir su conducta.

En una segunda distinción, la biopolítica vendría a superponerse —sin terminar de sustituirla por completo— a la soberanía, que fue el modo predominante de ejercicio del poder durante los siglos XVI y XVII. El poder soberano aparece, en líneas generales, similar al tipo de poder tematizado por la filosofía política clásica: centralizado, trascendente, sustractivo y represivo. En dicha teoría clásica, el derecho de vida y de muerte es un atributo fundamental del soberano, que es aquel que puede «hacer morir o dejar vivir» [*faire mourir ou laisser vivre*]. Cuando el poder es cada vez menos el derecho de hacer morir y cada vez más el derecho de intervenir para hacer vivir y capturar el cómo de la vida, a partir del momento, entonces, en que el poder se hace de intervenciones y controles reguladores al nivel de las poblaciones para realzar la vida, controlar sus accidentes, sus riesgos, sus deficiencias y entonces la muerte, como final de la vida y extremo del poder, hablamos de biopolítica.

Siguiendo algunos análisis que no piensan que hay un corte radical en las investigaciones foucaultianas, diremos que la cuestión de la guerra va a ser “internalizada” en la medida en que puede recuperarse en la *serie normalización-peligro-seguridad* propia de la nueva grilla conceptual (Nosetto, 2013: 140). Dicha serie ya no puede aprehenderse en términos de una guerra interior, sino como si se tratase de una población amenazada por peligros y por riesgos que deben ser constantemente identificados y neutralizados.

Las lecturas que siguen el rastro de la racionalidad del neoliberalismo contemporáneo en las investigaciones de Foucault pueden tomar los primeros trabajos de los autores que examinaremos en este trabajo, así como en otros contemporáneos. Wendy Brown leía en el curso *El nacimiento de la biopolítica* el trazo de como la racionalidad política neoliberal llegó a conquistar al mercado, la vida cotidiana y la democracia occidental (Brown, 2016: 45).

Las nuevas lecturas críticas sobre el neoliberalismo en su relación con la violencia recuperan y discuten estas indagaciones foucaultianas. Por un lado, Maurizio Lazzarato, en sus últimos trabajos, busca problematizar los conceptos de biopolítica y gubernamentalidad en relación con las



nociones de estrategia y guerra con el objetivo de adecuar dichas categorías para pensar la situación contemporánea. Por otro lado, Pierre Dardot, Christian Laval, y el Grupo de Estudios sobre el Neoliberalismo y sus Alternativas (GENA) caracterizan en sus recientes investigaciones al neoliberalismo como la opción política por la guerra civil, en tanto gobierna empleando cualquier medio para debilitar y, en lo posible, aniquilar a los enemigos que interfieran en el funcionamiento autorregulado del mercado.

Desarrollo

a. Una racionalidad antidemocrática

Los enfoques previos Lazzarato es uno de los teóricos de la corriente post-operaísta. En sus primeros libros hay una reivindicación activa de la filosofía de la diferencia francesa en tanto es capaz de captar la multiplicidad del sujeto en las categorías de clase. Su planteo se centra en los aportes de la ontología pluralista de Deleuze y Guattari y de la genealogía de Foucault para repensar una crítica del marxismo entendido como teoría de la totalidad.

En *Políticas del acontecimiento*, tomando como disparador histórico coyuntural a revuelta de Seattle, ocurrida a mitad del año 2000, Lazzarato propone rediseñar el marco teórico para pensar la política elaborando una fuerte crítica a la tradición marxista y a la ontología de raíz hegeliana, apostando por una salida de la dicotomía burguesía-proletariado y por una ontología pluralista partiendo de la filosofía de la diferencia. Esta interpretación deleuziana de Foucault que lleva adelante Lazzarato (independientemente de todo problema de fidelidad al canon Foucault) será útil para analizar la dinámica de la diferencia y de la repetición, así como un interés por el concepto de *sociedades de control*. Esta interpretación distingue las relaciones de poder y las instituciones. El poder es una relación entre fuerzas, mientras que las instituciones son agentes de integración, de estratificación de fuerzas. Las instituciones fijan las fuerzas y sus relaciones en formas precisas, al darles una función reproductora. El estado, el capital y las diferentes instituciones no son la fuente de las relaciones de poder, sino que derivan de ellas. De este modo, Foucault, interpretado por Deleuze, analiza los dispositivos de poder que se despliegan según las modalidades de la integración y de la diferenciación, y no según las modalidades que remitirán al paradigma del sujeto/trabajo.

A lo largo del libro, Lazzarato describe a las luchas micropolíticas herederas del pensamiento del 68 como movimientos *postsocialistas* que debían dejar atrás las formas revolucionarias del siglo pasado. En aquel texto, las citas provenientes de Deleuze-Guattari y Foucault funcionaban como respaldo de la propuesta con una reivindicación de las redes rizomáticas y con la valoración política positiva de las categorías foucaultianas para pensar las luchas actuales. La idea de “técnicas de gobierno” busca pensar de otra manera la novedad de los dispositivos que hemos visto en práctica en las coordinaciones, en los movimientos post-feministas y en las movilizaciones contra la globalización neoliberal. Las técnicas de gobierno que organizan los estados de dominación (como el marketing, el management en la empresa, la “gobernancia” mundial o el workfare) no son las únicas técnicas de gobierno posibles.

En el 2014, con la publicación de *La fábrica del hombre endeudado: ensayos sobre la condición neoliberal* el concepto de *deuda* [dette] toma un lugar central para pensar la modalidad de la subjetividad endeudada propia del estadio capitalista neoliberal. Es correcto decir que este libro es una respuesta a la crisis financiera del 2007. En este texto, la importancia de los análisis de la gubernamentalidad desarrollados por Foucault continúan teniendo una relevancia fundamental,



sumados a los desarrollos de Nietzsche sobre la deuda, la culpa y las relaciones entre acreedores y deudores en *La genealogía de la moral*. Aquí, Lazzarato busca actualizar los análisis foucaulteanos mostrando cómo la economía de la deuda produjo una reconfiguración del poder soberano (en la neutralización de la soberanía monetaria), del poder disciplinario (en el terreno de la empresa) y del poder biopolítico (transformando la naturaleza misma del Estado benefactor); para él, Foucault no pudo ver estas particularidades en su momento por su cercanía histórica al surgimiento del neoliberalismo.

Si la gubernamentalidad neoliberal se construye, sin duda alguna, alrededor de la deuda, que integra las otras relaciones de poder de manera siempre problemática, hay que historizar su desarrollo, porque al pasar de una secuencia política a otra se metamorfosea. Aquella que Foucault describe en *Nacimiento de la biopolítica* no parece ser adecuada para aprehender su acción a partir de la década de 1990, ya que la gubernamentalidad va a limitar justamente, la producción de libertad que Foucault erige en condición del «liberalismo». En este, la libertad es siempre, y, ante todo, la libertad de la propiedad privada y de los propietarios. Cuando estos «derechos del hombre» están amenazados —ya sea por la crisis, la rebelión o cualquier otro fenómeno—, el régimen liberal no sirve y se tornan necesarios otros regímenes de gubernamentalidad para asegurar su perpetuación (Lazzarato, 2014: 124-125).

Los intelectuales franceses, Christian Laval (sociólogo) y Pierre Dardot (filósofo), retoman los planteos de Foucault con cierta coincidencia a momentos la reflexión de Lazzarato. Para los franceses el neoliberalismo

antes que una ideología o una política económica es, de entrada y, ante todo, una racionalidad; y que, en consecuencia, tiende a estructurar y a organizar, no sólo la acción de los gobernantes, sino también la conducta de los propios gobernados. La racionalidad neoliberal tiene como característica principal la generalización de la competencia como norma de conducta y de la empresa como modelo de subjetivación (Laval y Dardot, 2013: 15)

El análisis del neoliberalismo permite salir de los errores de diagnóstico que lo reducen a una ideología o un tipo específico de política económica y no como la racionalidad hegemónica del capitalismo contemporáneo. El análisis y la denuncia del neoliberalismo sobre los que se apoyan los movimientos sociales y las contestaciones políticas desde los años 90 se aparecen incompletos o confundidos respecto las caracterizaciones que no parecen distinguir el rol del Estado del liberalismo clásico y esta nueva modalidad establece un conjunto de prácticas políticas, institucionales y jurídicas.

En el neoliberalismo, la competencia y el modelo empresarial se convierten en un modo general de gobierno de las conductas e incluso también en una especie de forma de vida, de forma de gobierno de sí, en este punto los autores no dudan en retomar el vocabulario del último Foucault. No sólo son los salarios de los diferentes países los que entran en lucha económica, sino que todos los individuos establecen relaciones “naturales” de competición entre ellos.

b. Guerras y Capital, el contrapunto de Lazzarato

En los últimos libros publicados de Lazzarato podemos distinguir un nuevo momento en su reflexión teórico-política y también en su relación con el pensamiento postestructuralista: es acertado señalar que hay un giro o corte en las referencias y su posicionamiento en torno a dicho pensamiento. En estos libros, el pensamiento del '68 es agrupado en bloque y sometido a un examen crítico: por un



lado, Deleuze, Guattari y Foucault son criticados por su insuficiente reflexión sobre la guerra y, por otro lado, hay una rehabilitación de pensadores previamente descartados por el autor, Lenin, Trotsky, Rosa Luxemburgo, Fanon, etc., con el fin de recuperar el pensamiento estratégico de los revolucionarios.

El primero de los libros de esta serie es *Guerras y Capital, una contrahistoria*, coescrito con Éric Alliez, en él ambos pensadores intentan realizar una genealogía de la relación entre el capitalismo y la violencia a través de la tematización del despojo, la financiarización, la colonización y las guerras. En este texto, si bien Foucault es discutido en la tercera «pata metodológica» del proyecto, también es blanco de otra lectura crítica: primero será discutida su genealogía del liberalismo y, más avanzado el escrito, será examinada críticamente su lectura e interpretación de Clausewitz. Dado que el libro pretende recuperar la noción de guerra como concepto central para pensar la política, parte de esta relación está atada a la figura del general prusiano:

La guerra y la estrategia ocupan un lugar central en la teoría y en la práctica revolucionarias del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Lenin, Mao y el general Giap anotaron concienzudamente *De la guerra* de Clausewitz. El pensamiento del 68, por su parte, se abstuvo de problematizar la guerra, con la excepción notable de Foucault y de Deleuze-Guattari. Ellos no solo se propusieron invertir la célebre frase de Clausewitz («la guerra es la continuación de la política por otros medios») al analizar las modalidades según las cuales la «política» puede ser considerada como la guerra continuada por otros medios: ellos, sobre todo, transformaron radicalmente los conceptos de guerra y de política. Su problematización de la guerra es estrictamente dependiente de las mutaciones del capitalismo y de las luchas que les hacen oposición en la llamada posguerra, antes de cristalizar en la extraña revolución de 1968: la «microfísica» del poder, puesta de relieve por Foucault, es una actualización crítica de la «guerra civil generalizada»; la «micropolítica» de Deleuze y Guattari, por su parte, es indisoluble del concepto de «máquina de guerra» (su construcción no es posible sin la trayectoria militante de uno de ellos). Si se aísla el análisis de las relaciones de poder de la guerra civil generalizada, como lo hace la crítica foucaultiana, la teoría de la gubernamentalidad no es más que una variante de la «gobernanza» neoliberal. Y si se aparta la micropolítica de la máquina de guerra, como lo hace la crítica deleuziana (que también emprendió la estetización de la máquina de guerra), sólo quedan «minorías» impotentes frente al Capital que conserva la iniciativa (Lazzarato: 2021, 41).

En torno al neoliberalismo, Lazzarato y Alliez califican la lectura que Foucault hace del liberalismo en *Naissance de la biopolitique* como «altamente problemática» y «acrítica», en la medida en que con el giro biopolítico se trata de entender la gestión de la sociedad civil por parte del gobierno y no se hace énfasis en la división de la sociedad operada por los dispositivos disciplinarios.

Es cierto que, entre 1972 y 1977, Foucault pasó del análisis de las disciplinas al análisis de las técnicas de seguridad. ¿Pero la propiedad privada y la división de la «sociedad» que esta determina desaparecieron a pesar de eso? Las técnicas securitarias administrarán, de otra manera y en otro contexto, el mismo problema. Gobernarán no a la sociedad, sino a las divisiones creadas por la propiedad. Producirán, incitarán, solicitarán y reproducirán la existencia de los poseyentes y de los no poseyentes. Estas son las técnicas capaces de administrar, hasta el día de hoy, una guerra civil que adquirió una forma más abstracta, más desterritorializada: la guerra de los acreedores y los deudores. (Lazzarato: 2021, 173)



Para ellos, hay un corte profundo en el giro foucaultiano que deja de lado el análisis de las disciplinas, que siguen siendo imprescindibles para entender cómo opera la guerra en el campo social (sobre este tema Lazzarato ampliará sus críticas en el próximo libro de la serie). En un capítulo posterior, analizan la recepción que tuvo *De la guerra (Vom Kriege)* en el marxismo y la teoría política del siglo XX para llegar a las formulaciones de Deleuze-Guattari y Foucault:

Probablemente, Foucault es quien ha ido más lejos en su confrontación con Clausewitz, pero también es el que más dudó al multiplicar, de manera a menudo contradictoria, las versiones de la inversión. A partir de 1971, a pesar de un importante declive, la guerra vuelve a aparecer sistemáticamente en su trabajo, con intensidades diferentes, hasta el final de su vida. Es la parresía militar y guerrera del Cínico —«el filósofo en guerra»— en el último curso de 1984 que el filósofo tituló *El coraje de la verdad*. Sin embargo, la crítica foucaultiana es prácticamente unánime: si Michel Foucault efectivamente «trató» de convertir la guerra en la matriz de las relaciones de poder entre 1972 (*La sociedad punitiva*) y 1976 (*Defender la sociedad*), el proyecto será definitivamente «abandonado» más adelante, en favor del ejercicio del poder a través de la “gubernamentalidad” (Lazzarato, 2021: 305).

Lazzarato entiende, en concordancia con cierta *doxa* foucaultiana (Castro, 2016: 59), que Foucault abandonó la hipótesis bélica después de *Defender la sociedad* porque hasta ese momento la *inversión de Clausewitz* era el punto que servía como grilla de inteligibilidad de las relaciones de poder, mientras que los análisis de la gubernamentalidad mostraron que hay «una diferencia de naturaleza entre *las relaciones de poder* (disciplinarias, de seguridad y de gubernamentalidad) y *los enfrentamientos estratégicos*». Esta distinción entre las diferencias de naturaleza establecería, además de diversos usos de la noción de estrategia, una relación con lo que los autores llaman el sueño liberal consistente en ver a los dispositivos funcionar automáticamente, según el modelo de la mano invisible de Adam Smith que se impone a los individuos como una necesidad dentro del juego de la libertad y el poder.

En la siguiente publicación de Lazzarato, esta vez en solitario, *Le capital déteste tout le monde: Fascisme ou révolution*, vuelve sobre estas críticas de forma extendida a los pensadores que se inscriben en la tradición de Foucault:

La tradición de análisis que domina hoy, iniciada por Michel Foucault, ignora por completo la genealogía oscura, sucia y violenta del neoliberalismo, donde los torturadores militares se codean con los delincuentes de la teoría económica (...) La gubernamentalidad, el empresario de sí mismo, la competencia, la libertad, la “racionalidad” del mercado, etc., todos estos bellos conceptos que Foucault encontró en los libros y que jamás cotejó con procesos políticos reales (¡una elección metodológica deliberada!) poseen un presupuesto que nunca se explicita y que, por el contrario, resulta cuidadosamente omitido: la subjetividad de los “gobernados” sólo puede construirse en condiciones de una derrota, más o menos sangrienta, que la haga pasar del estado de adversario político al de “vencido” (Lazzarato, 2019: 20-21).

Una vez más, el autor encuentra en Foucault y su recepción posterior la clave en la pacificación del concepto de poder. Su reproche a los foucaultianos se basa en el borramiento de los orígenes fascistas del neoliberalismo usando el ejemplo de las dictaduras en América del Sur y el papel contrarrevolucionario del terrorismo de Estado que instauró los dispositivos neoliberales. La positividad del poder será puesta en cuestión en este libro: para Lazzarato la analítica del poder de Foucault expulsa *la negatividad* de la teoría social, excluyendo con ella la «guerra» y la «revolución».



Sin la guerra y sin la revolución, los movimientos políticos perdieron todo saber estratégico y toda sensibilidad para el análisis de las contingencias políticas, las rupturas, los eventuales puntos de inflexión y los cambios de ciclo políticos. Lo más sorprendente es que la filosofía del acontecimiento es la más original del pensamiento del 68. Pero la impresión que uno tiene es que fue aplicada a todo, salvo al conflicto político con el capital. Sin embargo, hay aún un Foucault por recuperar para Lazzarato: aquel que piensa el punto de vista estratégico y toma la modalidad bélica de las relaciones de poder como eje de análisis. Nociones como *diagrama* o, en el caso de Deleuze y Guattari, de *máquina de guerra* seguirán siendo útiles a la posición de Lazzarato en tanto se combinen con los planteos de los teóricos revolucionarios (antiimperialistas, feministas y anticolonialistas) del siglo XX.

Para Lazzarato la analítica foucaultiana del «hacer vivir y dejar morir» ha sepultado los conceptos de lucha de clase en el mismo momento histórico en que la clase trabajadora era derrotada por el capital. «La biopolítica está atrapada en un dilema: deshacer las clases reduciéndolas al par población/individuo y reproducir imperativamente los dualismos de sexo, raza y clase sin los cuales el capitalismo se derrumba». Los autores que continuaron los desarrollos de Foucault (Ewald y su historia del Estado de Bienestar o Laval y Dardot con sus estudios sobre el neoliberalismo) mantendrían en términos de Lazzarato esta visión pacificada que ignora cómo la biopolítica y el neoliberalismo gobiernan mediante la violencia hacia las poblaciones.

c. La opción por la guerra civil: libre mercado y autoritarismo

Sin embargo, en un libro reciente, Dardot, Laval junto con Guéguen y Sauvêtre, exploran el carácter autoritario del neoliberalismo tomando la historia violenta de su surgimiento, pero también incorporando las experiencias políticas recientes de las revueltas en Chile, la represión a los chalecos amarillos, el triunfo de Trump en EE. UU. y de Bolsonaro en Brasil. La hipótesis del libro sugiere que el neoliberalismo es una forma de gobernar que se inclina por la opción de la guerra civil en el sentido en que puede pensarse como una forma de gobernar contra las poblaciones. El estado de sitio declarado por Sebastián Piñera en el 2019 sirve como el ejemplo paradigmático de la construcción del “enemigo interno”.

Esta “otra historia del neoliberalismo” explora no solo el costado violento que considera Lazzarato sino además las tendencias demofóbicas que atraviesan la historia intelectual del canon neoliberal. En el caso de von Mises se ratifica en el desprecio a la igualdad y la afirmación de una antropología donde los hombres se presentan como desiguales por naturaleza (Dardot et al, 2024: 73). Los pioneros de la refundación política del neoliberalismo -Louis Rougier, Walter Lippmann, Ludwig von Mises, Friederich Hayek y Wilhem Röpke, entre otros- dieron muestras de rechazo total hacia el poder de las masas, el sufragio universal, la ley de la mayoría, el pluralismo político, la justicia redistributiva, la educación pública de formas sumamente explícitas. Es posible afirmar: los neoliberales nunca adhieren de plenamente a la democracia, solo pueden adherir a formas de democracia liberal o derivaciones totalitarias “maquilladas” que limiten la participación política de las mayorías. Los autores nos proveen de ejemplos tales como el apoyo de Röpke y Hayek al apartheid en Sudáfrica para ilustrar este punto (Dardot et al, 2024: 147).

Los autores profundizan en la noción de demofobia neoliberal tomando como antecedente el congreso de la Sociedad Mont-Pélerin de 1981 donde los hayekianos, friedmanianos, ordoliberales, entre otros, acordaron que la democracia es una potencial amenaza para la libertad y la civilización. Además, durante el coloquio Lippmann de 1938, Louis Rougier resumió la distinción entre democracias “liberales” y democracias basadas en la soberanía popular, con derivas “socializantes”



que conducen al Estado totalitario. A partir de estos antecedentes los autores muestran como los teóricos neoliberales rechazan las nociones de pueblo, sufragio universal, pluralismo político y justicia distributiva, llevando solo a apoyar democracias limitadas.

Uno de los ejes más interesantes de este análisis distingue el uso de técnicas de gobierno que encontramos en la historia reciente como el empleo ofensivo del aparato jurídico, entendido por los autores como una máquina de guerra (Dardot et al, 2024: 249), que permite minimizar cualquier amenaza producida por un gobierno de turno, y en última instancia, como consecuencia del sufragio universal. El caso ejemplar de guerra jurídica tomado por los autores fue el golpe de estado institucional en Brasil en el año 2016. Una vez aprobada la destitución, la estrategia pasó a ser la inhabilitación de Lula para las elecciones presidenciales del 2018. Y por si quedaban dudas respecto a la imparcialidad del fallo: una vez efectuada la condena, el juez Moro, que condenó a Lula, fue, durante unos meses, ministro de Justicia de Bolsonaro. Este giro jurídico contra el sufragio universal (intentos como el de Bolivia en 2009, Honduras en 2009, Ecuador en 2010, Paraguay en 2012, Venezuela 2014-2019, Brasil 2016, Perú 2017 sin mencionar el exilio de Correa en 2018 y la renuncia de Evo Morales en el 2019) impone una nueva estrategia donde el derecho se convierte en la máquina de guerra privilegiada en la construcción de una visión empresarial del Estado de derecho.

Apoyandose en la historia reciente y en la bibliografía de los teóricos del neoliberalismo, los autores exponen apoyos y guiños por parte de Ropke, Hayek y Mises al uso de las fuerzas de seguridad para mantener a raya a los enemigos de la sociedad libre. La argumentación nos señala que la desestatización de la economía requiere de un Estado policial autoritario para llevar adelante dicho proceso: “solo un Estado fuerte tiene autoridad suficiente para iniciar su retirada de la economía” (Dardot et al, 2024: 272).

Por último, el cierre del libro retoma, en paralelo al planteo de Lazzarato, la idea de lucha de clases como exteriorización de la guerra civil dentro de la sociedad. El socialista que puede surgir en cada trabajador es “el enemigo social” y la barbarie que debe ser neutralizada con los aparatos represivos del Estado (Dardot et al, 2024: 294).

Se podría decir que estos autores identifican una izquierda gubernamental que han fracasado, que no han podido pensar por fuera de una política de derechos estrictamente individuales y que no comprendió el abandono de una política de igualdad social y económica que beneficie al colectivo de las clases populares. En este punto, los autores mantienen diferencias con el populismo de cuño laclausiano.

Al querer reproducir, en contextos muy disímiles, particularmente europeos, el populismo latinoamericano y más concretamente al peronismo argentino, este “populismo de izquierda” chocó muy rápidamente con la fragmentación de las estructuras políticas y sindicales, con el poder autónomo de los movimientos sociales y la pluralidad de las causas movilizadoras. El hecho de utilizar los grandes períodos retóricos sobre el Pueblo, la Nación y la República, para volverlo contra las élites neoliberales, no logró obrar su magia unificadora ni convencer a la población de que se constituyera en un “nuevo pueblo”. El populismo terminó por disolverse en la política parlamentaria clásica (Dardot et al, 2024: 306).

Cabe destacar que este párrafo refiere a la lectura europea del populismo laclausiano y podría aplicarse más a Podemos que al Frente de Todos argentino, sin embargo, la crítica sugiere que el populismo no logra desarmar a las clases dominantes en su virulenta estrategia. En este punto, la posición de los autores oscila entre una lectura que retome la retórica de la lucha de clases del siglo



XX cómo Lazzarato y el autonomismo transversalista estructurado en función de los valores de la igualdad y la democracia.

Conclusiones

Hemos repasado dos posiciones que se desprenden del análisis de la gubernamentalidad neoliberal que esbozó Foucault, si bien ambas incorporan la guerra y la violencia como eje del análisis histórico-político, Lazzarato es más autocrítico con la teoría política de inspiración posestructuralista en general y con los análisis de Foucault en particular, proponiendo un retorno a la lucha de clases que organizó las luchas políticas durante el siglo XX. Dardot y Laval, que son víctimas de los dardos críticos de Lazzarato, sin embargo, muestran estar más cerca de lo que el italiano supone, aunque pareciera que diferirían en el aspecto propositivo de cada teoría.

Desde otra posición, Dardot y Laval, junto a los miembros del GENA, recuperan elementos de la analítica foucaultiana para pensar las formas de violencia política, económica, militar y jurídica que los gobiernos neoliberales ejercen contra las poblaciones. Esta posición busca brindar herramientas de análisis para qué nuevas orientaciones y organizaciones políticas utilicen en la lucha por expandir y consolidar la igualdad y la democracia como valores políticos que articulen a los sectores populares de la sociedad. Manteniendo la filiación foucaultiana recuperan aquellos momentos del pensador francés donde la guerra y la violencia cobran mayor preponderancia (por ejemplo, el seminario más ponderado por las lecturas marxistas de Foucault: *La sociedad punitiva*). Tal vez una crítica posible al canon demofóbico propuesto pueda ser que la caracterización de los distintos teóricos del neoliberalismo se asemeje a la teoría de la herradura: una generalidad donde todos coinciden, homologando las posiciones teóricas en vez de encontrar en ellas diferencias sustanciales.

Un eje que no es abarcado por estas posiciones tiene que ver con el campo, recientemente explorado de la afectividad. Hasta que punto se puede hablar del neoliberalismo como racionalidad eludiendo la afectividad como campo de la producción de subjetividad también importante para esta etapa de acumulación capitalista. En este sentido, sería interesante contrastar estas posiciones con las de los autores del llamado giro afectivo (Ahmed, 2015) en aras de enriquecer la perspectiva estratégica.

Además, en términos del análisis político materialista, es interesante preguntarse por el estatuto de las técnicas de gobierno (que no parecieran estar definidas como un mero instrumentalismo) en relación a los procesos de acumulación del capital, en este sentido, los autores trabajan el problema de la deuda pero no parecieran estar los suficientemente emparentados o demarcados con un concepto tal como el de *acumulación por desposesión* (Harvey, 2007; Meikins Wood, 2000).

Ambos aportes, con sus puntos de apoyo y discordancia, nos advierten de la imposibilidad de desarrollar sociedades democráticas en el marco del dogmatismo neoliberal y su dogmatismo de mercado. Estos aportes enriquecen aquella concepción que entiende al neoliberalismo como racionalidad y en la que ambos autores limitaban sus primeras formulaciones. Varios de estos puntos estratégicos (el lawfare, el estado policial, los enemigos del neoliberalismo: el Estado de bienestar, el sindicalismo y el socialismo) se manifiestan diariamente con mayor intensidad en la realidad política argentina. En este sentido, los aportes de dichos trabajos para identificar las ofensivas neoliberales son el primer paso necesario para construir una respuesta estratégica.



Bibliografía

AHMED, Sara (2015). *La política cultural de las emociones*. Universidad Nacional Autónoma de México.

BOTTICELLI, Sebastián (2016). “El miedo al totalitarismo en los albores del discurso neoliberal”. En *Revista Question*, Nro. 49. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 16-32.

BROWN, Wendy (2016). *El pueblo sin atributos: La secreta revolución del neoliberalismo*. Barcelona, Malpaso, 2016.

BROWN, Wendy (2021), *En las ruinas del neoliberalismo. El ascenso de las políticas antidemocráticas en Occidente*, Madrid, Traficante de sueños.

DARDOT, Pierre [et al] (2024), *La opción por la guerra civil: otra historia del neoliberalismo*, Ciudad de Buenos Aires, Tinta Limón.

CASTRO, Edgardo (2016). *Lecturas foucaulteanas. Una historia conceptual de la biopolítica*. Gonnnet, UNIPE.

FOUCAULT, Michel (2018), *Seguridad, territorio y población. Curso del Collège de France. 1977-1978*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

FOUCAULT, Michel (2021a), *Defender la sociedad. Curso del Collège de France. 1975-1976*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

FOUCAULT, Michel (2021b), *El nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France. 1978-1979*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

HARVEY, David (2007), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.

LAVAL, Christian y DARDOT, Pierre (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona, Gedisa.

LAZZARATO, Maurizio (2013) *La fábrica del hombre endeudado. Ensayo sobre la condición neoliberal*. Buenos Aires, Amorrortu.

LAZZARATO, Maurizio y ALLIEZ, Ética (2021). *Guerras y capital*. Buenos Aires, Tinta Limón.

LAZZARATO, Maurizio (2019). *El capital odia a todo el mundo: fascismo o revolución*. Buenos Aires, Eterna Cadencia.

LAZZARATO, Maurizio (2022). *¿Te acuerdas de la revolución? Minoría y clases*. Buenos Aires, Eterna Cadencia.

MAUER, Manuel (2021) “Michel Foucault: ¿Una filosofía de la revuelta?” en: FOUCAULT, Michel (2021), *Foucault*, Buenos Aires, Galerna.

MEIKINS WOOD, Ellen (2000), *Democracia contra capitalismo: La renovación del materialismo histórico*, trad. de Adriana Herrero, México, Siglo XXI.

NOSETTO, Luciano (2013), *Michel Foucault y la política*, San Martín, UNSAM Edita.



Confianza en las instituciones públicas y fortalecimiento de la participación Ciudadanía a través de la Innovación

Jonatan David Correa Jonatandcorrea@gmail.com
Sofia Mola sofiamola.sm@gmail.com
INPPARG (Incubadora de Políticas Públicas Argentina)

Simposio: Juventudes, participación y políticas públicas en tiempos de incertidumbre:

Resumen:

La confianza en las instituciones y la participación ciudadana son pilares esenciales de la gobernanza y la administración pública. Estos elementos están intrínsecamente conectados; mayor confianza fomenta una participación más activa, mientras que una participación inclusiva y transparente refuerza esa confianza. La percepción de las instituciones como transparentes y responsables es crucial para la estabilidad democrática, ya que cuando los ciudadanos confían, están más dispuestos a involucrarse en la formulación y evaluación de políticas públicas. Sin este apoyo, las políticas pueden enfrentar resistencia y resultar menos efectivas.

La participación ciudadana, además de ser un derecho, actúa como un motor de innovación en la política pública. Al integrar la voz de los ciudadanos, las instituciones pueden adaptar sus estrategias a las necesidades cambiantes de la sociedad. Este enfoque innovador permite a las instituciones incorporar nuevas ideas y tecnologías, promoviendo un gobierno más dinámico y receptivo.

Este proyecto analizará la interacción entre la confianza y la participación ciudadana, destacando cómo la innovación puede ser el vínculo que fortalezca ambos aspectos. Investigaremos cómo una mayor confianza facilita una participación más significativa y, cómo la participación puede legitimar y hacer más efectivas las políticas públicas, contribuyendo así a una gobernanza más inclusiva y eficiente.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

En el ámbito de la gobernanza y la administración pública, la confianza en las instituciones y la participación ciudadana emergen como dos pilares fundamentales para la eficacia y legitimidad de las políticas públicas. La relación entre estos elementos es intrínseca y dinámica, pues una mayor confianza en las instituciones suele fomentar una participación ciudadana más activa, mientras que una participación inclusiva y transparente puede, a su vez, fortalecer la confianza en los organismos gubernamentales.

La confianza en las instituciones públicas se erige como un componente esencial para la estabilidad y la efectividad de cualquier sistema democrático. Cuando los ciudadanos perciben a sus instituciones como transparentes, responsables y comprometidas con el bienestar común, están más dispuestos a involucrarse y a colaborar en la formulación y evaluación de políticas públicas. Este nivel de



confianza es vital, dado que las políticas diseñadas sin una base sólida de apoyo y comprensión ciudadana pueden enfrentar resistencia y ser menos efectivas.

A su vez, la participación ciudadana no solo es un derecho, sino también un motor crucial para la innovación en la política pública. La integración de la voz de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas permite a las instituciones públicas adaptar sus estrategias y soluciones a las necesidades y realidades cambiantes de la sociedad. La innovación, en este contexto, se manifiesta como la capacidad de las instituciones para incorporar nuevas ideas, tecnologías y métodos en la creación de políticas, promoviendo así un gobierno más dinámico y receptivo.

En este proyecto, exploraremos cómo la confianza en las instituciones públicas y la participación ciudadana interactúan y se refuerzan mutuamente, con un énfasis especial en cómo la innovación puede servir como un puente que une estos dos aspectos. Analizaremos cómo una mayor confianza puede facilitar una participación más activa y significativa, y cómo la participación ciudadana, a través de procesos innovadores, puede fortalecer la legitimidad y eficacia de las políticas públicas. Así, buscaremos comprender cómo estos factores se entrelazan para contribuir a una gobernanza más inclusiva y eficiente.

“La democracia no es una meta que se pueda alcanzar para dedicarse después a otros objetivos; es una condición que sólo se puede mantener si todo ciudadano la defiende.”

(Rigoberta Menchú)

Confianza sobre instituciones políticas y satisfacción con la democracia

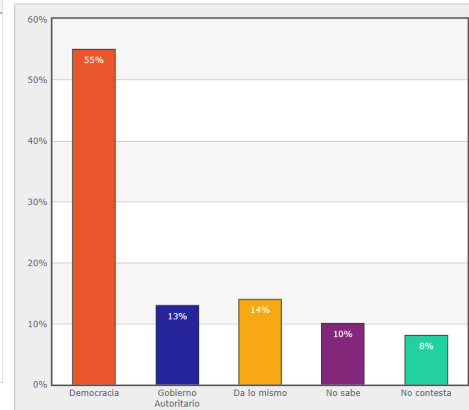
De manera creciente, la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas se ha convertido en objeto de estudio y abordaje, ya que permite entender el grado de fortaleza (o debilidad) del puente que une al gobierno y a las instituciones con los gobernados, es decir, el contrato y cohesión social. Argentina no es una isla. En el *Latin American Economic Outlook 2021* se expresó que en Latinoamérica es necesario la implementación de un nuevo contrato social, entendiendo por tal al “abarcativo pero también intangible acuerdo que mantiene a la sociedad unida y existe dentro de un conjunto de reglas e instituciones, formales e informales”⁸⁹⁹ (OECD *et al*, p. 153).

Para medir el apoyo a la democracia, el Informe 2021 de la Corporación Latinobarómetro ha consultado: “Con cuál de estas frases está Ud. de acuerdo?” y se obtuvo que el 55,3% (663 votos), seleccionó que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Por su parte, solo el 12,5 % (150 votos) indicó que “en algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible y el 14,1%, que le es indiferente. Es decir que más de la mitad de los argentinos encuestados apoya a la democracia por sobre otro tipo de gobierno, conforme se señala en el gráfico:



Categoría	%	n
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	55.3%	663
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	12.5%	150
A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático	14.1%	170
No sabe	10.2%	123
No contesta	7.8%	94
(N)	(100%)	(1,200)

2020 (Argentina)



Resulta altamente sorprendente, sin embargo, que una gran cantidad de ciudadanos hayan indicado que para ellos es indistinto el tipo de régimen político del país, ya que no hablamos siquiera de un péndulo ideológico, sino de “democracia sí o democracia no”: es tanta la escisión que siente el ciudadano entre su cotidianeidad y el gobierno que les es indiferente la democracia?

Si se realiza un estudio longitudinal, se observa que, desde el año 1995, la primera respuesta fue siempre la más elegida; sin embargo, en el último informe se cuenta con el menor valor, incluso por debajo de la selección del año 2001, una de las mayores crisis económicas atravesadas en el país. Es entonces factible consultarse por la pérdida de popularidad y adhesión de la ciudadanía por la democracia, qué sucede en la práctica para que haya descendido de semejante manera su apoyo.

Cierto es que la tensión social y el descontento con el gobierno es cada vez más palpable, aunque las elecciones se celebren de manera regular, con pluralidad de partidos y total libertad al momento de sufragar y, los electores, puedan así manifestar su intención de voto cada 2 años, alternando entre elecciones Ejecutivas y Legislativas. Es decir que el problema no se encuentra en la denominada democracia formal o procedimental, sino más bien en la sustantiva, aquella que refiere a los valores y principios sobre los cuales se sustenta el Estado y cuyas políticas deberían reforzar.

Si “la confianza institucional es un factor clave para la sociedad y uno de los requisitos fundamentales para una buena gobernanza” (Putnam *et al*, 1993), es válido preguntarse, entonces, si existe una correlación entre la confianza en las instituciones políticas y la satisfacción con la democracia.

Objetivos — hipótesis

En consecuencia, el objetivo de esta investigación es indagar la relación entre la confianza sobre instituciones políticas y la satisfacción con la democracia, en la tarea de generar entendimiento sobre la pérdida de satisfacción de la democracia en Argentina. Para ello, también se considerarán como factores determinantes el rol de los partidos políticos y el grado de representación de la ciudadanía en las esferas de tomas de decisiones.

La hipótesis que en este trabajo se sostiene es que la confianza en las instituciones políticas se relaciona con la satisfacción con la democracia, en el sentido de que la pérdida de confianza de los ciudadanos argentinos sobre las ramas del poder público que son elegidas popularmente (ejecutivo y legislativo) y los partidos políticos permiten explicar la caída en la aprobación de la democracia.



Variables (definición conceptual y operacional)

Como variable predictoria, se tiene a las percepciones de la ciudadanía argentina sobre las instituciones políticas, las cuales comprenden —en hipótesis de mínima y a los fines del presente trabajo— a las ramas del poder público (ejecutivo, legislativo y judicial) y los partidos políticos. Ciertamente puede criticarse que estos últimos responden a intereses individuales o sectoriales, pero es necesario recordar que, en su esencia, y tal como se reconoce en nuestra Constitución Nacional, “son instituciones fundamentales del sistema democrático” (art. 38).

Por su lado, a los fines de medir la aprobación de la democracia como forma de gobierno, se tiene como variable dependiente al grado de satisfacción con la democracia en Argentina, es decir, “cómo marcha la democracia, si funciona o no para la gente el gobierno y la forma como se usa el poder” (Latinobarómetro, p. 37). Para precisar aún más el concepto bajo análisis, es necesario señalar que es un “indicador de desempeño”, implica consultar sobre el apoyo del gobierno de turno o partido político oficialista, y no un “indicador sobre el tipo de régimen”, el cual refiere acuerdo de la democracia como “modo de organización de esta comunidad según principios, normas y procedimientos, que fijan derechos, obligaciones y funciones para los actores sociales y políticos” (Pedroza Reyes, p. 6).

Para medir ambas variables seleccionadas, se empleará como principal fuente de obtención de datos las encuestas realizadas por Latinobarómetro a fines del año 2020 en 17 países de la región latinoamericana y, en el caso de Argentina, durante el año 2021. Para la primera de ellas, se consultó a la ciudadanía “Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas de la lista ¿cuánta confianza tiene usted en ellas?” (pp. 67—72) y, para la segunda, “En general, ¿Diría Ud que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en {PAÍS}?” (pp. 37—41). En consecuencia, ambas variables son ordinales y discretas.

Descripción del caso (ficha técnica de la base de datos)

Los datos cuantitativos obtenidos para la realización de la presente investigación, tal como se mencionó, provienen del Informe 2021 de la Corporación Latinobarómetro. Para su realización, se realizaron 20.204 entrevistas en 18 países de la región: 19.004 fueron cara a cara y, 1200, en línea. Según informa el documento, el margen de error de las muestras nacionales es de 3% y el margen de error de la base total es de 1%.

El estudio regional se llevó a cabo entre el 26 de octubre de 2020 y el 15 de diciembre del año 2020. En el caso puntual de Argentina, las entrevistas se debieron retrasar y realizar en línea debido a las restricciones fruto de la pandemia, por lo tanto, las encuestas fueron efectuadas entre el 26 de abril y el 16 de mayo 2021, con una muestra representativa de la población nacional que tiene acceso a internet.

Presentación de análisis pertinentes a los objetivos trazados

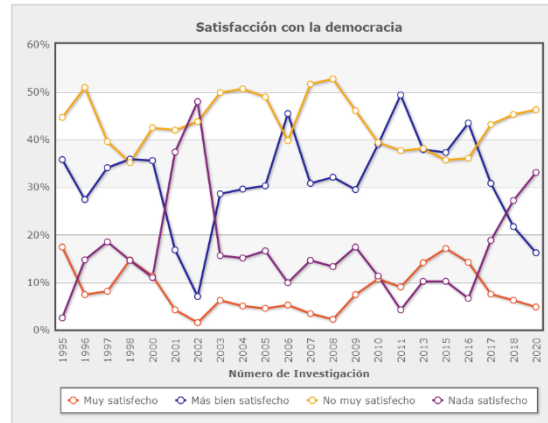
Tal como se ha referenciado, motiva este trabajo indagar si la confianza en las instituciones políticas se relaciona con la satisfacción con la democracia, en el sentido de que la pérdida de confianza de los ciudadanos argentinos sobre las ramas del poder público (ejecutivo, legislativo y



judicial) y los partidos políticos, permiten explicar la caída en la aprobación de la democracia. En particular, respecto a los partidos políticos interesa analizar el rol de este como intermediario entre la ciudadanía y los ámbitos de poder público y espacio de tomas de decisiones, es decir, como instituciones representativas de aquella.

Como encuadre, conforme las encuestas realizadas por Latinobarómetro, la satisfacción de los argentinos con la democracia ha fluctuado considerablemente desde el año 1995 hasta el último registro. A primera vista, se advierte que respuestas “no muy satisfecho” y “muy satisfecho” presentan una amplitud y variación de no 20% a lo largo del tiempo, hallándose generalmente en el límite superior y el respectivamente. Por su parte, la absoluta insatisfacción y la relativa satisfacción ampliamente y se complementan, es decir, de manera inversa.

Al ser el presente un estudio transversal por encuesta, se tomarán como los datos recolectados por la Corporación último informe en Argentina. Así, se el 75% de los ciudadanos (votos) no se encuentra satisfecho con la democracia: 525 votos “no muy satisfecho” y, 375, “nada satisfecho”.



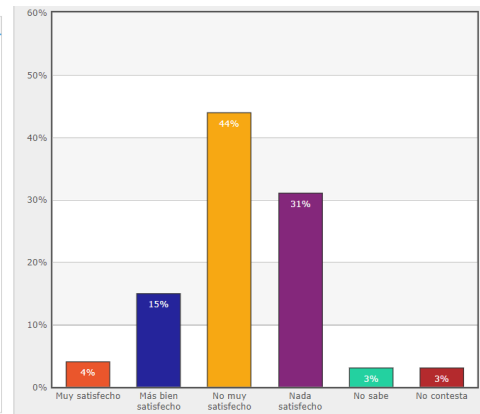
las
satisfecho”
más del

inferior,

fluctúan
se vinculan

descriptivo
referencia
en su
detalla que

Categoría	%	n
Muy satisfecho	4.4%	53
Más bien satisfecho	15.2%	182
No muy satisfecho	43.7%	524
Nada satisfecho	31.2%	375
No sabe	3.0%	36
No contesta	2.5%	30
(N)	(100%)	(1.200)



Esta fotografía coincide en gran medida con la baja confianza de la ciudadanía argentina en el gobierno: el 74% de los encuestados indicó que posee poca (24%) o nula (50%) confianza. Asimismo, 16,4 % de los argentinos poseen algo de confianza en su gobierno, y solamente el 6,1% (73 personas), mucha confianza, una cifra alarmante en un sistema político que se enarbola como “del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En un país hiperpresidencialista y personalista como el argentino, sería de esperar que estos resultados guarden armonía con los referidos al presidente, ya que suele atribuirse a su figura las (faltas de) bonanzas en una gestión. En consonancia, casi la mitad de los entrevistados (48,8%) manifestó poseer “ninguna confianza” hacia el jefe de gobierno y, el 21%, poca.

Este nivel de (des)confianza deberá ser analizado en detalle y con mayor profundidad que en el presente ya que entiendo que es un fenómeno resultante de una relación multicausal y que conlleva tanto explicaciones globales como locales y circunstanciadas. Pese a ello, destacamos por ahora una



de las posibles variables que entendemos puede ser a su vez causa y consecuencia de dicho fenómeno: la falta de respuesta por parte de las autoridades locales.

¿Cuán probable es que la autoridad local lo/la escuche si hay algún problema en su barrio que puede ser solucionado por la ella?

Si Ud identifica que hay algún problema en su barrio que puede ser solucionado por la autoridad local, ¿Cuán probable cree ud que la autoridad local lo/la escuche?

Categoría	%	n
Muy probable	5.6%	67
Bastante probable	23.5%	282
Poco probable	46.9%	563
Nada probable	16.8%	202
No sabe / No contesta	7.2%	86
(N)	(100%)	(1,200)

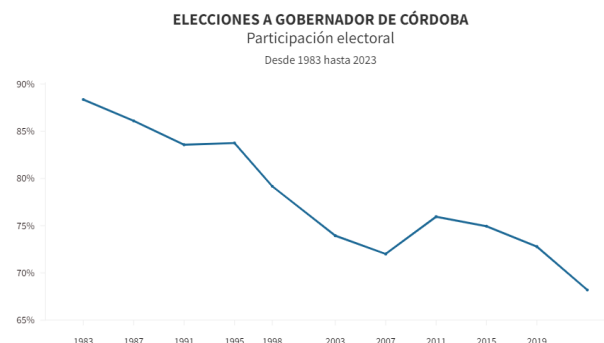
Fuente: Latinobarómetro

¿De qué manera se pretende que la ciudadanía confíe en las instituciones políticas y se sienta satisfecho con la democracia como forma de gobierno si solamente el 5,6% supone que la autoridad local la va a escuchar si existe un problema en su barrio que pueda ser por ella resuelta?

De acuerdo con cifras entregadas por Latinobarómetro, la más baja de las confianzas es depositada en los partidos políticos: tan solo 8 de las 1200 personas encuestadas refirieron que confían mucho en ellos; puede ser apresurado concluirlo, pero probablemente sea menor a los argentinos afiliados a alguno de ellos.

Con este panorama, no debería sorprender el bajo porcentaje de participación y el elevado voto en blanco en las elecciones provinciales del corriente año 2023. Destaco, a tales fines, que en Tierra del Fuego se obtuvo un 21,36% de votos en blanco, es decir, se consagró la segunda fuerza (Gustavo Melella se consagró con el 52,95% de los votos y, Héctor Stefani, 10,19%) y obtuvo casi tantos votos como la suma de todos los obtenidos por la oposición. Tan es así que el gobernador electo, en diálogo con INFOBAE, lo calificó como “llamativo” y añadió: “Siempre tuvimos un alto nivel de voto en blanco para lo legislativo, no lo ejecutivo. Tenemos que reflexionar, a veces la gente se cansa de los proceso políticos, de tanta mala onda que tiramos, de tanta discusiones, tenemos que tener la humildad de reflexionar qué pasó”.

Por su parte, en la provincia de Córdoba, y luego de todos los altercados sufridos a los fines de poder conocer oficialmente los datos del escrutinio definitivo, se informó que el voto para gobernador obtuvo una participación ciudadana de tan solo el 68,2%, la cifra más baja desde la vuelta a la democracia.



En este caso, el voto en blanco también fue uno de los protagonistas de la jornada: la fórmula ganadora “Llaryora—Prunotto”, se impuso con el 45,19% de los votos, la cual fue secundada por la

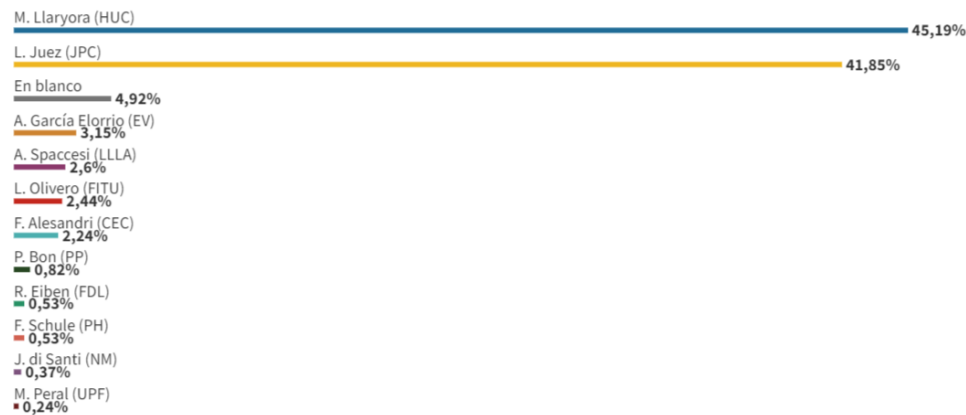


fórmula “Juez—“, con el 41,85%; y, sí, en tercer lugar, se subió al podio el voto en blanco, obteniendo el 4,92%. Es decir que, si estos electores señalaban a Juez en su BUS, hoy habría otro gobernador electo.

Elecciones gobernador Córdoba 2023

Escrutinio oficial

100% de mesas procesadas



Fuente: Justicia Electoral de Córdoba

Otro caso de estudio es la provincia de Chaco. En honor a la verdad, es necesario destacar dos cuestiones: primeramente, que en este caso las elecciones del día 18 de junio no fueron las generales sino las PASO (Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias), sumado a que estuvo profundamente atravesada por las esquilas de la desaparición de Cecilia Strzyzowski, lo cual no quita valor al análisis sino que simplemente lo menciono a los fines contextuales, ya que seguramente ha condicionado los resultados, aunque es un poco precipitado aseverarlo. Lo cierto es que ha sido la provincia con menor participación en la elección para gobernador: solamente sufragó el 62,93% de las personas empadronadas, es decir, el 37,07% se abstuvo de presentarse, casi tanto como el porcentaje obtenido por la segunda alianza más votada (el Frente Chaqueño obtuvo el 37,30% entre las dos listas presentadas). A eso debe añadirse que el voto en blanco obtuvo una adhesión de aproximadamente el 8%, por lo cual, si las personas que no fueron a votar se ponían de acuerdo con aquellas que votaron en blanco, hubiesen colocado en primer lugar a su candidato. Lo cual debe ser analizado con mucha cautela: ¿cuán peligroso es este síntoma, en donde el “no voto” elegiría gobernador?

Si los partidos políticos son en Argentina “instituciones fundamentales del sistema democrático” (art. 38, C. N.) ya que son los únicos habilitados para postular candidatos, y el 85% de los encuestados posee ninguna o poca confianza en ellos, es de suponer que no estarán satisfechos con la democracia actual, aun cuando el gobierno se componga con el resultado de sus sufragios. Sería interesante considerar si la posibilidad de postular candidaturas independientes afectaría las estadísticas.

El Poder Legislativo no es ajeno a esta lógica. Ha de tenerse en cuenta que esta rama del poder público es la más plural, dialógica y deliberativa, en donde se representa tanto a la sociedad en su conjunto como a los diferentes distritos en ella presente, por lo cual la representatividad adquiere unos tintes muy particulares, con mayor cercanía. Pese a ello, tiene también una imagen muy



negativa de aproximadamente el 80% y una confianza supremamente baja: tan solo el 1,7% confía mucho en el Congreso. Aunque estos números sean lamentables, permiten comprender por qué tan solo el 4,4% de los consultados se encuentra muy satisfecho con la democracia.

Este suceso también podría deberse a muchas circunstancias: ya sea porque en un país hiperpresidencialista se infravalora a los cuerpos legislativos entonces muchas veces las imágenes se arrastran; pérdida de confianza en los partidos políticos; permanentes quebrantamientos a la teoría de la representación, falta de ejercicio leal a su trabajo, entre otras. Una arista que al respecto resulta importante destacar es que muchas veces el órgano legislativo está compuesto en su gran mayoría por funcionarios que corresponden a la misma inclinación política que el jefe de gobierno, por lo cual se desnaturalizan sus funciones de contralor y de verdadero cuerpo deliberativo.

De manera ejemplificativa, describo que en la provincia de Córdoba gobierna ininterrumpidamente el Partido Justicialista desde el año 1999, alternándose la dirigencia entre De la Sota y Schiaretti, y en el corriente año ha sido electo Llarryora (tal como ya se referenció), por lo cual continuarán al poder. Asimismo, luego de las elecciones del año 2022, la Legislatura provincial se reconfiguró logrando el partido oficialista logró mayoría absoluta y, al comienzo del presente año legislativo, los bloques quedaron compuestos de la siguiente manera: Hacemos por Córdoba: 49; Unión Cívica Radical: 9; Encuentro Vecinal Córdoba: 2; Coalición Cívica ARI: 1; Juntos por el Cambio: 5; Identidad Peronista: 2; Izquierda Socialista—FIT Unidad: 1; MST — Nueza Izquierda: 1. Adviértase que el bloque mayoritario tiene tanto las bancas necesarias para sesionar (quórum) como para sancionar las leyes que en el recinto se trabajen. Este escenario, sin embargo, se reconfigurará a partir del día 10/12/2023 ya que, tras los resultados de las elecciones llevadas a cabo en el mes de junio pasado, las bancas han quedado así distribuidas: Juntos por el Cambio: 33; Hacemos Unidos por Córdoba: 33; Encuentro Vecinal: 1; FIT: 1; La Libertad Avanza: 1; Creo en Córdoba: 1. Es decir que, incluso para poder sesionar, ambas bancadas mayoritarias requerirán del consenso de las minoritarias, por lo cual —en hipótesis de mínima— las condiciones están dadas para que el Poder Legislativo provincial recupere su naturaleza deliberativa y de búsqueda de consensos.

Respecto a estas elecciones, destaco particularmente el elevado porcentaje de los votos en blanco. En el tramo de legisladores por distrito único, el voto en blanco representó el 15% del total; mientras que, en los legisladores por departamento, un 17.4% de votos en blanco. En ambos casos, más que la suma pongo permanentemente de resalto el porcentaje del voto en blanco porque son electores que han tenido la voluntad de cumplimentar con su derecho—deber de sufragar, han ido hasta el cuarto oscuro pero evidentemente no se han sentido plenamente identificados con ninguna de las propuestas allí a disposición. Por lo cual existe una relación directa entre esta variable y la disconformidad con las candidaturas, la falta de confianza en las mismas o la pérdida de legitimidad que crecientemente han ido teniendo los partidos políticos. Diferente es el caso de los votos nulos o el porcentaje de abstención ya que puede deberse tanto a dichas causas como, en el primer caso, a error de entendimiento respecto a cómo seleccionar los candidatos de su agrado, y, en el segundo, a dificultades para ir al establecimiento educativo para sufragar. Sería muy interesante que estos resultados alarmantes sirvan como alarmantes para que comencemos a estudiar y analizar en mayor profundidad estos fenómenos, ya que seguramente tendrán mucho más para aportar respecto a la confianza sobre instituciones políticas y satisfacción con la democracia.⁹⁰⁰

⁹⁰⁰ Atento a que no es el objeto de estudio del presente trabajo, simplemente lo mencionaré “al pasar”, pero entiendo necesario manifestar que un serio debate que nos debemos es evaluar la conveniencia de la suplantación del voto obligatorio por el voto voluntario.



Todo lo expuesto, revela una generalizada falta de confianza con las instituciones políticas que representan a la sociedad argentina (o que deberían hacerlo) y una muy escasa satisfacción con la democracia.

Conclusiones y limitaciones evidenciadas

Como consecuencia, es posible afirmar que sí existe una relación entre la pérdida de confianza de los ciudadanos argentinos sobre las ramas del poder público que son elegidas popularmente (ejecutivo y legislativo) y los partidos políticos, y la caída en la aprobación de la democracia.

Sin embargo, del estudio realizado se advierte la complejidad de la variable “satisfacción con la democracia” y que debería ser abordado como una relación multicausal. Asimismo, sería ambicioso pretender establecer, a partir de este estudio transversal, que la variable independiente elegida es el factor determinante.

Asimismo, no debe soslayarse que hay quienes sostienen que la relación es inversa, es decir, que los gobiernos democráticos generan más confianza de la ciudadanía sobre las instituciones públicas. (Acuña *et al*; Pharr y Putnam, 2000) y que esta relación es unidireccional: es decir que existe una concausa específica, sin necesidad de retroalimentación. Si bien parecieran disquisiciones meramente teóricas, su importancia radica en dónde debe hacerse hincapié para revertir la situación: si en los factores que generan desconfianza o en el fortalecimiento de la democracia.

Por lo tanto, para brindar mayor validez a la hipótesis sostenida, y, en concreto, dilucidar si verdaderamente existe una correlación entre la confianza sobre las instituciones políticas y la satisfacción con la democracia, se sugiere un análisis longitudinal sobre la vinculación entre las variables seleccionadas (si se entiende que es una cuestión local) o comparativa con otros países de la región, si, por el contrario, interesa abordar las variables como objeto de estudio en sí mismas independientemente de su localización.

Título: "Tendiendo Puentes: Fortaleciendo la Participación Ciudadana en la Legislatura a través de la Innovación"

En un mundo cada vez más conectado y consciente de la importancia de la participación ciudadana en la política, proyectos como "Tendiendo Puentes" se erigen como piezas clave para impulsar una democracia más dinámica y representativa. Este documento explora en detalle la evolución y el impacto de esta iniciativa, que busca cerrar la brecha entre las expectativas ciudadanas y la realidad de la influencia en las políticas públicas.

Marco Teórico:

1. **Importancia de la Participación Ciudadana:** La participación ciudadana se erige como uno de los pilares fundamentales para el fortalecimiento de la democracia y la legitimidad de las instituciones gubernamentales. A lo largo de la historia, las sociedades han reconocido en la participación activa de sus ciudadanos la base de un sistema político justo y equitativo.
2. **Desafíos Actuales:** A pesar de los avances en materia democrática, persisten limitaciones en los mecanismos tradicionales de participación ciudadana, lo que demanda intervenciones innovadoras y adaptativas. La creciente complejidad de los problemas sociales y la rapidez de los cambios exigen una mayor involucración de la ciudadanía en la toma de decisiones.



3. **Potencial de la Tecnología:** En este contexto, la tecnología emerge como un poderoso catalizador de cambio, ofreciendo nuevas herramientas para superar barreras y fomentar un diálogo más directo y transparente entre ciudadanos y legisladores. Las plataformas digitales y las redes sociales han democratizado el acceso a la información y han facilitado la participación ciudadana en tiempo real.

Desarrollo del Proyecto:

1. **Plataforma Digital Interactiva:** "Tendiendo Puentes" se materializa a través de una plataforma digital interactiva gratuita, accesible desde dispositivos móviles y computadoras. Esta plataforma se concibe como un espacio inclusivo donde los ciudadanos pueden participar activamente en la creación de proyectos, debates y votaciones sobre políticas públicas. Además de permitir la presentación de propuestas ciudadanas, la plataforma ofrece herramientas para el seguimiento y la evaluación de las políticas implementadas.

Características de la Plataforma Digital "Tendiendo Puentes"

Descripción

Accesibilidad	Disponible en dispositivos móviles y computadoras, garantizando un acceso inclusivo para todos los ciudadanos.
Interactividad	Permite una participación activa a través de la presentación de propuestas, debates y votaciones sobre políticas.
Seguimiento y Evaluación	Facilita el seguimiento y la evaluación de las políticas implementadas, promoviendo la rendición de cuentas.

2. **Foros de Debate Temáticos:** La iniciativa organiza foros de debate temáticos en línea, moderados por expertos, centrados en asuntos legislativos específicos. Estos foros proporcionan una plataforma para que los ciudadanos compartan sus opiniones y discutan sobre temas relevantes, fomentando un diálogo informado y significativo. La diversidad de opiniones enriquece el debate público y contribuye a la generación de soluciones creativas y sostenibles.

Ejemplos de Temas de Debate en "Tendiendo Puentes"

Descripción

Reforma Educativa	Debate sobre políticas y estrategias para mejorar la calidad y la equidad en la educación.
Desarrollo Sostenible	Discusión sobre medidas para promover el desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible.
Salud Pública	Análisis de los desafíos y oportunidades en el sistema de salud, con énfasis en la prevención de enfermedades y la mejora de la accesibilidad a los servicios médicos.

3. **Transmisión en Vivo de Sesiones Legislativas:** Para aumentar la transparencia y la accesibilidad del proceso legislativo, se implementa la transmisión en vivo de sesiones legislativas a través de la plataforma. Esto permite a los ciudadanos seguir de cerca las discusiones y decisiones en tiempo real, fortaleciendo la confianza en las instituciones democráticas. Además, la grabación de las sesiones facilita el acceso a la información y promueve una mayor rendición de cuentas por parte de los representantes políticos.



Beneficios de la Transmisión en Vivo de Sesiones Legislativas

Descripción

Transparencia	Permite a los ciudadanos seguir de cerca las discusiones y decisiones legislativas, aumentando la transparencia del proceso.
Accesibilidad	Facilita el acceso a la información para aquellos que no pueden asistir físicamente a las sesiones legislativas, promoviendo una participación más inclusiva.
Rendición de Cuentas	Promueve una mayor rendición de cuentas por parte de los representantes políticos, quienes son conscientes de que sus acciones están siendo observadas y evaluadas por la ciudadanía.

4. **Mecanismos de Retroalimentación Directa:** Se establecen mecanismos de retroalimentación directa en la plataforma, que permiten a los ciudadanos enviar comentarios y sugerencias a los legisladores. Esta comunicación bidireccional facilita que las preocupaciones y perspectivas de los ciudadanos influyan directamente en el proceso legislativo, promoviendo una mayor responsabilidad y sensibilidad por parte de los legisladores hacia las necesidades de la sociedad. Además, se implementan encuestas y cuestionarios para evaluar la satisfacción de los usuarios y mejorar continuamente la plataforma.

Mecanismos de Retroalimentación en "Tendiendo Puentes"

Descripción

Comentarios y Sugerencias	Permiten a los ciudadanos enviar directamente sus opiniones y propuestas a los legisladores, promoviendo una comunicación bidireccional más efectiva.
Encuestas de Satisfacción	Evalúan la experiencia de los usuarios en la plataforma, identificando áreas de mejora y optimización para garantizar una participación ciudadana más efectiva y satisfactoria.

Anexos:

1. Guía de Usuario de la Plataforma "Tendiendo Puentes".
2. Ejemplos de Debates y Propuestas Ciudadanas en la Plataforma.
3. Informes de Evaluación de la Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo.
4. Estadísticas de Participación y Feedback de los Usuarios.
5. Registro de Sesiones Legislativas Transmitidas en Vivo.

1. Guía de Usuario de la Plataforma "Tendiendo Puentes":

- Esta guía es un documento detallado que proporciona instrucciones paso a paso sobre cómo utilizar la plataforma "Tendiendo Puentes". Incluye información sobre cómo registrarse, navegar por la plataforma, participar en debates, presentar propuestas, y cómo



mo interactuar con otros usuarios. También puede incluir secciones sobre la política de privacidad, términos de uso y consejos para una participación efectiva.

2. Ejemplos de Debates y Propuestas Ciudadanas en la Plataforma:

- Esta sección muestra ejemplos concretos de debates que han tenido lugar en la plataforma "Tendiendo Puentes". Puede incluir discusiones sobre temas específicos como política pública, medio ambiente, educación, etc. Además, proporciona ejemplos de propuestas presentadas por ciudadanos, cómo fueron discutidas y posiblemente implementadas o consideradas por los legisladores.

3. Informes de Evaluación de la Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo:

- Estos informes evalúan el impacto y la eficacia de la participación ciudadana en el proceso legislativo a través de la plataforma. Pueden incluir análisis de cuántos ciudadanos participaron en debates y propuestas, la calidad de las contribuciones, el nivel de interacción entre los usuarios y los legisladores, así como la influencia real de estas contribuciones en la toma de decisiones legislativas.

4. Estadísticas de Participación y Feedback de los Usuarios:

- Esta sección proporciona datos cuantitativos y cualitativos sobre la participación en la plataforma. Puede incluir estadísticas sobre el número de usuarios registrados, la frecuencia de participación en debates, la diversidad de temas discutidos, el número de propuestas presentadas y el feedback recibido de los usuarios sobre la plataforma en términos de usabilidad, transparencia y efectividad.

5. Registro de Sesiones Legislativas Transmitidas en Vivo:

- Aquí se detalla un registro de todas las sesiones legislativas que han sido transmitidas en vivo a través de la plataforma "Tendiendo Puentes". Puede incluir accesos directos a grabaciones de video o archivos de audio de estas sesiones, permitiendo a los usuarios revisar y analizar las discusiones legislativas en tiempo real o después de que hayan ocurrido.

Conclusión: "Tendiendo Puentes" representa un esfuerzo innovador y transformador para revitalizar la participación ciudadana en el proceso legislativo. A través de acciones concretas y una plataforma digital inclusiva, esta iniciativa aspira a construir una sociedad más justa, equitativa y democrática para las generaciones futuras. Su impacto trasciende las fronteras de lo virtual, promoviendo un diálogo activo y significativo entre la sociedad y sus representantes políticos. Al proporcionar herramientas para una participación más informada y activa, "Tendiendo Puentes" contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y al empoderamiento de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan su vida cotidiana.

Participación Ciudadana en la Creación de Políticas Públicas en Argentina: Análisis de Cuadros, Textos y Estadísticas

Introducción histórica:



La participación ciudadana en la creación de políticas públicas es un aspecto fundamental para fortalecer la democracia y garantizar la representatividad de las decisiones gubernamentales en Argentina. En este análisis, se examinan cuadros, textos y estadísticas relevantes que ilustran la dinámica y el impacto de la participación ciudadana en el proceso de elaboración de políticas públicas en el país.

Cuadro 1: Tipos de Mecanismos de Participación Ciudadana en Argentina

Mecanismo de Participación	Descripción
Consulta Pública	Proceso formal mediante el cual el gobierno solicita la opinión de la ciudadanía sobre una propuesta de política pública antes de su implementación.
Audiencias Públicas	Reuniones abiertas donde los ciudadanos pueden expresar sus opiniones y sugerencias sobre proyectos de ley u otras iniciativas gubernamentales.
Consejos Consultivos	Órganos de asesoramiento compuestos por representantes de la sociedad civil, expertos y funcionarios gubernamentales, que analizan y recomiendan acciones en áreas específicas.
Presupuesto Participativo	Proceso mediante el cual los ciudadanos pueden proponer y votar proyectos de inversión pública en sus comunidades, utilizando una parte del presupuesto municipal asignado.
Mesas de Diálogo	Espacios de encuentro entre representantes del gobierno y de la sociedad civil para discutir y negociar soluciones a problemas sociales o conflictos específicos.

Texto 1: Impacto de la Participación Ciudadana en la Legislación Argentina

En Argentina, la participación ciudadana ha tenido un impacto significativo en la formulación de políticas públicas y en la legislación nacional. Ejemplos recientes incluyen la modificación de leyes de protección ambiental, donde la opinión de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales ha influido en la redacción final de los proyectos de ley. Además, la creación de comisiones parlamentarias especiales para abordar temas específicos, como la salud pública o la igualdad de género, ha permitido la incorporación de diversas perspectivas y experiencias en el proceso legislativo.

Estadística 1: Participación Ciudadana en Audiencias Públicas

Según datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, el número de audiencias públicas realizadas en el país ha aumentado en los últimos cinco años. En el año 2020, se llevaron a cabo un total de 235 audiencias públicas a nivel nacional, en comparación con las 180 realizadas en 2016. Este incremento evidencia un mayor interés y participación de la ciudadanía en la discusión y el análisis de propuestas legislativas y políticas públicas.

Cuadro 2: Ejemplos de Resultados de Consultas Públicas en Argentina



Tema de Consulta	Resultado de la Consulta
Reforma Educativa	Amplia participación ciudadana que resultó en la inclusión de propuestas de maestros, padres y estudiantes en la nueva ley de educación.
Ley de Salud Pública	Consulta que condujo a la incorporación de medidas preventivas y programas de promoción de la salud en la legislación nacional.
Política Ambiental	Opiniones de organizaciones ambientales y ciudadanos influyeron en la adopción de medidas más estrictas para proteger el medio ambiente y los recursos naturales.
Plan de Desarrollo Urbano	Participación ciudadana que resultó en la inclusión de zonas verdes y espacios recreativos en el plan de desarrollo de la ciudad.

Texto 2: Desafíos y Oportunidades para la Participación Ciudadana

A pesar de los avances en la participación ciudadana en Argentina, persisten desafíos importantes. Entre ellos se encuentran la falta de acceso equitativo a los mecanismos de participación, la insuficiente difusión de las convocatorias y la limitada capacidad de incidencia de los ciudadanos en las decisiones finales. Sin embargo, las nuevas tecnologías y el crecimiento de la sociedad civil ofrecen oportunidades para superar estas barreras y fortalecer la participación ciudadana en la creación de políticas públicas.

Estadística 2: Presupuesto Participativo en Municipios

Según datos del Observatorio de Participación Ciudadana de Argentina, más de la mitad de los municipios del país han implementado procesos de presupuesto participativo en los últimos diez años. Estos programas han permitido una distribución más equitativa de los recursos públicos y han fortalecido la conexión entre el gobierno local y los ciudadanos. Además, se ha observado un aumento en la confianza en las instituciones gubernamentales y una mayor satisfacción con los servicios municipales en las comunidades que han adoptado el presupuesto participativo como práctica habitual.

Participación histórica en las elecciones en Argentina desde la restauración de la democracia:

La importante profundizar en cada período clave y analizar diversos aspectos que han influido en la participación electoral a lo largo de las décadas.

La participación electoral es un indicador fundamental de la salud democrática de un país, reflejando el grado de involucramiento de los ciudadanos en el proceso político y la toma de decisiones. Desde la restauración de la democracia en Argentina en 1983, la participación en las elecciones ha sido significativa, marcando hitos importantes y enfrentando desafíos que han moldeado la dinámica electoral a lo largo del tiempo.

1. Contexto Histórico y Restauración Democrática (1983)

En 1983, Argentina emergió de un periodo de dictadura militar que había comenzado en 1976. Las elecciones presidenciales de ese año marcaron un hito crucial en la historia del país, representando la vuelta al sistema democrático. La participación electoral fue extraordinariamente alta, superando el



80%, lo que demostró el entusiasmo y la voluntad del pueblo argentino de restaurar la democracia y participar activamente en la selección de sus gobernantes.

La transición democrática no solo trajo consigo altos niveles de participación, sino que también simbolizó un momento de esperanza y renovación para el país después de años de represión y autoritarismo. Las elecciones de 1983 sentaron las bases para un sistema político más inclusivo y participativo en los años venideros.

2. Consolidación Democrática y Década de 1990

Durante la década de 1990, Argentina experimentó cambios significativos en su estructura económica y política, influenciados en gran medida por las políticas de liberalización y globalización. A pesar de estos cambios, la participación electoral se mantuvo relativamente alta, rondando el 80%. Las elecciones de 1989 destacaron por su alta participación, reflejando un interés continuo en el proceso electoral como vehículo de expresión democrática.

Sin embargo, la década de 1990 también vio fluctuaciones en la participación debido a las crisis económicas y sociales que afectaron la estabilidad del país. Aunque los niveles generales de participación se mantuvieron sólidos, hubo momentos de incertidumbre y desencanto que influyeron en la asistencia a las urnas y en la percepción de la eficacia del sistema político para abordar los problemas del país.

3. Desafíos del Nuevo Milenio y Estabilidad Electoral

A principios del nuevo milenio, Argentina enfrentó una de las peores crisis económicas de su historia, lo que impactó significativamente en la participación electoral. Las elecciones de 2001 y 2003 fueron testigos de una disminución temporal en la participación, ya que muchos ciudadanos estaban más preocupados por la crisis económica y social que por la política electoral.

No obstante, a medida que el país comenzó a recuperarse y estabilizarse económicamente, la participación electoral volvió a niveles más altos, reflejando un renovado interés en el proceso democrático como medio para influir en el rumbo del país. Las elecciones de mediados de la década de 2000 vieron un retorno a la estabilidad electoral y niveles de participación que indicaban un compromiso continuo con el sistema democrático.

4. Elecciones del Siglo XXI: Evolución y Tendencias Recientes

El siglo XXI ha sido testigo de la consolidación de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) como parte integral del proceso electoral argentino. Introducidas en 2011, las PASO tienen como objetivo democratizar la selección de candidatos y fomentar la participación ciudadana en las etapas previas a las elecciones generales.

Las elecciones presidenciales y legislativas del siglo XXI han mostrado una tendencia interesante: mientras que las PASO inicialmente generaron un alto interés y participación, las elecciones generales suelen atraer una mayor concurrencia a las urnas. Esto sugiere que los ciudadanos argentinos valoran la elección final de sus representantes más que la fase de preselección de candidatos.

5. Caso Especial: Elecciones en Contexto de Pandemia (2021)

Las elecciones PASO de 2021 se llevaron a cabo en un contexto extraordinario debido a la pandemia de COVID-19. Este evento global planteó desafíos únicos para la organización y la participación electoral, con medidas sanitarias y protocolos que afectaron la logística y la asistencia a las urnas.

La participación en las PASO de 2021 fue significativamente menor en comparación con elecciones anteriores, reflejando las preocupaciones de salud pública y la precaución de los votantes. Sin embargo, las elecciones generales de 2021 vieron un aumento en la participación, indicando una



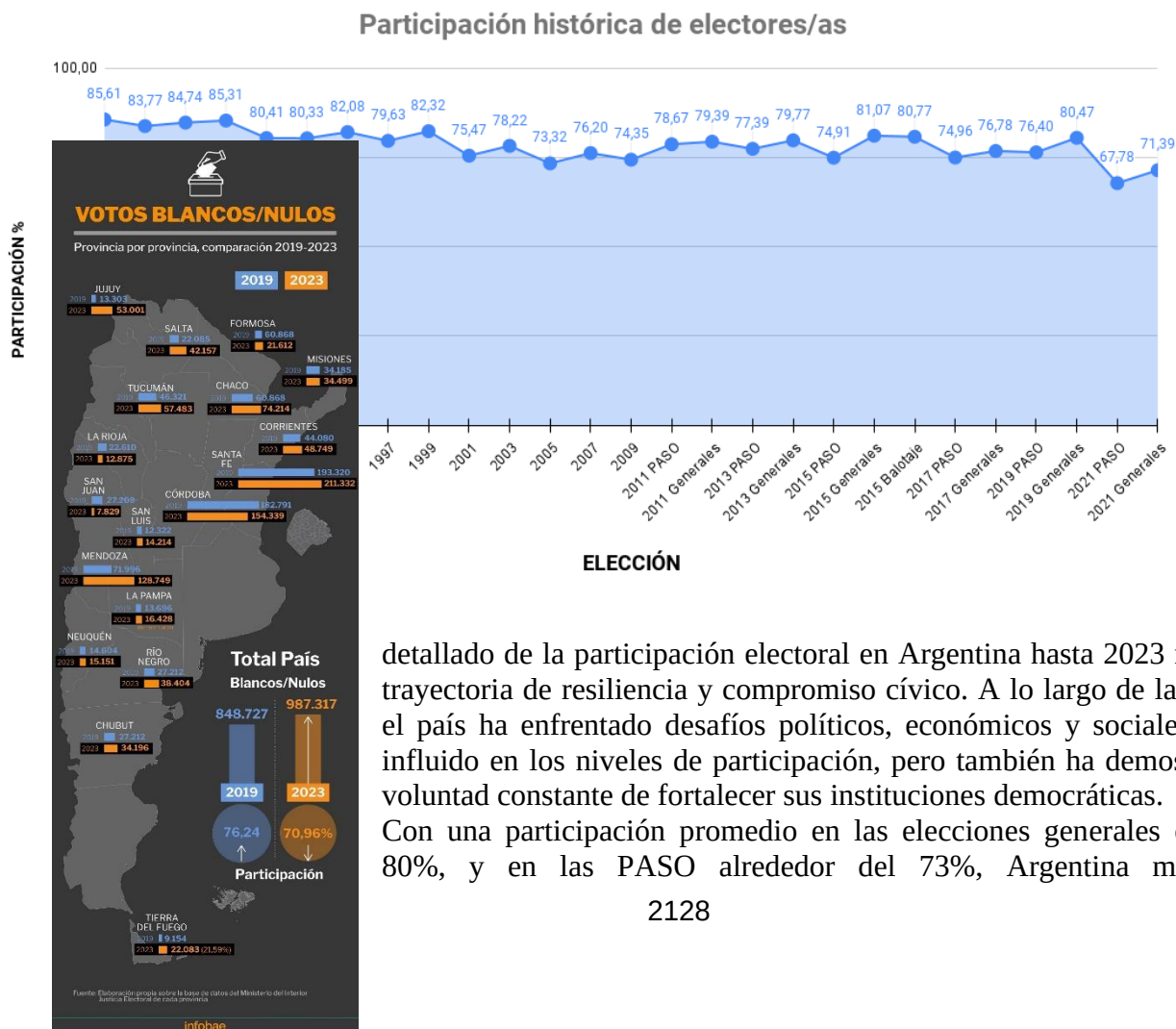
adaptación exitosa y un compromiso continuo con el proceso democrático a pesar de las circunstancias adversas.

6. Surgimiento de un nuevo modo de hacer Política, Elecciones 2023.

Las elecciones generales de 2023 marcaron un momento crucial en la historia política de Argentina, con una participación del 79.5%. Este alto nivel de participación reflejó un interés renovado y un compromiso significativo por parte de los ciudadanos argentinos en el proceso electoral.

En contraste, las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) de 2023 registraron una participación del 72.8%. Este porcentaje, aunque alto, muestra una ligera disminución en comparación con las elecciones generales, reflejando una tendencia común donde las elecciones finales suelen atraer una mayor concurrencia a las urnas que las etapas preliminares del proceso electoral.

Gráfico de Porcentajes de Participación en elecciones 1983-2021



detallado de la participación electoral en Argentina hasta 2023 revela una trayectoria de resiliencia y compromiso cívico. A lo largo de las décadas, el país ha enfrentado desafíos políticos, económicos y sociales que han influido en los niveles de participación, pero también ha demostrado una voluntad constante de fortalecer sus instituciones democráticas.

Con una participación promedio en las elecciones generales cercana al 80%, y en las PASO alrededor del 73%, Argentina muestra un



compromiso robusto con el proceso electoral. Esto subraya la importancia de continuar fortaleciendo las instituciones democráticas, promoviendo una educación cívica sólida y garantizando un acceso equitativo a la participación electoral para todos los ciudadanos.

Para avanzar hacia el futuro, es crucial abordar desafíos como la inclusión digital, la transparencia en el financiamiento político y la mejora continua del sistema electoral para garantizar que las elecciones reflejen fielmente la voluntad del pueblo argentino y fortalezcan la legitimidad democrática del país.

Podríamos decir que la interrelación entre la confianza en las instituciones y la participación ciudadana es fundamental para el fortalecimiento de la gobernanza y la administración pública. A medida que cultivamos un ambiente de confianza, se fomenta una ciudadanía más activa y comprometida, dispuesta a contribuir al desarrollo de políticas que reflejen sus necesidades y aspiraciones. Asimismo, una participación inclusiva y transparente no solo legitima las decisiones tomadas, sino que también impulsa la innovación dentro de las instituciones, asegurando que estas se adapten a un entorno social en constante cambio.

Este análisis pone de manifiesto que, para lograr una democracia efectiva y resiliente, es imperativo que los actores políticos y sociales trabajen de manera conjunta, promoviendo espacios de diálogo y colaboración. Solo así será posible construir un sistema en el que la confianza y la participación se retroalimenten, creando un ciclo virtuoso que enriquezca la calidad de la gobernanza y garantice un futuro más equitativo y sostenible para todos.

Al abordar las políticas públicas, es esencial no solo enfocarse en la implementación de iniciativas, sino también en cómo estas pueden ser diseñadas e impulsadas en un marco de confianza mutua. La innovación en la política pública, impulsada por la voz de la ciudadanía, será el camino hacia una gobernanza más efectiva y participativa, que responda verdaderamente a los desafíos del presente y del futuro.

Fuentes Bibliográficas:

1. Smith, J. (2019). "La importancia de la participación ciudadana en la democracia". *Revista de Política Pública*, 10(2), 45-58.
2. García, M. et al. (2020). "El papel de la tecnología en la participación ciudadana". *Conferencia Internacional sobre Gobierno Electrónico, Proceedings*, 125-137.
3. López, A. (2018). "Experiencias exitosas de participación ciudadana a través de plataformas digitales". *Revista de Ciencias Sociales Aplicadas*, 5(1), 89-102.
4. Smith, John. "Historia política de Argentina desde 1983 hasta la actualidad." Editorial Democracia, Buenos Aires, 2015.
5. González, María. "Participación electoral y sistemas políticos en América Latina." *Revista de Estudios Políticos Comparados*, vol. 28, no. 2, 2020, pp. 45-67.
6. Instituto Nacional Electoral de Argentina (INEA). Informe anual sobre las elecciones generales y primarias, Buenos Aires, 2024.
7. Fernández, Carlos. "Impacto de las elecciones de 2023 en el panorama político argentino." Centro de Estudios Políticos, Universidad Nacional de Buenos Aires, 2024.



8. García, Ana. "Evolución de las Primarias Abiertas en Argentina: Análisis comparativo de las PASO desde su implementación." *Revista Latinoamericana de Ciencias Políticas*, vol. 15, no. 3, 2023, pp. 112-130.
9. López, Javier. "Participación electoral y comportamiento del votante en Argentina: Un análisis longitudinal." Instituto de Investigaciones Políticas, Universidad Nacional de Córdoba, 2023.
10. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina. (2021). Informe Anual de Audiencias Públicas.
11. Observatorio de Participación Ciudadana de Argentina. (2020). Estudio sobre Presupuesto Participativo en Municipios.
12. González, M. et al. (2019). "La Participación Ciudadana en la Creación de Políticas Públicas en Argentina". *Revista de Política y Administración Pública*, 15(2), 67-82.
13. Acuña, Andrés; Pérez, Daniela; Riffo, Fabián; Salazar, César. (s/d). "¿Qué influye en la confianza en las instituciones? Evidencia empírica para Chile", en *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión*. Obtenido a través de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/rfce/article/view/3517/3636#info>.
14. Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021: adiós a Macondo*.
15. INFOBAE. (15/5/2023). Resultados elecciones 2023 en Tierra del Fuego: Gustavo Melella ganó con más del 50% de los votos. <https://www.infobae.com/politica/2023/05/15/resultados-elecciones-2023-en-tierra-del-fuego-gustavo-melella-gano-con-mas-del-50-de-los-votos/>.
16. OECD et al. (2021). *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*. París: OECD Publishing. Obtenido a través de <https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>.
17. Pedroza Reyes, Iván. (2004). *La confianza en las instituciones políticas y el desempeño democrático en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. Obtenido a través de <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/53/60678.pdf?sequence=7&isAllowed=y>.
18. Pharr, Susan J.; Putnam, Robert D. (2000). *Disaffected democracies: What's troubling the tri-lateral countries?*. Princeton: Princeton University Press.
19. Putnam, Robert D; Leonardi, Robert; Nanetti, Rafaella Y. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.



Jóvenes, participación política y Presupuesto participativo.
Análisis de la experiencia del Presupuesto Participativo Juvenil (P.P.J.) en el
Municipio de Avellaneda⁹⁰¹

Rubén Antonio Cortez⁹⁰²

rubencortez30@hotmail.com

UNJU (Universidad Nacional de Jujuy)

UCES Jujuy

(Universidad de Cs Empresariales y Sociales – Filial Jujuy)

“Se dicen que las nuevas generaciones serán difíciles de gobernar.

Así lo espero.”

*Émile-Auguste Chartier (Alain)*⁹⁰³

Breve Resumen:

Es esencial adentrarnos en el tema de “*la participación*”, considerando significativa para el fortalecimiento de nuestras democracias. Siendo relevante analizar políticas públicas de juventud, indagando a jóvenes sobre sus prácticas y conductas ciudadanas. El surgimiento del Presupuesto Participativo (P.P.), resulta esencial para iniciar nuestro estudio, principalmente el Presupuesto Participativo Juvenil (P.P. Joven), que durante estos últimos años ha sido implementado en diversos municipios a nivel nacional y que ha generado un espacio de participación, deliberación y decisión para y hacia la juventud. Nuestro estudio de investigación, con un interrogante: *¿Cómo es la participación de los jóvenes en este tipo de instancias del P.P. Joven?*

El estudio, se inicia a través de conceptualizaciones acerca de “*la participación*”, “*la juventud*”, definiendo que se entiende por estos conceptos.

Para luego, analizar y describir el P. P. Joven, como una política pública de contención, fortalecimiento y participación orientada a los jóvenes. No sin antes analizar brevemente el fenómeno del Presupuesto Participativo (P.P.) a nivel regional, nacional y local.

⁹⁰¹Ubicada al sudeste de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, está separada de la Capital Federal apenas por el Riachuelo. Avellaneda está compuesta por siete localidades: Avellaneda Centro, Dock Sud, Gerli, Piñeiro, Sarandí, Villa Domínico y Wilde, que agrupan a unos 330 mil habitantes. La Ciudad, fundada el 7 de abril de 1852, tiene una superficie de 54 km² y limita con la Ciudad de Buenos Aires (al norte), Quilmes (sur), Lanús (oeste) y Río de la Plata (este): www.mda.gob.ar;

⁹⁰² Lic. en Ciencia Política (UCSE); Esp. /Mg. En Ciencia Política y Sociología (Flacso – Argentina); Doctorando en Política, Gobierno y Asuntos públicos (UCC/UCM); Esp. en Gestión de Políticas Públicas (UCC/IUIOG); Esp. en Opinión Pública y Comunicación Política (Flacso – Argentina), Diplomado en Relaciones Internacionales (UAI); conferencista, escritor, disertante.

⁹⁰³Filósofo, periodista y escritor francés (1868 – 1951)



Hemos tomado como referencia, visiones y aportes teóricos de autores relevantes que indagaron sobre: “*participación*”, “*juventudes*”, especialmente estudios que recientemente se realizaron sobre el P.P. Joven en nuestro país.

El análisis efectuado, a través de “*un estudio de caso*”, nos lleva a investigar en el Municipio de Avellaneda, mediante un trabajo realizado con relatos de los jóvenes que participaron de aquellas instancias, a través de entrevistas, y el contacto con ellos mediante reuniones: “*mesa de jóvenes*”, “*observatorios vecinales*”, que realizan durante el año. Indagando también a referentes, coordinadores y funcionarios que se involucraron en el tema.

Llegando a la conclusión, que la participación juvenil en las asambleas del PP Joven, condujeron a instancias deliberativas y decisorias, haciendo surgir un “*aprendizaje democrático*” en prácticas y actitudes de los jóvenes.

Introducción:

En el Municipio de Avellaneda¹, el Presupuesto Participativo (P. P.) es un programa que destina un 3% del presupuesto municipal a obras promovidas, y elegidas por vecinos de Avellaneda en las asambleas barriales que se desarrollan durante el año en distintos barrios del distrito. En los encuentros, los ciudadanos hacen propuestas para mejorar la ciudad, que luego de ser desarrolladas por el equipo técnico de la Comuna, se transforman en proyectos. Luego llega el proceso eleccionario, donde cada vecino puede votar hasta tres del total de las propuestas.

Participan vecinos de Avellaneda mayores de (catorce) 14 años. Pueden elegir tres proyectos entre un total de (sesenta y seis) 66 surgidos en las diferentes asambleas barriales llevadas a cabo en todas las localidades. A estos proyectos, se le agregan también otros (dieciséis) 16 surgidos en los encuentros de participación del P. P. Joven⁹⁰⁴, enmarcado dentro del contexto participativo del Presupuesto Participativo.

Desde el año 2010, Avellaneda puso en funcionamiento este mecanismo participativo, en el que los vecinos son los convocados a votar. Las obras, que se ejecutan con fondos de la Comuna, se deciden en asambleas barriales abiertas, horizontales y democráticas; a través de esta modalidad que habilita a que la gente exponga y sugiera cuáles son las obras que su barrio necesita.

Las ideas surgen y se conversan en el marco de asambleas barriales. Desde el año 2011, fueron desarrolladas en todos los barrios de la comuna y contaron con asistencia de personal técnico que colabora para que tomen forma de proyectos formales.

Respecto del **Presupuesto Participativo Joven** (P. P. J.) tiene un blog, y una página de Facebook donde se define el mismo a través de su propósito. Ya que con la ejecución del P. P. Joven, se fortalece la participación juvenil dentro de un espacio formal de toma de decisiones, y creando espacios de debate, de intercambio de ideas y compromiso ciudadano.

De esta manera, se desarrolla el mismo aproximadamente veinte escuelas secundarias y once sedes del “*Programa Envión*”⁹⁰⁵, se realizaron más de 60 (sesenta) encuentros juveniles de

⁹⁰⁴ Presupuesto Participativo Juvenil de Avellaneda: Un programa que reconoce a las y los jóvenes como sujeto de derechos para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Un sujeto que no solo demanda, pide, denuncia sino que también proyecta, anuncia y participa. <https://www.facebook.com/.../681559141870051/?>

⁹⁰⁵ Programa Envión: Es un Programa de Responsabilidad social compartida, una política pública diseñada y ejecutada por el gobierno provincial en conjunto con Municipios, destinada a jóvenes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social. El objetivo esencial



participación, donde los jóvenes debaten sobre necesidades de la ciudad y exponen sus propuestas para concretarlas en los distintos barrios de Avellaneda. Estos encuentros se llevaron a cabo a partir del 10 de Junio del 2014, y a través de un trabajo intenso, creativo y dinámico.

Con el afán, de crear espacios de participación juvenil en instituciones de la ciudad, para que los jóvenes debatan y presenten propuestas para llevar adelante proyectos colectivos y comunitarios.

Promoviendo y difundiendo en los jóvenes la democracia participativa, los derechos ciudadanos y el control de gestión sobre los asuntos municipales.

Fortaleciendo las relaciones entre Estado local y los jóvenes, generando intereses y políticas conjuntas que tiendan a mejorar la calidad de vida de “los jóvenes” en particular, y de la sociedad en general. Cabe señalar, y destacar programas que se están ejecutando en el Municipio de Avellaneda: “Aliento” (competencias juveniles deportivas); “Alentar”, “Abrir” (fortalecimiento de sociedades de fomento); “Punto Cultural” (Formación artística, recreativa, cultural y educativa); entre otros, siempre con el afán de “generar, escuchar ideas, y propuestas” y con el lema de: *¿Qué te gustaría hacer en el barrio?*

En lo concerniente al tema “jóvenes”, y más precisamente cuestiones relacionadas a “juventud”, se destacan trabajos que abordan esta problemática desde variados enfoques y perspectivas; se mencionan: Chaves (2005), Núñez, (2003, 2004 y 2008); Margulis, M. (1996); Reguillo, R. (2000 y 2003); Saintout, F. (2006 y 2010), Vommaro P. (2009, 2015), Vázquez M. (2015), Barbieri y Zaffaroni, (1994), y Zaffaroni, A. (2008); entre otros.

Respecto del tema de “participación política de los jóvenes”, durante los últimos años y a comienzos del siglo XXI, en Argentina, surge un grupo de los denominados “juvenólogos”⁹⁰⁶, e investigadores de CLACSO⁹⁰⁷ quienes abordan esta temática, resaltando algunos trabajos realizados: Balardini, S. (2000); Bruno, Barreiro y Krieger, (2011); Delfino y Zubieta, (2010); Núñez, (2008 y 2010); Vázquez y Vommaro, (2008); Vommaro (2009 y 2011), entre otros autores.

Planteamiento y formulación del problema:

Actualmente, las discusiones teóricas y empíricas acerca de los vínculos entre juventudes y políticas signaron los estudios de juventudes en los últimos años, tanto en Argentina, como en América Latina. Los diagnósticos de efervescencia o de apatía, de novedades, alternativas y retornos se suceden y superponen en los trabajos académicos y en los debates públicos (Vommaro, P. 2015; 21)

La consideración de los jóvenes como generación, nos permite aprehender un conjunto de relaciones sociales y políticas en las cuales éstos se encuentran inmersos, así como también los procesos socio – históricos que constituyen la dinámica del cambio social. La generación incluye el contexto de socialización en el cuál una determinada cohorte se apropia, y al mismo tiempo re significa las prácticas sociales y políticas del mundo en el cual se habita. Es este proceso de

es la inclusión, procurando la contención, el acompañamiento y estrategias que fortalezcan su estima; y brinden oportunidades. www.desarrollosocial.gba.gov.ar/Envion;

⁹⁰⁶Juvenólogos: Especialistas y estudiosos en México y América Latina que estudian a la “juventud” por razones académicas, intelectuales y de orden social, a través de trabajos investigativos que han influido en estos últimos tiempos. (Trejo Sánchez. J.A; (2005, 157)

⁹⁰⁷ CLACSO: Institución internacional no-gubernamental. Promueve la activa diseminación del conocimiento producido por científicos sociales en los movimientos sociales, las organizaciones populares y entidades de la sociedad civil. www.clacso.org.ar;



apropiación y modificación lo que posibilita la ruptura y la innovación característica de muchas experiencias política juveniles. (Vommaro, P. 2015, 21)

Respecto de *“la participación”*, se esgrime que la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de elecciones colectivas no se observa hoy en el mundo, es por ello que la participación institucionalizada suele darse en el ámbito local. Demostrada a través de formas de asambleas vecinales, comités o consejos barriales. En la variedad de los casos, las instancias tienen el objetivo de expresar necesidades y opiniones sobre proyectos que presentan los municipios. (Blondiaux, L. 2014)

Cabe señalar el espacio asociado al contacto directo entre representantes y representados, el ámbito local, barrio, etc. Todo ello conforma a través de las experiencias la denominada *“participación”* de los ciudadanos y el vehículo de redención de la política. (Annunziata, R. 2011, 398)

Se destacan conceptos como *“localismo”*, *“participacionismo”*, *“transparentismo”* y *“eficientismo”*, ligados a una forma u otra de un movimiento de singularización, del contexto local, cotidiano.

Un ejemplo de ello, lo representa el P .P. Siendo interesante analizar aquellos aspectos destacables de su funcionamiento. Considerando que se inserta en un marco de descentralización municipal, en consejos distritales, a través de una serie de procedimientos en el que se caracteriza la interacción entre ciudadanos y autoridades locales, a través de la fórmula *“escuchar”* y ser *“escuchado”*. (Annunziata, R. 2011)

Por lo tanto, se procura ahondar en aquellos aspectos que fortalecen la participación juvenil y las oportunidades que se presentan a favor de dicha participación. En este caso: *El Presupuesto Participativo Joven (P. P. J.)*, como mecanismo e instancia de participación de los *“jóvenes”*, con el objeto de hacer escuchar sus demandas y administrar sus propios recursos en un contexto participativo.

Existen formas de participación ciudadana institucionalizada, dentro de las cuales sobresale el P. P. Un tipo de Presupuesto Participativo es el llamado *P. P. Joven*, experiencia reciente que existe en trece (13) municipios argentinos, y que se define como un espacio de participación para la definición de proyectos destinado exclusivamente a jóvenes comprendidos dentro de diferentes rangos de edad.

Se puede decir que los estudios sobre juventudes y participación política han crecido mucho durante los últimos años, pero se consagraron sobre todo a formas no institucionalizadas de participación. Es por ello, que se propone abordar otra forma de participación ciudadana juvenil que por el momento no ha sido estudiada en Argentina.

Justificación del problema:

El actual clima político, se ve evidenciado por la necesidad de crear paradigmas con nuevos sujetos activos. De allí, en pensar con más énfasis en la participación ciudadana de los jóvenes, en esa *“nueva forma de hacer política”*. De allí que surge como ejemplo paradigmático el estudio del *“Presupuesto Participativo”*. Debido a que no se desarrollaron trabajos en Argentina que indaguen sobre esta cuestión, la idea es trabajar el tema de *“juventudes”*, *“participación institucional”* y de su confluencia, investigar: *¿Cómo es la participación ciudadana de los jóvenes en este tipo de*



instancias? En efecto el P. P. J. es un tipo de presupuesto específico orientado a un público o población particular con sus necesidades y expectativas específicas “*los jóvenes*”.

Esto llevado al plano de la juventud, y problematizando esta cuestión de la participación y del porque los jóvenes conforman grupos de inserción juvenil o demuestran su participación a través de instituciones, organizaciones o agrupaciones sociales, políticas a nivel local, es que surgen las siguientes preguntas para el caso de análisis:

a).- ¿Cuáles son aquellos motivos que instan a que los jóvenes participen en actividades social - políticas dentro de los mecanismos de participación ciudadana?

c).- ¿Cómo influye la participación juvenil en estas instancias participativas? ¿Cómo es la relación del joven que participa en estos espacios participativos respecto de los integrantes del mismo? ¿Cuál es la relación entre jóvenes y adultos?

d).- ¿Se observan actitudes y prácticas participativas en los jóvenes respecto de su involucramiento en las respectivas instancias?

f).- ¿Cuáles serían las razones de percepciones o actitudes de los jóvenes, respecto de su participación en estos mecanismos participativos?

Objetivos:

▪ Objetivo general:

1.- Explorar y describir la participación que surge entre los jóvenes, dentro de las instancias participativas del Presupuesto Participativo Joven (P. P. J.) en el municipio de Avellaneda, entre el 2014 y 2016.

▪ Objetivos específicos:

1.1.- Identificar los motivos que instan a la participación juvenil en mencionado mecanismo de participación.

1.2.- Observar cómo se relacionan entre ellos a través de su participación política en aquellas instancias de diálogo y presentación de propuestas.

1.3.- Caracterizar a los participantes, si participan a través de organizaciones o asociaciones, o bien de manera individual.

1.4.- Analizar las formas de decisión de proyectos que se seleccionan, en base a qué criterios.

1.5.- Caracterizar el tipo de proyectos que eligen los jóvenes. Señalar porque eligen determinado proyecto.

Marco Teórico Referencial:

En los últimos años tanto en el plano internacional como latinoamericano, se ha constituido un campo específico de “*estudios sobre juventud*” en el cual convergen diferentes enfoques y disciplinas (Alvarado S. y Vommaro, P. 2010). Ha tenido un lugar destacado la pregunta respecto del vínculo entre los jóvenes y la política. La primera puede situarse entre la década de los años noventa



y comienzos del nuevo milenio y estuvo caracterizada por la preocupación de la sociedad a nivel global frente a las dificultades de inclusión y la baja participación de los jóvenes, generando toda una línea de indagaciones, en este caso sobre la “despolitización” (Sidicaro, R. 1998). La segunda etapa comenzó en la última década y en ella se planteó el movimiento inverso: la politización de los jóvenes, con énfasis en nuestro país, se dio en la marco de procesos de reconstrucción post – crítica del Estado Nacional, tras el colapso producido por las políticas neoliberales (Krieger, M. 2010), y más recientemente en Europa como en Estados Unidos, como reacción de los jóvenes frente a medidas restrictivas por los gobiernos frente a la crisis financiera global.

Es importante señalar, que ni la despolitización de los jóvenes de los noventa (Margulis, M. 1996) ni la “politización” de los de la actualidad, han sido suficientemente abordadas en nuestro ámbito.

Cabe destacar que los jóvenes no sólo son individualizados, sino que se individualizan ellos mismos, esto significa volverse activo, luchar, configurar por sí mismo la propia vida. No se trata de autorrealización, sino de descubrimiento “invención” de sí mismo. (Beck, U. 1999)

Avritzer, L. (2009), propone el concepto de “*instituciones participativas*”, entendiendo como formas diferenciadas de incorporación de ciudadanos y asociaciones de la sociedad civil en la deliberación sobre políticas. Siendo optimista y con la idea de “*democratizar la democracia*”, a través de la participación ciudadana de los jóvenes, nos adentramos al tema del “*Presupuesto participativo*” (P.P.)

Se menciona que es voluntarista al permitir que los sectores barriales, populares, participen, se movilen en asambleas, etc. Este modelo, propone una forma democrática participativa “*profundizada*” y continua, en movimiento, aunque siempre enmarcada dentro de un proyecto político determinado (Blondiaux, L. 2014)

El “*Presupuesto Participativo*” (P. P.); Un mecanismo por el cual la ciudadanía es habilitada a proponer y votar proyectos para su distrito, implicando un porcentaje del presupuesto “flexible” del gobierno municipal”. En la práctica se basa en una mecánica extremadamente compleja que hace intervenir de manera activa a la municipalidad y sus expertos, supone que las asambleas de base designen a los representantes encargados de defender sus elecciones y obliga a rigurosas negociaciones entre los diferentes actores implicados durante todo el ciclo presupuestario anual. Finalmente, la asamblea municipal o Concejo deliberante ratifica las decisiones surgidas de ese proceso. (Blondiaux; 2013, pp 70).

Además de ser la experiencia de participación local más discutida internacionalmente. Identificado con el gobierno del Partido de los Trabajadores en la ciudad de Porto Alegre, el P. P. superando ampliamente esa dimensión, tornándose una forma de participación local presente en ciento tres (103) municipios en Brasil y en diversas ciudades en América Latina, entre las cuales se encuentran Buenos Aires y Rosario en Argentina. (Avritzer, L. 2012)

En Argentina, el primer municipio en adoptar un presupuesto participativo fue la ciudad de Rosario en la provincia de Santa Fe. Rosario sancionó la ordenanza respectiva en 2002 y el primer presupuesto participativo correspondió al año 2003.

Posteriormente otros municipios como San Fernando (provincia de Buenos Aires), el Municipio de Morón (provincia de Buenos Aires), Córdoba Capital, San Miguel (provincia de Buenos Aires), San Carlos de Bariloche (provincia de Río Negro), Reconquista (provincia de Santa Fe) y La Plata (Provincia de Buenos Aires), también adoptaron el uso de esta herramienta de



participación directa. Esto derivó en la creación de la Red Argentina de Presupuestos Participativos (RAPP), que agrupa a los municipios que lo utilizan. (www.rapp.gob.ar);

El P.P.(Avritzer, L. 2012, 22) es una forma de re balancear la articulación entre la democracia representativa y la democracia participativa basada en cuatro elementos como la cesión de la soberanía, la implicancia de la reintroducción de elementos de participación local como asambleas regionales y de elementos de delegación como los consejos a nivel municipal, el principio de auto regulación soberana y una tentativa de reversión de las prioridades de distribución de recursos públicos a nivel local.

En los últimos años, el P.P. adquiere una relevancia profunda en tres tipos de debates al interior de la teoría democrática: en el debate sobre la relación entre sociedad civil y democracia local, en el debate sobre diseño institucional y en los debates sobre la profundización de la democracia. (Avritzer, L. 2012)

Para autores como Fung y Wright, (2003, 5) “estos diseños son participativos por el modo en que incorporan el compromiso y la capacidad de personas comunes; deliberativos porque instituyen un proceso racional de toma de decisiones y aumentan el poder de las bases por la manera en que ligán acción y discusión”

Abers, (2000; 222), define el P.P. como una forma de reinención de la democracia local. Para ello, el elemento central generado por el P.P. es la creación de una sinergia entre Estado y sociedad civil.

Con el P.P., Porto Alegre⁹⁰⁸ creó un cuarto poder: el de los ciudadanos que asumen directamente el proceso de toma de decisiones (Gret, S. y Sintomer, Y. 2002: 130)

Constituyen aquello que la literatura denomina diseños participativos de abajo hacia arriba (Fung y Wright, 2003; Baiocchi, G. 2003). Constituyendo una forma abierta, de libre entrada y participación de actores sociales, capaz de generar mecanismos de representación de la participación. (Avritzer, 2012; 50)

En este caso, el P.P. es el ejemplo más conocido, hay libre entrada de cualquier ciudadano en el proceso participativo y las formas institucionales de la participación son constituidas de abajo hacia arriba. (Avritzer, L. 2012: 51). Entonces, es posible percibir que las instituciones participativas varían en su capacidad de democratizar el gobierno. Las principales variaciones están relacionadas con el contexto de organización de la sociedad civil y la presencia de actores políticos capaces de apoyar unificadamente los procesos participativos (Avritzer, L. 2012: 53)

América Latina, es una región en la cual se originaron algunas de las experiencias de mayor éxito en términos de participación en el gobierno local. La proliferación de las organizaciones de la sociedad civil durante la transición al régimen democrático en Brasil y Argentina, fue acompañada por el desarrollo de nuevos valores y estrategias políticas que sustentaron la renovación institucional en el nivel municipal. (Avritzer; 2012: 107)

⁹⁰⁸Porto Alegre (Rio Grande do Sul, Brasil): Ciudad en que se realizó la experiencia de Presupuestos Participativos en 1988. Ciudad formada por millón y medio de habitantes, situada en una región metropolitana habitada por el doble de población. Estas medidas comenzaron a llevarse a cabo con el ascenso al poder del partido progresista “*Partido dos Trabalhadores*” (Partido de los trabajadores), para dotar a la población de servicios básicos de infraestructuras y reducir las desigualdades sociales. Tomando como modelo de la Comuna de París (1871)



El P.P. ofrece un nuevo formato deliberativo que incorpora actores sociales en un proceso que, a lo largo de un año, produce decisiones basadas en negociaciones y deliberaciones respecto de la distribución de bienes públicos. Implica un nuevo tipo de sistema decisorio en el cual los ciudadanos tienen autoridad para votar sobre el destino de los ingresos y sobre áreas y temas de políticas específicas.

A todo ello, es interesante analizar el tema de la *“política de la singularidad de la experiencia”*, destacando lo inherente a la *“proximidad”*⁹⁰⁹, analizando a través de modalidades radicalizadas, y el caso del dispositivo *“Presupuesto participativo”* (Annunziata, R. 2011, 395)

A los efectos, la proximidad supone que más legítimo es aquel gobernante o aquella política que *“se acerca más a la realidad cotidiana, a la experiencia concreta y singular de los ciudadanos”*. A la vez que se demuestra que los representantes sean *“hombres comunes”*, mostrándose rechazo a la existencia de una *“clase política”*.

Se refiere a la *“atención a la particularidad”* (Rosanvallon, P. 2010), diversidad de vivencias y de experiencias de ciudadanos. De allí, la puesta en marcha de una serie de dispositivos participativos, que funcionan como instancias de consulta y de escucha de los ciudadanos.

Cabe señalar, el espacio asociado al contacto directo entre representantes y representados, el ámbito local, barrio, etc. Todo ello conforma a través de las experiencias la denominada *“participación”* de los ciudadanos. (Annunziata, R. 2011, 398)

A todo ello, destaca *“el saber de la experiencia”*, el *“saber local”*: ambos contrastan en el contexto de prácticas y situaciones. Los ciudadanos considerados como verdaderos expertos del barrio.

Se enfatiza en el rol del ciudadano, del *“vecino genuino”*; respecto de las necesidades y prioridades del barrio. El vecino genuino es la figura valorada en las reuniones y asambleas, a partir de allí, se decide acerca de las necesidades del grupo colectivo.

Para la autora, el mismo representa un canal de reclamos apoyado sobre el contacto cara a cara. Como una ayuda a la gestión. Ya que participar significa *“ayudar a la gestión”*, el *“ser escuchado”*, *“ser consultado”*. (Annunziata, R. 2011)

Entonces *“participación”* es construcción de ciudadanía, y una vez más se enfatiza en aquella política de la singularidad de la experiencia, la idea de *“proximidad”*. Donde adquiere relevancia la crítica de la política representativa y partidaria y la primacía de la resolución de problemas.

Lo expresado y argumentado, resulta interesante llevado al tema de *“la participación juvenil”* y en explorar, describir y comprender como es la participación ciudadana de los jóvenes en este tipo de instancias participativas, tema objeto de estudio, aún no explorado en el estudio del arte.

Marco Conceptual:

“Participación”: Formación de una ciudadanía activa e informada. Esta motivación de la participación permanece actualmente viva, sobre todo en las múltiples experiencias que tratan de implicar localmente a los públicos frágiles, principalmente en zonas populares. En esta democracia participativa desde abajo, que excede ampliamente los esfuerzos realizados para domesticarla, la finalidad de la participación se encuentra especialmente en las variadas iniciativas que buscan

⁹⁰⁹Proximidad: Forma de legitimidad, promotora de un lazo político (representantes y representados), entre gobernantes y gobernados) que niega su propio carácter instituyente. (Annunziata, 2011, 397)



reforzar capacidades de expresión y de acción de sus participantes y que no son generadas por los poderes públicos. (Blondiaux, L. 2014, 61 – 62)

“Participación ciudadana”: La participación ciudadana es la actividad de los ciudadanos en los asuntos comunes. Puede ser electoral o tener lugar más allá de los momentos electorales, mediante manifestaciones, organizaciones populares, movimientos sociales, asambleas, etc.

“Participación ciudadana institucionalizada”: Aquella en la que las autoridades convocan a los ciudadanos a participar en un ámbito institucional, generalmente el municipio, con determinadas reglas preestablecidas. No tiene una dinámica de abajo hacia arriba, sino una dinámica de arriba hacia abajo, y se da generalmente en el ámbito local.

Definida como la participación activa de los ciudadanos comunes en la elaboración de las elecciones. En casi todas las partes del mundo, es bajo la forma de asambleas de vecinos, de comités o de consejos de barrio que se practica frecuentemente la asociación de los ciudadanos al proceso de toma de decisiones. En la mayoría de los casos, estas instancias tienen el propósito de expresar necesidades y opiniones sobre los proyectos que les presenta la municipalidad. En algunas situaciones menos numerosas, estos grupos pueden impulsar proyectos de manera autónoma con el consentimiento y el sostén directo de las autoridades locales, que siempre se reservan, la última palabra. (Blondiaux; L. 2014, 69)

“Juventud”: La categoría analítica de “joven”, así como el concepto de “juventud”, sus construcciones histórico – sociales sujetas a redefiniciones propias de las interpretaciones con las que se piensa cada época y cada sociedad. Como todas, es una categoría o un concepto que es en la medida en que se hace. (Otero, A. 2011, 50)

Un periodo del ciclo de vida, en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta y durante el cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales inherentes al proceso de formación de la propia identidad, de emancipación y de creciente interacción con la sociedad. (Rodríguez, E; 2003)

Participación Juvenil: Tipo de práctica o un conjunto de acciones a partir de las cuales las y los jóvenes, en calidad de actores con necesidades específicas, ejercen, no solo el derecho a ocuparse de los asuntos de su interés, sino también de sus aspiraciones. PNUD (2013, 29)

Desde el punto de vista cepalino, la “*participación ciudadana juvenil*” es vista desde una perspectiva que articula el protagonismo juvenil con la responsabilidad social que nos cabe a los adultos, nos permite proponer una manera de transformar las reflexiones al respecto, en acciones e iniciativas concretas. Esta propuesta responde a una visión del proceso de participación juvenil en la cual se funden las dimensiones del desarrollo juvenil y su expresión en los espacios locales.

La participación de los y las jóvenes pertenece tanto al ámbito del despliegue de derechos del ser humano a ser protagonista de sus proyectos de vida y desarrollo como, al ámbito de los aprendizajes significativos que todo ser humano aspira a realizar. (CEPAL; 2003)

Presupuesto Participativo: Mecanismo por el cual la ciudadanía es habilitada a proponer y votar proyectos para su distrito, implicando un porcentaje del presupuesto “flexible” del gobierno municipal”. En la práctica se basa en una mecánica extremadamente compleja que hace intervenir de manera activa a la municipalidad y sus expertos, supone que las asambleas de base designen a los representantes encargados de defender sus elecciones y obliga a rigurosas negociaciones entre los diferentes actores implicados durante todo el ciclo presupuestario anual. Finalmente la asamblea



municipal o Concejo deliberante ratifica las decisiones surgidas de ese proceso. (Blondiaux; L. 2013, pp 70)

El modelo de P.P. propone una forma de democracia participativa “*profundizada*” (Baiocchi, G. 45 – 77) y continua, pero siempre encuadrada e inscripta en un proyecto político determinado.

Presupuesto Participativo Juvenil: Posee el mismo dispositivo que el Presupuesto Participativo (P.P) como marco referencial, pero dirigido especialmente a los jóvenes y definiendo un rango de edad a priori (*que varía según los municipios*) www.rapp.gob.ar;

Formulación de hipótesis:

Hipótesis General:

“La participación en el Presupuesto Participativo Joven (P.P.J.) implica espacios para el debate, la decisión y deliberación de los jóvenes en las instancias asamblearias del P. P. J.”

El P.P.J. genera efectos de aprendizaje democrático en los jóvenes que participan de esas instancias. Por ejemplo, suscitó toma de conciencia del problema que afrontan aquellos, la necesidad de implicarse en esta cuestión, la sensibilización social, la presión ejercida sobre los políticos que han generado a partir de sus experiencias y relaciones con otros actores sociales. Esto llevó a los jóvenes a administrar su propio presupuesto a través de instancias de deliberación, decisión y participación.

A partir de la hipótesis general, las hipótesis particulares y/o específicas:

2.1.- La participación de los jóvenes en cada una de las instancias del P. P. Joven es espontánea y se sienten estimulados de participar, debido a que sus propuestas son escuchadas y consideradas durante la realización de las asambleas.

2.2.- La participación de jóvenes en esas instancias, genera una mejor y mayor conexión de dialogo, prácticas de reciprocidad y solidaridad entre ellos y de compromiso respecto de la presentación de sus propuestas y proyectos.

Justificación:

Es necesario revalorizar formas y mecanismos de participación, y todo lo inherente al involucramiento de los jóvenes en actividades de índole social y políticas, que reflejen más conciencia política como acciones prácticas y más visibilizadas alrededor de la política.

El propósito es, que todas estas formas de participación desde sus intereses transiten de ser prácticas instintivas a constituir una cultura de la participación, que favorezca a una contribución al desarrollo de la ciudad, territorio, municipio, donde se realiza la investigación; que generen y consoliden hábitos y prácticas ciudadanas, participativas y democráticas en jóvenes.

Implica cambiar la lógica de abordaje del tema juvenil, y pasar de una estrategia basada en problemas juveniles, a una basada en intereses reales de los jóvenes que participan de las instancias del P. P. Joven. (*El caso de Avellaneda*).

Diseño Metodológico



Se elaboró un diseño metodológico de carácter exploratorio – descriptivo. Exploratorio para desarrollar el grado de familiaridad con el fenómeno no analizado exhaustivamente aún, con el objeto de obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real. (Hernández Sampieri; 1997); en este caso, los jóvenes que participan del P. P. Joven de Avellaneda.

Descriptivo, ya que el propósito es describir situaciones, es decir cómo es y se manifiesta determinado fenómeno. Buscando especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno sometido a análisis (Hernández Sampieri; et al; 1997), en este caso los jóvenes y sus formas de manifestarse a través de su participación del P. P. Joven.

Se requirió de una muestra de la población objeto de estudio, en este caso: “*los jóvenes que participan del P. P. J.*” del municipio de Avellaneda. La misma será no probabilística y el procedimiento de abordaje, no será mecánico, ni en base a fórmulas de probabilidad, sino que dependerá del proceso de toma de decisiones de una persona o grupo de personas. (Hernández Sampieri; et al: 1997; 263). Para ello se solicitará de una cuidadosa y controlada elección de sujetos con ciertas características especificadas previamente en el planteamiento del problema. Además se requerirá de un análisis de estudio de caso colectivo (Stake, 1994); donde se buscará comprender las dinámicas participativas, a través de un estudio para la recolección de evidencia cualitativa. Para ello es conveniente seleccionar aquellos casos que ofrezcan oportunidades para aprender y aquellos más factibles de abordar y donde se espera una mayor receptividad. (Stake, 1995). El muestreo estratégico o de conveniencia (D’ Ancona M. A. 2008; 200 - 201); será el más adecuado para la selección de unidades muestrales acordes a los objetivos de la investigación.

Posteriormente, se realizó un análisis descriptivo, siendo necesaria la utilización de técnicas cualitativas de investigación como la entrevista semi – estructurada con preguntas estandarizadas a informante claves de este proceso, con el objeto de caracterizar las demandas de los jóvenes y su grado de relación con la participación de actividades dentro del contexto P.P. Joven. Aquellos informantes, serían los referentes de las asambleas, directivos y coordinadores de las instituciones.

Se recurrió a la observación participante, con el objeto de involucrarse en una serie de actividades con el fin de observar su participación, sus actitudes, prácticas y conductas en las respectivas asambleas realizadas. De esta manera, se participará de aquellas actividades que los miembros de las instituciones implicadas accedan (Marradi, Piovani y Archenti; 2007; 195)

Los procedimientos para arribar a conclusiones relevantes fue a través de técnicas de recolección de datos, respectivas muestras, análisis de documentos, datos bibliográficos utilizados para la investigación con el objetivo de llegar a conclusiones apreciables que fundamenten el problema investigativo.

Antes de iniciar la fase de recolección y obtención de datos, se definió mecanismos para lograr el acceso a instituciones y los momentos en que se realizan las asambleas del P. P. Joven para la realización de entrevistas a los jóvenes dentro del contexto. Se buscó informantes claves y los denominados “porteros de acceso al campo” (Taylor y Bogdhan, 2002), que posibiliten el acceso, con el objeto de participar de las actividades, asambleas y encuentros de debate con jóvenes y miembros de mencionado programa, destacando a ellos como “sujetos esenciales” en esta fase.

Se detalló un cronograma de actividades⁹¹⁰, como guía orientativa de la investigación.

⁹¹⁰Anexo: Cuadro, cronograma de actividades; Pág. 12 – 13.



Cronograma de actividades desarrolladas durante la fase investigativa:

Actividades a desarrollar	Mes 1	Mes 2	Mes 3	Mes 4	Mes 5	Mes 6	Mes 7	Mes 8	Mes 9	Mes 10	Mes 11	Mes 12
1.- Investigación Bibliográfica y recolección de datos	—	—										
2.- Elaboración de cuestionarios.			—	—								
3.- Elaboración de Entrevistas					—	—						
4.- Documentación, análisis de datos.							—	—				
6.- Elaboración de informe preliminar									—	—		
7.- Correcciones y diagramación del diseño.											—	
8.- Elaboración de Informe final.												—



Conclusión:

Respecto de la participación de los y las jóvenes en las instancias del PP Joven, analizamos que se caracteriza por incentivar un aprendizaje democrático.

Democracia no consiste en poner episódicamente una papeleta en una urna, en delegar el poder a uno o varios representantes, y luego desinteresarse, abstenerse, callarse durante cinco años. Es acción continua del ciudadano (Blondiaux, 2013, pp. 40). En un principio, cuando se inicia el programa del PP, las propuestas que generaban los jóvenes se mezclaban con la de los adultos. Entonces, se generó algo propio para los jóvenes, es así como surge la iniciativa del PP Joven. Resulta importante destacar las múltiples iniciativas tomadas en nombre de la concertación para asociar, en escala local o nacional, a los simples ciudadanos a la discusión de los asuntos públicos, Sea que tengan el nombre de “debate”, “foro”, “audiencias”, “encuentros” o que tomen la forma de “comisiones” o de “consejos” de jóvenes o de otros públicos afectados, todas estas prácticas proceden de este nuevo imperativo participativo. (Blondiaux, 2013, pp. 43)

En las entrevistas, examinamos una considerable aceptación y participación juvenil. Desde el inicio del Programa, más aun durante su desarrollo (2012 a 2014), partiendo de que la propuesta e intereses de los jóvenes no eran lo mismo que la de los adultos, es que se decide generar un espacio propio para que ellos puedan debatir, deliberar, proponer y decidir a través de su voto, los proyectos que ellos consideren pertinentes. Diversas temáticas confluían en el desarrollo del programa; (*educación, salud, cultura, deportes, etc.*). Por ejemplo en materia de “deporte”, algo que llamó la atención a un grupo de jóvenes y que luego influyó en la participación juvenil, quienes incentivan con su proyecto: “*la construcción de pistas de skate*”, es lo que más motivó a los jóvenes en aquellos momentos, y que luego fue el disparador de un mayor interés en participar, aumentando cada vez con mayor afluencia la participación de ellos y la propuesta de otros proyectos.

Una cuestión interesante que se analizó en las entrevistas, fue el tema del surgimiento de los Centros de Estudiantes en los colegios, y su representación durante las instancias asamblearias del PP Joven, el sentido de “apropiación” de sus propios proyectos de parte de los jóvenes, así surge un cierto “sentido de pertenencia” a la escuela, al colegio, al barrio donde provienen los y las jóvenes. Siempre prevalecían aquellos que “lideraban” los Centros Estudiantiles como los más organizados al momento de decidir los proyectos para sus escuelas.

El término de “*militancia*” adquiere relevancia en las entrevistas a los jóvenes, y el aprendizaje, deliberaciones y decisiones colectivas que se originaban entre ellos al momento de proponer y sugerir sus proyectos.

El consenso, era importante en cada una de las decisiones, siempre se trató de dialogar, de evitar ciertos grados de conflictividad. La concreción de los proyectos, siempre fue positiva. El PP Joven conformaba como una política pública que fue creciendo cada vez más debido a la aceptación de la población juvenil de Avellaneda.

Respecto de la participación, en un primer momento no fue espontanea, pues se hizo un planteo de la situación, una planificación desde el Estado Municipal, para que luego antes de implementarlo, se tenga un grado aceptable de impacto en la comunidad y principalmente en los jóvenes. Se hizo hincapié en la difusión, hubo mucha participación tanto de vecinos como jóvenes que trabajaron comunitariamente. Jóvenes deliberaban y discutían sobre el presupuesto de su propio Municipio, que tanto vecinos como jóvenes puedan disentir sobre una parte del Presupuesto, para luego reorganizar las deliberaciones, los vecinos por “sectores”, los jóvenes por “temáticas”.



No siempre hubo acuerdos respecto los proyectos de parte de los jóvenes, también había desacuerdos, debido a que los chicos pertenecían a familias distintas, realidades, circunstancias diferentes. De todas maneras siempre se trató de que haya convergencia en las deliberaciones, en las decisiones, y en la votación.

Las convocatorias a las asambleas fueron “*abiertas*”, podían venir jóvenes de otros barrios. Se observaba en los grupos de jóvenes: los varones grupos más homogéneos, las mujeres grupos más divididos. Se conformaban por grupos y afinidades. Siempre latente la idea de “*militancia*”, como estilo de vida.

En sus comienzos, la información respecto del PP Joven, era no muy conocida. Algunos jóvenes todavía no estaban enterados del desarrollo del programa, luego se involucraron en las asambleas del PP Adulto y allí comienzan a intervenir. Desde el Municipio y dependencias como la Dirección de Juventud, realizaban instancias de difusión, que fue muy aceptada por los jóvenes. Se trataba de hacer lo mejor posible para que participen. Surgían espacios “*mesas de diálogo*”, “*mesas paneles*”, etc. para que participen y piensen los jóvenes sobre sus proyecto, relaten sus vivencias, lo debatan, deliberen y lo decidan en forma grupal.

Los jóvenes se conformaban en “*grupos colectivos*”: “*Centros estudiantiles*”, “*agrupamientos políticos*”, “*grupos barriales*”, etc. Durante esos años de vigencia del PP Joven, es de destacar que la participación juvenil fue intensa y entusiasta, es por ello de la participación desde los 12 años hasta los 25 años, surgen entonces confluencia entre niños, adolescentes y jóvenes participando de esta política pública.

Coincidimos en que la puesta en marcha de procedimientos participativos es capaz, finalmente, de imponer un nuevo enfoque de la decisión pública y del ejercicio del poder en democracia. (Blondiaux; 2012. pp. 111)

La participación y el involucramiento de los jóvenes, fue cada vez mayor, aunque muchas veces el Presupuesto destinado a proyectos era abultado. De todas maneras, desde las instituciones del Municipio, se hacía todo lo necesario para que el presupuesto pueda cubrir las expectativas de los proyectos que proponían los jóvenes, a la vez que incentivar la participación juvenil desde los diferentes barrios y sectores de la comunidad de Avellaneda. Siempre latente el afán de un mayor fortalecimiento de nuestra democracia a través de “*la participación*”, para este caso de estudio: de “*los jóvenes*”.

Bibliografía:

- Alvarado, S y Vommaro, P. (2010); Jóvenes, cultura y política en América latina; Buenos Aires, CLACSO.
- Annunziata R. (2011): “La política de la singularidad de la experiencia”, en Cheresky I. (Comp). Ciudadanía, legitimidad democrática en América Latina, Bs As, CLACSO – Prometeo.
- Annunziata R. (2013): “Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina”. POSdata. Revista de reflexión y análisis político.



- Annunziata R. (2013): Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: El caso del Presupuesto Participativo. Estudio políticos, 43, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- Avritzer, L. (2012): Los desafíos de la participación en América latina. Editorial Prometeo.
- Balardini, S. (2000) *La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Beck, U. (1999) *Hijos de la Libertad*, (Compilador) Edit. Fondo de Cultura Económica.
- Becker; H. (2011) *Manual de Escritura para científicos sociales “Como empezar y terminar una tesis,etc.”* Edit. Siglo XXI
- Blondiaux L. (2014): *El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Briones, G. (2005) *Métodos y técnicas de investigación para las Ciencias Sociales*. Editorial Trillas
- CE-PAL/CELADE(2000a), *Juventud,población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos*, Santiago de Chile, LC/L.1424-P.
- CE-PAL/CELADE(2000b), *Juventud,población y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/L.1339.
- Cortés, F. (1991) *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de programas sociales*. CES, El Colegio de México, México.
- Díez Medrano, J. *Métodos de análisis causal”* (Cap 2), Cuadernos Metodológicos 3. CIS, Madrid.
- D’ Ancona M. A. (2008): *Metodología Cuantitativa “Estrategias y técnicas de investigación social”* Editorial Síntesis Sociología.
- Hernández Sampieri. R y otros; (1997) *Metodología de la Investigación*, México, D.F: McGraw Hill.
- Kriger, M. (2010), (2010), *Jóvenes de escarapelas tomar. Escolaridad, comprensión histórica y formación política en la Argentina contemporánea*, La Plata, Edulp, Observatorio de Jóvenes y Medios, CAICYT -CONICET.
- Margulis, M (1996), *La juventud es más que una palabra*, Bs As, Biblos.
- Marradi, Archenti y Piovani (2007) *Metodología de las Ciencias Sociales*. Edit. EMECÉ. .
- Natanson, J. (2013), *El retorno de la juventud, movimientos de repolitización juvenil en nuevos contextos urbanos*. Nueva Sociedad N° 243, Bs As.
- Natanson, J. (2012), *¿Por qué los jóvenes están volviendo a la política?* Edit. Debate. Bs As.



- Núñez, P. (2003), Aportes para un nuevo diseño de políticas de juventud: La participación, el capital social y las diferentes estrategias de grupos de jóvenes, Serie Políticas Sociales N° 74 (CEPAL), Bs As.
- Otero, A (2011), ¿Tiempos de cambio? Análisis sobre los procesos de transición a la vida adulta entre jóvenes de hoy. Editorial EAE
- PNUD, (2013) Explorando la dinámica de la participación política juvenil en la gobernabilidad local en América Latina.
- Reguillo, R (2012), Culturas Juveniles; Formas políticas del desencanto, Edic Siglo XXI.
- Rodríguez, E. (2000) “Políticas públicas de juventud en América Latina: desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo” Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva Orleans, 24 al 27 de marzo.
- Rosanvallon, P. (2010): La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires, Manantial.
- Salvia, A (2006) “El proceso de investigación”, Clase Teórica Metodológica y técnicas de investigación social; FCS/UBA.
- Stake, R. (1995) Investigación con estudios de caso. Madrid: Ediciones Morata.
- Sidicaro, R; (comp.) (1998) La Argentina de los jóvenes entre la indiferencia y la indignación, Bs As, UNICEF.
- Taylor S.J y Bogdan, R: (2002) Introducción a los métodos cualitativos de investigación; Edit. Paidós.
- Vommaro, P (2009) “Aproximaciones a las relaciones entre juventudes, políticas y culturas en la Argentina y en América Latina actuales: mirada desde las modalidades de participación política de jóvenes”. en Juventudes en Argentina y América latina; CAICYT – CONICET; cursos.caicyt.gov.ar;
- Vommaro, P. (2014) La disputa por lo público en América Latina, “las juventudes en las protestas y en la construcción de lo común” Nueva Sociedad N° 251.
- Vommaro, P (2015) Juventudes y políticas en la Argentina y América Latina “Tendencias, conflictos y desafíos”. Grupo Editor Universitario (GEU)

Anexo 1:

Gráfica sobre el P. P. J. “Avellaneda”



¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO JOVEN?

Es un Programa que reconoce a las/los jóvenes como sujeto de derechos para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Un sujeto que no sólo demanda, pide, denuncia sino que también proyecta, propone, enuncia y participa.

Con la ejecución del Presupuesto Participativo Joven se fortalece la participación juvenil dentro de un espacio formal de toma de decisiones, creando espacios de debate, de intercambio de ideas y compromiso ciudadano.

En 20 escuelas secundarias y 11 sedes del Programa Envión se realizarán más de 60 encuentros juveniles de participación, donde los jóvenes debatirán sobre las necesidades de la Ciudad y expondrán sus propuestas para realizar en los distintos barrios de Avellaneda.



OBJETIVOS DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO JOVEN:

- ✦ Crear espacios de participación juvenil en instituciones educativas de la Ciudad para que los jóvenes debatan y presenten propuestas para llevar adelante nuevos proyectos colectivos y comunitarios.
- ✦ Promover y difundir en los jóvenes la democracia participativa, los derechos ciudadanos y el control de gestión sobre asuntos municipales.
- ✦ Fortalecer las relaciones entre Estado local y los jóvenes, generando intereses y políticas conjuntas que tiendan a mejorar la calidad de vida de las/los jóvenes en particular y de la sociedad en general.



ANEXO:

Proyectos que los jóvenes votan a través de “temáticas”



Lo que hay que saber para votar

¿Qué es el Presupuesto Participativo?

El Presupuesto Participativo es un programa que destina un 3% del presupuesto municipal a obras promovidas y elegidas por los vecinos de Avellaneda en las asambleas barriales que se desarrollan durante el año en distintos barrios del distrito. En los encuentros, los ciudadanos hacen propuestas para mejorar la Ciudad que, con el personal técnico de la Comuna, se transforman en proyectos. Luego, llega el proceso electoral donde cada vecino puede votar hasta tres del total de las propuestas.

A partir del último trimestre del año comenzará la ejecución de los proyectos según la prioridad expresada por los vecinos, hasta alcanzar la totalidad del monto asignado al Programa. La cantidad de proyectos a realizar será la misma en cada localidad del Partido.

Condiciones para votar

Para votar, hay que ser residente del partido de Avellaneda y tener más de 14 años de edad. En la mesa de votación se debe presentar cualquier tipo de identificación que acredite los datos personales. El voto se emite por única vez en cualquiera de las mesas que estarán habilitadas en espacios públicos de la ciudad y es personal, por lo que una persona no puede votar en nombre de otra.

¿Cómo se vota?

Para votar hay que elegir, por única vez, 3 proyectos del total de las propuestas surgidas en las Asambleas Barriales y 1 proyecto surgido de los encuentros juveniles de participación en las escuelas. Acordate que pueden ser proyectos de cualquiera de las localidades de Avellaneda, sin importar tu barrio de residencia.

Ingresá, conocé los proyectos
y lugares de votación

a-pparticipativo.com.ar

www.mda.906.ar

contacto@a-pparticipativo.com.ar
tel. 5227-7126



Acercate, vení a
Votar!

Presupuesto

Participativo

20
14

**JUNIO
7 al 19**

Consejo de
Participación Democrática



PROYECTOS



DEPORTES

01 Ellas también . Micro para realizar traslados de las chicas que realizan fútbol femenino. Un micro ayudaría a incentivar a las jugadoras para que participen de torneos y competencias y así promover la actividad como un deporte en el que también pueden integrarse las mujeres.

02 Jugá con nosotros . Provisión de un Kit de materiales para las escuelas o instituciones que participen de los torneos deportivos locales. Materiales: Pelotas de fútbol, volei y handball; inflador con pico; silbato; conos; camisetas de colores o chalecos identificatorios; redes de volei y de fútbol; termo de cinco litros y un Kit de primeros auxilios.

03 Deslizate (Pistas de Skate) . Pista de Skate en Pitágoras y Sarmiento, Sarandí; en el Boulevard de la Avenida Roca, Avellaneda Centro y en la plaza de San Carlos y La Fuente, Wilde. Envío Nueva Argentina, Sarandí.

04 Abren cancha . Apertura de canchas de fútbol, volei, rugby y hockey en espacios disponibles de las localidades de Gerli, Sarandí, Wilde, Isla Maciel, Piñeiro y Dock Sud.

ESPACIOS PÚBLICOS

05 Todos juntos . Crear un espacio joven que incluya una cancha polifuncional con gradas; Wifi; bancos grafitados por los chicos; juegos integradores; juegos de fuerza; un espacio para exposiciones artísticas como fotografía y grafitis; cartelera informativa y bebederos en distintas localidades de Avellaneda.

06 Aire y sol . Arreglos de plazas y espacios verdes que incluya la colocación de juegos para chicos con capacidades diferentes y circuitos de recreación y salud en varias localidades de Avellaneda.

07 A-conectarte (Wifi) . Ofrecer el acceso gratuito a internet Wifi en plazas de Avellaneda para el uso libre de los vecinos.

08 1600 Flores . Arreglar las plazoletas de Las Flores, colocar juegos, luminarias y construir sendas para bicis y skates a lo largo de ellas.

CULTURA

09 Te cuento que . Colocar carteleros para la difusión de actividades culturales y deportivas enfrente de las escuelas y organizar que los centros de estudiantes se encarguen de gestionar la información sobre las actividades culturales y de interés general de las distintas zonas.

10 Avellaneda, dejame que te pinto . Acceso a murales, grafitis artísticos o intervenciones urbanas por parte de los frentistas del distrito que necesiten pintura y así lo requieran. Se incentiva así el pedido de permiso y la buena convivencia entre vecinos además de aprovechar la iniciativa como espacio educativo con la inclusión de los institutos de arte municipales.

11 Un envío para el cine . Armado de un cine móvil para los envíos que incluya: proyector, equipo de sonido, amplificador, pantalla inflable y sillas.

12 ConcursArte . Fondo para concursos y exposiciones de fotografía y otras expresiones artísticas.

13 Alto movimiento . Materiales para realizar artes circenses en plazas, espacios al aire libre o en la Sociedad de Fomento Pienovi. Incluiría clavos, pelotas comunes, pelotas contact, anillas para acrobacias, trapecios, telas, aros, colchonetas comunes, colchonetas de alta densidad (para caídas) y Kit de primeros auxilios.

EDUCACIÓN

14 Ciber Espacio . Habilitar un espacio para aprender programas (empezando por Linux, se agregarían Photoshop, Illustrator, Diseño de Páginas Web, Excel, Wayra, etc). Con este proyecto, los chicos podrían avanzar en el aprovechamiento de las netbooks como herramientas de aprendizaje y trabajo.

15 Cuando sea grande . Taller de orientación vocacional para los cursos superiores de todos los secundarios de Avellaneda durante el transcurso de un año.

16 La calle en ruedas . Compra de un colectivo para la realización de excursiones temáticas educativas.



Fotografías: Desarrollo de las actividades de jóvenes entre 12 a 24 años en distintos sectores del Municipio de Avellaneda. (Junto a Coordinadores y Talleristas del Centro de Participación Democrática del Municipio de Avellaneda)







Banca 25: entre la expansión democrática y el recelo casi hostil

¿Qué factores entorpecen el funcionamiento de la iniciativa legislativa ciudadana en el municipio de Pilar? (2018-2023)

Guillermo Daniel Fernández

Carrera de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

E-mail: guillermofernandez3271@gmail.com

Área: Sociedad civil, democracia participativa y nuevos actores políticos.

Resumen: El presente trabajo cualitativo investiga sobre qué factores obstaculizan el funcionamiento del mecanismo de iniciativa legislativa ciudadana, conocido como “Banca 25”, en el Partido de Pilar entre el 2018 y 2023. El presente estudio de caso es parte de un proyecto más amplio sobre la participación ciudadana en los municipios de la provincia de Buenos Aires y examinando las características y obstáculos que poseen estos mecanismos participativos.

Utilizando estadísticas propias y artículos de la prensa, expondré brevemente las legislaciones de iniciativas legislativas y el uso que tuvo en algunos municipios. Luego, presentare la situación de Pilar sobre Banca 25 y, también, describiré la dinámica que se da dentro del Concejo Deliberante utilizando artículos de la prensa y de autores para tener perspectivas y recursos sobre la temática y entrevistas a funcionarios y dirigentes políticos en el cual, desde diferentes perspectivas, se proporcionara una comprensión y profundidad sobre la situación de Banca 25 y, además, se aborda de manera más superficial la dinámica del Concejo Deliberante. Los hallazgos subrayan la importancia de comprender las dificultades prácticas como los procesos internos del Poder Legislativo local para mejorar la eficacia de “Banca 25” y promover una toma de decisiones más abierta y democrática.

PALABRAS CLAVE: Banca 25, legislación, municipios

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

Luego de las reformas neoliberales del menemismo, los municipios se vieron obligados a tener nuevas funciones y a articularlas entre sí y con los recursos que tenían. A su vez, los lazos de



representación se tuvieron que reforzar al reducirse la tutela del Estado Nacional, los partidos políticos y los sindicatos sobre la población. Además de ese proceso, también la política local se estaba innovando en las formas de participación no electorales como las audiencias públicas, los presupuestos participativos y la iniciativa legislativa ciudadana.

“Desde diferentes posiciones se advierte acerca de la pérdida de legitimidad de los mecanismos de representación política, que se convierten en barreras que distancian a la ciudadanía de las decisiones públicas, y se instala como alternativa la participación directa” (Foglia y Rofman, 2019). Según Ornella Mazza Gigena (2015) estos mecanismos, con sus variaciones, fueron pensados para incluir a los ciudadanos al debate político, incluir temas en la agenda y constituir “un canal de expresión institucional que permite la interrelación entre la sociedad civil y el Estado.” Sin embargo, dentro de los municipios estos mecanismos pueden tener resistencia por parte del gobierno local ya sean por personalismos, idiosincrasias propias del aparato gubernamental local o desconocimiento de estos mecanismos, aunque en algunos municipios tuvo cierto éxito como en Bahía Blanca, Mar Del Plata o La Plata, estos mecanismos. El mecanismo que se analiza en este trabajo es la iniciativa popular, en este tipo de mecanismo, los vecinos u organizaciones civiles de un municipio pueden presentar un proyecto ante la Mesa de Entrada del Concejo Deliberante o, en algunos casos, presentar un tema en las sesiones del Concejo Deliberante. Los requisitos y formas pueden variar pero, a grandes rasgos, se solicita a los interesados que sean residentes del municipio, que sean mayores de 18 años, que no estén relacionados con la función pública y que, al llegar a tratarse, puedan estar y exponer en la sesión pero sin derecho a voto.

En este trabajo se abordará qué factores entorpecen el desarrollo de uno de los mecanismos de participación ciudadana (la iniciativa legislativa ciudadana) en el Partido de Pilar desde el año 2018 hasta el año 2023 en el cual hay dos gobiernos distintos: la intendencia de Nicolás Ducoté, del Pro, (2015-2019) y Federico de Achával, del kirchnerismo, (2019-actualidad).

En entrevistas con concejales de distintas fuerzas políticas⁹¹¹ (en funciones y mandato cumplido) y con trabajos de especialistas en la materia y notas de la prensa se identificaron los factores por los cuales la Banca 25 en Pilar no tuvo éxito como herramienta de participación y, además, se encontró información sobre las demás formas de participación dentro del municipio de Pilar y los contrastes entre las intendencias de Ducoté, de Achával e inclusive Humberto Zuccaro (2003-2015), que no está en el recorte histórico del trabajo pero que distintas entrevistadas del Pro y del PJ destacaron ciertos puntos de su rol como intendente. No solo rescato la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo sino también las relaciones dentro del Concejo Deliberante y de este órgano con la ciudadanía.

En este trabajo, la principal variable será el rol del Concejo Deliberante de Pilar, la variable interviniente será la ciudadanía alejada de la institución y la variable dependiente será el funcionamiento de Banca 25. Y finalmente como conclusión, se presentarán los resultados del

⁹¹¹ Pro, La Libertad Avanza, Unión Cívica Radical y Comunidad Pilarense (peronismo no-kirchnerista)



trabajo y propuestas para promover este mecanismo de participación democrática en pos de mejorar la relación Estado-Sociedad Civil, la transparencia y control del Estado.

I. Información técnica del trabajo

Este trabajo es parte de un trabajo mayor en el cual se pretende analizar la iniciativa legislativa ciudadana en toda la provincia de Buenos Aires e indagar cuáles son sus dificultades, facilidades y variantes dentro de los municipios de la provincia.

En un principio este trabajo sería sobre múltiples casos (6-8 municipios) para tener una muestra diversa ya que la provincia es muy amplia territorialmente y diversa política y socialmente pero durante la recolección de datos lo tuve que convertir en estudio de caso ya que no obtuve respuesta de las personas que identifique como potenciales sujetos de estudio que estaban relacionadas con este mecanismo de participación. Por esta razón, decidí hacer este ajuste metodológico y enfocarme en un estudio de caso que me permitiera profundizar la perspectiva de los entrevistados y características propias del municipio que podrían compartir otros casos similares en la provincia.

En la primera parte de este trabajo, presento estadísticas de elaboración propia sobre cuántos municipios poseen este mecanismo de participación en base a análisis de digestos municipales y de notas de la prensa local. Los 135 municipios están divididos en ocho grupos respetando las secciones electorales de la provincia, inclusive la sección octava que solo comprende el partido de La Plata. Sin embargo, no se incluyó el año de las sanciones ni promulgaciones de estas normativas ya que no se encontró en algunos casos el año y, además, no es un fenómeno nuevo o parte de una “ola democrática” a nivel local ya que hay ordenanzas vigentes desde el año 1996, 2001 o 2018, ni tampoco la variable “tiempo” demostró tener una incidencia considerable en algún caso. Más adelante en el trabajo se usarán estadísticas pero ya sobre el caso de Pilar respecto a la transparencia municipal.

Se recurrió a trabajos de distintos autores como Adriana Rofman y Carolina Foglia, Pierre Rosanvallon, entre otros, para respaldar conceptos y contextos políticos de la provincia de Buenos Aires, de la democracia, la participación y la administración local.

Otras fuentes que uso son notas de la prensa local respecto a Banca 25 y el Concejo Deliberante para conocer sobre eventos recientes, contrastar y complementar información y conocer el tratamiento mediático de Banca 25. Sin embargo, la principal herramienta que adopte es la entrevista con informantes clave. Sobre la selección de entrevistados, recurrí a la modalidad de muestreo intencional por juicio ya que elegí a los entrevistados en base a su conocimiento y experiencia en el tema. Las concejales y dirigentes entrevistadas tuvieron mandato vigente durante el periodo abordado (2018-2023) y participaron en política partidaria. Asimismo aquellos entrevistados pertenecen a distintos partidos y bloques dentro del Honorable Concejo Deliberante (en adelante HCD) para dotarlo de diversas perspectivas y experiencias. No obstante, en las entrevistas no hay integrantes del actual oficialismo, intenté contactar a concejales de distintas trayectorias dentro del Frente de Todos pero siempre han ignorados los pedidos, a excepción de uno solo que sí respondió



amablemente al pedido y nos comunicamos pero que en algún momento dejó de responderme y no se concretó la entrevista por razones que desconozco y por esa razón no lo nombrare. Por último, y respecto al contenido del guión de la entrevista, tiene un formato semiestructurado en torno a unos ejes básicos como factores institucionales, políticos y socio-políticos y, en base a algunas respuestas, explore temas adicionales que se relacionaban con el caso.

A lo largo de este trabajo se indaga acerca del desempeño de Banca 25 y cómo incide el HCD de Pilar y qué intervención tiene la lejanía de la sociedad civil con el Concejo Deliberante. Para una mayor facilidad, presentare las dimensiones e indicadores en un cuadro conciso:

Dimensiones	Indicadores
Poder Legislativo Local	<i>-Intervención de la presidencia del HCD sobre Banca 25</i> <i>-Funcionamiento y poder de las comisiones</i> <i>-Relaciones entre el bloque oficialista y los bloques opositores</i>
Sociedad Civil	<i>-El uso de otros mecanismos de participación ciudadana</i> <i>-Relación entre la ciudadanía y el HCD</i> <i>-Educación e interés de los ciudadanos sobre los mecanismos participativos</i>
<i>La relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo</i>	
Banca 25	<i>-Proyectos presentados</i> <i>-Proyectos tratados o sancionados</i>



II. Más allá de las urnas. La iniciativa legislativa ciudadana en la provincia de Buenos Aires

*“El Estado puede ser opresor, pero también puede
constituir una fuente de libertad”*

-Owen Fiss. La ironía de la libertad de expresión.

Durante los años ´90 el Estado Argentino sufría un desmembramiento voraz en el cual muchas facultades fueron delegadas a las provincias y a municipios; mientras que en el plano normativo, la reforma constitucional de 1994 y las reformas de las constituciones provinciales, se adoptaron medidas de participación ciudadana. Los municipios empezaron a tener un mayor protagonismo y responsabilidad que no habían conocido y sus únicos antecedentes “ceranos” fueron los cabildos municipales a principios del Siglo XIX. En ese contexto, los municipios argentinos se vieron obligados ya no solo a “administrar el ABL” sino a ocuparse de áreas como la educación, salud, seguridad y trabajo con los pocos, o menos, recursos que contaban y el esfuerzo se duplicó en los municipios densamente poblados y cercanos a las grandes ciudades. Producto de esta coyuntura y, luego potenciada, por la Crisis del 2001 los municipios se vieron obligados a abrirse más a la participación de los vecinos ya sea para construir o reforzar la legitimidad entre el Estado Municipal y los vecinos, o por ser la primera institución estatal con la que los ciudadanos tenían contacto, como la policía o la escuela, o “controlar la participación de aquellos actores sociales más agitadores y debilitar su papel contendiente” (Cravacuore, 2009). Al aumentar las funciones de los municipios también, paralelamente, se aumentaba la participación sobre los asuntos locales.

Pierre Rosanvallon en su ensayo (2017) “La democracia del siglo XXI” plantea que la democracia actual perdió representación y el pueblo no es una masa unificada. Las elecciones perdieron capacidad de representar al electorado ya que la dirigencia política está desprestigiada por sus actitudes y accionar en la función pública y, por lo tanto, hubo una fractura del lazo entre el Estado y la Sociedad Civil produciendo que los discursos antipolíticos ganen terreno en el electorado y “las elecciones también se han vuelto menos efectivas para legitimar los poderes” (Rosanvallon 2017). Ante este contexto, donde en Occidente la democracia se está resquebrajando se hace menester ampliar más la participación política y, como escribió Rosanvallon, “complejizar la democracia” estableciendo formas más horizontales y plurales sobre la toma de decisiones. Repensar la democracia no solo beneficia en términos de mantener al régimen y mantener la legitimidad de los representantes electos, también, mejora la eficiencia y transparencia del gobierno y su aparato administrativo. Los mecanismos de participación⁹¹² “resultan ser esenciales, en muchos casos, para formar la voluntad popular en la deliberación de algunos actos de gobierno, las que refuerzan su legitimidad y permiten un verdadero control por parte de los ciudadanos” (Mazza Gigena, 2015).

⁹¹² En estas líneas no me refiero exclusivamente a la iniciativa legislativa sino, además, a otras formas de participación ciudadana.



La iniciativa popular está en el Artículo 39 de la Constitución Nacional y en el Artículo 67 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires⁹¹³, pero pese a estar consagrada constitucionalmente, la iniciativa popular, afronta el problema de que carece de reglamentación o se imponen en su reglamentación condiciones que la hacen difícil de usar⁹¹⁴ o la dirigencia política es reacia a apoyar proyectos emanados de la iniciativa legislativa ciudadana, también, la ciudadanía no está familiarizada con estas herramientas.

En la provincia de Buenos Aires este mecanismo está muy arraigado en los municipios, no distingue densidad poblacional, economía, extensión territorial, ubicación geográfica, cantidad de bancas en el Concejo Deliberante ni antigüedad del municipio. De los 135 municipios, 75 municipios (56%) poseen un mecanismo de iniciativa legislativa ciudadana mientras que los 66 restantes (44%) no tienen este mecanismo. Dentro de las secciones electorales, las secciones en las cuales los municipios poseen estos mecanismos y son una mayoría considerable son: 2da sección electoral con 13 de los 15 municipios (87%); 6ta sección con 13 de 22 (60%); 7ma sección con 6 de 8 (75%); y la 8va sección, que es solo La Plata, (100%). Mientras que en dos secciones, con un margen reducido, hay un porcentaje mayor de los municipios que poseen esta herramienta: 4ta sección con 10 de 19 municipios (52%) y la 5ta sección electoral con 14 de 27 (51%). Y por último, en aquellas secciones donde mayoritariamente los municipios no poseen normativas sobre este mecanismo son: 1ra sección electoral, 14 de 24 municipios (58%) y la 3ra sección electoral con 11 de 19 municipios que no poseen esta herramienta (también 58%). Lo cual demuestra que es un mecanismo conocido dentro de los gobiernos locales y, además, no es un nuevo fenómeno dentro de la provincia⁹¹⁵. Y en cuanto a su nombre, también cada municipio tiene una denominación particular ya sea en relación con el número siguiente a la cantidad de concejales como Banca 25 (Pilar); Banca 15 (Carlos Casares); Banca 11 (Castelli) o Banca 21 (Tandil), o un nombre más genérico como Banca del Vecino (Gral. Madariaga); Banca del Pueblo (Chacabuco); Banca Abierta (Luján) o Banca Ciudadana (Gral. Alvear).

Pese a que este mecanismo no tiene gran difusión, la centralización del poder está en manos del intendente y los concejales se eligen en la misma categoría que el intendente. Hubo casos en los cuales se utilizó la iniciativa legislativa y tuvo gran repercusión. Brevemente expondré tres casos: el primero, ocurrió en septiembre de 2013 en el HCD de Bahía Blanca en el cual se expuso el apoyo a los juicios de lesa humanidad sobre los crímenes hechos durante la última dictadura en Bahía Blanca. Según Mazza Gigena (2015):

⁹¹³ En este artículo, se encuentran otros mecanismos de democracia semidirecta como la consulta popular y la posibilidad que el Poder Legislativo bonaerense pueda crear otras formas de participación ciudadana.

⁹¹⁴ A nivel nacional no se ha sancionado ninguna ley mediante la iniciativa popular y los pocos proyectos que han podido ingresar en la Cámara de Diputados de la Nación no han sido tratados deliberadamente.

⁹¹⁵ También hay otras provincias, como Córdoba, Neuquén o Entre Ríos, que poseen iniciativa popular en sus municipios pero este trabajo solo se enfoca en la Provincia de Buenos Aires.



A raíz de la difusión que tuvo esta exposición en el uso de la banca, se produjeron manifestaciones con un mayor poder de convocatoria en la mencionada ciudad, en búsqueda de la justicia por la comisión de este tipo de crímenes. (Pág. 10)

La autora destacó que este hecho, más allá de lo referido al tema en sí, trajo como consecuencia que este mecanismo tuviera difusión dentro de la sociedad de Bahía Blanca.

El segundo caso, fue en 2020 en San Andrés de Giles a raíz de un conflicto por una suba considerable de las tasas municipales y en el que hubo mucho descontento de los vecinos hacia la intendencia y en mayo de ese año, Sabrina Mosca, dirigente de la UCR, utilizó Banca Abierta y expuso ante el Concejo Deliberante la oposición a la suba de los impuestos y hubo una buena recepción por parte del oficialismo a revisar la suba de las tasas. Y el último caso, ocurrió en abril de este año en Mar Del Plata cuando un grupo de docentes autoconvocados se presentaron ante el HCD para buscar soluciones ante un conflicto (que había empezado hace cinco meses) entre los afiliados a IOMA y la obra social para exponer la situación a la que están expuestos los afiliados. Utilizaron Banca 25 para exponer la falta de atención, los abusivos copagos a los que son sometidos y el silencio del gobierno provincial.

En los tres casos, a pesar de sus diferencias en los alcances y temas, la iniciativa legislativa sirvió como herramienta por parte de la ciudadanía en conflictos o momentos claves de la comunidad local en pos de fortalecer una posición y una demanda de una parte de la ciudadanía. Colaboró en la difusión de demandas y, a su vez, sobre la existencia de este mecanismo. Otro aspecto relevante de los tres casos es la predisposición del órgano legislativo para tratar los temas propuestos. No obstante, hay un aspecto negativo, apunta Pagani y Payo (2015), que “los sectores con menos recursos tienen mayores dificultades en la capacidad de representación para presionar por sus propios intereses y condicionar las decisiones de política pública” lo cual estos tipos de mecanismos tienen un “techo de cristal” para ciertos sectores que no están organizados o no poseen los conocimientos necesarios.

Finalmente, para terminar este apartado, ¿por qué hago hincapié en este tipo de participación?

La iniciativa legislativa permite a los ciudadanos “de a pie” presentar propuestas y reclamos dentro del Estado, promueve la responsabilidad de los políticos, hay una mayor accountability hacia el gobierno, da una mayor transparencia y educa a los ciudadanos respecto al trámite legislativo. Estos mecanismos de democracia semidirecta son capaces de legitimar a los poderes estatales y, el Estado, colabora en la construcción de la ciudadanía ya que, según Guillermo O’Donnell, la ciudadanía es la base de la democracia y el Estado puede y debe construir esa ciudadanía.

III. El caso de la municipalidad del Pilar (2018-2023). Entre la participación y la desvinculación

“En toda ciudad existen dos inclinaciones diversas, una de las cuales proviene del pueblo que no desea ser dominado y oprimido por los



grandes, y la otra de que los grandes desean dominar y oprimir al pueblo”

-Nicolás Maquiavelo, El Príncipe, Cap. IX

La iniciativa popular en Pilar existe desde el año 2018, en su momento, fue presentado por el concejal Flavio “Charo” Álvarez por el bloque Comunidad Pilarense⁹¹⁶ y fue sancionado y promulgado ese mismo año. No obstante, la historia de este mecanismo en Pilar no inicia en 2018 sino que hubo varios intentos pero que no prosperaron; el primero fue “hace poco menos de 2 décadas, con la denominada “Banca 21” (en aquel entonces había 20 ediles), pero la propuesta no se implementó” (Pilar de Todos, 28/08/2018). Además, en la ordenanza de Banca 25 (283-2018), hay referencias a otros expedientes relacionados al tema a los que no he podido acceder⁹¹⁷ y no están disponibles en el digesto de la página web del HCD de Pilar.

Al momento de su sanción, Banca 25 contó con un apoyo poco común: del Pro y del Frente para la Victoria (FPV). El Concejal Álvarez declaró: “cuando salio banca 25 Achával era concejal y Ducoté intendente y yo lo presente y lo acompañaron. Ducoté lo promulgo y Achával lo voto.” (24/05/2024) Es llamativo que un proyecto tuviera el apoyo tanto del Pro como del FPV y que el Intendente y el futuro intendente lo hubieran apoyado por igual pero que a la larga esto sirvió para que Banca 25 pueda trascender gobiernos. Banca 25 surgió, según la concejal (MC) Inés Ricci, a causa de que muchos vecinos daban distintas propuestas a los concejales y que este mecanismo estaba funcionando en Vicente López y otros municipios de la provincia. Durante su tratamiento, no hubo grandes críticas y se limitaron los usos de la palabra, por pedido de otros concejales, para evitar insultos o se desvié de tema el expositor. En Pilar, el mecanismo no es atenuado⁹¹⁸ como en otros municipios, se puede presentar un proyecto en la Mesa de Entrada del HCD de Pilar y los requisitos no son exigentes: no ser familiar de funcionarios, no trabajar en el Estado, ser vecino de Pilar mayor de 18 años. Se puede presentar un proyecto de forma individual o representando a una organización civil.

Aunque desde la institución no se publicito adecuadamente este nuevo mecanismo de participación y los concejales impulsores consideran que al sancionar Banca 25 habían logrado instalar este mecanismo. Y en el último periodo de Ducoté (2018-19) empezaba a tener mayor centralidad el Poder Ejecutivo local y sumado a los incipientes conflictos dentro del gobierno, Banca 25 terminó en un segundo lugar.

Pasó la primera prueba de fuego de toda política pública: el cambio de gestión. Sin embargo, al no tener la difusión que podría haber popularizado su uso y la ausencia de conflictos locales que le

⁹¹⁶ Comunidad Pilarense surgió como un desprendimiento del peronismo en Pilar luego de la derrota de Humberto Zuccaro (PJ) en 2015; esta rama estuvo en el Frente Renovador y estuvo en la coalición Juntos por el Cambio al tener diferencias con los sectores más kirchneristas.

⁹¹⁷ Expedientes: 716/12 (11 de diciembre 2012); 466/13 (17 de diciembre de 2013); 37/14 (20 de enero de 2014) y 524/18 (27 de agosto 2018).

⁹¹⁸ En otros municipios solo se puede exponer un tema o dar una opinión en el recinto. Un proyecto que no prospero que iba en ese sentido en Pilar fue llamado “participación ciudadana”, según declaro Flavio Álvarez.



hayan dado visibilidad como los casos de San Andrés de Giles o Bahía Blanca este mecanismo no se lo uso durante el gobierno de Nicolas Ducoté. Pero durante la pandemia de Coronavirus surgió un conflicto inesperado al querer usar esta herramienta, en octubre del 2020, Eduardo Algañaraz, vecino de Derqui, presentó en mesa de entrada, usando banca 25, un proyecto de prevención y limpieza contra el Dengue pero que terminó encajonado. En un primer momento no se lo trato en comisiones, luego desde presidencia no quisieron que se trate sobre tablas porque pasar por comisiones; finalmente, cuando se le dijo que lo iban a tratar, en la sesión que debía estar presente para presentar el proyecto y responder preguntas de concejales no fue citado, y desde presidencia se alegó que no pudo estar por problemas técnicos de la sesión virtual. En su momento la concejal Ricci declaró:

Hoy no se volvió a hacer. Tampoco se avisó al vecino, pero lo peor es que sí hicieron participar a otro vecino que hizo un relato político de un proyecto del propio oficialismo, en el propio salón del HCD lugar al que nosotros los concejales no podemos ir a debatir (noticiasenvivo.com 22/10/2020)

¿Por que ocurrió esta situación? En diciembre de 2019, ganó las elecciones de Pilar Federico de Achával del Frente de Todos contra Nicolás Ducoté del Pro que aspiraba a la reelección. Como es costumbre, la presidencia del HCD de Pilar es del color político del intendente y muchas veces al cambiar la presidencia se cambia la dinámica de trabajo. La ordenanza 283-18 no se derogó, sin embargo hubo una acción deliberada para dejarla sin efecto. Según Álvarez, al ser un proyecto del Frente Renovador y que fue apoyado por Cambiemos⁹¹⁹, se consideró a Banca 25 como un elemento de la oposición y por lo tanto no debían avanzar los proyectos de este mecanismo. Los proyectos de banca 25 iban encajonándose a medida que pasaba el tiempo y que perdía visibilidad. Yo considero, alejándome un poco de la postura de Flavio, que estos mecanismos de participación como la iniciativa popular no solo podrían ser dejada sin efecto por el mero hecho de ser un producto “opositor” sino que, según varios autores, puede ser un “arma de doble filo”: al no poder controlar su resultado, estos mecanismos, al igual que referendos o revocatorias, son capaces de castigar al gobierno y sin necesidad de un partido político. Estos mecanismos si son usados por el gobierno pueden ser grandes renovadores de legitimidad y fuerza política en detrimento de la oposición o del Poder Legislativo pero también puede ser lo contrario y producir un efecto negativo contundente.

El caso de Eduardo es el de muchos otros que no avanzaron por decisiones políticas. Tanto Adriana Cáceres como Analía Leguizamón (ambas del Pro, aunque en bloques separados) consideran que el HCD vivió un proceso de clausura a la participación dual: tanto a la sociedad como a la propia oposición. Demostrando un gran contraste a lo que fue incluso al accionar de un “Barón del Conurbano” que gobernó Pilar entre 2003 y 2015: Humberto Zuccaro. Zuccaro, según Ricci y Leguizamón dentro del HCD se daba un espacio a la oposición y a sus proyectos, aun con grandes mayorías eligió reconocer el lugar de los opositores.

Y, además, empezó a construir un fuerte verticalismo en el cual se decidió frenar distintos proyectos opositores (ya no solo se habla de banca 25) y dentro de la dinámica de trabajo empezó a

⁹¹⁹ Aunque también fue apoyado por el propio Federico de Achával



haber menos comunicación: Daniel Agostino, Analiza Leguizamón e Inés Ricci declararon en las distintas entrevistas que no llegaban a recibir las copias de los proyectos ni tampoco otros archivos como los informes sobre los presupuestos a la hora de tratarlos. E incluso, el actual Defensor del Pueblo de Pilar, Adrian Maciel (2023) declaró que el actual oficialismo “le cierra el ingreso a los proyectos opositores”. Mientras que Flavio Alvarez declaró “Banca 25 es un pie de un todo”, en relación a otros procesos que describiré a continuación.

Por un lado, las comisiones a lo largo de los siguientes años. Empezaban a dejar de funcionar hasta que en el año 2023 sólo había tres: Educación; Legislación General; y Presupuesto y Hacienda; diferente a la gestiones anteriores en las cuales todas las comisiones funcionaban y tenían un día y horario específico. A los distintos entrevistados, llegaron a la conclusión de que se dejaban de lado proyectos sobre distintos temas hasta reducirse a lo más básico que puede hacer un Concejo Deliberante como puede ser las tasas municipales, condonaciones de deuda o, más común según Adrian Maciel y por lo que pude ver en distintas sesiones, beneplácitos por un suceso o acción de algún vecino u organización local. Dejando de lado otras problemáticas como la ludopatía infantil en la que el interbloqueo de Analía Leguizamón trabaja o la prohibición a tracción a sangre que lleva a cabo Adriana Cáceres. Hubo un vaciamiento, y por qué no, un retroceso del HCD de Pilar previo a las reformas neoliberales. No obstante, pese a este Concejo cerrado, destacan Claudia Zakhem (UCR), Flavio Alvarez y Juan Martín Tito (LLA) que no hay una relación tensa constantemente y que hay cordialidad entre ambas partes y a veces se llegan a algunos acuerdos, sin embargo, el trato cordial no va más allá en términos políticos. En este punto, Rosanvallon (2017) considera que “la creciente centralidad del Poder Ejecutivo ha modificado la noción de representación” ya que la noción de representación se vincula con la idea de los parlamentos y no un poder unipersonal. En ese sentido también la concejal Solana Marchesan declaró “los proyectos de la oposición, en general, no son tratados, uno simplemente llega a presentarlos en mesa de entrada y con suerte les otorgan un número de expediente [...] y es el intendente, el que baja la línea política”. De esta forma el Poder Legislativo se vació de poder real y eso explicaría el porqué la labor parlamentaria está casi paralizada.

Por otro lado y a medida que entrevistaba. Me contaban que Banca 25 no fue el único mecanismo de participación afectado: también las audiencias públicas y las asambleas de grandes contribuyentes. En el primero, las audiencias públicas que dejaron de publicitarse para estar “escondidas”. Un caso fue el de una instalación de un basural en Villa Astolfi pero que la audiencia solo asistió un solo vecino y no se lo realizó en la localidad sino en Del Viso⁹²⁰ y un lunes (laboral) a las 8 de la mañana, en contraposición a lo declarado por Analía Leguizamón, que durante la intendencia de Ducoté había publicidad de las audiencias públicas y constante que hubo convocatorias abiertas y en algunos casos con la presencia del propio intendente. Mientras que en las asambleas, los concejales de la oposición perdieron la potestad de nombrar a sus mayores contribuyentes y solo son aprobados por el Ejecutivo. Aunque, luego de la victoria de Javier Milei a

⁹²⁰ Entre Villa Astolfi y Del Viso hay 14 kilómetros de distancia de camino por Ruta 8 y no hay ningún transporte público directo, los colectivos van de Villa Astolfi a Pilar (otros 5 kilómetros) y de Pilar a Del Viso.



la Presidencia de la Nación un relajamiento y en los meses previo a la entrevista con Flavio Alvarez (mayo de 2024) desde el oficialismo permitieron algunos nombramientos de mayores contribuyentes propuestos por él lo cual lo sorprendió, pero aún así todavía hay una aplastante mayoría en la asamblea y según el testimonio de Analía, muchas veces desestiman las candidaturas opositoras por no cumplir los requisitos, requisitos que son básicos e incluso algunos desactualizados: uno de los requisitos es tener a su nombre un impuesto en Pilar de 200\$ o más para ser candidato, lo cual Leguizamón calificó de “irrisorio” porque cualquier vecino de Pilar podría ser considerado mayor contribuyente ya que muchas tasas municipales superan esa suma.

Mientras que desde el poder se cerraba la participación con decisiones políticas, la propia coyuntura económica nacional colaboraba. Argentina, desde hace un poco más de 10 años, está en crisis y los niveles de pobreza, indigencia y precarización laboral aumentan año a año. Lo cual hace que también el malestar económico produzca que la gente se aleje de la política ya que tienen otros temas importantes que son urgentes y que requieren tiempo y esfuerzo como mantener un hogar. Ese alejamiento produjo que poco a poco se pierdan las identidades partidarias y a la vez se desconozcan los procesos políticos y herramientas institucionales aún en el nivel más bajo del Estado Argentino, que son los municipios, que en mi opinión son los vasos capilares de nuestro Leviatán. Flavio declaró que tal es el nivel de desconocimiento, en parte por el malestar económico, que “la gente ni sabe que es el Concejo (Deliberante), ni mucho menos que ahí se aumentan las tasas municipales” y en la misma línea Adriana considera, entre líneas, que el “no meterse en política” no es solo asco o la imposibilidad desde arriba, “tampoco la situación actual (ayuda) desde lo económico, social y laboral. Para nada culpo a la sociedad que está preocupada en su día a día resolviendo sus temas”.

En la última parte de este apartado, busque contrastar la falta de accesos a la información del cual me han declarado todas las entrevistadas y encontré que desde principios de 2020 se perdió la regularidad de las publicaciones del Boletín Oficial del Municipio de Pilar y actualmente se publica muy poco sobre gastos y acciones de gobierno (más allá de la publicidad) y, puntualmente, los gastos son muy inaccesibles, incluso para concejales, y solo se disponen de informes trimestrales pese a ser uno de los municipios que más fondos recibe del gobierno provincial. Según informes de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) sobre transparencia fiscal municipal, Pilar está desde el 2021 en las peores categorías en cuanto a transparencia. El puntaje se basa en visibilidad para los ciudadanos sobre gastos financieros, presupuesto, deudas, transparencia y situación económica financiera y se agrupa en cuatro categorías: A) alto cumplimiento (100-75 puntos); B) medio cumplimiento (74-41); C) bajo o regular (40-6); y D) nulo (5-0). Pilar en mayo y noviembre de 2021: cero puntos; mayo de 2022: 25 puntos; noviembre de 2022: 33 puntos; mayo de 2023: 25 puntos; noviembre de 2023: cero puntos; y junio 2024: 30 puntos.

IV. Los capilares del Estado están dañados. Conclusión del caso de Pilar

*“No se graba en mármol ni en bronce, sino
en el corazón de los ciudadanos”*



Jean Jacques Rousseau, El contrato social

Al ser un estudio de caso, no todo se puede traspolar a otros casos y es correcto que sea así ya que cada caso es distinto y posee sus propias características. Sin embargo, hay ciertos puntos de los cuales se pueden rescatar:

Al no tener una visibilidad por parte del HCD de Pilar ni por los impulsores del proyecto, no tuvo arraigo en la sociedad y, según los testimonios de Cáceres y Álvarez los problemas económicos y laborales fueron un problema a la hora de que los vecinos se interesan en un mecanismo por el cual ellos podría formular políticas. Y lo mismo para otros mecanismos de participación.

La constante concentración de poder dentro de la intendencia y la presidencia del HCD dio como resultado que Banca 25 sea letra muerta. La injerencia del Ejecutivo y verticalidad del poder fueron factores determinantes en el desenlace que tuvo banca 25. Esta situación se aleja a lo que plantea Robert Dahl: un gobierno democrático debe responder continuamente a las preferencias de la ciudadanía sin poner diferencias políticas. También la atomización de la oposición -u oposiciones- posibilitó la pérdida de función de contralor del Poder Legislativo y en la arena electoral desgastara a su electorado y alejándolo de la política local.

Los proyectos que fueron encajonados y la inexistencia de conflictos en los que se usó este mecanismo terminó por mermar su practicidad. Además el techo de cristal que hay en la sociedad en hacer que no todos puedan participar de las elaboración o discusión de políticas públicas

Sin embargo, pese a todos estos aspectos negativos. No hay que dejar de impulsar a estos mecanismos de representación ya que estos renuevan y legitiman al orden democrático y hacen más eficiente a un Estado por la capacidad de control por parte de la ciudadanía. Es necesario en momentos de antipolítica y falsos profetas darle a la gente la posibilidad de ser escuchados más allá de las urnas ya que ellos son los que dan vida a la democracia. Es necesario, como decía Rosanvallon, “complejizar la democracia”.

Bibliografía

- Asociación Argentina de Presupuesto y Adm. Financiera Pública (mayo y noviembre de 2021, 2022, 2023 y junio de 2024) “Informe de Transparencia Fiscal Municipal”
- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución de la Provincia de Buenos Aires
- Cravacuore, D. (2009); “La participación ciudadana en los gobiernos locales argentinos”, en: DELAMAZA, G.; FLORES, D. (Eds.); Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana. Universidad de Los Lagos –Corporación Innovación y Ciudadanía. Santiago (Chile). Páginas 162 a 181.
- “El conflicto con IOMA llegó a la Banca 25: "El oficialismo Provincial hace silencio"” (11 de abril de 2024) El Marplatense. Recuperado de: <https://www.elmarplatense.com/el-conflicto-con-ioma-llego-a-la-banca-25-el-oficialismo-provincial-hace-silencio>



- “El Frente Renovador busca incentivar la participación ciudadana en el Concejo Deliberante” (Martes, 28 de Agosto de 2018) Pilar de Todos. Recuperado de: <https://pilardetodos.com.ar/secciones/noticias/politica/el-frente-renovador-busca-incentivar-la-participacion-ciudadana-en-el-concejo-deliberante>
- Foglia, Carolina, & Rofman, Adriana. (2020). Gobernanza participativa local en el Gran Buenos Aires: una radiografía actual de los 24 municipios. Revista iberoamericana de estudios municipales, (21), 113-145
- Maciel, Adrian. (15 de abril de 2023) Concejo Deliberante: Crónica de una muerte planeada. Pilar a Diario. Locales, Opinión
- Mazza Gigena, Ornela. (2015) “La regulación en el Estado municipal de la participación ciudadana. El caso de "la banca 25"”. Revista argentina del régimen de la administración pública (Continuación de: Regimen de la Administración Publica)/Número: 2015 (436 Ene.)
- “No permiten la participación de la Banca 25 en el Concejo Deliberante de Pilar” (22/10/2020) NoticiasEnVivo. Recuperado de: <https://noticiasenvivo.com.ar/no-permiten-la-participacion-de-la-banca-25-en-el-concejo-deliberante-de-pilar/>
- Ordenanza N° 283-2018 “Créase la Banca 25 en el ámbito del HCD de Pilar”. <https://hcdpilar.gov.ar/digesto/ordenanzas/0/283-2018.pdf>
- Pagani, M. y Payo, M. (2015). Definiciones, alcances y desafíos de la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. En M. Pagani, M. Payo y B. Galinelli (Comps.), Estudios sobre gestión pública : Aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial. Compilación de artículos de expertos en gestión pública de la provincia de Buenos Aires.. La Plata : s.n
- Rosavallon, Pierre. La Democracia del Siglo XXI. Revista Nueva Sociedad, mayo-junio de 2017.
- “Sabrina Mosca se refirió a su exposición en la Banca Abierta del H.C.D.” (video) (22 de mayo de 2020) Somos San Andrés de Giles. Facebook. Recuperado de: <https://www.facebook.com/watch/?extid=SEO----&v=1315406522182957>

Entrevistas a concejales en funciones y mandato cumplido

(Por orden alfabético)

- ☐ Álvarez, Flavio Ricardo. Entrevista realizada el 24/05/2024 en Presidente Derqui.
- ☐ Agostino, Daniel. Entrevista realizada el 12/07/2024 en el HCD de Pilar.
- ☐ Cáceres, Adriana Cintia. Entrevista realizada el 07/05/2024 en el HCD de Pilar.
- ☐ Leguizamón, Analía. Entrevista realizada el 12/07/2024 en el HCD de Pilar.
- ☐ Marchesan, Solana. Entrevista realizada (por teléfono) el 31/05/2024.
- ☐ Ricci, Sandra Inés. Entrevista realizada (en off) 28/04/2024 en Presidente Derqui.
- ☐ Tito, Juan Martín. Entrevista realizada el 12/06/2024 en el HCD de Pilar.
- ☐ Zakhem, Claudia. Entrevista realizada (por teléfono) 24/05/2024.



La democracia más allá del voto

Morena Ferrer Muscio: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacional de la Universidad
Nacional de Rosario (mail: moreferrermus@gmail.com)

Franco Santamaría: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad
Nacional de Rosario (mail: olsbab@gmail.com)

Resumen:

La democracia más allá del voto es una producción sonora realizada por Morena Ferrer Muscio y Franco Santamaría, estudiantes del tercer año de la Licenciatura en Comunicación Social en la Universidad Nacional de Rosario.

La producción nos invita a recorrer la historia democrática argentina, desde sus inicios con la promulgación de la Ley Sáenz Peña en 1912 hasta la actualidad, realizando un extenso análisis sobre diversos sucesos que ocurrieron durante este periodo y que, si bien transcurrieron durante gobiernos electos democráticamente, no se circunscriben en los estándares que habitualmente atribuimos a un régimen democrático.

El trabajo encuentra sus orígenes en la diferenciación que realiza el filósofo greco-francés Cornelius Castoriadis de las concepciones de democracia como régimen y como procedimiento, trasladando dichos conceptos y aplicándolos a la historia argentina.

A su vez, también aborda ciertos planteos sobre el sistema democrático realizados por la filósofa belga Chantal Mouffe en “*El retorno de lo político*”, quién destaca la fragilidad de este sistema y la importancia de su constante defensa.

La producción se desarrolló en su totalidad en la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, sin la cual nada de esto hubiese sido posible.

Link para acceder a la producción sonora:

<https://open.spotify.com/show/5YWoxq6CCLoqhllaE0Vy1l>

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Texto	Efecto	Música
La palabra democracia proviene de las palabras griegas “demos”, que significa “pueblo”, y “kratos” que quiere decir “poder”. Por lo que podría definirse como “el poder del pueblo”.	Màquina de escribir	



Sin embargo, ¿qué piensan los argentinos cuando se les habla de democracia?		
-Para mí la democracia es la posibilidad de participar en el futuro de la nación y poder estar presente en la elección de quienes van a representarla. -Para mí la democracia es elección. -Para mí la democracia es la libertad que tiene el pueblo de autogobernarse a través de elegir a sus representantes. -Para mí la democracia es una buena forma de representación. -Para mí en una democracia ideal la participación de la ciudadanía es el factor que materializa los cambios, por lo que es necesario que entre gobernantes y ciudadanos se establezca un diálogo para alcanzar objetivos comunes.		
Cierto es que acostumbramos a relacionar a la democracia con el acto electoral, sin embargo: ¿es solo eso? ¿Sólo con votar se garantiza la democracia? ¿o podemos encontrar hechos no democráticos durante gobiernos constitucionales?		
Todos hemos oído de la importancia del retorno de la democracia a nuestro país en 1983, sin embargo, la historia democrática argentina comenzó mucho antes.		No Copyright Free / Folklore Argentino / Zamba del pañuelo (Gustavo "Cuchi" Leguizamón)
	Sonido de volver en el tiempo	
	Cortina sonora que remite a la Argentina de comienzos del Siglo XX	



Para comenzar a hablar de democracia en Argentina hay que remontarnos a 1912, año en que se sancionó la Ley Sáenz Peña. Esta estableció el sufragio <u>universal</u>, secreto y obligatorio, conformando así la base del sistema de gobierno que rige en nuestro país a día de hoy. Hasta esa fecha la participación cívica en las elecciones era muy reducida, el voto cantado exponía a los electores a reprimendas y el fraude era moneda corriente.	Disclaimer (sonido de grabadora): “bueno, universal, universal, tampoco era...”.	No Copyright Free / Folklore Argentino / Zamba del pañuelo (Gustavo "Cuchi" Leguizamón)
En 1916 ocurrió un hecho histórico, se realizaron las primeras elecciones presidenciales bajo el cumplimiento de esta ley. Los resultados de éstas llevaron a la victoria al candidato por la Unión Cívica Radical: Hipólito Yrigoyen, dando comienzo a un extenso periodo de elecciones libres que tendría al radicalismo como principal protagonista.		No Copyright Free / Folklore Argentino / Zamba del pañuelo (Gustavo "Cuchi" Leguizamón)
Durante este periodo tuvo lugar uno de los momentos más importantes de la historia democrática argentina: la aclamada Reforma Universitaria de 1918; cuando, haciendo caso a los reclamos estudiantiles, Yrigoyen intervino la Universidad (cuya dirección permanecía en mayor parte en manos de los grupos conservadores) permitiendo la conformación de un Autogobierno universitario, independiente de las autoridades nacionales, y conformado exclusivamente por docentes y estudiantes de la institución. Estas fueron las palabras de Deodoro Roca, dirigente universitario protagonista de la	Fragmento discurso Deodoro Roca	



renombrada Reforma. //		
La Reforma de 1918 implica en definitiva el primer paso tendiente hacia la conquista de la autonomía universitaria, de la libertad de expresión, quizás en relación aquella primera esfera de derechos que promulga o promueve la democracia libertad, consolidando los derechos civiles. El es Javier Gañan, licenciado en ciencias políticas. Democracia es el pueblo participando en la toma de decisiones y si estamos hablando de universidad pública, laica, gratuita y de excelencia, es imposible escindir ese proyecto de universidad de la comunidad que la sostiene, el conjunto de los 46 millones de habitantes de nuestro país sostienen la posibilidad de que parte de esa población pueda formarse, que condición más democrática que ampliar a que cada vez más parte de ese conjunto pueda formar parte activa, siendo ciudadanos activos de la universidad, poder estudiar carreras, poder formarse.	Javier Gañan habla de la importancia de la educación pública para la democracia (y a poder ser de la Reforma)	
Sin embargo, este orden democrático no duraría para siempre...	Silencio/suspenso	
La crisis económica causada por el crack de Wall Street de 1929 golpearía fuertemente al país. Lo cual, sumado a la creciente tensión política entre el radicalismo y los conservadores, hizo que el descontento social se profundizara. Para 1930, este ya alcanzaba a la prensa y hasta a las propias organizaciones estudiantiles. La idea de un golpe de estado llevado a cabo por el ejército comenzaba a despertar simpatía.		Va apareciendo de a poco Mi Noche Triste (Instrumental)
	Silencio/suspenso	
El 6 de diciembre de dicho año, casi sin resistencia y con un amplio apoyo civil, se produjo el que sería el primer golpe de estado		



militar de la historia Argentina, encabezado por Josè feliz Uriburu. Con él, concluiría un amplio período de 14 años de orden institucional.		
El golpe de 1930 marca el inicio de la popularmente conocida como Década Infame.		Mi Noche Triste (Instrumental)
	Disclaimer: “Igual, si llamamos infame a la década del 30’, que podremos decir de los 70...”	
		cambio de sección con CAMBALACHE Cambalache
No podríamos volver a hablar de democracia en Argentina hasta 1946, cuando, tras QUINCE años, y con otro golpe de estado de por medio en 1943, finalmente volverían a realizarse elecciones libres en nuestro país. Sin embargo, el radicalismo ya no estaba en el centro de la escena y el pueblo argentino comenzaba a pronunciar un nombre que marcaría la historia de nuestro país hasta nuestros tiempos, el nombre de Juan Domingo Perón.		Marcha Peronista Instrumental
	0:29 a 0:51 https://youtu.be/E2jB25H78Qs?si=rtlB1yoGLYAyJ1J9	
El peronismo marca un punto de quiebre en la historia social Argentina, marcando la que sería la gran división que atraviesa el país aún a día de hoy: peronistas y antiperonistas. Durante los dos mandatos de Perón se destacan múltiples hitos que enriquecieron la democracia argentina, entre los que destacan el desarrollo de los sindicatos, la expansión del acceso a la educación y la llegada del voto femenino en 1947, finalmente las mujeres también podrían expresar su voluntad en las urnas.		Marcha Peronista Instrumental
	Pequeño fragmento de evita sobre el voto femenino: Eva Perón: Voto femenino - Canal Encuentro Minuto 1:20 a 1:30	
		La Descamisada - Canción Peronista HD



		(Con letra)
También es cierto que, pese a haber sido electo democráticamente, durante el Gobierno de Perón encontramos ciertos sucesos que podemos calificar como “no democráticos”, entre ellos destaca una elevada presencia de presos políticos entre los que se encontraron líderes de partidos opositores como es el caso del dirigente radical Ricardo Balbín.		
El primer peronismo se extendería hasta 1955, cuando, en el contexto de una elevada conflictividad civil, política, militar y eclesiástica se produjo la autodenominada Revolución Libertadora, constituyendo, en la práctica, el tercer golpe de estado militar de la historia argentina.		
		Marcha de la Libertad (Revolución Libertadora) https://youtu.be/a6ECNQxNqkA?si=PU1Bit_cD8muFuwT Primera estrofa
La Libertadora llegó bajo la premisa de <i>reeducar a las masas</i> e intentar revertir los diversos avances que el peronismo había conseguido durante sus 10 años de gestión.		
Para alcanzar dicho objetivo, esta comenzaría no sólo interviniendo y proscribiendo al Partido Peronista, sino que prohibió la utilización de todo símbolo que aludiera al peronismo, prohibiendo incluso mencionar los nombres de Juan Domingo y Eva Perón. De esta forma daría comienzo al período conocido como La Resistencia Peronista.		
En 1958, tras tres años de gobierno de facto de Pedro Eugenio Aramburu, finalmente se convocaría a elecciones para definir quién sería el nuevo presidente de la República. Sin embargo, el peronismo continuaba prohibido, por lo que no participaría de dichos comicios.		Milonga Triste aparece de a poco



El ganador, sería el radical Arturo Frondizi, Se impondría con casi el 50% de los votos gracias al Pacto de Caracas, acuerdo que realizó con un exiliado Perón, quién se comprometería a conducir a su electorado a votar a Frondizi a cambio de una serie de condiciones de difícil cumplimiento a las que Frondizi intentaría atender. Sin embargo, ¿qué tan democráticas pueden ser unas elecciones en las que la fuerza mayoritaria no se encuentra habilitada para competir en ellas?	Discurso asunción frondizi 1:26 a 1:51	
Es complejo hablar de una democracia completa, tanto el triunfo de Frondizi como el de Illia fueron realmente escualidos en términos de representación de parte de la ciudadanía, para pensar la proscripción y su implicancia debemos partir del 16 de junio de 1955 y los bombardeos a la Plaza de Mayo. No hay un grado crítico de reflexión alrededor de ese sucesos que es inédito en la historia mundial; habría que revisar en la historia mundial cuántos hechos hay de la propia armada de un país bombardeando a la población civil con el único objetivo de asesinar al presidente, generando 380 muertos. Desde ahí surge esta <i>democracia renga</i> posterior.	Javier habla sobre lo poco democrático que fue el período de la proscripción (idealmente deberíamos cubrir todo el período hasta el golpe de 1966) en este audio.	
Este período acabaría con otro golpe de estado en 1966, encabezada por Juan Carlos Onganía, el cual prohibiría toda actividad política.		
Sería hasta 1973, cuando ocho años después, y tras una extensa negociación con los militares, se produciría uno de los momentos más convulsos de la historia política argentina. Perón regresaba al país tras 18 años en el exilio. Su vuelta se dio en un contexto marcado por la violencia política, muy diferente al de su partida en 1955. Perón tampoco era el mismo que por aquel entonces. A sus 78 años y con 28 años de exilio		0:07 a 0:25 "Vuelve Perón" - Argentine Peronist Song Lyrics [ESP/ENG]



en sus espaldas, el líder de masas acabaría falleciendo a menos de un año de asumir su tercera presidencia. Le sucedería en el cargo su esposa, María Estela Martínez de Perón, cuya presidencia daría inicio a uno de los momentos más oscuros de la historia argentina, marcado por el desarrollo del mecanismo represor que luego se profundizaría durante la última dictadura cívico-militar.	1:18 a 1:38 Si te he visto no me acuerdo - Anuncio del fallecimiento de Perón - 30-11-15	
El 24 de marzo de 1976, tras dos convulsos años de gestión, las fuerzas armadas, con el apoyo de determinados sectores de la sociedad civil, derrocaron al gobierno constitucional, dando inicio al autoproclamado: Proceso de Reorganización Nacional. El Proceso marcaría un antes y un después en la sociedad argentina, constituyendo el que sin dudas se trata del período más trágico y deshumanizante del que tengamos memoria.	0:41 a 0:49 AU-554 [Cadena nacional: Comunicado N° 1 de la Junta Militar] 0:20 a 0:42 AU-555 [Cadena nacional: Comunicado N° 2 de la Junta Militar]	Charly García - Los Dinosaurios - karaoke Instrumental
	Entrevista a Madres de Plaza de Mayo en 1978.	
Tras siete sombríos años marcados por las constantes violaciones a los derechos humanos llevadas a cabo por el gobierno de la Junta Militar; en 1983, la pesadilla llegaría a su fin. Luego de prolongadas negociaciones, finalmente el gobierno convocaría a elecciones libres para definir quién sería el próximo presidente del país, éstas tendrían como vencedor al candidato de la Unión Cívica Radical: Raul Alfonsín.		Pasemos a otro tema...Andrés Calamaro... Karaoke
	0:40 a 0:53 Raul Alfonsín asunción - Discurso desde el histórico Cabildo 1983	



	0:08 a 0:35 Alfonsín en 5 frases	
Desde entonces cada argentino y argentina pudo hacer uso ininterrumpido del derecho al voto. Sin embargo, esto no quita que el país haya atravesado momentos que pusieron a prueba el funcionamiento de nuestras instituciones, logrando estas dar respuesta ante estos sucesos que pusieron en tela de juicio al sistema político.		Pasemos a otro tema...Andrés Calamaro... Karaoke
Chantal Mouffe, una autora belga de la teoría política, señala que la política democrática debe ser expresión de proyectos políticos realmente alternativos. En el neoliberalismo, y fundamentalmente durante la década del noventa, vemos que las principales críticas que se le hacían al menemismo eran mayoritariamente críticas estéticas, ancladas en denunciar la corrupción del menemismo, denunciar su perfil excéntrico o su abuso del poder y su banalización de la institucionalidad, pero aún en los más críticos, al menos entre aquellos que tenían incidencia en la agenda pública, no había un cuestionamiento de las bases de sustento del proyecto político neoliberal de Menem que era la convertibilidad, eso no estaba puesto en cuestión por ningún actor relevante de la política. Ese conflicto, y esa oposición meramente estética, que no canalizaba una puesta en cuestión de los fundamentos del neoliberalismo, expresa algo de lo que decía Mouffe, de que cuando la democracia no es expresión de proyectos políticos realmente alternativos, late una posibilidad, ella habla de los <i>outsiders</i>, como una posibilidad hacia la que puede fugarse esa vacancia de conflicto en la política, pero también otra posibilidad puede ser alguna salida violenta, y el 2001 en cierta medida puede ser leído en esa clave, como expresión de una manifestación popular que manifiesta el hartazgo para con un proyecto político-económico de país que no venía siendo problematizado por aquellos que reemplazaron	Javier analiza los conflictos entre 1983 y el 2001.	



al menemismo en el gobierno en 1999.		
	cambio de cinta	
Como escuchamos hasta el momento, la historia democrática de nuestro país está llena de luces y sombras, y también comprendimos que la democracia no sólo consiste en el mero acto de votar.		Tratame suavemente - Video Karaoke
Entonces... ¿en dònnde, cuàndo y còmo habita la democracia si no es en aquellos domingos de elecciones?		Tratame suavemente - Video Karaoke
Para mí la democracia es un sistema político, en el que los ciudadanos y ciudadanas elegimos a nuestros representantes. En segunda medida es una forma de vivir, es una forma de elegir procesar las diferencias, sostener las discrepancias, aceptar al otro, aceptar que somos diferentes, aceptar que tenemos que construir desde nuestras diferencias condiciones mejores; y sobre todo es el mejor sistema posible en cuanto a defensa de derechos, en cuanto al logro de libertades individuales y colectivas. Por otro lado, pienso que casi siempre se suele asociar la democracia al voto porque se asocia a la democracia con un sistema político, en el que cada uno va y tiene que votar, no queda otra, en Argentina no queda otra, el voto es obligatorio. Entonces se asocia democracia con voto porque se asocia a sistema político, sobre todo en los últimos años en los cuales la ciudadanía se repliega mucho a su ámbito privado y se desconecta, progresivamente, de lo público, y ese “hay que ir a votar” es lo único “que me queda” y que “me interesa”, o ni siquiera, en cuanto a mis responsabilidades como ciudadano o ciudadana.	(Sonido de grabadora) Audio María Inés Alcain (¿Que es la democracia para ella) Audio María Inés Alcain desde (¿por qué se suele asociar la democracia al voto?)	
A lo largo de éste trayecto logramos comprender que si bien la democracia es votar, esta también implica mucho más que la		



participación electoral: se trata de construir un sistema donde las voces de todos los sectores puedan ser escuchadas y respetadas. Es el compromiso con los derechos humanos, con la libertad de expresión, con la inclusión y con la transparencia en la gestión pública..

Nunca debemos olvidar que, como bien lo dijese Chantal Mouffe: La democracia es frágil, y algo nunca definitivamente adquirido, no existe un umbral de la democracia que una vez logrado garantice para siempre su permanencia. Se trata de una conquista que hay que defender constantemente.

Esta fue una producción sonora realizada por Franco Santamaría y Morena Ferrer Muscio, estudiantes de Comunicación Social de la facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

La narración estuvo a cargo de Delfina Cristallini.

Agradecemos a Lucía Fernandez Cívico, Javier Gañan y María Ines Alcaín por acompañarnos en este proyecto.

Bibliografía utilizada:

- Mouffe, Chantal. (1999). El retorno de lo político, Barcelona: Paidós.
- Castoriadis, Cornelius. (2000). Ciudadanos sin brújula. México: Ediciones Coyoacán. Cap.: La democracia como procedimiento y como régimen.



Procesos de reivindicaciones identitarias-territoriales-comunitarias en urbanidades

Dra. Macarena Del Pilar Manzanelli (CONICET-UNLaM)
mdpmanzanelli@gmail.com mmanzanelli@unlam.edu.ar

Resumen:

En este trabajo interesa reflexionar en torno a procesos de reivindicaciones identitaria-territorial-comunitarias en las urbanidades en la última década, específicamente en el Partido de La Matanza en contextos de conflictividad. Parto de debates y miradas deconstruccionistas de identidad y territorio, que cuestionan la dicotomía urbano-rural, enfatizando en proyectos políticos de vida en común, que van más allá de la idea de comunalización jurídica/estatal (Katzner, 2016)- Me baso en un trabajo etnográfico y de acompañamiento a la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes desde el año 2021, compartiendo sentires y trayectorias de vida comunitarias, singulares y de estar en el territorio. El recorrido por estas experiencias y trayectorias de vida dan cuenta que en el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes se vivencia una vida en común que excede y convive con modos de comunalización restringidos. Tres Ombúes cuenta con reconocimiento estatal como comunidad indígena; luego de que comuneros y comuneras desafiaron las limitaciones estatales y lograron ser inscriptos/as como una comunidad multiétnica. A su vez, excede a una comunidad indígena (en tanto figura biopolítica etnogubernamental), dado que refleja un horizonte político donde compartir, encontrarse, arroparse, y donde enunciar simbólica-materialmente otros modos de vida.

Introducción

Los datos estadísticos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 y 2022 (en adelante Censo) permiten dar cuenta de la presencia indígena y de su aumento a lo largo del territorio argentino en la última década, y en particular en las urbanidades. De acuerdo con el Censo 2010 la población indígena nacional descendiente o que se auto-reconoce como tal era de 955.032 habitantes. Doce años después el Censo 2022 indicó que la población nacional descendiente o que se auto-reconoce como tal aumentó a 1.306.730. De la población nacional indígena, en el año 2010, el 81, 9% (782.171) vivía en zonas urbanas (INDEC, 2015).

Específicamente, en el año 2010, en el Área Metropolitana de Buenos Aires –AMBA-, núcleo urbano-económico desarrollado del país⁹²¹, el 31% de la población (248.516) se auto-reconocía como

⁹²¹ El AMBA ocupa un territorio de aproximadamente 3.833 km² y concentra 35% de la población nacional, siendo el área geográfica más poblada del país y configurándose históricamente, como el núcleo central del sistema urbano argentino. Está conformada por los distritos de Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, incluyendo 40 municipios: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación, Ezeiza, Florencio Varela, Gral. Las Heras, Gral. Rodríguez, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, Pilar, Presidente Perón, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate (<https://www.argentina.gob.ar/dami/centro/amba>)



indígena, con los siguientes detalles: en el Gran Buenos Aires (CABA y 24 partidos)⁹²², el 99,8% de la población indígena vivía en áreas urbanas y en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA), el 100% de la población originaria era urbana (INDEC 2015). En el último Censo (2022), en CABA, 74.724 personas se autoreconocen como indígenas, es decir, 12.848 personas más respecto al año 2010; en el Gran Buenos Aires, 236.094, es decir, 49.454 personas más. Si se le añade el resto de los 16 partidos (tercera corona) que conforman el AMBA, da una totalidad de 280.456 personas que se reconocen como indígenas o descendientes de pueblos originarios. En cuanto al total de la provincia de Buenos Aires, se encuentran 446.554 personas auto-reconocidas.

En cuanto al Partido de La Matanza, el Censo 2022 señala que 46.771 personas se reconocen como indígenas o descendientes de pueblos indígenas, mientras que, en el año 2010, lo hacían 40.047 personas.

A pesar de la evidente presencia de pueblos indígenas en la provincia de Buenos Aires y en el AMBA, la cual data de tiempos anteriores a la Colonia y a la conformación del estado-nación argentino⁹²³, las vivencias de pueblos originarios en las urbanidades han estado históricamente expuestas a una doble negación identitaria (Tamagno, 2001): por un lado, se encuentra el concepto folclórico-paternalista del ser indígena basado en supuestos y nociones ahistóricas que han formado parte del discurso hegemónico y de las formaciones de alteridad construidas bajo lógicas de una Argentina blanca y europeizante (Briones, 2005)⁹²⁴. Dicho imaginario social tuvo su contrapartida con exclusiones en el acceso a los territorios. Por otro, se halla la correspondencia esencialista/esencializadora entre pueblos originarios y ruralidad.

Esta doble negación identitaria se enmarca en procesos de larga duración de colonialidad en tanto matriz de poder y de saber-poder (Mignolo, 2010; Restrepo y Rojas, 2010; Katzer, 2016), donde los pueblos originarios han sido históricamente subalternizados, es decir, enmarcados en relaciones asimétricas de poder, incluyendo las académicas. Específicamente, en dicha relación los pueblos originarios han sido considerados un problema, objeto de derecho y de estudio respaldados por diversos discursos y diagnósticos homogeneizadores (Rodríguez, 2015), que tanto objetivan al colonizado como deshumaniza al colonizador (Bidaseca, 2019). Se trata de, en términos de Carina Jofré: una doble violencia racializada, que se actualiza, refuerza y que expone la visión racializada, culturalista y neocolonial de los administradores del estado y sus informantes académico-científicos, y también de buena parte de la opinión pública (Jofré, 2020).

Ante este escenario, resultan claves desarrollar tres ejes centrales que guían este trabajo. En primer lugar, como señaló Ángeles Claros (2023): “Cuando hablamos de Pueblos Originarios en las urbanidades, es muy frecuente que el imaginario social imperante de la sociedad nos lleve a una imagen folclorizada de los pueblos existentes en la actualidad”. Incluso, bajo la categoría analítica “indígenas urbanos”, desde los pueblos indígenas refieren a observaciones, dado que si bien permite visibilizar la existencia de la población indígena en las ciudades del país producto de procesos de desplazamientos territoriales forzosos y sus modos de organización para reivindicar su identidad y llevar al espacio público sus demandas identitarias culturales y territoriales (Weiss, et al. 2013; Claros, 2022), bajo la misma enunciación de “urbanos” descansa la división de población indígena en

⁹²² Desde agosto de 2003, el INDEC empleó el término “Gran Buenos Aires” para referir a los partidos de la provincia de Buenos Aires cercanas a la Ciudad de Buenos Aires: Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza (parte oeste), Tigre, San Fernando, José C. Paz, San Miguel, Malvinas Argentinas. San Vicente, Presidente Perón, Marcos Paz, Gral. Rodríguez, Escobar y Pilar.

⁹²³ <https://www.argentina.gob.ar/buenosaires>

⁹²⁴



rural y urbana, dicotomía utilizada desde tiempos históricos para distinguir el progreso y el atraso. Ahora bien, los pueblos originarios que habitan en los territorios denominados urbes, a partir de múltiples procesos de reivindicaciones identitarias, procesos de reorganización comunitaria, de reconocimientos estatales, han cuestionado esta doble negación territorial-identitaria (Claros, 2023 en prensa).

En segundo lugar, desde la academia el cuestionamiento a la doble negación identitaria fue respaldado por nociones deconstruccionistas de la identidad (Grossberg, 2003, Hall, 2010) y también de la noción de “lo común” (Katzner, 2016), es decir, proyectos políticos de vida-en-común, que va más allá de la idea de comunalización jurídica/estatal y de los determinismos estatales) (Katzner, 2016). Sintéticamente, nociones deconstrucciones de la identidad (Grossberg, 2003, Hall, 2010) y del territorio permiten cuestionar la idea de ruralización de la aboriginalidad y, con ésta, la afirmación de que los movimientos hacia la ciudad implican la disolución de la identidad étnica (Ramos y Delrio, 2005, Kroppf, 2011). Los aportes de la Geografía Crítica (Grossberg, 1996), suman a este cuestionamiento al explicitar que la dualidad campo/ciudad ha sido una construcción asimétrica de lugar que se instauró en el proceso de consolidación y expansión del capitalismo, y que devino lógica explicativa de lo social. Esta construcción ha naturalizado y sustancializado las relaciones sociales de producción impuestas por el sistema, espacializando subjetividades también asimétricas basadas en la oposición fundante de la modernidad: civilizado/salvaje. A la vez, se trata de un esquema que espacializa el tiempo; por un lado, coloca el pasado en el espacio rural y el presente/futuro en el espacio urbano y, por otro lado, define el campo como el lugar de lo estático en contraposición a la ciudad como el lugar del cambio. En términos étnicos, los pueblos indígenas quedan circunscritos al campo y, en esa operación, también quedan relegados al pasado (véase, entre otros, Szulc, 2004, Kroppf, 2011; Manzanelli, 2021). Ahora bien, al reintroducirse en el debate la noción de espacialidad, distintos/as investigadores/as y especialistas señalan que el territorio –antes que el espacio a secas–, es histórico, simbólico y evocador de valores mediante actividades colectivas y prácticas materiales que permiten entender la continuidad vínculos y transmisión de saberes a lo largo de generaciones. Allí las personas y colectivos reactivan procesos memoria colectiva (Barabas, 2004).. Los territorios, así, empezaron a ser redefinidos de forma excesiva a la de un mero objeto, es decir, como construcciones sociohistóricas, imbuidos de usos tradicionales, costumbres, memoria, rituales y formas diversas de organización social

En cuanto a la noción de “vida en común” (Katzner, 2016), remite a “aquellas vivencias que devienen sin delimitar formas jurídico-políticas, referencias, dominios, «moradas», lugares individuales y absolutamente apropiados, visibles y completamente presentes en la esfera pública” (Katzner, 2016, p.39). La autora, desde un amplio recorrido que toma los aportes de los filósofos Jacques Derrida y Massimo Cacciari, diferencia “vida en común” de nociones como comunalización, que, específicamente, en el campo de estudios indigenistas condicen con la figura de la comunidad indígena. Comunalización, sostiene, deriva de procesos de subjetivación colonial/moderno, de individualización y de esencialización (propiedades atribuidas a ese órgano o convenio constituido) (Katzner, 2016). Particularmente, la figura etnogubernamental de la “comunidad indígena” restringe a un modo en que el estado regula la forma de vida-en-común de determinadas poblaciones, en este caso, pueblos originarios, y, así, reduce “la vida-en-común” a un estatus naturalizado, estático y prefijado. Si, a este modo de conceptualizar, se le añade, su contexto de producción de saber-poder moderno-colonial (Katzner, 2016), se encuentra que remite a una «diferenciación» de lo viviente. Asimismo, Katzner (2015, p.36) reflexiona, retomando a Deleuze y Guattari (1980, citados en Katzner, 2019, p.118), que estos modos de pensar y vivir lo viviente y la diversidad se corresponden con lógicas de la distribución en “espacios cerrados, analíticamente fraccionados y cuya comunicación



interna y externa se halla plenamente regulada (el espacio sedentario es el espacio es- triado por muros, lindes y caminos)”.

Al partir de estos enfoques e inspiraciones teóricas, este trabajo se plantea (re)preguntarse por distintos procesos identitarios y etnopolíticos-gubernamentales que han atravesado a las poblaciones indígenas que viven en las ciudades: ¿cuáles sus vivencias y experiencias ante procesos más amplios de desplazamientos territoriales?, ¿qué acontece en los procesos de comunalización (en tanto reorganización como comunidad indígena)? Interesa reflexionar en torno a procesos de reivindicación identitaria-territorial-comunitaria en las urbanidades, en contextos de conflictividad territorial y de procesos más amplios de invisibilidad y estigmatización hacia los pueblos originarios. Lo reflexionado aquí parte del trabajo con la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes ubicada en el Partido de La Matanza. Para ello, me basé en sentires y trayectorias de vida comunitarias, singulares y de estar en el territorio, como ocurre en Tres Ombúes.

Metodología

En un sintético recorrido, el trabajo con la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes comenzó en el año 2021 con una primera llegada al Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes de la mano de, en ese momento estudiante de Ciencia Política (hoy graduada) e integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, en el marco de proyectos de investigación y del Programa de Investigación Pueblos Originarios, derechos, políticas públicas e interculturalidades (ProInPO) -el cual codirijo-, radicados en el Departamento de Derecho y Ciencia Política. Recuerdo que fue un sábado para participar de un taller de idiomas. Desde allí, poco a poco, la participación continuó hasta llegar a pensar un proyecto de investigación conjunto acerca de conocer y visibilizar las principales demandas en la comunidad, el Proyecto CyTMA C2DER 076 "Derechos, pueblos originarios en las urbanidades: acceso a la tierra y a los territorios, soberanía alimentaria y desarrollo territorial con identidad en el AMBA". Estos años los lazos y vínculos de confianza con comuneros/as se han afianzado. En el marco de este proyecto se realizó trabajo de campo con participación y acompañamiento⁹²⁵ en numerosas actividades comunitarias que promueven el resguardo del territorio, la visibilidad y difusión de la diversidad cultural, incluyendo la bioculturalidad, la información, concientización, aprendizaje de la presencia de pueblos originarios en el Partido de La Matanza con su cosmovisión y sus derechos. Entre las experiencias compartidas se encuentran numerosos talleres -de Idiomas Originarios, Talleres de Huertas, Taller de Chicha, de Instrumentos Musicales, ceremonias del Inti Raymi, de la Pachamama, del 111 de octubre como último Día de Resistencia Indígena, entre otras-.

Así, desde una apuesta y convicción de construcción del conocimiento y aprendizaje intercultural, el equipo y la comunidad Tres Ombúes se propuso compartir presentaciones en paneles en eventos científicos-académicos organizados de forma conjunta: XVI Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (julio 2023), en el Programa Universidades Sustentables UNLaM-SPU, Universidad Nacional de La Matanza; en el panel "Problemáticas ambientales-territoriales en el partido de La Matanza. Reflexiones desde las voces de pueblos originarios" en la Jornada de Ecología y Cuidados del Medio Ambiente organizadas en la Universidad Nacional de La Matanza"; en el VI Congreso del Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar, Universidad Nacional de La Matanza (octubre 2023) y Congreso de la Tierra en la Universidad de Buenos Aires (julio 2024). Muchas de estas presentaciones se realizaron también junto con la Comunidad Multiétnica Saphy Ayllu y Comunidad Guaraní Buenos Airespe.

⁹²⁵ Se parte de entender que el trabajo de investigación con apuestas y horizontes colaborativos y comprometidos conforma un modo formas de estar, sentir y pensar con otros (Katzner, 2019).



Asimismo, en conjunto, se han presentado proyectos de Extensión universitaria (Voluntariado 2022 Malvinas Argentinas y Programa Vincular UNLaM 2024).

En el marco de estas acciones conjuntas se realizaron conversaciones con comuneros/as de Tres Ombúes para profundizar en torno a la historia de la comunidad, sus vivencias y las principales problemáticas que afrontan a diario.

Comunidad Multiétnica Tres Ombúes

La Comunidad Multiétnica Tres Ombúes (en adelante Tres Ombúes) se encuentra en la localidad de Ciudad Evita, partido de La Matanza, integrada por ayllus de pueblos mapuche, aymara, diaguita, kolla, quechua, guaraní, mapuche, qom y otros pueblos. Tres Ombúes obtuvo la personería jurídica (Reso-2023-67-GDEBA-SSDHMJYDHGP), es decir, el reconocimiento estatal-formal como comunidad indígena en el año 2023 y la carpeta técnico, jurídico y catastral en el año 2022 donde incorporó la categoría de Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes. En estos años, Tres Ombúes ha llevado adelante un largo proceso de lucha para ser reconocida como comunidad multiétnica, en el marco de un conflicto por el resguardo del territorio ante los avances de un barrio aledaño, Barrio Puente 13: *“Tres Ombúes se encuentra entre la Autopista Ricchieri y Río Matanza, cabe recordar que el territorio está judicializado, debido a la venta ilegal de terrenos en tierras fiscales, de las 110 hectáreas que comprende el sitio, solo el 20% es lo que queda de vegetación...”* (Publicación de Facebook Comunidad Multiétnica Tres Ombúes y participación en Jornadas de Ambiente UNLaM, 2023)

Resulta importante destacar dos aspectos centrales en torno a la importancia del territorio y un sintético recorrido del conflicto presente. El territorio donde se sitúa la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes en el Partido de La Matanza, Ciudad Evita, parte de la Cuenca Matanza-Riachuelo, se caracteriza topográficamente y ambientalmente por ser un humedal con una gran diversidad de vida y bienes comunes (diversas plantas, animales, cursos de agua, entre otros elementos). De hecho, se encuentra próximo a la Reserva Natural de Ciudad Evita, no integrándola dado que Reserva solamente incluye a las zonas boscosas de la zona más urbana (sector A), excluyendo a los humedales (sector B) y al yacimiento arqueológico (sector C) (Alarcón, 2020 citado en Claros, 2022). Asimismo, en el territorio Cuenca Matanza Riachuelo (CMR), cuenta con más de doce sitios arqueológicos. Entre éstos se destaca el sitio arqueológico Tres Ombúes, uno de los más importantes de la Cuenca Matanza Riachuelo, ubicado en el territorio de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes. En el territorio señalado las disputas y tensiones por los modos de estar y de relacionalidad se remonta más de una década atrás, teniendo como momentos significativos cuando, hacia el año 2012, dos personas comenzaron con la venta de lotes y construcciones, consideradas ilegales para la comunidad. Asimismo, en estos avances destruyeron los tres ombúes antiquísimos que vivían en una de las lomadas.

Dicha venta del territorio fue en aumento, teniendo un pico de violencia en el año 2018 con un enfrentamiento donde fue asesinado un hombre. Ante estos hechos, el Juzgado Federal N° 1 de San Martín “dictó una medida de prohibición de todo movimiento en el sitio en función de preservarlo como patrimonio cultural”⁹²⁶ (Publicación Diario ONCO, 26 de abril de 2022)⁹²⁷

⁹²⁶ se encuentra ubicado la comunidad, Ciudad Evita, fue declarado Lugar Histórico Municipal y Lugar Histórico Nacional por el Decreto Presidencial 1.110/97, y una zona a preservar según el Código de Zonificación Según Usos del partido de La Matanza, según la ordenanza municipal 7.420/1981, la cual regula los usos del suelo (Alarcon, 2020. Claros, 2022). Actualmente, la única normativa que protege y declara la Reserva Natural de Ciudad Evita como reserva natural es la ordenanza municipal 24.247/15, la cual declara Reserva Natural y Área Ecológicamente Protegida a los Bosques de Ciudad Evita, que preserva solamente los bosques en la zona mas urbana (Sector A), dejando por fuera los humedales (Sector B) y al yacimiento arqueológico (Sector C) (Alarcon, 2020. Claros, 2022).



Tres años después, en diciembre de 2021: “la Justicia Federal de Morón, funcionarios de la Administración de Bienes del Estado (AABE), miembros del Consejo Provincial de Asuntos Indígenas (CPAI) y también funcionarios del Municipio de La Matanza, realizaron una inspección ocular con el fin de realizar una cartografía, delimitar el territorio, mayor presencia de gendarmería y poder llegar a instancias de diálogo con vecinos/as del barrio de modo pacífico (Publicación de Facebook, Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Justicia Federal realizó inspección ocular en Tres Ombúes, 4 de diciembre de 2021)⁹²⁷

A pesar de estas acciones legales -medida cautelar-, la venta de lotes y la construcción de viviendas se incrementó aún más con los años con destrucción de espacios que corresponden al territorio de memoria, sagrado aparición de nuevos cimientos de construcciones, agresiones verbales, amenazas, corrimiento de viguetas que delimitan el territorio, entre otras. La Comunidad Multiétnica Tres Ombúes el 2 de noviembre de 2021 decidió realizar un primer acampe para resguardar el territorio. Asimismo, desde la comunidad, resaltan la omisión e inacción por parte del Municipio de La Matanza ante la situación de la comunidad donde no toma acciones ni da espacios de participación o diálogo con la Comunidad.

Trayectorias de vida

Como se mencionó la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes ha logrado obtener un reconocimiento formal-estatal como comunidad indígena multiétnica. No obstante, antes de dicha formalización quienes integran hoy en día la comunidad han caminado y defendido el territorio, una vida-en-común, que, a partir de sus testimonios y de vivencias compartidas, aquí se busca deshilar.

En el estar con la comunidad, una primera inquietud fue conocer cómo llegaron a formar parte de lo que hoy es la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, cómo conocieron el territorio, cómo llegaron, qué ocurría en ese momento allí. Una segunda inquietud fue acerca de sus experiencias, qué les interpeló, qué emociones y sentires les despierta el estar en el territorio; y un tercer eje combina cuáles han sido sus vivencias como comunidad indígena en la ciudad y ante un territorio disputado. A continuación, por la extensión del escrito, se presentan algunos relatos de vida de comunero/as siguiendo estos ejes/inquietudes.

Delia es comunera, referente, ceramista-alfarera, docente y de ayllu/familia quechua-hablante. Su primera llegada al territorio fue hacia el año 2010 cuando compartió una ceremonia en la colectora Autopista Ricchieri, de la cual supo por compartir espacios de luchas con otros/as hermanos/as de La Matanza. Entre los espacios donde participaba se encuentra la Comunidad Punta Querandí, donde ofrecía talleres de cerámica. A partir de aquella ceremonia, continuó caminando por varios espacios como la Reserva de Ciudad Evita, Laguna La Rocha- y, así, tejiendo redes para resguardar el territorio Tres Ombúes:

“(…) Me acuerdo de que acá, había unos hermanos que hacían ceremonia, (…) arriba de la colectora. [Luego] Di talleres de cerámica en Punta Querandí, varias veces. (Eh). Y bueno, ahí conocí también a hermanos, que luego también vivían en La Matanza, y que también bueno, empezamos la lucha acá, ¿no? (…)” (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, abril 2024)

⁹²⁷ Link: https://diario-nco.com/la-matanza/campana-de-la-comunidad-tres-ombues-de-la-matanza-en-defensa-del-territorio/?fbclid=IwY2xjawF-EwJleHRuA2FlbQlXMQABHYrXWHgp30SlYHYFPfB8CNeP0cuXsVuzCfxC2NmaKKfcmocF0hsvKWpewz_aem_2b5I261w7P7fa_mhMjPTQw (última visita: 30 de octubre de 2024)

⁹²⁸ Link: <https://www.facebook.com/tresombueslamatanza/posts/pfbid02ETyamn3WYVUxbyv7Px7quyPwBehp5XgW7tYNB86HL6pJ5WxBdArHiyxcVvyyL9ixl> (última visita 30 de octubre de 2024)



Su llegada a un espacio significado por el resguardo de la memoria como es Tres Ombúes estuvo interpelada por su familia y la transmisión identitaria, de saberes y prácticas. Ella recordó que su papá fue:

"(...) Un defensor de la Pacha y fue perseguido con las dictaduras militares en Bolivia (...) y [por ello] se tuvo que venir a la Argentina como escapando, con mi mamá... (...) "[Él] siguió acá en esta urbanidad, realizando sus costumbres y firme culturalmente a sus pensamientos y a sus principios. El valor de la tierra, el valor de la Pacha, Desde pequeños nos inculcaron éso, siempre". (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, abril 2024)

Y que su mamá preparaba en una *"olla cedrón, paico, [ya que] no tomábamos leche, por ejemplo, tomábamos así yuyos que mi mamá conocía o un yerbiado (...). Siempre crecimos entre los maíces, mi casa estaba llena de maizales, de habas, de papa, entonces éramos mucho de comer lo que cultivaba mi papá y también de la crianza que teníamos gallinas, patos...(...)"* (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, abril 2024)

Desde su llegada al territorio, supo del avance inmobiliario sobre el territorio donde *"hacia el año 2010 ya se habían encontrado en el territorio más de 200 piezas cerámicas de pueblos que han habitado el territorio, al momento de construcción de la autopista Richieri"*. Y, que, paradójicamente, el territorio estaba siendo destruido por los primeros avances inmobiliarios. Al respecto recordó cómo era el territorio antes de estos avances: *"(...) Era un espejo de agua [por el Río Matanza] (...) Pasaba por acá de niña, había patos, garzas blancas, muchísimas (...)"* (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, abril 2024)

Asimismo, frente al avance de la gente del barrio y la destrucción del territorio comentó: *"El racismo atraviesa a mucha gente. (...) Son personas que están destruyendo (...)" "Son hermanos/as atravesadas por la colonialidad"* En sintonía, la experiencia de uno de los primeros ingresos lo refleja:

"(...) Un día ingresamos con (...) con otro hermano, y nos fuimos para allá atrás. Y ver cómo habían avanzado allá, dije: "Ésto no lo frena nadie". Fue lo primero que pensé "no lo frena...", y me puse a llorar. Dije: "No va a quedar nada, nada". (...) Porque habíamos hecho tantos reclamos... (...) Me fui así... como... mal. Y luego ver que las máquinas no paraban, decidimos realizar la recuperación territorial con el acampe, un 2 de noviembre del 2021. Y (...) desde ahí... (...) empezamos a caminar todos los días a la mañana, a la media tarde, a la noche. Todos los días. Caminar, caminar (...)" (Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, abril 2024)

Ante estos escenarios de violencia de avance inmobiliario hacia el territorio, surge la pregunta de ¿por qué quedarse y estar en el territorio? La comunera, desde su rol docente y autoreconocida originaria, indicó que encuentra que el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes es también un territorio educativo, donde se pueden generar otro tipo de vínculos, distintos a aquéllos donde prima la individualidad:

*"La importancia de encontrar un lugar donde cada chico se le respete lo que trae sin discriminación, sin racismo, como sí lo tuve que vivir en la escuela por su forma de hablar (tal como hablaba en su casa) y por el color de piel. De resguardar todo aquello que se les fue tratado como algo negativo, de compartir porque antes no entraba nadie a mi casa, las familias nos manteníamos herméticamente las familias, para adentro hacíamos ésto, nuestras costumbres, nuestras comidas, hablaban en quechua, como no? (...)"**"(La) Docencia para hacer un cambio en esa educación que maltrató... Mi voz nunca era escuchada.. Empecé a involucrar y cómo puede ser que acá no haya un lugar , qué pasó con los pueblos originarios acá en el territorio"* (Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, abril 2024)



Jakeline “Kusisita” es comunera, nacida en el actual Estado Plurinacional de Bolivia, vivió desde los nueve años en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y luego en La Matanza. Se reconoce como Aymara Quechua. Se encontraba trabajando en una biblioteca de una universidad privada cuando escuchó de una marcha en apoyo a Bolivia por un intento de golpe de Estado al entonces presidente Evo Morales. A partir de allí empezó a conocer a *“toda la comunidad urbana de Buenos Aires, indígena (...)”*:

“Yo empecé a reencontrarme con mis raíces cuando empecé el profesorado para bibliotecario, haciendo un trabajo práctico. Fui a la feria del libro (...). Había un señor que ofrecía algunas revistas de pueblos originarios y bueno me saca charla, hablamos y me presenta a un hermano tehuelche que ya no está más pero que fue una guía para mí (...) Y desde ahí ya empezamos a hablar mucho más seguido, él venía mucho de La Pampa a Buenos Aires por todo el tema de territorios y demás. Y bueno, un día me dice: “están haciendo una marcha”. Porque yo nací en Bolivia, me reconozco como Aymara Quechua. Y bueno hasta ese momento estaba como indagando, ¿no? Y él me dice “van hacer una marcha en apoyo a Bolivia; fijate, por ahí podés hacer algo”, “bueno, voy a ver” [le respondí] (Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Casa de la Memoria y de La Vida, Morón, abril 2024)

En estos recorridos conoció el territorio de Punta Querandí (Dique Luján, zona norte de provincia de Buenos Aires) en una ceremonia por el Inti Raymi. De las vivencias compartidas aprendió acerca de estas luchas territoriales en defensa del territorio, de *“la militancia”*, especialmente en contextos de avances inmobiliarios:

“ (...) La gente de Punta Querandí, territorio indígena, de lo que es zona norte, donde está, bueno hay una crecida de construcción de countries del lugar. Y que bueno, lamentablemente están arrasando territorios sagrados, territorios indígenas. Y bueno, justamente ahí pasó lo de bueno, lo que estaban comentando, que Nordelta era todo un cementerio indígena (...). Los acompañé en un montón de movidas, ahí en el lugar. Ahí, aprendí lo que es territorio, defenderlo, protegerlo, que no avancen. Las primeras resistencias se hicieron porque avanzaban las palas mecánicas, y la forma de poder proteger el territorio era con el cuerpo. Entonces se armó el primer acampe, con todas las carpas ahí, en el territorio. Como para que no avancen las palas mecánicas y, bueno, nada, fue fuerte. En el medio, también, agresiones” (Conversación, Casa de la Memoria y de La Vida, Morón, abril 2024)

Desde estos espacios de lucha supo que, en otro territorio, Tres Ombúes, en La Matanza, también ocurrían avances inmobiliarios que se estaban agudizando:

“(...) [Recuerdo que] No se podía ingresar al territorio. Era complicado, había gente armada dentro. Muchas amenazas. Así que todo se hacía ahí en medio de la autopista, donde están los Ombúes y ahí se hacían las ceremonias. Cuando nosotros llegamos, ya estaba (...) el prendido, ya estaba la gente ahí reunida y al toque cayeron un montón de patrulleros. (...) Jamás me imaginé volver al lugar y formar parte de la comunidad” (Conversación, Casa de la Memoria y de La Vida, Morón, abril 2024)

En estos tiempos de caminar por estos territorios urbanos de lucha, de volver a su territorio donde nació, la comunera se mudó a La Matanza (mediados de 2019) y allí se contactó nuevamente con la referente de Tres Ombúes: *“(...) Ahí me habla Delia y bueno decido ir a territorio, a ver cómo está todo y bueno empecé a apoyar. Empecé a sumarme también, ¿no? No sé qué tengo con los territorios yo (...) Siempre con territorios de memoria [risas]”*

Dado que el conflicto por los avances inmobiliarios en el territorio se había incrementado, el acceso al territorio no era seguro, por lo que el ingreso no era sencillo:

“Creo que también fue la perseverancia, la insistencia de: “Bueno, lo hacemos en la puerta, la ceremonia. Bueno, lo hacemos en el ingreso”. Como que íbamos entrando de a poquito.(...) Pero siempre, con una ceremonia. (...) La primera, también fue una ceremonia, que ingresamos con la policía. Que, ahí, fui



a acompañar, nada más. Recuerdo que llegamos hasta, no sé, hasta casi el final de lo que sería el territorio, lo que es el territorio. Y ahí nos estaban, como esperando del otro lado. Así como mucha gente, había algunos que nos mostraban así el arma. Pero bueno, estaba la policía ahí, se hizo la ceremonia, tocaron los Sicuris de San Alberto, me acuerdo en esa época. Y nos fuimos y así. Pero nunca más llegamos a entrar hasta dentro. Hasta que, bueno, decidimos acampar. Porque bueno, ya las amenazas, un poco pararon. Porque ya había una construcción enorme, ya no era necesario. Ya no se sentían, Museocomo amenazado. Ya se habían hecho las casas (...)”.

Cheuke, comunero, mapuche, nacido en Los Toldos provincia de Buenos Aires, de oficio constructor, sufrió un primer desarraigo al tener que irse a vivir a Ciudad Autónoma de Buenos Aires y luego a San Justo. Su llegada a Tres Ombúes se dio hacia el año 2012 tras escuchar sobre Tres Ombúes en un acto por el Contrafestejo de la Conquista española:

"[Me acuerdo que] pasaba por Ciudad Evita, y no veía nada, hasta que, en un Contrafestejo al 12 de octubre, hacia 2012, en la Plaza de los Dos Congreso veo un cartel llegando al Obelisco, dos chicas con un cartel chiquito que decía: “Tres Ombúes”. (...) Los Tres Ombúes decían, “resistencia originaria”. “Tres Ombúes Querandí”. Éso me llamó la atención. [Les consulté] y fui. En la entrada principal, por Ricchieri me encuentro con que no te dejaban entrar, te dejaban a los palos, en Puente 13” (...) Yo me acuerdo [que] donde ahora está todo construido, [esas] construcción moderna (...) ahí nosotros hicimos una ceremonia donde estaban los Tres Ombúes y [después] voltearon todo lo que había. Y ahí donde están los Tres Ombúes había vasijas, había un enterratorio (...). Sí teníamos que hacer la ceremonia en la Ricchieri donde están los ombúes, en el medio, que pasa uno para Capital y sale por Ruta 4. Ahí en el medio hacíamos la resistencia y hasta ahí nos querían correr desde allá, pero todavía no había tanta gente. La resistencia la hacíamos ahí, empezamos a conocernos y empezamos a trabajar (...)” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, abril 2024)

En sus vivencias en la comunidad, *haciendo comunidad*, se destaca el compartir y los intercambios entre los diferentes *peñis* de los pueblos y también con los distintos animales que se encuentran en el territorio:

"(...) Me encuentro con que hay una diversidad de pueblos, de peñis, hermanos kollas del norte, hermanos diaguitas, hay hermanos aymaras, hay hermanos qom, tobas... Yo como mapuche, nos juntamos ahí y empezamos a conocer, a hablar, hablar y hablar y empezamos a hacer ya comunidad sin ningún papel (...) Y ahí empezamos a conocernos y a hacer, nuestros hermanos, hermanas, nuestros/as sus comidas y yo como mapuche, las nuestras. Yo me acuerdo como se hacía allá en la tribu, me puse a practicar en casa y sacaos una comida impresionante. Y nosotros hacemos la fiesta del año nuevo mapuche, el We Tripantu, que da justo con la de los hermanos del norte, que es el Inti Raymi. Así que nos juntamos ahí (...). Por primera vez se hizo ceremonia mapuche el año pasado hasta ahora al lado del Rewe (...) El Rewe si es sagrado, el Rewe representa que se fue forjando una presencia ahí originaria, (...) en este caso mapuche. Se hace un pozo en la tierra y el Rewe marca un territorio originario (...)” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, abril 2024)

Este compartir *en comunidad* también es estar los distintos animales que se encuentran en el territorio: “(...) Una noche que estaba solo ahí apareció un búho, y cuando apareció fufufu [sic, sonido de vuelo] y se sentó ahí y me puse hablar (...)” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, abril 2024)

Junto al compartir comidas y prácticas de cada pueblo, también surgieron otras primeras acciones conjuntas, entre éstas legales, como iniciar el trámite para la personería jurídica como comunidad multiétnica. No obstante, como se comentó, este camino de reconocimiento estatal no fue fácil dado que al ser una comunidad multiétnica “no nos querían dar el aval”. Al respecto, el comunero



reflexiona que estos hermanos/as que no querían reconocer a la comunidad como multiétnica, “*están colonizados*”, la “*colonización*” no les permite dar cuenta que ser una comunidad multiétnica remite a los intercambios que sus antepasados realizaban:

“(…) Los hermanos que estaban acá, querandíes, se juntaban con los hermanos pampas, que le decían Los Pampas, que son los mapuches. Los ranqueles (...), los ioanis que venían del sur, de Río Negro que venían a hacer trueque acá. Traían cosas acá y las intercambiaban, comidas y de allá traerían plumas, cueros, todas esas cosas y de acá llevan comida disecada, pescados disecados y otras cosas más que no tenían los pueblos, las vasijas también se intercambiaban, un montón. Se convivía, y éramos (24’), eso es lo que no entienden(…) La colonización es la peor aceptación que puede tener un originario (se refiere a aquéllos que no entienden la multiétnicidad)” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, abril 2024)

De hecho, el Río Matanza es uno de los seres no humanos protagonista de estos intercambios y, luego, de la brutal matanza/genocidio ocurrido en el lugar: “(…) *La Matanza viene el nombre por la matanza de los querandíes que hizo Pedro de Mendoza. Los primeros originarios que enfrentaron la conquista fueron los hermanos querandíes (…)* [El Río Matanza] *se tiñó de sangre por días por la sangre derramada*” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, abril 2024)

Por último, respecto a la importancia del territorio y su defensa señaló:

“El territorio es hermoso, en las noches de verano te acompañan las aves nocturnas, no es para asustarse, te están observando los ancestros (...). Nosotros defendemos el territorio, por el territorio no es la tierra que vos ves. El territorio es todo lo que está abajo de la tierra, los minerales, oro, los metales preciosos, plata, petróleo, todo lo que está abajo. Después la WallMapu que es donde estamos nosotros, donde vivimos y después todo lo que hay que está arriba en el cosmos (...) Por eso defendemos el territorio (...) En territorio Tres Ombúes hay muchas hierbas curativas, y las que se pueden poner para estar bien vos de tu cuerpo, tenes que estar bien de acá, (...), del pensamiento (...). Eso es conocimiento (...) Es un humedal, [que] están rellenando todo el humedal y no paran, no cesan (...) Y nosotros estamos defendiendo un lugar, aparte las tierras son fiscales. (...) [Así en el Río Matanza] tiran de todo, la Madre Tierra lo va a ir transformando (...) Y ahí en el río Matanza están las aves, están las tortugas ahí haciendo resistencia indígena. Eso es algo espiritual. Las garzas (...) A la noche, a la tardecita ves la cantidad de aves que vienen al territorio y a la mañana bien temprano ves la cantidad de aves que salen a buscar comida (...) porque es el único humedal que hay en la zona (...) y los árboles del otro lado, de las casas, ya están ellos corriendo peligro (...) [En el territorio] hasta lagartos hay, hay serpientes también (...).

(...) Es un lugar de la memoria, en el cual nosotros tenemos todo lo que sabemos y se puede recorrer el territorio y que no se avance más. (...) “(…) Acá tenés que militar, luchar como un guerrero (...) Están haciendo cloacas, caños, ponen para tirar todos los residuos a donde está el lugar sagrado, nuestro lugar de los Tres Ombúes...(…)” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, abril 2024)

Destacó que además de ser un territorio sagrado, de memoria, también: “(…) *es algo de educación para toda La Matanza, no es que esto va a quedar en Tres Ombúes, una comunidad (…)* *que está abierta a toda la comunidad cabecera o lindera. De lomas de Zamora vienen, de la universidad (…)* *Es un patrimonio para la comuna (municipal)*”

Dani es comunero, vive en La Matanza. Sus transitar y sentir de estar en “espacios verdes, humedales, reservas en lucha” como Semillas al Viento, espacio en La Matanza donde ha coordinado huertas y banco de semillas. Conoció al territorio Tres Ombúes por medio de una red social que comentaba sobre los avances en el sitio arqueológico Tres Ombúes, y por compartir con espacios de música, los Sikuris donde participaba también un comunero en Tres Ombúes:



“(…) Buscaba el Río Matanza, esta parte de La Matanza en mi mapa mental no estaba muy en claro, viste, para este lado no había venido no había tenido excusas para venir a este lado de Ciudad Evita, para estas zonas. Entonces empezamos a ir a la reserva de Ciudad Evita que veíamos que hacían caminatas, que se veía el río (...) Siempre quería llegar a esas fotos que hacían en la caminata, eso por Facebook (...) [También ya participaba de] Semillas al Viento, en la diaria estaba, coordinaba el tema de la huerta y el banco de semillas eh todo desde ese lugar, de la lucha o el active. Después en una ocasión en Facebook o en una red social, Internet, ví con que decían que estaban camiones llenando lo que era el Sitio arqueológico Tres Ombúes. Sitio arqueológico Querandí. Eran cosas que yo había escuchado ya en las redes así como de pasada que había un Sitio Arqueológico Querandí al costado del río y que se estaba queriendo construir, pero no tenía muy en claro dónde estaba ubicado. Vi que estaban haciendo un pedido para venir a poner el cuerpo porque estaban tirando, construyendo en el sitio arqueológico y ahí me fijé en el mapa dónde era y me vine y me mandé soli. Me vine y me mandé. (...) Estaban ellos (hermanos y hermanas comuneros/así) ahí deteniendo el camión, filmando, lo de hacemos siempre. Y bueno yo estuve con ellos y ahí conocí el río, estuve hablando, conocí, por fin llegué a Tres Ombúes, era una búsqueda que estaba ahí dando vuelta y bueno llegué. Fue la primera vez que llegué y conocía el lugar. Entonces, bueno ahí estuvimos hablando y escuché la problemática y decían que había que hacer un acampe porque se estaba perdiendo el lugar y a mí, no sé, me convocó esa propuesta y le dije a Delia, que si hacían un acampe yo me sumaba, que iba a estar, le di mi teléfono” (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, septiembre 2024).

Si bien primero le interpeló los “*espacios verdes, el humedal*”, el compartir con los comuneros/as de Tres Ombúes ha habilitado procesos de reflexión, de revitalización de recuerdos y emociones que le hicieron ir reflexionando acerca de por qué siempre se encontraba en “*montecitos urbanos*”:

“(…) Hubo muy buena energía, muy lindos vínculos y la lucha que me interpelaba al comienzo era el humedal, proteger este espacio y gradualmente empecé a entender y comprender y empaparme también con lo que es la lucha indígena, ¿no? Era algo que yo venía transitando, respetando, acompañando, pero no era lo que me interpelaba directamente. Yo venía con familia de Misiones, Corrientes. Mi abuelita hablando guaraní y toda esa cuestión, pero era algo que no estaba en mí identidad, no es que me lo cuestionaba, no me lo preguntaba y empezaba a venir acá y entender no es sólo el humedal, sino que es un espacio de memoria, entender la parte espiritual del lugar y saber que aquí vivieron familias y que en este sitio es donde se comenzó ese genocidio fue algo que me interpeló, me conmovió.... Las ceremonias... cada ceremonia es, no sé, me lleno de emociones. De hecho, te digo y ya me pongo, ¿viste? Y es re lindo éso. Y bueno encontrar, y ahí empezar a recordar a mi abuela, empezar a recordar situaciones del monte, y como viste empezar a preguntar en la familia. La familiar muy negada, mi familia son todos tanos y no hay más vueltas que darle. Y preguntar, preguntar y preguntar hasta llegar que mi bisabuela era india, era guaraní, ¿viste? (...) Siento que esta parte más de mi identidad originaria lo vengo construyendo y no te voy a decir “yo soy guaraní” porque es mucho, son palabras mayores, o sea. Yo tengo ocho abuelos y uno de esos ocho abuelos tengo la certeza que es guaraní. Entonces esa voz que es la que está callada, que no se sabe nada, de una mujer que murió y nadie sabe nada. Es la que siento que a mí me interpela y a mí me lleva a eso de encontrarme en la tierra en el monte (...)” (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, septiembre 2024).

Desde su primer momento en el territorio, se encontró con un espacio abierto a la escucha, a realizar actividades que fortalezcan el estar en el territorio:

“(…) Hay algo que me gusta del sitio, tirar una propuesta, poner el cuerpo y hacerla (...). Y así fue mi encuentro, venir a poner el cuerpo frente a los camiones, filmar. Se pudieron ir ese día, se fueron los camiones cuando llegamos. (...) Acá empecé a tener esa sensibilidad. Ese respeto hacia la cultura de todas las naciones indígenas y mucho respeto. Entonces mi primer momento fue acompañar, poner el cuerpo, venir al acampe, no quería ser huerta, no quería tocar nada (...) Y si y lo que mi caminito me interpelada y me gusta y encontré siempre fue en la huerta, (...) y muy de a poquito. Me acuerdo que empezamos por ese rinconcito de allá, no sé, un día a sacar yuyitos y esta va a ser la huerita silvestre, que era plantar nada, viste, sólo sacar al artemisa, cositas que crecen mucho y dejar que crezcan tréboles, otras plantitas que son nativas y éso, enfrente, se



empezó a activar también otra huertita que se pusieron un par de cositas y bueno después como que la huerta empezó a cobrar fuerza ya el acampe estaba estabilizado, eso también el acampe nos lleva mucha energía, entonces lo que yo empecé a aportar desde mí, humildemente, fue el tema de la huerta y de la cartelería de las plantitas, el reconocimiento de plantas y bueno, esa propuesta gusto. El lugar enraizó aquí, era allá el lugar donde habitábamos y el tema de la huerta servía también para poder recibir porque no había un lugar de recibimiento... era como llegar ... y acá empezamos a tener un espacio donde habitar, un espacio más familiar, más de contención, abrazados por las chicas, todo. La huertita empezó a tener su rol y su función hacia afuera, invitar también y estuvo buena la experiencia y se sigue sosteniendo y bueno ahora se viene y continua, me gusta” (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, septiembre 2024).

Luego siguieron otras propuestas como la de bioconstrucción: *“también, primero viendo, acompañando, sin querer traer algo, alguna propuesta que sea disruptiva con el sitio”*

Claudia, es comunera y vive en zona sur del Conurbano bonaerense. Hacia el año 2022 participó por primera vez una *“ceremonia de la Pacha”* en el territorio de Tres Ombúes por medio de una compañera de Ciudad Evita, con quien comparte la universidad. Su llegada al territorio se dio en el marco de sentirse interpelada y en la búsqueda de espacios que plantean y sientan otros modos de relacionarse entre seres –humanos y no humanos–, diferentes al modelo hegemónico actual del capitalismo:

“(…) Otra forma de hacer las cosas, (...) en comunidad, ¿no? (...) Mas allá del individualismo que presentan los barrios, la competencia, una mirada en común creo que es lo que olvidamos en el sistema capitalista, tantas urgencias, que nos olvidamos lo importante, la esencia que somos nosotras, el alimento ¿no?, el agua, que es lo que tendríamos que estar protegiendo, las tierras” (...)

“(…) Creo que desde ahí, las perspectivas ¿no?, que trabajamos, trabajan y más la indigenista la que invisibilizan el sistema creo el sistema capitalista arrasa con esa mirada ¿no? Nos siguen atacando y creo que fue una buena decisión de quienes comenzaron esta movida de proteger territorio más allá de nuestras perspectivas, el cementerio indígena, estamos hablando de los querandíes y bueno, una forma de dignificarnos, dignificar nuestras perspectivas, nuestra forma de ver el mundo (...) “(...) Todo externo y eso también genera una subjetividad ¿No? Una subjetividad ¿no? Una subjetividad que nos termina debilitando la energía y creo que eso es lo buscado, de estos sistemas que nos mantienen entre murallas, en este fantasmal ¿no? Que nos crearon (...) Si, obviamente, hay que sacarnos del sistema capitalista, hay que sacarlo de adentro, de una, nuestra subjetividad tiene que hacerle frente porque afuera nos obliga, nos obliga a tener que ir doce horas a laburar para tener un plato de comida porque esto no lo hacemos, más allá de las cosas que nos ofrecen, de las cosas ¿no? De los objetos que nos ofrecen creo que el alimento es lo importante, tendríamos que hacer visión en el alimento y el agua, más allá de los objetos” (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, mayo 2024)

Junto a su convicción por modos de estar comunitarios, también le interpela sus raíces:

“(…) Tengo tradiciones guaraníes, diaguitas, padre de Corrientes muy arraigado a sus tradiciones, maneras de ver la vida y de las curaciones que tenemos de lo que es la salud lo que es la conexión con los otros seres vivos, el respeto a todos, no somos únicos los seres humanos, creo que eso es parte también de nuestra alimentación con que nos nutrimos y toda la información que conlleva ¿no? Estas perspectivas guaraníes cuando hay un estar, como dice Kush estar estando ¿no? (...) Respecto a las tradiciones, tengo arraigada demasiado la tradición guaraní, y siempre esta conexión con las plantas, los llamados yuyos ¿no?, la medicina. (...) Creo que la comunidad motivo a que sigamos, sigamos moldeando esos moldes que quizás quisieron ser invisibilizados (...) Entonces, los guaraníes siempre tuvieron esa conexión con las plantas, con seres místicos, con la medicina y esa, ese es mi fuerte creo” (...) (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, mayo 2024)

Estar en el territorio es también *estar/hacer comunidad*:

“(…) Yo creo que en la comunidad yo encontré el recuperar y defender la identidad ¿no? “La comunidad se hace, se construye (...) Creo que la comunidad ya se construye desde una, desde el interior, desde nuestra subjetividad (...) Los seres, las aves que tenemos en el territorio, las aves que tenemos en el territorio, tortugas,



son familias que vienen acá también, el ser humano no es centro de todo como nos hicieron creer que vale más la vida del ser humano...(...)" (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, mayo 2024)

Este estar en el territorio es también *estar/hacer comunidad* va más allá de la idea de regulación y gestión de las diversidades que el estado impuso como "comunidad jurídica":

"(...) [La comunidad] Es multiétnica porque somos de diferentes etnias, pero, en fin, estamos por lo mismo, no hay que separarnos para todos lados, estamos por la misma causa, es la identidad, es el idioma, es el alimento, es la medicina, es la filosofía, tenemos que ponerle el cuerpo y decirle "acá estamos". Nuestros genes se potenciaron y seguimos, seguimos jodiendo a un sistema que dejó de vernos, dejó a este movimiento de los pueblos originarios (...) Estamos hablando, por eso la comunidad, es como que... Se compone de muchas familias, múltiples familias que componen la comunidad, creo que la palabra familia deja de lado eso de sentido común, de hermandad, de hermanos. Es como que esas palabras son palabras que se hacen acciones, que fragmentaron también todo este territorio, así como los países de la Abya Yala así como las provincias, cada vez fueron más fragmentados, metimos en una Argentina a cuántas comunidades, a cuántos idiomas englobándolo solamente en la Argentina y en la decisión que ese estado tome, por la mayoría sin preguntarnos. Entonces, también hay mucha desigualdad, mucha injusticia, creo ya nuestra historicidad nos muestra, al avergonzarse ¿no? de decir bueno pertenezco, me siento guaraní, quechua, aymara, o diaguita (...)" (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, mayo 2024)

Este modo de estar también, esta "*visión siempre comunitaria, en común*" se proyecta como un modo de resistencia:

"Este estar en el territorio creo que contribuir a más personas, a que seamos más poderosos, más poderosas y bueno, la lucha constante (...) ¿no? Con nuestra perspectiva acá adentro" (...) "(...) Todos los lugares que voy y donde puede dar esta charla o no sé si problematización porque también genera una problematización por perspectivas ¿no? De otras personas. Pero, si a todos lados que voy trato de mostrarle que esta esta parte también, hay otra forma de ver la realidad (...) Muchos lo apoyan, la mayoría creo que apoyan y se piensan ¿no? A ver de dónde son mis abuelos, mi bisabuelo, y creo que eso es lo bueno, hacerlos pensar, nuestras raíces, cual es la esencia (...)" (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, mayo 2024)

Desde allí, de esta mirada y de este sentir, se generan actividades, prácticas en el territorio que convoquen, como las huertas, para pensar otros modos de alimentación:

"(...) Comenzamos con un espacio chico y bueno, comenzamos... Somos varios en el sector huerta (...) Yo creo que hace mucho tiempo tengo un tema con la alimentación y ver cómo van derribando tantos árboles frutales ¿no? de los barrios mismos, de nuestras plazas eso también es una, te genera como un, una cachetada, un sopapo que te da que te saca de afuera que decís "no, no me podes sacar este árbol de ciruela, este árbol de palta", porque esa es la conciencia que tenemos de dónde sale nuestro alimento y eso es lo que quiere generar el sistema capitalista, la urbanización, derribar árboles y que no veas lo importante (...) La esencia está ahí, (...) creo que prestarle atención, pero como que también que no nos dejan, nos sacan ese escenario para conectarnos con los otros seres vivos, que no es solamente los vegetales sino que estamos hablando también de seres animales, la conexión de todos los seres (...). Yo creo que es la mayor resistencia, sembrar y cosechar nuestros alimentos, creo que desde ahí tendríamos que hacerle frente, para tratar de tumbar el sistema, vamos a tumbar un poquito, demostrarle que no somos el mundo, somos la Abya Yala demostrarle que tenemos las tierras, las veredas, los medios están (...) Contemplar que pasó acá 20 años atrás y como estamos hoy, y a que se da todas esas relaciones, más desde un barrio, más desde estas organizaciones comunales, que es la otra perspectiva, la que se quiere borrar, la que se quiere derribar (...)" (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, mayo 2024)

Lucy es comunera, de La Matanza, ha participado de espacios de medios de comunicación autogestionados. De estos recorridos, conoció a la comunidad por una actividad por el 11 de octubre, Último Día de Resistencia de los Pueblos Originarios:



"(...) En instancia de resistencia que llegué al espacio, porque lo había conocido en actividad del último día de resistencia. Vine con mi *wawa* y ahí conocí a la comunidad y al espacio. Y después estábamos activando con unas compas. Yo estaba en la parte de prensa y los hermanos habían hecho la ceremonia del día de los muertos y se decidió ingresar y resistir con un acampe. Entonces me acerqué para una nota. Había sucedido una situación de violencia contra las hermanas. Me acuerdo de haber llegado y ver a Aylén, a Jacqui. Habían sido violentadas por un grupo de veinte varones con machetes. Entonces, bueno... Ante esa urgencia, porque me parecía urgente acompañar el reclamo genuino con las hermanas empecé a venir a hacer notas periodísticas y acompañar... eh...con el cuerpo. Y entonces acampar... y estar, y estar. Y desde allí salió la iniciativa de la comunidad de hacerme parte... eh... Lo compartimos en una asamblea. Estuvo interesante el intercambio con todos los miembros... Fue hermoso, la verdad (...) (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, julio 2014).

Su llegada al territorio estuvo interpelada por el conectar con los otros seres que están en el espacio: elegir habitar espacios de otro modo de un modo no violento, no colonizador, no patriarcal, tal como lo propone el sistema capitalista actual. En este "*llamado del territorio*" también moviliza preguntarse por la identidad, y por los procesos violentos, de estigmatización y negación que han sufrido antepasados:

"(...) Se lucha por eso. Por un Buen Vivir. (...) por (...) mis abuelos, ¿no? Mis abuelas... Tengo descendencia afro indígena. Porque sí, mis abuelos eran mulatos ¿no? Vengo de... de familia de esclavos que se escaparon. Siempre contaban la historia de mi abuelo, bisabuelo Antonio que se escapó a los doce años en tren... Y así... Pero tal vez hay muchas familias que no tuvieron la posibilidad de poder preservar un montón de cuestiones culturales porque había hambre, porque había que esconderse, porque siempre fue reivindicado ser descendientes de blancos, de europeos... Y siempre el negro fue mano de obra. Entonces, en un mundo tan violento, tan capitalista, tan patriarcal... ehh... Cómo no habitar Tres Ombúes. Y hacerlo un espacio seguro. Hacerlo un espacio de encuentro donde se lleva este buen vivir que decimos, ¿no? (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, julio 2014).

Este otro modo de vida y de relacionalidad, el Buen Vivir, conduce también a pensar-sentir otros modos de relación con el territorio, de vincularse y alimentarse:

"(...) Acercarme y descubrir un espacio más en afinidad del modo de vida que tengo, que esto del Buen Vivir. ¿Qué es esto del Buen Vivir? ¿Qué es la soberanía alimentaria? ¿Qué es preservar la semilla? (...) La educación libre... Son muchas cuestiones que nos atraviesa y...eh... Como que Tres Ombúes era el llamado, ¿no? A habitarlo y uno elige cómo habita y cómo da sus pasos. (...) El respetar a todos los seres, empezando por uno mismo. Cuando uno tiene una noción de cuerpo-territorio y un respeto por ese cuerpo-territorio lo lleva a todos lados. Cuando estamos tan dañados y permitimos tanto abusos, tanta violencia. Naturalizamos esas formas y lo más probable es que al naturalizarlo, lo reproduzcamos. Entonces, esa es la idea también, ¿No? Como reproducir lo menos posible todas esas formas que siento que nos enferman y el día de mañana decidirá qué hacer, pero dentro de mis posibilidades garantizar un espacio de intercambio sano, de un ida y vuelta, de una armonía, una conexión, una conciencia sana" (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, julio 2014).

"Hay una expansión. Tal vez al habitar tanto el espacio tengo un sentimiento así de conexión, así, muy intensa... eh...A veces hasta eso, ¿no? Presentir que se acerca alguien. Sentir a los animales. Sentir que hay una planta nueva. Sentir la presencia las tortugas, de los lagartos. La presencia, no sé, de una araña gigante. La presencia de Caramelo o de la panterita negra que estaba hoy, allá adelante... De las aves, los patitos, su familia, las familias de patitos... Es tremendo porque cuando estás conectado te das cuenta cuando no pasaron, cuando pasaron. Y... Es hermoso porque también éso tal vez, ¿no? ¿Qué nos enseña el individualismo, el capitalismo, la soledad? El aislamiento... Venimos de época de pandemia, de... de que las personas su única defensa sea... eh... la reclusión (...)"

"(...) El respetar a todos los seres, empezando por uno mismo. Cuando uno tiene una noción de cuerpo-territorio y un respeto por ese cuerpo-territorio lo... Lo lleva a todos lados. Cuando estamos tan dañados y



permitimos tantos abusos, tanta violencia. Naturalizamos esas formas y lo más probable es que al naturalizarlo, lo reproduzcamos. Entonces, esa es la idea también, ¿No? Como reproducir lo menos posible todas esas formas que siento que nos enferman y el día de mañana decidirá qué hacer, pero dentro de mis posibilidades garantizar un espacio de intercambio sano, de un ida y vuelta, de una armonía, una conexión, una conciencia sana” (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, julio 2014).

En esta conexión, en “*este expandir el sentir*”, la comunera encuentra en el compartir con la comunidad y estar en el territorio un espacio de contención, de cuidados, de educación libre, como mencionó, que incluye e interpela a las infancias:

“(…) Es un territorio en resistencia, ¿No? Con un conflicto histórico contra una inmobiliaria, mafias, ¿No? La negligencia del Estado y un montón de agentes nefastos. Logramos generar un espacio seguro. Logramos cuidarnos. Y... (..) ¿Qué garantizamos para nuestros niños? ¿Qué clase de mundo estamos... Eh... viviendo si, esto porque me hace bien a mí, ¿Y qué le transmitimos a nuestros hijos? Si no saben producir su propio alimento, ¿No? De lo básico. Tu hijo... En este caso el humano, ¿No?... Darle la teta, la madre y después, ¿que vamos a vivir en eterna dependencia de un rapí, de un delivery? De que una industria, una multinacional venga a mi tierra, me explote, me envenene y encima me quite la plata. Entonces, la mejor manera de enseñarlo creo que es haciéndolo (...) Estamos donde hay que estar” (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, julio 2014).

Esta conexión y esta “expansión del sentir”, a su vez, se tradujo en talleres de huertas, que comenzaron en verano 2022:

“Como que Tres Ombúes era el llamado, ¿no? A habitarlo y uno elige cómo habita y cómo da sus pasos. Y a mí me gusta que mis pasos sean semillas. Por eso estoy en la huerta. (...) Lo de huerta acá surgió por una urgencia que había en el territorio. ¿Qué pasó? Había muchos hermanos que estaban en otros territorios, en sus territorios, ¿no? con sus familias. (...)Y estaban prendiendo fuego, literal, todo el bosquecito del costado. Entonces, ante esa situación de emergencia, en ese tiempo estábamos haciendo las guardias semanales (...) fue el ante año pasado... (...) Pasaba eso. Prendían fuego. Estaban arrasando con todo y veíamos que no... No sabíamos cómo hacer viable algo frenarlo. Entonces, le digo "Vamos a dar taller de huerta, de lunes a viernes de 9 de la mañana a 12. ¿Querés?" "Yo vengo", le digo. Me dijo "¿estás segura?", "Sí, de una". "Bueno, listo". Metimos de lunes a viernes de 9 de la mañana a 12. Encima en pleno enero. Un calor. Andábamos con la hermana con los vidones de agua que ustedes ven. Ibamos a la estación de servicio, volvíamos. No sabíamos cómo hacer. Y ahí arrancamos. Ya habíamos con [otro hermano] habíamos señalado un llantén que había crecido, y habían sembrado girasoles. Y ahí ya le dimos forma a la primera huerta. O sea, esa parte sería como el corazón. Esa y esta. Y después bueno, en esa semana que arrancamos se empezó a acercar gente. Se empezaron a acercar más y más, y más. Entonces, se pidió una segunda semana de taller. Y después las personas empezaron a comunicarse preguntando por el taller de huerta... y... Así. Y así arrancamos con... (...) Y... Otra vez volvimos a esta instancia porque es un cuidado constante y la verdad es que es tanto lo que hay que hacer... (...) (..) Podés decir "Bueno, en realidad puedo hacer un pequeñito, pero constante." Y eso determina. Y eso es la huerta. La huerta te enseña a practicar la paciencia. A que no es todo ya. Es todo cuando tiene que ser. Y a veces ni siquiera llega a ser” (Conversación, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, julio 2014).

Migue es comunero, trabajador social y profesor en la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, oriundo de Merlo y residente en Ituzaingó, conoció hacia 2020 al territorio Tres Ombúes de la mano de una estudiante en dicha universidad. Interpelado por un recorrido por distintos espacios -territorios (Misiones, Tucumán)- corrientes decoloniales de crítica a modelos y lógicas de dominación y conquista, de paradigmas de la ciencia dominante con nociones de raza, de creer que el otro es



inferior, y militando en causas originarias *“muy vinculadas con la historia de justicia y de injusticias”*, *“Tres Ombúes llegó a él”*: *“la verdad me encontró un poco Tres Ombúes”*:

“(…) Tengo un viejo que era guaraní, que era correntino que sufrió los mismos procesos de discriminación, estigmatización, exclusión. Y siempre lo asocié, cuando estudiaba a procesos que tenían que ver con lo que venía de antes (…). Entonces siempre me preocupó eso y siempre con amigos, amigas fui a Misiones, a estar con diaguitas en Tucumán, trabajé en proyectos, pero nunca había encontrado un espacio concreto. No me había enterado y tampoco lo había buscado (…). No es que me decidí un día y dije “voy a buscar dónde actuar como como recuperando mis ancestros guaraníes”, sino que medio como que me lo presentaron, me presentaron a Tres Ombúes (…). Yo seguía dando clases en la universidad con perspectivas decoloniales en la Universidad de Lomas de Zamora. Y estudiantes en una de las prácticas que hacíamos en otros lugares me dicen “profe, usted que anda con todo ésto, hay una comunidad originaria en La Matanza” (…). Yo no sabía no que existía, sí Punta Querandí que es otra comunidad multiétnica en la urbanidad en El Tigre. (…). Y bueno, y a partir de ahí, obviamente dije, voy a conocer. Primero entré a conocer el territorio, conocí a los que son mis hermanos y mis hermanas, sobre todo Delia en ese momento, y por supuesto dije, es una comunidad multiétnica, este es mi lugar (…).” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, octubre 2024).

Sus primeras experiencias en el territorio fueron un sábado en un taller de sikuris, en un momento donde comuneros/as estaban definiendo las acciones judiciales y empezando a delimitar al territorio. Ya desde estos primeros momentos, destaca lo emocional y las energías que le transmite el estar en el territorio:

“(…) Apenas pisas, al menos yo lo que siento que apenas pisás, yo siento que piso toda la ancestralidad que convoca (…). Creo que ahí está un poco la síntesis de porque yo hago lo que hago, siento lo que siento y pienso lo que pienso (…). Llegué ahí por un estudiante y una vez que llegué ahí no me fui más. Empecé a participar de las actividades de todo lo que se hacía, los talleres, muy sencillamente aprender algunas cosas que desconocía de la cuestión originaria, algunas cuestiones de los símbolos de los significados. Y sigo aprendiendo y sigo interactuando con esas mismas lógicas (…).” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, octubre 2024).

Estar en el territorio, los intercambios, también movilizó su *“camino de búsqueda histórica ancestral”*, de autorreconocimiento, de conocer/descubrir su historia, recuperar su idioma y encarar un proceso descolonización epistémica y educativa:

*“Yo descubrí en Tres Ombúes después de un largo camino personal también que todo eso estaba sintetizado en las luchas políticas, populares en la defensa de aquellos sectores que han sido arrasados, olvidados, que han sido y que siguen siéndolos no es que ha sido superado” (…). [Allí me llevó a] aprender guaraní. Yo sólo entendía mi viejo y a mi abuela putearme en guaraní o charlar entre ellos en guaraní y sabía lo que decían, pero nunca lo hablé. Entonces yo empecé también diciendo, este es el momento de mi historia para poder dedicarme. Y encontrar un lugar en el mundo con otro lugar más en el mundo. (…). Mi viejo es de Bellavista, Corrientes. Lo que me cuenta mi viejo es que la madre de él bajó de Paraguay y el abuelo de él de Brasil. Supuestamente el abuelo de él era Catalicio Riquelme. Él dice que había una comunidad guaraní en Brasil y de Brasil viene para acá, pero todo es relato por transmisión oral. Yo cuando fui a buscar eso en mi familia, en mi árbol genealógico encontré muy poco, casi nadie de la familia de mi viejo dice que es o reconoce (…). Yo escuchaba a mi viejo (…) y a mi abuela hablar guaraní, pero entendía lo que decía, pero nunca aprendí. O sea, sabía que era lo estaban diciendo, pero yo lo copiaba las pronunciaciones (…), lo estoy estudiando a hablarlo, entonces lo voy hablando y voy aprendiendo. Y sí lo primero que te enseñan es ese grito, *Agyjjevete*, que es “muchas, muchas gracias, como lo más gracias de agradecimiento””* (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, octubre 2024).

“Las ceremonias vienen por casi en la repetición y el efecto que ha tenido lo ancestral. (…). Todo aquello que funciona como una ceremonia, alimenta el espíritu y te conecta con aquello que parece que pasó, pero a la vez, al conectarte ya no pasó. Entonces moviliza historia, lo ancestral parece que es histórico, pero está presente.



(...) En mi caso, para mí me son emocionantes. Me hacen jugar el cuerpo y el alma de manera que aparte reconozco esas dimensiones de conexiones que no son terrenales si quiere, que son conexiones con todos los elementos, pero que son a través de esos elementos (...). Esa conexión que es simbólica, pero es que espiritual también se materializa en nuestro cerebro y hace que podamos pensar más allá de lo que pensamos todos los días. (...) Quiero decir, pero los ancestros te llevan a eso, a que vos seas cada vez un poquito respecto de la humanidad y del cuidado de la pacha entonces te compromete. Lo espiritual nos compromete. (...)” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, octubre 2024).

Ante estos escenarios de violencia epistémica-material, que incluyen el avance en el territorio, surge, nuevamente la pregunta de ¿por qué quedarse y estar en el territorio?:

“(...) Por eso la defensa del territorio: la identidad necesita de la Pacha, necesita la cuestión en concreta. O sea, todos necesitamos en esta, en este plano de la existencia, no somos sólo seres espirituales. Entonces digo en el plano de la conciencia y de la cosmovisión o de la cosmovivencia necesitamos, porque el territorio te dice, el territorio nos habla, como decimos nosotros. Nosotros vamos a poner una planta y la planta existe independientemente de nosotros, como existen los animales, y. Entonces quiero decir. No hay, no se puede fortalecer la identidad sin territorios. (...) Si estoy en el territorio, como decimos, se siente todo mucho más. Lo sentimos porque así lo sentían los ancestros. Los ancestros lo hacían porque estaban en los lugares, estaban, eran su lugar, era su lugar de vida. Entonces es la identidad, esa conexión con la identidad, se daba a partir de un lugar. Por eso nosotros estamos casi todos, o muchos, a veces no eligiendo el lugar donde queremos vivir. No nos queda otra, estamos en los lugares donde podemos estar. Mientras te digo, ahí hay algo de la conexión territorial, que es como debería ser, deberíamos tener por esos lugares. De hecho, hay comunidades indígenas que no tienen lugares físicos donde hacer su ceremonia, lo hacen en una plaza. Las urbanas, todas las comunidades urbanas En parque Avellaneda y en capital, porque no tienen lugares propios. El conocido como lugares ancestrales, aunque sabemos que todo este territorio es ancestral. Bueno, pero ya está, pero no hay. Entonces, como no hay este, es muy importante que haya. Por eso hay que defenderlo. (...) Ahí murieron, hermanos, hermanas. Ahí se conquistó y ese río que nosotros vemos a ver de que está parece feo lo que sea ahí. Ahí sucedió eso en concreto, es como mirar el lugar y poder transportarse a esas a esos 530 y pico de años (...)” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, octubre 2024).

En el marco de esta defensa territorial, se generan diversas actividades culturales, talleres, señalización, entre otras, que implican la presencia en el territorio, el estar:

“(...) El taller es el trabajo que hacemos nosotros todo el tiempo en el territorio también(...) La enunciación de un taller es para nosotros gente que acompaña a la lucha porque están ahí y van a estar ahí. Y entonces digo, al estar que es también hacer presencia en el territorio (...) Acá hay una lucha que es común y creo que no habría producción de conocimientos para comunicarle, ciencia para comunicarle a los demás, sino que es comunicar que hay una resistencia a una lucha. Y un cartelito es tan importante como poner el cuerpo (...) Por eso digo que cada cuestión que parece artística o que parece cultural, como en todos los casos, es una actividad distinta, pero que suma al mismo objetivo. Yo pienso que es maravilloso que podamos estar haciendo. (...) Desarrollemos todo lo que podamos nutrir, que la cartelería es fundamental, no sólo para delimitar, sino esto que vamos a hacer, ponerle nombre a las cosas, a las plantas, a la, a los lugares donde...a los árboles, a los senderos, ¿no? a los lugares que habitamos una cosa maravillosa, hermosa, que. Que pienso que también le va a dar otra entidad que si quieres institucional, porque algo institucionalizado, como es una personalidad jurídica en lo territorial, también tiene que verse (...) [y] poder disfrutarla también, o sea sentirla y ese sentir cada vez que nosotros pisamos ahí, tratamos de que sea así, que seamos sentir que en búsqueda de ese buen vivir y ese buen vivir es la Comunidad, encontrarnos, construir. ¡Crear!, crear, pensar, hacer música, charlar y también es un. Un lugar que nos permite este después afrontar el resto de la vida en otros lugares, no, porque vivimos. En otros lugares también (...)” (Conversación, Universidad Nacional de La Matanza, octubre 2024).

Thañiq Yuyay/Paula es comunera, kolla, abogada de la comunidad Tres Ombúes, defensora de los derechos de la comunidad Tres Ombúes. Ha representado en muchas causas con pueblos originarios, comunidades y organizaciones, al igual que en causas en defensa de los Derechos Humanos. Dentro



de su vasta experiencia, también es Integrante del Grupo Asesor por la Sociedad Civil en ONU Mujeres.

Su llegada a Tres Ombúes fue hacia 2010-2011, interpelada por vínculos y articulaciones previas, de caminar en la lucha por los derechos de los pueblos originarios:

"(...) En 2010 más o menos cuando empieza todo con Punta Querandí (...). Yo soy abogada de Punta Querandí (...) e integrantes de Punta Querandí [y con otros hermanos] fuimos articulando y también muchos fuimos parte de ahí y empecé a articular más acá porque vivía en Caseros. Entonces venía más acá y estoy matriculada en Matanza. Entonces era mi territorio" (Conversación, San Justo, junio 2024).

Asimismo, su llegada a Tres Ombúes se encuentra interpelada por su familia y la transmisión identitaria, de saberes y prácticas:

"(...) Toda la mayoría de mi familia está en el interior de San Salvador de Jujuy. Este es un lugar que se llama Río Blanco. Formo parte de una comunidad en la cual son 10 familias en la ciudad de Río Blanco que es a 20 km de San Salvador y bueno desde allí participando y activando las prácticas ancestrales con la comunidad de origen y con la nueva comunidad que conformamos acá (...). Bueno hace un par de años, alrededor del año 2000, más o menos, empezamos. Ya se hacían, se venían a realizar muchas ceremonias ancestrales en lo que es lo que hoy es la Comunidad en la Matanza que está ubicada en autopista Riccheri y el Río Matanza. (...) Cuando mi papá se viene a Buenos Aires, ellos estaban radicados en un área de provincia de Buenos Aires, y se juntaban los provincianos como ellos, como él lo manifiesta. Entonces (...) los que venían del interior buscaban lugares para llevar adelante estas estas prácticas. En los años '70s, '70 y pico (...) empieza la construcción de la autopista Ricchieri y justamente había tres ombúes antiquísimos en el cual mi viejo iba a ser las prácticas. A muchos de ellos se los denominaban kollas en aquel momento. Eran como 10 a 13 personas (...) y ahí se celebraban la Pachamama y el Inti Raymi. Era como las 2 ceremonias que se hacían se hicieron por durante 10 años, hasta la construcción de la autopista. Entonces a mí me viene como cargado este espacio porque es la defensa de mi viejo que hicieron. Él me contó montón de cosas cómo dibujaron el trazo de la autopista para impedir que, fíjense que, si ustedes lo ven desde arriba, tiene una un dibujo raro, justamente porque ahí estaban esos tres ombúes, ¿no? Con el tiempo se terminó construyendo la autopista y bueno todo los que conformaban en los que estoy hablando de los 70, los '80s" (Fragmento de exposición Congreso de La Tierra, a

La comunera, acompañada de los y las comuneros/as, impulsó las acciones legales, como iniciar el trámite para obtener la personería jurídica como comunidad multiétnica y realizar el relevamiento territorial, técnico, jurídico y catastral. No obstante, como se comentó, este camino de reconocimiento estatal no fue fácil dado que el estado no aceptaba la existencia de una comunidad multiétnica. Asimismo, como se mencionó, esta invisibilidad y negación para el reconocimiento como comunidad multiétnica, también invisibiliza los intercambios que sus antepasados realizaban y al mismo dinamismo de los procesos identitarios:

"(...) Nosotros los que los actuales integrantes de la Comunidad (...) alrededor del 2015/2016 decidimos realmente empezar a ver cómo podemos, qué acciones podríamos hacer para resguardar nuestro espacio sagrado, sin intención de que sea nuestro territorio, pero no con la intención de lograr una demarcación e irse a vivir ahí. O sea, eso nunca tuvo presente de que dejemos nuestros espacios, sino que el espacio tiene otra significación. No es que necesitamos espacio para vivir y vamos a ir a tomarlo. No. Justamente es otra la significación que le damos ese lugar y ahí nos conformamos. La mayoría éramos militantes de otras organizaciones indígenas, veníamos de activar en otros espacios como Punta Querandí y en mi caso la Asamblea de Articulación de los Pueblos del Kollasuyo (...) . La comunidad está compuesta por hermanos y hermanas que pertenecemos al pueblo kolla, aymaras, el mapuche al guaraní, al qom, diaguitas... distintas etnias y empezamos a activar ahí fuertemente. (...) [Y fue] cuando dijimos "¿qué somos?" Somos una comunidad, somos una organización indígena. (...) Necesitamos encontrar algún frente para frenar a la construcción ilegal que estaba sucediendo en el territorio todos los días (...) de construcciones ilegales (...). Y en ese momento estábamos bastante articulando con ambientalistas también (...) Después también incluso se empezaron a hacer analizar todas estas construcciones, porque habían vasijas, había un montón de elementos



pertenecientes a comunidades indígenas porque acá es donde se celebró la batalla en 1536 de Corpus Christi y justamente Matanza lleva ese nombre. (...) Estaban todas estas vasijas, todos estos restos de indígenas, de los hermanos querandíes, chaná y guaraníes que estaban en aquella época, que resurgieron. Así que bueno, a partir de ahí decidimos hacer una defensa territorial más, no solamente para las ceremonias como las venimos juntando, sino que como más cuerpo ¿no? Y empezó a articular con otros espacios y, por otro lado, también incluso el sacar la personería fue una estrategia. (...) Pero no de las características que establece la ley, la 23.302 (...) que establece que la definición de comunidad indígena (...) y nosotros no entramos en esa comunidad, en esa definición que estableció el Estado. Entonces empezamos a dar la vuelta y ya ahí estoy para el 2015 decidimos vamos a hacer comunidad porque hoy nuestras prácticas son dinámicas, articulamos entre nosotros y no todos somos aymaras, no todos somos quechuas, no todos somos kollas, no todos somos diaguitas... pero interactuamos, intervenimos y nos relacionamos comunitariamente. Entonces dijimos, “bueno, a partir de ahora le vamos a poner el nombre de comunidad” y si estamos todos de acuerdo lo vamos a llevar hasta incluso si hay que judicializar, lo judicializarán, porque no puede ser que el Estado nos establezca determinadas categorías (...) ni siquiera era ya en la antigüedad las realidades así [por los intercambios entre diversos pueblos originarios] ¿no? En el interior de las provincias tampoco (...) Ésto es super dinámico y sin embargo el Estado creó una forma de nuclear las comunidades por pueblo y no le vengamos a tocar ese sistema. Entonces decidimos en conjunto empezar a articular por lo menos la personería jurídica para ver cómo podíamos avanzar sobre el juicio” (Conversación, San Justo, junio 2024).

De sus recorridos y experiencias vividas, se aprecia “lo comunitario”, que además de remitir a los intercambios entre distintos pueblos, también se manifiesta en que estas comunidades urbanas que recibe a los/as hermanos/as que por diversos motivos han tenido que dejar sus territorios: “(...) *Hoy la comunidad me da ese respaldo comunitario. Esa armonía y hermandad de mi ser. Por otro lado, formamos un consejo de mujeres, donde hay articulación y respeto. Una tiene un problema y nos ayudamos todos* (...)” (Nota al pie, La Matanza: tierra de pluriculturalidad, 13 de julio de 2022)⁹²⁹

Algunas reflexiones

A partir de los relatos de vida y del compartir con la comunidad se pudo acercar a una noción de vida-en-común que se siente y vivencia en el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes. Una vida-en-común, que está más allá de la figura etnopolítica y de reconocimiento estatal “comunidad indígena”, de una forma jurídico-política restringida a lógicas individuales y de propiedad. Resulta importante destacar que la comunidad, además, tuvo que desandar obstáculos por casi una década para obtener dicho reconocimiento, “el aval” de ser “multiétnicos”, de ser una comunidad integrada por diversos pueblos originarios.

En todos los relatos y las vivencias se comparte una búsqueda de “lo colectivo”, de “lo comunitario” que fluye por diversos caminos. Se encuentran trayectorias de comuneros/as que ya se reconocían de pueblos originarios, especialmente por su familia, por compartir transmisión de saberes, prácticas durante la infancia; desde aquellos recuerdos que reavivan en el estar en el territorio al compartir comidas, instrumentos, bailes, juegos, al reconocer plantas que son parte de la medicina ancestral y ceremonias; de comuneros/as que en algunos casos aún no se reconocen de pueblos originarios pero que el *estar en la comunidad* les movilizó e interpeló a comenzar a buscar en sus raíces, comenzar un proceso para conocer más acerca de sus historias familiares; y de aquellos que sin reconocerse y sin iniciar un proceso de reconocimiento indígena, resaltan los tipos de vínculos, colectivos-comunitarios que se entablan en Tres Ombúes. En los relatos de vida, comuneros/as también comparten recorridos afines: desde experiencias de participar en otros espacios sensibles de lucha territorial, de ceremonias, de actividades culturales tales como son los bailes, música, las sikureadas, diabladas, entre otros.

⁹²⁹ Link: <https://www.notaalpie.com.ar/2022/07/13/la-matanza-tierra-de-pluriculturalidad/>



Todos/as quienes hoy son comuneros/as resguardan el territorio “*poniendo el cuerpo*”, “*caminándolo*” y “*sintiéndolo*”, tal como en todas las conversaciones surgió. Se encuentra una diversidad que hace a la vida-en-común, la cual, como señala Katzer (2016), permite repensar y cuestionar cómo se comprende (epistémicamente) la diversidad étnica/cultural y sus efectos materiales. Diversidad que ya se encontraba entre los pueblos originarios que siglos atrás caminaron y vivenciaron el territorio, y que intercambiaron distintas prácticas y saberes.

En esta diversidad de trayectorias se refuerza y revitaliza, en primer lugar, la importancia de comprender de modos no esencialistas de la identidad y espacialidad y, en sí, de los pueblos originarios en urbanidades. En cada llegada al territorio condicen –con sus singularidades- el recrear y vivencias las ceremonias, aquéllas que ya hacían y que hacen al encontrarse en un territorio de memoria, marcado por los restos de piezas de querandíes, chaná y de otros pueblos presentes y por los tres ombúes antiquísimos que allí vivían. Condicen las ceremonias, prácticas territoriales que, en el marco de procesos de reivindicación identitaria-cultural y de disputas por modos de estar en el territorio, motorizan y reactualizan el proyecto político de defensa territorial, momentos espirituales, encuentros con los antepasados-ancestros que distan de la manera en que el poder hegemónico las concibe.

Los y las comuneros/as han llegado al hoy llamado Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes de la mano de procesos de lucha bajo distintas motivaciones: la defensa de un territorio de memoria, de un territorio “*espacio verde*”, de un humedal, de la biodiversidad, que refiere a los seres no humanos que lo habitan, especialmente ante un contexto de avances sobre dichos territorios. Como se mencionó, el sector donde se encuentra la comunidad se encuentra por fuera de la Reserva Natural de Ciudad Evita y los sitios arqueológicos encontrados no fueron debidamente resguardados. Todas estas motivaciones han confluído. Por ello, Tres Ombúes también es un lugar de encuentro, “*un llamado*” tal como lo han enunciado; un lugar de partida (antes que de llegada) que habilita, condensa e invita a la reflexión. Los y las comuneros/as han llegado y se han encontrado con un “*abrazo cálido*”, con un estar sin prejuicios de su “origen”.

En todos los relatos y las vivencias esta búsqueda de “lo colectivo”, de “lo comunitario”, de un espacio de cuestionamiento a las violencias racistas y colonialistas y patriarcales impuestas por el estado y sectores dominantes. En todas las experiencias se entretajan historias marcadas por violencias, desde desarraigos, como tener que desplazarse forzosamente de sus otros territorios, discriminación, entre otras situaciones, cómo el impacto de lógicas individualistas que afectan el modo de alimentación.

De las experiencias y actividades de estar en el territorio se encuentran iniciativas y acciones mancomunadas con el mencionado “*poner el cuerpo*”, desde el afecto, la sensibilidad, las emociones –experiencias desde el arte, la música, el baile, artes visuales- que hacen parte de un vínculo con el territorio que se caracteriza por ser corpóreo. de sentir y no de estar racionalizando qué es un territorio y qué es una comunidad

El estar allí, “*haciendo comunidad*” también adopta particularidades, por un lado, las energías que transmite el contacto con la *Pacha* y con seres no humanos que son parte del territorio. Permite comprender a los territorios de modo performativo, antes que una interpretación estática, esencialista y folclorizada, como otros lugares de enunciación, que incluyen a entidades no humanas, que exceden a la política indigenista multiculturalista con sus lógicas y lenguajes de la tolerancia.

En suma, en el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes se vivencia una vida-en-común que excede y convive con modos de comunalización estatales restringidas. Por un lado, convive dado que la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes cuenta con reconocimiento estatal; no obstante, como se indicó, comuneros y comuneras desafiaron las limitaciones y lograron ser inscriptos/as como una



comunidad multiétnica. Por otro, excede a una comunidad indígena (en tanto figura biopolítica etnogubernamental), dado que refleja un horizonte donde compartir, encontrarse, arroparse, y donde enunciar simbólica-materialmente otros modos de vida, que disputan las formas coloniales de producción de la naturaleza y la vida, y de la progresiva corporalización de modelos llamados «alternativos» de naturaleza y vida (Katzer, 2016).

Bibliografía

- Alvarado Mamani, P., Claros, A., Mariaca, J., Mariocchi, P. y Meza, M. (2024) Urbanidades, territorios en conflicto y resistencia pluricultural en La Matanza: el caso del Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes. Congreso de La Tierra.
- Barabas, A. M. (2004). La territorialidad simbólica y los derechos territoriales indígenas: reflexiones para el estado pluriétnico. *Alteridades*, 14(27), 105-119. <http://www.redalyc.org/pdf/747/74702706.pdf>
- Bidaseca, K. (2019). Las “Puertas del no retorno” en África: performatividad descolonial y estéticas feministas en las memorias afro-transatlánticas en Ana Mendieta y Édouard Glissant. En *Afrodescendencias y contrahegemonías: desafiando al decenio* (pp. 181- 207). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO
- Briones, C. (2005). Formaciones de alteridad. Contextos globales, procesos nacionales y provinciales. En C. Briones (Ed.), *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad* (pp. 11-43). Antropofagia.
- Claros, A. (2022). Pueblos Indígenas Urbanos en La Matanza: un Análisis de la Participación Indígena en el Gobierno Local Durante los Últimos 5 Años (2016-2021) [Tesis de licenciatura no publicada]. Universidad Nacional de La Matanza
- Claros, A. (2023 en prensa). Capítulo IV. “Pueblos Originarios y urbanidades”. Informe Vincula UNLaM 2022.
- Comunidad Multiétnica Tres Ombúes. <https://www.facebook.com/tresombueslamatanza>
- Engelman, J., Weiss, M., Valverde, S. (2016). El territorio en la ciudad. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
- Guber, R. (2005). El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo. Paidós. https://www.academia.edu/32370551/Rosana_Guber_el_salvaje_metropolitano
- Jofré, I. (2020). Reflexiones para recuperar la sensibilidad. En Jacinta Arthur de la Maza y Patricia Ayala Rocabado (eds.) *El regreso de los ancestros. Movimientos indígenas de repatriación y redignificación de los cuerpos*. (pp. 13-23). Chile: Ministerio de Culturas, las Artes y el Patrimonio.
- Hall, S. (2010). La cuestión multicultural. En E. Restrepo; C. Walsh; V. Vich, (comps.) *Sin garantías: trayectorias y problemáticas en estudios culturales* (pp. 583-616). Popayán, Lima, Bogotá y Quito: Envión, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Javeriana y Universidad Andina Simón Bolívar.
- INDEC (2010). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Informe Región Metropolitana de Buenos Aires.
- INDEC (2024). Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Población indígena o descendiente de pueblos indígenas u originarios.
- Katzer, L. (2016). «Diferencia-como-colonia», gubernamentalidad/biopolítica y Vivir bien (en-común): derivaciones decoloniales del pensamiento de Derrida, Foucault y la crítica poscolonial. *Tabula Rasa*, 25. DOI: <https://doi.org/10.25058/20112742.86>
- Katzer, L. (2019). La etnografía como modo de producción de saber colaborativo. Reflexiones epistemológicas y metodológicas. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras.



- Kroppf, L. (2011). Los jóvenes mapuche en Argentina: entre el circuito punk y las recuperaciones de tierras. *Alteridades*, 21(42), 77-89. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74722745006>
- Grossberg, L. (2003). Identidad y estudios culturales: ¿no hay nada más que eso?. En Hall, S.; Du Gay, P. (Comp.), *Cuestiones de identidad cultural* (págs. 148-181). Amorrortu.
- Maidana, C. A. (2011). *Migrantes tobas (qom), procesos de territorialización y construcción de identidades*. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Manzanelli, M. Del P. (2021a). "La propiedad comunitaria indígena como issue social. Análisis de anteproyectos de ley en Argentina (2015 a la actualidad). *POSTData* 26(1), 71-106
- Manzanelli, M (2022a). «Somos pueblo, con autodeterminación libre y colectiva» reivindicaciones identitarias-organizativas de Los Chuschagasta y Tolombón. *Tabula Rasa*, 34, 271-294 DOI: <https://doi.org/10.25058/20112742.n34.06>
- Manzanelli, M. (2022a). Del chica, andas con los ojos cerrados al no te olvides, espero que vuelvas. *Reflexiones Teórico/Prácticas de experiencias de trabajo de campo*. *Tabula Rasa*, 43, 271-294 <https://doi.org/10.25058/20112742.n43.12>
- Mignolo, W. D. (2007). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto. En S. Castro-Gómez & R. Grosfoguel (Comp.) *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. – Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, pp. 25-46
- Pintos, P, y Astelarra, S. (2023). *Naturalezas neoliberales*. Editorial El Colectivo. https://www.academia.edu/116091904/Libro_completo_Naturalezas_neoliberales_Conflictos_en_torno_al_extractivismo_urbano_inmobiliario
- Ramos, A. y DelRío, W. (2005). Trayectorias de oposición. Los mapuche y tehuelche frente a la hegemonía en Chubut". En: BRIONES, Claudia (ed): *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Buenos Aires, Antropofagia, pp. 35-72
- Restrepo, E. y Rojas, A. (2010) *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar Maestría en Estudios Culturales, Universidad Javeriana Editorial Universidad del Cauca.
- Rodríguez, L. (2015). Tierras comunales indígenas en Tucumán. Apuntes sobre un viejo problema en tiempos de reivindicaciones étnicas. *Revista de Ciencias Sociales*. Segunda Época 7(27), 47-66.
- Tamagno, L. (1991). La cuestión indígena en Argentina y los censores de la indianidad. *América Indígena* Vol. LI Nr. 1. Instituto Indigenista Interamericano. México
- Tamagno, L. (2011). *Pueblos indígenas. Racismo, genocidio y represión*. CORPUS Archivos virtuales de la alteridad americana, 1(2).
- Weiss, L., Engelman, J. y Valverde, S. (2013). Pueblos indígenas urbanos en Argentina: un estado de la cuestión. *Revista Pilquen*, 16(1), 1-14. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/104012>



Habitar: un significante en disputa en urbanidades.

Natalia Palomo

nathaliapalom@gmail.com

UNLaM- UBA

Mesa redonda: Participación y demandas territoriales de Pueblos Originarios en las urbanidades.

Resumen

El significante habitar se presenta como un significante en disputa, a partir de la polisemia que contiene dicho término. El significante habitar se presenta como un significante en disputa en las urbanidades donde los significados proliferan. Habitar significa vivir, estar en un espacio delimitado, en una construcción destinada como vivienda, en un barrio, una ciudad, una provincia, un país en específico. No obstante, también, significa continuar habitando el territorio del cual se fue desterrado, desplazado forzosamente, habitarlo a través de la memoria, de las prácticas ancestrales, de los nucleamientos que se establecen en las ciudades. Habitar, también, significa un coexistir con la biodiversidad, con la naturaleza, habitar el territorio desde la querencia, como experiencia de vida, cohabitando en un humedal con todas las formas de vida. Habitar, también, significa no vivir en el territorio, pero vivir el territorio, habitar no es solo tener construcciones habitacionales en un espacio, sino que puede significar una relación de respeto con la Pachamama, de cuidado, protección y resistencia frente al avance del extractivismo inmobiliario.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción.

El significante habitar en las urbanidades se puede observar como un significante en disputa en la medida que presenta diferentes significados según la lógica que hegemonice en un momento determinado. El significante habitar no está definido a priori, y es a partir de dicha afirmación que es posible reactivar las prácticas sedimentadas, naturalizadas, mostrando la contingencia en la fijación de sentido y así poder articular una plataforma discursiva diferente desde la cual luchar contra las desigualdades y la reivindicación de derechos.

El siguiente texto se divide en cinco apartados. En la primera parte se expone porque hablamos de significantes en disputa. A través de la teoría del discurso lacausiana se da cuenta del carácter polisémico de los significantes, de la diversidad de significados que brotan de un solo término y que el anclaje de uno en particular está relacionado con la lógica política articuladora que ejerce la hegemonía en un momento determinado.

En el segundo apartado se presenta uno de los significados de habitar, a partir de los desplazamientos forzosos que sufrieron los migrantes Qom y su relación con el territorio que habitan en la ciudad. Conceptos como nucleamientos y flujos se hacen presente para comprender la relación que tiene el habitar con el territorio del cual fueron desterrados y como su forma de habitar un espacio en la correlación colectividad/recursos naturales se trasladó de la ruralidad a la urbanidad.

Continuamos luego con el tercer segmento donde la relación con los recursos naturales, con la biodiversidad, con la naturaleza se presenta como una manera de cohabitar. Frente a la lógica por desposesión propia del extractivismo inmobiliario que busca arrasar con todo a su paso, bajo el lema de hacer habitable lo inhóspito, acometiendo contra toda forma de vida humana y no humana, creando modelos habitacionales artificiales, (en tanto y en cuanto habitar es vivir en un espacio, en



una construcción), modificando el ecosistema sin importar las consecuencias. Asimismo, se expone como a partir de la articulación de redes vecinales se disputó el significativo habitar, poniendo en el centro de la arena pública, que el habitar es un conflicto político.

En el cuarto parte del texto en cuestión se presenta el estudio de caso que compete a la problematización planteada. A través de entrevistas semiestructuradas realizadas a una de las referentes de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, ubicada en el partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires, se muestra otro significado de habitar, ya que en el territorio ancestral no hay viviendas, pero, no obstante, la comunidad habita en armonía con la naturaleza, protegiendo, cuidando, resistiendo frente al avance del extractivismo inmobiliario con sus proyectos urbanizadores.

Para finalizar se exponen las conclusiones a través de las diferentes maneras de habitar, que a la vez antagonizan con la lógica extractivista por desposesión que expropia y apropia territorios arrasando con toda forma de vida, contra todo sentido y contra toda experiencia.

¿Por qué un significativo en disputa?

Desde la multiplicidad de relaciones sociales que están en el origen de antagonismos y conflictos, temas como el hábitat, el consumo, los diferentes servicios, se pueden construir terrenos para la lucha contra las desigualdades y la reivindicación de derechos (Laclau y Mouffe, 2015, p. 204- 205). El hábitat, el habitar cobra un significado distinto dependiendo de la plataforma discursiva en la cual se articula. Puede significar vivir en construcciones realizadas para tal fin, también se puede anclar su significado a partir de la interacción con el medio ambiente ya sea respetando al mismo en un cohabitar o arrasando con la biodiversidad que se erige como enemiga de la lógica extractivista. Otra forma de habitar puede ser aquella donde no hay viviendas, pero sí una coexistencia y convivencia con la Pachamama, con la naturaleza desde el territorio que se busca proteger.

Laclau y Mouffe (2015) sostienen que hay una proliferación de significados, en la medida en que ningún término está definido a priori, ningún elemento existe fuera del discurso, pues toda identidad discursiva es relacional y no hay una fijación, en última instancia, de significado alguno. De ahí que Laclau (2005) defina al discurso como “el terreno primario de la constitución de la objetividad” (p. 92), el cual no se reduce solo a los actos locutivo y de escritura, aunque estos forman parte. El discurso es entendido por la teoría laclausiana como el conjunto de fenómenos de la producción social de sentido, que constituye a una sociedad, donde no hay ningún objeto que se conforme por fuera del discurso. Del carácter relacional del discurso se desprende que las identidades se construyen a partir del sistema de las diferencias: uno es lo que el otro no es; y que cualquier centralidad que adquiera un elemento debe ser explicada desde este enfoque.

Según esta lógica, todas las identidades sociales son diferentes entre sí, demostrándose la imposibilidad de representación, ya que la totalidad es la condición de significación y, a su vez, es imposible, pero necesaria, presentándose siempre como una totalidad fallida. En tanto la totalidad se presenta como fallida, se sostiene que un significativo no está anclado a un significado a priori, lo que muestra el carácter contingente de toda estructura social, evidencia que la misma está sobredeterminada, y que lo político se reactiva a partir del momento antagónico. “No es la pobreza de significados, sino al contrario, la polisemia, la que desarticula una estructura discursiva. Esto es lo que establece la dimensión sobredeterminada, simbólica de toda formación social” (Laclau y Mouffe, 2015, p. 154). En Laclau y Mouffe (2015), y Laclau (1990, 2005), se propone revertir el orden de prioridad entre lo político y lo social, estableciendo una diferencia ontológica entre ambas dimensiones. Lo social es definido como el ámbito de prácticas discursivas sedimentadas, donde se ha perdido la huella de su origen político contingente, por tanto, estas se presentan como prácticas



naturales. Mientras lo político es el momento de reactivación de las mismas, donde el antagonismo cumple un rol preponderante en el momento instituyente. No obstante, que un significante no tenga un significado predeterminado no quiere decir que no se intente establecer su sentido, pues lo contrario sería el discurrir del psicótico.

La práctica de articulación consiste en la construcción de puntos nodales que fijan parcialmente el sentido. El carácter parcial de esa fijación procede de la apertura de lo social, resultante a su vez del constante desbordamiento de todo discurso por la infinitud del campo de la discursividad. Toda práctica social es, por tanto, articulatoria. Al no ser el momento interno de una totalidad autodefinida, no puede ser la expresión de algo adquirido, sino que consiste siempre en la construcción de nuevas diferencias. “Lo social es articulación en la medida en que lo social no tiene esencia” (Laclau y Mouffe, 2015, p.154). De lo anterior se desprende que ningún contenido se encuentra delimitado de una vez para siempre, y que depende del sistema de articulaciones diferenciales y equivalenciales dentro del cual se inscribe (Laclau, 2005). Es decir que, en la búsqueda de la sutura de la totalidad fallida, de la sutura precaria de la sociedad, hay significantes en disputa (Biglieri y Perelló, 2012). Por consiguiente, se entiende que los usos políticos hacen referencia al momento de análisis de las prácticas que, sedimentadas, naturalizadas, fueron reactivadas mostrando la contingencia en la fijación de sentido, y que pueden ser articuladas en una plataforma discursiva diferente, donde también se resignifiquen.

Habitar a partir de los desplazamientos forzosos.

En el texto *Grandes urbes y nuevas visibilidades de la diversidad*, de Liliana Tamagno y Carolina Maidana (2011) las autoras exponen que significa habitar a partir de la desterritorialización forzada que sufrieron y sufren los migrantes y en especial los migrantes de pueblos originarios, tomando como caso de estudio la comunidad Qom. Realizan un recorrido temporal desde la década de los 40 con las migraciones internas, de modo tal de poner en contexto y disputar el significante habitar.

En América latina los procesos migratorios y de urbanización se producen con los sectores más pobres del interior que migran a las ciudades en busca de mejores condiciones de existencias. Se produce un traspaso poblacional desde el ámbito rural hacia las ciudades.

Con la finalización de la segunda guerra mundial se incrementa la inversión de capitales en la periferia, produciendo un desarrollo industrial, y con ambos procesos comienza el desplazamiento del campo a la ciudad iniciando movimientos poblacionales conocidos como oleadas migratorias, aluviones poblacionales, aluviones zoológicos, este último de forma peyorativa pasó a formar parte del imaginario colectivo asociada a la descripción de sectores populares -mayoritariamente peronistas-(dado el contexto político epocal) conjuntamente con los calificativos “negros”, “negritos”, “negrada”, “grasas”.

Con las oleadas migratorias se desarrolla el surgimiento de hiperurbes donde no solo se incrementa la población de las ciudades sino también sus conurbanos dado el crecimiento poblacional. El campo se despobló y las ciudades crecieron desmesuradamente al ritmo de la industrialización, de la especulación inmobiliaria y de la revaloración de la tierra urbana de manera rápida no dando lugar a ciudades planificadas y creando así una Latinoamérica menos equitativa y desequilibrada. A la vez que se empieza a escuchar en los sectores académicos la dicotomía entre países centrales y periféricos.

Ejemplos se pueden encontrar a partir de los siguientes datos. El Conurbano Bonaerense pasará de contar con 3.700.000 habitantes en 1960 a 6.800.000 en 1980. La ciudad de San Pablo (Brasil) triplicó su población entre los años 1950 y 1970. Más del 50% del crecimiento de las hiperurbes



latinoamericanas son producto de la migración interna siendo los sectores más vulnerables los que abandonaron su lugar de origen.

A su vez, la expansión de las economías de mercado, una de las consecuencias de la globalización, destruyó las economías locales en el interior y todo pasó a manejarse desde las metrópolis, concentrándose el capital y la renta en pocas manos. Desde una mirada evolucionista los países periféricos fueron catalogados como subdesarrollados y pobres sin tomar en cuenta o si, que estos son las fuentes de riqueza de los países desarrollados.

Además de los conceptos tales como países desarrollados y subdesarrollados, los términos países emergentes toman fuerza en las ciencias sociales, los cuales se definen como aquellos países que podrían acercarse al modelo de desarrollo hegemónico y, por otro lado, el término de países inviables, aquellos que presentan déficit en su balanza comercial y a consecuencia de eso se encuentran endeudados en una magnitud importante.

El desarrollismo como paradigma conceptual sesga que los países desarrollados subsisten a costa de los subdesarrollados y que la urbanización vista como signo de modernidad derivaría en desigualdades y desequilibrios que afecta a toda la sociedad y ante todo a los sectores más vulnerables. Este paradigma de la modernización, asimismo, muestra al campo como atraso, mientras que concibe a la ciudad como el futuro, como progreso. La ruralidad atrasa, en la medida que está atravesada por formas tradicionales/ feudales de producción y de acumulación de capital. En las antípodas, se ubica a la urbanidad con sus promesas de progreso y civilización.

Las migraciones forzadas por la falta de oportunidades de existencia desplazaron a las personas desde el campo a la ciudad, pero no todos los desplazados pudieron habitar en la “ciudad futuro”. Los migrantes que no pudieron conseguir un trabajo que les garantizara una vivienda digna, terminaron viviendo en los asentamientos de emergencia, al principio pensados como transitorios, pero que luego se volverían permanente. Villas, favelas, barriadas de transitorias a permanentes y en crecimiento ascendente y vertical.

A partir de la migración, las ciudades comenzaron a perder su acentuado tinte europeo y a verse multicolores. Buenos Aires dejó de ser la “ciudad europea y blanca” para ir tornándose más “nacional” al recibir a los del interior conocidos como cabecitas negras, villeros, negros villeros. Se suma la diversidad representada en la inmigración extranjera que caracterizó los finales del siglo XXI, la diversidad propia del “interior” representada por los sectores campesino-indígenas.

Con el neoliberalismo en la década de los 80 y de los 90, y previo con las dictaduras cívico militares, se buscó acallar las demandas por una sociedad más justa e igualitaria. Sumándose a la acumulación originaria producto de la expansión colonial una nueva acumulación de capital, representado por los intereses de los megaemprendimientos sojeros, turísticos, energéticos y por la mega minería. Empreimientos que buscan invertir en el interior abandonado a partir de la segunda década del S XX. Se suma la flexibilidad laboral, desocupación, criminalización de la pobreza y penetración de la droga.

Al análisis del fenómeno urbano y los procesos de migración vinculados a la industrialización en tanto agente económico dinámico y en el desarrollo de las ciudades, se suma el análisis de los circuitos financieros y las tramas comunicacionales que modifican enormemente no sólo las geografías rurales y metropolitanas, sino también, las experiencias cotidianas del habitar, tanto en el campo como en la ciudad. Las ciudades y la urbanidad aparecen nuevamente comprendidas como expresiones de la relación local-global y de las distintas formas de apropiarse, usar y significar el espacio, desarrolladas en un contexto histórico, político, económico y sociocultural.

Al contextualizar el desplazamiento poblacional y al entenderlo como un desplazamiento forzoso, se puede empezar a visualizar el significativo habitar desde la mirada de la



desterritorialización/reterritorialización. Se puede pensar el territorio apropiado como objeto, es decir en tanto que señala que el territorio puede ser apropiado subjetivamente como objeto de representación y de apego afectivo y, sobre todo, como símbolo de pertenencia socio territorial; señalando que el abandonar físicamente un territorio no significa perder la referencia simbólica y subjetiva con el mismo, manteniendo la conexión con el territorio arrebatado a través de la memoria, el recuerdo, la nostalgia. Por lo tanto, el término procesos de territorialización permite considerar los aspectos materiales y simbólicos presentes tanto en los destierros como en la ocupación de nuevos espacios, desterritorialización/ reterritorialización y pensar y repensar otra manera de habitar, que no limita al hecho de vivir/tener una vivienda en un espacio determinado.

También, (Tamagno y Maidana 2011) utilizan el término nucleamiento para referirse a los procesos por los cuales los migrantes, en el caso concreto que las convoca, los migrantes indígenas toba (qom) se reúnen en el espacio y también para describir las áreas de concentración de este tipo de población, es decir, las formaciones espaciales que resultan en “juntarse” en algún espacio particular cuando esto es posible.

“Algunos nucleamientos están constituidos por conjuntos de familias qom diseminadas en un “barrio”, entendido éste como una porción de ciudad definida desde el punto de vista administrativo. Otros nucleamientos están formados por un conjunto de hogares de familias qom, diferenciado entre una mayoría de “criollos” o “blancos”. En tanto, otros están constituidos por familias qom nucleadas – en sentido literal – dando lugar a los denominados “barrios tobas”, reconociendo a éstos como porciones de ciudad caracterizadas como lugares de cohesión/identificación de los conjuntos de familias que los habitan. Al mismo tiempo, dichos nucleamientos deben ser interpretados como expresión de diferentes modalidades habitacionales resultantes de una ocupación espacial vinculada a la demanda de vivienda que genera, a su vez, el crecimiento – tanto en magnitud como en tipos – de la denominada “informalidad urbana”. Incluso algunos casos particulares que en cuanto “viviendas sociales”, promovidas por el gobierno nacional, provincial y/o municipal, no serían, en principio, asentamientos informales, ya que se encuentran en situación de “informalidad” cuando el proceso de acceso al suelo no logra formalizarse desde el punto de vista jurídico o bien cuando – debido al crecimiento vegetativo y/o demográfico – se modifican las características de ocupación iniciales.” (Tamagno y Maidana, 2011, pp. 53-54)

(Tamagno y Maidana 2011) siguiendo a Bourdieu, presentan a los nucleamientos como espacios que se presentan como apuestas de luchas como repuestas/resistencias que los propios indígenas dieron y dan ante los procesos de destierros generados por la lógica de acumulación que bajo el lema de civilización produce desplazamientos forzados, tanto en el campo con el avance de la frontera agrícola y los agronegocios, como en la ciudad debido al avance de la privatización de la tierra y el extractivismo inmobiliario. Estos espacios a la vez están relacionados con el trabajo a las necesidades de mano de obra, algo que se evidencia en la ubicación de las familias migrantes vinculadas a la proximidad de las fuentes de trabajo. Estos lugares de resistencia y su manera de habitar la ciudad evidencian una de las relaciones que tienen los pueblos originarios con el territorio, una relación entre la colectividad y los recursos naturales.

De ahí también se presenta el concepto de flujo desde Barth (Tamagno y Maidana 2011), concepto clave en la antropología transnacional para abordar y entender a la ciudad como espacio multidimensional. El concepto de flujo hace referencia a aquello que no permanece en su lugar, a movilizaciones y expansiones variadas y, por lo tanto, también, varían sus discursos, sus significados, como el caso de significativo habitar, que no permanece estático.



“La noción de flujo puede ser usada de dos maneras: una referida al desplazamiento de algo en el tiempo y a una distribución territorial y otra, específicamente temporal, sin la necesidad de implicancias espaciales. Los flujos tienen direcciones que implican una reorganización de la cultura en el espacio y, si bien existen contraflujos, no pueden negarse las redes de asimetría, vinculadas a relaciones de poder.” (Tamagno y Maidana, 2011, p. 55)

Las familias qom comenzaron la migración al conurbano bonaerense en la década del 60, dicha migración permitió reflexionar sobre la visión de lo urbano esencializado en la dicotomía rural/urbano. Lo urbano, en tanto forma de vida diferente a lo rural. Lo urbano como civilizatorio, lo urbano como construcciones de cemento, como una forma diferente de habitar, en tanto lo rural como atraso y deshabitado.

Así también, pensar la ciudad desde una diversidad resignificada propone reconocer a los sectores populares a partir de la colonización e etnicidad, es decir, dar cuenta los procesos sociales que dieron origen a la configuración de los mismos como parte de los estados nacionales, como se identifican, como sienten, como se relacionan con el territorio, como habitan, a partir de las propias interpretaciones y realidades de los conjuntos sociales en la necesidad de encontrar conceptos que permitan integrar la discusión sobre símbolos y significados con las discusiones sobre el trabajo y el mercado, sobre la dinámica de la política, la demografía y la ecología.

Analizar la conformación de la complejidad social en términos de corrientes o flujos que tienen una dimensión histórica, señalan las autoras (Tamagno y Maidana, 2011) porque a partir de dicho concepto se pueden observar las diversidades presentes en lo que denomina pluralidad, a saber, no se reducen a la idea de una cultura homogénea, porque no es homogénea en su interior la cultura dominante y tampoco lo son en su interior las culturas subalternas.

“Participamos en universos de múltiples discursos más o menos discrepantes entre sí; construimos mundos diferentes, parciales y simultáneos y, en ellos, nos movemos y es por ello que la construcción cultural de la sociedad no ocurre y brota de una sola fuente, y no puede ni debe ser pensada como conformando una sola pieza.” (Tamagno y Maidana, 2011, p. 55)

Las culturas no son homogéneas, atemporales, puras y se analiza en términos de procesos de mestizaje, cuyo carácter puede ser incluso subversivo, en el sentido de cuestionar los significados en circulación, y por lo tanto los diversos significados que presenta el significante polisémico habitar.

Habitar en coexistencia.

El significante habitar se presenta como un significante en disputa en la medida que no es un término con una definición a priori y que no puede ser pensado de otra manera. Al abordar los desplazamientos forzados de los migrantes Qom y su forma de habitar en nucleamientos, se observa como habitar cobra otro significado a partir de sentir el territorio que se dejó por el destierro a partir de la memoria, las prácticas y de las costumbres, que más allá de la distancia se siente presente el lugar de origen en la cotidianidad de la ciudad. Habitar también, tiene un sentido diferente en tanto que la relación con el territorio es una relación entre la colectividad y los recursos naturales, una relación de respeto.

Otra forma de habitar se hace tangible a partir de la coexistencia con el medioambiente, con la naturaleza, con la biodiversidad.

En el capítulo “Humedales como territorio de vida. Conflictos socioambientales frente al extractivismo inmobiliario.” De Sofía Astelarra (2023), el cual es producto de 12 años de investigación en el Delta de Tigre, y en tanto caso instrumental se tomó registro de la experiencia vital, personal y activista de las organizaciones de vecinos del Delta.



A través de la cual se puede observar el antagonismo entre la espiral destructiva de la vida llevada a cabo por los proyectos de urbanizaciones cerradas que son producto del extractivismo inmobiliario bajo la lógica de acumulación por desposesión que avanzan despreciando toda experiencia, invisibilizando todo tipo de vida humana y no humana en el territorio, expropiando y apropiando los bienes comunes, ejerciendo un dominio colonialista, androcéntrico, antropocéntrico y patriarcal. Sometiendo y domesticando, acumulando y mercantilizando, homogeneizando todo a su paso, haciendo visible la polisemia del significante habitar en urbanidades.

Antagonizando la espiral destructiva de la vida con la apertura del ciclo creativo de la vida que se abre camino a partir de las organizaciones socioambientales, colectivas, ecofeministas que se instauran en defensa de los humedales como territorio de vida, como un ecosistema heterogéneo en el cual lo humano y lo humano cohabitan, coexisten a la vez que resisten al avance del sujeto en tanto depredador que toma a la naturaleza como objeto de depredación basada en su discapacidad para sentir y percibir.

El texto muestra un enfoque ontológico dejando en evidencia la disputa por el sentido, por las condiciones de existencia, a la vez que pone en relevancia que la ecología es política, poniendo en el centro de la escena el conflicto, donde los conflictos socioambientales entre los proyectos extractivistas y las luchas en su contra, se elevan a luchas ontológicas. La disputa por el lenguaje, por las palabras, por lo simbólico evidencia el conflicto por y entre modos de vida, donde el significante habitar se erige como un punto nodal y marca la diferencia entre ambos paradigmas.

Así como el sujeto depredador actúa bajo la lógica neoliberal del sin sentido, negando toda experiencia, los sujetos que resisten esta lógica extractivista se presentan como actores que activan la especial cíclica de la vida, promoviendo el cohabitar el mundo, el entramar la vida con la isla, la reexistencia/resistencia y el redefinir la identidad a partir de lo anfibio.

Es anfibio porque el espacio en el que se cohabita con la naturaleza, el humedal es acuático y terrestre a la vez, es heterogéneo, donde lo humano se adapta a sus ciclos, promoviendo desde abajo el proceso de reconocimiento y valoración ecológica de los humedales desde el lugar de la querencia, frente al extractivismo cuya acumulación por desposesión busca desplazar/ despojar a quienes coexisten y cohabitan con el humedal, al mismo tiempo que avanzan homogeneizando el territorio convirtiéndolo en tierra o agua, volviéndolo estable para expandir sus proyectos, negando toda experiencia y existencia, instaurando la política del desprecio y la fragmentación social, espacial y ambiental.

No obstante, han encontrado un freno proveniente de las organizaciones socioambientales en tanto se arraigan en defensa de la cultura isleña, en defensa del territorio, en defensa de los humedales, instaurando el conflicto en la arena pública, disputando los significantes y significados, donde el territorio se presenta como categoría ontológica, en tanto modos de ser y estar en el mundo, de reexistencia y resistencia, del humedal como territorio de vida.

El conflicto toma relevancia bajo el lema que se puede habitar en coexistencia con el medioambiente. El conflicto hace visible que se puede habitar sin destruir la biodiversidad, el conflicto visibiliza que se puede cohabitar en el territorio con la naturaleza, cuidando y protegiendo los recursos naturales tan esenciales para la vida. El conflicto vuelve político el significante habitar en la medida que se pone en evidencia que el significado naturalizado del mismo es solo producto de la contingencia.

Con respecto al conflicto que surge a partir de las diferentes formas de habitar. En el capítulo “Nueva Costa del Plata (NCP): la colonización de la ribera sur Río de la Plata.” De Asamblea No a la entrega de la costa Quilmes- Avellaneda y Vanina P. Santy (2023), presenta a través de un caso empírico un trabajo colectivo con miembro de las asambleas vecinales de los partidos de Avellaneda



y Quilmes ubicados en la zona sur del AMBA por la defensa de los humedales del Río de la Plata, a la conflictividad como inherente al extractivismo urbano

En dicho trabajo se problematiza el extractivismo urbano desde la lógica de producción del espacio. Y el surgimiento de la noción de bienes comunes a partir de la intervención de las asambleas vecinales apartidarías, horizontales y autogestivas.

Las asambleas vecinales se presentan como una alternativa a la urbanización que plantea el master plan que busca expropiar y apropiar el territorio ribereño con el fin de modificar de manera artificial e inducida un ecosistema donde habitan diferentes formas de vida humanas y no humanas, más allá de las relaciones asimétricas de poder y la falta de transparencia que impera en el proyecto NCP.

La lucha por el espacio público y natural se fundó en argumentos ambientales y legales alegando los impactos socioambientales que tendría el proyecto NCP al llevarse a cabo, como alteración del suelo, polución, contaminación hídrica y el desplazamiento de las doscientas cincuenta personas que habitan el territorio. A la vez que desde lo simbólico se apela a una reivindicación de una forma de vida ribereña en sustentabilidad con la naturaleza con las diferentes maneras de vida que habitan el territorio, con los ciclos del río, los modos de producción económicos tradicionales como las quintas ubicadas de antaño en la localidad de Sarandí.

Estas asambleas no se formaron ad hoc, sino que se trata de una articulación de lazos previos en su participación en luchas anteriores como el pedido del cierre del relleno sanitario ubicado en Villa Dominico, también de miembros activos como el Foro en defensa del Río de la Plata, la Salud y el Ambiente. Son asambleas heterogéneas, integradas por hombres, mujeres, jóvenes, adultos, profesionales, desempleados cuya homogeneidad está dada por los lazos afectivos con el territorio en disputa que forma parte de la memoria de lo que fue la zona ribereña antes del que el proceso colonizador comenzara a deteriorar la zona con el fin de presentarse como la única solución a los problemas que creó para apropiarse el espacio común.

En su lucha contra la desposesión material y cultural que buscaba llevar a cabo NCP, las asambleas vecinales aunaron sus capitales políticos, culturales, simbólicos y económicos con el fin de poner un contrapeso a la asimetría de poder en la se encontraban frente a la alianza público- privada, entre las autoridades de los municipios de Avellaneda y Quilmes y el grupo Techint, que volcaba la balanza a favor del proyecto urbanizador.

La necesidad de informarse y adquirir herramientas impulsó la colaboración con otras asambleas que habían estado en la arena pública frente a proyectos extractivistas, que les proporcionaron los conceptos básicos ecológicos, como que es un humedal y sus funciones. Creando así alianza y redes de trabajo, convirtiendo a la Asamblea “No a la Entrega de la Costa” en un observatorio de problemáticas socioambientales.

El accionar vecinal se ha llevado a cabo a través de prácticas y discursos en torno a la defensa de los humedales del Río de la Plata, una de sus formas de luchas fue la de resistencia en el lugar, de modo tal de visibilizar que no es un espacio abandonado e inhóspito, inhabitable como plantea el discurso de los extractivistas. Se crearon talleres de artes plásticas que se sumaron a los festivales “Despierta ribera” para la concientización ambiental, se organizaron caminatas guiadas con la ayuda de biólogos para redescubrir la zona en disputa. Y partir de la cesión de un terreno por parte de los Boy Scouts la lucha vecinal se organizó en y desde el territorio con talleres agroecológicos, como huertas orgánicas, observación de aves, entre otros.

La presencia in situ de la asamblea y la articulación con otras organizaciones han evitado el avance del desmonte que Techint había comenzado en 2012, a la vez de impedir la privatización de la ribera y la destrucción de su patrimonio natural.



La disputa por los bienes comunes a partir del megaproyecto NCP impulsado por Techint con el aval de las autoridades públicas de los municipios que abarca, impusieron una nueva forma de percibir y apropiarse del territorio ribereño, una nueva forma de habitar el territorio. Mientras que los promotores de NCP, mostraban al territorio como un espacio inhabitable y en desuso, abandonado y foco de “todos los males” que aquejan a la zona ribereña, las asambleas vecinales se organizaron para contraargumentar mostrando que allí existe una reserva natural con una de las biodiversidades más importante de la provincia de Buenos Aires, con un valor ecológico que excede el afán de lucro del extractivismo urbano.

Otra forma de habitar. El caso de la Comunidad multiétnica Tres Ombúes.

El territorio ancestral que habita la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, ubicado en el partido de La Matanza, en la Provincia de Buenos Aires, se emplaza entre la Ruta 4, la Autopista Richieri y el Río Matanza. Recorriendo el espacio que habita se puede observar otra manera de habitar el territorio, donde no se erigen viviendas. No obstante, se produce un cohabitar con la biodiversidad que se encuentra en el lugar.

En la entrevista semiestructurada realizada a una de las referentes de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, entrevista que tuvo lugar en el territorio, donde en el audio se puede apreciar el canto de los pájaros y la tranquilidad del espacio. Delia, recalca que el habitar es una convivencia con la Pacha desde el respeto. “Lo que hacemos es convivir en realidad, convivir con los seres que habitan acá, todas las plantas y tratar de ser respetuoso.” (00:00:05 a 00:00:14). Porque es la Pacha quien da lugar, da la posibilidad de cohabitar en reciprocidad con todos los seres que se encuentran en el territorio. “Nuestra Pacha nos ofrece el espacio, nos ofrece mostrar toda la hermosura que ella significa, nosotros lo que hacemos es cuidarla. Ese habitar que se dice es la convivencia con ella, en realidad, como reciprocidad, ella nos da todo lo que necesitamos para vivir.” (00:00:15 a 00:00:42)

Además, sostiene la menor interferencia posible en el espacio, entendiendo que el ser humano no es el único capaz de habitar un lugar, sino que hay otros seres que son parte del hábitat, parte del humedal donde se erige el territorio ancestral en el cual se encontraron restos Querandíes, quienes habitaron también en otro tiempo el lugar, respetando y cuidando el ecosistema. “Tratamos de ser respetuosos con los caminos, con las plantas, de no estar interfiriendo, como allá. Arriba tenemos el bosquecito de Chilcas y de Talas, entonces, es como dejarlas, no molestar, porque aparte tenemos un montón de nido de pájaros, entonces, es no molestar. Nosotros solos no habitamos acá, eso esta como claro, es más nosotros venimos a irrumpir, estamos protegiendo y también irrumpimos en el hábitat, el habitar de los otros seres. Es eso respeto.” (00:01:23 a 00:02:02)

El habitar se presenta no solo como una convivencia en armonía con la Pacha, con la tierra, las plantas y los animales, no solo como el cohabitar en reciprocidad con la biosfera, sino también como una no interferencia, o la menor posible en el espacio, de modo tal que no hay viviendas en el lugar.

Habitar también es proteger, y es proteger contra el avance del extractivismo inmobiliario bajo la lógica de acumulación por desposesión, que se presenta como única y verdadera forma de habitar, despreciando toda experiencia, invisibilizando todo tipo de vida humana y no humana en el territorio, expropiando y apropiando los bienes comunes. Las construcciones del barrio Puente 13 han avanzado sobre el territorio en estos últimos años, destruyendo todo a su paso, arrasando el humedal y los seres que lo habitan.

Los pueblos originarios que forman parte de la Comunidad multiétnica Tres Ombúes sostienen que habitar es un acto de resistencia en el cual se irrumpe protegiendo a la Pacha, a la vez que se busca no interferir generando construcciones en el lugar porque caerían bajo la misma lógica extractivista.



“Porque si nosotros hacemos caminos acá, construimos allá, construimos acá, estamos haciendo lo mismo que ellos.” (00:01:15 a 00:01:19)

Estando in situ en el territorio se puede observar como el significante en disputa habitar se hace tangible, como dos significados de habitar son separados por un alambrado. Así como se escucha el canto de los pájaros que habitan el humedal y el sonido del viento que roza los árboles, también se oye el sordido ruido del martillo que golpea erigiendo construcciones de hormigón que avanzan amenazando los espacios verdes.

Conclusiones

El significante habitar es un significante en disputa, en la medida que ningún termino está definido a priori, en la medida que no existe esencialidad en los significantes. Que un determinado significado se aparezca como sedimentado, naturalizado corresponde a las prácticas discursivas dominantes en un momento específico, de ahí que lo social está sedimentado. En tanto que lo político es ese momento de reactivación, donde se pone en evidencia que la naturalización de dicho significado es producto de la contingencia y podría ser de otra manera.

Desde la teoría del discurso laclausiana se puede observar y entender que existiendo una proliferación de sentido, una polisemia en los términos y dado el antagonismo inherente a lo político y lo social, reactivar las prácticas discursivas sedimentadas conlleva la posibilidad de establecer otras plataformas de articulación política desde las cuales disputar el sentido, anclando el mismo en puntos nodales diferentes, para construir un terreno de lucha contra las desigualdades y la reivindicación de derechos.

Disputar el significado hegemónico de habitar, el significado que está naturalizado desde la lógica discursiva del extractivismo inmobiliario, extractivismo por desposesión que se erige bajo la lógica de articulación política neoliberal. Lógica discursiva que sedimenta el habitar como vivir en un espacio intervenido artificialmente con megaconstrucciones que arrasan con toda forma de vida humana y no humana a su paso, expropiando y apropiando para si los bienes comunes, modificando la biodiversidad, destruyendo todo tipo de experiencia y querencia en relación con el territorio.

Disputar el significado hegemónico de habitar, es mostrar que existen otros significados del significante en disputa.

Habitar también significa vivir en un espacio luego de los desplazamientos forzosos, sin perder el arraigo con el territorio obligado a abandonar. Los conceptos de nucleamientos y flujos ponen en evidencia como se habita un territorio a la distancia, a través de la memoria y la nostalgia, replicando los usos y costumbre, traspasando los saberes ancestrales. Habitar el territorio en nucleamientos como espacios de lucha y resistencia. Habitar el territorio sin perder la relación entre colectividad y recursos naturales.

Habitar se presenta asimismo como un coexistir con la naturaleza, un cohabitar con el medio que a uno lo rodea, habitar reexistiendo/resistiendo. Reexistiendo con el entorno, con toda forma de vida humana y no humana, adaptando la existencia a la biodiversidad del espacio que se habita, y resistiendo en comunidad el avance de los proyectos urbanizadores que arremeten contra toda experiencia y querencia.

Habitar también se presenta, como un no vivir en el territorio, a la vez que se convive con el territorio, se convive con la Pachamama, con la naturaleza, con los animales, con los árboles que están desde antes en el territorio ancestral. Se habita sin construcciones destinadas a la vivienda, se habita respetando, cuidando, interfiriendo lo menos posible en el ecosistema, se habita resistiendo el avance de las urbanizaciones que arremete contra el humedal, contra los espacios verdes, contra los bienes comunes.



Disputar el significado hegemónico habitar, conlleva la tarea de resignificar el mismo con el fin de mostrar que se puede articular desde una plataforma discursiva diferente y desde ahí luchar contra las desigualdades.

Bibliografía

- [Astelarra, S. \(2023\)](#). Humedales como territorio de vida. Conflictos socioambientales frente al extractivismo inmobiliario. En P. Pintos y S. Astelarra (Coord.) *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario* (pp. 55-83). El colectivo.
- Biglieri, P. y Perelló, G. (2012). *Los usos del psicoanálisis en la teoría de la hegemonía de Ernesto Laclau*. Grama ediciones.
- Brown, W. (2015). *Undoing the demos: Neoliberalism's stealth revolution*. Zone Books.
- Laclau, E. (1990). *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Ediciones Nueva Visión.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una*
- Santy, V. (2023). Nueva Costa del Plata (NCP): la colonización de la ribera sur Rio de la Plata. De Asamblea No a la entrega de la costa Quilmes- Avellaneda. En P. Pintos y S. Astelarra (Coord.) *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario* (pp. 151-171). El colectivo.
- Tamagno, L. y Maidana, C. (2011). Grandes urbes y nuevas visibilidades de la diversidad. R. B. Estudos Urbanos e Regionais. V. 13, N. 1 (2011), 51-61. En <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/284>



Las coordinadoras territoriales de vecinos y vecinas de la región metropolitana durante la revuelta del 2019; un atisbo hacia formas de democracia directa.

Felipe Rifo, Valentina Pereira y Vicente Godoy

Nombre profesor guía: Constantino Villaroel

Fecha: 29/10/2024

Resumen:

El objetivo del presente estudio es explorar los motivos que permitieron la aparición y articulación de Coordinadoras de Asambleas Territoriales en la Región Metropolitana, durante la revuelta social de 2019 en Chile. En esta región se concentran una diversidad de coordinadoras, tales como la Asamblea de Maipú y la Provincia de Cordillera, cuyas actividades de participación fomentaron una democracia directa y autogestionada.

Este tipo de organizaciones se caracteriza por impulsar la organización vecinal, fortalecer la autonomía de las asambleas territoriales, articular y movilizar las demandas desde lo local hasta lo nacional. Para responder al objetivo, se aplica una investigación cualitativa mediante entrevistas semiestructuradas a dirigentes/as de las coordinadoras de asambleas.

Introducción:

Un tipo de organización previamente desconocida para la mayoría de la población chilena cobró notoriedad rápidamente a partir de la revuelta social de octubre de 2019, tanto en la capital, Santiago, como en otras regiones de Chile. Se trata de las asambleas comunitarias, también conocidas como "cabildos", las cuales surgieron en respuesta a las múltiples demandas ciudadanas que se hicieron más relevantes en el marco de las manifestaciones de octubre. Estas son consecuencia de la sensación de desconexión entre los ciudadanos y el Estado, así como con los partidos políticos Y también de la fluidez del movimiento, sin una estructura organizativa de masas

Dado esto, estas agrupaciones proporcionaron un espacio más abierto, donde un mayor número de personas pudo consignar ideas dentro del intercambio de opiniones, fomentando así el debate público a través de la construcción de consensos y acuerdos entre los habitantes de una comunidad. Por ende, acrecienta la noción de relativa autonomía territorial por parte de los vecinos, proporcionando una acción política directa, vinculada a la cotidianidad de sus integrantes.

En la región Metropolitana, las asambleas comunitarias son fundamentales para el empoderamiento ciudadano, la promoción de la democracia participativa y la construcción de una comunidad más justa y equitativa.

Estas asambleas han sido cruciales para que los ciudadanos expresen sus preocupaciones y colaboren en la búsqueda de soluciones, permitiendo que las voces de diferentes sectores de la comunidad sean escuchadas y consideradas.

Al fomentar la participación activa, estas asambleas contribuyen a fortalecer la cohesión social y a crear un sentido de pertenencia y responsabilidad compartida entre los miembros de la comunidad.

En resumen, las asambleas comunitarias en el sector Poniente de Santiago no sólo son un espacio de diálogo y resolución de conflictos, sino que también un motor de cambio social, promoviendo la inclusión, la equidad y la justicia social en la comunidad.



- **Antecedentes históricos**

Han transcurrido décadas en donde la participación ciudadana ha tenido una transformación trascendental, dentro de la cual, tiene antecedentes desde finales de la Dictadura Militar de Augusto Pinochet al retorno de la democracia durante la década de los 90's a manos del gobierno de Patricio Aylwin Azócar (1990-1994) la cual tuvo un enfoque relevante en la reconciliación nacional del territorio.

Abordando la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos. Para ello, se crearon las “Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)”, formadas por la Ley N° 19.880.

Luego, en 2008, se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que permite a los ciudadanos/as reclamar ante el Consejo para la Transparencia (BCN, 2019). Durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet se emitieron instrucciones presidenciales que buscaban promover la participación ciudadana en la administración pública. En 2011 se promulgó la Ley 20.500 para la gestión pública, que reconoce el derecho de las personas a participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado. Esta ley ha enfrentado desafíos, incluyendo cambios de enfoque entre los gobiernos y la necesidad de mejorar los mecanismos de participación ciudadana (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sf).

Justificación: En un contexto en el cual la democracia tradicional presenta nuevos desafíos como el auge de nuevos actores que irrumpen en la política tradicional o la pérdida de confianza u legitimidad en sus instituciones, es esencial indagar en cómo estos fenómenos afectan a la participación ciudadana, ya que esta es un pilar fundamental en el funcionamiento de nuestra democracia.

En base a lo anterior es necesario el explorar cómo los actores reaccionan y se organizan ante estos fenómenos, en el último tiempo se produjo un auge de movimientos autónomos que se distancian de las lógicas de participación representativa tradicional, los cuales plantean nuevas formas de entender y hacer política. Es por ello que a través de la experiencia asamblearia buscamos vislumbrar los beneficios que puede ofrecernos la democracia directa. Estimamos que las formas de democracia directa son esenciales para el fortalecimiento de esta, ya que esta empodera a la ciudadanía e incentiva a la participación activa en la discusión y toma de decisiones.

Pregunta de Investigación y Objetivos

“¿Cómo contribuyeron las Coordinadoras Territoriales de Vecinos y Vecinas durante la revuelta social del 2019 en la Región Metropolitana en los desafíos en la articulación de los movimientos sociales?”

Objetivo General: Objetivo general:

Analizar cómo las Coordinadoras Territoriales de Vecinos y Vecinas de la Región Metropolitana contribuyeron en la articulación y fortalecimiento de los movimientos sociales durante la Revuelta Social de 2019, abordando los desafíos organizativos y de participación ciudadana que surgieron.

- **Objetivos Específicos:** Analizar las estrategias de articulación y coordinación empleadas por las coordinadoras para integrar demandas locales en una agenda común, utilizando análisis de casos específicos en distintas comunas de la Región Metropolitana.



- Recopilar antecedentes de tres coordinadoras territoriales en Santiago de Chile y rescatar su perspectiva sobre la participación ciudadana antes y después de la revuelta de 2019.

Marco Teórico

La revuelta social en Chile en 2019, conocida como el Estallido Social, fue un evento marcado por manifestaciones y demandas de justicia social, igualdad y reforma en distintos aspectos del sistema político, económico y social del país. Durante este periodo, conceptos como la participación ciudadana y las coordinadoras territoriales de vecinos cobraron gran relevancia, especialmente en la Región Metropolitana, el epicentro de muchas movilizaciones. Veamos en detalle cada uno:

Participación Ciudadana

La participación ciudadana se refiere al involucramiento activo de los ciudadanos en la toma de decisiones y en los procesos que afectan a sus comunidades y el país en general. En el contexto del estallido social de 2019, esta participación adoptó diversas formas, desde la participación en manifestaciones masivas hasta la creación de asambleas y cabildos ciudadanos, donde los vecinos discutían temas como derechos sociales, educación, salud y una nueva Constitución.

Este tipo de participación marcó una ruptura con la política tradicional, donde la ciudadanía tenía un rol más pasivo o limitado en las elecciones formales. En cambio, durante la revuelta, las personas comenzaron a ejercer presión directa sobre las autoridades, demandando cambios estructurales en el sistema.

La participación ciudadana se volvió más horizontal, dejando de depender de estructuras partidarias tradicionales y promoviendo la autogestión y la organización desde las bases.

Las coordinadoras territoriales de vecinos fueron agrupaciones surgidas en barrios y comunidades locales que buscaban organizarse para abordar las demandas colectivas y canalizar el descontento de forma organizada. En muchos casos, estas coordinadoras lograron articular las necesidades específicas de sus territorios y proponer soluciones o acciones de protesta adaptadas a sus realidades locales.

Estas coordinadoras desempeñaron un papel importante al reunir a personas con intereses comunes y facilitar la discusión de problemas que afectaban a la comunidad, como la precariedad en el acceso a servicios, el alza del costo de vida y la desigualdad.

Asimismo, estas coordinadoras funcionaron como plataformas de acción directa, donde se organizaban protestas, actividades culturales y debates públicos, manteniendo el sentido de colectividad y apoyo mutuo.

Estas coordinadoras y la creciente participación ciudadana reflejaron un rechazo a la exclusión en la toma de decisiones y a la centralización del poder.



También evidenciaron la importancia de fortalecer la democracia participativa y fomentar el involucramiento activo de los ciudadanos en los procesos de cambio social.

La revuelta social de 2019 en Chile resaltó la relevancia de la participación ciudadana y de las coordinadoras territoriales de vecinos como espacios de organización y expresión ciudadana. Estos conceptos fueron fundamentales para articular el descontento social en acciones colectivas y canalizar las demandas hacia reformas estructurales que buscaban una mayor justicia social y equidad en el país. Este proceso representó un paso hacia un modelo de democracia más participativa y horizontal.

El contexto de la investigación

Sobre la participación ciudadana y las coordinadoras territoriales de vecinos durante la revuelta social de 2019 en la Región Metropolitana de Chile se enmarca en un proceso de transformación política y social sin precedentes en el país. Este fenómeno surgió como respuesta a múltiples causas estructurales, entre ellas la desigualdad económica, el acceso desigual a servicios básicos como educación y salud, y un sistema político percibido como poco representativo y distante de las necesidades ciudadanas.

La revuelta de 2019, iniciada tras un aumento en la tarifa del metro en Santiago, se convirtió rápidamente en un movimiento nacional de alcance masivo. Diversos estudios previos han señalado que estos episodios de movilización social suelen surgir en contextos de crisis y descontento acumulado, especialmente en sociedades con altos niveles de desigualdad y limitada participación en la toma de decisiones. Teóricos como Sidney Tarrow (2011) en "Power in Movement" y Charles Tilly (2006) en "Regimes and Repertoires" han destacado cómo la frustración y las demandas no atendidas pueden llevar a un proceso de organización colectiva, lo que ellos denominan repertoires of contention (repertorios de contienda), donde los ciudadanos buscan expresar sus demandas a través de movilizaciones, protestas y organización comunitaria.

Además, la investigación de autores como Manuel Castells (2012) en *Networks of Outrage and Hope* analiza cómo los movimientos sociales actuales se estructuran en redes horizontales, impulsadas por una ciudadanía empoderada que, gracias a la tecnología y la autogestión, desafía las formas tradicionales de poder. Esto es relevante para entender el surgimiento de las coordinadoras territoriales de vecinos durante el estallido social en Chile, ya que estas organizaciones informales permitieron a la ciudadanía articular sus demandas locales y organizarse de manera descentralizada.

Estudios chilenos, como el de Catalina Miranda y María José Méndez (2020) en "Movimiento social y cabildos ciudadanos en el estallido social de 2019", resaltan cómo estos espacios de encuentro promovieron una ciudadanía activa y el empoderamiento local, ayudando a crear una plataforma para la discusión de un nuevo modelo social y político.

Desde una perspectiva sociológica, la teoría de la acción colectiva de Alberto Melucci (1989) también aporta un marco valioso, ya que subraya que los movimientos sociales modernos no solo buscan cambios inmediatos en políticas específicas, sino que también promueven un sentido de identidad colectiva. En el caso chileno, el concepto de "pueblo" y "ciudadanía" se resignificó, impulsando a la sociedad a cuestionar las estructuras de poder y a construir nuevas formas de participación democrática.

Este contexto de creciente descontento y organización autónoma de la ciudadanía en Chile es fundamental para la investigación, ya que permite entender por qué y cómo los ciudadanos decidieron tomar un rol activo en sus territorios, movilizarse y demandar una mayor representación.



Estos estudios previos, junto con el análisis de los factores históricos y estructurales en Chile, permiten explicar el papel crucial de la participación ciudadana y las coordinadoras territoriales de vecinos en la configuración del cambio social durante y después de la revuelta de 2019.

La revuelta llevó a miles de Chilenos a salir a las calles a lo largo del país con un ferviente deseo por un cambio, este deseo nace de un “malestar acumulado” en la sociedad, el cual sería la sumatoria de múltiples problemas que se venían acarreado desde el regreso a la democracia. Durante este periodo se vio un auge en todo un espectro de movimientos sociales muy heterogéneos, apuntando a un objetivo en común, la transformación de la sociedad Chilena. La mayoría de los movimientos resonaban con una lógica transformadora, lo curioso de estos es que se distanciaba de las lógicas tradicionales que se podrían encontrar en corrientes reformistas o revolucionarias, estas se caracterizan por oponerse a la idea de institucionalidad y jerarquía, siendo en su mayoría organizaciones horizontales de carácter abierto, las cuales dependiendo de su tamaño y organización actuaban en de manera más o menos amplia en ciertos sectores, a veces limitadas a pequeños enclaves o en contraposición abarcando comunas de la Capital.

Metodología

A través de un análisis cualitativo identificamos dos resultados preliminares: a) que las formas de organización e interacción social y política de las asambleas se contraponen a la democracia representativa tradicional; y b) que dichas formas no representan un hecho coyuntural, asociado a la revuelta de 2019, sino que tienen antecedentes y proyecciones futuras.

Entrevistas

Las entrevistas se centraron en ser semiestructurada donde se combinaron preguntas abiertas y cerradas, permitiendo explorar temas específicos mientras se brindaron espacios para respuestas mas elaboradas

Las entrevistas realizadas en el marco del estudio sobre participación ciudadana son de gran relevancia, especialmente considerando el contexto de las movilizaciones sociales en Chile en 2019 y el papel que han desempeñado las asambleas en el proceso de cambio social.

Las entrevistas capturan el descontento y la frustración de una parte significativa de la población chilena que se manifestó durante las protestas de 2019. Este estallido social, originado por una serie de desigualdades económicas y sociales, llevó a millones a las calles para exigir cambios profundos. Las voces recogidas en las entrevistas reflejan este sentir colectivo y contribuyen a documentar la experiencia vivida por los ciudadanos en ese periodo crítico.

Las entrevistas también ofrecen un contexto para entender el proceso constituyente que se inició a raíz de las protestas. Muchos entrevistados expresan un escepticismo hacia este proceso, considerando que puede no cumplir con las expectativas de cambio genuino. Al documentar estas percepciones, las entrevistas aportan una visión crítica.

El estudio permite observar cómo las movilizaciones de 2019 han dado lugar a nuevas formas de activismo y organización social. Los entrevistados mencionan su participación en actividades de formación, apoyo mutuo y creación de redes comunitarias. Estas dinámicas revelan una evolución en la manera en que los ciudadanos se organizan y actúan frente a la injusticia social, destacando el rol de la acción colectiva en la construcción de un cambio social.



La entrevista se centra en las experiencias y reflexiones de miembros de una organización social chilena, denominada "**colectiva Fragua**", formada por personas desilusionadas con las estructuras políticas tradicionales. La colectiva Fragua se autodefine como una organización social y política de base, que surgió como respuesta a las problemáticas sociales exacerbadas por el estallido social en Chile en 2019. La organización nació de la necesidad de generar cambios desde las bases, fuera de las instituciones tradicionales, a las que ven como corruptas o distantes de las necesidades de la población.

Desilusión con las Instituciones y Partidos Políticos: El entrevistado menciona su desconfianza y decepción hacia los partidos políticos y las instituciones, argumentando que, en su experiencia, estos actores buscan solo beneficios propios y cooptan los movimientos sociales para sus fines.

Esta desilusión se basa en experiencias pasadas, donde los partidos políticos intentaron tomar control de asambleas y comités ciudadanos, lo que terminó provocando divisiones dentro de los movimientos.

Enfoque en la "Política de la Necesidad": La organización se centra en lo que llaman la "política de la necesidad", que implica actuar en función de las necesidades inmediatas de la gente, como la falta de vivienda y el acceso a la salud, sin alinear sus acciones a ideologías partidistas. Para ellos, la política es una herramienta para resolver problemas concretos, no un espacio de disputa ideológica. Este enfoque ha llevado a la organización a promover el trabajo directo en las comunidades, especialmente con niños y adolescentes.

Composición Diversa y Transversal: El colectivo incluye miembros con una variedad de ideas políticas, principalmente con tendencias hacia la izquierda, aunque recalcan que no hablan de política electoral. Esta diversidad ideológica es vista como una fortaleza, ya que permite unir a personas con motivaciones y experiencias distintas, pero con un compromiso común hacia el cambio social.

Crítica al Proceso Constituyente y la Democracia Electoral: Los entrevistados expresan una crítica profunda al proceso constituyente en Chile, viéndolo como una farsa sin posibilidades reales de cambio para las clases populares. Su análisis considera que la democracia electoral actual en Chile es una herramienta de la "burguesía", que no asegura ningún cambio estructural, especialmente para las personas marginadas.

Empatía y Sacrificio como Valores Fundamentales: Un tema recurrente en la conversación es la empatía hacia los sectores más desprotegidos de la sociedad. Ven su trabajo como un sacrificio necesario para mejorar las condiciones de quienes viven en situaciones de vulnerabilidad, como niños en campamentos y adultos mayores en condiciones precarias.

Creen que el cambio social sólo es posible mediante la solidaridad y el trabajo colectivo, y no a través de la búsqueda de beneficio individual o el resentimiento.

La organización enfatiza la importancia de la empatía y el sacrificio personal como herramientas para impulsar el cambio social. Ven el sistema electoral y el proceso constituyente con escepticismo, creyendo que no ofrecen soluciones reales a las problemáticas sociales.

A pesar de las divisiones internas en algunos movimientos sociales y la intervención de partidos, la colectiva se esfuerza por mantenerse fiel a sus principios de independencia y acción desde las bases, evitando la cooptación política.



Su visión del cambio social es a largo plazo y se basa en la construcción de una organización amplia y articulada, capaz de operar al margen de las instituciones estatales y centrarse en satisfacer necesidades concretas y urgentes.

Este análisis muestra cómo la colectiva Fragua intenta llenar el vacío que, según ellos, las instituciones y los partidos políticos no logran atender, especialmente en términos de organización y representación de las demandas populares.

Entrevista a Paula Bravo: La entrevistada, Paula Bravo, muestra una profunda decepción con el proceso constituyente y las organizaciones tradicionales.

Esta experiencia de desencanto ha sido tan fuerte que no ha vuelto a involucrarse activamente en organizaciones, pese a reconocer que la actividad social y la organización son parte de su identidad. El rechazo al resultado del proceso constituyente y la influencia negativa de la pandemia se mencionan como elementos clave que influyeron en su decisión de retirarse temporalmente de las actividades organizativas.

Participación en la Asamblea Territorial: Paula formó parte de la Asamblea Territorial Villa Portales, que se unió al "cordón poniente" de Santiago. Este grupo buscaba organizarse y coordinar esfuerzos entre distintas asambleas territoriales.

Este cordón poniente, estructurado de forma horizontal y sin jerarquías, representaba una forma alternativa de organización que se diferenciaba de las estructuras políticas tradicionales. Aunque ambicioso, el proyecto tuvo dificultades para consolidarse debido a factores como la diversidad de objetivos entre sus integrantes y las dificultades logísticas impuestas por la pandemia.

Retos Internos de la Izquierda: La entrevistada señala que uno de los grandes problemas de los movimientos de izquierda es la falta de cohesión y la fragmentación ideológica. En los espacios asamblearios, los integrantes tienen prioridades diferentes (feminismo, defensa del agua, anti-especismo, etc.), lo cual complicaba la unificación en torno a una agenda común. La alta preparación académica de muchos miembros fue también un factor que, en ocasiones, generaba divisiones, ya que el lenguaje y el nivel de discusión eran poco accesibles para algunos sectores, lo que pudo alejar a personas con menor formación académica.

Desafíos de la Organización Territorial: Paula considera que el poder de los territorios y de la organización local es crucial, ya que fomenta la solidaridad y permite abordar problemas desde la realidad local de las personas. Sin embargo, cuestiona la viabilidad de un movimiento asambleario que se mantenga completamente separado de las instituciones formales.

La entrevistada lamentó que las ideologías añejas y conceptos poco atractivos para las nuevas generaciones (como "poder popular") hayan limitado la efectividad de la organización. Señala que se deben buscar formas de comunicación más accesibles y que resuenen mejor con las necesidades actuales de las comunidades.

La entrevista enfatiza que el neoliberalismo ha reducido la confianza de las personas en lo colectivo, enfocando a la sociedad en la individualidad. Esto es visto como un reto central para cualquier esfuerzo organizativo, ya que muchas personas no comprenden la importancia de la participación activa en los asuntos colectivos. Según Paula, una de las principales fortalezas de su experiencia en las asambleas fue la creación de vínculos entre los vecinos. Aunque ya no se organizan formalmente, estos lazos persisten y permiten cierta colaboración cuando es necesario, lo cual se considera un éxito parcial en la restauración del tejido social.



La experiencia en el cordón poniente y la desilusión resultante del proceso constituyente sugieren que una parte significativa de la población, especialmente en sectores de izquierda, ha perdido la fe en los mecanismos formales e informales de cambio.

La estructura horizontal y la falta de jerarquía en la organización permitieron una mayor diversidad, pero también fueron un obstáculo para la consolidación de un proyecto político unificado, mostrando una necesidad de replantear estos principios para lograr resultados más efectivos.

Educación y Lenguaje Como Barreras para la Participación Amplia

La prevalencia de discursos complejos y académicos limitó la participación de algunos sectores, lo cual evidencia la necesidad de simplificar el lenguaje y hacerlo más inclusivo si se desea integrar a un público más amplio.

La persistencia de conceptos e ideologías del pasado aleja a las nuevas generaciones y a otros grupos potencialmente interesados, sugiriendo que los movimientos deben adaptarse a las realidades y formas de comunicación contemporáneas para lograr mayor alcance y efectividad.

Paula destaca el valor de la organización territorial como pilar fundamental para la solidaridad y el apoyo mutuo.

Sin embargo, sugiere que el movimiento debe buscar una forma de colaboración con las instituciones, sin perder su esencia, para maximizar el impacto y la sostenibilidad del cambio. En conclusión, la entrevista muestra una autocrítica hacia las fallas y desafíos de los movimientos organizativos y plantea preguntas sobre cómo estos pueden adaptarse y reinventarse para enfrentar las complejidades actuales de la sociedad chilena.

la entrevista con "kato", centrada en su experiencia en una organización popular enfocada en la salud pública en Maipú:

"kato" forma parte del Comité de Salud de Maipú, una organización popular y no institucionalizada, orientada hacia la denuncia y mejora de los problemas en el sistema de salud pública chileno. Su enfoque es horizontal, sin jerarquías ni directivas, lo que refleja su estructura abierta y participativa.

La motivación de Kato y otros miembros está vinculada a la lucha contra el capitalismo, viendo el derecho a la salud como un ámbito donde se manifiestan las desigualdades del sistema. Para ellos, denunciar el sistema privado de salud y promover el acceso equitativo a la salud pública son formas de resistencia.

Impacto de la Revuelta de 2019: La organización participó activamente durante la revuelta social en Chile en 2019, ofreciendo primeros auxilios y talleres de salud en las movilizaciones. Este contexto generó un incremento en la participación, pero también se observó una disminución del interés una vez que el entusiasmo inicial se desvaneció.

Crítica a las Instituciones y la Participación Ciudadana: Kato muestra escepticismo hacia las instituciones formales y la política electoral. Considera que la democracia burguesa solo sirve para descomprimir tensiones sociales sin generar cambios estructurales. En lugar de confiar en espacios participativos tradicionales como juntas de vecinos o partidos, el comité busca construir una "organización de nuevo tipo", enfocada en la fraternidad y solidaridad.

Fragmentación y Desigualdad Social: La organización experimenta desafíos debido a la fragmentación de sus miembros en diversas corrientes políticas y filosóficas, como anarquistas,



socialistas y cristianos. Cato menciona que el sistema capitalista ha instaurado una mentalidad individualista que complica la creación de una unidad ideológica en el movimiento.

A pesar de sus principios de horizontalidad y autonomía, la organización enfrenta desafíos para mantener el interés y participación de la comunidad a largo plazo. Esto refleja una tendencia en la sociedad hacia la participación momentánea, pero con dificultades para sostenerla.

La crítica hacia los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada muestra una desconfianza en el sistema. Esta perspectiva indica que muchas personas sienten que sus esfuerzos en estos espacios no generan cambios reales, lo que alimenta el escepticismo hacia las formas de participación convencionales.

La Salud Como Punto de Resistencia

El comité de salud utiliza la problemática de la salud pública como plataforma para cuestionar el sistema capitalista, buscando crear conciencia y movilizar a la comunidad. Esta estrategia refleja cómo los problemas sociales específicos pueden ser catalizadores para una resistencia más amplia contra el sistema.

Necesidad de Modelos Organizativos Alternativos

El énfasis en una "organización de nuevo tipo" sugiere que las organizaciones populares buscan desarrollar alternativas que fomenten la solidaridad sin caer en las dinámicas clientelistas o jerárquicas que caracterizan a las estructuras tradicionales.

Fragmentación y Diversidad

La diversidad ideológica dentro de la organización puede ser una fortaleza, pero también representa un reto para alcanzar una cohesión en torno a objetivos comunes. Este fenómeno es común en organizaciones de izquierda, donde la falta de unidad en torno a una visión compartida puede debilitar su efectividad a largo plazo.

La entrevista con kato destaca los esfuerzos de su organización por ofrecer una alternativa en la lucha por la salud pública y la resistencia al capitalismo, así como los desafíos estructurales y sociales que enfrentan en su búsqueda por una transformación real.

Teoría del Capital Social (Robert Putnam). Putnam argumenta que el capital social —entendido como los lazos de confianza y colaboración entre las personas— es esencial para el funcionamiento efectivo de la sociedad. En las entrevistas, los entrevistados expresan su intención de reconstruir este capital social a través de la solidaridad y el trabajo conjunto, frente a la erosión de la capital social causada por el individualismo y el sistema neoliberal.

Teoría Crítica del Capitalismo (Karl Marx): En varias entrevistas se menciona el capitalismo como un sistema que fomenta la desigualdad y el individualismo. Esta crítica se alinea con la teoría de Marx, que postula que el capitalismo es inherentemente opresivo y conduce a la alienación de las personas. Las organizaciones populares descritas en las entrevistas buscan resistir estas fuerzas mediante la creación de espacios de solidaridad y cooperación.

Teoría de la Educación Popular (Paulo Freire): Freire sostiene que la educación debe ser un proceso de concientización para que las personas comprendan sus circunstancias y se empoderen



para cambiarlas. Las entrevistas reflejan este enfoque a través de la importancia que los entrevistados dan a los talleres y capacitaciones comunitarias, especialmente en salud y primeros auxilios, como una herramienta para empoderar a la comunidad en tiempos de movilización social.

El marco teórico de estas entrevistas se centra en el análisis de cómo las organizaciones populares utilizan modelos de acción colectiva, horizontales y de educación para oponerse a la estructura capitalista y neoliberal. Estas teorías ayudan a entender las dinámicas de movilización, la resistencia frente al poder institucional y la búsqueda de la solidaridad comunitaria como una alternativa viable frente al individualismo predominante. La dificultad para sostener el compromiso a largo plazo también destaca la necesidad de repensar estrategias que fortalezcan estos movimientos en el tiempo.

Puntos Comunes en las Entrevistas

- **Desilusión con las Instituciones y el Sistema Político:** En las tres entrevistas, los entrevistados expresan una profunda decepción con las instituciones formales y los partidos políticos. Sienten que estos espacios solo buscan mantener el status quo sin representar los intereses reales de la gente. Este escepticismo también se extiende a los procesos de cambio, como el proceso constituyente chileno, que varios perciben como una promesa no cumplida.
- **Organización Horizontal y No Jerárquica:** Las tres organizaciones mencionadas operan en estructuras horizontales y rechazan las jerarquías tradicionales. Los entrevistados valoran la horizontalidad y la participación directa de las bases, lo que contrasta con las estructuras de poder convencionales. Buscan una democracia participativa en la que las decisiones sean colectivas y no determinadas por líderes o representantes.
- **Rechazo al Individualismo y Énfasis en la Solidaridad:** Todos los entrevistados ven la organización comunitaria y la solidaridad como pilares fundamentales para enfrentar los problemas sociales. Ven el capitalismo y el neoliberalismo como sistemas que fomentan el individualismo y que erosionan los lazos comunitarios, y creen que la única manera de lograr cambios verdaderos es mediante la colaboración y el trabajo colectivo.
- **Rol de la Protesta y la Movilización Social:** Las organizaciones y sus miembros se identifican con el activismo social y el uso de la protesta como un mecanismo de resistencia. La revuelta social de 2019 en Chile es un punto de referencia clave en las tres entrevistas, y todos mencionan la participación activa en las movilizaciones, ya sea mediante apoyo directo, educación en primeros auxilios, o promoviendo la conciencia de los derechos sociales.
- **Problemas para Sostener la Participación Comunitaria:** Aunque reconocen el potencial de la organización popular, los entrevistados también señalan los desafíos que enfrentan para mantener el interés y compromiso de la comunidad a largo plazo. Ven una participación espo-



rádica, motivada principalmente por crisis o momentos de agitación, pero difícil de sostener en el tiempo.

En base a lo anterior podemos decir que las entrevistas reflejan una visión crítica del sistema político actual y un esfuerzo colectivo por construir alternativas organizativas basadas en la solidaridad y la horizontalidad. Estos movimientos buscan no solo resistir al sistema dominante, sino también ofrecer una opción de cambio social desde las bases, desafiando las estructuras de poder tradicionales. Sin embargo, enfrentan el reto de mantener la participación constante y de lograr una cohesión ideológica, lo cual requiere nuevas estrategias para atraer y sostener el interés de la comunidad. En conjunto, estas experiencias reflejan una búsqueda de justicia y equidad que, aunque aún enfrenta desafíos, se mantiene como un espacio de esperanza para quienes desean un cambio profundo en la sociedad.

Esta investigación explora la experiencia y percepciones de miembros de organizaciones populares en Chile, especialmente en torno a su desilusión con el sistema político formal, sus enfoques organizativos horizontales, y su rol en la movilización social. Los hallazgos principales son:

- **Rol Activo en la Movilización y Educación Social:** La revuelta social de 2019 es un punto clave para estas organizaciones, quienes participaron ofreciendo talleres y apoyo en salud, primeros auxilios, y espacios de reflexión. Ven la movilización social como una herramienta importante de resistencia, y usan la educación popular para concienciar y empoderar a sus comunidades.
- **Retos para Mantener la Participación Sostenida:** Los entrevistados coinciden en la dificultad de sostener el compromiso comunitario a largo plazo. Aunque la participación aumenta en períodos de crisis, la falta de interés y continuidad fuera de estos momentos plantea un desafío para la estabilidad de estas organizaciones.

Estos hallazgos muestran una búsqueda de alternativas frente a un sistema político percibido como ineficaz y alejado de la realidad social. Las organizaciones populares intentan construir una sociedad basada en la horizontalidad, solidaridad y participación directa, pero enfrentan obstáculos en términos de sostenibilidad y cohesión a largo plazo. Los entrevistados reflejan un deseo de cambiar las dinámicas tradicionales, optando por modelo organizativo que priorizan la horizontalidad y la colaboración.

Las entrevistas enfatizan la necesidad de construir una democracia más participativa y menos jerárquica, donde la voz de la ciudadanía tenga un lugar central en la toma de decisiones. Este deseo se manifiesta en el rechazo a las estructuras tradicionales de poder y en la búsqueda de modelos más inclusivos. Las asambleas, como espacios de discusión y decisión colectiva, representan un paso hacia esta dirección y muestran el potencial de la participación ciudadana en la transformación social.

Finalmente, las entrevistas plantean desafíos para la sostenibilidad de la participación ciudadana a largo plazo. Aunque las asambleas y el activismo han surgido como respuestas a la crisis, la dificultad para mantener el interés y la cohesión en la comunidad es un tema recurrente. Esta reflexión es crucial para el futuro de la participación ciudadana en Chile, ya que invita a buscar nuevas estrategias que fomenten un compromiso continuo y efectivo.



las entrevistas realizadas son fundamentales para entender el contexto de las movilizaciones sociales de 2019 y el papel de las asambleas en el proceso de cambio en Chile. Aportan una visión valiosa sobre las demandas ciudadanas, la importancia de la participación directa y los desafíos que enfrentan los movimientos sociales en su búsqueda de justicia y equidad. Este tipo de investigación no solo documenta un momento histórico, sino que también proporciona herramientas para la reflexión y acción futura en el ámbito de la participación ciudadana.

Este cambio de paradigma subraya la importancia de construir comunidades resilientes, donde la solidaridad se convierta en un pilar fundamental para abordar los desafíos sociales. La revuelta social de 2019 en Chile sirve como un potente recordatorio de cómo la movilización puede catalizar cambios significativos, pero también expone la fragilidad de la participación ciudadana, que a menudo depende de momentos de crisis.

La identificación de la protesta como un mecanismo legítimo de participación enfatiza la necesidad de ver más allá de los procesos formales de votación. En un contexto donde el activismo es cada vez más relevante, es crucial reconocer la fuerza de la acción colectiva y su capacidad para desafiar el status quo. Sin embargo, los retos para mantener un compromiso continuo son evidentes, lo que sugiere que las organizaciones deben desarrollar estrategias que permitan sostener el interés y la participación de la comunidad a largo plazo.

Bibliografía

- Freire, P. (2000). Pedagogía de la esperanza: Reflexiones sobre la pedagogía del oprimido. Siglo XXI Editores. <https://www.sigloxxi.com>
- Marx, K. (1867). El capital: Crítica de la economía política (Vol. 1). Verlag von Otto Meissner. <https://www.marxists.org/espanol/marx/1867-capital/>
- Olson, M. (1965). The logic of collective action: Public goods and the theory of groups. Harvard University Press. <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674879985>
- Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: The collapse and revival of American community. Simon & Schuster. <https://www.simonandschuster.com/books/Bowling-Alone/Robert-D.-Putnam/9780743202560>
- Weber, M. (1947). The theory of social and economic organization. The Free Press. <https://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780029201303>
- “Chile despertó”: los sentidos políticos en la Revuelta de Octubre https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682022000100013&script=sci_arttext
- 18/O - 2 años: ¿Democracia con violencia? - CIPER Chile <https://www.ciperchile.cl/2021/10/20/18-o-2-anos-democracia-con-violencia/>
- ¿Por qué surgen los estallidos sociales? Emociones, redes ... <https://revistas.uchile.cl/index.php/UD/article/view/61491/65214>
- Jóvenes, multitud y estallido social en Chile* - Redalyc <https://www.redalyc.org/journal/773/77369238011/html/>
- ¿Voto versus Protesta? La movilización como mecanismo de ... http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682022000100042&script=sci_arttext



Nexos

- [file:///C:/Users/valen/Downloads/entrevista%20 paula%20bravo.pdf](file:///C:/Users/valen/Downloads/entrevista%20paula%20bravo.pdf)
- [entrevista 2.pdf](#)
- [Entrevista kato.pdf](#)



Aproximaciones a procesos de conflicto territorial y extractivismo urbano-inmobiliario en La Matanza desde el posicionamiento de pueblos originarios (2005-actualidad)

Sol Rodríguez (UNLaM)

solagrodriguez@alumno.unlam.edu.ar

Carlos Matías Murúa (UNLaM)

cmurua@alumno.unlam.edu.ar

Macarena Del Pilar Manzanelli (CONICET-UNLaM)

Mdpmanzanelli@gmail.com mmanzanelli@unlam.edu.ar

Resumen: En el presente trabajo se propone caracterizar el contexto del conflicto territorial que afecta a la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes y desarrollar las acciones que comuneros y comuneras realizan para hacerle frente. Especialmente se abordan los antecedentes de esta problemática hasta el primer acampe, en noviembre de 2021 -motivos y argumentos que encuentra la comunidad para definir al conflicto territorial-; y se focaliza en el último acampe, junio de 2024.

En este trabajo resulta de suma importancia conocer, comprender y profundizar las implicancias que genera esta problemática para la comunidad. Asimismo, mediante este escrito se contribuiría a visibilizar el conflicto y a fortalecer la protección del Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes.

Se trata de un trabajo exploratorio llevado a cabo en el marco de Beca UNLaM 2024, de inicio a la investigación, con el Proyecto "*Derechos, pueblos originarios en las urbanidades: acceso a la tierra y a los territorios, soberanía alimentaria y desarrollo territorial con identidad en el AMBA*" y el Programa de Investigación *Pueblos Originarios, derechos, políticas públicas e interculturalidades* (ProInPO), radicados en el Departamento de Derecho y Ciencia Política, UNLaM.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se propone caracterizar el contexto del conflicto territorial que afecta a la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes y desarrollar las acciones que comuneros y comuneras realizan para hacerle frente. Especialmente se abordan los antecedentes de esta problemática hasta el primer acampe, en noviembre de 2021 -motivos y argumentos que encuentra la comunidad para definir al conflicto territorial-; y se focaliza en el último acampe, junio de 2024.

Este escrito, a su vez, mantiene la premisa, desde un enfoque de interculturalidad, de conocer, comprender y profundizar en las implicancias que genera esta problemática para la comunidad. Asimismo,



mo, se espera contribuir a visibilizar el conflicto y a fortalecer la protección del Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes.

Se trata de un trabajo exploratorio llevado a cabo en el marco de Beca UNLaM 2024, de inicio a la investigación, con el Proyecto "Derechos, pueblos originarios en las urbanidades: acceso a la tierra y a los territorios, soberanía alimentaria y desarrollo territorial con identidad en el AMBA" y el Programa de Investigación Pueblos Originarios, derechos, políticas públicas e interculturalidades (ProInPO), Departamento de Derecho y Ciencia Política, UNLaM.

En primer lugar, el escrito se estructura con la descripción del contexto de los pueblos originarios entre las invisibilidades y reivindicaciones identitarias – territoriales. Luego se profundiza sobre el extractivismo urbano-inmobiliario, el cual, conlleva a una tensión con las comunidades indígenas. Posteriormente se focaliza en la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes y su resistencia ante los avances inmobiliarios, abordando los acampes, talleres, ceremonias y manifestaciones culturales que lleva a cabo. Herramientas de resistencia que se mencionarán cronológicamente. Por último, las reflexiones finales.

METODOLOGÍA

Para este trabajo se realizó, en primer lugar, trabajo de campo durante 2024 con la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes con asistencia a talleres de huerta, de bioconstrucción, de idioma, baile, entre otros. Se compartieron charlas; ceremonias y eventos públicos -como en la Plaza San Martín de la localidad de San Justo a modo de manifestación cultural y pacífica ante el Estado local, en donde se visibilizó el conflicto territorial-. Además, se realizaron registros y notas de campo luego de asistir a estos encuentros.

El trabajo de campo se constituye como una de las instancias de investigación entendida como modos particulares y colectivos de ser, hacer, pensar, estar y sentir con los otros desde el primer momento en que como investigadores/as nos presentamos ante nuestros interlocutores —la llegada al campo—, su construcción, transición, la sistematización de los datos y su difusión mediante actividades en conjunto (Katzner, 2019). En tanto práctica artesanal y contextualizada de hacer y producir conocimiento, conforma parte de las apuestas de afirmar otros saberes (Arribas Lozano et al., 2020), y de las vivencias y experiencias sociales que compartimos con quienes se trabaja. (Manzanelli, 2022). El trabajo de campo, en tanto momentos de intercambios de información y material empírico permite reconstruir y comprender la organización y lógicas propias de los grupos sociales y reformular/cuestionar el propio modelo teórico del cual investigadores/as parten, a partir de la lógica reconstruida de lo social. (Guber, 2004). En este sentido, se caracteriza por llevar a cabo diferentes actividades de participación y observación junto con las personas con las que se trabaja. Además, durante y posterior al trabajo de campo, se pone en práctica la reflexividad, la cual consta de procesos de interacción, diferenciación y reciprocidad entre la reflexividad del sujeto que conoce -sentido común, teoría, modelo explicativo de conexiones tendenciales- y la de los sujetos de investigación. Refiere a la capacidad de las personas de llevar a cabo su comportamiento de acuerdo con expectativas, motivos, fines. Indica que los individuos son personas que viven al interior de una cultura y un sistema social. Por lo tanto, conforma el material que recolectará el investigador para construir la perspectiva del actor. (Guber, 2004).

En segundo lugar, a lo largo de este año se entrevistó a diferentes integrantes de la comunidad, en donde se indagó, por un lado, en conocer el conflicto territorial que esta vivencia. Por el otro, se in-



dagó acerca del vínculo que la comunidad mantiene con el territorio y en los diferentes talleres que llevan a cabo en pos de garantizar sus derechos al acceso y usos del territorio, soberanía alimentaria, con la biodiversidad, etc. Posteriormente, se realizó la desgrabación de éstas para su análisis. Cabe indicar que las entrevistas se enmarcan en la relación social creada entre investigadores y las personas/colectivos con las que se trabaja y constituye una instancia más de observación para poder comprender enunciados y verbalizaciones. Es una de las técnicas para que el/la investigador/a pueda comprender el universo de significaciones de las personas y conocer la referencia a acciones del actor o de terceros que no fueron atestiguadas anteriormente. (Guber, 2004). En esta línea, existen diferentes tipos de entrevistas. En el caso de la entrevista antropológica o etnográfica, ésta es utilizada para conocer el universo de los actores bajo la premisa de que ese conocimiento no caiga en perspectivas etno y sociocéntricas. Asimismo, se emplea para la búsqueda de diversas situaciones contextuales -en la cual, las respuestas adquieren sentido-, y la indagación de marcos de referencia, tópicos y relaciones del informante que conlleven en la construcción de la perspectiva del actor. (Guber, 2004).

Además, se realizó análisis de documentación con el fichaje de la bibliografía leída y de las publicaciones de la página de Facebook de Tres Ombúes. Se llevaron a cabo lecturas exploratorias y la sistematización del marco teórico adecuado en torno a tópicos como derecho indígena, extractivismo urbano-inmobiliario, pueblos originarios en las urbanidades y acceso al territorio, entre otros. Resulta importante destacar que el trabajo con publicaciones de redes sociales autogestionadas por las personas con las que se trabaja parte de compartir, con los aportes de etnografía virtual, que los escenarios virtuales, antes que un espacio de almacenamiento de datos, son arenas de interacción social donde se desarrollan relaciones cognitivas y afectivas, prácticas, intercambios de información y formas de participación y de encuentro que son objeto de análisis (Ruiz Méndez y Aguirre Aguilar, 2015, Detano y Cena, 2020 citadas en Manzanelli, 2023)

Por último, este trabajo, como se mencionó, se enmarca en el trabajo de Beca UNLaM 2024 -beca de inicio a la investigación- con el equipo de investigación mencionado -CyTMA C2DER 076-, el cual parte de un enfoque epistemológico/metodológico de interculturalidad que da cuenta de la producción de conocimiento entre pueblos originarios e investigadores, evitando reproducir desigualdades. Asimismo, se constituyen como una razón política en donde se espera trascender las llamadas categorías nativas y reconocer que los pueblos originarios son sujetos de derecho, políticos y no objetos de estudio (Rappaport, 2007, como se citó en Manzanelli, 2022). Además, permite aprender a vivir nuevos modos de vida (Rappaport & Ramos Pacho, 2005, como se citó en Manzanelli, 2022).

La importancia de este enfoque intercultural se plasmó en la mesa de trabajo "*Experiencias y abordajes multiculturales críticos a modelos de gestión de la biodiversidad y de los territorios en contextos de conflictos*" que se llevó a cabo en el Congreso de la Tierra (UBA, julio 2024), donde integrantes de la comunidad y el equipo de investigación mencionado expusieron en un panel planificado de forma conjunta. Entre otras temáticas, se puso en evidencia las problemáticas que enfrenta Tres Ombúes respecto al Territorio de Memoria Indígena tres Ombúes y también la importancia de articulación para generar espacios de difusión y visibilidad de las situaciones vividas. Allí sus integrantes expresaron:

Si bien los Pueblos Originarios somos actores políticos, muchas veces es difícil participar en eventos académicos de formación superior porque no tenemos las herramientas para participar en dichos espacios. Sin embargo, hoy en día nuestra comunidad cuenta con hermanxs que luchan por el resguardo del



territorio y los derechos indígenas desde el ámbito educativo, así como también académico, abriendo oportunidades de participación, llevando nuestras voces para una educación y sociedad más inclusiva e intercultural.(Facultad de Ciencias Sociales UBA, julio 2024).

En este sentido, la interculturalidad es un elemento fundamental para fomentar el respeto, la diversidad y un trabajo en reciprocidad con los pueblos originarios y sus comunidades indígenas.

CONTEXTO DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN URBANIDADES: ENTRE INVISIBILIDADES Y REINVINDICACIONES IDENTITARIAS-TERRITORIALES

A fines del siglo XIX, luego de que se emprendieran diferentes programas de construcción del estado-nación argentino, el país estableció una identidad racial y cultural única, de origen blanco y europeo. Para esto, se llevaron a cabo diferentes planes y estrategias. Algunos de estos fueron el asesinato a los ancestros originarios del territorio nacional por medio de campañas militares, como la denominada Conquista del Desierto, entre 1878 y 1885, y la Conquista de Chaco Argentino, entre 1870 y 1917. (Carrasco, 2000; Briones, 2005; Gordillo y Hirsch, 2010; Acuto, 2019). De modo que, el estado nacional se constituyó sobre el genocidio y el etnocidio. Se incentivó la ocupación del territorio, sobre el que se estableció un régimen de propiedad privada para beneficio de determinados sectores, en nombre de la “civilización” y el “desarrollo”. (Tamagno, 2011). Además, se llevó a cabo la aniquilación de creencias y tradiciones por su posterior sustitución de una cultura occidental y moderna. (Acuto, 2019). Por consiguiente, todo lo que se vincula con los pueblos originarios fue estigmatizado desde hace décadas. Ser y aceptarse originario conllevó, y en muchos casos, sigue implicando ser discriminado y estigmatizado. (Acuto, 2019).

Lo dicho se enmarca en procesos de larga duración, de colonialidad, donde los pueblos originarios han sido históricamente subalternizados, es decir, enmarcados en relaciones asimétricas de poder de colonialidad (Mignolo, 2010; Restrepo y Rojas, 2010; Katzer, 2016; Manzanelli y Mercado, 2021). En dicha relación los pueblos originarios han sido considerados un problema tal como lo expresaron diversos discursos y diagnósticos homogeneizadores (Rodríguez, 2015), que objetivan al colonizado y deshumaniza al colonizador (Bidaseca, 2019). Se trata de, en términos de Carina Jofré: una doble violencia racializada, que se actualiza, refuerza y que expone la visión racializada, culturalista y neo-colonial de los administradores del Estado y sus informantes académico-científicos, y también de buena parte de la opinión pública (Jofré, 2020).

En este marco, a fines del siglo XIX y principios del XX, los procesos de colonización llevados adelante por el Estado argentino y por los colonos extranjeros empujaron a diferentes comunidades indígenas a “sedentarizarse” en tierras no aptas para la caza y la recolección. En consecuencia, las condiciones de vida se hicieron cada vez más adversas, por lo que tuvieron que buscar nuevos recursos para poder subsistir. De esta manera, comenzaron a migrar desde distintos puntos del interior del país y del exterior -países limítrofes- hacia la provincia de Buenos Aires. (Engelman, Weiss& Valverde, 2016).

Esta doble negación identitaria a la que han sido sometidos los pueblos indígenas, en principio, de negarles el acceso al territorio, los ha obligado a desplazarse forzosamente. De acuerdo con Gordillo y Hirsch (2010) desde fines del siglo XIX, las agencias estatales impulsaron la proletarianización de pueblos indígenas a través de confiscaciones de tierras o, como en el Chaco occidental, con la militarización del reclutamiento laboral (Iñigo Carrera, 1984). Al mismo tiempo, se han establecido crite-



rios que la investigadora Tamagno (1991) denomina censores de indianidad, es decir, criterios que definen la pertenencia étnica o no de un grupo, juzgándolo por las nociones ahistóricas y folclóricas que el discurso hegemónico ha elaborado de “lo indígena”, cuestionando e invalidando la identidad de la población que no se adecua a esos rasgos. Los efectos de estos censores se han reflejado con las comunidades de pueblos originarios en urbanidades, consolidando la base argumentativa para intentar deslegitimar los reclamos territoriales.

Los desplazamientos forzados de las comunidades indígenas, desde los espacios rurales a los espacios urbanos, se han producido constantemente en las siete últimas décadas a raíz de las profundas transformaciones socioeconómicas con la consiguiente desestructuración de las economías domésticas y de subsistencia, y la creciente monetarización y asalariamiento de estas unidades familiares (Weiss, Engelman y Valverde, 2013). En correlación, Sofia Varisco et al. (2019) señala que entre los factores de expulsión se puede identificar la pérdida de tierra, la falta de oportunidades laborales y las condiciones de pobreza extrema haciendo que el eje gravitacional migratorio sean lugares urbanos como Rosario, La Plata o Buenos Aires por sus oportunidades laborales.

En 1983, con el retorno de la democracia, comenzó un proceso de búsqueda de reparación histórica basado en la promoción de nuevos derechos en manos de la lucha de los pueblos originarios, y así vencer y cuestionar la invisibilidad propia de un estado monocultural que los consideraba objetos de derecho. De esta manera, el Estado reconoció la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios y el carácter multicultural de nuestro país. Ésto se puede reflejar en los diferentes derechos que se han establecido, entre ellos, el Derecho a la identidad, el Derecho a la organización y a las instituciones propias, el Derecho al territorio y a otras tierras aptas y suficientes, el Derecho a la Educación Intercultural Bilingüe, el Derecho a la salud intercultural, entre otros, que poseen las comunidades indígenas a nivel nacional e internacional. (Acuto, 2019)⁹³⁰.

En este contexto que combinan procesos más amplios de invisibilidad, negación y estigmatización con reconocimientos formales a la diferencia étnico-cultural, la situación de los pueblos indígenas en urbanidades también adquirió sus propios procesos de reivindicación identitaria-territorial. Un primer punto fundamental fue el cuestionamiento a la mencionada “doble negación indígena” en las urbanidades basadas en nociones de ruralización y pérdida de la identidad al desplazarse de sus territorios de origen. De modo que, el análisis de investigaciones de pueblos originarios en urbanidades da cuenta de que no se encuentran aislados, sino que están insertos en un orden socio-económico-productivo que se caracteriza por ser capitalista; por marginar y excluir a las comunidades indígenas, y por estar construido bajo el imaginario social de la blanquitud argentina. Por lo tanto, las comunidades indígenas que han tenido que desplazarse no han perdido su identidad. Es decir, las culturas no mueren, sino que se transforman. (Tamagno, 1991 y 2001; Maidana, 2011; Manzanelli, 2019).

Un segundo punto refiere a los procesos de reorganización/articulación en las urbanidades. En estas últimas décadas, la dinámica de los movimientos indígenas urbanos se basó en las nuevas configuraciones que asumen en las urbes y en reivindicar su identidad. La articulación entre las comunidades

⁹³⁰ Entre las principales normativas se destacan la Ley Nacional 23.302 (1985), el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989) con la Ley Nacional 24.071 que incorpora al mismo a nuestra normativa interna; la introducción del 75. Inc. 17 en la Constitución Nacional (1994) que reconocen la posesión y propiedad comunitarias de las tierras, la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, asegura su participación en la gestión referida a sus recursos naturales.



indígenas a nivel local conlleva el fortalecimiento y visibilización del trabajo y organización política de las mismas. Inclusive la presencia de espacios de discusión más heterogéneos y amplios como el resultado de la inclusión de nuevos actores y modalidades de acción, sumado a las diferentes realidades particulares que atraviesan en cada comunidad. Los lazos de parentesco y relaciones entre tuvieron que movilizarse e integran las comunidades urbanas y sus familiares en sus territorios de origen son señalados como un factor importante. Estos vínculos se reconfiguran y desarrollan como un rol cardinal en el apoyo económico, intercambios, reorganizaciones y afecto. Existe, así, una interrelación, un continuum entre los territorios (clásicamente definidos como rurales-urbanos). Por lo tanto, los desplazamientos no implican una oposición urbano-rural, sino que se constituye en una experiencia familiar y colectiva, donde las estadías y las migraciones –inclusive temporales- se vuelven prácticas extendidas. (Weiss, Engelman y Valverde, 2013).

Un tercer punto apunta a que, en estos procesos de reorganización identitaria, los pueblos originarios han recreado/resignificado nociones de territorialización. Por un lado, territorialización en tanto en modos de estar en el territorio, de sentirlo como un territorio vivido; por otro, territorialización en tanto reivindicación y visibilidad de una identidad propia y su relación y articulación con instituciones y mecanismos de toma de decisión y de representación y la reestructuración de sus formas culturales. (Engelman, Weiss y Valverde, 2016).

En cuanto a la noción de territorialización como espacio vivido se destaca que los pueblos originarios recrean su identidad en sus experiencias y vivencias diarias, al reproducir y revitalizar múltiples formas de re-territorialización socio-cultural, es decir, sentidos, prácticas y demandas específicas en las que se superponen problemáticas de clase social y su etnicidad (Engelman, Weiss y Valverde, 2016). En cuanto a la territorialización como reivindicación y visibilidad de una identidad propia en el marco de procesos de institucionalización estatal, en el texto *Migración étnica y condiciones de vida urbana al sur del Área Metropolitana de Buenos Aires* de Juan Engelman (2016), se puntualiza en el resultado de un proceso de organización y adscripción étnica consecuencia del reconocimiento institucional que dispuso la reforma constitucional argentina de 1994. Por ejemplo, el caso de la comunidad tupí-guaraní Cacique Hipólito Yumbayque, luego de años de disputa, logró la propiedad comunitaria. Estas familias guaraníes fueron obligadas a migrar forzosamente a causa de una expropiación territorial en su provincia de origen. El proceso se estructuró entre la visibilización, el fortalecimiento y la organización colectiva de las familias que integraban la comunidad. La etnicidad fue el eje fundamental de la exigencia para acceder a las tierras y, por ende, evitar ser expulsados de las tierras que habían sido habitadas por ellos en la localidad de Glew la problemática de acceso a una vivienda y a la tierra expresa una posición y una problemática de clase. (Engelman, Weiss & Valverde, 2016)

EXTRACTIVISMOS INMOBILIARIOS, TENSION CON LAS COMUNIDADES INDÍGENAS

Resulta importante dar cuenta del contexto en el cual surge este diagnóstico mencionado de negación identitaria, estigmatización e incumplimientos en el reconocimiento formal-estatal: Un escenario de extractivismo urbano-inmobiliario, el cual se basa en la apropiación de tierras para la especulación-inversión en tierras con el objetivo de obtener beneficios económicos y explotación inmobiliaria. El mismo produce daños ambientales, aglutinación de riqueza y desplazamientos poblacionales. Asimismo, se traduce en la revalorización del territorio; la reivindicación de la propiedad privada; y los intereses inmobiliarios. (Astelarra & Pintos, 2023).



En el libro *Naturalezas Neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano – inmobiliario* de Patricia Pintos y Sofia Astelarra (2023), se describe detalladamente la lógica extractivista donde se puede observar diversas situaciones que afectan a poblaciones locales, entre éstos, a los pueblos indígenas. El caso espejo en la provincia de Buenos Aires, es el de Punta Querandí (CIPQ- Comunidad Indígena de Punta Querandí), conocida anteriormente como Paraje Punta Canal, en la localidad de Dique Luján, partido de Tigre, provincia de Buenos Aires. Allí se visualiza la organización de la comunidad indígena en pos de la defensa al extractivismo inmobiliario por parte la desarrolladora inmobiliaria EIDICO, en pleno auge de las urbanizaciones cerradas. La resistencia en el territorio para evitar la construcción del Complejo Villanueva en el año 2009 se dio con la participación de varios sujetos políticos, principalmente las comunidades indígenas (kollas, guaraníes, qom), ambientalistas y docentes autodenominándose *Movimiento en Defensa de la Pacha*. (María Celeste Picoy y Noelia Vallejo, 2023). El territorio en disputa se caracteriza por: a) Protección de un patrimonio arqueológico, ya que en el año 2004 hubo hallazgos arqueológicos de cerámica prehispánica en el lugar; b) protección de un espacio verde, humedales que acogen a diversas especies de plantas y animales; c) Resguardo de un territorio de memoria y de revitalización y reconstrucción identitaria y multicultural, incluyendo vínculos con los antepasados, otorgándole, así, un carácter sagrado al espacio.

Continuando en el área de la provincia de Buenos Aires, se necesita ampliarla situación del Tigre con el mega desarrollo inmobiliario ubicado en Nordelta, negocio que significa la conversión de los *improductivos* humedales en tierras altas y urbanizables. A fuerza de dragados, rellenos y polderizaciones, este nuevo suelo urbano sepultó para siempre los humedales. Incluyendo los municipios de la cuenca baja del río Luján (Escobar) y cuenca media (Pilar y Campana). (Astelarra & Pintos, 2023)

Se pueden mencionar casos en otros territorios en la República Argentina. Por ejemplo, en las Sierras de Córdoba como caso de síntesis del capital inmobiliario con el minero: Donde primero llegan inversiones de empresas desarrollistas urbanas en fideicomisos para la explotación minera de canteras, y después se urbanizan los perilagos de los cráteres dejados por la minera. También la participación activa del agronegocio: a través de empresas translatinas que invierten en áreas periurbanas del Gran Córdoba y los valles seranos de Traslasierra y Calamuchita a fines de generar mega urbanizaciones cerradas y grandes complejos turísticos de élite. Asimismo, esta lógica extractivista se puede observar en El Bolsón, provincia de Río Negro. Allí la revalorización del ámbito rural de dicha ciudad produce un acaparamiento de tierras por parte de grandes inversores y sectores vinculados al ahorro, la especulación de medianos inversores, y un sobreparcelamiento por herencia o por ventas a pequeños inversores. En consecuencia, se concentra la tierra en unas pocas manos, produciendo que los sectores más vulnerables no puedan acceder a una vivienda digna. De este modo, se evidencia la incorporación del suelo público y/o de interés colectivo a procesos de renovación o expansión urbana –caso del Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes- ya que se valorizan espacios verdes mediante la implementación de políticas públicas que solamente benefician al sector inmobiliario. (Langbehn, 2023)

Por otro lado, en los últimos 20 años, en las ciudades de Gran Resistencia y Gran Corrientes, un grupo de empresarios inmobiliarios comenzaron a extraer rentas acumuladas de estos territorios para maximizar sus ganancias. Según ellos, “le asignan valor” a zonas marginales o poco atractivas para el capital. Asimismo, el Estado resulta garante y facilitador clave de estas prácticas, ya que aporta la normativa necesaria y contribuye a instalar e institucionalizar ciertas falacias discursivas para perpetuar el extractivismo. De esta manera, la lógica extractivista que se observa aquí es la formalización de un cuerpo de ideas performativo-legitimador. Es decir, mediante el cerramiento, la segregación y



la ocupación de áreas ambientalmente frágiles para desarrollos urbanísticos que tienen como fin atraer a los sectores altos y medios-altos se perpetúa un discurso que pone al neoliberalismo como el “sentido común” dominante. (Alcalá, Rus & Olmedo, 2023)

COMUNIDAD MULTIÉTNICA TRES OMBÚES: RESISTENCIAS ANTE AVANCES INMOBILIARIOS

La Comunidad Multiétnica Tres Ombúes es una comunidad indígena ubicada en un yacimiento arqueológico entre la Autopista Riccheri y Ruta 4, localidad de Ciudad Evita, Partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires. A la misma la conforman integrantes de Pueblos Diaguita, Quechua, Kolla, Aymara, Mapuche, Guaraní, Qom, entre otros pueblos. (Tres Ombúes, s.f.)

Al norte de este territorio se encuentra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al noroeste las localidades de Aldo Bonzi y Tapiales. Al este, Ingeniero Budge y Lomas de Zamora. Al sur, el Aeropuerto Internacional Ezeiza. Al Oeste, el Barrio Puente 13, el cual, lleva a cabo el avance inmobiliario sobre el espacio de memoria indígena.

En un contexto de crisis habitacional, climática, pérdida de biodiversidad y de invisibilidad de los derechos territoriales de los pueblos originarios, desde hace más de una década que el territorio se encuentra disputado y judicializado ante la venta de terrenos, considerados por la comunidad, de forma ilegal. Esto se realiza con el objetivo de que allí se construyera viviendas. (Indymedia, 2021). Por lo tanto, se encuentra, en principio, una contraposición de intereses en torno a dicho espacio. Por un lado, se hallan los habitantes del Barrio Puente 13, es decir, personas que compran terrenos y edifican sus casas, los cuales, apelan al derecho a la vivienda digna -sobre todo en complejos contextos sociales-económicos-. Por el otro, se encuentra Tres Ombúes luchando para defender este espacio urbano resignificado como *Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes*. Territorio, que es necesario destacar, no es pensado ni proyectado por los y las comuneros para ocupar o vivir de forma permanente (los y las comuneros viven en sus casas independientes), sino para su resguardo y cuidado.

La comunidad posee personería jurídica -Reso-2023-67-GDEBSSDHMJYDHGP- y reconocimiento legal a través del relevamiento territorial, técnico, jurídico y catastral que llevó a cabo el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Además, comuneros y comuneras interpelan al Estado local, provincial y nacional por el real cumplimiento de su derecho al territorio y a la identidad indígena, especialmente en un marco de procesos más amplios, como se mencionó, de ruralización e invisibilidad hacia los pueblos originarios en urbanidades. Se suma, también que el territorio conforma un humedal en donde conviven diversos seres no humanos -animales y plantas- y cursos de agua y el Río Matanza. En palabras de integrantes de la comunidad:

(...) El Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes es un espacio que tiene muchas valorizaciones. Por un lado, tiene un gran valor arqueológico porque allí se encontraron vestigios de nuestros antepasados mayormente perteneciente a los querandíes, pero también se visualizaron de los pueblos guaraníes y chaná, como piezas de cerámica o restos humanos; por otro lado, tiene un valor histórico ya que allí tomó lugar el primer genocidio hacia los Pueblos Originarios y que desencadenó en la fundación de la ciudad. También tiene un enorme valor cultural para los Pueblos Originarios, lugar donde realizamos nuestras ceremonias



importantes y es espacio de encuentro con nuestros hermanxs[sic], donde nos conectamos con nuestros ancestros y el territorio. Finalmente, como humedal y territorio nativo, tiene un inmenso valor ambiental. Posee una función de esponja cada vez que llueve y evita las inundaciones por los barrios de la zona al tiempo que es un pulmón verde, realizando innumerables funciones vitales para el ecosistema.(Alvarado Mamami, Claros, Mariaca, Marocchi Quiroga y Meza, 2024)

Considerando esta complejidad, las resistencias de las comunidades indígenas, específicamente de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes en el partido de La Matanza, son de larga data. Como mencionan Paula Alvarado Mamami, Ángeles Claros, Jaquelines Mariaca, Patricio Marocchi Quiroga y Miguel Meza: "La lucha por el resguardo del territorio tiene muchos años (...) Desde hace años y hasta la actualidad, el territorio se encuentra con diferentes contiendas judiciales, tanto en el ámbito civil como en el penal" (2024, p.8). Cabe resaltar, dos aspectos centrales. En primer lugar, el territorio, a la vera de la autopista Ricchieri, ha sido por largos años espacio de encuentro y ceremonial de integrantes de pueblos originarios que dejaron sus territorios de origen y llegaron a Buenos Aires, dado que allí, como se indicó, se habían encontrado restos de piezas de pueblos originarios, entre éstos de querandíes y chaná, y por tener tres ombúes de gran valor simbólico:

(...) Cuando mi papá se viene a Buenos Aires, ellos estaban radicados en un área de provincia de Buenos Aires, y se juntaban los provincianos como ellos, como él lo manifiesta. Entonces (...) los que venían del interior buscaban lugares para llevar adelante estas estas prácticas. En los años ´70s, ´70 y pico (...) empieza la construcción de la autopista Ricchieri y justamente había tres ombúes antiquísimos en el cual mi viejo iba a ser las prácticas. A muchos de ellos se los denominaban kollas en aquel momento. Eran como 10 a 13 personas (...) y ahí se celebraban la Pachamama y el Inti Raymi. Era como las 2 ceremonias que se hacían se hicieron por durante 10 años, hasta la construcción de la autopista. (...). Él me contó montón de cosas cómo dibujaron el trazo de la autopista para impedir que, fíjense que si ustedes lo ven desde arriba, tiene una un dibujo raro, justamente porque ahí estaban esos tres ombúes, ¿no? Con el tiempo se terminó construyendo la autopista y bueno todo los que conformaban en los que estoy hablando de los 70, los ´80s, toda la situación que vivió con posterioridad, se separaron. Cada persona entre lo que hablaban de la pérdida de identidad que también tiene, viene de la mano a buscar un trabajo y por ahí dejar de usar su vestimenta, de hablar, todo eso (...). (Fragmento de exposición Congreso de La Tierra, integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, julio 2024)

En segundo lugar, la lucha por su resguardo actual se remite hacia el año 2005-2006 cuando, ante construcciones en el territorio -parcelas 948 y 949-, la Administración de Bienes del Estado (AABE), empieza a tomar lugar y territorialidad, dando curso a acciones legales para impedir construcciones en el espacio fiscal. Vale la pena recordar que ya desde hacía varias décadas el Estado había celebrado un contrato con un particular por el cual le asignó la guarda o depósito del inmueble fiscal, especialmente dado que allí, como se mencionó, se encontraron distintas piezas de pueblos originarios que habitaron el territorio⁹³¹. Al fallecer, este señor, queda su familia como ocupante, de hecho. (*ElIDigital*, 2018), iniciándose una diversificación de los negociados inmobiliarios, de un extractivismo inmobiliario en aumento.

Aproximadamente cinco años después se encuentran otros tres acontecimientos centrales en este recorrido del territorio en conflicto: a) hacia el año 2010, se formó, en principio, el "Colectivo Tres Ombúes" integrado por personas indígenas y no indígenas -entre estos/as vecinos/as de Ciudad Evita- que se organizaron para evitar la destrucción y contaminación del territorio -para ese momento ya

⁹³¹ Ver: <https://www.pagina12.com.ar/157776-la-arqueologia-de-tres-ombues>



se encontraban propuestas de que el territorio se convirtiera en un basural-. Luego, en manos de quienes luchaban por este territorio, especialmente indígenas, se dio lugar a:

(...) un (...) nuevo proyecto colectivo para proteger el territorio ancestral y encontrarnos con nuestra identidad originaria: organizarnos como una Comunidad Indígena. Desde ese entonces, se fueron formando nuevos vínculos comunitarios con hermanxs[sic]de diferentes pueblos que nos íbamos encontrando en este contexto de urbanidad.(Alvarado Mamami, Claros, Mariaca, Marocchi Quiroga y Meza 2024, p.8).

B) A partir del año 2012, familiares y allegados/as de quien tenía el permiso de cuidado del sitio arqueológico comenzaron a vender terrenos que formaban parte de dicho territorio para construir viviendas. (Indymedia, 2021). C) En 2013:

las parcelas 948 y 949 del territorio de Tres Ombúes fueron designadas para el proyecto de la Reserva Natural Ciudad Evita. Sin embargo, una vez finalizado el proyecto, en virtud de la ordenanza 24247/15, estas parcelas fueron excluidas de la reserva debido a los intereses económicos de diversos interesados(...)(Alvarado Mamami, Claros, Mariaca, Marocchi Quiroga y Meza, 2024, p.11).

En este escenario, diversas acciones legales se efectuaron en el territorio tanto desde el estado como desde la comunidad. Por un lado, se destaca la decisión de la comunidad Tres Ombúes de obtener una personería jurídica, es decir, el reconocimiento estatal-formal como comunidad indígena, la cual fue obtenida en el año 2023. Por otro, hacia el año 2018, el Juzgado Federal N° 1 de San Martín “dictó una medida de prohibición de todo movimiento en el sitio en función de preservarlo como patrimonio cultural1(Diario NCO, 2022)

Continuando en el tiempo, en el año 2018 se encuentra el *Caso Orellana*, punto de incremento de violencia en la historia del cuidado del yacimiento arqueológico y territorio de memoria indígena. El 22 de noviembre del 2018, Rodolfo Orellana, un militante de la Organización Libres del Pueblo y parte de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), fue asesinado. El hecho ocurrió bajo la arista del conflicto entre grupos de vecinos y la intervención de las fuerzas policiales. Las acciones irregulares realizadas por estos últimos fueron denunciadas por los organismos de derechos humanos y CTEP. (*TiempoArgentino*, 2018). Desde el colectivo Organizaciones Libres del Pueblo (OLP), sostenían que los únicos que estaban armados, el día de la represión, eran los efectivos policiales. María Reigada, de la secretaria de Derechos Humanos de la CTA de la Provincia, también había señalado el accionar irregular de la policía y remarcado que el pedido de vivienda digna es una bandera que se debe sostener.

Desde entonces, el juzgado N° 1 de Morón determinó que el terreno ha de estar custodiado por uniformados reafirmandose la medida cautelar de no innovar para evitar el avance inmobiliario en el territorio. No obstante, lo dicho no sucedió, sino que se incrementó: “(...) Hubo muchos años desde que se inició la denuncia hasta la cautelar que creció como loco el barrio (...) pareciera que fuera a propósito, desde el dictado de la cautelar otros 100% creció (...)” (Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, junio 2024)

A partir de allí, se dio inicio al proceso de delimitación territorial de la comunidad indígena:

Un mes después, el 2 de diciembre de 2021, la Justicia Federal de Morón, funcionarios de la Administración de Bienes del Estado (AABE), miembros del Consejo Provincial de Asuntos Indígenas (CPAI) y también funcionarios del Municipio de La Matanza, realizaron una inspección ocular con el fin de reali-



zar una cartografía, delimitar el territorio, mayor presencia de gendarmería y poder llegar a instancias de diálogo con vecinos/as del barrio de modo pacífico. (Tres Ombúes-Comunidad Multiétnica Tres Ombúes. (4 de diciembre de 2021). [Inspección ocular]. [post de facebook]. <https://www.facebook.com/photo/fbid=7422377347779749&set=pcb.7422482574435893>)

Cabe resaltar que este proceso se llevó a cabo en el marco de ceremonias de los pueblos que conforman Tres Ombúes, por ejemplo, pidiéndole a funcionarios/as como jueces que visitaron el territorio, que, antes de ingresar, respeten los pasos a seguir por la espiritualidad del territorio.

Considerando este devenir del conflicto en el territorio, interesa enfatizar en las acciones de resistencia que llevó a cabo la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, como fue el primer acampe, el 2 de noviembre del 2021, debido a las acciones de loteo realizadas. En el diario digital E11, proveniente de la Universidad Nacional de La Matanza, desde la comunidad relataban:

Luego de realizar, durante años, denuncias en los diferentes organismos correspondientes sobre el avance descomunal de las construcciones ilegales, provocando la destrucción casi total del Sitio Ancestral Tres Ombúes y ante la inacción del Estado Municipal, Provincial, Nacional y la Justicia, hemos tomado la decisión de realizar a partir de la fecha un acampe poniendo nuestros cuerpos en defensa de nuestro territorio ubicado en la localidad de Ciudad Evita, Partido de La Matanza (...). (E11 Digital, 2021)

Entre las acciones que alertaron a la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes fue cuando supieron del ingreso al territorio con máquinas y herramientas para la construcción y a quemar la calle Bolivia – calle que limita con el territorio-. Por lo que la comunidad comprendió que el objetivo de la gente del Barrio era la edificación de viviendas.

(...) Han ingresado hermanos de la comunidad y han visto que se sigue destruyendo el sitio. Se sigue destruyendo... Están dejando entrar maquinaria, materiales para la construcción, se siguen haciendo pozos. O sea, destrucción total de lo poco que queda de nuestro territorio... Ehh.. Así que, bueno. Tomamos estas medidas después de tantos años de tratar de hacerlo de formas judiciales... Eh... Esta fue la medida extrema que dijimos “Ya no da para más”. Tenemos que resguardar nuestro territorio para que sea algo comunitario... Eh... Un sitio de memoria, un sitio cultural, un sitio ceremonial y sagrado”. (TeleSISA, 2022)

Asimismo, dos comuneras relataban esta situación de la siguiente forma:

(...) La decisión de hoy estar acá en este territorio y estas horas de la noche tiene que ver con un hartazgo, ¿no? (...) Con un momento de decir basta. Basta a la inacción del Estado, tanto municipal, provincial, como nacional. Basta de estar pisoteando nuestros derechos. Basta de estar...ehh... Haciéndonos sentir como que los indígenas y pueblos originarios no existimos en este territorio. Venimos hace años reclamando...ehh...Solicitando, exigiendo...eh...la protección y resguardo de este espacio que ya es un yacimiento arqueológico declarado y que para nosotros es un territorio ancestral ceremonial...eh...Ante tantos pedidos que llevan muchos años y la inacción del Estado hemos decidido tomar esta medida, que es la recuperación territorial ancestral(...)(Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, junio 2024)

Otra comunera, Jacqueline, integrante de la comunidad Tres Ombúes, señaló su experiencia al conocer el territorio durante la realización de la ceremonia de la Chakana:

Y fuimos al territorio, no se podía ingresar al territorio. Era complicado, había gente armada dentro. Muchas amenazas. Así que todo se hacía ahí en medio de la autopista, donde están los Ombúes y ahí se hacían las ceremonias. (Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, abril 2024, Casa de La Memoria y La Vida, Municipio de Morón, 2024)

Además, destacó la importancia de la recuperación del territorio por medio de las ceremonias:



(...) Para poder ingresar al territorio, porque no fue fácil, creo que también fue la perseverancia, la insistencia de: “Bueno, lo hacemos en la puerta, la ceremonia”. “Bueno, lo hacemos en el ingreso. Como que íbamos entrando de a poquito. Pero siempre, con una ceremonia. No de otra manera, siempre. La primera, también fue una ceremonia, que ingresamos con la policía. Que, ahí, fui a acompañar, nada más. Recuerdo que llegamos hasta, no sé, hasta casi el final de lo que sería el territorio, lo que es el territorio. (Casa de La Memoria y La Vida, Municipio de Morón, abril 2024)

Las acciones continuas de la comunidad se pueden notar a lo largo del año 2021 como por ejemplo la *Caminata por el Territorio Ancestral Tres Ombúes para escrachar las construcciones ilegales* con la idea de detener el avance de las construcciones ilegales, para que no ingresen más las maquinarias que destruían lo que quedaba del territorio:

Estuvimos hablando con la gente del lugar que ilegalmente compró esos lotes para hacerles entender y que sepan que allí no se puede construir. Nadie está en contra de que nuestrxs hermanxs[sic] tengan una vivienda pero no podemos permitir que lo hagan destruyendo un sitio sagrado ancestral (Publicación de Facebook, 2021).

En este contexto, Tres Ombúes decidió realizar el resguardo del territorio. El mismo se realizó con el apoyo de diferentes organizaciones y personas que provienen con distintas trayectorias y espacios interpelados por causas comunes –resguardo de espacio verdes, humedales, derechos humanos–, como de la Reserva de Gregorio de Laferrere, Ciudad Evita, Semillas al Viento, APDH de La Matanza e Hijos de La Matanza, entre otros:

La medida es a través de un acampe, en el cual, hermanos y organizaciones que nos vienen apoyando ya desde hace años como la Mesa de la Memoria... ehh... La APDH de La Matanza, Hijos de La Matanza y las organizaciones que la conforman nos apoyaron, nos apoyan y nos acompañan (...) (TeleSISA, 2022)

De esta manera, en el marco de una entrevista que llevamos a cabo al compartir talleres y actividades, la referente de la comunidad expresó lo siguiente ante esa situación:

Ver cómo habían avanzado allá...Dije “Esto no lo frena nadie”. Fue lo primero que pensé. “No lo frena...”, y me puse a llorar. Dije “No va a quedar nada, nada”. Digo, de qué manera, ¿no?... Porque habíamos hecho tantos reclamos (...) Y luego ver que las máquinas no paraban... Decidimos realizar la recuperación territorial con el acampe, un 2 de noviembre del 2021 (...) Y ahí empezamos a caminar todos los días a la mañana, a la media tarde, a la noche. Todos los días. Caminar, caminar. (Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, abril 2024)

En esta línea, la comunidad sostiene que la recuperación territorial implica una recuperación identitaria. Por lo que una comunera sostiene:

Implica todas las batallas que tuvieron nuestros ancestros, ancestras...Eh...Todo lo que conlleva, conllevamos, ¿no? Como originarios, originarias. El ser mapuches, collas, el ser toda la plurinacionalidad que hay acá en esta comunidad. Implica todos los que son nuestros ideales políticos, ¿no? ...Eh ancestrales... (...) Esto de la recuperación identitaria tiene que ver con lo que somos, ¿no? (...) Con la parte cultural, con nuestra parte educativa, con nuestras lenguas, con nuestras medicinas ancestrales, con nuestras danzas, con nuestras pinturas. Con todo lo que tiene que ver con lo que somos nosotros, ¿no? Eh...La recu-



peración identitaria la venimos haciendo... La vienen haciendo hermanos ya desde hace bastante tiempo y este es el lugar para que les niños de acá de La Matanza y del territorio puedan recuperar su identidad originaria que fue saqueada, usurpada ¿no? Desde hace 529 años. Este es el lugar y este es el espacio. (TeleSISA, 2022)

En el marco del primer acampe, también se procedió a delimitar el territorio con viguetas y alambres, aun siendo conscientes de que estas medidas eran contrarias a la lógica de los pueblos originarios, que resalta la no delimitación de las tierras, el respeto y la armonía de la Pacha, y, por ende, el respeto a la naturaleza. Asimismo, este primer acampe en tanto acción de resguardo y cuidado del territorio, no implica que los y las comuneros/as busquen "*instalarse*" en el territorio de forma permanente (como se mencionó los y las comuneras viven en sus respectivos domicilios). La acción es más visible en las palabras de Miguel, quien es parte de la comunidad:

La primera delimitación la empezamos a hacer a principio del año pasado... La primera delimitación con viguetas y alambre porque también ideológica y en la cosmovisión originaria no deberían existir la frontera, no deberían existir y menos los alambrados físicos y esas cosas ¿cosa como qué? Claro que la Pacha se divide y que tiene propietarios. Pero bueno, tuvimos que usar como la misma lógica de la cultura dominante, en este caso, para poder decir basta, no avancen más. Eso recién fue el año pasado, a principio, el año pasado, con lo cual los otros años anteriores estábamos ahí, hacíamos actividades y avanzaban, o sea, el barrio avanzaba. Y no, no resistíamos como estamos resistiendo. Íbamos Encontramos que había una casita más metida en territorio de Tres Ombúes (...). (Entrevista a integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Universidad Nacional de La Matanza, octubre 2024).

Esto conllevó a un conflicto con los vecinos del Barrio Puente 13, ya que los mismos no querían que se realizara la delimitación. De modo que, los integrantes de la comunidad le comunicaron esta situación a la gendarmería que se encontraba vigilando el territorio. Los cuales, a través de la resolución judicial y del mapa -que establecía los límites del territorio- les exigieron que detuvieran el avance.

SEGUNDO RESGUARDO Y ACAMPE TERRITORIAL (junio 2024-actualidad)

A pesar de estas acciones legales y territoriales autogestivas de la comunidad, como se mencionó, a través del tiempo la construcción de casas, el avance inmobiliario, continuó. Una de las nuevas partes del territorio afectadas ha sido una lomada del territorio donde se ubica el mirador "El Búho". En consecuencia, los/as integrantes de la comunidad establecieron viguetas y alambres nuevamente. El 23 de junio del 2024 decidieron realizar el segundo acampe:

De esta manera, y a pesar de las inclemencias del clima, de heladas y fuertes tormentas, Tres Ombúes resiste ante prácticas que atentan gravemente contra sus derechos y la Madre Tierra. (Tres Ombúes, 2024).

Respecto a la decisión de realizar un segundo acampe, una de las comuneras nos expresó en una entrevista: "Es un territorio en resistencia, ¿No? Con un conflicto histórico contra una inmobiliaria, mafias, ¿No? La negligencia del Estado... Y... un montón de agentes nefastos. Logramos generar un espacio seguro. Logramos cuidarnos". (Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, junio 2024)



Asimismo, en una de las publicaciones de Facebook, la comunidad comparte sus sentires por medio de la letra de una canción: “(...) Sumando un granito de arena a esta resistencia llena de amor y guerreros que lo dan todo desde el corazón...”. (Tres Ombúes, 2024).

Lo relatado da cuenta que, pese al conflicto territorial, Tres Ombúes mantiene la unión entre sus integrantes, resistiendo con empatía y afectividad.

En este marco, Tres Ombúes lleva a cabo la defensa del territorio por ser un espacio sagrado y de memoria en el que se veneran a ancestros de pueblos originarios que han habitado allí -querandíes, chaná, guaraníes- y por enmarcarse como un espacio colectivo-comunitario, de resignificación de la memoria a ser valorizada y visibilizada para profundizar el proceso de auto-reconocimiento. (Tres Ombúes, s.f.). Además, la comunidad sostiene que éste constituye un yacimiento arqueológico y un humedal en el que habita la Pachamama y una diversa flora y fauna. La misma forma parte del Buen Vivir, es decir, una forma de vida que fomenta la armonía y el contacto con las personas y la naturaleza; promueve la reciprocidad y rechaza el individualismo y consumismo que reproduce el sistema capitalista.

En este sentido, en una entrevista que le realizamos a la referente de la comunidad nos expresó lo siguiente:

Que se piense que no es solamente nuestro, sino que es algo colectivo. Y realmente colectivo, ¿No?... eh... Pero bueno, es difícil para mucho que no pueden comprender, ¿No?... La verdad que yo ayer me metí donde está el bosquecito y saqué una foto. Y claro, hasta la mitad de los árboles es agua. Es un humedal hermoso. Y yo dije "Wow", como... Ehmmm.... Es más, yo creo que con una balcita así, se podría ir como (Ríe) por ...y yo dije "Ay cuántas cosas...". Hermoso. Un humedal, es un humedal. (Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, abril 2024)

Asimismo, en una entrevista llevada a cabo a una de las comuneras nos manifestó su concepción respecto al territorio y los sentimientos que le genera habitarlo:

En un mundo tan violento, tan capitalista, tan patriarcal... ehh... ¿Cómo no habitar Tres Ombúes? Y hacerlo un espacio seguro. Hacerlo un espacio de encuentro donde se lleva este buen vivir que decimos, ¿No? (...) Al habitar tanto el espacio tengo un sentimiento así de conexión, así, muy intensa... Eh...A veces hasta eso, ¿No? Presentir que se acerca alguien. Sentir a los animales. Sentir que hay una planta nueva. Sentir la presencia las tortugas, de los lagartos. La presencia... No sé, de una araña gigante. La presencia de Caramelo o de la panterita negra que estaba hoy, allá adelante... De las aves, los patitos, su familia, las familias de patitos... Es tremendo porque cuando estás conectado te das cuenta cuándo no pasaron, cuándo pasaron. Y... Es hermoso porque también eso tal vez, ¿No? ¿Qué nos enseña el individualismo, el capitalismo, la soledad? El aislamiento (..)Entonces, ¿Qué más revolucionario que conectar en el aquí y el ahora y decir “Bueno, yo soy” Con... “Yo estoy... con”. Eso me pasa cuando vengo acá. Es como eso, viste. Una expansión del sentir. (Entrevista integrante de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, junio 2024).

ACAMPE, TALLERES, CEREMONIAS Y MANIFESTACIONES CULTURALES COMO HERRAMIENTAS DE RESISTENCIA

Los acampes comunitarios son realizados en el marco de múltiples actividades y acciones que realiza la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes para defender su habitar y estar en el territorio. Entre ellas se destacan diferentes talleres, ceremonias y manifestaciones culturales. En las mismas se llevan a



cabo prácticas culturales y ancestrales para visibilizar el conflicto territorial y reivindicarla identidad indígena.

En el caso de los talleres, éstos constituyen espacios de aprendizaje, de transmisión cultural y de resistencia. En una de las entrevistas realizadas a una de las integrantes de Tres Ombúes nos expresó lo siguiente:

Los talleres ayudan como herramienta también para invitar y también para que se habite porque...eh... los espacios comunitarios, los centros culturales o los espacios de resistencia son espacios comunitarios...Y que...existen...Entonces...es también importante que la gente se acerque y... Que lo pueda habitar, porque es para todos, está pensado para eso (..) Son una gran herramienta como para visibilizar también la lucha y para que las personas se acerquen y además aprendan... Y tengan acceso a la cultura, porque es eso...brindar a la comunidad un acceso a la cultura en su barrio...eh...de manera gratuita, autogestiva. (Plaza San Martín, julio 2024)

Uno de los talleres que se compartieron ha sido el de huerta. El mismo se caracteriza por resistir ante prácticas que vulneran a la flora, la fauna y derechos de la comunidad.

Lucy, una comunera, enseña técnicas para sembrar frutas y verduras, y sus debidos cuidados para preservarlas. Además, expresa que no sólo los seres humanos y los animales constituyen seres con vida, sino también las plantas, las cuales, cada una posee un determinado rol.

Asimismo, el taller se destaca por constituir un espacio del “Buen vivir”, es decir, de aprendizaje mutuo, respeto, diversidad, contención e intercambios. Además, fomenta la soberanía alimentaria, el cual, es el derecho de los pueblos a establecer sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos (Vía Campesina, 2021). En este sentido, esta forma de vivir se puede evidenciar en el acampe que realiza la comunidad. En otros términos, éste constituye un espacio de intercambio, aprendizaje, de diversidad y de respeto entre sus miembros.

Asimismo, se destacan los talleres de idiomas, como el Runasimi. En estos se enseña el idioma de la cultura quechua, el cual, se distingue por ser un lenguaje afectivo y empático. Por ejemplo, desde las experiencias compartidas con la comunidad, existen palabras como “turay”, que significa *hermano*; “ñañay”, que se traduce como *hermana*; “masichasi”; el cual, significa *hacerse fraterno*; y “rimanakuy”, *dialogarse*. Éste se destaca por la reproducción de diferentes palabras que expresan afecto; solidaridad entre los miembros de la comunidad; identidad y la cultura indígena. Por consiguiente, este idioma se puede vincular con el acampe que realiza la comunidad, ya que el mismo se destaca por la unión, la empatía y la afectividad entre sus integrantes.

De igual manera, Tres Ombúes realiza talleres de danzas andinas, en los cuales, por medio del baile se refleja la identidad y la cultura de cada pueblo indígena. En el baile se reproducen sentires como la pasión, la lucha y el sentido de pertenencia. De modo que, perpetúa los mismos sentimientos que los integrantes de la comunidad desarrollan durante el resguardo del territorio que se encuentran llevando a cabo.

Por último, se llevan a cabo talleres de cerámica, los cuales, se destacan por mantener contacto con la arcilla; por poseer componentes de historia, de raíces e identidad. Uno compartido fue en el marco de un proyecto de Extensión conjunto entre el equipo de investigación y la comunidad en el marco del Programa Vincular UNLaM 2024. Esto se traduce en que el aprendizaje de la elaboración de vasijas y piezas de cerámicas es una forma de mantener viva la multiculturalidad de los pueblos indígenas.



En este sentido, la referente de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes es ceramista y docente, de modo que el dictado del Taller fue presidido por ella. El mismo se caracterizó por ser una jornada de encuentro con la diversidad de identidades y de escucha de múltiples voces; por la impronta del símbolo en la realización de vasijas de cerámica, con métodos propios de la comunidad multiétnica, y por llevarse a cabo en un espacio considerado como yacimiento arqueológico en donde se han encontrado diversos restos de piezas de pueblos originarios.

Adicionalmente, se realizan talleres de bioconstrucción. Contrario a las prácticas llevadas a cabo por el Barrio Puente 13, éste tiene como objetivo desarrollar una conexión con la tierra, concretar acciones comunitarias, fomentar la educación a partir de la armonía y la interacción. El resguardo territorial llevado a cabo por Tres Ombúes se realiza mediante prácticas que son amigables con la Madre Tierra, con los mismos elementos que hay en el territorio. Cabe destacar que la tierra -tosca- con el que se está construyendo la casa comunitaria proviene de lo que camiones que desde el Barrio Puente 13 arrojan al estar agrandando calles y avanzando sobre el territorio.

En consecuencia, sumado al acampe, talleres como estos son fundamentales para la recuperación ancestral del Territorio de Memoria Indígena; para detener el avance del extractivismo urbano-inmobiliario; y para fomentar la interculturalidad, la reciprocidad y el respeto hacia las comunidades indígenas.

La comunidad también lleva adelante otras prácticas como diferentes ceremonias. Las mismas visibilizan el conflicto territorial que se encuentran atravesando; reivindican la identidad indígena y mantienen la sociabilidad y espiritualidad entre los miembros de la comunidad. De esta manera, en una entrevista realizada uno de los comuneros nos manifestó lo siguiente: “Entre sonrisas... Ahí nos íbamos conociendo hasta con otros hermanos que no conocíamos, como personas que iban a presenciar la ceremonia...y también nos conocíamos ahí...Ese momento de conocernos, de encontrarnos también... es hermoso”. (Entrevista a dos integrantes de la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Plaza San Martín, julio 2024)

Entre las ceremonias llevadas a cabo y en las que se pudo participar se puede distinguir la celebración del día de la Chakana, la cual, es una fecha en donde los pueblos originarios celebran el símbolo y ciclo correspondiente al Chakana Raymi. Su significado es “puente”, un puente entre el universo y la tierra/territorio.

De este modo, esta celebración refleja la conexión que Tres Ombúes posee con la Pachamama. Dicha conexión se puede evidenciar en el acampe que actualmente realiza allí, ya que se replica el gran valor identitario, de memoria y de bioculturalidad que la comunidad asigna al Territorio de Memoria Indígena.

Otra ceremonia que llevó adelante la comunidad fue la ancestral mapuche. El 28 de julio se realizó la tercer Ceremonia Mapuche de Protección al Territorio Tres Ombúes. Esta jornada fue parte de las cuatro ceremonias para la protección espiritual del territorio. La misma se caracterizó por recorrer los límites del Territorio de Memoria y pedir la protección de éste. Allí, se pudo compartir y observar la presencia de hierbas aromáticas; instrumentos tocados por los integrantes de la comunidad, y la emoción de éstos al realizar la ceremonia. Fue una experiencia movilizadora.

Previo al momento de la ceremonia, se llevó a cabo una reunión en donde Delia, referente de Tres Ombúes, desarrolló un recorrido histórico del Territorio y el conflicto que se encuentra atravesando la comunidad y las consecuencias que éste produce. Entre ellas, el acampe que se inició el 23 de ju-



nio del presente año para resguardar lo que queda del territorio tras el avance del Barrio puente 13. Como se mencionó anteriormente, el mismo ha soportado lluvias y fríos intensos. Sin embargo, ésto no detiene a la comunidad, ya que están dispuestos a seguir resistiendo y defendiendo lo que queda del Territorio de Memoria Indígena.

Finalmente, el 20 de agosto de 2024 se realizó la Ceremonia de Pachamama en el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes, la cual, se caracterizó por ofrendar diferentes alimentos a la Madre Tierra; por la presencia de hojas de coca; el fuego; hierbas y flores autóctonas del Territorio; y por bailes y cantos realizados por integrantes de la comunidad. Además, es un ser vivo que asegura que haya buenas cosechas y se multiplique el ganado. Por lo que si se lo respeta proveerá de alimentos. Asimismo, se le puede pedir, salud, dinero y protección. (Cruz, 2020)

En este sentido, durante la celebración, los integrantes de la comunidad y se arrodillaron frente a un pozo en la tierra, en el cual se ofrendaba diversos alimentos. Asimismo, Jacqueline y su compañero -quienes dirigieron la celebración- a cada uno de los que participamos en la ceremonia nos entregaron hojas de coca. A las mismas, las teníamos que poner en una fuente con hierbas aromáticas. Por lo que en ese momento se expresaba una intención personal y la protección del Territorio a la Madre Tierra.

Además del acampe que realiza Tres Ombúes para detener el avance del extractivismo urbano-inmobiliario (Pintos & Astelarra, 2023), la comunidad realizó una manifestación cultural para visibilizar el conflicto territorial y exigir al Estado local el resguardo del territorio. La misma se llevó a cabo en la Plaza San Martín, ubicada al frente de la Municipalidad de La Matanza, localidad de San Justo. La visibilización de esta problemática se ejecutó mediante imágenes del territorio, artistas comprometidos con la lucha y diferentes oradores que expresaron su solidaridad y apoyo: Comunidad Punta Querandí, Vecinos por la Reserva Natural de Gregorio de Laferrere, Espacio Pulmón Verde Esperanza y Laguna de Rocha, Red de Memoria Indígena, Pueblo Nación Querandí, Mesa Memoria Educación Intercultural, Asamblea de Padua, Artistas del Oeste y hermanos Originarios de distintos puntos de la provincia de Buenos Aires.

En este sentido, en una entrevista realizada a una integrante de la comunidad, nos expresó lo siguiente: *“Esas cosas suman un montón...y....Son una forma de expresar (...) con el arte y la lucha”*. (Entrevista integrante de Comunidad Multiétnica Tres Ombúes, Universidad Nacional de La Matanza, septiembre 2024)

De modo que, el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes es un territorio en donde confluyen diversas relaciones sociales –entre los integrantes de la comunidad- y relaciones asimétricas de poder –Comunidad frente al avance inmobiliario del Barrio Puente 13 y Estado local, provincial y nacional- Asimismo, las estructuras materiales y sentidos de información conforman los límites del territorio que Tres Ombúes ejecuta mediante delimitaciones realizadas con alambrados a su alrededor. De esta manera, la Comunidad se apropia de este espacio, es decir, lo territorializa y reterritorializa mediante diferentes estrategias –delimitaciones y acampe- para defender lo que queda del espacio ante el avance inmobiliario que buscan destruir el sitio, es decir, desterritorializarlo. De esta manera, en un contexto de lucha para detener el avance inmobiliario del Barrio Puente 13, la comunidad no solo llevó a cabo un segundo acampe, talleres y manifestaciones culturales para resguardar el territorio, sino también realizó una petición a la Madre Tierra por el resguardo de este espacio. Lo cual, generó una gran emoción y movilización entre sus integrantes.



REFLEXIONES FINALES

A lo largo del presente trabajo se desarrolló el contexto del conflicto territorial que actualmente afecta a la Comunidad Multiétnica Tres Ombúes y las acciones que los y las comuneros y comuneras realizan para resistir ante esta problemática. Dicho conflicto y acciones contienen un trasfondo histórico más profundo: un estado-nación argentino que por siglos ha buscado instaurar una identidad racial y cultural única, de origen blanco y europeo bajo diferentes planes y estrategias. Entre ellos se distingue el asesinato a los ancestros originarios del territorio nacional por medio de campañas militares; la ocupación de sus territorios en nombre de la “civilización” y el “desarrollo”, y la aniquilación de creencias y tradiciones mediante la sustitución de una cultura occidental y moderna. Esto ha producido que el estado nacional se constituyera sobre el genocidio y el etnocidio. (Acuto, 2019). Por ejemplo, en el año 1536, sobre el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes se llevó a cabo el genocidio de pueblos originarios bajo la batalla del Corpus Christi.

Con el proceso de búsqueda de reparación histórica se implementaron diferentes derechos indígenas, producto de la lucha de los pueblos originarios, que generó condiciones para continuar la defensa de sus territorios e identidad. De modo que, previo a la conformación de los Estados modernos, los pueblos originarios y sus comunidades han manifestado durante décadas el reconocimiento de sus orígenes. Esto conllevó a la integridad de sus tradiciones ancestrales y de su territorio, ya que, el territorio es parte de la identidad de estos pueblos. Una identidad que prevalece hasta hoy en día, pese a los mecanismos de invisibilidad que desde los Estados modernos han diseñado y ejecutado en la sociedad toda, reproduciendo un discurso oficial- hegemónico que no contaba con la presencia de las comunidades indígenas ni de esta multiculturalidad que florece en todos los habitantes, y que pudimos apreciar y sentir en el Territorio de Memoria Indígena, Tres Ombúes, La Matanza, provincia de Buenos Aires.

No obstante, y a pesar, de estos avances normativos y del accionar de las comunidades, en la actualidad, la invisibilidad hacia los pueblos originarios continúa, ya que se encuentran insertos en un orden social que se caracteriza por ser capitalista, por excluir y marginar a las comunidades indígenas. (Maidana, 2011). En el caso de los pueblos originarios que viven en urbanidades, dichas estigmatizaciones toman su particularidad ante discursos esencialistas y esencializadores de la ruralidad, por ejemplo, como lo refleja la frase “de indios truchos urbanos”, que descontextualizan el recorrido histórico de violencias que han vivido los pueblos originarios que han llegado a territorios como en la provincia de Buenos Aires. A lo dicho, se añade la ausencia estatal –provincial-local-.

En el caso del partido de La Matanza, se encuentra, en primer lugar, un territorio en conflicto con diversas aristas y significaciones que contemplan desde la apelación a una vivienda digna, a resguardar un espacio de biodiversidad al ser un humedal y de memoria indígena ya que allí se encontraron restos de piezas querandíes, chaná y otros pueblos-. En segundo lugar, un espacio con intervenciones diversas: Estatales y de la comunidad indígena Tres Ombúes. Por un lado, como se apreció en el recorrido del conflicto, hubo diversas acciones del estado –judiciales- ante el primer avance de construcciones de viviendas en un “inmueble fiscal” que estaba protegido por encontrarse allí restos arqueológicos. Por otro, acciones de la comunidad Tres Ombúes, cuyos integrantes indígenas, provenientes de amplios recorridos de encuentro, de ceremonias en el territorio combinaron con acciones de otras personas –vecinos/as- en pos de la defensa del territorio que estaba siendo desprotegido. En este proceso, miembros de pueblos originarios comenzaron a reorganizarse como comunidad indíge-



na y a exigir el resguardo del territorio al ser un *Territorio de Memoria Indígena*, lo cual derivó en un complejo proceso de lucha de reconocimiento estatal en el marco del avance del extractivismo inmobiliario y la inacción Estado municipal-provincial ante su pedido de cuidado.

Desde los últimos cuatro años la comunidad Multiétnica Tres Ombúes ha emprendido diferentes herramientas de resistencia y de territorialización en tanto espacio vivido que expresa el vínculo y relacionalidad con el territorio, especialmente ya que es un territorio de memoria indígena. Y territorialización legal, al impulsar diversas acciones ante el estado local, provincial y nacional para el resguardo y obtener el reconocimiento como comunidad indígena con personería jurídica y relevamiento territorial. Resguardo que, es necesario aclarar, para Tres Ombúes no implica un modo de habitar de ocupación permanente, es decir, de vivir allí bajo lógicas sedentarias y de la propiedad privada. Desde la lógica capitalista, las acciones imperantes del Barrio Puente 13 se cristalizan en construcciones cuya finalidad es la de habitar, mientras un territorio diverso se consume; contrariamente al valor intrínseco que los integrantes y las integrantes de la comunidad indígena le dan al territorio de memoria. A las intervenciones de territorialización legales en el territorio, se añaden otras como que el territorio fue declarado como Lugar Histórico Municipal (Ordenanza 10.146) y Lugar Histórico Nacional (Decreto 1.110 de 1997), amparado ante la Ley 25.743 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico dado que allí se encuentra un yacimiento arqueológico y un cementerio indígena con elementos materiales e inmateriales asociados a reproducción de la identidad y la transmisión de saberes. Cabe resaltar que en este recorrido la Comunidad Tres Ombúes, también buscó el reconocimiento estatal y ha logrado grandes avances legales como su personería jurídica -Reso-2023-67-GDEBSSDHMJYDHGP- y su relevamiento técnico, jurídico y catastral. Independientemente de estos avances, que fueron fruto de audiencias, marchas, acampes, resistencias, entre otras, no se han podido consolidar definitivamente en el territorio porque los avances inmobiliarios están presentes en la actualidad. Entender que la lógica extractivista inmobiliaria se ha focalizado en el territorio Tres Ombúes, por tal motivo las tensiones siguen vigente.

En estos marcos de territorialización, se producen procesos de reorganización identitaria, ya que la comunidad siente al territorio como un espacio vivido. Reivindica y visibiliza su propia identidad, se reorganiza y revitaliza sus formas culturales de modo dinámico. Por consiguiente, Tres Ombúes recrea su identidad mediante experiencias y vivencias diarias, en las cuales, reproduce y revitaliza múltiples formas de re-territorialización socio-cultural. En otros términos, revitaliza sentidos, prácticas y demandas específicas en las que se superponen problemáticas de clase social y de etnicidad (Engelman, Weiss y Valverde, 2016).

Otras acciones de resistencia que la comunidad emprende son los acampes, talleres, ceremonias y manifestaciones culturales para visibilizar el conflicto territorial y exigir el resguardo del territorio ante prácticas que vulneran no sólo a sus derechos, sino también a seres no humanos -flora y fauna- que habita en el Territorio de Memoria Indígena Tres Ombúes. Entre estas formas de resistencias que ha impulsado Tres Ombúes, en este trabajo se enfatizó en lo que fue el primer acampe -2 de noviembre del 2021- y en el actual acampe permanente -desde el 23 de julio del 2024- en el marco de diversos talleres y ceremonias, sin desconocer su alto grado de transmisión simbólica, cultural y ancestral. El panorama se presenta ante una mínima o nula respuesta del



Estado, presentando la situación para la comunidad Tres Ombúes prácticamente compleja y difícil de llevar por parte de los comuneros y las comuneras.

En síntesis, la Comunidad Tres Ombúes, ha llevado una larga lucha de reconocimiento y visibilidad, lo que llevó a encontrarse y articularse, por un lado, con actores políticos y sociales que quieren preservar los territorios ancestrales y respetan lo multicultural. Entre los que podemos mencionar una conexión con las instituciones educativas; como es el caso de las universidades nacionales de La Matanza o Lomas de Zamora, creando un fructífero espacio de diálogo entre académicos, estudiantes y representantes de comunidades indígenas, facilitando el intercambio de conocimientos y experiencias. Esto conlleva un puente entre las preocupaciones y las propuestas de los/as intervinientes. También mencionar organizaciones que cuidan el medio ambiente como el Pulmón Verde de Laferrere o el Pulmón Verde Esperanza de Virrey del Pino que confluyen en demandas y activismo de protección de la biodiversidad. La colaboración entre organizaciones sociales, universidades y comunidades indígenas puede resultar en acciones coordinadas que visibilicen las demandas indígenas y presionen al Estado para que adopte políticas inclusivas o servir como árbitro rector de la normativa vigente para garantizar los territorios, la identidad y la multiculturalidad de las comunidades indígenas. En este sentido, este espacio urbano localiza en Ciudad Evita, partido de La Matanza, ha sido resignificado y revalorizado como espacio de interés colectivo/comunitario frente a procesos de expansión urbana, en donde priman lógicas de propiedad privada e intereses inmobiliarios para obtener beneficios económicos. (Astelarra & Pintos, 2023).

La Comunidad Tres Ombúes, pese al avasallamiento de los negocios inmobiliarios que prevalecen en el Barrio Puente 13, sigue sosteniendo su defensa hacia el territorio. En una defensa activa, con hermanos y hermanas de diversos pueblos originarios que se encuentran en este territorio de memoria y junto con otras comunidades indígenas que también han atravesado luchas por la defensa del territorio, como, por ejemplo, Punta Querandí. Todo lo expresado, lleva a la reflexión que la lucha activa ante los discursos hegemónicos que prevalecen en los cimientos de la sociedad argentina es de suma importancia porque se debe generar un marco plurinacional, multiétnico y de diversidad, erradicando discursos eurocentristas que se anexan al racismo estructural y patriarcal que hoy se diseminan en todos los estratos sociales.

BIBLIOGRAFIA

- Acuto, F. (2019). *Marco de derecho indígena en Argentina*. Universidad Nacional de La Matanza.
- Alcalá, L., Rus, F., y Olmedo, M. (2023). Emprendimientos que fundan ¿o funden? Ciudades, procesos urbanos, coaliciones neoliberales y resistencias socioambientales emergentes en el Gran Resistencia y Gran Corrientes. En S. Astelarra y P. Pintos (Eds.), *Naturalezas neoliberales* (277-308). Editorial El Colectivo.
- https://www.academia.edu/116091904/Libro_completo_Naturalezas_neoliberales_Conflictos_en_torno_al_extractivismo_urbano_inmobiliario
- Amigos de la Tierra Internacional. (s.f). Soberanía alimentaria. *Amigos de la Tierra Internacional*. <https://www.foei.org/es/que-hacemos/soberania->



[alimentaria/#:~:text=La%20soberan%C3%ADa%20alimentaria%20es%20el%20derecho%20de%20los,para%20la%20producci%C3%B3n%2C%20distribuci%C3%B3n%20y%20consumo%20de%20alimentos.](#)

Bidaseca, K. (2019). Las “Puertas del no retorno” en África: performatividad descolonial y estéticas feministas en las memorias afro-transatlánticas en Ana Mendieta y Édouard Glissant. En Afrodescendencias y contrahegemonías: desafiando al decenio (pp. 181- 207). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO

Buscan que la muerte de Orellana y las detenciones sean investigadas por la Justicia Federal. (27 de noviembre del 2018). *El1* <https://www.el1digital.com.ar/sociedad/buscan-que-la-muerte-de-orellana-y-las-detenciones-sean-investigadas-por-la-justicia-federal/>

Briones, C. (2005) Formaciones de alteridad. Contextos globales, procesos nacionales y provinciales. En Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad. Ed. por Claudia Briones. Buenos Aires: Antropofagia, 11-44.

Carrasco, M. (2000). Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina. Buenos Aires, Argentina: Vinciguerra

Crimen de Rodolfo Orellana: la despedida familiar y el comienzo del pedido de justicia.(15 de diciembre del 2018). *LaVaca*. <https://lavaca.org/notas/crimen-de-rodolfo-orellana-la-despedida-familiar-y-el-comienzo-del-pedido-de-justicia/>

El Colectivo Tres Ombúes repudió el asesinato de un militante durante un intento de ocupación. (22 de noviembre del 2018). *El1Digital*. <https://www.el1digital.com.ar/sociedad/el-colectivo-tres-ombues-repudio-el-asesinato-de-un-militante-durante-un-intento-de-ocupacion/>

Engelman, J., Weiss, M., Valverde, S. (2016). *El territorio en la ciudad*. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Engelman, Juan Manuel. (2016). Migración étnica y condiciones de vida urbana al sur del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Alteridades*. 26 (52). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-70172016000200067&script=sci_arttext

Exigen la liberación de los detenidos por la toma de un terreno de Ciudad Evita. (23 de noviembre del 2018). *El1*. <https://www.el1digital.com.ar/sociedad/exigen-la-liberacion-de-los-detenidos-por-la-toma-de-un-terreno-de-ciudad-evita/>

Gordillo, G. y Hirsch, S. (2010). La presencia ausente: invisibilizaciones, políticas estatales y emergencias indígenas en la Argentina. En G. Gordillo y S. Hirsch (comp.), *Movilizaciones indígenas e identidades en disputa* (pp. 15-38). La Crujía Editores.

Guber, R. (2005). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Paidós.https://www.academia.edu/32370551/Rosana_Guber_el_salvaje_metropolitano

HIJOS La Matanza pidió justicia por Orellana y la liberación de los detenidos. (26 de noviembre del 2018). *El1Digital*. <https://www.el1digital.com.ar/sociedad/hijos-la-matanza-pidio-justicia-por-orellana-y-la-liberacion-de-los-detenidos/>

Iñigo Carrera, N. (2016). Indígenas y fronteras: campañas militares y clase obrera: Chaco, 1870-1930. Buenos Aires. Centro Editor de América.



- Jofré, I. (2020). Reflexiones para recuperar la sensibilidad. En Jacinta Arthur de la Maza y Patricia Ayala Rocabado (eds.) El regreso de los ancestros. Movimientos indígenas de repatriación y redignificación de los cuerpos. (pp. 13-23). Chile: Ministerio de Culturas, las Artes y el Patrimonio.
- Katzer, L. (2016). «Diferencia-como-colonia», gubernamentalidad/biopolítica y Vivir bien (en-común): derivaciones decoloniales del pensamiento de Derrida, Foucault y la crítica poscolonial. *Tabula Rasa*, 25. DOI: <https://doi.org/10.25058/20112742.86>
- Katzer, L. (2019). *La etnografía como modo de producción de saber colaborativo. Reflexiones epistemológicas y metodológicas*. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Filosofía y Letras.
- Langbehn, M.(2023). Palabras al viento en el paralelo 42. Ambiente, acceso a la tierra, su uso rural y urbano, intentos de apropiación del mercado y los conflictos que genera en El Bolsón. En S. Astelarra y P. Pintos (Eds.), *Naturalezas neoliberales (107-130)*. Editorial El Colectivo.https://www.academia.edu/116091904/Libro_completo_Naturalezas_neoliberales_Conflictos_en_torno_al_extractivismo_urbano_inmobiliario
- La Via Campesina (2021) “Soberanía Alimentaria, una propuesta por el futuro del planeta” Recuperado en: La Vía Campesina: Soberanía Alimentaria, una propuesta por el futuro del planeta - Via Campesina
- Maidana, C. A. (2011). Migrantes tobas (qom), procesos de territorialización y construcción de identidades. Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires.
- Manzanelli, M. Del P. (2021a). “La propiedad comunitaria indígena como issue social. Análisis de anteproyectos de ley en Argentina (2015 a la actualidad). *POSTData* 26(1), 71-106
- Manzanelli, M.D.P y Mercado, G. (2021). Tensiones entre políticas indigenistas e indígenas en la Argentina Contemporánea (2015-2019). XIV Jornadas de la Carrera de Sociología, FSC, UBA.
- Manzanelli, M. (2022a). *Del chica, andas con los ojos cerrados al no te olvides, espero que vuelvas*. Reflexiones Teórico/Prácticas de experiencias de trabajo de campo. *Tabula Rasa*, 43, 271-294.<https://doi.org/10.25058/20112742.n43.12>
- Manzanelli, M.D.P (2023) “Somos todos una gran familia”: comunidades político-emocionales y denuncias públicas por el territorio Análisis de casos de pueblos diaguitas en el Noroeste argentino. *RUNA*, archivos para las ciencias del hombre, 44(2) DOI: <https://doi.org/10.34096/runa.v44i2.12014>
- Mignolo, W. D. (2007). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto. En S. Castro-Gómez & R. Grosfoguel (Comp.) *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. – Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, pp. 25-46
- Mogno, B. (26 de abril del 2022). Campaña de la Comunidad Tres Ombúes de La Matanza en defensa del territorio. *DiarioNCO*. https://diario-nco.com/la-matanza/campana-de-la-comunidad-tres-ombues-de-la-matanza-en-defensa-del-territorio/?fbclid=IwY2xjawFEwJleHRuA2FlbQIxMQABHYrXWHgp30SlyHYFPfB8CNeP0cuXsVuzCfxC2NmaKKfcmocF0hsvKWpezw_aem_2b5I261w7P7fa_mhMjPTQw
- Nueva movilización en pedido de justicia por el asesinato del militante Rodolfo Orellana. (26 de noviembre del 2018). *El1*. <https://www.el1digital.com.ar/sociedad/nueva-movilizacion-en-pedido-de-justicia-por-el-asesinato-del-militante-rodolfo-orellana/>
- Pai, K. (2021). Comunidad Tres Ombúes: ante la falta de respuestas, la recuperación es el camino para preservar el territorio. *IndymediaArgentina*.



<https://argentina.indymedia.org/2021/11/10/comunidad-tres-ombues-ante-la-falta-de-respuestas-la-recuperacion-es-el-camino-para-preservar-el-territorio/>

Piden que la Justicia Federal lleve el caso por el asesinato de Orellana. (3 de diciembre del 2018). *El1Digital*. <https://www.el1digital.com.ar/sociedad/piden-que-la-justicia-federal-lleve-el-caso-por-el-asesinato-de-orellana/>

Pintos, P, y Astelarra, S. (2023). *Naturalezas neoliberales*. Editorial El Colectivo. https://www.academia.edu/116091904/Libro_completo_Naturalezas_neoliberales_Conflictos_en_torno_al_extractivismo_urbano_inmobiliario

Restrepo, E. y Rojas, A. (2010) Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos. Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar Maestría en Estudios Culturales, Universidad Javeriana Editorial Universidad del Cauca.

Rodríguez, L. (2015). Tierras comunales indígenas en Tucumán. Apuntes sobre un viejo problema en tiempos de reivindicaciones étnicas. *Revista de Ciencias Sociales*. Segunda Época 7(27), 47-66.

Sitio Tres Ombúes: el complejo entramado judicial que envuelve a las tierras en que fue asesinado Rodolfo Orellana. (26 de noviembre del 2018). *El1*. <https://www.el1digital.com.ar/sociedad/sitio-tres-ombues-el-complejo-entramado-judicial-que-envuelve-a-las-tierras-en-que-fue-asesinado-rodolfo-orellana/>

Tamagno, L. (1991). La cuestión indígena en Argentina y los censores de la indianidad. *América Indígena* Vol. LI Nr. 1. Instituto Indigenista Interamericano. México

Tamagno, L. (2011). *Pueblos indígenas. Racismo, genocidio y represión*. CORPUS Archivos virtuales de la alteridad americana, 1(2).

Tamagno, L., García, S. M., Ibáñez Caselli, M. A., García, M. D., Maidana, C., Alaniz, M., & Solari Paz, V. (2005). Testigos y protagonistas: un proceso de construcción de conocimiento conjunto con vecinos Qom. Una forma de hacer investigación y extensión universitaria. *Revista Argentina de Sociología*, 3(5), 206-222. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26930511>

TeleSISA.(2021). Tres Ombúes: Inició recuperación del territorio ancestral en La Matanza. TeleSISA. https://www.youtube.com/watch?v=NE-Zbc_Zpq0&t=343s

Tres Ombúes.[Comunidad Multiétnica Tres Ombúes]. (18 de septiembre 2024). *La Comunidad Indígena Multiétnica Tres Ombúes resiste*. <https://www.facebook.com/share/p/NhiXNvJmiV8J5WLq/?mibextid=oFDknk>

Tres Ombúes. [Comunidad Multiétnica Tres Ombúes]. (4 de diciembre de 2021). *Inspección ocular*. <https://www.facebook.com/photo/fbid=7422377347779749&set=pcb.7422482574435893>

Trofelli, Federico. (25 de noviembre del 2018). Muerte de Orellana: creen que el asesino es de la Bonaerense. *Tiempo Argentino*. <https://www.tiempoar.com.ar/informacion-general/muerte-de-orellana-creen-que-el-asesino-es-de-la-bonaerense/>

Varisco, S., Palacio, R. M. M., & Brac, M. (2019). Indígenas urbanos y sus trayectorias migratorias. La organización política en la resistencia de las comunidades. *Brazilian Journal of Development*, 5(6), 7186–7198. <https://doi.org/10.34117/bjdv5n6-201>



Expresiones artivistas del ChubutAguazo: PONER EL CUERPO EN LA DISPUTA SOCIAL

Mg Ana Mariel Weinstock , weinstockanamariel@gmail.com

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales- UNPSJB

Resumen

La pueblada de diciembre de 2021, denominada “ChubutAguazo”⁹³² constituyó el último acontecimiento dentro del ciclo de protesta del No a la Mina iniciado por el Plebiscito de Esquel (2003). Caracterizado como un Nuevo Movimiento Social (Melucci, 1991), su carácter interactivo y conflictivo habilita formas de participación popular signadas por su carga estética, simbólica y artística. Durante la acción colectiva, muchos vecinos que no pertenecían a las asambleas socioambientales, se sumaron a través de performances y pequeñas creaciones colectivas.

En base a dos casos de Puerto Madryn, analizaremos cómo este tipo de experiencias artivistas amplían los canales de participación y politizan el espacio público. Para intentar responder sobre cómo esta forma festiva y carnavalesca contribuye a la construcción de un nosotros político, nos centraremos en cuatro espacios intersticiales de su acción: 1) entre el arte y el activismo, 2) entre la protesta y la celebración, 3) entre actores y espectadores, y 4) entre el cuerpo y el territorio.

Desde una perspectiva pos y decolonial, observaremos las similitudes que las acercan a los movimientos sociales en la época del capitalismo tardío, al mismo tiempo que revisaremos posibles continuidades respecto de propuestas artísticas previas, que concibieron su creación como una acción de intervención política, tal el caso del Teatro del Oprimido (Boal, 2008).

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Los “fuera de frase” del artivismo

Homi Bhabha, referente de la teoría poscolonial, dirigió el análisis cultural hacia aquellos los espacios “intermedios”⁹³³, como “terrenos para elaborar estrategias de identidad –singulares o comunales– que inician nuevos signos de identidad y sitios innovadores de colaboración y disputa, en el acto de definir la idea de la sociedad misma. Es en el surgimiento de los intersticios –la superposición y el desplazamiento de dominios de diferencia– que se negocian la intersubjetividad y las experiencias colectivas de nacionalidad, interés comunitario o valor cultural.

⁹³² Nombre con el que se recuerda la pueblada y que simboliza “un abrazo al agua del río Chubut”. El “ChubutAguazo” se produjo el 15 de diciembre cuando los legisladores aprobaron la Ley de Zonificación Minera (proyecto 128/20) del gobernador Mariano Arcioni que habilitaba la Megaminería metalífera con utilización de sustancias tóxicas en la meseta central de la provincia. La indignación popular se expresó rápidamente, con movilizaciones ininterrumpidas y simultáneas en todo el territorio provincial durante seis días hasta que el gobernador decidió dar marcha atrás con esta medida que desoía 20 años de lucha del movimiento asambleario socioambiental. Finalmente, el 21 de diciembre anunció la derogación.

⁹³³ “In between”.



La crítica poscolonial reinscribe las relaciones culturales entre esferas de antagonismo social argumentando que todos estos pasajes o lugares de hibridez suceden en un mundo donde aún persiste un patrón de poder basado en decodificar las diferencias raciales, sexogenéricas y de clase; en categorías jerárquicas desiguales y discriminatorias de inferioridad y superioridad como lo es el racismo, el patriarcado y el clasismo (Escobar, 2003). De hecho, Bhabha nos propone la tarea “de revisar lo conocido y de renombrar lo posmoderno desde la posición poscolonial” (2007: 216)

Por eso, las expresiones artivistas son ante todo una forma de resistir la opresión en escenarios donde la lucha de opuestos entre opresor y oprimido, no aparece en forma binaria entre dos partes totalizantes, sino como un tránsito entre dos polos que habilita un tercer espacio poroso y móvil.

En este tipo de agencias hay algo del orden del “fuera de frase”, concepto que Bhabha toma de Barthes, que no necesariamente designa lo opuesto en espejo a la frase enunciada (la no-frase). “No es una ontología negativa: no *antes* de la frase sino algo que *podría haber* accedido a la frase y sin embargo quedó *fuera* de ella” (2007:222). Un concepto que asociamos a “la oposición desplazada” del giro decolonial y a “la diferencia” derrideana entendida como alteridad (no como oposición), una figura que no depende de, ni copia a, sino que se relaciona con una identidad otra en su diferir (Ferro, 2009)⁹³⁴.

Nos ocuparemos de dos experiencias artivistas gestadas en medio del estallido social del ChubutAguazo La estatua viviente “Madre Agua” y una performance colectiva personificando a los poderes extractivistas.

Madre Agua es la imagen una mujer pintada con acuarela de celeste y blanco como si fuera agua, con sus reflejos, espuma, caracoles y perlas. Comenzó representando a Imanjá, diosa yoruba del mar y la fertilidad, pero durante la pueblada terminó adquiriendo otros significados que nos irá relatando su protagonista Lule Romero García.

La performance colectiva (sin título) puso en escena los actores centrales de la confrontación: La multinacional minera “Pan American - no sirve” (por Pan American Silver), el Agua, bien colectivo amenazado, el presidente Alberso (por Alberto Fernández) y el gobernador “Traicioni” (por Arcioni)⁹³⁵. La intervención constaba de una pequeña acción continua, donde Traicioni, llevaría al agua encadenada, lista para entregarla, y a su vez, él sería llevado como un perro con correa por Pan American que utilizaba una caña de pescar con un fajo de billetes a modo de carnada. Todo frente a la mirada cómplice de Alberso.

1. Entre el arte y el activismo

El primero de los seis días que duró el ChubutAguazo, la plaza central de Madryn se fue poblando de manifestantes a medida que los rumores sobre el tratamiento legislativo de la Zonificación Minera⁹³⁶ se transformaban en certeza. La Asamblea en Defensa del Territorio (ADT) miembro de la Unión de Asambleas de Comunidades de Chubut (UACCh) ya había alertado sobre la posibilidad de que se llamara sorpresivamente a una sesión especial (un día antes de que finalizara el período ordinario y comenzara la feria), para incorporar sobre tablas (porque nunca existió en el oden del día) la ley

⁹³⁴ Así como la “tierra del medio” de Anzaldúa (Sierra, 2012) para la experiencia mestiza de las mujeres de color en EEUU.

⁹³⁵ Personificados respectivamente por Florencia Enriquez, Mirena Murúa e Irupé Gonzalez

⁹³⁶ La ley lleva ese nombre porque establece una zonificación donde se permita el desarrollo de esta actividad extractiva criticada por sus consecuencias nocivas para el ambiente y la sociedad.



minera cuya sanción terminó siendo aprobada por 14 votos afirmativos contra 11 negativos y 2 legisladores que se ausentaron.

Lule Romero García cuenta que en ese momento, estaba trabajando en la calle con un compañero conformando una estatua dúo de color dorado denominada ¿Cuál es tu sueño?, acompañada de un buzón para los deseos de navidad. Los primeros silbidos, silbatos, cornetas y voces de repudio, los expulsó de ese clima navideño para insertarlos de lleno en el recrudecimiento de la confrontación social.

“Nos bajamos, porque tampoco podés seguir después. Lo que tiene la estatua también es que estás muy cerca de todo, de la calle, de la gente, estás muy ahí, entonces es muy difícil después seguir, sobre todo después de tanto estímulo. Algo que te golpea tanto como el agua, como las mineras, todo eso, era una situación media límite en ese sentido”. (Romero García)

Teniendo en cuenta que una reivindicación central del ChubutAguazo fue la protección del río Chubut, sintió la necesidad de recuperar a Madre Agua, una estatua que ya existía desde 2018 pero que en estas circunstancias, el cuerpo de esta deidad yoruba⁹³⁷ iba a adquirir un nuevo sentido para participar de la contienda ambiental en el territorio patagónico. Luego de producirle algunas modificaciones, como por ejemplo cambiarle la textura (desechó las telas para reemplazarlas por pintura), se subió al pedestal para vivenciar esa marea humana que colmaba las calles.

“... cómo hago yo desde lo que yo siento y cómo lo siento para estar en esta marcha, y me pasó eso, que para mí fue la mejor manera, porque justo es una estatua que habla del agua, justo es una estatua que venera el agua, que es el agua, entonces es como desde otro lugar para mí, como yo en lo que pensaba era todo el tiempo estar agradeciendo la existencia de esa agua” (Romero García)

Desde que creó esta estatua viviente estuvo trabajando tanto en lugares con mar, como con lago y asegura que la conexión con el agua en cada caso es diferente. La obra artística comenzó llamándose Jono, que significa “mar” en tehuelche, porque quería que exprese algo de su historia y pertenencia identitaria, aunque se haya inspirado en una orishá del pueblo egba, venerada en el Candomblé y otras religiones afrobrasileñas. La experiencia en Puerto Madryn cobró otro significado sobre todo después de la pueblaba.

Por su parte, Irupé Gonzalez recuerda que el concepto de la performance ya latía en el aire, había motorizado a miles de familias hacia las calles. Muchos representantes políticos estaban negociando con el agua, la única fuente de abastecimiento hídrica, el Río Chubut.

“no nos unió una idea, sino una necesidad, la necesidad de ser más grandes, de hablar más fuerte, de dejar que el cuerpo y el arte puedan contar más que las palabras, el impulso, esa necesidad nos llevó a juntarnos en casa, sabíamos que íbamos a hacer ‘algo’ así que todas llevamos vestuarios, maquillajes”. (González)

Es decir, no sabían muy bien qué, querían manifestarse de manera distinta que marchar. Solo tenían claro que querían expresarse de otra forma, un poco más teatral, que desborde. De hecho, para Irupé, esta experiencia performativa “fue nuestro derrame emocional durante el Chubutahuazo”.

⁹³⁷ Iemanjá es la diosa de la religión yoruba que representa el mar, la fertilidad, la protección del hogar y la familia, y la de los pescadores.



Formaron un grupo de WhatsApp, lograron sumar un par de compañeras, algunas no se animaban a actuar pero proponían ocuparse del vestuario, el maquillaje, la provisión de agua. Y en ese imaginar juntas, aparecieron como primeras ideas, los billetes y cañas de pescar, la imagen del conejo corriendo detrás de una zanahoria. Luego aparecieron los personajes: las mineras y los gobernantes. Todo se armó en un día. Pero al día siguiente, se arrimaron más personas queriendo participar

“... lo que sucedió fue un deseo derramado. Más que algo recontra pensado. A mí me parece algo interesante esto, también reflexionando en esto de que no amerita pertenecer a un rol. ¿No? Claro. No hay fijeza. A mí me parece interesante esa lectura, porque significa que la posibilidad está para cualquier persona. De hecho, en estas intervenciones posteriores se sumó gente que también se sintió conmovida, interpelada y tenía ganas de que eso siga aconteciendo y estar adentro. Claro, y ese colectivo es en el momento que se está manifestando.” (Gonzales)

Las acciones fueron conjugando el verbo “estar”, en el presente perfecto del modo colectivo. Urgía participar en el momento mismo en que transitaba la marcha. No había algo permanente, ni demasiado premeditado. De hecho, muchas de las personas que compartieron intensamente esos seis días, luego no se volvieron a cruzar.

Lo mismo señala Lule cuando cuenta que cambió la ubicación de su estatua para “estar por donde pasaba la manifestación. El objetivo era estar ahí, era, no sé, respirar eso”.

“... es como decir, bueno, este cuerpo que se manifiesta artísticamente necesita hablar de esto ahora, ya. Es el emergente. En el exceso se producen cosas interesantes. (...) No solo eso. Yo me acuerdo ese día. Fue fuerte. Fue re fuerte” (Gonzales)

La mayoría de quienes participaron de la escenificación narrada por Irupé Gonzales, no provienen del campo artístico como ella, que se desempeña en las ramas del teatro y el circo, además de ser terapeuta integral y profesora de educación física. Luego de migrar de Puerto Madryn hacia Bahía Blanca para estudiar y una vez concluidas las carreras académicas, comenzó a moverse de lugar en lugar y viajar bastante. En esos trayectos, también incorporó la práctica de masajes.

“... el circo tiene cosas de transhumanidad, ¿no? Hay algo medio transhumante y medio nómade eso, de llegar y desplegar un mundito que yo lo armo en el circo, en el teatro y en los masajes” (Gonzales)

Comenta que la pandemia la sorprendió en Salta y ante la imposibilidad de hacer teatro en plazas y espacios públicos, arrancó un éxodo de regreso hacia el sur y nuevamente arribar a Puerto Madryn, Junto con otras amigas generaron un espacio para trabajar, que bautizaron “Casa Raíz” y que finalmente las “enraizó” a su ciudad de origen.

“... empezó a crecer porque fue como un lugar donde pudimos meter todas nuestras ideas, ganas, sueños y creo yo que ese latido que muchas personas tenemos es tener un espacio cultural y poder desarrollar todas las ganas, las ideas que andan dando vuelta (...) Y al toque nos dimos cuenta que no iba a ser un espacio cerrado de trabajo, ni personal, ni parecido. Y empezó a pasar como, no sé, ¿viste? Esas cosas que de repente se va forjando una forma o una identidad sin uno controlarlo tanto”. (Gonzales)

La trayectoria de Irupé se asemeja a la de Lule, quien también migró a Bahía Blanca para estudiar teatro y allí comenzó a trabajar como estatua viviente para subsistir. En 2015, dio vida a La Soñadora, su primera creación, que fue modificando en varias oportunidades.



A ella, la pandemia la interceptó viajando por Colombia. Como a mucha gente que trabaja en la calle, le costó reponerse del Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO)

“Me costó mucho volver a la vida, Estaba medio desencantada también, como decía, ¿para qué? ¿El arte para qué? Sí, el mundo, (...) no, nada tiene demasiado sentido, entonces no lo hago, ¿viste?” (Gonzales)

Luego, fue reconectando con el deseo de salir y entonces, el personificar una escultura fue una acción de placer, más que un modo de supervivencia, o en tal caso, “su” modo de sobrevivir.

“Durante el 2001, la estatua viviente fue un oficio de supervivencia, cuando los teatreros no podían trabajar en salas porque no había más salas. El que no quería ser cartonero ni limpiar vidrios, se ponía una sábana y se pintaba de blanco. Fue un auge de estatuas como un oficio más de la calle. No tanto del teatro. Yo creo que recién, hace unos 10 años, empezó a ser una práctica más dentro de lo escénico” (Romero García)

Dice que recién ahora se nombran como actores y actrices. Sostiene que este oficio cumple con todos los elementos del teatro: hay un escenario o espacio escénico; espectadores y una estructura dramática. Existe el sujeto, el entorno y las acciones. Sin embargo, las estatuas vivientes no suelen ser consideradas como una obra de teatro. Por eso, le gusta remarcar el aspecto “viviente” y aclara que aunque se encuentre quieta, la estatua siente y transmite un montón de sentidos.

“... estar en silencio y en quietud, que es algo tan por fuera de lo que uno normalmente hace, es un estado muy particular también, ¿no? Yo lo necesito no solo por mi trabajo sino porque me trae a un presente necesario. Totalmente necesario (...) Estás ahí. (...) Estás centrada ahí.(...) la quietud a diferencia del movimiento, lo que tiene es que uno tiene que estar completamente consciente de todo su cuerpo para detenerlo. En la quietud tenés que aquietar todo. Entonces, hay una conciencia diferente, digamos, que con el movimiento. Y eso te enfoca, sí o sí. Y te da perspectiva. Tipo, vos estás quietito ahí y el mundo sigue. (...) como que la vida es mucho más que solo yo, digamos, como salir de tu propio rollo también, ¿viste?. Estás ahí y decís, che, yo estoy quieto, el mundo sigue. Vamos para adelante, sigamos” (Romero García)

2. Entre la protesta y la celebración

A pesar de la indignación popular, el descreimiento en las instituciones, las mentiras de los representantes políticos (capaces de poner en riesgo el río a cambio de beneficios económicos), las movilizaciones donde no hubo represión policial⁹³⁸ fueron vivenciadas como una fiesta.

Tanto Lule como Irupé, sumado a otros testimonios que recuerdan el ChubutAguazo, coinciden con lo que algunos autores han denominado “carnavalización de la protesta” que caracteriza a los movimientos globales de resistencia a partir de mediados de los años 90, y que Di Filippo señala como “una ruptura con la estética sacrificial de la militancia de

⁹³⁸ Las ciudades de Trelew y Rawson sufrieron una violencia salvaje por parte de las fuerzas policiales, que llegaron a disparar sobre el hospital y los barrios populares, en una verdadera cacería. En cambio, las ciudades de Comodoro Rivadavia y Puerto Madryn protagonizaron movilizaciones familiares (con presencia de niños, adolescentes, adultos y ancianos) sin que el aparato estatal coartara su derecho a expresarse.



décadas anteriores”⁹³⁹ (2018: 106)

Si bien se pone el cuerpo para enfrentar y resistir el extractivismo, participar de la protesta conlleva a una celebración que empodera y genera alegría por el simple hecho del encuentro, por ese “estar ahí juntos”⁹⁴⁰. La creatividad está puesta en contar las injusticias desde una perspectiva que no provoque más sufrimiento.

“... no niego las herramientas como pueblo que tenemos, de hecho la he utilizado un montón de veces, pero también (...) pensar si existe una manera de no pararse en la herida. ¿Cómo hago yo para celebrar lo que sí? ¿Cómo crear otro mundo, otra lógica? (...) es correrse un poco, porque el ‘no’, la resistencia o el confrontar siempre es algo que te viene [como] un ataque (...) de afuera, pero lo realmente transformador es poder correr el eje, digamos, no quedarse ahí porque es lo que te propone la hegemonía, entonces si vos pudieras crear, imaginar otros mundos posibles, es a partir de las cosas, de no solo la respuesta a lo que está mal, de crear” (Romero García)

Claro que irrupción popular surge en primer término como un gran “No”, para marcar límites a lo que se quiere imponer por la fuerza o por el engaño: “No a la mina”, “No pasarán”, “No más ciudadanos de segunda ni zonas de sacrificio”, “No cambiamos salarios por megaminería” y la consigna clásica de “No es No”, que le otorga dignidad a la palabra “No”, por todos los “Sí” que ese “No” habilita.

“Creo que lo que pasó fue que encontramos un ‘Sí’, reflexiona Irupé. Se refiere a que los en los días previos a la pueblada, cada una de las creadoras de la intervención, venía procesando las noticias internamente con una gran carga de frustración que luego, en el encuentro, salió y tomó forma como expresión colectiva “Fue como: ¡che!, hagámoslo juntas, y ahí explotamos”.

Recuerda que uno de los días estaba lloviendo y la gente seguía marchando celebrando el agua que caía del cielo. “Sí, parecía como que era una bendición que estaba con nosotros”.

3. Entre actores y espectadores

Este tipo de experiencias estéticas ¿son expresiones simbólicas del movimiento social o constituyen en sí misma una acción colectiva de protesta? La pregunta responde a las grandes semejanzas entre las unas y la otra: horizontalidad, estructura móvil y flexible, diversidad, construcción de un nosotros colectivo, resistencia, el cuerpo y la sensibilidad como centro del mensaje, la vocación de intervenir en la realidad, entre otros.

Sin pretender cerrar el interrogante, podemos detenernos en una característica que el activismo comparte con el arte callejero: la cercanía e interacción entre actores y espectadores⁹⁴¹.

Cuando Lule decidió montar Madre Agua y se plantó a la orilla de la movilización, la gente se le acercaba y ella escuchaba que le rezaban o le repetían las consignas de la marcha a modo de ofren-

939 Marilé Di Filippo analizó el Frente Darío Santillán de Rosario.

940 Ya los primeros análisis de la acción colectiva destacaban la construcción de un nosotros como un fin en sí mismo (y no solo como una medio instrumental para lograr una demanda). De allí, la importancia de la identidad y recursos simbólicos y estéticos en este tipo de movimientos.

941 El concepto de “espectador” en el Teatro del Oprimido responde a que se trata de roles intercambiables.



da. Ella estaba quieta y atenta al estímulo que recibía (“el agua es vida”, entre otras afirmaciones) para luego ejecutar algún movimiento.

“... acá vos lo escuchás porque lo están hablando entre sí, como si vos fueras estatua, eso es lo mágico también, que tengo la posibilidad de escuchar un montón de cosas, claro, tremendo (...) venían padres con hijos, en grupo, individual, que hablan sin tener en cuenta que vos escuchás, o sea, como asumiendo de que vos no escuchás, (...) mucho, el agua hay que defenderla, bajándole esta idea a los chicos. También, agradecerla había bastante, yo sentía mucho, (...) como si estuvieran aprovechando que el agua tenía forma, poder hablar, celebrar el agua a una forma específica, que estaba ahí parada, que era una persona, la mayoría lo sabía, yo sentía un poco eso, mucha emoción también, mucha gente llorando, había gente movilizaba, llorando y demás, obviamente el contexto era muy tremendo”.
(Romero García)

Por su parte, cuando Irupé con sus tres compañeras montaron la improvisación entre Alberso⁹⁴², Traicioni⁹⁴³ y Panamerican no sirve⁹⁴⁴, las sorprendió la reacción de la gente. La escena colectiva consistía en que la minera mantenía al agua atada con cadenas y los espectadores agarraron al agua, la empezó a desatar, la abrazaban, le daban agua, como rescatándola, al mismo tiempo que echaban a los demás con abucheos y chiflidos

“... yo era Traicioni. Imaginate!! las ganas que me tenían!! (...) Prendido fuego, mal. Y bueno, cuando liberan al agua y a nosotros nos echan, otra vez la gente (...) mucha emoción”. (Gonzalez)

Así, los personajes performáticos interpelaron a todos los cuerpos allí congregados. Los espectadores entraron a la escena y actuaron como protagonistas. Este desplazamiento de la escena performática a la escena social, recuerda el planteo que postula el Teatro del Oprimido (TO): “experimentar ensayos de realidad para la transformación social, en primera persona, donde lo personal y subjetivo es considerado político. Este movimiento artístico-político disuelve la dicotomía entre artista y público” (Weinstock, 2015). Por eso, se habla de “espectador” o de “espectatriz”, haciendo alusión a que cualquier espectador puede transformarse en actor y viceversa. Se parte de la premisa de que todos somos actores y actrices. Inclusive, aquellos que no participan de un hecho artístico concreto pero están desempeñando acciones en la escena social y por lo tanto, son actores sociales.

El TO apuesta a cambio radical, subversivo en el sentido ideológico, de subvertir un orden, que no hace alusión exactamente al movimiento de poner arriba lo que estaba abajo o “dar vuelta la tortilla”. En sintonía con el “fuera de frase” y la oposición desplazada de los decoloniales (Mignolo, 2007), un cambio que no signifique un mero cambio de posición (de colonizados a colonizadores, de obreros a capitalistas o a burócratas privilegiados del estado socialista), un cambio que no reproduzca la misma lógica moderna/colonial.⁹⁴⁵

4. Entre el cuerpo y el territorio.

⁹⁴² Por el presidente “Alberto” Fernández

⁹⁴³ Por el gobernador Mariano “Arcioni”

⁹⁴⁴ Por la empresa multinacional minera Panamerican Silver

⁹⁴⁵ Desde 2012, Magdalenas – Puerto Madryn es el primer grupo local practicante del TO, que entre 2017-2020 desarrolló el proyecto de Multiplificación Magdalena Patagonia (2022, *Dale a tu cuerpo teatro Magdalena*)



Cuando se le pregunta a Lule por qué Madre Agua, ella responde “porque soy del mar”. Al momento de iniciar un viaje, quería llevar consigo algo de su territorio.

Eligió la versión sincretizada de Imanjá difundida por los españoles, de tez blanca y vestida, frente a la versión africana original que se muestra desnuda y es de tez oscura. Mientras la primera adopta una postura de quietud con las manos hacia adelante, la segunda se manifiesta en movimiento buscando abrir el cuerpo.

Cuenta que actuó con ella por algunas zonas de Brasil, Entre Ríos, Misiones, Buenos Aires, Bahía Blanca y al regresar a Puerto Madryn, durante los veranos de esta ciudad portuaria, sintió que algo se había transformado... y

“con la pueblada, y ahí cambió un montón todo, (...) pero bueno, tienen otra carga, esa es la palabra me parece, ahora tienen otra carga. (...) Si, para mi incluso hasta me emociona mucho más hacer esta estatua, ahora si es mía, pero es mi versión real, patagónica”
(Romero García)

Tanto en la estatua viviente como en la performance dentro de la marcha, el cuerpo propio se activa como parte del mensaje que se va construyendo colectivamente junto a otros cuerpos que confluyen en la urgencia por expresar ese territorio común. Como ya lo expresaron tanto el movimiento feminista como el socioambiental y aún antes las cosmovisiones originarias, el territorio es el cuerpo común de quienes lo habitan, lo sienten y lo defienden

5. Artivismo y movimiento social

Las prácticas artivistas se nutren de dos vertientes: Artistas con producciones militantes y/o militantes que generan producciones artísticas. El artivismo y el movimiento social son dos dimensiones que se solapan y por lo tanto, nos interesa destacar algunas características en común:

- . Surgen en la acción misma de una pueblada. Son en el mismo acto que acontece, en la inmediatez de lo urgente
- . Despliegan una itinerancia y se expresan en la fluidez de las interdisciplinas
- . Están en permanente búsqueda de la identidad como algo móvil.
- . Entienden la resistencia como celebración y se potencian en lo colectivo. Enfatizan todos los “Si” que hay detrás del “No”. Buscan salir a protestar de otra forma, denunciando la injusticia como un conjuro que haga bien, como un acto de sanación.

Finalmente, resultaría productivo analizar tanto artivismo como movimiento social en dos niveles. Por un lado, el acto en el espacio público (reunión asamblearia o actuación performática) y por el otro, la acción organizativa como proceso (el colectivo permanente que capea los períodos de emergencia y de latencia del movimiento).

En el caso del ChubutAguazo, fue este segundo aspecto, lo que hizo posible que las asambleas (con sus distintos nombres) perduraran a largo de estos 20 años manteniendo viva la llama del antiextractivismo en momentos tormentosos de invisibilización. Ese fuego continuó encendido y fue el germen que floreció/estalló en pueblada.



BIBLIOGRAFÍA

- . Bhabha, Homi (2007) *El lugar de la cultura*, Buenos Aires, Ed Manantial.
- . Boal, Augusto (2008) *A estética do oprimido*. Río de Janeiro: Garamond
- . Derrida, J. (1988) *Márgenes de la Filosofía*, Madrid, Cátedra (Trad. de González Marín)
- . Ferro, Roberto (2009) *Derrida, una introducción*, Buenos Aires, Quadrata
- . Martinez, Mariano (2019) “Problemas públicos y configuración de colectivos. Una reflexión analítica sobre el pasaje al espacio público y sus condiciones de mediatización”, revista Dixit N°30 : Montevideo enero-junio 2019, 68-85. <https://doi.org/10.22235/d.v0i30.1782>
- . Melucci, Alberto (1994) “Asumir un compromiso: identidad y movilización en los movimientos sociales” en *Revista Zona Abierta* N°69 (Madrid).
- . Mignolo, Walter (2007). “El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura”. En *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Instituto Pensar/IESCO pp. 25-46.
- . Weinstock, Ana Mariel (2024) *Desde la cordillera hasta el mar, cómo se gestó la pueblada*, Ituzzaingú, Editorial El mismo mar.
- . Weinstock, Ana Mariel (2015) “Arte y protesta: Intervenciones estético-políticas de Madgalenas-Puerto Madryn”, XV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia "Presencias, experiencias y agencia política. El género en la Historia Reciente argentina y de la región del Conosur", UNPSJB - Comodoro Rivadavia, 16 y el 18 de septiembre de 2015. Mesa 108

Anexo fotográfico

Performance colectiva (sin título) Empresa minera, presidente y gobernador

Florencia Enriquez, Mirena Murúa e Irupé Gonzalez







Madre Agua

Lule Romero García





Área temática: Economía Política

Operación del modelo Mundell- Fleming en el contexto macroeconómico nacional 2003- 2006

Franco, Eugenio (eugeniofranco777@gmail.com).
Universidad Nacional del Litoral.

Resumen:

El trabajo realizado tiene como fin analizar el funcionamiento del modelo Mundell-Fleming durante el período 2003-2006 en Argentina, mostrando sus alcances y limitaciones. En este sentido, la investigación explora similitudes y diferencias entre lo que sucedió en los años seleccionados y lo que el modelo teórico predice debería suceder en base a las políticas fiscales, comerciales y monetarias aplicadas y el tipo de cambio establecido. Para poder cumplir este objetivo, el trabajo se divide en tres apartados: el primero realiza una descripción del modelo; el segundo, devela la situación macroeconómica de nuestro país desde el año 2003 hasta el 2006 –teniendo en cuenta también algunos sucesos ocurridos en los años previos a este periodo– y, por último, el tercer apartado despliega el modelo con sus respectivas curvas –IS y LM– durante los años seleccionados, utilizando así la información obtenida de los dos apartados previos. De esta manera, el principal hallazgo del trabajo informa que el modelo no explica satisfactoriamente algunas de las decisiones de política comercial y fiscal tomadas en el período, pero sí algunas de la política monetaria.

Introducción:

El presente trabajo ha sido realizado en el marco de una adscripción en investigación en la materia “Economía II (Aspectos Macroeconómicos)”, la cual se centra en el estudio de la macroeconomía. Dicha materia tiene lugar dentro de la Licenciatura en Ciencia Política; en la Universidad Nacional del Litoral.

En este contexto, nos propusimos investigar el modelo Mundell- Fleming en el corto plazo, sus implicancias teóricas, y su operación en la realidad. Para esta última desafiante tarea, hemos decidido aplicar la operación del modelo en el contexto macroeconómico nacional argentino durante los años 2003, 2004, 2005 y 2006. No obstante, para poder observar con la mayor precisión posible el orden de las variables, hemos decidido también considerar –en parte– algunas de las cuestiones que han tenido lugar en los años 2001 y 2002. Para organizar de la forma más ordenada posible el presente trabajo, este se ha dividido en tres apartados. Por un lado, el primero de ellos se ocupa de desglosar el modelo, interpretar sus supuestos, sus implicancias y las conclusiones que el mismo obtiene. En este sentido, nos hemos explayado en sus principales descubrimientos –como lo es la trinidad imposible–, en sus principales limitaciones –como lo son algunos de sus exagerados supuestos, como lo es la invariabilidad de precios–, en sus lineamientos teóricos, en su surgimiento –deviniendo del modelo IS-LM– y hasta en los idearios de uno de los creadores del modelo. Por otro lado, el segundo de estos apartados consiste tanto en contextualizar la macroeconomía nacional durante el periodo 2003-2006 –es decir, intenta mostrar cual era la realidad macroeconómica que se vivió durante esos años– como de observar cuales fueron las políticas económicas llevadas a cabo por el gobierno nacional durante esta etapa, prestándole especial atención a aquellas políticas a las que el modelo hace alusión. Por último, el tercer apartado tiene como fin observar cómo opera el modelo en la práctica. Para ello,



decidimos mostrar el movimiento de las curvas IS- LM en los años mencionados, teniendo en cuenta tanto las consideraciones teóricas como prácticas. Además, en este último apartado hemos logrado volcar claras diferencias entre lo que supone la teoría que sucederá, y lo que realmente sucede en la realidad.

De esta manera, hemos logrado obtener determinadas conclusiones no solo sobre la operación del modelo en el periodo seleccionado, sino que también sobre los años estudiados, interpretando y atendiendo a una serie de procesos que llevaron a la macroeconomía al lugar que ocupó durante esos cuatro años. Asimismo, logramos obtener algunas conclusiones del modelo teórico como tal, tanto de sus ventajas y herramientas de análisis, así como de sus desventajas al desenvolverse con una serie de supuestos que difícilmente se vean en la realidad.

Sobre el modelo Mundell-Fleming:

El surgimiento del modelo y los ideales de Robert Mundell

El reconocido modelo de Mundell-Fleming surgió debido a los análisis realizados por Robert Mundell y Marcus Fleming durante la década del sesenta. En este sentido, el modelo consistió en una extensión del modelo IS- LM, con la principal diferencia de que el nuevo modelo desarrollado por Mundell y Fleming suponía analizar las variables en una economía abierta. De esta manera, el modelo tomó fuerte reconocimiento por sus análisis acerca de cómo los tipos de cambio en una economía abierta tenían una gran repercusión en los efectos de las diversas políticas económicas. Así, según el modelo, las políticas que se utilicen tendrían distintas consecuencias dependiendo de si el tipo de cambio es flexible o fijo. Además, otro de los grandes análisis del modelo fue el de la llamada “Trinidad imposible”, según la cual un país no podrá tener al mismo tiempo un tipo de cambio fijo, una libre movilidad de capitales y una política monetaria soberana. Por lo que, como demuestra el modelo, las autoridades de los países deberán optar por dos de las tres alternativas mencionadas.

Ahora bien, en lo que respecta al economista canadiense –y ganador del premio Nobel– Robert Mundell, su prestigio dentro de la academia se debe fundamentalmente a sus escritos acerca de la economía internacional. En este sentido, contemplamos que su reputación no se debe solo al modelo Mundell-Fleming, sino también a sus artículos escritos acerca de Canadá y las consecuencias de su vinculación al dólar, así como también sus escritos sobre el surgimiento de un “área monetaria óptima” en la conformación de la unión monetaria europea. No obstante, lo que llama la atención sobre este economista es que sus ensayos científicos más reconocidos fueron escritos durante la década del sesenta fundamentalmente. Teniendo en cuenta lo escrito por Krugman, podemos pensar que esto se debe a que, a partir de los años setenta, Mundell abandonó el mundo académico luego de que se fuera de la Universidad de Chicago para volver a Canadá: “(...) desde 1970 ha escrito poco y lo que ha escrito ha tendido a caracterizarse por una extravagante retórica, que acusa a sus colegas economistas de ‘mero curanderismo’ por defender ideas que él mismo defendió (...)” (Krugman, 1994:95). De esta manera, Mundell no solo se alejó de la academia científica en la que estaba inmerso durante la década del sesenta, sino que también empezó a relacionarse con las ideas de la *economía de la oferta*⁹⁴⁶. A este respecto, los creadores y defensores de la economía de la oferta fueron los periodistas Robert Bartley y Jude Wanniski durante la década del setenta, quienes

⁹⁴⁶ Esta teoría surgió durante la década del ‘70 como respuesta a algunos de los problemas que atravesaba la economía estadounidense durante ese periodo. Dicha teoría –que fue impulsada por los periodistas Bartley y Wanniski– sostenía que, si el gobierno bajaba la presión impositiva, las consecuencias serían un fuerte aumento de la renta, el consumo, y los ingresos fiscales. Para respaldar sus argumentos, utilizaron la llamada *curva de Laffer* –creada por Arthur Laffer– que demuestra como el aumento de la presión impositiva no se traduce necesariamente en un aumento de los ingresos fiscales.



aprovecharon el giro inesperado de Mundell hacia lo excéntrico y lo incluyeron como uno de los referentes y defensores de dicha teoría. En este sentido, los principales lineamientos de esta nueva teoría no entraban en concordancia con los ideales de los economistas conservadores –como es el caso de Milton Friedman o Robert Lucas–, mucho menos con las teorías de los economistas keynesianos – ya sean los ortodoxos o los denominados “nuevos keynesianos”⁹⁴⁷–, a quienes rechazaban y criticaban duramente. Así, la teoría de la economía de la oferta se despegaba de las ideas académicas más hegemónicas, sosteniendo como principales argumentos teóricos que: las medidas utilizadas para alterar la demanda agregada son siempre ineficientes, y que la disminución de los impuestos es la clave del éxito para que aumente no solo la actividad económica, sino también los ingresos fiscales –por lo que no habría riesgo de déficit fiscal ante una eventual baja de impuestos–. Atendiendo a lo mencionado, podemos pensar –observando a la evidencia– que los defensores de la economía de la oferta ignoran la empírea al patrocinar sus teorías y acusar a la gran mayoría de los académicos y científicos de estar equivocados. Según Krugman, esto se debe a que sus defensores son excéntricos:

“(…) un excéntrico es un individuo que pone en cuestión la ortodoxia científica, pero no de una manera razonable y bien documentada. Se trata, más bien, de un advenedizo que no comprende de qué va la ortodoxia y/o está decidido a refutar el saber actual por razones personales o políticas más que por razones científicas.” (Krugman, 1994:97).

En conclusión, si bien es imposible saber qué fue lo que determinó el giro de Robert Mundell, podemos pensar que la idea de Krugman de que el economista canadiense –y todos los defensores de la economía de la oferta– era excéntrico –y que por ello defendían una teoría sin respaldo empírico–, resulta muy convincente. Así, según el autor citado: “(…) no existe ningún economista en ningún departamento importante que pueda decirse que defiende la economía de la oferta.” (Krugman, 1994:91).

Descripción del modelo IS- LM

El modelo IS-LM es el resultado de un análisis realizado por John Hicks y Alvin Hansen (1937) como una interpretación de la teoría de Keynes. A este respecto, en *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936) el autor inglés critica la teoría neoclásica por interpretar que la oferta agregada es la única que puede influir la renta de un país. En ese sentido, Keynes analiza cómo en el corto plazo los precios son fijos y, por ende, la demanda agregada también puede determinar la renta nacional. A partir de estos razonamientos, Hicks y Hansen estudian la macroeconomía en el corto plazo con el fin de explicar las razones por las cuales la renta fluctúa – con un nivel de precios que se mantiene fijo–, además de explicar cuáles son los motivos por los que la curva de demanda agregada sufre desplazamientos.

Así, el modelo IS-LM refiere a dos curvas que lo componen. En primer lugar, la curva IS remite a el equilibrio entre “inversión” (*investment*) y “ahorro” (*saving*) que representan las variaciones que se dan en el mercado de bienes y servicios. En segundo lugar, tenemos la curva LM que refiere a el equilibrio entre la preferencia por “liquidez” (*liquidity*) y la oferta de dinero (*money*) que representan las fluctuaciones que se dan en la oferta y demanda de dinero. El punto de conexión entre ambas curvas es el tipo de interés, ya que, por un lado, afecta a la inversión: tienen una relación

⁹⁴⁷ Los keynesianos ortodoxos son aquellos académicos más fieles a la teoría keynesiana como tal, estos interpretan que para atravesar una recesión económica es conveniente tener una política monetaria activa o, en una depresión, una política fiscal activa. En cambio, los denominados “nuevos keynesianos” han ido más allá de la teoría ortodoxa, interpretando que el Estado puede llevar adelante más que una política monetaria activa para hacerle frente a una recesión e incluso evitarla.



diametralmente opuesta –a medida que sube la tasa de interés la inversión tiende a bajar y viceversa–. Por otro lado, el tipo de interés también afecta la demanda de dinero: un aumento del tipo de interés reduce la cantidad demandada de dinero debido a que las personas tienen más incentivos para prestar plata –y viceversa–.

Ahora bien, en primer lugar, la curva IS muestra la relación que existe entre el tipo de interés y la renta que se desarrolla en el mercado de bienes y servicios. Para poder observar esta relación, los autores utilizan el modelo denominado: el aspa keynesiana. Dicho modelo propone un análisis acerca de cómo las recesiones surgen debido a que el gasto es demasiado bajo. Es decir, para evitar una recesión –o salir de ella–, debemos aumentar el gasto o estimular los componentes de la demanda agregada. A partir de ello, el modelo del aspa keynesiana diferencia gasto efectivo –lo que efectivamente gastan los individuos, las empresas y el Estado– de gasto planeado –es lo que desearían gastar estos mismos agentes–, interpretando cómo el punto de equilibrio se da cuando ambos gastos son equivalentes. De esta manera, según el modelo el gasto planeado (EP, *expenditure planned*) equivale al consumo (C) –que está determinado por la diferencia entre la renta (Y) y los impuestos (T)– más la inversión (I) y las compras del Estado (G), suponiendo que la política fiscal –G y T, *taxes*– y la inversión son fijos. Así, el modelo tiene como propósito demostrar cómo se determina la renta según la inversión planeada y la política fiscal. En lo que respecta a esta última, si seguimos los razonamientos y supuestos, podemos observar cómo una variación de la política fiscal –ya sea G o T– incide en la renta. A este respecto, un aumento –por ejemplo– de las compras del Estado elevaría la renta, lo que, asimismo, produciría un aumento en el consumo, lo que generaría –en base a la anterior función del modelo– un mayor aumento de la renta, generando un círculo virtuoso sucesivo. De la misma manera, si bajamos los impuestos, la renta aumenta, lo que produciría a su vez un aumento en el consumo y nuevamente se formaría un círculo virtuoso sucesivo. Es de este razonamiento que se deduce que la política fiscal puede tener un efecto multiplicador en la renta. En conclusión, el modelo del aspa keynesiana nos explica cómo el gasto planeado de los distintos agentes determina la renta nacional, suponiendo que la variable de la inversión es fija. Ahora bien, teniendo en cuenta esto, la curva IS se traza teniendo en cuenta la política fiscal. Cuando G y T varían, dicha curva se desplaza. Si las compras del Estado –por ejemplo– aumentan, la curva se desplaza a la derecha, lo mismo sucedería si los impuestos bajarían, entonces:

“La curva IS se traza considerando dada la política fiscal. Los cambios de la política fiscal que elevan la demanda de bienes y servicios desplazan la curva IS hacia la derecha.

Los cambios de la política fiscal que reducen la demanda de bienes y servicios la desplazan hacia la izquierda.” (Mankiw, 2014:450)

En segundo lugar, la curva LM, representa la relación entre el tipo de interés y la renta nacional según las fluctuaciones que se dan en la oferta y demanda de saldos monetarios. Para explicar esta relación, los autores utilizan la teoría de la preferencia por la liquidez. Según ésta, el tipo de interés fluctúa buscando el equilibrio de la oferta y demanda del dinero. A este respecto, la teoría parte del supuesto de que hay una oferta fija de saldos monetarios reales (M/P) –los cuales están determinados por la oferta monetaria (M) y por el nivel de precios (P)–. A razón de ello, el modelo interpreta que la oferta monetaria estará determinada por la autoridad monetaria, mientras que el nivel general de precios permanecerá fijo: el modelo se sitúa en el corto plazo en donde los precios permanecen siempre fijos. De esta manera, la cantidad de dinero demandado por los agentes dependerá de la tasa de interés: si la tasa es superior al equilibrio, entonces la cantidad demandada de dinero es menor a la ofrecida, por lo que los agentes tenderán a poner su dinero en depósitos o bonos que les rindan con intereses. Ante este aumento de oferta los bancos bajan el tipo de interés –sucederá lo opuesto si la tasa de interés es menor al nivel de equilibrio–. Así, según la teoría de la preferencia por la liquidez,



el tipo de interés fluctúa para equilibrar la oferta y la demanda de los saldos monetarios reales. Por lo que, si el banco central –por ejemplo– aumenta la oferta monetaria, la tasa de interés cae. Ahora bien, la demanda de saldos monetarios no solo se relaciona –de una manera negativa– con el tipo de interés, sino que también depende de la renta nacional. A este respecto, cuando la renta aumenta, se supone que el gasto también aumenta, por lo que las transacciones en la economía crecen, generando que las personas necesiten más dinero y que aumente la demanda del mismo –sucede lo opuesto cuando la renta cae–. A razón de esto, la demanda de saldos monetarios reales tiene una relación positiva con la renta nacional. No obstante, debido a que el tipo de interés depende la oferta de los saldos monetarios reales, la curva LM se trazará teniendo en cuenta la oferta dada de estos saldos, si esta varía, la curva se desplazará. Entonces, la curva LM representa la relación entre la tasa de interés y la renta nacional, los cuales son coherentes con el equilibrio de la oferta y demanda de los saldos reales. Así, siguiendo las interpretaciones de Blanchard, Amighini y Giavazzi: “Las variaciones de M/P , independientemente de que se deban a variaciones de la cantidad nominal de dinero, M , o a variaciones del nivel de precios, P , desplazan la curva LM.” (2010:94). A modo de ejemplo, un posible desplazamiento de la curva se podría dar si hay aumento de la oferta de saldos monetarios reales como consecuencia de un aumento de la oferta monetaria por decisión del banco central –teniendo en cuenta que los precios permanecen fijos en el corto plazo–.

En conclusión, el modelo IS- LM supone que la política fiscal (G y T) y la política monetaria (M) son variables exógenas, mientras que el tipo de interés y la renta son endógenas. De tal manera, la curva IS representa la relación negativa entre el tipo de interés y la renta en el mercado de bienes y servicios, mientras que la curva LM remite a la relación positiva entre el tipo de interés y la renta en el mercado de dinero. En este sentido, una política fiscal (G y T) tendría efectos en la curva IS: si es una política expansiva –tal como un aumento de las compras del Estado o una reducción de impuestos– el tipo de interés y la renta aumentarían; en cambio, si es una política contractiva, el tipo de interés y la renta caerían. Asimismo, una política monetaria tendría efectos en la curva LM: si esta política es expansiva, el tipo de interés caería y la renta aumentaría; en cambio, si la política es contractiva, el tipo de interés tendería a elevarse y la renta caería. Así, el punto de equilibrio se encuentra en la intersección entre ambas curvas, allí el gasto planeado es equivalente al gasto efectivo y la demanda de saldos reales es equivalente a la oferta: el mercado –tanto de bienes y servicios como de dinero– se encuentra en equilibrio.

Principales lineamientos teóricos del modelo Mundell- Fleming

Para comenzar, el modelo Mundell- Fleming es un paradigma que se utiliza con el fin de estudiar, principalmente, las políticas fiscales, monetarias y comerciales de una economía abierta. Dicho modelo se caracteriza por tres características y supuestos fundamentales: en primer lugar, el modelo hace hincapié en la interdependencia que existe entre el mercado de dinero y el mercado de bienes; en segundo lugar, parte del supuesto que los precios de la economía a analizar se mantienen fijos, interpretando cuáles son las causas de la volatilidad de la demanda agregada –y por ende de la renta–; en tercer lugar, supone que la economía estudiada es pequeña y abierta, de una manera tal que hay una perfecta movilidad de capitales y el tipo de interés nacional deviene del tipo de interés mundial: “(...) la economía es suficientemente pequeña en relación con la economía mundial para poder pedir y conceder tantos préstamos como desee en los mercados financieros mundiales sin influir en el tipo de interés mundial” (Mankiw, 2014:504). Con todos estos supuestos, el modelo tiene como finalidad demostrar cómo una economía puede depender del sistema de tipos de cambio que haya establecido: un tipo de cambio fluctuante o un tipo de cambio fijo. Cuando hablamos del primero, nos referimos a que el tipo de cambio dependerá de las fluctuaciones que haya en la economía y el mercado; en



cambio, cuando hablamos del segundo, nos referimos a que el tipo de cambio será fijado en un precio específico por el Banco Central, el cual estará dispuesto a comprar y vender la moneda local al tipo de cambio pautado. Ahora bien, teniendo en cuenta lo mencionado, consideramos pertinente analizar cómo repercuten en la macroeconomía las diversas políticas –fiscales, monetarias y comerciales– con los distintos tipos de cambio.

Tipo de cambio fluctuante:

- La política fiscal: En una economía en la que se dan todos los presupuestos mencionados anteriormente, al realizar una política fiscal expansiva –aumentando compras o bajando impuestos– el tipo de cambio se aprecia, pero la renta total permanece en el mismo nivel. Esto se debe a que, luego de llevar adelante esta política expansiva, la renta y el tipo de interés presionan al alza, pero al encontrarnos en una pequeña economía abierta con perfecta movilidad de capitales, ni bien sube el tipo de interés ingresa capital extranjero. Este ingreso de capital, genera una fuerte suba de la demanda sobre la moneda local, lo que produce que esta última se aprecie. Como consecuencia, las exportaciones se encarecen, por lo que las exportaciones netas se reducen y mitigan el previo crecimiento que habría tenido la renta agregada. En conclusión, con una política fiscal expansiva, la renta agregada no sufrirá cambios, ya que los efectos expansivos del gasto se verán contrarrestados por una caída de las exportaciones netas.
- La política monetaria: Una política monetaria expansiva en este tipo de economía abierta, tendría como consecuencia un aumento de la renta y una depreciación de la moneda. Esto se debe a que, al aumentar la oferta monetaria –y suponiendo que los precios se mantienen fijos–, aumentan los saldos monetarios reales. En consecuencia, el tipo de interés interno presiona a la baja, lo que provoca una fuerte salida de capital extranjero del mercado local, en el que los inversores venden la moneda local, aumentando así la oferta de esta moneda en el mercado y la demanda de divisas. De esta manera, la moneda local se deprecia, abaratando la producción local y generando que las exportaciones netas aumenten, influyendo en el Producto Bruto Interno (PBI) que también aumenta. En lo que respecta al tipo de interés, luego de presionar a la baja y de que los capitales extranjeros salgan de la economía, este vuelve a su nivel de equilibrio.
- La política comercial: Si con el fin de reducir las importaciones de bienes y servicios, el gobierno impone un arancel, esto tendrá como consecuencia una apreciación de la moneda, sin afectar al PBI. A este respecto, un arancel a las importaciones generaría un aumento de las exportaciones netas, por lo que la renta presionaría a la suba, aumentando así la demanda de dinero y presionando al alza al tipo de interés. Esto generaría que capital extranjero ingrese a la economía con el fin de aprovechar las tasas altas, en consecuencia, la moneda se apreciará y las exportaciones netas volverán su nivel de equilibrio, generando así también que la renta vuelva a su nivel inicial. En conclusión, el efecto que tiene esta medida es una apreciación de la moneda sumado a una disminución del comercio.

Tipo de cambio fijo:

- La política fiscal: Si el gobierno decide realizar una reducción de impuestos o un aumento de las compras del Estado, esto provocaría un aumento de la renta. Esto se debe a que, con un sistema de tipo de cambio fijo, cuando la política fiscal expansiva presiona al tipo de cambio al alza, el mercado reacciona vendiendo divisas a cambio de la moneda local al banco central. Esto genera un aumento de la oferta monetaria, que produce a su vez un aumento de la renta.
- La política monetaria: Una política monetaria expansiva no tiene efecto en el PBI en un sistema de tipo de cambio fijo. Esto se debe a que, al aumentar la oferta monetaria, la moneda local presiona para depreciarse, por lo que el mercado reacciona vendiendo la moneda local a



cambio de divisas al banco central. Esto genera que la oferta monetaria vuelva a reducirse, por lo que, en un sistema de tipo de cambio fijo, la política monetaria no tiene efectos sobre la renta. No obstante, en estos casos, el gobierno puede optar por una devaluación o revaluación de la moneda. Si elige la primera opción, la moneda se deprecia, por lo que aumentan las exportaciones netas y con ellas la renta. En cambio, si elige la segunda opción, la moneda se aprecia, por lo que caen las exportaciones netas y con ellas cae la renta.

- La política comercial: Si el gobierno establece un arancel sobre las importaciones con este tipo de sistema, las exportaciones netas aumentarán, dicho aumento tiende a elevar el tipo de cambio, pero como el gobierno se comprometió a mantenerlo fijo, deberá aumentar la oferta monetaria. Dicha expansión monetaria traerá como consecuencia un aumento de la renta agregada. Ahora bien, debemos tener en cuenta que el aumento de la oferta monetaria se da como consecuencia de la presión que hubo al alza sobre el tipo de cambio, pero como el tipo de cambio es fijo, en lugar de apreciarse la moneda local el gobierno aumenta la oferta de dinero.

El modelo Mundell-Fleming y algunas de sus debilidades

Teniendo en cuenta lo analizado, el modelo Mundell-Fleming nos permite observar cómo las distintas políticas económicas pueden tener repercusiones en el nivel de renta y en la apreciación o depreciación de la moneda. Además, nos permite entender cómo estas políticas dependerán en parte del sistema de tipo de cambio que el país en cuestión haya adoptado. En este aspecto, si bien es cierto que el modelo puede ser muy útil por lo mencionado anteriormente, no podemos dejar de tener en cuenta que el mismo trae consigo numerosos supuestos, algunos un poco exagerados y no siempre cumplidos por las distintas economías. Este es el caso, por ejemplo, de la perfecta movilidad de capitales, la cual supone que el tipo de interés nacional será igual –o tenderá a serlo– al tipo de interés mundial. En este caso, si uno va a los casos prácticos y reales, podemos observar que los tipos de interés de las diversas economías no son equivalentes en todo el planeta. Por ejemplo, si comparamos la tasa de interés de Argentina con la de Uruguay, podemos observar que, hacia fines de noviembre del año 2023, el primero de los países tiene una tasa nominal anual del 133%⁹⁴⁸, mientras que el segundo tiene una tasa del 9,25%⁹⁴⁹. Desde la lógica de Mankiw, hay dos razones fundamentales por las cuales el tipo de interés mundial no es siempre igual al tipo de interés local. En primer lugar, estos pueden ser distintos debido a las expectativas que hay sobre el tipo de cambio, es decir, si estamos expectantes de que una moneda se deprecie –como consecuencia de la inflación, por ejemplo– y por ende deseamos librarnos de ella, es probable que el gobierno lo compense con una suba del tipo de interés para así estimular la preferencia por la moneda local. En segundo lugar, otra de las razones a las que se puede deber los distintos tipos de interés, es el riesgo país. Así, cuando el riesgo país de una economía determinada es alto, es probable que los inversores no decidan invertir en dicho país debido a los riesgos que presenta. Ante ello, los gobiernos suelen aumentar las tasas con el fin de seguir siendo atractivos para los inversores. Con ambos ejemplos, podemos pensar en algunas de las razones por las cuales, en diversas situaciones, el tipo de interés local es distinto al mundial. Más allá de ello, el autor sostiene que: “A la larga, el tipo de interés interior sería igual al mundial” (Mankiw, 2014:522). Es decir que, según el autor, en el largo plazo el tipo de interés local tenderá a ser siempre igual que el mundial, por lo que el modelo Mundell-Fleming podrá sernos de gran utilidad –de todos modos– en el largo plazo.

⁹⁴⁸ Según el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

⁹⁴⁹ Según el Banco Central de la República Oriental del Uruguay.



No obstante, suponiendo ahora que el tipo de interés de una pequeña economía abierta puede ser mayor que el tipo de interés mundial debido al riesgo, podemos analizar y pensar también las consecuencias en el corto plazo. A este respecto, si tenemos un tipo de cambio fluctuante, las políticas económicas tendrán las mismas consecuencias que vimos anteriormente, con la diferencia de que, si el riesgo del país es muy alto, podrían suceder dos cosas: la primera, que este aumento de la tasa de interés reduzca la inversión; la segunda, que reduzca la demanda de dinero y por ende aumente la renta. Entonces, un aumento en la prima de riesgo, podría tener como consecuencias una depreciación de la moneda y un aumento –por el abaratamiento de los productos locales– de las exportaciones netas, lo que deriva en un aumento del PBI también. En palabras del autor, esto se debe a que: “Aunque la subida de los tipos de interés reduce la inversión, la depreciación de la moneda estimula las exportaciones netas en una cuantía aún mayor. Como consecuencia, la renta agregada aumenta.” (Mankiw, 2014: 524). Sin embargo, más allá de este análisis teórico, podemos pensar en al menos tres razones por las cuales, un aumento de la prima de riesgo no tendría como consecuencia un aumento del PBI. En primer lugar, porque en la práctica, muchas veces los gobiernos intentan evitar la depreciación de la moneda, por lo que en este caso en particular podríamos pensar que el banco central interviene realizando una política monetaria restrictiva y, así, evitando tanto la depreciación de la moneda como el aumento del PBI. En segundo lugar, porque la depreciación de la moneda puede generar un aumento de todos los bienes y servicios importados, lo que puede derivar en un aumento generalizado de los precios. A este punto en particular, el modelo no lo tiene en cuenta debido a que supone que los precios permanecen fijos, por lo que podríamos visualizar aquí una de sus debilidades. En tercer lugar, porque cuando aumenta la prima de riesgo de un país determinado, aumenta en algunos casos la demanda de dinero –por el hecho de ser un activo seguro– entonces, tanto la depreciación de la moneda como el aumento del PBI se ven contrarrestados por el aumento de dicha demanda. De esta manera, y a partir de la evaluación de estos tres casos específicos, el autor interpreta que, a diferencia de lo que propone el modelo, un aumento del riesgo es perjudicial para el país:

“(…) no es deseable que aumente el riesgo del país. A corto plazo, normalmente provoca una depreciación de la moneda y, (…) una disminución de la demanda agregada. Por otra parte, como la subida del tipo de interés reduce la inversión, la implicación a largo plazo es una disminución de la acumulación de capital y del crecimiento económico”. (Mankiw, 2014:525).

Así, el autor no solo deja en claro las consecuencias de un aumento de la prima de riesgo, sino que, además, observa la poca atención que el modelo Mundell-Fleming le presta a la inversión como uno de los componentes esenciales del PBI a largo plazo.

Las diferencias entre el tipo de cambio fluctuante y fijo

El tipo de cambio fluctuante tiene como principal punto a favor que permite la utilización de la política monetaria para influir en algunas de las variables macroeconómicas, siempre en base a los objetivos que tenga el gobierno. No obstante, este sistema de tipo de cambio puede traer como consecuencia que las autoridades no tengan disciplina fiscal. Es por ello que los principales defensores del tipo de cambio fijo sostienen que es preferible este sistema ya que, además de disciplinar a las autoridades, evita la inestabilidad que puede generar una fuerte volatilidad de la oferta monetaria. No obstante, Mankiw interpreta que es difícil encontrar casos prácticos reales de tipos de cambio puramente fluctuantes o fijos.

A este respecto, los autores Blanchard, Amighini y Giavazzi interpretan que tanto el tipo de cambio fijo como el fluctuante tienen sus desventajas. En este sentido, las principales desventajas de un tipo de cambio fijo –si ese mismo país tiene perfecta movilidad de capitales, tal como supone el modelo–



es que las autoridades deberán renunciar a la posibilidad de influir en el tipo de cambio y el tipo de interés. De esta manera, ante cualquier perturbación macroeconómica, las autoridades poseerán menos herramientas para actuar. Además, los autores observan que con este tipo de cambio es posible que los inversores busquen adelantarse a posibles devaluaciones pidiendo tasas de interés más altas, lo que generará más presión para que haya una devaluación y empeorara a su vez la situación económica. Por otro lado, la desventaja que trae consigo el tipo de cambio fluctuante es que existe la posibilidad de que el mismo se torne incontrolable –por medio de la política monetaria– para las autoridades debido a las altas fluctuaciones que puede sufrir la moneda. Entonces, los autores interpretan que un tipo de cambio fluctuante es más conveniente que un tipo de cambio fijo, siempre y cuando las autoridades monetarias sean responsables a la hora de llevar adelante la política monetaria, ya que, de lo contrario podríamos enfrentarnos a fuertes volatilidades en el tipo de cambio. Ante esta situación, existen dos soluciones extremas de tipo de cambio fijo: caja de conversión o dolarización.

La trinidad imposible

La teoría de la trinidad imposible sostiene que es imposible que una economía goce de una libre movilidad de capitales, una política monetaria independiente y un tipo de cambio fijo. En este sentido, los países se ven obligados a desprenderse de alguna de ellas. En palabras de Mankiw: “El análisis de los sistemas de tipos de cambios lleva a una sencilla conclusión: no se puede tener todo” (2014:533). De esta manera, si un país decide tener libre movimiento de capitales y, al mismo tiempo, tener soberanía para decidir sobre su política monetaria, se ve obligado a tener un tipo de cambio flexible que equilibre el mercado de divisas. Por otro lado, si las autoridades de un país decidieran tener libre movilidad de capitales y un tipo de cambio fijo, deberían resignar la posibilidad de tener soberanía monetaria, ya que la oferta monetaria deberá estar ajustada para sostener el tipo de cambio. El principal problema en este caso es que, “Cuando un país fija su moneda con respecto a la de otro, adopta en cierto sentido la política monetaria de ese país” (Mankiw, 2014:534). Por último, si un país decidiera tener un tipo de cambio fijo y soberanía monetaria, debería prohibir la libre movilidad de capitales. Esto significaría que la tasa de interés no estaría determinada por la tasa mundial –como supone por ejemplo el modelo Mundell-Fleming– sino que estaría determinada por las autoridades nacionales. En fin, lo que nos demuestra la trinidad imposible es que todos los países se ven obligados a elegir entre una de estas tres opciones.

Sobre el contexto y la política macroeconómica nacional durante el período 2003-2006

La llegada de Néstor Kirchner al poder y la situación macroeconómica

Néstor Kirchner arribó a la presidencia el 25 de mayo de 2003 en un contexto de fuerte incertidumbre macroeconómica. En esta clave, las principales variables demostraban que el país estaba lejos de atravesar su mejor momento: la tasa de desempleo se ubicaba en el 18% y la de subocupación en el 12%; alrededor de un 55% de los argentinos se encontraba debajo de la línea de la pobreza y la mitad de ellos en niveles de indigencia; el 30% de la población económicamente activa tenía problemas de inserción laboral; la mitad de los trabajadores se encontraban en situación de informalidad y sin obra social; el Estado nacional debía destinar alrededor del 15% gasto público a pagar intereses de la deuda; el salario real de los trabajadores se encontraba 17% por debajo de lo que había sido el salario promedio de los trabajadores durante el segundo mandato de Menem y de los dos años que gobernó Fernando De La Rúa (Kulfas, 2015). Sin embargo, y a pesar de la delicada situación en la que asumía Kirchner a la presidencia, la inflación se encontraba en un claro sendero



bajista: mientras que en el 2002 la inflación acumulada llegó a 41%, durante el 2003 acumuló solo 3,7%. Asimismo, en lo que respecta al PBI, este último habría crecido notablemente en 2003, con un aumento de 8,7% (luego de lo que fue la fuerte caída del año anterior del 10,9%), según el Banco Mundial.

Para impulsar la recuperación económica, Lavagna –quien era ministro de economía– llevo adelante una política macroeconómica que se basaba en tres cuestiones fundamentales: por un lado, sostener un tipo de cambio real, fijo y alto para favorecer al sector industrial; por otro lado, imponer fuertes retenciones a las exportaciones primarias para hacerle frente al gasto público y evitar un traslado de los precios internacionales a los precios locales; por último, el impedimento del ingreso de divisas y capitales a corto plazo con el fin de evitar la especulación financiera y la sobrevaluación de la moneda. En este sentido, la política cambiaria aplicada se dio luego de una fuerte depreciación de la moneda tras la salida de la Convertibilidad. Así, el gobierno nacional se vio beneficiado por el aumento de las exportaciones –Argentina se había convertido en un país más barato medido en dólares luego de la devaluación– y desalentó las importaciones –comprar bienes y servicios importados era notablemente más caro–. En este contexto, durante el año 2003 el gobierno logró revertir la tendencia deficitaria de la balanza de pagos y logró un superávit de 5,5% del PBI, lo que generó asimismo una recomposición de la demanda agregada –la cual venía golpeada luego del estallido de la convertibilidad en 2001–. Asimismo, el gran aumento de las exportaciones llevó al gobierno a implementar un arancel en las mismas, lo que condujo a un superávit primario de 2,3% en el 2003: “(...) las retenciones a las exportaciones pasaron de ser prácticamente inexistentes a representar el 12% de la recaudación impositiva total” (Costa *et al.*, 2004:12).

Sin embargo, para poder sostener el “superávit gemelo”⁹⁵⁰ y no caer nuevamente en un proceso de “stop and go”⁹⁵¹ –el cual según algunos autores como Damill y Frenkel (2015) es recurrente en Argentina–, el gobierno decidió intervenir en el mercado de cambios comprando divisas y, así, evitar una sobrevaluación del peso. De esta manera, el gobierno podría sostener el crecimiento del PBI, evitar un desbalance en la balanza de pagos –exportaciones netas positivas– y respaldar un tipo de cambio competitivo para el sector industrial:

“Luego de varios años de altas tasas de crecimiento del PBI, la cuenta corriente se mantendría superavitaria. Si bien la importante mejora de los precios de exportación contribuyó notablemente, pocas dudas caben acerca de que el tipo de cambio real elevado aportó también buena parte de la explicación de ese comportamiento.” (Damill y Frenkel, 2015: 122).

Esta dinámica que impulsó el gobierno durante el 2003, marcó cuál era el camino a seguir para mantener una expansión económica sostenida con una inflación y un tipo de cambio relativamente estables.

Sobre el contexto macroeconómico durante los años 2004, 2005 y 2006

El año 2004 llegó para confirmar el rebote de la actividad económica que estaba atravesando el país. En este sentido, el desempleo durante este año llegó a valores de 12,1% durante el último cuatrimestre, marcando una baja de 2,4% con respecto al 2003 –según el INDEC–. Asimismo, el

⁹⁵⁰ Se utiliza este término cuando un país goza de superávit fiscal y superávit en la balanza comercial simultáneamente.

⁹⁵¹ El fenómeno “stop and go” refiere a un proceso en el cual el PBI de un país aumenta sostenidamente, lo que produce un aumento del nivel general de precios y una apreciación de la moneda –porque la inflación crece a tasas más altas que la devaluación de la moneda– lo que deriva en un fuerte desbalance deficitario de la balanza comercial. Esto se debe a que ante la apreciación de la moneda las importaciones tienden a ser más altas que las exportaciones. Ante la escasez de divisas que esto genera, la expansión económica se termina y el país se estanca.



salario real promedio aumentó 3,1% con respecto a 2003 según la consultora Ecolatina –aunque seguía ubicándose 15% por debajo de los máximos de 2001–. En este contexto, el PBI creció 9 puntos porcentuales –según el Banco Mundial–, marcando una suba mayor que la lograda en 2003.

Para continuar por el mismo sendero, el ministro de economía, Roberto Lavagna, buscó sostener el “superávit gemelo” que el país logró durante 2003 –luego de la brusca devaluación de la moneda en 2001– y cumplió su objetivo: para ese año, la balanza comercial obtuvo un superávit de siete puntos porcentuales de PBI aproximadamente, acompañado de un superávit fiscal de 4,1% por parte del gobierno nacional –acompañado de un superávit de 2,1% por parte de las provincias–. En este contexto, el Estado continuaba acumulando reservas para hacerle frente a la fuerte deuda externa que traía consigo desde los años de la Convertibilidad.

Ya en el año 2005, el PBI aumento en 8,9 puntos porcentuales, es decir, había desacelerado el crecimiento una décima con respecto al año anterior. Sin embargo, se seguía encontrando en niveles más altos que en 2003 –y mucho más altos que en 2002 y 2001 respectivamente–. En lo que respecta al superávit comercial, este se sostuvo –a través la intervención cambiaria y el respaldo a un tipo de cambio competitivo–, aunque cayó a 5,9 puntos porcentuales del PBI contra los siete puntos alcanzados en 2004. Asimismo, el superávit fiscal también fue una meta alcanzada ese año, ya que se logró un superávit consolidado de 4,4% del PBI. No obstante, quizá lo más importante aquel año fue el fuerte proceso de desendeudamiento que comenzó a llevar a cabo el gobierno nacional, y lo que llevó a una fuerte caída de la deuda pública.

Hacia el año 2006, la inflación comenzó a aparecer como un problema más serio para el gobierno. En esta clave, la inflación llegó a escalar al 9,8% durante este año –siendo inferior que la inflación de 12,5% del 2005, pero mayor que la inflación del 6,1% del 2004–. En este contexto, el crecimiento del PBI se desaceleró en ocho décimas con respecto al año anterior y se ubicó en los 8 puntos porcentuales –según el Banco Mundial–. En lo que respecta a los balances comerciales y fiscales, durante el 2006 el superávit se sostuvo en ambos. Por el lado de las arcas públicas nacionales, éstas arrojaron un superávit de 3,6% del PBI –a las cuales se les debe sumar 0,4% del superávit de las provincias–. Por otro lado, la balanza comercial arrojó un superávit de 5,6% del PBI –según el INDEC–. Asimismo, durante este año el gobierno nacional pagó la totalidad de su deuda con el FMI (Kulfas, 2015), lo que generó, a la vez, una fuerte caída de las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Sobre la política fiscal, monetaria, comercial y cambiaria del gobierno durante el periodo 2003- 2006

Durante el período 2003-2006, el gobierno de Néstor Kirchner llevó adelante diversas políticas económicas, tanto cuando fue ministro de economía Roberto Lavagna⁹⁵² como cuando lo fue Felisa Miceli⁹⁵³. A este respecto, podemos diferenciar entre sí a las políticas cambiarias, fiscales, monetarias y comerciales que se llevaron adelante en este periodo:

En primer lugar, la política cambiaria se caracterizó por ser de corte intervencionista –al menos en comparación con lo que venía siendo hasta el momento–. En este sentido, es importante entender que Kirchner asumió a la presidencia luego de una fuerte devaluación post convertibilidad, en ese entonces, el dólar norteamericano llegó a valer casi cuatro pesos argentinos luego de lo que fue el “uno a uno” durante el gobierno de Menem y el corto mandato de Fernando De la Rúa. A este respecto, podemos interpretar que, durante la época de la Convertibilidad, el dólar estaba relativamente barato y la economía argentina –entiéndase los bienes y servicios, junto con los costes

⁹⁵² Fue ministro de economía desde el 27 de abril de 2002 – cuando el presidente aún era Duhalde – hasta el 27 de noviembre de 2005.

⁹⁵³ Fue ministra de economía de Néstor Kirchner desde el 27 de noviembre de 2005 hasta el 16 de julio de 2007.

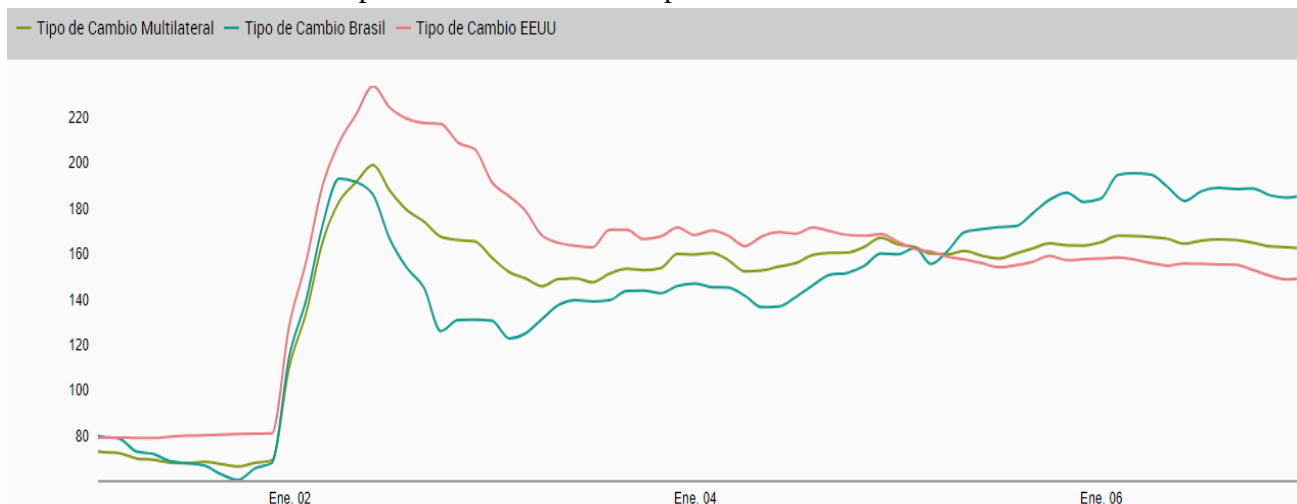


de producción, medidos en dólares norteamericanos– relativamente cara comparada con otros países de su mismo nivel de desarrollo. No obstante, Kirchner llega al poder con una situación diametralmente opuesta: post devaluación, el dólar tenía un precio relativamente caro y, por ende, la economía argentina se encontraba mucho más barata de lo que había estado pre devaluación. Esta situación fue interpretada por el ministro de economía Lavagna –principalmente– como una clara ventaja para hacerle frente a los desbalances fiscales y comerciales que el país había tenido. De hecho, la propuesta del ministro era intervenir en el mercado cambiario –demandando divisas en un contexto de auge exportador– y así intentar sostener el precio de la moneda en los niveles de subvaluación en los que se encontraba. El plan del ministro era claro: si la moneda seguía depreciada, el dólar seguía caro y la economía se encontraba relativamente barata, las importaciones caerían y las exportaciones aumentarían, generando un fuerte superávit en la balanza comercial que le permitiría al gobierno acumular reservas para hacerle frente a las deudas que el Estado nacional afrontaba. A propósito de esto:

“(…) Lavagna afirma que el peso estuvo sobrevaluado durante 17 de los últimos 27 años de la historia nacional, y que esta sobrevaluación de la moneda actuó como una traba para el desarrollo del país. A partir de este diagnóstico no resulta llamativo que el principal instrumento de la gestión de Lavagna sea la “política cambiaria”. El razonamiento parece sencillo: cuando el tipo de cambio está sobrevaluado el país no es internacionalmente competitivo, al tiempo que la posibilidad de importar barato cercena toda chance de desarrollo para la industria local. Conclusión: si el peso sobrevaluado es la enfermedad, el peso devaluado sería la cura.” (Costa *et al.*, 2004: 3)

Así, la propuesta de política cambiaria del gobierno fue, fundamentalmente, demandar divisas para evitar una apreciación de la moneda local y, en consecuencia, lograr obtener superávit comercial. Los resultados de esta política se pueden apreciar en el siguiente gráfico, que muestra la evolución del tipo de cambio real desde el año 2001 hasta 2006:

Gráfico 1. Evolución del tipo de cambio real en el periodo analizado.



Fuente: Elaborado por el Ministerio de Economía de la Nación en base a los datos del BCRA.

En segundo lugar, la política comercial estuvo muy relacionada con lo que fue la política cambiaria. En este sentido, luego de la fuerte devaluación, el volumen de las exportaciones aumentó en gran medida, por lo que el gobierno decidió imponerle un arancel –principalmente a las exportaciones del sector primario para, también, desacoplar el precio en dólares de los bienes y salarios exportados de



los precios en pesos argentinos– para obtener más recursos y mejorar las arcas públicas: los aranceles a las exportaciones llegaron a significar 12% de la recaudación total en 2003. Asimismo, el gobierno nacional decidió tomar medidas de corte proteccionista y aumentar los aranceles a las importaciones para desalentar las mismas y sostener el superávit comercial:

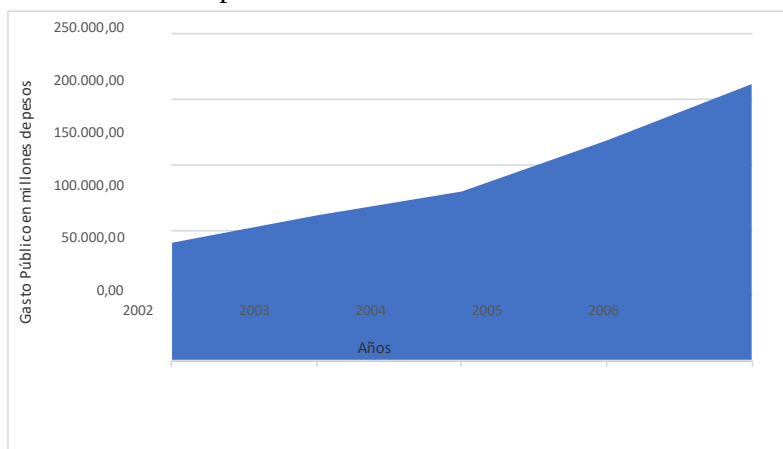
“Algunas cifras ilustran el avance de la protección durante el período de crecimiento acelerado. En 2003, había unas 617 líneas arancelarias cubiertas por licencias automáticas de importación mientras que en 2007, el número se había más que duplicado ascendiendo a 1.535 (Baracat y otros 2013).” (Nogués, 2014:31).

En tercer lugar, en lo que respecta a la política fiscal, podemos interpretar que el gobierno llevó adelante una política fiscal expansiva, ya que, durante el período a analizar, realizó un fuerte aumento del gasto público, y esto, según la bibliografía utilizada, estimula el gasto planeado:

“Cuando el Estado aumenta sus compras de bienes y servicios, el gasto planeado de la economía aumenta. El aumento del gasto planeado estimula la producción de bienes y servicios, lo cual provoca un aumento de la renta total.” (Mankiw, 2014: 465).

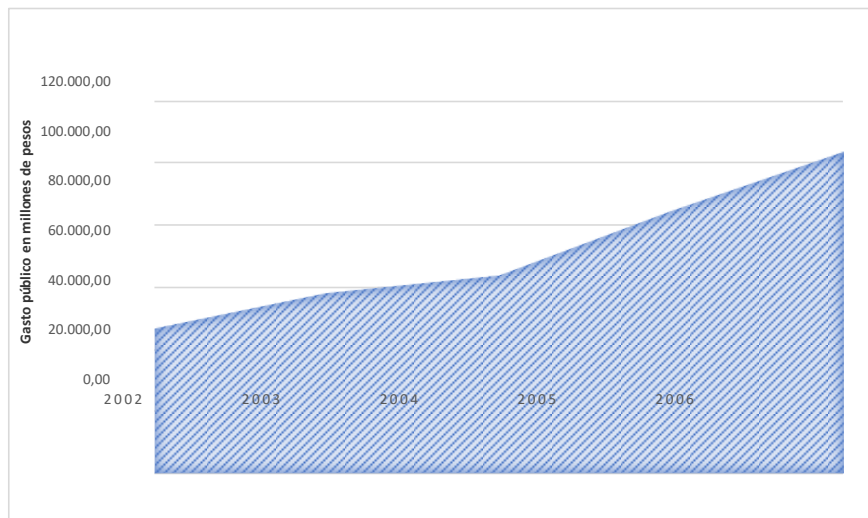
En este aspecto, el autor citado denomina política fiscal expansiva a aquella que impulsa el gobierno aumentando las compras del Estado o bajando los impuestos: “Supongamos que el gobierno estimula el gasto público incrementando las compras del Estado o bajando los impuestos (...) esa política fiscal expansiva eleva el gasto planeado” (Mankiw, 2014: 509). Entonces, si traduciríamos al aumento del gasto como un aumento de las compras del Estado, podemos sostener que la política fiscal del gobierno nacional durante estos años es expansiva. Si observamos los siguientes gráficos, podremos observar el aumento del gasto público consolidado y nacional desde el 2002 al 2006:

Gráfico 2: Gasto público consolidado.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 3: Gasto público nacional.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Con los datos que brinda el gráfico, podremos dilucidar cómo desde la asunción de Néstor Kirchner el gasto público tomó una fuerte tendencia alcista, pasando así de poco menos de 100 mil millones de pesos en 2002 a más de 200 mil millones de pesos en 2006 de gasto consolidado –sin dejar de tener en cuenta que el anterior gráfico no está en precios constantes por lo que, en términos reales la expansión fiscal sería menor–. Asimismo, si observamos el gasto público nacional, este pasa de menos de 50 mil millones a más de 100 mil millones en el mismo periodo. De esta manera, sostenemos que la política fiscal de este gobierno fue expansiva.

En cuarto y último lugar, la política monetaria estuvo caracterizada –durante el período mencionado– por un conjunto de metas cuantitativas que tendían a mantener al margen a la emisión monetaria. A este respecto, la intervención en el mercado cambiario implicaba de cierta emisión para poder ofrecer pesos argentinos a cambio de divisas. Debido a ello, el gobierno decidió ofrecer papeles de deuda de corto plazo con el fin de mantener al margen la oferta monetaria. En este sentido, la deuda del BCRA por estos papeles –Lebacs y Nobacs– aumentó a gran velocidad. No obstante, el plan enunciado no generó desequilibrios en los balances y, de hecho, el gobierno logró sostener la base monetaria relativamente estable durante este período:

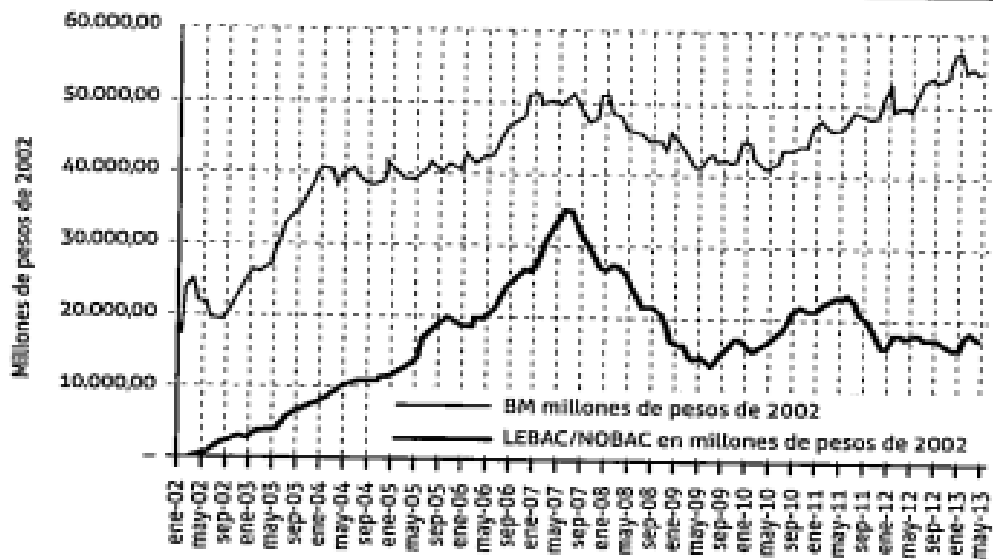
“El Banco Central esterilizaba parcialmente la emisión monetaria producida por la intervención cambiaria, colocando papeles de deuda de corto plazo, a fin de mantener acotado el crecimiento de la cantidad de dinero (...) La esterilización realizada empleando instrumentos de deuda de corto plazo es costosa (...) Pero la evolución de la hoja de balance del Banco Central no mostró problemas de sostenibilidad relacionados con la política de esterilización.” (Damill y Frenkel, 2015: 130).

Con el propósito de justificar dicho análisis, podemos observar los siguientes gráficos sobre la evolución de la Base Monetaria (BM) y de los papeles de deuda colocados por el BCRA:



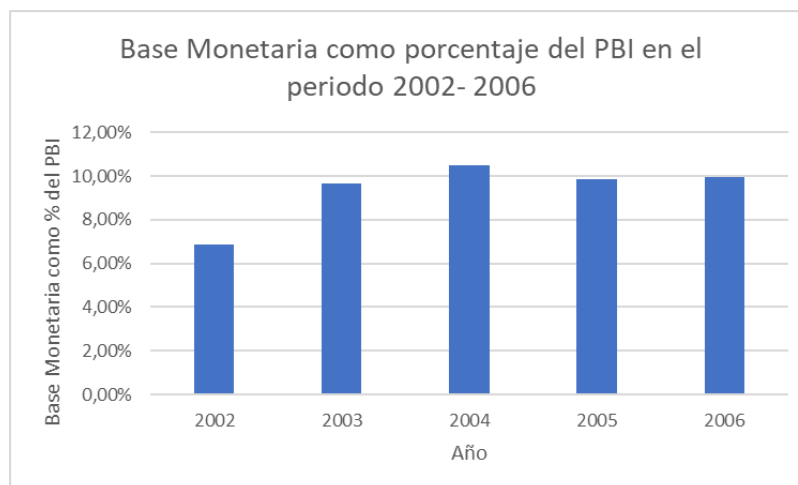
Gráfico 4.

EVOLUCIÓN DE INDICADORES MONETARIOS EN TÉRMINOS REALES



Fuente: Elaborado por Damill y Frenkel (2015) con datos del BCRA y de CIFRA.

Gráfico 5.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCRA y el INDEC.

Aplicación del modelo Mundell- Fleming en la macroeconomía argentina durante el periodo 2003-2006

Operación del modelo en el periodo mencionado teniendo en cuenta la política comercial

Para poder analizar cómo opera el modelo de Mundell- Fleming en este periodo, tendremos en cuenta las políticas que se han aplicado por el gobierno, sin dejar de considerar los principales supuestos del

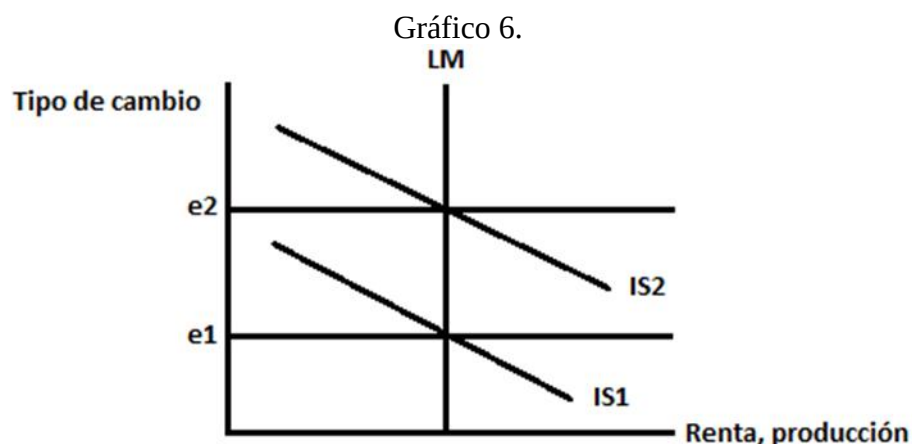


modelo: perfecta movilidad de capitales, tipo de interés local equivalente al tipo de interés mundial y precios fijos.

En sentido, si observamos el análisis realizado, podemos dar cuenta que durante el periodo mencionado el gobierno impuso un arancel a las importaciones y logro un holgado superávit en la balanza comercial. Asimismo, en lo que respecta al tipo de cambio, el gobierno no opto por uno puramente flexible –retomando el análisis realizado en el primer apartado de este escrito–, pero si es cierto que durante los tres años que se analizan estuvo más allegado a ser flexible que fijo. Por lo que, a fines prácticos, sostendremos aquí el supuesto de que el tipo de cambio durante este periodo fue flexible. No obstante, también cabe destacar que en estos años hubo una política económica activa según la cual se debía mantener un tipo de cambio real (TCR) en niveles competitivos, y si bien el modelo no captura este tipo de medidas, pondremos al modelo en movimiento teniendo en cuentas dichas implicancias.

Para comenzar, según el modelo Mundell- Fleming, cuando realizamos una política comercial en la cual desalentamos importaciones –con aranceles, por ejemplo– con un tipo de cambio fluctuante, el resultado –no inmediato, pero si final– es un aumento del tipo de cambio –es decir, hay una apreciación de la moneda local– y una inmovilidad de la renta. Ahora bien, las conclusiones a las que llega el modelo se deben a que, una caída de las importaciones provocara un aumento de las exportaciones netas (XN), por lo que –en principio– la renta aumentara. Sin embargo, posteriormente, este aumento –por razones que fueron explicadas en el primer apartado– genera una apreciación de la moneda local, lo que produce una disminución de las exportaciones y las XN vuelven a su punto de origen. De este análisis, el modelo deriva que dicha política comercial junto con un tipo de cambio fluctuante, generaría simplemente una apreciación de la moneda y menos comercio –se reducen tanto las importaciones como las exportaciones–. Ahora bien, si vamos al caso práctico argentino que analizamos en este trabajo, esto no es exactamente lo que ocurre, ya que –más allá de que los supuestos del modelo no coinciden con lo que pasa en el país– luego de la restricción a las importaciones –y con el compromiso del gobierno de tener un TCR competitivo– lo que se da es un aumento de PBI y una balanza comercial holgadamente positiva –es decir, XN positivas–.

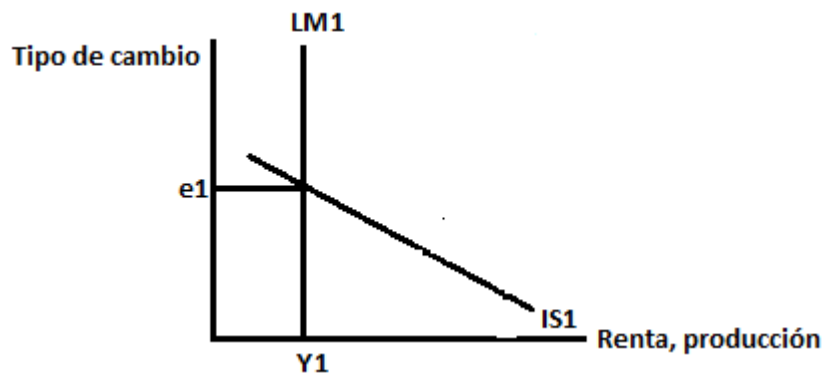
Teniendo en cuenta todo esto, podremos ver claramente la diferencia entre teoría y práctica si observamos los distintos gráficos que se nos presentan al comparar las conclusiones del modelo, y el contexto macroeconómico nacional 2003- 2006. Por un lado, observemos el movimiento de las curvas IS- LM según el modelo Mundell- Fleming cuando un gobierno impulsa dicha política comercial con un tipo de cambio fluctuante:



Fuente: Elaboración propia con los análisis de Mankiw (2014).

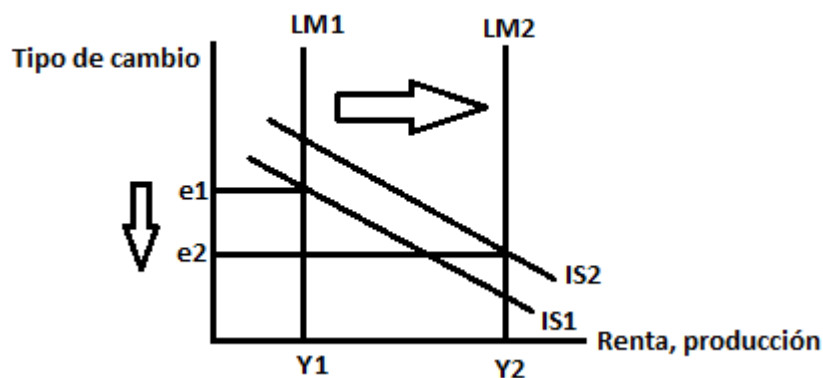


Como ya había descripto, el resultado será una apreciación de la moneda con el paso de $e1$ a $e2$ y la renta queda inalterada, todo el movimiento queda resumido al desplazamiento de la curva IS hacia la derecha –IS1 a IS2– por las razones ya explicadas en el primer apartado. Ahora bien, por otro lado, observemos como se daría el movimiento de estas curvas en el contexto macroeconómico nacional si tomamos no solo el periodo descripto en el capítulo dos, sino también los años previos⁹⁵⁴:
Gráfico 7.



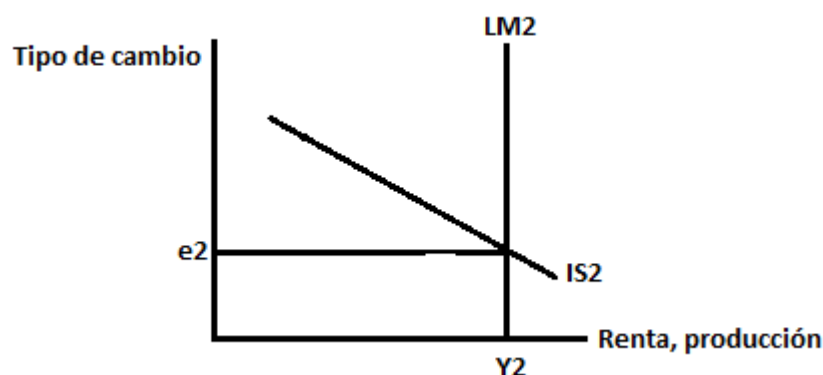
Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 8.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9.



on mayor claridad el movimiento de las



Fuente: Elaboración propia.

Para poder comprender correctamente estos gráficos, deduzcamos uno por uno. En primer lugar, el gráfico número 7 representa el año 2001. En dicho año, el país tenía un tipo de cambio poco competitivo (prevalecía el plan de Convertibilidad) y la renta se encontraba en niveles más bajos que los del 2003-2006. En segundo lugar, –y el que es propósito de nuestro trabajo– el gráfico 8 muestra el movimiento de las curvas luego de la salida de la convertibilidad. En este sentido, podemos apreciar como con el fin del plan de convertibilidad, la moneda local se deprecia, el tipo de cambio real gana competitividad y la renta aumenta. Estos resultados se resumen con los desplazamientos de las curvas IS y LM hacia la derecha. En tercer y último lugar, el gráfico 9 tiene como fin develar con más nitidez la ubicación de las curvas en los años 2003- 2006 respectivamente, dejando en claro que durante estos años la renta fue mayor que la del 2001 y que, asimismo, se obtuvo un tipo de cambio más competitivo. Argumentamos esto, ya que, el PBI subió constantemente en todos los años desde 2003 a 2006 –como lo vimos en el segundo apartado–. Asimismo, el TCR durante este periodo sufrió una leve apreciación, pero más allá de la misma, quedó lejos de los niveles de apreciación económica del año 2001⁹⁵⁵. En perspectiva, nos pareció relevante tomar en el gráfico la situación del año 2001 para poder observar con más claridad el movimiento de las curvas durante el periodo analizado.

Ahora bien, la diferencia fundamental que podemos observar entre la teoría y la práctica en este análisis, es que en la teoría la renta no aumenta mientras que en el contexto analizado son años de notable crecimiento económico. Podemos pensar que esto se debe a tres razones: En primer lugar, como ya advertimos, los supuestos que propone el modelo no se dan en el contexto macroeconómico analizado. La causa de esto es que el tipo de interés local no deviene del tipo de interés mundial y a que los precios no son fijos, además de que en esos años no hubo perfecta movilidad de capitales en Argentina. En segundo lugar, podríamos interpretar que la práctica y la teoría no coinciden en este aspecto debido a que el gobierno nacional mantuvo una política cambiaria activa que consistió en sostener el TCR en niveles de alta competitividad –comprando divisas ingresadas al país en concepto de exportaciones para evitar la apreciación de la moneda nacional–. Evidentemente, la teoría utilizada no capta este tipo de políticas que evitan la apreciación de la moneda local, sin esa apreciación cambiaria, y con el TCR en dichos niveles, podríamos entender por qué en esos años hubo un holgado superávit comercial –XN positivas– y deducir que, al menos en parte, el crecimiento del PBI se debió a este superávit. En tercer lugar, podemos observar que desde esta perspectiva la teoría y la práctica no coinciden porque –en lo que se ha analizado hasta aquí en este apartado– no hemos considerado que el gobierno impulsó asimismo una política monetaria activa. Por lo que, teniendo en cuenta esta última razón, analizaremos la política monetaria expansiva durante este periodo y su desenvolvimiento en el modelo Mundell- Fleming.

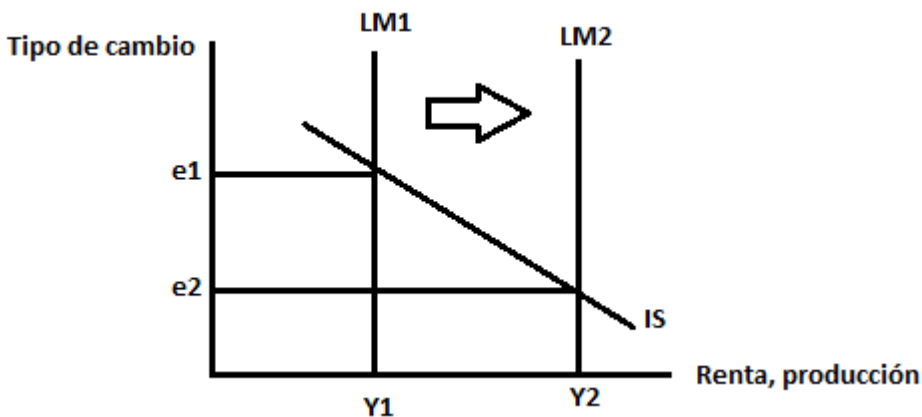
Operación del modelo en el periodo mencionado teniendo en cuenta la política monetaria

Para comparar los resultados de la política monetaria expansiva del gobierno, con el modelo Mundell- Fleming en la teoría, observemos primero cómo se desenvuelve el modelo si realizamos una política monetaria activa con un tipo de cambio flexible:

⁹⁵⁵ Como vimos en el capítulo dos, el plan del ministro Lavagna consistía fundamentalmente en sostener el peso depreciado para alentar exportaciones y desalentar importaciones.



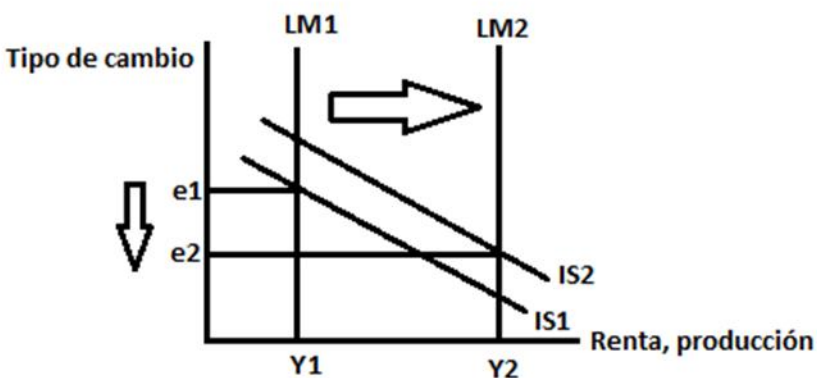
Gráfico 10.



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de Mankiw (2014).

Ahora bien, observando el gráfico, podemos visualizar lo explicado en el primer apartado de este trabajo. A este respecto, según el modelo, una política monetaria expansiva genera un aumento de la renta y una caída del tipo de cambio –es decir, la moneda se deprecia– lo que alienta el aumento de las exportaciones netas –y ello explica el aumento de la renta–. Teniendo en cuenta esto, observemos qué es lo que sucede en el contexto macroeconómico nacional si ponemos al modelo en movimiento considerando también –con fines prácticos– que sucede en los años previos al periodo estudiado:

Gráfico 11.



Fuente: Elaboración propia.

Este gráfico se compromete a demostrar el movimiento de las curvas desde el año 2001, que es cuando prevalece la convertibilidad y está plasmado en la intersección entre las curvas IS1 Y LM1;



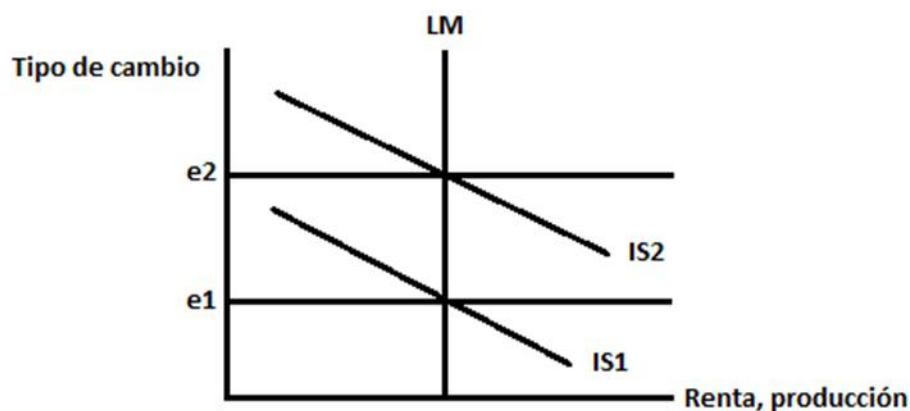
hasta el periodo 2003- 2006 con la política monetaria expansiva realizada y que se representa con la intersección de las curvas IS2 y LM2. A este respecto, si volvemos al apartado dos, podemos observar que la base monetaria pasa de representar el 7% del PBI aproximadamente a rondar el 10% del PBI en el periodo 2003- 2006 –en donde la base monetaria se mantuvo relativamente estable–. De esta manera, sugiriendo que existió una política monetaria expansiva, podemos argumentar que, en parte, el crecimiento del PBI se debió también a esta política económica –así como también a la política comercial y cambiaria que se explicaron anteriormente–. En este aspecto, observamos aquí dos similitudes cruciales entre la práctica y la teoría. La primera, es que, como ya mencionamos, tanto en lo que supone la teoría como en lo que apreciamos en la práctica, hay un aumento de la renta total. La segunda similitud, es que en ambos casos podemos vislumbrar una depreciación de la moneda local –lo que, según Mankiw, significa asimismo una caída del tipo de cambio– y una estimulación positiva de las exportaciones netas.

Operación del modelo en el periodo mencionado teniendo en cuenta la política fiscal:

En lo que respecta a la política fiscal, observamos que durante este periodo las compras del Estado aumentaron considerablemente. En este sentido, sin perder de vista los lineamientos teóricos, argumentamos que durante el periodo analizado hubo, también, una política fiscal expansiva.

Ahora bien, si retomamos lo explicado en el primer apartado, lo que debería suceder –teóricamente– con una política fiscal expansiva y un tipo de cambio flexible, es una apreciación de la moneda local sin estimulación de la renta. A este respecto, las curvas IS-LM sufrirían estos movimientos si dicha política se aplicara:

Gráfico 12.



Fuente: Elaboración propia en base al análisis de Mankiw (2014).

Atendiendo al gráfico, podemos dilucidar como la renta se mantiene en el mismo nivel –debido a que la apreciación de la moneda local produce una caída en las exportaciones netas y que los efectos expansivos de la política se ven mitigados– pero que la moneda se aprecia. En este aspecto, los efectos de estas políticas, teóricamente, son los mismos que los de la política comercial con un tipo de cambio flexible. Por ello, las diferencias entre la teoría y la practica en este sentido son las mismas que las explicadas anteriormente. Si en la teoría la moneda local se aprecia y la renta se ve inalterada, en la practica la moneda local se deprecia y la renta aumenta considerablemente –observando la evolución de los datos macroeconómicos y los movimientos de las curvas desde 2001 hasta el



periodo seleccionado. De esta manera, las implicancias de la política fiscal expansiva en la práctica – considerando que las curvas operan en el modelo– son las mismas que las ya explicadas con la política comercial. Asimismo, las diferencias entre la teoría y la práctica –y las razones por las cuales se diferencian– en este aspecto, también fueron explicados en las páginas previas. Por ello, y con la intención de no ser repetitivos, no nos explayaremos sobre ello nuevamente.

Conclusiones:

Teniendo en cuenta lo analizado y estudiado en los tres apartados, hemos logrado obtener tres conclusiones y consideraciones fundamentales a la hora de evaluar y analizar lo investigado en este trabajo.

En primer lugar, hemos observamos cómo los efectos de las políticas macroeconómicas impulsadas en el periodo 2003- 2006 no son siempre equivalentes a los efectos que advierte el modelo Mundell-Fleming. En este sentido, en el último apartado hemos desentrañado algunas cuestiones del modelo realizando los gráficos pertinentes para apreciar cómo se desplazan las curvas en la práctica y como se diferencian la teoría de la realidad. A este propósito, podemos observar algunas distinciones tanto en los efectos de las políticas comerciales como en los de las políticas fiscales. De esta manera, si observamos la teoría, esta sugiere que, tanto con una política comercial de retención a las importaciones, como una política fiscal expansiva de aumento de las compras del Estado, las consecuencias serán –en ambos casos– una apreciación de la moneda local y una renta que permanece inalterable. En cambio, si observamos los datos del periodo analizado, podremos observar que la renta crece considerablemente durante todos estos años, contradiciendo así –al menos en este punto– lo que supone la teoría. Asimismo, durante estos años, si tomamos desde el año 2001 al periodo 2003- 2006 –y el respectivo movimiento de las curvas IS-LM–, podemos observar que se dio también una depreciación de la moneda local, a diferencia de lo que supone la teoría. De esta manera, teniendo en cuenta los análisis realizados sobre la política fiscal y comercial, podríamos sostener que son más la diferencias que las coincidencias entre la teoría y la práctica. En consecuencia, en el presente trabajo hemos demostrado que existen numerosas contradicciones entre lo que la teoría supone que sucederá y lo que efectivamente sucede en la práctica. En este sentido, consideramos que las contradicciones pueden ser explicadas por dos razones fundamentales: la primera, es que el modelo presenta fuertes limitaciones con sus supuestos difícilmente cumplibles; la segunda, es que el modelo presenta un claro sesgo antes ciertas medidas que toma el gobierno, tales como la intervención en el mercado cambiario a fines de evitar una apreciación del peso o la restricción a la entrada de capitales especulativos –que produzcan también una apreciación de la moneda–. En otras palabras, la decisión del gobierno de tener un tipo de cambio real competitivo y estable (TCRCE)⁹⁵⁶ produce un matiz en el modelo.

En segundo lugar, consideramos que el modelo –más allá de las limitaciones ya explicadas– puede ser muy útil para entender ciertos procesos y efectos. De esta manera, si bien recién vimos algunas de las diferencias entre la teoría y la realidad, también debemos tener en cuenta las coincidencias presentadas. En lo que a ello respecta, encontramos la similitud más explícita entre la teoría y la práctica en la política monetaria expansiva. En este aspecto, la teoría supone que dicha política –con un tipo de cambio flexible– trae como consecuencia una depreciación de la moneda y un aumento de la renta. En este aspecto, si miramos los movimientos de las curvas y la evolución de los datos macroeconómicos desde 2001 hasta el periodo 2003- 2006, podremos observar que el peso argentino sufre una depreciación y que la renta aumenta significativamente –tal como lo supone el modelo–.

⁹⁵⁶ Esta expresión es utilizada por Frenkel y Rapetti (2007) para sintetizar la política cambiaria aplicada por el ministro de economía Roberto Lavagna.



No obstante, también debemos tener en cuenta que, según la teoría, la curva IS permanece inalterable tras aplicar este tipo de política monetaria con un tipo de cambio flexible, mientras que –por el contrario– en el periodo analizado se aprecia un leve desplazamiento hacia la derecha por parte de la curva IS. Entonces, sin dejar de tener en cuenta este último aspecto, podemos observar que en la política monetaria hay importantes similitudes entre lo que el modelo sugiere que debe suceder y lo que sucede en el periodo 2003- 2006.

En tercer y último lugar, consideramos que más allá de las limitaciones que se presentan al intentar llevar la teoría a la práctica, tanto por los supuestos del modelo y sus limitaciones como por las características que presenta la macroeconomía argentina en el periodo analizado –imperfecta movilidad de capitales, variación de precios y un tipo de cambio que no se adapta concretamente a ninguno de los tipo de cambio “puros”⁹⁵⁷–, hemos logrado que el modelo opere en dicho periodo y, asimismo, ver los desplazamientos de las curvas IS-LM en estos años, lo cual era uno de los objetivos fundamentales del trabajo. Es decir, más allá de los obstáculos que se presentaron en el intento de desenvolver el modelo en el contexto macroeconómico nacional 2003- 2006, obtuvimos diversas conclusiones y certezas. En esta clave, interpretamos al modelo como una valiosa herramienta de análisis para comprender el impacto y la intencionalidad de las políticas económicas que se llevan adelante por las diversas autoridades monetarias y políticas.

Referencias bibliográficas:

- Belini, Claudio y Korol, Juan Carlos. (2020). “Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI”. Editorial siglo veintiuno.
- Blanchard, Amighini y Giavazzi. (2010). Macroeconomía, 5ta edición. Editorial Pearson.
- Costa, Augusto; Kicillof, Axel y Nahón, Cecilia. (2004). “Las consecuencias económicas del SR. LAVAGNA. Dilemas de un país devaluado”. En revista Realidad Económica, pp. 70-100.
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto. (2015). “¿Década ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo”, en M. De Luca y A. Malamud “La Política en Tiempos de los Kirchner”, Buenos Aires. Editorial EUDEBA.
- Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2007). “Política cambiaria y monetaria en Argentina después del colapso de la convertibilidad”. Political Economy Research Institute. University of Massachusetts Amherst.
- Mankiw, G. (2014). Macroeconomía, 8ta edición español, Editorial Antoni Bosch.
- Nogués, J. J. (2014). “Políticas proteccionistas de la Argentina desde 2003: del auge a la decadencia económica” [en línea], Ensayos de Política Económica, 2(2).
- Krugman, P. (1994). “Vendiendo prosperidad. Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas”. Editorial Ariel, S. A.
- Kulfas, Matías. (2015). “Los Tres Kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003- 2015”. Editorial Siglo XXI.

Fuentes:

- <https://www.larepublica.co/globoeconomia/banco-central-de-uruguay-recorto-la-tasa-de-interes-como-puede-jugar-en-el-dolar-3750778>

⁹⁵⁷ Es decir, el tipo de cambio que prevalece en el periodo analizado no es ni puramente fijo ni puramente flexible. Es más bien un tipo de cambio administrado, ya que el gobierno opera en el mercado de cambios.



- https://x.com/BancoCentral_AR/status/1729976025461703043?t=ITVYmjcQCgzlu-2EF_3N0w&s=08
- <https://datosmacro.expansion.com/ipc-paises/argentina?dr=2002-12#:~:text=La%20variaci%C3%B3n%20mensual%20del%20IPC,en%202002%20es%20del%2041%25>
- <https://chequeado.com/inflacionacumulada/>
- https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/2003-cerro-inflacion-menor-esperaba-37_0_S1j_qR10Fx.html
- <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-pbi-cayo-109-por-ciento-durante-2002-nid482035/>
- <https://www.lanacion.com.ar/economia/el-pbi-crecio-87-en-2003-nid582619/>
- <https://www.lanacion.com.ar/economia/la-desocupacion-bajo-al-121-en-el-ultimo-trimestre-de-2004-nid686656/#:~:text=Si%20se%20considerara%20a%20esas,al%2016%2C2%20por%20cient>
[O.](https://www.lanacion.com.ar/economia/la-desocupacion-bajo-al-121-en-el-ultimo-trimestre-de-2004-nid686656/#:~:text=Si%20se%20considerara%20a%20esas,al%2016%2C2%20por%20cient)
- <https://www.infobae.com/2005/01/16/162437-afirman-que-el-salario-real-se-recupero-31-2004/>
- <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2007&locations=AR&start=2001>
- <https://datosmacro.expansion.com/pib/argentina?anio=2004>
- <https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.RSB.GNFS.ZS?locations=AR>
- https://www.clarin.com/ediciones-anteriores/argentina-obtuvo-ahorro-fiscal-record-2004_0_HyeNVH910tx.html
- <https://www.infobae.com/2007/01/23/297711-el-superavit-fiscal-supero-los-23-mil-millones-2006/>
- <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/estado-en-el-kirchnerismo-y-durante-el-gobierno-de-cambiamos/>
- <https://economyaparatodos.net/el-impuesto-a-las-ganancias-y-la-presion-tributaria/>
- <https://www.cavallo.com.ar/la-presion-fiscal-esta-entre-11-y-13-puntos-del-pbi-arriba-del-maximo-historico-de-los-anteriores-gobiernos-peronistas/>
- <https://www.economia.gob.ar/datos/>
- <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>



Liberalismo, neoliberalismo y Estado en contextos de crisis desde 1983

Dr. Marcos Daniel Grubisic
Universidad Nacional de Rosario (UNR)
marcosgrubisic@hotmail.com

Resumen:

El neoliberalismo desde la década de 1970 produjo un quiebre en la implementación de políticas populistas con el peronismo en Argentina, e instrumentalizadas desde el Estado en un período que podemos considerar desde 1975 en adelante. Gobierno de Raúl Alfonsín mediante, Carlos Menem profundizó el cambio de matriz en la década 1989-1999, que finalizó en la crisis del año 2001. Posteriormente, el régimen kirchnerista de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández volvieron a aplicar políticas públicas populistas entre los años 2003 y 2015, volviendo el escenario neoliberal con Mauricio Macri.

Los últimos cuarenta años de democracia implicaron recurrentes crisis socio-económicas pero también política que representaron consecuencias en la calidad y en la profundidad de esta forma de gobierno, siendo necesario interpretar en perspectiva la función y el papel estatal en esos recurrentes contextos que desde 1983 impidieron la resolución de una hegemonía política y económica-social, configurando un escenario de alternancias sin solución de continuidad.

El objetivo central es reconocer aquellos elementos académicos, los ejes de las políticas públicas y las consecuencias económico-sociales y culturales de la aplicación de diferentes políticas que desde 1983 buscaron infructuosamente consolidar el régimen y el sistema político argentino, en el presente seriamente cuestionado.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

LIBERALISMO, NEOLIBERALISMO Y ESTADO **EN CONTEXTOS DE CRISIS DESDE 1983**

El impulso del neoliberalismo desde la década de 1970 produjo un quiebre con respecto a la implementación de políticas progresistas o mal llamadas populistas que venían desenvolviéndose desde el final de la segunda posguerra en Argentina. Esas decisiones fueron instrumentalizadas desde el ámbito público mediante una secuencia de políticas económicas y sociales –y también sucedáneamente culturales– en un período que podemos considerar de medio siglo de aplicación con consecuencias marcadamente negativas en gran parte de la población al tener menor participación en



la distribución del ingreso nacional, a expensas de la concentración de la riqueza en un estrecho segmento social, y un cada vez más poder de decisión sobre la economía en los grupos multinacionales internacionales y también nacionales.⁹⁵⁸

El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) no solo significó la vuelta a la democracia luego de la dictadura 1976-1983, sino que también significó una oportunidad de realización de los derechos y libertades cercenadas durante el Proceso de Reorganización Nacional (PRN) pero que también tenían su origen en la Revolución Argentina (1966-1973), y en el caos y desgobierno del tercer gobierno peronista de Héctor Cámpora, Juan Domingo Perón y María Estela Martínez de Perón, en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) contra el comunismo, la subversión y la guerrilla de carácter foquista que había comenzado luego de la Revolución Cubana de 1959 a nivel continental.⁹⁵⁹

Al mismo tiempo significaba una posibilidad cierta de aplicación de políticas económicas más distributivas para la sociedad, la búsqueda de conciliación entre trabajadores y capitalistas, y el claro propósito de volver al crecimiento, el desarrollo y la industrialización dejada de lado por la pasada dictadura. En ese sentido, todos recordaremos la famosa frase de Alfonsín de que “*con la democracia se come, se cura y se educa*”, que el abrupto final de su gestión y la entrega del mando presidencial anticipada constituyó, en palabras de Luis Alberto Romero, de la ilusión (democrática) del impulso inicial en diciembre de 1983 al desencanto (social) en julio de 1989, en medio de la primer gran crisis en democracia.⁹⁶⁰

A partir de mediados de 1989 Carlos Menem profundizó el cambio de matriz neoliberal para la siguiente década, en el contexto de la finalización de la Guerra Fría luego de cuarenta años, del Consenso de Washington en el mismo año, y de la ola en todo el mundo hacia regímenes democráticos, capitalistas y cristianos: era el “fin de historia” como lo denominó Francis Fukuyama, con solo una superpotencia, los Estados Unidos de América.⁹⁶¹

La transformación que significó la instrumentalización de políticas neoliberales en profundidad y con un amplio consenso político, social y empresario, y que puede ser reconocida por muchos autores y sectores como la última modernización que tuvo la Argentina para el Estado, la economía y

⁹⁵⁸ Véase, entre otros, Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Bs. As. Crítica; Basualdo, Eduardo M. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Bs. As., Siglo XXI; Gerchunoff, Pablo, Heymann, Daniel y Jáuregui, Aníbal (comp.) (2022). *Medio siglo entre tormentas. Fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)*. Bs. As. Eudeba; Belini, Claudio (2017). *Historia de la industria argentina. De la independencia a la crisis de 2001*. Bs. As. Sudamericana

⁹⁵⁹ Véase Cavarozzi, Marcelo (2006). *Autoritarismo y Democracia (1955-2006)*. Bs. As. Ariel; De Riz, Liliana (2007). *La política en suspenso 1966-1976*. Bs. As. Paidós; Sidicaro, Ricardo (2005). *Los tres peronismos*. Bs. As. Siglo XXI

⁹⁶⁰ Consúltese Romero, Luis Alberto (2012 electrónica). *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*. Bs. As. F.C.E. “Cap. VIII- El impulso y su freno, 1983-1989”, pp. 339-366 PDF

⁹⁶¹ Fukuyama, Francis (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona. Planeta.

Para un abordaje profundo de esta etapa de reconversión del Capitalismo, las diferencias entre países desarrollados e industrializados, los organismos supranacionales, y el condicionante democrático de las potencias occidentales, véase Amin, Samir (2006). *Las derivas de la modernidad. El caso de África y del mundo árabe*. En Borón, Atilio A. y Lechini, Gladys, *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Bs. As. CLACSO, pp. 81-118; Amin, Samir (2005). *Más allá del capitalismo senil: por un siglo XXI no norteamericano*. Bs. As. Paidós



la sociedad, implicando la apertura al mundo en la circulación de bienes, personal y flujos financieros también supuso un impacto social, desocupación, cierre de empresas argentinas y un condicionamiento al gobierno de la Alianza (1999-2001) de Fernando de la Rúa y Carlos Álvarez que finalizó en la segunda y terminal crisis de finales del año 2001.

Cinco presidentes en pocos días manifestaron la crisis del régimen democrático y hasta del sistema político argentino en su conjunto, que lentamente fue conjurada en forma parcial con la llegada de Eduardo Duhalde a la primera magistratura el 2 de enero de 2002. Basado en recuperar la legitimidad democrática, en la urgencia de atender las demandas sociales, en restablecer la dinámica de la economía, y la búsqueda de consensos políticos de los principales actores del sistema ocuparon un gobierno de gestión casi diaria.

Sustentado en un contexto internacional favorable para la producción y exportación los *commodities* primarios locales, en el ordenamiento de las cuentas públicas del Estado en pleno marco recesivo crítico, la consecución de los recordados “superávits gemelos” por su ministro de Economía Roberto Lavagna le permitió superar medianamente dicha crisis, aunque debió dejar la presidencia quince meses después consecuencia de dos muertes en una protesta social.

El mal llamado régimen kirchnerista (2003-2015) de las sucesivas gestiones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (durante dos mandatos consecutivos) volvieron a aplicar políticas públicas progresistas en la ciudadanía social en esos años, pero sin alejarse totalmente de algunos ejes instrumentales neoliberales a pesar de una decidida política social de redistribución social, movilidad social ascendente, realización de derechos y presencia del Estado, y que se reflejó en las ganancias de ciertos sectores concentrados de la economía durante todo el período.

La instauración de una tercera industrialización por sustitución de importaciones (ISI) permitió el desarrollo de áreas industriales ligadas al complejo automotriz, las pequeñas y medianas empresas de la producción de línea blanca, al empuje agroindustrial de la media luna fértil pampeana, y la minería, todo ello complementado por un empuje en la construcción, la obra pública, los textiles y la centralidad otorgada consumo de la clase media y baja.

El regreso en el escenario de las políticas neoliberales con Mauricio Macri en 2015 significó una vuelta a los objetivos de equilibrio presupuestario, limitaciones en la distribución del ingreso de los trabajadores, apertura de la economía al exterior, búsqueda de inversiones extranjeras sobre todo de carácter financiero, flexibilización laboral y un nuevo capítulo de la modernización del aparato del Estado, la economía y la sociedad que sin embargo no logró plasmarse en la realidad de un país que buscó un cambio de rumbo hacia políticas menos redistributivas.

Caracterizado por el gradualismo, desde el tercer año de gobierno se comenzó a vislumbrar el inicio de una crisis que derivaría en el fin de la tercera experiencia de esa matriz neoliberal, explicada en la finalización del financiamiento internacional, la falta de resultados ostensibles de la economía, los desajustes sociales y la persistencia de los problemas que la nueva gestión tuvo como objetivos de gobierno, con la particularidad de continuar con muchas de las políticas de asistencia social implementadas por el kirchnerismo.

Los cuatro años de gobierno de Alberto Fernández y Cristina Fernández estuvo condicionada por dos años de pandemia y una larga cuarentena, la inestabilidad en la toma de decisiones políticas



económico-sociales, la agudización progresiva de la crisis social, económica y cultural consecuencia de más de una década de ausencia de crecimiento económico, y una sequía de carácter histórico que condicionó la entrada de divisas al país, lo que a su implicó una inflación creciente.

Eso derivó en la llegada al gobierno de un outsider como Javier Milei, quien implementaría desde el inicio de su mandato profundas políticas e instrumentos de economía de carácter neoliberal.

Los últimos cuarenta años de democracia implicaron recurrentes crisis socio-económicas pero también de raigambre política que representan en la actualidad—y desde hace unos años—consecuencias en la calidad y en la profundidad de la democracia como forma de gobierno, siendo necesario interpretar en perspectiva la función y el papel estatal en esos recurrentes contextos que desde 1983 impidieron la resolución definitiva de una hegemonía política y económica-social configurando un escenario de alternancias sin solución de continuidad.

El objetivo central de la actual y recién iniciada investigación es reconocer aquellos elementos académicos y conceptuales, los ejes de las políticas públicas y las consecuencias económico-sociales y culturales de la aplicación de diferentes políticas que desde 1983 buscaron infructuosamente profundizar el régimen democrático, reestructurar y consolidar el sistema político argentino en ese sentido, y buscar una economía en continuo crecimiento y desarrollo, aspectos todos ellos cuestionados por la sociedad en la actualidad.

Caos, crisis y antecedentes neoliberales 1975-1983

La muerte de Perón el 1° de julio de 1974 fue el punto de ruptura en el intento de reconstitución de un proceso político al interior de un régimen democrático, constituyéndose la continuidad institucional en María Estela Martínez de Perón. Esta segunda parte del tercer gobierno peronista se caracterizó por el traslado de la lucha entre sectores del movimiento peronista y los actores socioeconómicos al Estado, al sistema democrático y a las calles de manera cotidiana, derivando en la inviabilidad, fragmentación y debilidad del sistema, palpable en la violencia permanente y en la espiral inflacionaria.

El reordenamiento político fue encabezado por José López Rega y por la CGT, quienes disputaron espacios de poder en el Estado a expensas de los sectores agrupados en la CGE. El “dejar hacer” por el gobierno, entendida como una lucha sectorial y una política económica “al día”, produjo el acrecentamiento de los problemas insolubles que socavaron la legitimidad del régimen y la dislocación social manifestada en la distorsión de las variables económicas.

La inflación mostraba políticamente que la puja redistributiva de los distintos sectores se desentendía del compromiso institucional de contención del régimen democrático, llevando, en la esfera productiva, a una distorsión del ciclo de rotación del capital, y, en el nivel del consumo, a comportamientos microeconómicos de corte recesivo en los agentes, convirtiendo las expectativas económicas en incertidumbre a corto y mediano plazo en la insolubilidad de la crisis: a la inflación y a la recesión se sumaron el creciente déficit de la balanza de pagos, desbalances fiscales, detracción



en la inversión corriente y de capital, huida de capitales, caída en la producción, pérdida del poder adquisitivo de los salarios y desempleo, indexación y las corridas hacia el dólar, etc.⁹⁶²

Esta triple crisis de hegemonía, de sistema y de régimen político se traducía concretamente en esa desaceleración de la economía al no poder ninguno de los sectores en pugna –grupos transnacionales, pequeña y mediana burguesía urbana, gran burguesía rural, sindicalismo, FF. AA– imponer su esquema de disposición de los recursos. Este marco revelaba en el nivel de los actores la instauración de una economía de saqueo, consistente en la extracción permanente del ingreso desde los sectores de consumo o desde el Estado, y la defensa de las prebendas y espacios de poder mediante la utilización de diversas metodologías (huelgas, espiral inflacionaria, golpes de mercado, desabastecimientos, presiones al interior del Estado, etc.). Era el escenario en que se reproducía en la esfera socio-económica espacios de conflicto en donde se dirimía realmente el poder concreto.

Desde el gobierno se observaba dicha crisis como fisuras coyunturales en la dinámica de la economía que se resolverían en favor de los sectores nacionales, y políticamente de aquellos más ortodoxos del peronismo. 1975 se constituyó en una oportunidad de establecer las nuevas reglas de funcionamiento de la economía que resolvieran esa coyuntura, y sucedáneamente, establecer un orden definitivo de relaciones en el sistema político argentino.

Celestino Rodrigo recordó años después el contexto de aplicación de las medidas económicas cuando asumió en junio de 1975, afirmando que esas disposiciones tenían por objetivo solucionar las disrupciones de la economía: “(...) *La diferencia entre la situación económica de 1975 y la actual [1986] es sideral: en aquel entonces se trataba de reencauzar para un mejor desarrollo progresivo de la economía, solucionando ciertas fallas de una coyuntura (...).*”⁹⁶³

La definición de una crisis coyuntural no tenía correlación con las medidas aplicadas por Rodrigo el 4 de junio, que incluía una devaluación de más del 160%, un aumento promedio del 100% en el precio de los servicios públicos y transporte, y una suba de un 180% de los combustibles. Como contrapartida, solo se anunció un aumento del 45% de los salarios, buscando suprimir la inflación, posibilitar el incremento de las exportaciones, controlar el gasto público, aumentar la tributación para equilibrar las cuentas públicas, y buscar reducir el nivel de consumo de la población, atacando de plano uno de los postulados del peronismo.

Estas medidas tenían el objetivo de desplazar la función central del Estado en la regulación e intervención de los marcos macroeconómicos, equilibrar las cuentas públicas, buscar el superávit de la balanza comercial, redirigir los flujos hacia el Estado, terminar con la escalada inflacionaria, y disciplinar a los actores del sistema, a los agentes económicos y a la sociedad en su conjunto. Rodrigo diría que el fin era ordenar las variables económicas y propender al crecimiento de la

⁹⁶² Entendemos como *crisis de hegemonía*: “(...) un difundido entorpecimiento de los patrones ‘normales’ de reproducción cotidiana de la sociedad (...). También entraña, como característica que la define como crisis de dominación social o celular (o, equivalentemente, de hegemonía), cuestionar sustanciales componentes de aquellas relaciones”, en O’Donnell, Guillermo (1982). *El Estado Burocrático–autoritario 1966-1973*. Bs. As. de Belgrano, p. 57

⁹⁶³ Entrevista a Celestino Rodrigo por Juan Carlos De Pablo, Foco Económico. Un blog latinoamericano de economía y política, 17/6/2017, Publicado originalmente en De Pablo, Juan Carlos (1986). *La economía que yo hice*, Vol. II, Eds. El Cronista Comercial, <https://dev.focoeconomico.org/2017/06/17/entrevista-a-celestino-rodrigo-por-juan-carlos-de-pablo/>



economía, cuando en realidad significaba la resolución de la crisis y los espacios de poder en las futuras elecciones generales de octubre de 1976:

“El plan establecido encaraba globalmente las disposiciones para desterrar las distorsiones de los parámetros económicos, revelados en el prolijo diagnóstico realizado, y eran simultáneas en su aplicación.

*“El anticipo de la fecha fijada definitivamente para las elecciones nacionales de 1977 a octubre de 1976 acortó el tiempo para formalizar todas las medidas en el plan y obtener visibles resultados para un **crecimiento sostenido de la economía argentina**.*”⁹⁶⁴

La paridad cambiaria del 160% tenía el objetivo de acrecentar las divisas de libre disponibilidad, sincerar los precios internos al nivel inflacionario y permitir una mayor recaudación; eliminar el “precio político” de los servicios públicos, aumentando los combustibles para obtener mayor tributación y reduciendo su consumo para ahorrar la importación de los mismos que habían cuadruplicado desde 1973. Se aumentaron las tasas de interés y se indexaban aquellos préstamos de inversión para grandes empresas, medida contraria para medianos y pequeños empresarios hasta un año, buscando reprimir el consumo en la creencia de buscar modificar de manera categórica la inercia del consumo de masas.

Rodrigo duró 45 días en su cargo por la presión de la CGT y de los sectores populares, agravando el escenario de crisis que quiso conjurar, y dejando en intenciones la instrumentalización del nuevo paradigma neoliberal. Las finalidades no confesadas de esas disposiciones era establecer las bases para la concentración económica de la burguesía urbana, rural y las corporaciones internacionales, constituyendo un clásico programa de “ajuste y estabilización” propuesto sistemáticamente por los organismos supranacionales.⁹⁶⁵

El fracaso de Rodrigo sería temporal, ya que nueve meses después consecuencia del contexto de desgobierno y caos del tercer gobierno peronista se realizó el esperado golpe de Estado el 24 de marzo de 1976, que buscará estratégicamente transformar el Estado, la economía y la sociedad al mismo tiempo que eliminaba las disidencias políticas y sociales y modificaba estructuralmente la dinámica económica pero también la cultura del país.

Para alcanzar los Propósitos y Objetivos del Proceso de Reorganización Nacional (PRN) fue designado por el presidente Jorge Videla como ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz,

⁹⁶⁴ Ibid., subrayados nuestros

⁹⁶⁵ En la idea de enfrentar una situación de crisis límite: “Solo me resta confirmar mi responsabilidad para encarar la situación de emergencia económica, calificación dada por el general Perón el 12 de junio de 1974 y con el tiempo agravada al definirla la señora de Perón como la de **un país enfrentando a una economía de guerra** el 28 de junio de 1975. Y esta responsabilidad se ató a responder, en primer término, a la Nación, con **un plan posibilitador de un crecimiento permanente para su economía, sin desmedro alguno ni para la soberanía política ni para la independencia por las decisiones económicas adoptadas, y así poder encararse un paso más hacia una mejor justicia social, limitada y con pobre futuro con la economía, que yo recogí el 2 de junio de 1975**”, Ibid., subrayado nuestro



referente y sucesor setentista de Adalbert Krieger Vasena, y uno de los apellidos ligados a la burguesía rural decimonónica, y modelo de la dimensión civil y empresarial de la dictadura.⁹⁶⁶

La llegada de Martínez de Hoz estuvo solventada por sus estrechas vinculaciones con los centros financieros internacionales, por su posición y sus redes de apoyo con el *establishment* local y por último por la ilusión que creó su programa económico de neto corte neoliberal, respaldado en su progresiva concreción por la escuela monetarista de Chicago en la vecina Chile de Pinochet.⁹⁶⁷

El “Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina” intentó conjurar la recesión, inflación, deuda externa y la rebeldía de los actores socioeconómicos. Buscaba lograr el saneamiento monetario, financiero y de las cuentas públicas, prometiendo el crecimiento no inflacionario como base para la modernización y expansión del aparato productivo, con una primarización de su estructura. Esa transformación, a corto plazo, tenía el objetivo de acelerar la tasa de crecimiento económico y alcanzar una razonable distribución del ingreso adecuada a la productividad y rentabilidad de la economía:

*“El 2 de abril de 1976 anuncié al país por televisión y radio el programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina (...), el mismo contenía tres aspectos fundamentales: 1) la redefinición de las funciones del Estado y el redimensionamiento de éste; 2) la liberalización, apertura y modernización de la economía; 3) la estabilización de la moneda.”*⁹⁶⁸

Los fundamentos de ese programa establecían las condiciones para el desenvolvimiento (jurídico) de los mercados capitalistas, la “igualdad de oportunidades” para lograr la “justa” distribución de la riqueza con nuevas reglas de juego, la participación social y también las lógicas culturales microeconómicas. El neoliberalismo alteró el lema de la justicia social como modo en el cual los ciudadanos lograr el bienestar gracias a la intervención estatal en base a la redistribución. En la nueva concepción el desequilibrio de las posibilidades individuales basado en la competencia nivela mercados, empresas e individuos: el neoliberalismo demostraba su extremo liberismo en comparación con el liberalismo ortodoxo.

“Corresponde indudablemente al Estado el control superior de la economía para asegurar la competencia en el mercado y los intereses generales de la Nación, así como la orientación y el impulso de la economía mediante los mecanismos de estímulo y desaliento que tiene a su disposición, tales como el impositivo y el crediticio, así como también la regulación del equilibrio para lograr el desenvolvimiento de los diversos sectores, evitar los abusos de los más fuertes sobre los más débiles y asegurar la igualdad de oportunidades para todos, que llevará a una justa distribución de la riqueza.

⁹⁶⁶ Presidente del poderoso Consejo Empresario Argentino, integrante de la flamante APEGE, abogado y economista formado en Cambridge con antecedentes familiares en la conducción de la de la Sociedad Rural Argentina

⁹⁶⁷ Ver Schvarzer, Jorge (1986). *La Política Económica de Martínez de Hoz*. Bs. As. Hyspamérica, pp. 43 y ss.

⁹⁶⁸ Martínez de Hoz, José Alfredo (1991). *Quince años después*. Bs. As. Emecé, p. 22.



Lo antedicho no significa, sin embargo, que el Estado deba intervenir en la economía en forma tal que pretenda reglamentar minuciosamente la actividad de la empresa privada, quitando toda oportunidad de libertad de decisión en cuanto a la producción y a las mejores formas de hacerlo, o pretendiendo anular el mecanismo del mercado como principio básico orientador de la actividad económica y sustituirlo por complicadas reglamentaciones oficiales. ”⁹⁶⁹

Se pueden distinguir dos momentos en la aplicación de la política económica entre 1976 y 1981: 1976–1978, sinceramiento de la economía, con cuatro líneas de acción: 1) la liberalización de precios y el congelamiento de salarios (abril 1976-febrero 1977); 2) la “tregua” de precios con el sector empresario (abril 1977-julio 1977); 3) la política monetaria activa en el marco de la liberación de precios y de la flexibilización de la política salarial; 4) la apreciación del tipo de cambio con una política monetaria pasiva (abril-diciembre 1978).⁹⁷⁰

El segundo tramo de reformas financieras (1978-1981), liberalizando las tasas de interés, incentivando el movimiento de capitales con el exterior de corto plazo y alto retorno, y en respuesta a la aceleración de la inflación en 1977, una devaluación estipulada del tipo de cambio (tablita): “*Se supone así que las tasas de interés y de inflación doméstica habrán de “converger” hacia los valores internacionales en el contexto de una situación completamente abierta al movimiento de bienes y capitales con el exterior.*”⁹⁷¹

Se pensó en cambiar las variables centrales de la economía dirigista para modificar la configuración social y el correlato de poder entre los distintos actores sociales, y en consecuencia modificar al sistema político argentino crónicamente inestable e insoluble.

*“Las orientaciones de desestatización, desregulación y apertura de la economía, además de la estabilización, fueron adoptadas por el gobierno a fines de marzo de 1976 en medio de una de las situaciones más difíciles de nuestra historia.”*⁹⁷²

La intervención de un Estado militarizado permitió implementar el modelo económico que viabilizó resolver la crisis de hegemonía en favor de los sectores concentrados, modificando la cultura socio-económica de la sociedad y el comportamiento del *homo economicus* “nacional”:

“(…) Ahora la alianza gobernante pretende estabilizar definitivamente la hegemonía de una fracción de la clase dirigente en el poder del Estado y el conjunto de la sociedad, sobre la base de proyectar políticamente su predominio económico. Se

⁹⁶⁹ *La Nación*, 3 de abril de 1976, subrayado nuestro

⁹⁷⁰ Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo (1989). *El Proceso de Industrialización en la Argentina. Evolución, Retroceso y Perspectiva*. Bs. As. CEAL, pp. 60-61.

⁹⁷¹ *Ibíd.*, p. 61

⁹⁷² Martínez de Hoz, José Alfredo (1991). *Quince años...*, op. cit., p. 8



propone, pues, reorganizar la actividad económica y la estructura social para recomponer las condiciones de acumulación del capitalismo argentino.”⁹⁷³

El contexto de aplicación imposibilitó la profundización del nuevo modelo, ya que todavía existía la capacidad de ciertos sectores nacionalistas para impedir su total implementación, entre ellos gran parte de las FF.AA., manifestada en las divisiones ideológicas, de perspectivas y de objetivos al interior de la Junta Militar. En consecuencia, el plan de emergencia del neoliberalismo iniciado por Martínez de Hoz no tuvo el consenso necesario ni la capacidad para romper con décadas de políticas estatales de redistribución, paternalismo e intervención estatal, lo cual conllevó a un aplicación parcial e inconexo del mismo, y con resultados que satisficieron a muy pocos.⁹⁷⁴

Martínez de Hoz confesará tiempo después que su plan no tuvo el sentido de la oportunidad histórica ni el apoyo necesario que si tenía con otros alcances la Convertibilidad en 1991:

“Es normal que se pudiera disentir con ellas, pero la transformación de la discrepancia en persecución como medio de desterrar nuestro ideario era, a la vez, una demostración de temor a la fuerza de éste y la falta de madurez cívica.

“La evolución de las ideas y de los hechos en el ámbito mundial y nacional ha seguido una orientación y una tendencia que viene, de alguna manera, a justificar nuestros esfuerzos.”⁹⁷⁵

El derrumbe de la URSS, el triunfo ideológico del “fin de la historia” a favor de Occidente y sus credos, la imposición de los organismos supranacionales de crédito, la presión de los EE.UU., y la aplicación a nivel global de los postulados del Consenso de Washington establecerían otras posibilidades de ejecución del neoliberalismo en el último decenio del siglo XX.⁹⁷⁶

“La diferencia está en que hoy, en contraste con 1976, la mayor parte de los principios y orientaciones de gobierno que propusimos, aplicamos o intentamos poner en ejecución, han sido adoptados y están siendo reclamados en forma generalizada tanto en el mundo como en nuestro país.

⁹⁷³ Quiroga, Hugo (1994). *El Tiempo del “Proceso”. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983*. Rosario. Ross, p. 53, subrayado nuestro

⁹⁷⁴ Es interesante la comparación con el “exitoso” modelo chileno, que se instrumentalizó en tres fases entre 1974 y 1990. Véase Carrillo Nieto, Juan José (2010). El neoliberalismo en Chile: entre la legalidad y la legitimidad. Entrevista a Tomás Moulián. *Perfiles Latinoamericanos* 35, enero-junio, pp. 145-155. Las bases teórico-metodológicas de la política económica implementada desde 1973 están fundamentadas en un documento que empezó a diseñarse en agosto de 1972 y que es conocido como “[El ladrillo](#)”, a través de la sistematización de medidas de política económica y consideraciones de neto corte ideológico por los economistas chilenos Andrés Sanfuentes, Juan Villarzú y José Luis Zabala Ponce, como un programa alternativo al de la Unidad Popular de Salvador Allende Gossens de base socialista

⁹⁷⁵ Martínez de Hoz, José Alfredo (1991). *Quince años...*, op. cit., p. 8, subrayados nuestros

⁹⁷⁶ Fukuyama, Francis (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona. Planeta



“Quizás a nosotros nos tocó romper el hielo y la resistencia inicial, sin alcanzar plenamente nuestros objetivos. Pero el cambio de mentalidad que predicamos se fue produciendo inexorablemente.”⁹⁷⁷

El posterior retorno desde 1981 a las políticas más populares con la presidencia de Roberto Viola y su ministro de economía Lorenzo Sigaut fue un fracaso evidente de ocho meses, para que se volvieran a aplicar nuevamente políticas económicas neoliberales con la línea dura de Fortunato Galtieri y Roberto Alemann paralelamente a la invasión y derrota en Malvina, lo que prefiguró el final de la dictadura.

Retorno a la democracia, Convertibilidad y crisis 2001

La llegada de Raúl Alfonsín al poder en diciembre de 1983 tuvo la inestimable legitimidad de origen democrática, por lo cual su primer objetivo fue establecer las bases firmes de una gobernabilidad bajo el nuevo régimen, consolidar la centralidad del Estado como forma de encauzamiento de las demandas y conflictos sociales, a la vez que debía establecer una relación de confianza con los actores políticos y económico-sociales y con sociedad en su conjunto si quería alejar la posibilidad de un nuevo golpe de Estado, en un contexto de vuelta a la democracia de algunos de los países latinoamericanos.

Al mismo tiempo necesitaba cerrar las heridas de la dictadura precedente, al mismo tiempo que juzgar a los responsables del terrorismo de Estado, secuestros, torturas, muertes, desapariciones y apropiación de bebés, estableciendo un precedente histórico con los juicios a las Juntas Militares de 1985, junto al informe de la CONADEP dirigido por Ernesto Sábató. Dichos juicios también alcanzaron a los dirigentes de las principales organizaciones guerrilleras, Montoneros y ERP. En ese sentido, tuvo que aguzar el apoyo y la condena social por lo ocurrido para equilibrarlo con el poder que todavía contaban las FF.AA., y cuya manifestación más evidente en ese sentido fue la asonada de los “carapintadas” de Semana Santa de 1987, que posteriormente derivaría en las leyes de Punto Final y Obediencia Debida que exculpaban a los oficiales subordinados de las tres Fuerzas que participaron de la represión subversiva durante el PRN.

En esa situación Raúl Alfonsín debió también enfrentarse a otra herencia que podemos rastrear desde el tercer gobierno peronista junto con el cambio de matriz hacia el neoliberalismo que significó su aplicación en la dictadura, que contemplaba la continuidad de la inflación, la creciente deuda externa con vencimientos secuenciales, un Estado con inconvenientes de financiamiento y en las cuentas públicas, que complicaron la posibilidad urgente de atender las demandas reprimidas en educación, salud, trabajo y reconstitución de los salarios reales de los trabajadores, ante una CGT y del conjunto de los gremios que se oponían sistemáticamente a las políticas económicas de racionalización del Estado y saneamiento de las cuentas públicas.

⁹⁷⁷ Ibíd., p. 9, subrayado nuestro



Las políticas económicas dirigistas, redistributivas y de expansivas del crédito y del control del gasto propuestas por el ministro Bernardo Grispun, junto con instrumentos de asistencia a los sectores medios y bajos, lograron un marco precario de contención social y reactivación del aparato productivo dinamizando la capacidad ociosa, que produjo paradójicamente la oposición de la CGT y de un amplio abanico del empresariado nacional convencidos de las políticas de cuño liberal.

Ello produjo el reemplazo de Bernardo Grispun por Juan Vital Sourrouille en medio de una crisis que amenazaba al gobierno radical y a la misma democracia, y obligó a replantear el rumbo económico con el Plan Austral (14/5/1985) que adelantaron reformas estructurales en base a la estabilización y el crecimiento de la economía. El plan congelaba precios, salarios y tarifas públicas, eliminaba la indexación de la época de la dictadura, regulándose el gasto estatal, el crédito y las tasas de interés, buscando detener la creciente inflación crónica de más de una década, y se cambiaba el signo monetario del peso al austral. No era un plan de largo plazo, ni de inversiones en escala.

Como diría Juan Sourrouille veinte años después del final del gobierno de Alfonsín, era una batería de medidas económicas y sociales que iniciaba el recorrido de transformaciones económicas ensayadas el decenio anterior:

“Había elecciones en octubre, estaban muy cerca. Había otros frentes en los que el Gobierno encontraba dificultades: las relaciones con los militares retirados. Un índice de inflación exageradamente alto y, al mismo tiempo, la posibilidad de una rebelión militar, era un espacio muy peligroso. ¿Por qué el Gobierno hace el Plan Austral? En ese momento, el riesgo de que el presidente no pudiera sostener su mandato no era menor. Había que parar la inflación, como mínimo. En el Plan Austral, nosotros entendíamos que era inexorable hacer un congelamiento de precios para detener la inflación bruscamente, no había tiempo para más gradualismo”

“El ‘Plan Austral’ es un invento de la gente, no mío. En el discurso no se habla de un plan tal, sino del inicio de un proceso de reforma económica. Ése era mi pensamiento.”⁹⁷⁸

El éxito del plan duró hasta finales de 1985, y 1986 significó volver progresivamente a los problemas del inicio del gobierno, que se profundizaron hasta el clivaje que para la gestión significó el año 1987 en varios aspectos. Supuso la puesta en marcha de un segundo paquete de medidas económicas, el Plan Primavera de agosto de 1988, al mismo tiempo ortodoxo y heterodoxo, que intentó desesperadamente alcanzar los objetivos necesarios de una reestructuración de la economía con el auspicio del FMI, al mismo tiempo que intentaba frenar la inflación, detener la crónica recesión de la dinámica económica local, la consecuente inflación y transformar la estructura del Estado mediante privatizaciones de las empresas públicas y racionalización del personal.

Era muy tarde para conjurar la crisis. La oposición y hostilidad sindical, los planteos de las FF.AA., la falta de apoyo del resto de los partidos políticos y sobre todo del peronismo, la profundización de las necesidades de gran parte de la población, y la aceleración de la inflación

⁹⁷⁸ Entrevista a Juan Sourrouille, *Ámbito Financiero*, 27/10/2009, subrayado nuestro



desde finales de ese 1988 que se convertiría en hiperinflación de más del 3000% para 1989 provocó un estallido social que abarcaba desde el malestar hasta los saqueos de mayo de 1989, en parte genuino en parte construido, y que puso fin al primer gobierno de la nueva etapa democrática.

Como manifestó Raúl Alfonsín en un discurso final antes de la entrega anticipada del poder a su sucesor elegido democráticamente después de sesenta y un años, Carlos Menem, “*no se pudo, no se supo y no se quiso*”, reflejando el triángulo de complejidades que debió enfrentar su gestión, que enfrentó los antagonismos de la CGT, las 62 Organizaciones peronistas, y el sindicalismo en su conjunto, los resquemores de las FF.AA., el recelo de los actores del sistema político argentino; la incapacidad del gobierno radical para realizar un correcto diagnóstico en 1983 y establecer un plan económico realizable y sostenible en el tiempo, con las transformaciones necesarias al aparato productivo, a la sociedad y al Estado; finalmente, no se quiso encarar la necesarias y también urgentes reformas estatales, económicas y sociales que demandaba la realidad luego de más de una década de crisis, autoritarismo, falta de crecimiento y desarrollo. Supuso la primera de las dos grandes rupturas en los casi cuarenta y un años de democracia.

La situación de crisis económica y social del final del gobierno de Raúl Alfonsín – hiperinflación, licuación diaria de los salarios, saqueos, desempleo, fuga de capitales al exterior, etc.- obligó a éste a adelantar la entrega del poder a Carlos Menem. Los fracasos sucesivos del Plan Austral y del Plan Primavera de Juan Sourrouille, planes de ajuste y estabilización recomendados por el FMI, luego de 1987, significaron una espiral hiperinflacionaria y de inestabilidad económica, social y política que truncó la administración radical, que alternó entre políticas económicas progresistas y lineamientos de nuevo cuño.

Menem debió emprender las reformas recomendadas por los organismos internacionales de crédito, los gurús neoliberales y los *holdings* nacionales. Acuciado por consolidar su poder y establecer una gobernabilidad estable, recurrió al pragmatismo y a soluciones expeditivas, dejando el manejo de la economía a Bunge y Born, quien en los primeros meses implementó las reformas que le permitieron al gobierno conseguir los resultados deseados para escapar de la inestabilidad, a través del recordado “plan BB” a cargo de Miguel Ángel Roig y Néstor Rapanelli, que preparó a la economía y a la sociedad para las transformaciones más profundas.

Las exigencias eran claras: transformar el Estado en una estructura reducida y eficiente, con equilibrio fiscal, instituyendo reglas de mercado transparentes, brindando los servicios que por falta de rentabilidad o beneficios seguros el mercado no podía satisfacer, y liberalizar la economía. Estas políticas permitirían equilibrar el déficit de las empresas públicas, atraer las inversiones que permitieran modernizar el país, dinamizar la organización productiva sin control sindical, desarrollar la industria, y obtener superávits fiscales, estableciendo, en principio, las bases definitivas para el crecimiento y el desarrollo del país, paradójicamente contraviniendo desde un gobierno peronista que aplicaba políticas económicas de corte no redistributivo y antipopular.

Menem impulsó la emergencia neoliberal, aunque no fue un proyecto a largo plazo planificado, sino una serie de instrumentos para conjurar la inestabilidad política y económica, y que se enfrentaba a más de cuatro décadas de justicia social, redistribución y la identidad de la movilidad



social ascendente del peronismo clásico: “(...) *algunos sectores de mi partido, que no digieren esta economía moderna, están con una actitud nostálgica, queriendo volver 40 o 50 años atrás (...)*”⁹⁷⁹

Se apoyaba en el Consenso de Washington, en los organismos de crédito internacionales –FMI, BM, Club de París– y en las “relaciones carnales” con el gobierno de los EE.UU. con el propósito de instaurar la matriz neoliberal:

*“(...) consistía en asociar la gestión de gobierno con el único programa global de reformas estructurales que parecía proveer los tres pilares necesarios para tender el puente que permitiera huir de la crisis fiscal: **concitar el apoyo del mundo de los negocios, ser el camino más apropiado hacia un entendimiento con los organismos internacionales de crédito y los bancos acreedores, y dar una respuesta al difuso “consenso de terminación” perceptible en la opinión pública.**”*⁹⁸⁰

A través de la Ley de Emergencia Económica (23.697, 1/8/1989) ponía “*en ejercicio el poder de policía del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece*”, suspendiendo todo tipo de subsidios, privilegios y regímenes de promoción, y autorizaba el despido de empleados estatales, y mediante Ley de Reforma del Estado (23.696, aprobada por Diputados el 17/8/1989) declaraba la necesidad de privatizar las empresas estatales, el estado de emergencia en la prestación de servicios públicos, la ejecución de contratos y la situación económico-financiera de la administración pública, delegando en el Poder Ejecutivo la manera de realizarlas.

Desde 1991 se abrió la economía argentina al exterior, lo cual significó la reducción de prohibiciones a la importación, el aumento de cupos al ingreso de bienes transables extranjeros y la baja en los aranceles que protegían ciertos sectores industriales nacionales. En el sector financiero, en tanto, se permitió la libre entrada y salida de los capitales de inversión que buscaban mercados que le aseguraran una rápida rentabilidad, y que entre 1991 y 1994 permitieron al Estado saldar su déficit, reequipar con bienes de capital las empresas e industrias, e incrementar el consumo. El período también significó el impulso a la industria ligada con el sector primario y la producción de energía, que cambiaron la estructura de esas ramas luego de muchas décadas.⁹⁸¹

Todo este arsenal de medidas conjuró la crisis, y desde 1991 con el Plan de Convertibilidad cambiaria antiinflacionaria –un dólar, un peso, garantizado por la emisión de moneda hasta la misma cantidad de reservas– implementado por el ministro Domingo Cavallo y su equipo tecnocrático resultó en un trienio exitoso: el pragmatismo se había aliado a la eficiencia técnica.

⁹⁷⁹ Carlos Menem, *Clarín*, 13/5/1993, p. 20

⁹⁸⁰ Palermo, Vicente y Novaro, Marcos, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Bs. As., Ed. Norma, 1996, pp. 129 y 130, subrayado nuestro.

El Consenso de Washington consistió en una serie de reformas comunes y de aplicación indubitable desde el FMI, el BM, el Tesoro de los EE.UU. y otros organismos e instituciones financieras supranacionales y regionales, con el objetivo, nuevamente, de entronizar al mercado junto a una serie de políticas de raigambre neoliberal

⁹⁸¹ Véase López, Andrés, Fuchs, Mariana, Lachman, Jeremías, Pascuini, Paulo (comp.) (2021). *Nuevos sectores productivos en la economía argentina. Impactos sobre el desarrollo y políticas públicas*. Bs. As. Eudeba; Montamat, Daniel Gustavo y Torroba, Agustín (2021). *La renta del petróleo en Argentina*. Bs. As. Eudeba



Los resultados inmediatos fueron espectaculares y junto con la reforma constitucional de 1994, Pacto de Olivos mediante, le permitió la reelección en 1995 con un amplio respaldo social y electoral: se redujo la inflación, disminuyó el déficit fiscal, el PBI alcanzó un crecimiento del 9% anual, y llegaron miles de millones de dólares en inversiones financieras y de adquisición de empresas públicas y privadas: *“el gobierno, con su decisión reformista inicial, logró traducir el consenso de terminación en un apoyo político, general y difuso del mundo de los negocios.”*⁹⁸²

Las consecuencias negativas del nuevo modelo también fueron evidentes desde la mitad de esos dos períodos de gobierno. En 1993 la desocupación quebró el 10%, llegando en 1998 al 18%, la deuda externa trepó desde 64 mil millones de dólares a 100.000 en 1992, y a 160.000 mil millones en 1998, y 1996 fue el año en que la protesta social ganó la calle: a los desocupados se sumaron los jubilados con haberes irrisorios, los docentes con salarios paupérrimos y los empleados públicos provinciales, cuando no despedidos por el ajuste fiscal abonados sus salarios con bonos, con descuentos o a cuentagotas. La derrota del peronismo en 1999 a manos de la Alianza sería la última consecuencia para la nueva matriz de acumulación de capital.

Los dos años en el gobierno de Fernando de la Rúa fueron una manifestación de un contexto mundial desfavorable de varias crisis –sobre todo las consecuencias del “Tequila” del año 1998–, de presiones de los actores socioeconómicos por lograr una nueva espiral de acumulación, y de conflictos al interior de su administración (abandono de la vicepresidencia de Carlos Álvarez), con la necesidad de nuevas reformas y en el fracaso de la salida de la Convertibilidad, detonó una crisis que lo obligó a abandonar el poder en diciembre de 2001, manifestando el agotamiento de esta etapa de implementación del modelo neoliberal.

Esa consecuencia, en parte herencia del anterior gobierno de Carlos Menem, en parte incapacidad y falta de decisión y/o convencimiento para cambiar el modelo económico, fue gradualmente afectando la dinámica del poder al interior de la Alianza, al mismo tiempo que se comenzaban a observar las derivaciones de esa inercia en la economía, pero sobre todo en lo social, manifestada en la intranquilidad social y el aumento de las protestas callejeras.

Eso también impactó en forma cada vez más negativa desde los medios masivos de comunicación y en la opinión pública en la imagen del presidente De la Rúa, quien cuanto menos comenzó a ser tildado de incapaz para el cargo que ejercía, como muy pocos mandatarios en la Historia argentina. Esta imagen, por supuesto, horadaba su poder en la toma de decisiones, su credibilidad política y, sobre todo, en la posibilidad de la gobernabilidad de su mandato.

Además de la fractura al interior del bloque gobernante, la indecisión del presidente, y la intranquilidad social, la falta de ingreso de divisas para sostener el modelo fue determinante: ya no había préstamos del exterior desde los organismos internacionales de crédito ni había empresas públicas que financiaran con su venta la Convertibilidad, a lo cual sumaba presión la devaluación precedente de las monedas nacionales de Brasil, Uruguay y Perú en ese final de siglo

⁹⁸² Ibíd, p. 153.



“(…) Cuando a comienzos de diciembre, en un desesperado intento por frenar la fuga de capitales (las reservas habían caído a la mitad), Cavallo dispuso un ‘corralito bancario’ que limitaba las extracciones de dinero que podían hacerse en los bancos, el clima de rebeldía que se había propagado en los sectores bajos ganó a las clases medias e incluso a sectores empresariales directamente afectados por la medida.

“(…) En los días siguientes al anuncio del ‘corralito’ volvió a haber, como en 1989 y 1990, saqueos de comercios, en alguna medida tolerados, cuando no fomentados por los intendentes y funcionarios del gobierno provincial. Y cuando De la Rúa intentó detenerlos decretando el estado de sitio, estalló la rebelión (...).”⁹⁸³

Al igual que Juan Sourrouille, también veinte años después Domingo Cavallo se defenderá del rumbo económico y su gestión en ese ya mítico año de 2001, exculpándose, pero culpando a su vez a agentes locales y a los funcionarios del FMI como responsables de la crisis terminal, por no encaminar un imperioso acuerdo de reestructuración de la enorme deuda externa argentina, en el marco de lo que comúnmente conocemos como “Megacanje” y “Blindaje”, que se terminó convirtiendo en la fuga de capitales. Según Cavallo, la crisis fue desatada por los intereses de ciertos actores sociales coaligados con el organismo rector financiero a nivel mundial:

"Por un capricho del director gerente del FMI, no nos daban la plata. Estábamos a punto de poder concluir con la reestructuración de la deuda. El entonces presidente de la Unión Industrial Argentina, José Ignacio de Mendiuren, decía junto a los suyos que iban a la pesificación para beneficiarse con sus deudas. Este hombre lo que estaba buscando era un desastre para el país.

"Para eso tenían que sacarme del Ministerio de Economía. Nos sacaron a nosotros por el corralito: una limitación a la extracción de dinero, pero podían disponer de él. Con esa excusa me sacaron para ir a la pesificación. Así iban a licuar las deudas bajo ley argentina. Cuando de repente se convirtieron los pesos, fueron a sacárselos de encima y llevó a una devaluación \$4.”⁹⁸⁴

Siglo XXI: crisis, populismo y neoliberalismo

Eduardo Duhalde, luego de una recordada secuencia de presidentes en la última semana del 2001, se hizo cargo de la primera magistratura el 2 de enero de 2002, en medio de una crisis más profunda que 12 años antes, ya que combinó varias dimensiones que dejará en la memoria y en la Historia argentina ese año:

⁹⁸³ Novaro, Marcos (2010). *Historia de la Argentina 1955-2010*. Bs. As. Siglo XXI, pp. 277-278

⁹⁸⁴ Entrevista a Domingo Cavallo, *Perfil*, 7/12/2021, subrayado nuestro



“Desde entonces, y durante 2002, la crisis se desplegó en todo su alcance. Se conjugaron la crisis económica que originó el derrumbe de la convertibilidad, la crisis política derivada de la acefalía presidencial y profundizada por el cuestionamiento general a la legitimidad de los gobernantes, y la crisis social, alimentada por la de la economía y motorizada por la expresión de distintas formas de protesta y reclamo. Como trasfondo, se desplegaron imágenes terroríficas, quizás exageradas, pero operantes: guerra civil, saqueos, quiebras en cadena, anarquía. Todo formó parte del “año de la crisis”.”⁹⁸⁵

Respaldado por el Congreso con plenos poderes luego de establecer la salida de la Convertibilidad luego de diez años, en abierto enfrentamiento con la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de un comienzo dubitativo ante semejante tarea, Duhalde logró encauzar a lo largo del año una estabilización que contemplaba desde una devaluación del peso del 40%, pasando por la conversión a pesos y la imposibilidad de retirar el dinero que se encontraba en los plazos fijos hasta la implementación de planes de ayuda social a los más necesitados, como el Plan Jefas y Jefes de Hogar con financiamiento del Banco Mundial.

El efecto más palpable de la crisis fueron las protestas diarias callejeras, los piquetes y cortes de calles –herencia de la década menemista– en reclamo de asistencia social que se mantuvieron hasta el año 2022, los recurrentes cacerolazos y reclamos de ahorristas estafados por el Estado y los bancos, las asambleas barriales a lo largo y ancho del país, las organizaciones de trueque, pero sobre todo la aparición de familias viviendo en la calle, comiendo de lo que podían conseguir diariamente, o juntando cartones para vender y reciclar.

Muchas familias, además, se endeudaron, perdieron sus propiedades o debieron malvender las mismas, lo que significó una de las crisis más profundas en la trayectoria histórica de la Argentina moderna. A todos ellos los unía un solo lema, “que se vayan todos, que no quede ni uno solo”, referida a toda la clase política, sin distinciones ni banderías políticas. Luego de casi veinte años, la democracia estaba en serio riesgo si no se encontraban prontas soluciones para una crisis multidimensional y de enorme profundidad.

Esa salida comenzó en abril de 2002 cuando asumió el Ministerio de Economía Roberto Lavagna en reemplazo de Jorge Remes Lenicov, quien encauzaría la trayectoria de las variables económicas, calmaría la inestabilidad social, y establecería el camino para la recuperación en los años venideros en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Por su parte, Eduardo Duhalde, con su vasta experiencia, el apoyo de la “Liga de los Gobernadores peronistas” y sus relaciones políticas (no sólo de su partido) logró restablecer la centralidad de la política en la resolución de la crisis.

Desde la miseria que suponía ese 2002 se pasó desde el año 2003 a los “superávits gemelos”, fiscal primario y comercial, el primero en base a decisiones políticas que consolidaron la recaudación del Estado nacional, el segundo gracias al aumento por encima de los 600 dólares de la demanda de soja, el famoso “viento de cola”, que permitió bajar la inflación, estabilizar el dólar paralelo,

⁹⁸⁵ Romero, Luis Alberto (2012 electrónica). *Breve Historia Contemporánea...* op. cit., p. 431 PDF



incentivar una progresiva reactivación y acordar de manera temporal acuerdos con los organismos internacionales de crédito, en especial con el FMI la refinanciación de préstamos e intereses.

Como propone Eduardo Basualdo de manera sintética sobre este período 1998-2003 en términos económicos-sociales

“(...) cabe recordar que durante la disolución del régimen de Convertibilidad se registra una profunda y prolongada crisis (1998-2002) que implicó una reducción de aproximadamente el 20% del PBI. Sin embargo, a partir de 2003 se desplegó un acentuado crecimiento económico equivalente al 9% anual en un contexto internacional que se caracterizaba por la vigencia de reducidas tasas de interés y elevados precios de los bienes primarios exportables por el país, que persisten hasta la actualidad. Bajo esas circunstancias, se implementa en 2002 una de las devaluaciones del tipo de cambio más acentuadas, si no la más, de la historia argentina. Dado que en las evidencias empíricas presentadas anteriormente queda claro el efecto corrosivo que tuvo sobre la participación del ingreso de los asalariados (...)”⁹⁸⁶

La muerte de Maximiliano Kosteki y Darío Santillán el 26 de junio de 2002 por la policía de la provincia de Buenos Aires obligó a acelerar el llamado a elecciones para inicios de 2003: el 27 de abril se realizó la primera vuelta que estableció en forma positiva para el balotaje a Carlos Menem y Néstor Kirchner, mientras que la segunda vuelta no se realizó porque el primero decidió bajarse de la competencia por la cierta posibilidad de una derrota abrumadora.

La administración de Néstor Kirchner (2003-2007), y los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015) representan, en principio, la vuelta a la aplicación de las políticas económicas de corte redistributivo, de políticas sociales de alcance nacional, de financiamiento del consumo, del aumento de los salarios reales y nominales, y de la vuelta a la identidad de la movilidad social ascendente que desde 1930 había caracterizado a la sociedad argentina, representada en la clase media más grande de América Latina durante todo el siglo XX.⁹⁸⁷

La reactivación de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) como un tercer período desde el primer tercio del siglo XX significó el impulso a la estructura industrial y productiva sostenida por el crecimiento del empleo, del consumo en el mercado interno y de las exportaciones de manufacturas y productos con valor agregado permitió mantener en los primeros

⁹⁸⁶ Basualdo, Eduardo M. (2006). La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En Basualdo, Eduardo M. y Arceo, Enrique, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Bs. As., p. 166

⁹⁸⁷ Véase Milanesio, Natalia (2014). *Cuando los trabajadores salieron de compras. Nuevos consumidores, publicidad y cambio cultural durante el primer peronismo*. Bs. As. Siglo XXI



años el superávit comercial. Gran parte de ese crecimiento económico fue sostenido por las pequeñas y medianas empresas (Pymes) que se instalaron y/o expandieron en el período.⁹⁸⁸

Las ramas industriales de la agroexportación impulsada por los precios internacionales de los productos primarios, sobre todo de la soja, los récords de producción de unidades automotrices para el mercado local pero también para la exportación sobre todo a Brasil, y las cifras de extracción del sector minero en el período por empresas multinacionales con concesiones provinciales serán las más dinámicas de la economía. A ello se sumarían la construcción, la producción siderúrgica, los textiles y calzado, la línea blanca de electrodomésticos, y el sector de los servicios, gastronomía y turismo. En muchos aspectos significó una reedición de la ciudadanía social de los años del peronismo clásico de finales de la década de 1940.

También significó, en el mismo sentido, una política de realización y otorgamiento de derechos que sería inédita en la Historia argentina, reconociendo a las minorías y diversidades, estableciendo el matrimonio igualitario y la participación en todos los niveles del Estado y la sociedad de las mismas. En la misma dirección, el reconocimiento histórico a los pueblos originarios, su historia, sus reclamos y una visibilización de su cultura.

Las políticas de extensión de derechos para las mujeres, de cupos de participación, de una relectura de su actuación histórica, y de su centralidad en los distintos ámbitos de la sociedad argentina fue neurálgica sobre todo en los dos gobiernos de Cristina Fernández, que desde 2015 significó también la lucha contra la violencia de género en todos los ámbitos públicos y privados.

No podemos hablar en ese sentido de crisis en esos doce años, al menos desde la economía o desde lo socioeconómico –más allá del crecimiento progresivo de la inflación y los límites de la propia ISI–, sino que es importante resaltar una crisis moral desde arriba hacia abajo, desde el Estado a la sociedad por los innumerables casos de sospecha y/o de corrupción de los funcionarios públicos que formaron parte de esas administraciones, y cuyas causas judiciales pero sobre todo su impacto en el imaginario social llegan hasta nuestros días, y fueron la causa de la derrota en las elecciones de 2015.⁹⁸⁹

Los cuatro años de gobierno de Mauricio Macri significaron una nueva decepción para la economía, para la sociedad, pero también para la política argentina, ya que las transformaciones prometidas en la estructura económica, social y en el Estado fueron parciales, puesto que se eligió el gradualismo como una forma menos brutal de cambiar el modelo de reasignación social y económica.⁹⁹⁰

Eso implicó una característica indefinición de la vuelta al modelo neoliberal, ya que las políticas económicas implementadas quedaron a medio camino entre el cambio de sentido y el mantenimiento de aquellas que se relacionaban con los tres anteriores gobiernos; ejemplo de ello fue,

⁹⁸⁸ Para un profundo análisis de los tres gobiernos desde la perspectiva de las políticas económicas del kirchnerismo y de sus resultados véase Kulfas, Matías (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Bs. As. Siglo XXI

⁹⁸⁹ Ibid.

⁹⁹⁰ Véase Scarletta, Claudio (2017). *La recaída neoliberal: la insustentabilidad de la economía macrista*. CABA. Capital Intelectual



paradójicamente, el aumento de la cantidad de planes sociales durante el macrismo que había prometido una vuelta a la cultura del trabajo, la producción y la vuelta a los mercados internacionales.

Caracterizado por el incumplimiento en las etapas de la reactivación económica, en el rescate moral de la sociedad, en la fuga de capitales de los préstamos de los organismos internacionales de crédito (sobre todo el FMI), en el progresivo aumento de la desocupación y de la inflación en la segunda parte de su gobierno, y en las reformas parciales en el Estado junto con el fracaso en racionalizar y bajar el gasto público, dejó en 2019 el bastón de mando a un nuevo gobierno kirchnerista encabezado por la fórmula Alberto Fernández y Cristina Fernández.

El período de gobierno 2019-2023 se caracterizó no solo por la emergencia sanitaria que significó la pandemia del COVID-19 sino sobre todo por la extensa cuarentena que tuvo la sociedad, lo que a su vez impactó en detener la dinámica económica y con ello empobrecer a grandes sectores sociales. La incapacidad para volver a los niveles normales de actividad económica, la creciente inflación, el gasto público descontrolado, el aumento de la pobreza y la indigencia, y para 2023 los once años de ausencia de crecimiento económico prefiguraron un escenario de crisis que le permitió a un desconocido político como Javier Milei ganar las elecciones presidenciales.

Conclusiones

En la memoria colectiva de los argentinos están grabadas a fuego las múltiples crisis que el país sufre desde 1955. Crisis políticas, sociales, socio-económicas se tradujeron en dificultades coyunturales para la mayoría de los ciudadanos, bajo distintos regímenes. En la “larga duración” o mejor dicho de esa Historia intermedia de la Argentina, las administraciones de corte liberal y/o neoliberal hasta el presente han superado a las progresistas mal llamadas populistas, que en cierto sentido se convierten en singularidades en la regularidad de Estados que dejan las asignaciones sociales al mercado.

Las medidas económicas del “Rodrigazo” se convirtieron en una paradoja de la apostasía de los principios y de la doctrina del justicialismo –que en su tercer gobierno intentó resolver la crisis heredada de la Revolución Argentina–, a la vez que como un hecho histórico y económico que significó un primer intento de modificar en profundidad la dinámica de funcionamiento de la economía argentina, su sociedad a la vez que el Estado de manera eficiente, y rediseñar el sistema político argentino cristalizado desde mediados de 1940, tratando de superar ese empate insoluble entre actores sociopolíticos y económicos.

Martínez de Hoz intentaría ir más lejos en la aplicación de la matriz neoliberal. El reordenamiento de la economía revelaba la necesidad de resolver las disputas por la hegemonía entre los actores socioeconómicos a favor de los sectores más concentrados. Implicaba un sustancial desplazamiento del Estado hacia una menor intervención, desde un enfoque distinto en el manejo macroeconómico: equilibrio fiscal, menor inflación, reducción de los trabajadores en la participación del ingreso nacional, mayor protagonismo de los sectores exportadores, de la burguesía urbana y de



las empresas transnacionales, apertura a las importaciones y a los flujos financieros, con el consiguiente endeudamiento crónico.

Se buscaba además un disciplinamiento del campo popular, y una modificación en los comportamientos microeconómicos de los agentes luego de tres décadas, recortando los márgenes de consumo y quebrando el ideario de movilidad social, identidad colectiva y concreción de la ciudadanía social en el contexto de la amenaza del comunismo.

Estos intentos de implementación de políticas económicas neoliberales constituyeron en el primer caso un fracaso ante la resistencia de la CGT y de grandes sectores de la sociedad que lograron el fracaso del plan y el alejamiento de Rodrigo acelerando la crisis inflacionaria. Mucho más parcial en sus resultados es la implementación de los planes llevado a cabo por Martínez de Hoz en el período 1976-1981, justificadas por resistencias internas a la propia dictadura, que quedaron a medio camino entre la transformación y el maquillaje del modelo.

La vuelta a la democracia en 1983 demostró que además de la legitimidad de origen era imperiosamente necesaria una legitimidad de ejercicio, un crecimiento de la economía y un desarrollo social, pero que también había que saber jugar el juego dentro del sistema político argentino fosilizado en muchos aspectos desde hacía más de medio siglo, con actores sociales –sindicalismo, FF.AA., partidos políticos, entre otros– que no acompañaron a Raúl Alfonsín en un nuevo intento de régimen democrático. La crisis del bienio 1988-1989, terminará con su gobierno, pero también con muchas de las ilusiones de octubre de 1983. La realidad superaba, una vez más, a los anhelos colectivos.

La llegada de Carlos Menem al poder luego de la crisis de 1989 permitió la implementación de las reformas estructurales sin mayores oposiciones, logrando al mismo tiempo una reducción de las funciones del Estado, una modernización económica y un estancamiento del bienestar social mediante el pragmatismo y la Convertibilidad como fórmula decisiva, pero que condujo, casi inexorablemente, a una crisis terminal en el gobierno de Fernando de la Rúa a fines de 2001.

En el inicio (1990) y en el final de dicha administración (1998-1999) se padecieron crisis, interna y consecuencia de la hiperinflación alfonsinista en los comienzos, agotamiento de la Convertibilidad, falta de financiamiento y crisis del Tequila en el segundo, pero que revelaron una ruptura con la identidad nacional de la movilidad social ascendente, y el inicio de una creciente porción de la población caía en la pobreza.

La ineptitud, la falta de decisiones, la persistencia en el uno a uno, un dólar, un peso, y la ausencia de un diagnóstico al mismo tiempo que de cintura política hizo que el gobierno de la Alianza fracasara estrepitosamente, colocando las imágenes de diciembre de 2001 como uno de los momentos más difíciles en muchas dimensiones sociales del país. La herencia, cinco presidentes en diez días.

Duhalde en el campo político, Lavagna desde el económico, el social y el externo lograron desactivar una crisis de proporciones desde la gestión estatal, y preparar desde los superávits gemelos el traspaso de mando a Néstor Kirchner, en el contexto de descreimiento de la clase política desde la sociedad, miseria económica y caída social.



Los doce años de los gobiernos kirchneristas poco tienen que ver con una crisis de orden político, económico o social, ya que la redistribución, el otorgamiento de derechos y cierto retorno a la movilidad social ascendente se equilibró con la corrupción y el despilfarro de esas administraciones, que a su vez constituyeron por un lado una continuidad en la hegemonía de los sectores más concentrados de la economía, al mismo tiempo que por el otro implicaban una vuelta a la mayor intervención estatal.

El tercer experimento de aplicación de las políticas neoliberales será tibio en el sentido de su instrumentalización, y de manera comparativa se asemejará a la gestión económica de Martínez de Hoz en su limitación y parcialidad en la realización de las transformaciones económicas, sociales, estatales y culturales prometidas, que en el mismo sentido se alejan de aquellas encaradas con cirugía mayor y sin anestesia por las gestiones de Carlos Menem y la actual de Javier Milei.

Las cuatro supusieron, con distintos grados, crisis de orden económico-social, que se sustentaban en la búsqueda de un equilibrio fiscal y macroeconómico, la desregulación y la liberalización de la economía, la apertura del país al exterior y una marcada desindustrialización que elevó los índices de pobreza, desocupación e incertidumbre de entre un tercio y más de la mitad de la población.

El interregno de Alberto Fernández, condicionado por la pandemia del COVID-19 a nivel mundial y por una larga cuarentena de dos años no solo supuso una crisis de orden sanitario, sino también que sucedáneamente una fuerte recesión en el orden económico y social producto de la falta de actividad, que tuvo a su vez en los dos últimos años de la gestión un progresivo crecimiento de la inflación, la pobreza y la indigencia, que los planes sociales cada vez más numerosos no podían contener. En la misma línea que los tres gobiernos kirchneristas anteriores, la corrupción y la incompetencia en muchos aspectos definieron el perfil de la gestión.

Argentina lleva casi cien años de crisis que se convierten en parte de la cultura nacional, y dentro de ese centenario, los últimos cuarenta años de democracia significaron diversas crisis que no pueden alejar ese destino.

Bibliografía general

- ❖ Amin, Samir (2006). Las derivas de la modernidad. El caso de África y del mundo árabe. En Borón, Atilio A. y Lechini, Gladys, *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*. Bs. As. CLACSO, pp. 81-118
- ❖ Amin, Samir (2005). *Más allá del capitalismo senil: por un siglo XXI no norteamericano*. Bs. As. Paidós
- ❖ Anderson, Perry (1996). Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda. Tomado de revista *Viento del Sur*, N° 6, primavera, Bs. As., pp. 37-47
- ❖ Asrarita, Rolando (2012). *Keynes, poskeynesianos y keynesianos neoclásicos. Apuntes de economía política*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes



- ❖ Basualdo, Eduardo M. y Arceo, Enrique (2006). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Bs. As
- ❖ Baudino, Verónica (2004). La fundación mediterránea y la burguesía nacional. *Razón y Revolución*. Verano, pp. 161-171
- ❖ Carrillo Nieto, Juan José (2010). El neoliberalismo en Chile: entre la legalidad y la legitimidad. Entrevista a Tomás Moulián. *Perfiles Latinoamericanos* 35, enero-junio, pp. 145-155
- ❖ Fair, Hernán (2013). El juego dialógico del discurso de Menem con la estructura partidaria del peronismo durante la etapa de sedimentación de la hegemonía neoliberal. *De Prácticas y Discursos*. Cuadernos de Ciencias Sociales Año 2 N° 2. Resistencia. Universidad Nacional del Nordeste, Centro de Estudios Sociales
- ❖ Friedman, Milton y Rose (1994). *Libertad de elegir. Hacia un nuevo liberalismo económico*. España. Planeta-Agostini
- ❖ Fukuyama, Francis (1992). *El fin de la Historia y el último hombre*. Barcelona. Planeta
- ❖ Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Bs. As. Crítica
- ❖ Guillén Romo, Héctor (2018). Los orígenes del neoliberalismo: del Coloquio Lippmann a la Sociedad del Mont-Pèlerin. *Economíaunam* vol. 15, núm. 43, enero-abril, pp. 7-42
- ❖ Hayek, Friedrich A. (1994). *La desnacionalización del dinero*. España. Planeta-Agostini
- ❖ Hayek, Friedrich A. (2008) [1944]. *Camino de servidumbre*. Unión Editorial (electrónica)
- ❖ Hobsbawm, Eric (1999). *Historia del Siglo XX*. Bs. As. Grijalbo-Mondadori
- ❖ Hora, Roy (2010). *Historia económica de la Argentina en el siglo XIX*. Bs. As. Siglo XXI
- ❖ Jean-Francois Lyotard (1989). *La condición posmoderna*. Barcelona. Planeta-Agostini
- ❖ Katz, Jorge y Kosacoff, Bernardo (1989). *El Proceso de Industrialización en la Argentina. Evolución, Retroceso y Perspectiva*. Bs. As. CEAL
- ❖ Keynes, John Maynard (1994) [1936]. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Barcelona. Planeta-Agostini
- ❖ Kulfas, Matías (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Bs. As. Siglo XXI
- ❖ Landi, Oscar (1978). La Tercera Presidencia de Perón: gobierno de emergencia y crisis política. *Revista Mexicana de Sociología*. México. UNAM
- ❖ López, Andrés, Fuchs, Mariana, Lachman, Jeremías, Pascuini, Paulo (comp.) (2021). *Nuevos sectores productivos en la economía argentina. Impactos sobre el desarrollo y políticas públicas*. Bs. As. Eudeba
- ❖ Martínez de Hoz, José Alfredo (1991). *Quince años después*. Bs. As. Emecé
- ❖ Milanesio, Natalia (2014). *Cuando los trabajadores salieron de compras. Nuevos consumidores, publicidad y cambio cultural durante el primer peronismo*. Bs. As. Siglo XXI



- ❖ Monedero, Juan Carlos (2009). *Disfraces del Leviatán. El papel del Estado en la globalización neoliberal*. Madrid, Akal
- ❖ Montamat, Daniel Gustavo y Torroba, Agustín (2021). *La renta del petróleo en Argentina*. Bs. As. Eudeba
- ❖ Novaro, Marcos (2010). *Historia de la Argentina 1955-2010*. Bs. As. Siglo XXI
- ❖ O' Donnell, Guillermo (1977). Estado y alianzas en la Argentina. 1956-1976. *Desarrollo Económico*. Bs. As., N° 64, enero-marzo
- ❖ O' Donnell, Guillermo (1982). *El Estado Burocrático-autoritario 1966-1973*. Bs. As. de Belgrano
- ❖ Oszlak, Oscar (2006). *La formación del Estado argentino*. Bs. As. Ariel
- ❖ Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996). *Política y poder en el gobierno de Menem*. Bs. As. Norma
- ❖ Perón, Juan Domingo (2011). *Doctrina Peronista. Filosofía. Política. Social*. Comodoro Rivadavia. Sindicato Regional de Luz y Fuerza de la Patagonia
- ❖ Piketty, Thomas (2015). *La crisis del capital en el siglo XXI: Crónicas de los años en que el capitalismo se volvió loco*. Bs. As. Siglo Veintiuno
- ❖ Portantiero, Juan Carlos (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*. México. UNAM
- ❖ Quiroga, Hugo (1994). *El Tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983*. Rosario. Ross
- ❖ Ramírez, Hernán (2001). La Fundación Mediterránea y de cómo construir poder: la irrupción del interior en el diseño de la política económica argentina. *História Econômica & História de Empresas*
- ❖ Rapoport, Mario (2023). El Plan de Convertibilidad y la economía argentina, 1991-2001. *Ciclos*, Vol. XXX, N° 60
- ❖ Ricardo del Barco (1983). *El régimen Peronista, 1946-1955*. Bs. As. Editorial de Belgrano
- ❖ Romero, Luis Alberto (2012 electrónica). *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*. Bs. As. F.C.E.
- ❖ Scarletta, Claudio (2017). *La recaída neoliberal: la insustentabilidad de la economía macrista*. CABA. Capital Intelectual
- ❖ Schvarzer, Jorge (1986). *La Política Económica de Martínez de Hoz*. Bs. As. Hyspamérica
- ❖ Stiglitz. Joseph E. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid. Taurus
- ❖ Strauss, Luciana (2005). El discurso de la Fundación Mediterránea durante la crisis del modelo de convertibilidad (1998-2002). Rosario. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral
- ❖ Torre, Juan Carlos (1983). *Los Sindicatos en el Gobierno 1973-1976*. Bs. As. CEAL



❖ Van der Wee, Hermann (1997). *Prosperidad y Crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio 1945-1980*, 2 volúmenes. Barcelona. Folio

Fuentes

- ❖ Diario *Ámbito Financiero*
- ❖ Diario *Clarín*
- ❖ Diario *La Nación*
- ❖ *Diario Perfil*
- ❖ Diario *Página 12*

Virtuales

- ❖ Foco Económico. Un blog latinoamericano de economía y política, 17/6/2017, <https://dev.focoeconomico.org/2017/06/17/entrevista-a-celestino-rodrigo-por-juan-carlos-de-pablo/>



La fiscalidad internacional de los criptoactivos

Antonella Belén Gervagi
antogervagi@gmail.com
(IAFFE)

Ana Laura Jaruf
analaularjaruf@gmail.com
(IAFFE)

Resumen:

Desde su lanzamiento en 2009, el Bitcoin ha revolucionado el ámbito financiero global, marcando el inicio de una nueva era de criptoactivos. Estos activos digitales, también conocidos como "dinero en efectivo de internet", se destacan por su capacidad de ser transferidos y gestionados sin la intervención de intermediarios tradicionales ni la supervisión centralizada. La falta de control gubernamental sobre estas transacciones, especialmente en operaciones de gran volumen, ha suscitado preocupación. Este trabajo analiza la estructura del mercado de criptoactivos, evaluando su relevancia económica y el impacto en la fiscalización. Se exploran definiciones, características generales y la necesidad de una mayor regulación para promover la transparencia, la equidad fiscal y reducir la ilegalidad. Además, se revisan los avances en la fiscalización de criptoactivos a nivel tanto internacional como nacional.

Mesa Redonda: Criminalidad Económica. Alcances y desafíos para la investigación social.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

Desde la creación del Bitcoin en el año 2009, los criptoactivos, año tras año, han tomado mayor relevancia en la escena financiera global. Conocido como el dinero en efectivo de internet, estos instrumentos se caracterizan por utilizar una tecnología nueva que permite la creación de activos financieros que se pueden transferir y mantener sin interactuar con los intermediarios tradicionales y sin que ningún administrador central tenga visibilidad completa de cuáles son las operaciones realizadas, quiénes son los dueños, o cuál es la ubicación de estos activos. Considerando esto, los gobiernos tomaron nota de su falta de control, especialmente en las transacciones que representaban importantes volúmenes de dinero.



En este sentido, para brindar mayor claridad al sistema, el G20⁹⁹¹ instruyó a la OCDE⁹⁹² para que, desde el punto de vista de la fiscalidad internacional, apruebe un nuevo marco de transparencia fiscal que prevé la recopilación de información fiscal sobre operaciones con criptoactivos de manera estandarizada.

Aquel pedido responde a que este tipo de instrumentos pueden utilizarse como vehículo para la evasión fiscal, debido a su limitada supervisión regulatoria y relativo anonimato, presentando un riesgo para los recientes avances en la transparencia fiscal mundial.

Asimismo, la opacidad de las operaciones con criptoactivos para las administraciones tributarias presenta mucho más que una merma en la recaudación de impuestos, ya que se pueden utilizar para actividades ilegales y financiamiento del terrorismo. Por estos motivos, desde la OCDE se impulsó un nuevo régimen de intercambio de información llamado Crypto Asset Reporting Framework (CARF) y una adenda al Estándar Común de Reporte (CRS), donde se requerirá a los proveedores de servicios de criptoactivos otorgar la información a las autoridades nacionales (acerca de los usuarios), que luego será intercambiado entre los países participantes.

Para el caso de Argentina, esto representaría que la Administración Tributaria Nacional reciba la información de las tenencias de criptoactivos de los argentinos en el país y en el resto de los países que participen de dicho intercambio, siempre y cuando estén en instituciones obligadas a reportar ante el estándar.

Este sistema de intercambio información aún no está implementado, se estima su adopción para 2027 y no está exento de debilidades, como, por ejemplo, la dificultad de acceder a la información sobre criptoactivos que no sea operada mediante intermediarios.

Para poder abarcar el debate que circunda a la fiscalidad en el mercado cripto, delineamos la siguiente estructura: un primer apartado en donde se expone la composición del mercado, para entender los montos que allí se operan y, por ende, su importancia a la hora de fiscalizar y la potencialidad de afluencia de recursos para los Estados. Luego, en el segundo apartado, recorremos

⁹⁹¹ El G20 es el principal foro intergubernamental de coordinación económica y financiera internacional, con creciente gravitación en temas de naturaleza política para contribuir a la búsqueda de soluciones a los principales problemas de la agenda global. En conjunto, sus miembros representan casi el 90 por ciento del producto bruto global, dos tercios de la población mundial, el 80 por ciento del comercio internacional y más del 80 por ciento de las inversiones globales en investigación y desarrollo. (<https://www.argentina.gob.ar/g20/quees>)

⁹⁹² La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es una Organización intergubernamental con sede en París cuyos objetivos primordiales son fomentar la cohesión y el desarrollo económico. Nació en 1961, proveniente de la estructura de la Organización Europea de Cooperación Económica, fundada en 1948 y creada entonces para administrar los fondos del Plan Marshall donados por Estados Unidos. Sus miembros fundadores fueron la República Federal de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Gran Bretaña, Grecia, Holanda, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Estados Unidos y Canadá. El resto de integrantes -actualmente 38- se han incorporado de forma escalonada. La OCDE reúne así a los países más prósperos del planeta, ya que representa al menos el 60% del mercado y el 70% del PIB mundial. (<https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/G20OCDE.aspx>)



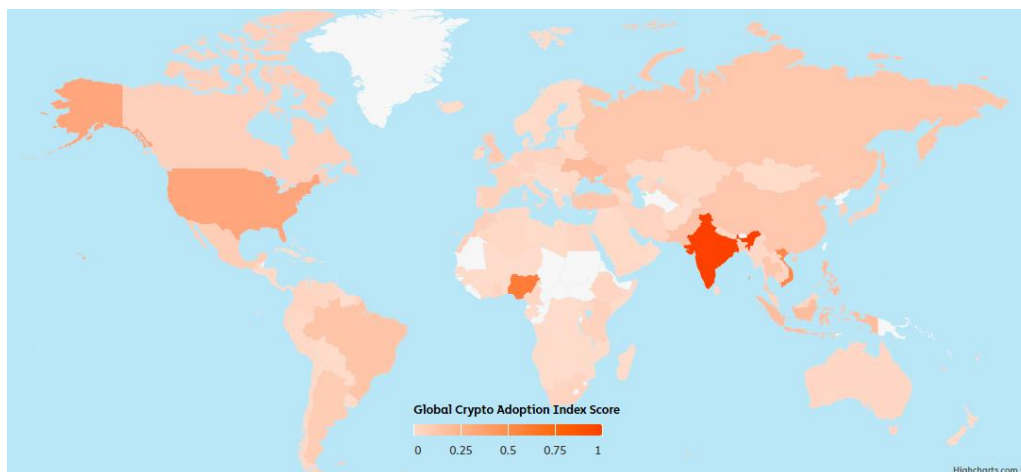
algunas definiciones y generalidades. En el tercer apartado, debatimos acerca de la importancia de la fiscalización, no sólo en términos de recaudación, sino también en pos de una mayor transparencia, mayor equidad fiscal y, tras ello, una menor ilegalidad. Por último, en las dos secciones finales, revisamos los avances en términos fiscales, tanto a nivel internacional como nacional.

Actualidad del mercado de criptoactivos

Como mencionamos al inicio, la primera criptomoneda (Bitcoin) se creó en el 2009, aunque actualmente se estima que hay más de 9.000 en el mercado⁹⁹³. Según el sitio especializado CoinMarketCap⁹⁹⁴, la capitalización del mercado global de criptomonedas es de más de USD 2,09 billones. Del total, el volumen en DeFi⁹⁹⁵ es, actualmente, de USD 3.57 mil millones, un 6,87% del volumen total del mercado de criptomonedas. Además, un estudio publicado por Triple-A⁹⁹⁶ en 2024 estima que el 6,8% de la población mundial posee y utiliza monedas digitales. Para el caso de Argentina, el porcentaje sería del 5,6% (2,5 millones de personas).

Según el estudio de Triple – A, la creciente adopción de criptomonedas por parte de los argentinos puede deberse, en parte, a la alta inflación y a controles cambiarios. En este sentido, muchos trabajadores están siendo remunerados en criptomonedas, debido a que prestan servicios de manera remota en el exterior y encuentran en estos instrumentos maneras de evitar controles por parte del Estado.

Asimismo, la adopción a nivel mundial es heterogénea. En este marco, la consultora especializada Chainalysis, elaboró un índice de adopción que muestra, en 2023, a Brasil como el mayor adoptante de este tipo de activos en América Latina, mientras que Argentina se encuentra en el puesto 15 a nivel mundial.



⁹⁹³ <https://www.bancosantander.es/glosario/criptomonedas#:~:text=¿Cuántos%20tipos%20de%20criptomonedas%20existen,%2C%20ethereum%2C%20tether%20y%20ripple>

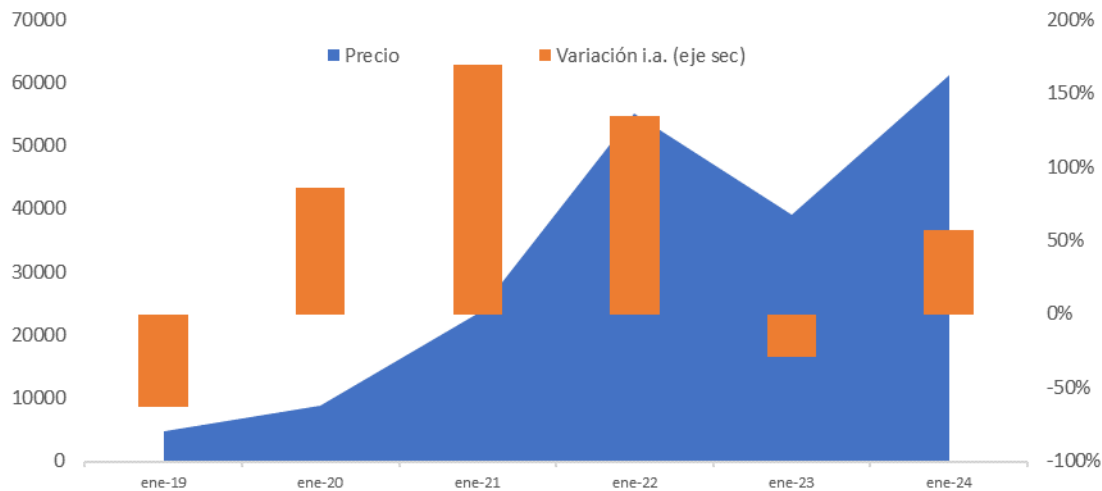
⁹⁹⁴ <https://coinmarketcap.com/es/>

⁹⁹⁵ DeFi, o "finanzas descentralizadas", se refiere a un ecosistema de aplicaciones financieras construidas sobre tecnología blockchain, principalmente en Ethereum. A diferencia de las finanzas tradicionales, DeFi opera sin intermediarios

⁹⁹⁶ <https://triple-a.io/>

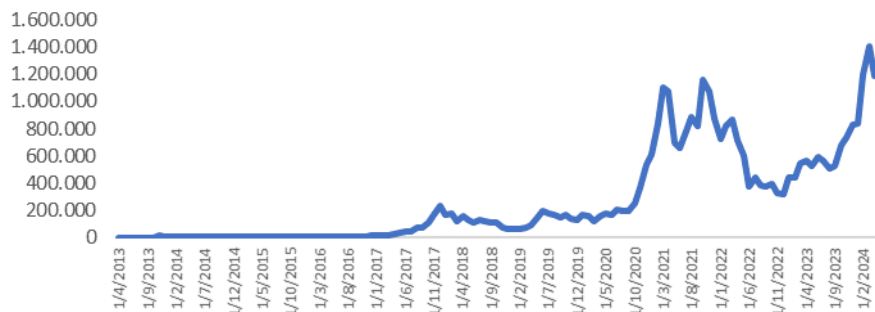


Evolución precio del Bitcoin



Fuente: Elaboración propia en base a Investing

Capitalización del mercado de criptoactivos (millones)



Fuente: Elaboración propia en base a Coinmarketcap

Fuente: Global Crypto Adoption Index, 2023 (<https://www.chainalysis.com/blog/2023-global-crypto-adoption-index/>)

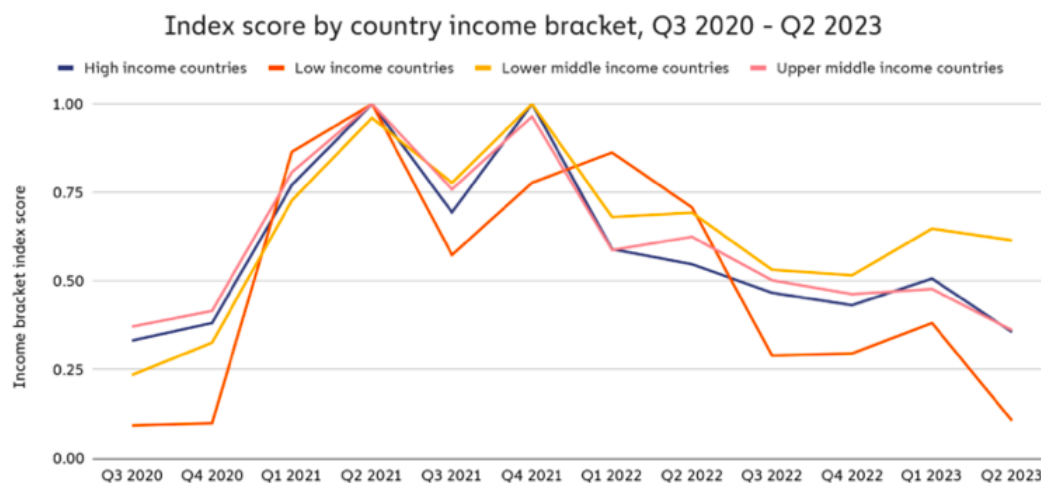
El uso creciente de las criptomonedas debe interpretarse juntamente con el rol de la digitalización y su aceleración en torno a la pandemia COVID-19, que apuntaló la utilización de esta tecnología y su precio: entre el inicio de la pandemia en 2020 y su fin en 2022, el valor del Bitcoin subió más de 10 veces y su capitalización más de 300%.

A pesar de su crecimiento, el mercado cripto no estuvo exento de volatilidades y cuestionamientos. Como ejemplo se encuentra lo ocurrido con la empresa FTX (una plataforma de intercambio de



criptomonedas con sede en Bahamas), fundada en 2019 y que en su apogeo tenía más de un millón de usuarios, siendo uno de los mercados de criptomonedas más grande del mundo. Sin embargo, el 14 de noviembre de 2022 se declaró en bancarota, luego de que los usuarios dudaran de la capacidad de solvencia de la Compañía. Esta situación devino en que, a fines de ese año, el mercado de criptoactivos viviera una gran desconfianza.

Esta crisis permitió conocer un poco más la adopción estructural de estos activos, dado que el impacto se vivió con heterogeneidad en los diferentes países, tal como se observa en el siguiente gráfico.



Esta adopción de los criptoactivos en función de la capacidad de compra de los usuarios en los diferentes países lleva a pensar estos instrumentos como vehículos de ahorro más que de transacciones. Por lo que es interesante resaltar a los criptoactivos como activos financieros⁹⁹⁷ y no como una moneda per se.

Esto se debe a que, por definición, las monedas deben cumplir tres funciones: medio de intercambio, unidad de cuenta y reserva de valor. Dado que las criptomonedas, actualmente, no son universalmente aceptadas como medio de pago, se las entiende como un instrumento de reserva de valor. Este hecho es importante a la hora de pensar la fiscalización.

¿Qué se entiende por criptoactivos? Características y definiciones

Cuando hablamos de criptoactivos, nos referimos tanto a las criptomonedas como a otros activos digitales, que también utilizan criptografía para asegurar transacciones y controlar la creación de nuevas unidades (NFTs⁹⁹⁸, stablecoins⁹⁹⁹, tokens de seguridad¹⁰⁰⁰, otros).

⁹⁹⁷ Para facilitar la explicación del tratamiento impositivo hablaremos de activo financiero, a pesar de que algunos investigadores entiendan que se trata de un activo no financiero, debido a que no es un pasivo de nadie.

⁹⁹⁸ Un NFT, o "token no fungible" (del inglés "non-fungible token"), es un tipo de activo digital que representa la propiedad de un objeto único o una pieza de contenido en la blockchain. A diferencia de las criptomonedas como el Bitcoin,



Es importante remarcar que previo a la sanción de la reciente Ley N° 27.739¹⁰⁰¹ (que modifica la Ley N° 25.246 sobre Prevención del Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva), no contábamos en Argentina con una definición legal que identifique los alcances del término de activos virtuales. En ese marco, el artículo 4° de la citada ley especifica: “Activos virtuales: representación digital de valor que se puede comercializar y/o transferir digitalmente y utilizar para pagos o inversiones. En ningún caso se entenderá como activo virtual la moneda de curso legal en territorio nacional y las monedas emitidas por otros países o jurisdicciones (moneda fiduciaria).”

Las criptomonedas, en particular, son una forma de dinero digital con diferentes aplicaciones que utiliza un sistema de codificación para asegurar la propiedad y la integridad de las transacciones. Éstas son inmutables, es decir que no se pueden copiar ni crear nuevas unidades. Estas criptomonedas no existen físicamente, se almacenan en una billetera digital. La Administración Federal de Ingresos Públicos, en el Dictamen 2/2022 DI ALIR, define a las criptomonedas como una nueva clase de activo financiero, no tradicional, que se basa en la tecnología ‘blockchain’¹⁰⁰², tratándose de un bien homogéneo y fungible en los términos del art. 232 del Código Civil y Comercial.

Otro de los conceptos que se deben tener en cuenta a la hora de debatir acerca de la fiscalización de este tipo de activos, es la tokenización. Se trata de un proceso a través del cual un activo, ya sea tangible o intangible, se convierte en un activo digital representado por un token en una blockchain. Estos tokens representan una parte proporcional del activo digitalizado y le otorga al propietario derechos de propiedad sobre ese activo. De esta manera, se genera una mayor accesibilidad a los inversores, ya que pueden adquirir fracciones de activos de manera más fácil y rápida.

¿Cuál es el impacto de mejorar la fiscalidad internacional de los criptoactivos en términos de justicia fiscal?

Como sugerimos al inicio de este capítulo, la naturaleza descentralizada de los criptoactivos y la posibilidad de evitar la interacción con el sistema financiero tradicional ha abierto nuevas oportunidades para que los contribuyentes, tanto individuos como entidades, oculten sus ingresos y riqueza a la vista de las autoridades fiscales.

que son fungibles (es decir, cada unidad es intercambiable por otra del mismo valor), los NFTs son únicos y no intercambiables por algo equivalente.

⁹⁹⁹ Las stablecoins, o “monedas estables”, son un tipo de criptomoneda diseñadas para mantener un valor estable en relación con una moneda o activo de referencia, como el dólar estadounidense o el euro.

¹⁰⁰⁰ Los tokens de seguridad, también conocidos como “security tokens,” son una categoría de tokens digitales que representan una inversión en un activo real y están regulados por las leyes de valores (securities laws). A diferencia de las criptomonedas y los tokens de utilidad, que se utilizan para acceder a servicios o productos dentro de una plataforma, los tokens de seguridad están diseñados para representar activos financieros tradicionales, como acciones, bonos, participaciones en bienes raíces, o incluso contratos futuros.

¹⁰⁰¹ Modifica, entre otras cuestiones, el tipo penal de lavado de activos que prevé el artículo 303 del Código Penal.

¹⁰⁰² Blockchain es una tecnología descentralizada que permite el registro seguro y transparente de transacciones en una red de dispositivos conectados. Cada transacción se registra en un bloque enlazado a otros bloques, formando una cadena inmutable de información. Esta tecnología se utiliza para registrar transacciones y rastrear activos sin la necesidad de intermediarios.



Al igual que el sector financiero tradicional, que ha sido históricamente objeto de estricta supervisión regulatoria y requisitos de presentación de informes (incluyendo aspectos fiscales), los criptoactivos y los intermediarios que facilitan su uso han comenzado a ser regulados también por el GAFI¹⁰⁰³. En este sentido, en 2014, el GAFI emitió un documento con definiciones clave y riesgos potenciales de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo asociados a los activos virtuales. Adicionalmente, en 2015, redactó un documento específico en materia de monedas virtuales llamado “Directrices para un enfoque basado en riesgo para el caso de las monedas virtuales”.

Sin embargo, en general, estos instrumentos aún no están sujetos a los mismos requisitos que el sector financiero tradicional, sumado a que es una industria que se encuentra en constante evolución y desarrollo. Además, carecen de la experiencia acumulada durante años de declaraciones fiscales que posee el sistema financiero tradicional.

En cuestiones de fiscalidad internacional, este punto es relevante porque son ellos los que serán la fuente del intercambio de información CARF (desarrollado en el siguiente apartado). Para poner en contexto, antes de la implementación del intercambio de CRS, las autoridades fiscales enfrentaban dificultades para conocer si sus contribuyentes poseían cuentas financieras en el extranjero, quiénes eran los beneficiarios finales y sus montos de transacciones. Situación similar a lo que ocurre hoy en día con el mundo crypto. Esto complicaba la tarea de obtener una visión completa de los ingresos y la riqueza de los contribuyentes, y, por ende, de aplicar adecuadamente las normativas tributarias nacionales.

En el caso de los criptoactivos, la flexibilidad del sector y la facilidad con la que se pueden realizar transacciones, incluso a través de las fronteras, amplifican los riesgos potenciales asociados, lo que deviene en una mayor desigualdad, debido a que reduce los recursos disponibles para que los gobiernos financien servicios públicos esenciales. Dichas desigualdades se ven reflejadas en las brechas de ingreso y condiciones socioeconómicas, y en cuestiones de género, dado que, si consideramos la distribución de ingresos, las mujeres están sobrerrepresentadas en los deciles de menores ingresos¹⁰⁰⁴. Por lo que un sistema más robusto de información y, tras ello, una mejor recaudación, puede ser beneficioso para apuntalar una disminución de las brechas de género e ingreso. En este sentido, es interesante señalar que, a nivel mundial, la adopción de estos activos se encuentra mayormente alocada en hombres (61% vs 39% en manos de mujeres) (Triple A, 2024), con una mayor diferencia en el rango etario que va desde los 25 hasta los 44 años. Si estos activos se usasen como mecanismo de evasión, el impacto en la desigualdad de género se vería ampliado por la particularidad de mayor adopción por parte de los hombres.

Con relación a lo anterior, algunos autores han demostrado que gran parte de la desigualdad económica actual está vinculada a la evasión fiscal. Como mencionan (Mendez Santolaria &

¹⁰⁰³ El Grupo de Acción Financiera Internacional, es una institución intergubernamental creada en el año 1989 por el entonces G8. El propósito de la GAFI es desarrollar políticas que ayuden a combatir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

¹⁰⁰⁴ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/08/informe-desigualdad_en_el_trabajo-igualar-segundo_trimestre_2022.pdf



Gervagi, 2022), “la omisión de pago de impuestos en Argentina socava la eficacia de la recaudación y contribuye a que se caiga en una especie de círculo vicioso: para alcanzar adecuados niveles de recaudación que permitan sostener una política de intervención activa, se apela a una presión mayor sobre la economía registrada y los tributos indirectos, lo que a su vez desincentiva la registración e incentiva la búsqueda por la minimización de la carga. Por su parte, (Grondona, Bidegain Ponte, & Rodríguez Enríquez, 2016) apuntan que la disminución en la capacidad de recaudar impuestos por parte del Estado no es neutral en términos de género. La pérdida de ingresos se suele compensar gravando a contribuyentes cumplidores, como pequeñas y medianas empresas (PYME) o personas de ingresos medios, y expandiendo la tributación indirecta. Ello tiene una especial incidencia en las mujeres sobrerrepresentadas en los estratos de ingresos más bajos y en las PYMEs que se benefician menos de las oportunidades de eludir impuestos (pág. 33)”. Siguiendo la lógica señalada por las autoras, la evasión fiscal que habilitan estos instrumentos, permitiendo ocultar ingresos y riquezas, deriva en una merma de impuestos progresivos, continuando con la dependencia del sistema tributario en impuestos indirectos como el IVA, con las consecuencias regresivas que esto conlleva, y considerando que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en la pobreza, el impacto negativo también en cuestiones de género. Cuando individuos o entidades utilizan mecanismos para ocultar sus ingresos y riqueza, el impacto negativo en la equidad y la justicia social se profundiza. Además, debemos considerar que los agentes económicos con más recursos son los que acceden a mecanismos más sofisticados de evasión, permitiéndoles eludir sus responsabilidades tributarias, acrecentando sus riquezas a costa de una reducción significativa de los ingresos para los gobiernos.

Como riesgo colateral, también el uso de activos y/o intermediarios que no están cubiertos por los marcos existentes del intercambio de información de cuentas financieras, amenaza con deshacer los beneficios de transparencia logrados con la implementación generalizada del CRS.

En qué estado se encuentra la fiscalidad internacional en términos de criptoactivos

Los riesgos relacionados con el uso de criptoactivos, mencionados anteriormente, son particularmente graves cuando no se emplean intermediarios. Pero, aunque se empleasen, también se enfrentan dificultades cuando los contribuyentes operan utilizando intermediarios establecidos en el extranjero, como lo son las exchanges¹⁰⁰⁵ radicadas en el exterior.

Cuando las actividades financieras, que son relevantes para fines tributarios, se llevan a cabo en el extranjero, es especialmente difícil -para las autoridades tributarias de las jurisdicciones en las que residen los contribuyentes- tener visibilidad sobre las operaciones, para garantizar que se declaren y graven adecuadamente. Además, para las autoridades tributarias es más sencillo requerir información a intermediarios que a su vez son residentes de su país, versus solicitar información a entidades del exterior.

Como mencionan (Grondona & Gervagi, 2024),

¹⁰⁰⁵ Un exchange es una plataforma que permite a los usuarios comprar, vender y negociar activos digitales.



“Los flujos financieros ilícitos (FFI) constituyen un problema sistémico que afecta con severidad a los países en desarrollo. Las maniobras, que muchas veces involucran una telaraña offshore mundial, en un contexto de planificación fiscal que aprovecha el entramado de reglas nacionales, limitan los márgenes de maniobra para financiar y llevar adelante muchas de las políticas necesarias para garantizar mejoras sostenibles en la calidad de vida de las personas.

Los FFI pueden incluir el producto de la evasión societaria e individual, otras actividades delictivas como el cohecho, el narcotráfico o la trata de personas, así como la elusión impositiva que practican las empresas multinacionales (Grondona, Bidegain Ponte, & Rodríguez Enriquez, 2016); y también el producto de la evasión de los controles cambiarios.

El aumento de las transacciones a nivel global, la posibilidad cada vez mayor de arbitrar entre las reglas de cada país a los fines de aprovechar los huecos normativos resultantes y, sobre todo, la aparición de nuevos escenarios en las relaciones económicas, resultan en la imperiosa necesidad de avanzar en acuerdos de cooperación internacional a los fines de intercambiar información sobre criptoactivos.” (pag.2)

Reconociendo la importancia y los riesgos asociados que se mencionan, la OCDE está desarrollando el Marco de Información de Criptoactivos CARF, y la adenda al CRS, para el intercambio de información financiera.

Este esfuerzo no se lleva a cabo de manera aislada, sino que sigue los pasos de otros organismos internacionales como el GAFI y se alinea con la Directiva de Cooperación Administrativa 8 (DAC 8) de la Unión Europea, entre otros.

El GAFI ha desempeñado un papel fundamental en la gestión de los riesgos vinculados con los criptoactivos. Ante el creciente uso de criptomonedas en actividades ilícitas, ha establecido estándares y directrices globales para regular este sector. Estas directrices incluyen la implementación de requisitos de cumplimiento como el conocimiento del cliente (KYC) y la debida diligencia, obligando a los proveedores de servicios de criptoactivos a identificar a sus clientes y vigilar transacciones sospechosas. Además, el GAFI ha instado a los países miembros a regular adecuadamente las plataformas de intercambio y los proveedores de servicios de activos virtuales (VASPs) para reducir los riesgos asociados con estas tecnologías financieras emergentes.

En Argentina, se cumplió con la Recomendación 15 del GAFI en marzo de 2024 al aprobar la citada previamente Ley N° 27.739. Esta nueva ley, con respecto a los criptoactivos, implementa un registro para proveedores de servicios de activos virtuales, de manera que aquellos que no estén registrados no puedan operar en el país. El registro abarca a todos aquellos que utilicen páginas web, redes sociales u otros medios para dirigir su oferta y/o publicidad a residentes en Argentina, que tengan un volumen significativo de operaciones en el país o que utilicen cualquier tecnología para recibir fondos de residentes argentinos.

El intercambio de información con fines fiscales



Por la naturaleza transfronteriza de estos mercados, los países deben abordar una estrategia de cooperación internacional para combatir la evasión y los flujos financieros ilícitos que utilicen criptoactivos como vehículo. Una de las herramientas que posee la fiscalidad internacional es la cooperación internacional llevada a cabo mediante el intercambio de información.

Como destacan Grondona & Gervagi (2024), el intercambio entre administraciones tributarias se puede llevar a cabo de tres maneras:

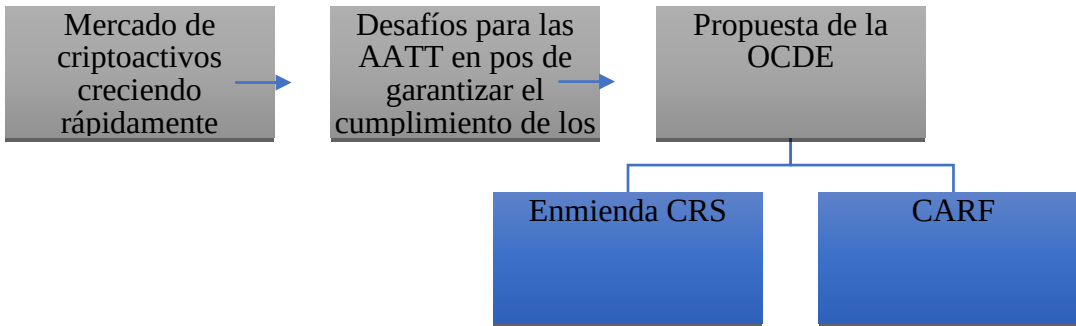
De manera espontánea,
a requerimiento
de forma automática.

Argentina, como miembro del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales desde 2009, ha estado activa en la Convención sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal (CAAM) desde 2013. Esta convención facilita el intercambio automático de información entre países, una herramienta fundamental para combatir la evasión fiscal y los flujos financieros ilícitos. Como antecedente, Argentina implementó por primera vez el intercambio automático de información en 2017 para el período fiscal 2016, específicamente para cuentas financieras CRS.

Ante el crecimiento y la relevancia de los criptoactivos, la OCDE desarrolló el marco de Información de Criptoactivos CARF para facilitar el intercambio automático de información sobre transacciones en de estos instrumentos. También se elaboró una adenda al Estándar Común de Reporte (CRS) para abordar incorporar este tema al ya existente.

El CARF y la adenda al CRS se complementan y se centran en distintos agentes obligados a reportar, como exchanges, billeteras electrónicas y bancos. La incorporación de estos nuevos agentes obligados responde a que las transacciones en criptoactivos y monedas virtuales no siempre se realizan a través de intermediarios financieros tradicionales, (instituciones financieras que ya son obligadas a reportar en el CRS).

Además, aunque los intermediarios financieros tradicionales, como los bancos, ya se encontraban bajo el estándar CRS, las cuentas numeradas en activos digitales sin la adenda mencionada no forman parte en la actualidad de los tipos de cuentas ‘reportables’. La implementación de estas regulaciones está programada para el 1 de enero de 2026, lo que requerirá que los países ajusten sus leyes y establezcan regímenes de información específicos para asegurar el intercambio de información sobre criptoactivos.



Fuente: (Grondona & Gervagi, 2024)

Por lo expuesto hasta aquí, creemos que el intercambio automático de información internacional en base al CARF y la enmienda del CRS significará un avance muy importante en materia de transparencia.

Como se mencionó, el CARF y el CRS son sistemas complementarios, ambos recaen sobre diferentes agentes o instituciones financieras obligadas a reportar, y contienen disposiciones para garantizar una interacción eficiente entre éstos, en particular para limitar los casos de informes duplicados.

Debajo se presenta un cuadro con las principales características del CARF y de la Adenda al CRS:

	Adenda al CRS	CARF
Sujetos obligados a reportar	Instituciones Financieras Tradicionales (bancos, instituciones de custodia, de depósito, entidades de inversión, compañías de seguros)	Exchanges, Billeteras, cajeros automáticos, corredores, distribuidores
Alcance respecto a criptoactivos a reportar	Monedas digitales de bancos centrales, Productos de dinero electrónico especificados, inversiones indirectas en Criptoactivos Relevantes a través de productos financieros tradicionales, como derivados o	Criptoactivos relevantes bajo la definición del GAFI, stablecoins, derivados, NFT (tokens no fungibles)



	participaciones en vehículos de inversión. ¹⁰⁰⁶	
Transacciones relevantes a reportar		● Intercambios entre criptoactivos relevantes y dinero fiat. ● Intercambio entre criptoactivos relevantes. ● Transferencia entre criptoactivos relevantes y billeteras externas ● Transacciones de pago minoristas
Información a reportar ¹⁰⁰⁷	A la información listada anteriormente se le agrega: ● Cobertura de derivados que hacen referencia a Criptoactivos y Entidades de Inversión que invierten en Criptoactivos	● Nombre del criptoactivo relevante. ● Monto bruto pagado/recibido, cantidad de unidades y de transacciones relevantes respecto de la adquisición/pago contra monedas fiat. ● El valor de mercado, la cantidad de unidades y de transacciones relevantes respecto de la adquisición/pago de otros criptoactivos relevantes. ● El valor de mercado, la cantidad de unidades y de transacciones relevantes respecto de transacciones minoristas. ● El valor de mercado, la cantidad de unidades y de transacciones respecto de transferencias efectuadas a una dirección de billetera externa no alojada en un proveedor de servicios de criptoactivos reportante (billetera fría/caliente).

¹⁰⁰⁶ Los inversores pueden invertir alternativamente en criptoactivos a través de fondos y otros vehículos de gestión de patrimonio, cuyo propósito es adquirir y mantener criptoactivos relevantes con fines de inversión. Al hacerlo, los inversores pueden obtener exposición a las fluctuaciones de precios de los criptoactivos subyacentes del fondo, sin poseer directamente ningún criptoactivo. Por lo tanto, la definición de Entidad de Inversión se amplía para incluir la actividad de invertir en Criptoactivos.

¹⁰⁰⁷ No se listan aquí, pero son relevantes también, los datos identificatorios que también serán intercambiados, a saber: nombre, dirección, fecha y lugar de nacimiento, y número de identificación fiscal.



Fuente: (Grondona & Gervagi, 2024)

A continuación, se presenta una breve reseña de cuestiones particulares que hacen al CARF y la Adenda al CRS.

A. El CARF

La definición de criptoactivos en el marco del CARF pretende cubrir cualquier representación digital de valor que se base en un libro contable protegido criptográficamente o una tecnología similar para validar y asegurar operaciones, donde la propiedad o el derecho a ese valor se puede negociar o transferir a otras personas físicas o entidades de manera digital. Por lo tanto, el término “Criptoactivo” abarca tokens tanto fungibles como no fungibles y, por lo tanto, incluye tokens no fungibles (NFT) que representan derechos sobre artículos coleccionables, juegos, obras de arte, propiedad física o documentos financieros que pueden comercializarse o transferirse a otras personas físicas o Entidades de manera digital.

Con el objetivo de dar mayor claridad respecto de aquellos criptoactivos con fines de pago o inversión, se aclaró que los NFT negociados en un Marketplace pueden ser utilizados para estos fines y, por lo tanto, ser considerados Criptoactivos Relevantes sujetos a reportar.

La implementación del CARF recae en la correcta definición e implementación de los siguientes puntos:

1. Criptoactivos alcanzados y excluidos.
2. Entidades obligadas a reportar.
3. Información a intercambiar y transacciones relevantes alcanzadas.
4. Procedimientos de debida diligencia a llevar a cabo por las entidades obligadas a reportar.
5. Control de los procedimientos de debida diligencia.

Como se puede apreciar, el foco de este primer acercamiento a la estandarización del intercambio de información sobre criptoactivos plasmado en el CARF está puesto sobre los proveedores de servicios (exchanges y billeteras); siendo importante para estos efectos tener en cuenta el elemento de vinculación territorial para la norma a la que estará sujeta el agente informante.

Una vez que se identifican las características de los criptoactivos relevantes y los sujetos obligados a reportar para el CARF (los intermediarios) resultará necesario señalar la jurisdicción, así como su marco normativo, a la que deberán responder al momento de dar cumplimiento a las obligaciones de información. En este sentido, la propuesta de la OCDE se orientará a definir diferentes conceptos para luego, sobre pautas específicas, determinar, por exclusión, el criterio aplicable en cada caso.

En este marco, es relevante identificar los criterios de residencia para los sujetos obligados a reportar. Estos son:

- (a) Residencia fiscal: se trata de la residencia para propósitos fiscales.
- (b) criterios vinculados a la constitución o creación del ente en el sentido de otorgamiento de personería jurídica, así como sometimiento a las normas de una determinada jurisdicción para su funcionamiento general.



(c) Jurisdicción de ubicación de su management principal. El criterio incluso será comprensivo del lugar de emplazamiento de una sucursal.

(d) Jurisdicción de realización principal de negocios.

(e) Si posee una sucursal, ésta será considerada residente.

Los criterios mencionados en los ítems a – d constituyen la regla del nexo y están enunciados en orden de jerarquía. Este criterio asegura que los requerimientos de reportes y debida diligencia no aplican en los casos que exista un nexo más fuerte con otra jurisdicción. Si no se cumple la primera regla del nexo, se pasa a la siguiente hasta agotar las posibilidades. Entonces, si un exchange tiene residencia fiscal en una jurisdicción que no se encuentra suscripta al intercambio de información (caso a) pero, tiene personería jurídica en otra jurisdicción que sí forma parte del intercambio (caso b), debe someterse al procedimiento de debida diligencia en la jurisdicción que cumpla con la regla del nexo b.

Los sujetos obligados a reportar deben informar la residencia del sujeto reportable. En el caso de que el sujeto reportable posea más de una jurisdicción de residencia se deben reportar todas.

B. Adenda al CRS

La adenda al CRS fue aprovechada para hacer algunas modificaciones necesarias al mismo, como, por ejemplo, la identificación de la cantidad de co-titulares para el caso de cuentas con co-titularidad; algo que no se encontraba presente en las versiones anteriores del estándar, y que ha generado muchas ineficiencias en relación con la explotación de la información.

En relación con los nuevos productos financieros digitales, la propuesta de modificación amplía el alcance del CRS para cubrir los productos de dinero electrónico y las monedas digitales emitidas por bancos centrales. Y, a la luz del desarrollo del CARF, la propuesta también incluye cambios en el CRS para cubrir derivados que hacen referencia a criptoactivos y sus inversiones indirectas a través de Entidades de Inversión.

Cabe observar que el intercambio automático de información bajo CRS ya incluía derivados en otros activos financieros, por lo cual la incorporación de los derivados basados en criptoactivos es realizada a los fines de mantener consistencia y permitirles a las entidades financieras aplicar los mismos procedimientos de debida diligencia y de reporte a derivados que refieran a distintos tipos de activos.

Por otra parte, se entiende que hoy es posible invertir en criptoactivos a través de distintos tipos de fondos y vehículos, sin necesariamente ser dueño de los criptoactivos de manera directa. Por ello se incluye la obligación de reportar inversiones indirectas en criptoactivos.

En el caso de CRS, la implementación de los procedimientos de debida diligencia y el control de éstos ya forman parte del estándar, y deben ser cumplidos por las jurisdicciones participantes. Más aun, estas son evaluadas por sus pares en el seno del Foro Global de la OCDE respecto del cumplimiento de estos procedimientos. La propuesta de enmienda, sin embargo, contempla un refuerzo de estos procedimientos considerando el nuevo ámbito de aplicación del estándar.

En el caso de Argentina, la implementación del CARF y la adenda al CRS permitirá una mejor fiscalización de impuestos como el IVA, Ganancias y Bienes Personales, a través del intercambio de información internacional. Esto se logrará identificando a los proveedores de servicios de



criptoactivos como sujetos obligados a reportar y estableciendo regímenes de información específicos para recopilar información de no residentes. De esta manera, se fortalecerá la capacidad del país para controlar y regular las operaciones vinculadas a los criptoactivos, garantizando así un entorno más seguro y transparente en el ámbito fiscal.

En resumen, la OCDE está trabajando activamente para establecer normativas y estándares internacionales claros en términos de fiscalidad de los criptoactivos, abordando desafíos como la evasión fiscal y asegurando que los ingresos generados por los criptoactivos sean adecuadamente gravados de acuerdo con las leyes fiscales nacionales e internacionales.

Situación fiscal de las criptomonedas en Argentina

A raíz de la iniciativa del G20 y el plan de acción de la OCDE en la que se estableció un marco para el intercambio de información sobre criptoactivos (visto en el apartado anterior), en el Grupo de Trabajo 10 de la OCDE, donde Argentina participa activamente, se comenzó a trabajar para la efectiva implementación de los nuevos estándares de intercambio de información.

En este sentido, desde finales del año 2019, Argentina estableció un régimen informativo implementado por la AFIP mediante la Resolución General RG 4614/2019, donde se establece que los sujetos que "administran, gestionan, controlan o procesan movimientos de activos a través de plataformas de gestión electrónicas o digitales", es decir los PSAV deben proporcionar a las autoridades fiscales información sobre los sujetos que realicen transacciones con criptoactivos a través de sus plataformas. De esta manera, el Fisco nacional posee, desde finales del año 2019, información sobre las transacciones llevadas a cabo mediante PSAV del país.

Asimismo, en el año 2024, a través de la Resolución General 994 de la Comisión Nacional de Valores (CNV)¹⁰⁰⁸, se creó un Registro de PSAV, en el cual deberían inscribirse las personas humanas o jurídicas que realicen en Argentina alguna de las actividades incluidas en el artículo 4 bis de la ley 25.246¹⁰⁰⁹ y que, al mismo tiempo, supere el monto mensual de operaciones equivalente a 35.000 UVA¹⁰¹⁰. También son alcanzados los sujetos radicados en el exterior pero que operen en el país (Zocaro, 2024),

Con estos avances, Argentina se prepara para la aplicación del intercambio de información, con miras a facilitar la fiscalidad de los criptoactivos.

Este avance es relevante ya que, según un artículo publicado por la revista Forbes (2023)¹⁰¹¹, aproximadamente cinco millones de individuos en el país poseen criptomonedas en la actualidad, lo cual representa el 20% de los empleados que se encuentran en actividad. Además, se estima que uno de cada tres usuarios que acceden a una aplicación de criptomonedas en América Latina lo hacen en Argentina.

Si se considera que en 2023 Argentina registró unos USD 85.400 millones en criptotransacciones (Triple -A, 2024), esto permite inferir un gran potencial recaudador para el fisco.

¹⁰⁰⁸ Disponible aquí: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-994-2024-397598>

¹⁰⁰⁹ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62977/texact.htm>

¹⁰¹⁰ Unidad de Valor Adquisitivo, valuado en \$ 1.111,58 en agosto 2024, según BCRA

¹⁰¹¹ <https://www.forbesargentina.com/innovacion/adopcion-crypto-argentina-puesto-15-nivel-global-superada-brasil-latam-muy-similar-pakistan-n40648>



Este creciente interés por las criptomonedas desafía al Estado argentino a implementar mejores controles fiscales para aumentar los ingresos tributarios al tiempo que apuntala a una mejor transparencia de las operaciones en pos de contrarrestar actividades ilegales.

Actualmente, para determinar la aplicación de impuestos a los criptoactivos, debemos tener en claro sobre qué tipo de operación y servicio se habla. En este sentido tenemos dos operaciones: la tenencia y la enajenación. Con la tenencia nos referimos a la ganancia de intereses por mantener el activo en una billetera electrónica; mientras que por enajenación nos referiremos a la venta de los criptoactivos. Por otra parte, se debe diferenciar la prestación del servicio para la compraventa de criptoactivos (Ley 23.966, Impuesto sobre los Bienes Personales).

Impuesto al Valor Agregado

Con relación al IVA, se establece que este impuesto no alcanza a los criptoactivos, dado que este impuesto grava la venta de cosas muebles, y estos bienes son considerados bienes digitales, por lo que su venta no se encuentra gravada por el tributo.

Ahora bien, en el caso de las empresas exchange que sirven de intermediadoras para la compra - venta de criptoactivos, y que por tal transacción cobran un fee¹⁰¹², sí se aplica este impuesto sobre dicha comisión. Además, la minería (entendida como el “servicio” prestado a la red) también es una actividad alcanzada por el IVA, al ser un servicio digital.

Impuesto a las Ganancias

El artículo 7 de la Ley de Impuesto a las Ganancias establece que se debe gravar la tenencia y venta de las monedas digitales, en el caso de que se considere de fuente argentina. Esto sucederá cuando el emisor se encuentre domiciliado, establecido o radicado en la República Argentina.

Lo complejo de este tipo de definición es el hecho de determinar la jurisdicción cuando este tipo de activos se caracteriza por la digitalidad y cierto anonimato, como bien mencionamos más arriba. En este marco, para determinar dónde está situado se analiza a la plataforma (Exchange) a través de la cual se está realizando la transacción.

En el caso de la venta de crypto, siempre que se genere una ganancia, se aplicaría el impuesto cedular. Asimismo, se debe diferenciar si se trata de persona física o jurídica. En el primer caso, se trata de una renta de segunda categoría, y dependiendo de la fuente (nacional o extranjera) será el tratamiento impositivo.

En el caso de que se determine que la renta es argentina, se aplica el impuesto cedular (incisos a)* y b) del artículo 98 de la ley¹⁰¹³), cuyas alícuotas son del 5%¹⁰¹⁴ o 15%¹⁰¹⁵ respectivamente. En ambos casos, se permite calcular la deducción especial establecida en el artículo 100, así como los gastos de adquisición y los gastos directos o indirectos relacionados con las ganancias obtenidas. Por su parte, si se trata de una renta de fuente extranjera, se aplicará la alícuota del 15% en todos los casos.

¹⁰¹² Comisión

¹⁰¹³ Biblioteca Electrónica (afip.gob.ar)

¹⁰¹⁴ Inciso a: enajenación de criptoactivos/monedas digitales en pesos y sin cláusula de ajuste

¹⁰¹⁵ Inciso b: operación de venta en moneda extranjera



En el segundo caso, de personas jurídicas, las ganancias se encuentran gravadas a la tasa progresiva que prevé el artículo 73 de la ley del tributo, que va en una escala desde 25% hasta el 35%, que dependerá de la ganancia neta imponible acumulada del período fiscal que se trate.

Asimismo, en el caso de que la enajenación resulte en una pérdida en lugar de una ganancia, tanto para personas físicas como jurídicas, dicha pérdida será considerada de naturaleza específica. Esto significa que podrá ser compensada únicamente con futuras ganancias que provengan del mismo tipo de operaciones, es decir, enajenación de criptoactivos/monedas digitales. En el caso de una pérdida en moneda extranjera, la compensación sólo podrá realizarse contra ganancias de la misma naturaleza y de la misma fuente (extranjera). La compensación podrá llevarse a cabo en el mismo año fiscal en el que se haya incurrido en la pérdida, o en los 5 años siguientes.

Alícuotas aplicables a la enajenación

Tipo	Localización	Moneda	Alícuota
Persona física	Local	ARS	5%
	Local	USD	15%
	Extranjera	USD	15%
Persona jurídica	Local	ARS/USD	25%-35%
	Extranjera	USD	25%-35%

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

En el caso de obtención de intereses por permanencia de monedas digitales en billeteras electrónicas, para las personas humanas la ganancia no se encuentra gravada en el IIGG. En el caso de las personas jurídicas, los resultados sí se encuentran gravados. En este caso, la renta será la resultante de la tasa progresiva que prevé el artículo 73 de la ley. En el caso de pérdida, se aplica el mismo método que mencionamos en el caso de la venta.

Alícuotas aplicadas a la tenencia de criptoactivos en billeteras electrónicas

Tipo	Localización	Moneda	Alícuota
Persona física	Local	ARS	n.a.
	Local	USD	n.a.
	Extranjera	USD	n.a.
Persona jurídica	Local	ARS/USD	25%-35%
	Extranjera	USD	25%-35%

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

Por el lado de la minería, la ganancia obtenida por el minado de criptoactivos/monedas digitales bajo el protocolo de consenso Prueba de Trabajo (PoW)¹⁰¹⁶ se encuentra gravada en el Impuesto a las Ganancias. Si la actividad es llevada a cabo en el país, la renta será de fuente argentina, de lo contrario será de fuente extranjera.

¹⁰¹⁶ La Prueba de Trabajo (PoW) es una forma de llegar a un acuerdo en la cadena de bloques que motiva a los mineros a validar la red recompensándolos por añadir potencia computacional y dificultad a la red. Podemos pensar en ello como un sorteo en el que los mineros aumentan sus oportunidades de recibir la recompensa a medida que añaden más poder computacional.



Por último, en el caso de la tokenización y las Exchange, serían actividades de tercera categoría y gravadas con el Impuesto a las Ganancias.

Bienes personales¹⁰¹⁷

En el caso de los Bienes personales, a través del Dictamen N° 2/2022 DI ALIR¹⁰¹⁸, la AFIP indicó que estos activos están sujetos a impuestos en el Impuesto sobre los Bienes Personales de acuerdo con lo estipulado en el inciso j) del artículo 19 de la Ley N° 23.966 (versión actualizada en 1997 y sus modificaciones).

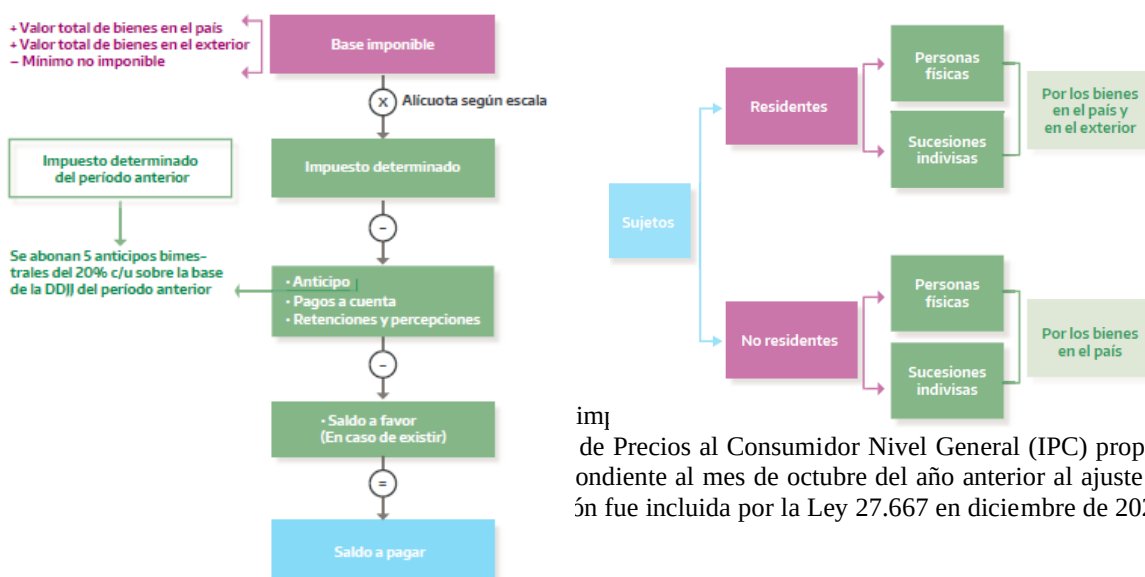
Según el dictamen, los criptoactivos deberán valuarse al 31/12 de cada año a su costo de adquisición más el importe de los intereses, actualizaciones y diferencias de cambio que se hubieran devengado hasta dicha fecha. Aplica tanto a los bienes situados en el país y en el exterior.

*Alícuotas aplicables del impuesto a BBPP*¹⁰¹⁹

Valor total de los bienes que exceda el mínimo no imponible		Pagarán \$	Más el %	Sobre el excedente de \$
Más de \$	A \$			
0	13.688.704,14	0	0,50%	0
13.688.704,14	29.658.858,98	68.443,51	0,75%	13.688.704,14
29.658.858,98	82.132.224,86	188.219,68	1,00%	29.658.858,98
82.132.224,86	456.290.138,07	712.953,35	1,25%	82.132.224,86
456.290.138,07	1.368.870.414,25	5.389.927,27	1,50%	456.290.138,07
1.368.870.414,25	En adelante	19.078.631,41	1,75%	1.368.870.414,25

Fuente: Elaboración propia en base a AFIP

Diagramas explicativos del proceso de determinación del impuesto a los bienes personales:



¹⁰¹⁹ Montos y alícuotas al momento de escribir el presente capítulo.



En el presente capítulo abordamos la complejidad de la fiscalidad internacional en el mercado de los criptoactivos. ¿De qué manera los Estados pueden regular un instrumento que se creó con el fin del anonimato, de generar una especie de moneda anárquica y de promover intercambios entre privados? En este contexto, un repaso de las principales características de este tipo de instrumentos nos ayudó a pensar en las dificultades de las autoridades nacionales para avanzar en su regulación. El anonimato a través de sus operaciones, el alto grado de accesibilidad y flexibilidad; la existencia de riesgos de la falta de regulación y su volatilidad, así como también las posibilidades de fraude y asociación con actividades ilícitas, fueron algunos de los puntos analizados.

En este marco, ponderamos como positivo el avance en la fiscalidad internacional, aunque, si bien representarían aumentos en la recaudación y mayor justicia fiscal, aún queda trabajo por hacer en las modalidades que no operan con intermediarios, como las De-Fi. Sin perjuicio de lo anterior, es una oportunidad clara de aumento de recaudación y progresividad, lo que apuntala una reducción de la brecha socioeconómica y de género. La demora en trazar estrategias de control específicas aumenta las posibilidades de maniobras de evasión, elusión y planificación fiscal nociva, generando un tratamiento impositivo desigual e inequitativo. Asimismo, la sencilla movilidad transfronteriza, sumado a su atractivo para ser utilizados por el crimen organizado transnacional como herramienta para el lavado de activos, deviene en la vital importancia de potenciar acciones de control y fiscalización.

Referencias bibliográficas

- AFIP. (2023). *Income tax in Argentina*. Buenos Aires: AFIP.
- AFIP. (2023). *The Personal Property Tax in Argentina*. Buenos Aires: AFIP.
- Bitso. (2024). *Crypto Panorama in Latin America: Report 2nd Semester 2023*. Bitso.
- Grondona, V., Bidegain Ponte, N., & Rodríguez Enríquez, C. (2016). *Illicit financial flows that undermine gender justice*. Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- Méndez Santolaria, N., & Gervagi, A. (2022). *The Argentine tax system and proposals for the construction of an Integrated and Federal City System*. Buenos Aires: CIEPP.
- Observatory of gender-based violence and inequalities. (2022). *Report on women's participation in work, income and production. Second quarter 2022*. Buenos Aires: Ministry of Women, Gender and Diversity.
- OCDE. (2022). *Crypto-Asset Reporting Framework and Amendments to the Common Reporting Standard*. París: OCDE.
- Rúa, M. (2023). Feminist tax justice. *Journal of Gender Studies and Policies*, 36-47.
- Rúa, M. (2024). Cryptocurrencies and Opacity. In M. B. Scasserra, *Cryptocurrencies: A Challenge to the State and Banks* (pp. 123-155). Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Rúa, M., & Barón, C. (2020). From the "Solidarity Contribution" to the tax reform. *Edges. Journal of politics, law and society*.
- Scasserra, S. (2024). Cryptocurrencies: the final battle between the State and liberalism. In M. Burgos, & S. Scasserra, *Cryptocurrencies* (pp. 23-35). Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Triple - A. (2024). *The State of Global Cryptocurrency Ownership in 2024*. Singapore: Triple A.



Zocaró, M. (2024). *Cryptoassets: information regimes in Argentina and internationally*. Buenos Aires: CEAT.



Economía política y desarrollo : Un análisis desde los desequilibrios macroeconómicos

Juan M. De Lucchi

Gabriel N. Michelena

Sergio A. Woyecheszen

I. Introducción

Si hay un hecho estilizado que caracteriza a la economía argentina de las últimas décadas es la incapacidad de sostener un régimen monetario y cambiario en el tiempo, reflejando las dificultades que ha tenido históricamente la economía doméstica para combinar políticas de crecimiento con la distribución de excedentes, en el marco de fuertes - y a veces violentas - tensiones de economía política.

Entre los factores asociados a la inestabilidad monetaria cabe mencionar los fuertes desajustes entre stock de deuda externa y capacidad de pago, los efectos procíclicos de los ingresos por exportaciones, disponibilidad y costo del crédito externo, el comportamiento errático de los retornos reales – efectivos y esperados – de los principales activos financieros, la recurrencia de los problemas de financiamiento del sector público y una creciente (y volátil) inflación mensual, la cual ha venido sufriendo saltos discretos cada vez con mayor frecuencia.

Estos elementos hacen que el análisis sobre los desequilibrios macroeconómicos plantee en nuestro país mayores desafíos que los que suelen aparecer en agenda (por ejemplo, un ajuste en los flujos de gasto público para limitar la apreciación del tipo de cambio real), dada no solo la relevancia *per se* de los desajustes de *stocks* - generados entre otros por los procesos de sobreendeudamiento externo - sino también por los efectos que la magnitud, duración y frecuencia de tales fenómenos generan sobre la conducta de los agentes, alterando los parámetros en los que opera el mismo sistema a nivel agregado.

Es así que este trabajo postula la necesidad de ampliar la forma en la cual se piensan las restricciones al crecimiento económico en nuestro país, hacia un enfoque de macroeconomía para el desarrollo que reúna en un mismo marco conceptual el papel de la demanda en el proceso junto con las formas de interacción entre configuración macroeconómica y estructura, que van desde el tipo de respuesta de la inversión privada a los cambios en el gasto autónomo, elasticidades precio de las exportaciones netas hasta los tipos de retornos a escala existentes en la estructura productiva.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. La sección II plantea los principales elementos que marcaron la evolución del pensamiento macroeconómico para el desarrollo y los desafíos de la economía argentina, especialmente desde la segunda globalización financiera post-Bretton Woods. La sección III intenta modelizar los principales elementos teóricos que resultan necesarios para debatir y comprender la naturaleza de una economía periférica como la Argentina, tanto en el corto plazo (Sección III.A.) como en el largo plazo (Sección III.B.) La sección IV sintetiza las contribuciones del modelo a la hora de pensar las principales restricciones al crecimiento en Argentina, así como algunos lineamientos de política económica para morigerarlas. Finalmente, para culminar, la sección V presenta algunas reflexiones finales.



II. Argentina y la segunda globalización financiera

Hobsbawm (1996) caracterizó el siglo XX como un “siglo corto” que habría comenzado con la Primera Guerra Mundial en 1914 y terminado con el colapso de la Unión Soviética en 1991. Desde una perspectiva estrictamente económica, no obstante, el siglo XX podría acortarse aún más si tomáramos como referencia los cuarenta años que van de la crisis financiera de 1929 a la inconvertibilidad del dólar en 1971, que significó el abandono del sistema de Bretton Woods. Este periodo se caracterizó por un creciente intervencionismo estatal en la economía en un contexto de conflictos bélicos y carreras armamentísticas a escala global. Los estados “liberales” del siglo XIX se convirtieron así en locomotoras del crecimiento económico a través de la planificación del desarrollo y la expansión del gasto público en infraestructura. Asimismo, estos nuevos estados “desarrollistas” también fueron promotores directos de mejoras distributivas a través de políticas de ingreso y en garantías de la estabilidad financiera a través de la regulación del sector bancario y los flujos de capital.

De alguna manera, el “capitalismo de estado” del siglo XX logró reconciliar la planificación estatal con los mecanismos de mercado. Sin embargo, el abandono del sistema de Bretton Woods y la “estanflación” de los años 70s, sentaron las bases para el surgimiento de un modelo sustentado en la apertura de los mercados y un menor rol estatal en la economía, que se consolida con la caída de la Unión Soviética, y que estuvo caracterizado por un crecimiento extraordinario de las finanzas, que algunos autores denominan como “financiarización” (Blecker, 2001; Epstein, 2001).

A lo largo de este proceso, el llamado estructuralismo latinoamericano comprendió la naturaleza de nuestro subdesarrollo y logró establecer un mecanismo causal entre la dinámica de la balanza de pagos y el ciclo económico. Durante buena parte del siglo XX, tarde o temprano los déficits comerciales persistentes rompían los regímenes de administración cambiaria y, de esta manera, se producían saltos discretos del tipo de cambio que, a su vez, provocaban shocks inflacionarios, caídas en el salario real, recesión y desempleo.

El abandono del sistema de Bretton Woods, el “*shock* de Volcker” y el ciclo de endeudamiento externo en moneda extranjera que se inicia en los 70s con el ingreso de los llamados “petrodólares” y que colapsa en los 80s, da inicio a un periodo de gran incertidumbre e inestabilidad. Lejos de resolver los desequilibrios estructurales en los países en desarrollo, la globalización financiera de los 90s intensificó los problemas del balance de pagos y las crisis cambiarias se tornaron en eventos mucho más disruptivos que en el pasado. La sostenibilidad de la deuda externa, el “riesgo país” y la “dolarización” de carteras se tornaron en problemas mucho más desafiantes que los tradicionales cuellos de botellas comerciales que, a grandes rasgos, se “resolvían” con correcciones cambiarias.

En los 90s, algunos planes de estabilización a nivel regional fueron exitosos en reducir la inflación, pero también reemplazaron la agenda del desarrollo por una agenda que sacaba al estado de su rol como promotor del desarrollo económico. Asimismo, no sólo no resolvieron el problema del endeudamiento externo en moneda extranjera, sino que en muchos casos lo intensificaron. La inestabilidad financiera comenzó a golpear a escala global: la crisis mexicana de 1995 fue seguida por la asiática en 1997, la rusa y la brasileña en 1998 y, naturalmente, el colapso de la convertibilidad argentina en 2001.

No obstante, con el inicio del siglo XXI, el superciclo de las commodities provocó una mejora sustancial en los términos de intercambio de varios países de ingresos medios y bajos, y, en consecuencia, en un incremento sostenido en sus superávits comerciales y de cuenta corriente. Por otro lado, la política monetaria no convencional de Estados Unidos, luego de la crisis financiera de 2008, permitió canalizar enormes flujos de capitales hacia aquellos países emergentes que disponían de regímenes



monetarios y cambiarios que garantizaban tasas de interés reales positivas. Así, este grupo de países pudo dejar atrás la inestabilidad cambiaria, desarmar su stock de deuda en moneda extranjera, crear mercados profundos de deuda pública en moneda local y acumular reservas internacionales como nunca antes en la historia.

Distinto fue el caso para la Argentina, cuya “divergencia financiera” respecto a aquel grupo de países se ha vuelto evidente durante la última década (De Lucchi, 2022). Por ejemplo, Argentina y Brasil tuvieron una dinámica “real” similar en términos de crecimiento del PBI, tipo de cambio real y déficits fiscal y de cuenta corriente. Sin embargo, mientras Brasil logro acumular cuantiosas reservas internacionales, “desdolarizar” la deuda pública y mantener la inflación estable; Argentina, por el contrario, se consumió las reservas, duplicó la deuda pública en dólares y aceleró la tasa de inflación.

Por un lado, la política de tasas de interés reales negativas, los problemas de financiamiento del tesoro y tipos de cambios duales han reavivado conductas defensivas muy arraigadas en nuestra historia monetaria, que no le permitió a nuestro país retener las reservas internacionales acumuladas con el superciclo de las *commodities*. Por otro, la apuesta por un nuevo proceso de endeudamiento externo acelerado y apertura abrupta de la cuenta capital a finales de 2015 no logró resolver de forma sostenible los desequilibrios existentes, agudizando por el contrario el problema de la dolarización de carteras, mientras se consolidaba una aceleración tendencial de la devaluación y la inflación.

III. Demanda y desequilibrio externo: el modelo

III.A. La economía de corto plazo: empleo, distribución y balanza de pagos

La presente sección tiene como objetivo principal desarrollar un esquema analítico simple que nos permita comprender el conflicto existente en los países en desarrollo con respecto al nivel de actividad económica necesario para alcanzar el pleno empleo, limitado de forma recurrente por las condiciones financieras y externas.

A corto plazo se asume que los ajustes en la producción por fallas en la demanda esperada operan por cambios en la utilización de la capacidad instalada, sin que varíen los precios. En el mediano plazo si se modifican precios y salarios, alterando precios relativos de tal forma que distintos agentes vean afectadas sus restricciones presupuestarias y eventualmente, sus posiciones de riqueza, lo que los lleva a realizar cambios no previstos en el lado real (reasignar factores productivos) como en sus portafolios financieros, tanto en flujos – dentro del período - como en stocks. Es a este nivel donde se definen distintas configuraciones para el crecimiento de la economía, a través de las interacciones entre micro y macroeconomía, que pueden bien consolidar una trayectoria virtuosa de transformación estructural o abortar de forma más o menos súbita el proceso, según sea la dinámica en el frente externo. Ya en el largo plazo y según se analizará en la siguiente subsección, el sistema se ajusta a la tasa de crecimiento con equilibrio externo, esencialmente a través de cambios en la tasa y dirección de la inversión.

Comenzando por el mercado laboral, la tasa de desempleo, u_L , es igual a la diferencia entre el número de ocupados, L , y la población económicamente activa, N :

$$u_L = \frac{N - L}{N} = 1 - \frac{L}{N} \quad (1)$$



Considerando además el coeficiente técnico trabajo-producto $a = N/Y_N = L/Y$ (es decir la inversa de la productividad laboral), donde Y es el nivel de actividad y Y_N es el nivel de producto de pleno empleo, tal que:

$$L = aY \quad (2)$$

Insertando la ecuación (2) en (1), sigue que:

$$u_L = 1 - \frac{aY}{N} \quad (3)$$

Dividiendo el numerador y el denominador por el producto de plena utilización de la capacidad instalada, $Y_K = K/v$, donde K es el *stock* de capital y v es el coeficiente técnico capital-producto, se obtiene:

$$u_L = 1 - \frac{au_K}{N/Y_K} \quad (4)$$

donde $u_K = \frac{Y}{Y_K}$ es la tasa de utilización de la capacidad instalada.

De esta manera la ecuación (4) relaciona negativamente la tasa de desempleo con la tasa de utilización de la capacidad productiva. Nótese que, en el caso particular de que el producto de pleno empleo sea igual al producto de plena utilización, $Y_N = Y_K$, la ecuación (4) se simplifica de la siguiente manera:

$$u_L = 1 - u_K \quad (5)$$

Asimismo, si asumimos una situación de pleno empleo con $u_L = 0$, entonces la tasa de utilización que garantiza que no haya trabajadores desocupados es igual a:

$$u_K^n = 1 \quad (6)$$

Para introducir la distribución del ingreso, se parte de la siguiente ecuación de formación de precios para una economía abierta (Bastian and Setterfield, 2020):

$$P = (1 + \tau)(Wa + EP_f b) \quad (7)$$



donde P es el nivel de precios, W son los salarios nominales, E es el tipo de cambio nominal, $b = M/Y$ es el coeficiente técnico importaciones-producto y $\tau = \bar{\tau}$ y $P_f = \bar{P}_f$ son el *markup* y los precios internacionales respectivamente, que se asumen ambos constantes por simplificación. Asimismo, se asume por simplicidad que los trabajadores no ahorran. Por lo tanto, el salario real ω se podría formalizarse de la siguiente manera (De Lucchi 2022):

$$\omega = \frac{W}{P_A} = \frac{W}{EP_f} \quad (8)$$

$$\Rightarrow W = \omega EP_f \quad (9)$$

donde $P_A = EP_f$ es el precio internacional de los bienes canasta expresados en moneda local. Nótese que el salario nominal W se ajusta a las presiones alcistas del tipo de cambio nominal a través de la puja distributiva, la cual tensiona a la postre el *pass-through* de la devaluación a la inflación. Asumiendo que los coeficientes técnicos, el markup y los precios internacionales están dados, la tasa de inflación puede expresarse de la siguiente manera:

$$\hat{P} = \varphi \hat{W} + (1 - \varphi) \hat{E} \quad (10)$$

donde $\varphi = \frac{\hat{W}}{\hat{W} + \hat{E}}$ es la contribución de la inflación por puja distributiva en la tasa de inflación.

Insertando (8) en (7) y dividiendo por P , se sigue que:

$$P = (1 + \tau) (\omega EP_f a + EP_f b) \quad (11)$$

$$\Rightarrow 1 = (1 + \tau) (\omega a + b) e \quad (12)$$

donde $e = \frac{EP_f}{P}$ es el tipo de cambio real.

De esta manera, la ecuación (12) muestra una relación negativa entre el salario real y el tipo de cambio real:

$$\frac{d\omega}{de} < 0 \quad (13)$$



El salario real puede afectar a la actividad económica a través de distintos canales. Mientras que una distribución del ingreso favorable a los asalariados estimula el consumo privado, también implica una apreciación el tipo de cambio real que puede afectar negativamente a las exportaciones. Independientemente de la elasticidad precio de las exportaciones, lo que sí está claro que las exportaciones netas caen por la expansión de la demanda de importaciones.

En resumidas cuentas, se asume que la economía está “tirada por los salarios”, es decir que el producto reacciona positivamente ante un incremento en el salario real:

$$\frac{\partial u_k}{\partial \omega} > 0 \quad (14)$$

Las exportaciones, por su parte, pueden ser modelada como un continuo de productos de 1 hasta J, en donde dependiendo de la tecnología, la calidad, la productividad, la sofisticación de su producción y el tamaño de su economía, el país puede producir cierto subconjunto de la canasta completa, K:

$$X = \int_1^J x(i) di \quad (15)$$

Tal como fue planteado previamente, en principio, es razonable asumir cierta relación negativa entre el salario real (positiva entre el tipo de cambio real) y las exportaciones netas, ya que, dado el nivel de diferenciación y sofisticación de la oferta exportadora, ante un aumento del salario real se produce una pérdida de competitividad, que reduce la cantidad de productos exportados. De tal forma que, considerando estas elasticidades ingreso y precio de las importaciones y exportaciones, respectivamente, podemos concluir que:

$$\frac{\partial XN}{\partial \omega} < 0 \quad (16)$$

donde XN son las exportaciones netas.

Si al balance comercial se le añade el flujo neto de intereses provenientes de los activos y pasivos, ψ , se arriba a la ecuación que determina el saldo de cuenta corriente. La restricción del balance de pagos, entendida en forma estática, implica que los movimientos en la actividad deben ser consistentes con el equilibrio en las cuentas externas. Considerando que $M = bY$, y dividiendo por el producto de plena capacidad, Y_K , sigue que:

$$0 = (\varepsilon - bu_K) \pm \psi \quad (17)$$

donde ε y ψ son las exportaciones y los flujos netos de intereses normalizadas por Y_K .

Como resultado, se obtiene el nivel de actividad que es consistente con el equilibrio en la cuenta corriente:

$$u_k^f = \varepsilon \pm \psi \quad (18)$$

Tal como se presenta en la Figura 1, dado el conjunto de parámetros estructurales de la economía (propensión marginal a importar, tipo de respuesta de las exportaciones netas al tipo de cambio real, competitividad no precio de las exportaciones), el nivel de actividad que sea consistente con el equilibrio en el balance de pagos puede estar por debajo del requerido para asegurar el pleno empleo en la economía. Si el nivel de utilización del capital y la tasa de empleo son elevados, la tensión al alza sobre precios tiende a apreciar el tipo de cambio real, cuya corrección necesaria al alza será más elevada cuanto menor sea la respuesta de las exportaciones al crecimiento de la demanda del resto del mundo, compitiendo por precio antes que por calidad (Hausman, 2007).

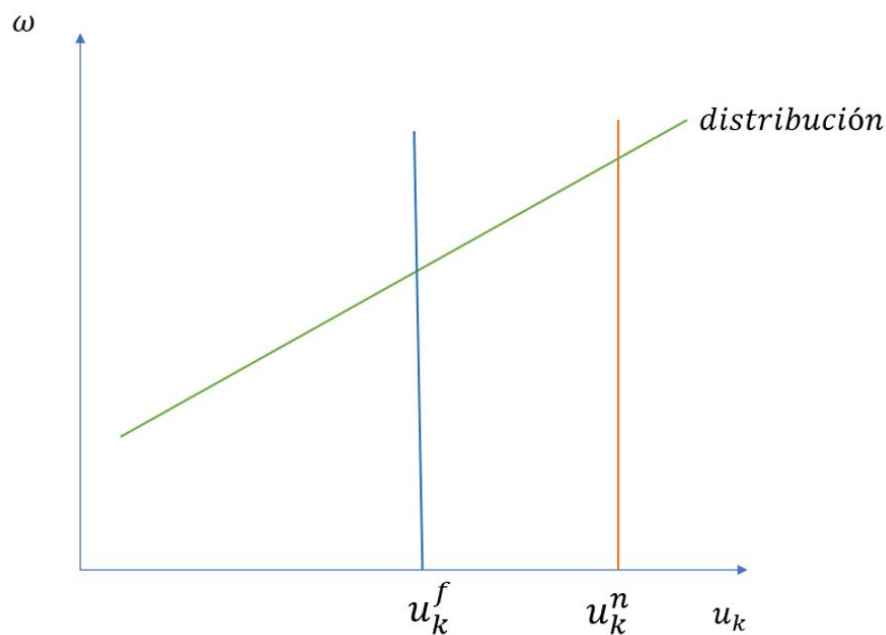


Figura 1: Salario real y utilización, equilibrio con pleno empleo y equilibrio con balance externo neutro.

El ajuste de corto plazo parte de los límites que el equilibrio de cuenta corriente impone sobre la actividad¹⁰²⁰, a través de las divisas que generan las exportaciones netas y que deben ser utilizadas para satisfacer la demanda de importaciones, los pagos de deuda externa y la remisión de utilidades, entre otros usos.

En este esquema, un incremento exógeno del salario nominal logra aumentar temporalmente el salario real, hasta que el empeoramiento en la cuenta corriente vía menores exportaciones y mayores importaciones, genera presiones devaluatorias que impactan en la inflación y llevan progresivamente al salario real a los niveles iniciales.

Una solución a esta encrucijada pasa por desarrollar la competitividad exportadora que no depende de los costos (Cimoli, 2016), lo cual permitiría elevar el salario real de equilibrio sin afectar negati-

¹⁰²⁰ Ver por ejemplo Canitrot (1983), aunque considerando las diferencias que supone asumir que las exportaciones son principalmente primarias y están dadas en el corto plazo.



vamente a la cuenta corriente. Dicho incremento en las exportaciones puede tener su origen en mejoras en la productividad de la economía, el descubrimiento de reservas naturales, una mayor especialización productiva en actividades con un nivel de sofisticación más alto, lo que resulta similar a pensar en la exportación de productos de una mayor calidad y valor agregado.

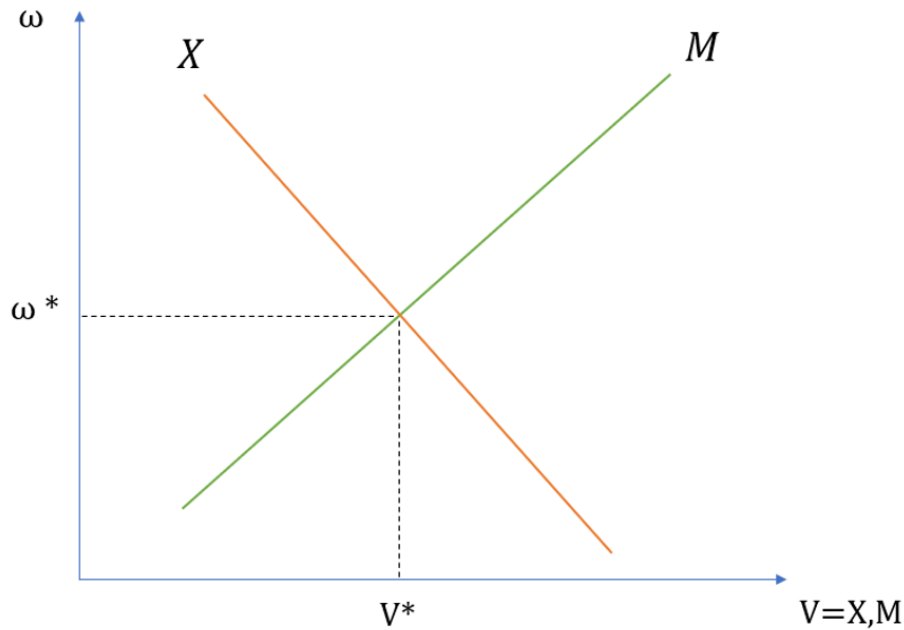


Figura 2: Salario real de equilibrio, consistente con una cuenta corriente balanceada.

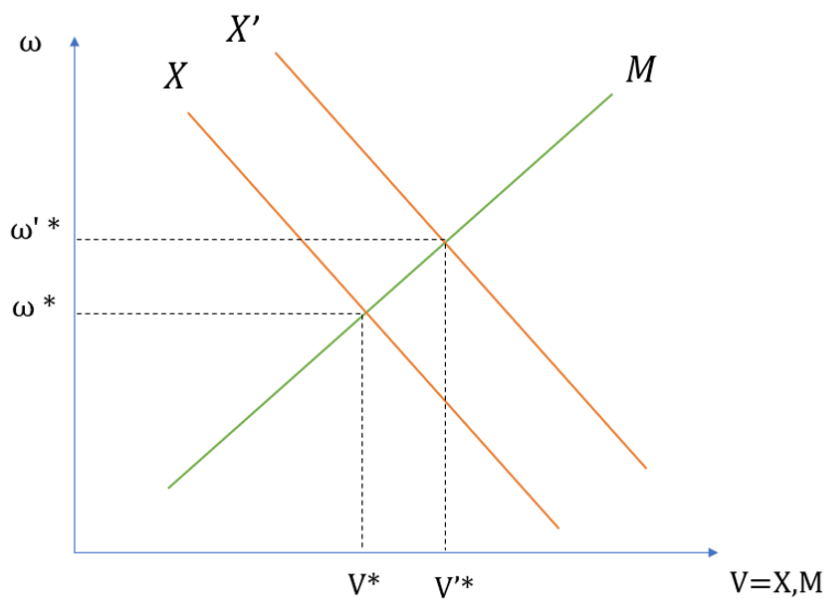


Figura 3: Salario real de equilibrio, ante un incremento en la competitividad que no depende de los costos unitarios



El análisis puede extenderse para incluir los componentes de la cuenta financiera en el balance de pagos, donde los límites al aumento en la actividad y el empleo operan dentro de un marco más amplio que toma en consideración las decisiones de cartera de los agentes económicos. Formalmente:

$$0 = -CC + R + F \quad (19)$$

donde CC , R y F son el saldo de cuenta corriente, la variación de reservas internacionales y los flujos netos financieros, respectivamente.

En lo que sigue, se asume por simplicidad que el stock de reservas internacionales R está dado, por lo que el equilibrio del balance de pagos queda determinado por el saldo de cuenta corriente y los flujos netos financieros. En esta última cuenta se incluye tanto a la inversión de cartera como a la inversión directa.

Considere que los flujos financieros dependen de la tasa de retorno sobre activos locales denominados en moneda doméstica, δ , después de descontar la tasa de interés internacional, δ_f , alguna noción de “riesgo país”, ρ , y, sobre todo, las expectativas de devaluación de la moneda doméstica, $\hat{E}^e$. Se trata entonces de la tasa de interés doméstica que “garantiza” el equilibrio financiero, $\delta_w = \delta_f + \rho + \hat{E}^e$ (ver De Lucchi, 2022):

$$F = \lambda_F (\delta - \delta_f - \rho - \hat{E}^e) \quad (19)$$

$$\Rightarrow F = \lambda_F (\delta - \delta_w) \quad (20)$$

Asumiendo que el principal objetivo del banco central consiste en mantener la estabilidad de los precios y del tipo de cambio en la economía, la autoridad monetaria debe adoptar una regla de tasa de interés que garantice, al menos, cubrir δ_w . De esta manera, la economía tendera a ofrecer tasas de retorno positivas y a estabilizar las expectativas de depreciación, tal que limite la dolarización de cartera del sector privado. De lo contrario, difícilmente un saldo positivo de cuenta corriente pudiese compensar en forma sostenida una salida crónica de capitales, ya que la velocidad de los flujos financieros es mayor que la de los flujos reales (De Lucchi, 2022).

En caso de que exista una relación significativa entre la tasa de interés y la inversión agregada, esto representa una restricción financiera relevante para el sistema, ya que la economía exhibirá una compensación clara entre la actividad económica y la estabilidad macro (Canitrot, 1986). En caso de que esta conexión sea menos robusta, el rol de la tasa de interés tendría un bajo costo en términos de actividad y jugaría principalmente un rol estabilizador.

Si bien es un caso no tratado en esta sección, resulta relevante señalar que las soluciones que buscan limitar la dolarización de cartera a través de restricciones operativas al movimiento de capitales suelen tener dos efectos importantes. Por un lado, llevan a la economía a operar en base al esquema simplificado anterior, en donde los excedentes de cuenta corriente deben financiar las necesidades de la cuenta financiera. Por otro, en el mediano plazo terminan alterando los parámetros estructurales de la



economía, afectando negativamente a las exportaciones e incrementando la propensión marginal a importar.

Esta versión simplificada de la economía tuvo como objetivo señalar las restricciones que operan en el corto plazo para buscar incrementos perdurables de demanda vía un aumento exógeno en la distribución. Sin embargo, no fueron tratados los problemas dinámicos asociados en el proceso de producción y acumulación de capital. Por tal motivo, la siguiente sección presenta un modelo que captura los principales hechos estilizados.

III.B. La economía de largo plazo: crecimiento y balanza de pagos.

Tal como fue mencionado previamente, en el análisis de corto plazo las dotaciones de los factores, K y L , están dadas por definición. Por ello, para poder analizar y modelar en lo posible los desafíos del largo plazo en Argentina, es fundamental reconstruir los principales elementos teóricos del crecimiento económico, especialmente en el contexto de economía abierta e integrada financieramente al resto del mundo.

Se asume primero una economía cerrada donde el producto máximo de pleno empleo, Y_N , depende de la fuerza de trabajo disponible, N , dada la productividad del trabajo, Q :

$$Y_N = QN \quad (21)$$

donde, Y es el producto actual, L el trabajo empleado y $Q = Y/L$ es la productividad laboral. De allí se deduce que la tasa máxima de crecimiento económico de pleno empleo, $y_N = \dot{Y}_N / Y_N$, depende de la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo, $q = \dot{Q} / Q$ y la tasa de crecimiento de la población, $n = \dot{N} / N$:

$$y_N = q + n \quad (22)$$

Ahora, considere que la tasa actual depende de la tasa de crecimiento de la demanda autónoma, es decir, de aquellos gastos que no dependen del ingreso disponible, $z = \dot{Z} / Z$, donde $Z = \bar{Z}$ (Serrano, 1995; Serrano & Freitas, 2017):

$$y = y(z) \quad (23)$$

A diferencia de otros enfoques, como el de Solow (1956), la tasa máxima se torna en principio en una simple restricción a la tasa actual y , por lo tanto, deja de ser su atractor, $y_N \neq y$. Como ambas tasas están determinadas por variables independientes entre sí, dejan de existir los mecanismos de autocorrección que garantizan la tendencia al pleno empleo. Esto es lo que se conoce como el “primer problema” de Harrod (1936), $y_N \neq y$.

Sin embargo, la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo no es exógena y depende de la tasa de crecimiento del producto actual (Verdoon, 1949). Más allá de la evidencia empírica, basta



asumir que la tasa de empleo L/N sea relativamente estable, para que la tasa de crecimiento de la productividad laboral sea una aproximación de la tasa de crecimiento del producto per cápita,

$q \approx \left(\frac{Y/N}{Y/N} \right) / \frac{Y/N}{Y/N}$. Considere entonces que la tasa de crecimiento de la demanda autónoma determina el crecimiento económico y este, a su vez, el crecimiento de la productividad laboral:

$$q = q(y) = q(y(z)) \quad (24)$$

Nótese que el primer problema de Harrod, $y_N \neq y$, se resuelve entonces invirtiendo la causalidad, pues ahora la tasa crecimiento máxima se ajusta a la tasa de crecimiento actual, es decir, a la tasa de crecimiento de los gastos autónomos:

$$y_N = q(y(z)) + n \quad (25)$$

Sin embargo, el crecimiento económico liderado por la demanda no está exenta de restricciones. Por ejemplo, como se desprende de la ecuación anterior, el crecimiento de la población continúa siendo una variable exógena y, en consecuencia, la restricción de oferta de trabajo podría ser un límite al crecimiento económico. Al mismo tiempo, en el largo plazo también operan, algunas de las restricciones analizadas en el modelo de corto plazo, en particular si la interacción entre demanda efectiva y cambio estructural no es suficiente como para lograr una relación cuenta corriente a PBI más estable.

El límite impuesto por el balance de pagos al crecimiento económico ha sido un tema tratado extensivamente en la literatura estructuralista de los años 1960 y 70'. Este enfoque está bien capturado por la conocida "Ley de Thirlwall" (LDT), donde se señala que en el largo plazo, la tasa de crecimiento de la economía está limitada por las condiciones de equilibrio del balance de pagos, ya que para los países que no emiten una moneda con jerarquía internacional, no existe la posibilidad de financiar indefinidamente sus déficits de cuenta corriente. Si bien el endeudamiento externo con el resto del mundo es posible, es un factor que tiene ciertos límites asociados a la disponibilidad de fondos, el ciclo financiero internacional y las tasas que el país debe pagar por ello.

A continuación, la primera versión del modelo se centra en la restricción al crecimiento, entendida exclusivamente como un límite impuesto por el saldo de cuenta corriente, para luego avanzar con la introducción de los flujos financieros y el balance de pagos, ya que estos elementos deben ser entendidos en un marco más amplio, en donde también sean considerados las decisiones de cartera y endeudamiento de los distintos agentes: sector privado, gobierno, banco central y el resto del mundo.

Comenzando por las exportaciones, X , su nivel está determinado por el nivel de actividad externo, Y_f , por el tipo de cambio real, $e = EP_f/P$:

$$X = X_0 e^{\varepsilon_X} Y_f^{\eta_X} \quad (26)$$



En donde X_0 es un parámetro de escala de la función y ε_X y η_X son las elasticidades precio e ingreso de las exportaciones. De esta manera, la tasa de crecimiento de las exportaciones se deriva de la siguiente manera:

$$\dot{x} = \varepsilon_X \dot{e} + \eta_X y_f \quad (27)$$

En el caso de las importaciones, M , su nivel está determinado por el nivel de actividad doméstico Y , y por el tipo de cambio real, e :

$$M = M_0 e^{-\varepsilon_M} Y^{\eta_M} \quad (28)$$

En donde M_0 es un parámetro de escala de la función, ε_M y η_M son las elasticidades precio e ingreso de las importaciones. Análogamente, la tasa de crecimiento de las importaciones se deriva de la siguiente manera:

$$\dot{m} = -\varepsilon_M \dot{e} + \eta_M \dot{y} \quad (29)$$

Por lo tanto, considerando la economía en equilibrio comercio, las condiciones de equilibrio de largo plazo (en tasas de crecimiento) se derivan de la siguiente manera:

$$PX = EP_f M \quad (30)$$

$$\Rightarrow \dot{P} + \dot{x} = \dot{E} + \dot{P}_f + \dot{m} \quad (31)$$

$$\Rightarrow \dot{P} + \varepsilon_X \dot{e} + \eta_X y_f = \dot{E} + \dot{P}_f - \varepsilon_M \dot{e} + \eta_M \dot{y} \quad (32)$$

Despejando $\dot{y}$ derivamos entonces la tasa de crecimiento máximo de equilibrio comercial:

$$y_B = \frac{(\varepsilon_X + \varepsilon_M - 1)\dot{e} + \eta_X y_f}{\eta_M} \quad (33)$$

Adicionalmente, asumiendo que la tasa de crecimiento del tipo de cambio real se aproxima a cero en el largo plazo, supuesto razonable empíricamente, $\dot{e} = 0$, sigue que la tasa de crecimiento máxima de equilibrio comercial es igual a la tasa de crecimiento de las exportaciones ajustada por la elasticidad ingreso de las importaciones, esto es, la ecuación de Thirlwall:

$$y_B = \frac{\eta_X y_f}{\eta_M} = \frac{\dot{x}}{\eta_M} \quad (34)$$



Sin embargo, esta versión simplificada pierde de vista el rol de los flujos de capitales en la dinámica de la balanza de pagos, especialmente desde la salida del sistema de Bretton Woods y la emergencia de globalización financiera.

Por este motivo, Thirlwall & Hussain (1982) modifican la versión original e incorporan los flujos financieros, F , de la siguiente manera:

$$PX + F = EP_f M \quad (35)$$

$$\Rightarrow \theta \left(\hat{P} + x \right) + (1 - \theta) \hat{F} = \hat{E} + \hat{P}_f + m \quad (36)$$

$$\Rightarrow \theta \left(\hat{P} + \varepsilon_X \hat{e} + \eta_X y_f \right) + (1 - \theta) \hat{F} = \hat{E} + \hat{P}_f - \varepsilon_M \hat{e} + \eta_M y \quad (37)$$

$$\Rightarrow y_B = \frac{(\theta \varepsilon_X + \varepsilon_M - 1) \hat{e} + \theta \eta_X y_f + (1 - \theta) (\hat{F} - \hat{P})}{\eta_M} \quad (38)$$

Nuevamente, despejando y_B y asumiendo $\hat{e} = 0$ como anteriormente, la tasa de equilibrio de balanza de pagos ahora también depende de la tasa de crecimiento de los flujos financieros en términos reales $(\hat{F} - \hat{P})$:

$$y_B = \frac{\theta \eta_X y_f + (1 - \theta) (\hat{F} - \hat{P})}{\eta_M} \quad (39)$$

Donde $\theta = \frac{x}{x + (\hat{F} - \hat{P})}$ es la participación de la tasa de crecimiento de las exportaciones en la oferta neta de divisas. Sin embargo, según Setterfield (2011) y Blecker and Setterfield (2019), esta versión con finanzas no especifica la determinación de los flujos financieros y, por lo tanto, con cierto grado de arbitrariedad, se arriban a los mismos resultados de la versión original. Por el contrario, en la práctica los flujos financieros pueden ser endógenos a factores domésticos como la política monetaria interna, el sentimiento de los inversores externos sobre el mercado local o bien las expectativas de los agentes residentes.

Asumiendo que $r = \delta - \delta_W$ es entonces el “exceso de retorno” sobre los activos locales, se deriva la tasa de crecimiento de los flujos financieros netos de la siguiente manera:



$$F = \lambda_F r \quad (40)$$

$$\Rightarrow \hat{F} = \lambda_F \hat{r} \quad (41)$$

Asumiendo nuevamente que $\hat{e} = 0$, sigue que:

$$y_B = \frac{\theta \eta_X y_f + (1 - \theta) (\lambda_F \hat{r} - \hat{P})}{\eta_M} \quad (42)$$

De esta manera, y_B ahora también depende de la dinámica del exceso de retorno real, $\hat{r} - \hat{P}$, en donde la política monetaria juega un rol central. Esto significa, que la moneda no es neutral en el largo plazo y que la política monetaria importa, sobre todo para evitar que las salidas estructurales de capitales reduzcan la tasa de crecimiento máxima y_B .

IV. Condiciones de estabilidad

Tal como fue planteado, el crecimiento del producto está limitado por la disponibilidad de divisas netas que generan las exportaciones, descontando la demanda de dólares para el pago de importaciones, de intereses, de cancelaciones de deudas, etc.

$$\dot{y} = \beta_y (y_B - y)$$

Con $y_B = f(\vartheta, \rho)$, en donde el primer parámetro comprende a los factores asociados a la interacción de la economía con el comercio mundial, los cuales se asumen exógenos, mientras que el segundo refiere a la tasa real de interés.

$$\text{Con: } \frac{\partial y_B}{\partial \vartheta} > 0 \text{ y } \frac{\partial y_B}{\partial \rho} > 0$$

Por su parte, la dinámica de la tasa real de interés está dada por la diferencia entre la tasa de política y la dinámica de los precios. La primera sigue una regla de Taylor clásica, por lo que es una función de la inflación y la actividad. Por simplicidad, resulta posible asumir que la inflación depende en gran medida de la dinámica del tipo de cambio nominal y, por lo tanto sin control de capitales, depende de los mismos factores que gobiernan y_B .

$$\dot{\rho} = \alpha_y y + \alpha_\pi \pi - \pi = \alpha_y y + (\alpha_\pi - 1)\pi$$

$$\text{con: } \frac{\partial \pi}{\partial \vartheta} < 0 \text{ y } \frac{\partial \pi}{\partial \rho} < 0$$



Como es usual, las condiciones de estabilidad de un sistema de ecuaciones son analizados en forma cualitativa mediante el uso de un Jacobiano¹⁰²¹. Nuestro sistema de 2x2 ahora se simplifica de la siguiente manera:

$$J = \begin{pmatrix} \frac{\partial \dot{y}}{\partial y} & \frac{\partial \dot{y}}{\partial \rho} \\ \frac{\partial \dot{\rho}}{\partial y} & \frac{\partial \dot{\rho}}{\partial \rho} \end{pmatrix} = \begin{pmatrix} -\beta_y & \beta_y \frac{\partial y_B}{\partial \rho} \\ \alpha_y & -(\alpha_\pi - 1) \frac{\partial \pi}{\partial \rho} \end{pmatrix}$$

El análisis de estabilidad ahora es igual a:

$$TR = -\beta_y - (\alpha_\pi - 1) \frac{\partial \pi}{\partial \rho} < 0$$

$$DET = -\beta_y \cdot \left(-(\alpha_\pi - 1) \frac{\partial \pi}{\partial \rho} \right) - \alpha_y \cdot \beta_y \frac{\partial y_B}{\partial \rho}$$

Comenzando con el análisis de estabilidad, observamos que la traza es negativa siempre, mientras que en el caso del determinante, el resultado es positivo siempre que:

$$\beta_y \cdot \left((\alpha_\pi - 1) \frac{\partial \pi}{\partial \rho} \right) > \alpha_y \cdot \beta_y \frac{\partial y_B}{\partial \rho}$$

Una forma de interpretar este resultado es que la función de reacción con la que se conduce la política monetaria priorice la estabilidad de precios, mientras se avanza en esquemas más integrales de política donde la combinación con medidas macro-prudenciales, la intervención en el mercado de cambios y el manejo de los flujos de capital brinden mayor margen de maniobra ante la apreciación real del tipo de cambio (dada la suba de ρ).

Un crecimiento económico acelerado y sostenido supone mayor demanda de empleo, mejorando las condiciones de los trabajadores a la hora de negociar salarios y eventualmente, la participación de estos en el ingreso nacional. Y es precisamente en este punto donde la programación macroeconómica y la articulación público – privada toma particular relevancia, para ir calibrando que las condiciones necesarias de demanda (como para que el proceso gane en escala), sean compatibles con las condiciones de costo que subyacen a los rendimientos crecientes a escala y al cambio de patrón de especialización. Ambos elementos son claves a la hora de sostener los efectos acumulativos.

¹⁰²¹ Ver por ejemplo C., Chiang, Alpha., Kevin, Wainwright. "Fundamental Methods Of Mathematical Economics". New York: McGraw-Hill International Book., 2005. Text.



Dado esto último, cabe recordar que $\frac{\partial y_B}{\partial \theta} > 0$, si θ es elevado (lo que implica que la economía se diversifica y adapta bien a nuevas tecnologías), la estructura no solo amplía la variedad de productos que produce, sino que también desarrolla nuevas actividades, lo que puede incluir la incorporación de tecnologías más avanzadas y la creación de cadenas de valor más complejas. Y en este camino se adquieren conocimientos y habilidades que permiten mejoras innovativas, sobre un aprendizaje que puede elevar la capacidad productiva y mejorar la calidad de los bienes y servicios.

Esta combinación dinámica de diversificación y adaptación fomenta el desarrollo y acumulación de capacidades de todo tipo, lo que a su vez eleva el nivel de complejidad económica, y a través de esta última, la tasa máxima de crecimiento que es compatible con la restricción externa, al mejorar las elasticidades ingreso de las exportaciones netas, tanto por mayor innovación y valor agregado (oferta) como por los cambios derivados en los patrones de demanda (Woyecheszen, 2024).

IV. De la estabilidad al crecimiento: Argentina en su laberinto

Desde el 2011 la actividad económica en Argentina se encuentra virtualmente limitada por un “nivel máximo” de producto determinado por la balanza de pagos. Es importante destacar que, a pesar de distintas estrategias utilizadas, no se pudo retornar al sendero de un crecimiento sostenido. Las recesiones derivadas de la crisis cambiaria-financiera de 2018 y la pandemia de 2020 dieron espacio para que, a partir de políticas expansivas, la actividad económica y el nivel de empleo se recuperen fuertemente (Bortz et al, 2020). Sin embargo, los desequilibrios macroeconómicos no permitieron que el rebote observado en los años subsiguientes pueda sostenerse en el tiempo.

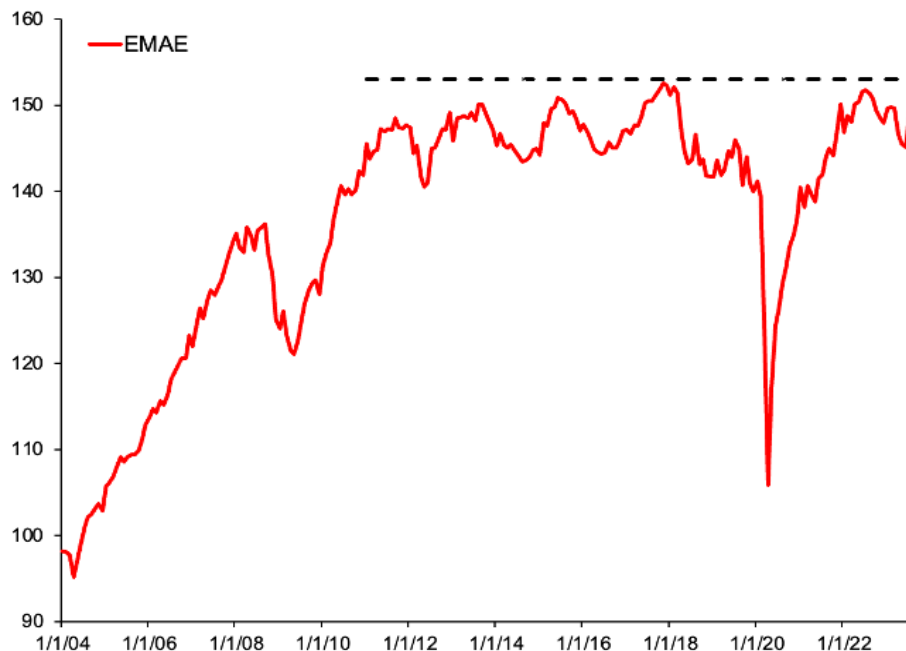


Figura 4: Estimador Mensual de la Actividad Económica (EMAE)

Fuente: INDEC

Adicionalmente, a lo largo de esta década, la economía argentina se fue fragilizando progresivamente a través del consumo de las reservas internacionales y el crecimiento de la deuda externa, en ese or-



den. Más allá de los circunstanciales shocks de flujos, no menores pero transitorios al fin, como la sequía histórica de 2023, Argentina enfrenta serios problemas de sus stocks financieros en moneda extranjera. El endeudamiento neto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y con bonistas internacionales plantea un gran desafío para el crecimiento sostenido de largo plazo. En términos macroeconómicos, la fragilidad argentina no se “resuelve” con una simple corrección cambiaria, como era de observarse en los ciclos de “*stop and go*” previos a la globalización financiera. Aunque inevitable en situaciones extremas, una fuerte devaluación contractiva no sólo no mejora la sustentabilidad del endeudamiento público en moneda extranjera y empeora el espacio fiscal debió al incremento de la carga de la deuda.

Al mismo tiempo, la fragilidad externa de nuestra economía y el deterioro en la situación financiera del tesoro son la principal causa de la aceleración inflacionaria en los últimos años. Los problemas de balanza de pagos presionan sobre la estabilidad cambiaria, la subsiguiente depreciación de la moneda presiona sobre la tasa de inflación y, como resultado, los agentes económicos buscan cobertura en la dolarización de carteras. Sin embargo, este comportamiento microeconómico defensivo y racional es sistémicamente inestable a nivel macroeconómico. La demanda crónica de dólares por motivos especulativos o precautorios y la persistencia de retornos negativos, retroalimentan la inestabilidad macroeconómica y reducen aún más el producto potencial del balance de pagos. En este sentido, así como una política monetaria consistente, en conjunto con la confianza en la moneda sobre la base de contratos sostenibles, permite sostener niveles de producto efectivo por encima de la “Ley de Thirlwall”, las tasas de retorno negativas, la incertidumbre cambiaria, un tesoro sin acceso al financiamiento, y la dolarización de carteras terminan imponiendo un producto actual por debajo, incluso, del que sería consistente con el saldo comercial.

La economía argentina necesita de un plan de estabilización fiscal-monetario que permita acumular reservas internacionales, detener la depreciación crónica y sentar las bases de una macroeconomía para el desarrollo, cuyo objetivo último es el cambio estructural. A diferencia de otros enfoques dentro de la literatura que presuponen condiciones equilibrio predeterminadas, el largo plazo es el resultado de un camino dependiente de la trayectoria (“*path dependency*”) y, en tal sentido, un plan de estabilización exitoso no podría estar dissociado de aquellos elementos que hacen al crecimiento económico y a la planificación misma del desarrollo. En este sentido, la estabilización macroeconómica es condición necesaria pero no suficiente para alcanzar un crecimiento sostenido. Por este motivo, aunque la mayoría de los países subdesarrollados han podido, en cierta manera, resolver la inestabilidad cambiaria, la alta inflación y el endeudamiento externo, la configuración global centro-periferia o países desarrollados-subdesarrollados no se ha modificado sustancialmente, salvo algunas excepciones.

A diferencia de la mayoría de las economías emergentes y en desarrollo (EED), Argentina todavía no ha podido superar los desequilibrios macroeconómicos y estabilizar su balanza de pagos. No solo no ha podido superar el llamado “pecado original”, que consiste en la incapacidad de crear mercados profundos en moneda local (BIS, 2020), todavía debe lidiar con la sostenibilidad de un préstamo extraordinario con el FMI.

En este sentido, en función del enfoque presentado en la sección anterior, es claro que a la hora de delinear la configuración macroeconómica para la Argentina - en particular los objetivos e instrumentos disponibles para la política monetaria y cambiaria - no pueden obviarse además de los desequilibrios del sector público, aquellos provenientes de los planos externos y financieros, cuya centralidad en nuestra errática historia monetaria es difícil de exagerar (Fanelli, 1988).



Dadas las interacciones existentes entre macroeconomía y estructura no puede asumirse sin más que esta última es estable. El modelo presentado muestra el carácter sistémico y dinámico que ambos elementos presentan, desde donde se pueden proyectar distintos equilibrios de largo plazo que no resultan independientes de la trayectoria que sigan tanto los valores macroeconómicos de demanda, exportaciones, importaciones, inflación entre otras, como las decisiones de política fiscal o monetaria con las cuales se busque afectar conductas a través del tiempo.

Esto último resulta particularmente cierto en una economía como la argentina, dada la magnitud y recurrencia de los desequilibrios macroeconómicos ¿Cómo separar la tendencia permanente a generar déficits por cuenta corriente insostenibles o la cíclica reaparición de los problemas financieros del sector público, de aquellos comportamientos defensivos que envuelven al régimen de inflación, agravado por la volatilidad que genera en las expectativas los cambios en la brecha cambiaria? ¿O cómo hacer caso omiso a los efectos que generan tanto del lado real como financiero los desajustes *stock-flujo* en lo que hace a nivel de deuda externa y capacidad de pago?

Una larga historia de desequilibrios externos y fiscales, sumados a un sinnúmero de episodios recesivos, alta inflación y un fuerte desajuste monetario y financiero, son elementos esenciales a la hora de interpretar la preferencia por flexibilidad de los actores a ambos lados de sus hojas de balance. Si el futuro es incierto, con muy poco margen para diversificar riesgos, la respuesta óptima es acortar plazos y/o modificar la moneda en que se fijan los contratos (Fanelli y Frenkel, 1995).

De ahí que todo programa que pretenda dar respuesta a estos desafíos requiere un tratamiento integral, que preste atención a la interacción entre factores macro, meso y microeconómicos a la hora de generar una nueva configuración tanto a nivel macroeconómico como estructural. Esto supone en primer lugar pensar el enfoque macroeconómico en términos de un régimen de políticas, desde donde plantear también los esquemas de coordinación necesarios para suavizar la variabilidad de precios relativos, dados los efectos que esto tiene tanto en decisiones de cantidades reales como financieras. Si como se discutió más arriba, la política fiscal juega un rol clave tanto en conducir los niveles de actividad como en la redistribución de ingresos, ello debiera apuntalarse tanto del lado de la estabilidad financiera y externa como interna. Esto supone un manejo prudente de la política fiscal, en conjunto con una tasa de interés consistente con las expectativas cambiarias, y una política monetaria que tenga como objetivo morigerar la volatilidad en términos reales.

V. Reflexiones finales y conclusión

Entre los desafíos más acuciantes que enfrenta la economía argentina está el de compatibilizar estabilidad y equilibrio de corto plazo con la necesidad de un cambio estructural para el crecimiento, procesos que, aunque diferentes, se encuentran íntimamente conectados. La intensidad, persistencia y recurrencia de los desequilibrios macroeconómicos en nuestro país operan sobre una serie de parámetros que definen desde la profundidad del mercado local de deuda, la disponibilidad y el costo del financiamiento externo, la escala y el grado de diversificación productiva, hasta las elasticidades del comercio exterior o la economía política detrás de la participación del salario en el ingreso nacional, todo lo cual obliga a pensar las reformas en términos de una macroeconomía para el desarrollo.

Ejemplos de este tipo de omisiones son los intentos abruptos por tomar atajos, buscando maximizar la actividad en el corto plazo, a costa de generar problemas de largo plazo que conducen a una situación más compleja, caracterizada por el estancamiento económico y una fuerte inestabilidad. En este sentido, en la última década, la Argentina se ha desviado del resto de los países emergentes y en desarrollo, mediante distintos enfoques que no tuvieron los resultados esperados.



Es esta interacción dinámica entre macro, meso y microeconomía la que creemos debe primar a la hora de fijar una agenda de transformación en nuestro país, sobre una línea continua que va desde la programación macroeconómica a la planificación de acciones para dinamizar la estructura productiva.

Supone finalmente resaltar la centralidad del Estado en este tipo de procesos, requiriendo, además de capacidad técnica, cierta autonomía relativa a la hora de conducir tanto la dirección como los conflictos de economía política que envuelve una estrategia de desarrollo como la aquí planteada.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M. and D. Panigo (2015). Dealing with Cost-Push Inflation in Latin America: Multi-Causality in a Context of Increased Openness and Commodity Price Volatility, *Review of Keynesian Economics* 3(4): 517-535.
- Bastian, E. F. and Setterfield, M. (2020). Nominal exchange rate shocks and inflation in an open economy: towards a structuralist inflation targeting agenda. *Cambridge Journal of Economics*, 44(6):1271–1299.
- Basu, S. et al (2020) A Conceptual Model for the Integrated Policy Framework, *IMF Working Paper*, WP/20/121.
- BIS. (2020). Annual Economic Report. Containment Measures. Policy Interventions. Basel: BIS.
- Blecker, R. (2011). Open Economy Models of Distribution and Growth, in Hein, E. and E. Stockhammer (eds.): *A Modern Guide to Keynesian Macroeconomics and Economic Policies*. Edward Elgar.
- Blecker, R. A. and Setterfield, M. (2019). Heterodox Macroeconomics. Models of Demand, Distribution and Growth. *Edward Elgar Publishing*.
- Bortz, Pablo, (2016), *Inequality, Growth and ‘Hot’ Money*, Edward Elgar Publishing.
- Bortz, P., G. Michelena, and F. Toledo (2018). Foreign debt, conflicting claims and income policies in a Kaleckian model of growth and distribution, *Journal of Globalization and Development* 9(1).
- Bortz, P., Michelena, G. and Toledo, F. (2020) A Gathering of Storms: The Impact of COVID-19 Pandemic on the Balance of Payments of Emerging Markets and Developing Economies (EMDEs), *International Journal of Political Economy*, 49:4, 318-335, DOI: 10.1080/08911916.2020.1857586
- Canitrot, A. (1983). El salario real y la restricción externa de la economía. *Desarrollo Económico*, 23(91), 423–427. <https://doi.org/10.2307/3466520>.
- Cimoli, M., G. T. Lima, and G. Porcile (2016). The Production Structure, Exchange Rate Preferences and the Short-Run—Medium-Run Macrodynamics, *Structural Change and Economics Dynamics* 37: 13-26.
- Cimoli, M., Dosi, G., & Stiglitz, J. E. (2017). Los fundamentos de las políticas industriales y de innovación. Políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Santiago: CEPAL, 2017. LC/TS. 2017/91. p. 467-480.



- Damill, M. and R. Frenkel (2009). Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina, *Nuevos Documentos CEDES* 65, <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3748>.
- De Lucchi, J. M. (2022). Three essays on unstable exchange markets and monetary policy implications. *Ph. D. Dissertation, The New School for Social Research, May 2022*.
- Epstein, G. (2001). Financialization, rentier interests, and central bank policy. *Paper prepared for PERI Conference on "Financialization of the World Economy"* (December 7-8), University of Massachusetts, Amherst.
- Fanelli, J. (1988). Desequilibrio macroeconómico, restricciones financieras y políticas de estabilización. *Tesis de Doctorado, Universidad de Buenos Aires*.
- Fanelli, J. y Frenkel, R. (1995). Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico. *Documento CEDES nro. 104. Serie Economía*.
- Frenkel, R. (1983). "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital", *El Trimestre Económico* 200 (October/December 1983): 2041-2076.
- Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). What You Export Matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1–25. <http://www.jstor.org/stable/40216112>
- Harrod, R.F. (1939), An essay in dynamic theory, *Economic Journal*, 49 (193), 14-33.
- Hobsbawm, E. (1996) "The age of extremes: A History of the Word, 1914-1991", Knopf Doubleday Publishing Group.
- International Monetary Fund (2020), Toward an Integrated Policy Framework, *IMF Policy Paper*, October 2020.
- Keynes, J. M. (1936). The general theory of employment, interest and money. *London: Macmillan*.
- Lewis, W.A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour, *The Manchester School*, 2 (2), 139-91.
- Minsky, H. (1980). Capitalist financial processes and the instability of capitalism, *Journal of Economic Issues* 14 (2): 505-523.
- Serrano, F. (1995) Long period effective demand and the Sraffian supermultiplier, *Contributions to Political Economy*, 14(1): 67–90.
- Serrano, F., and Freitas, F. (2017) The Sraffian supermultiplier as an alternative closure for heterodox growth theory, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, 14 (1):70–91.
- Setterfield, M. (2011), The remarkable durability of Thirlwall's law, *PSI Quarterly Review*, 64 (259), 393-427.
- Solow, R.M.(1956), A contribution to the theory of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70 (1), 65-94.
- Thirlwal, A.P. (1979), The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 32 (128), 45-53.



- Thirlwal, A.P. and M.N. Hussain (1982), The balance of payments constraint, capital flows and growth rate differences between developing countries, *Oxford Economic Papers*, 34 (3), 498-510.
- UNIDO (2018). Demand for manufacturing: driving inclusive and sustainable industrial development. Industrial Development Report.
- Verdoorn, P.J. (1949), Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro, *L'Industria*, 1(March), 3-10.
- Woyecheszen, S. (2024). Desarrollo económico local y desequilibrios macroeconómicos: aportes para una agenda estructural. Fundación UMETEC. Mimeo.



Área temática: Metodología y didáctica de las Ciencias Sociales

Entre la Subjetividad y la profundidad: la etnografía como camino hacia la comprensión de las dinámicas sociales.

Dali Araya Santelices y Rodrigo Toro Sandoval

Universidad Alberto Hurtado. Chile

dali.caupo@gmail.com / hypnoss84@gmail.com

Resumen: La presente ponencia aborda la etnografía como herramienta esencial en la antropología y su relevancia en las ciencias sociales. El escrito examina los conceptos de reflexividad (Guber, 2016), habitus (Bordieu, 1977) y la subjetividad (Merleau-Ponty, 1945) para comprender el uso de este método en relación con las dinámicas sociales. Con ello también se aborda la metodología etnográfica y su exploración en torno a los significados y disposiciones en los distintos contextos culturales, estableciendo una perspectiva que enfatiza el compromiso ético y la colaboración entre individuos y colectividades, proporcionando un conocimiento situado y crítico que promueve la democratización del saber en las ciencias sociales. Por último, para ejemplificar el uso de la etnografía y reflexionar en torno al condicionamiento de esta misma en distintos contextos, se llevó a cabo un respaldo respecto a dos investigaciones; la primera denominada: “Tras Barrotes y Murallas. Sistema Carcelario y Privados de Libertad en Chile; Violencia, Cultura y Reinserción en el C.P. de Máxima Seguridad de Rancagua” y la segunda “Patrimonio y Cultura Local: re-indagando el Barrio el Almendral, San Felipe”. Ambos en Chile.

Palabras clave: Etnografía. Reflexividad. Habitus. Subjetividad.

Trabajo preparado para presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

1. Introducción

En la presente ponencia pretendemos abordar el uso de la herramienta metodológica “etnografía” como esencia particular de la antropología, pero abriendo su mirada y uso hacia las ciencias sociales. La etnografía, como método central en la investigación, permite una comprensión profunda de las dinámicas sociales al involucrar a los/as investigadores en la vida cotidiana de los sujetos. Más allá de la observación de comportamientos, la etnografía tiene la capacidad de entamar los significados y subjetividades que configuran las relaciones sociales. En este trabajo, nos proponemos explorar los conceptos de *reflexividad*, *habitus* y *subjetividad*, en función a su entrelazamiento para ofrecer una comprensión más holística y profunda de las dinámicas sociales a través de la etnografía.



La reflexividad según Rosana Guber (2016), permite el cuestionamiento sobre el rol del investigador dentro del trabajo de campo, subrayando las necesidades de reflexión en torno a su presencia y sus propias experiencias influyentes en la producción del conocimiento. Por tanto, la etnografía no es un proceso neutral o imparcial, ya que el etnógrafo es parte de la construcción del significado y debe ser consciente de cómo sus propias subjetividades y posiciones sociales afectan a la interpretación de las dinámicas observadas. Esto último permitiría lograr una abstracción y/o lectura más crítica sobre las interacciones sociales, donde la mirada del investigador también está sujeta a escrutinio.

Por otro lado, el concepto de *habitus* desarrollado por Pierre Bourdieu (1977), aporta una dimensión estructural al análisis. En tanto el *habitus* hace referencia a las disposiciones socialmente adquiridas que orientan la percepción, el pensamiento y las prácticas de los individuos. El uso de este concepto permite entender cómo las dinámicas sociales se encuentran totalmente arraigadas en los contextos histórico y sociales de los actores, y cómo las prácticas cotidianas también reproducen o designan las estructuras sociales existentes. A través de la etnografía, es posible observar cómo el *habitus* se manifiesta en las interacciones diarias y cómo los sujetos, de manera consciente o inconsciente, perpetúan o transforman su realidad social.

El siguiente concepto para abordar es el de subjetividad, en el que Maurice Merleau-Ponty (1945) enfatiza la experiencia vivida y la percepción encarnada de los individuos. La subjetividad no es un reflejo de las estructuras sociales, sino de un campo de significación donde los actores interpretan y dan sentido a su mundo. Desde esta perspectiva fenomenológica, la etnografía se convierte en un medio para acceder a las formas en que los sujetos experimentan la realidad de forma situada, lo que permite al investigador/a inmiscuirse en los significados que guían sus acciones.

En el apartado sobre metodología etnográfica se abordará cómo la etnografía se utiliza como herramienta para acceder a la subjetividad de los actores sociales y a las estructuras que subyacen a las dinámicas sociales. Para ello se abordará y detallará el uso de la observación participante, las entrevistas en profundidad y el registro de interacciones cotidianas como principales técnicas fundamentales para catar tanto las prácticas visibles como los significados y disposiciones que estructuran el comportamiento social. Para ello se respaldará y ejemplificará con dos investigaciones etnográficas.

El primero de ello consiste en una tesis antropológica denominada “Tras Barrotes y Murallas. Sistema Carcelario y Privados de Libertad en Chile; Violencia, Cultura y Reinserción en el C.P. de Máxima Seguridad de Rancagua”. Y la segunda investigación se denomina “Patrimonio y Cultura Local: re-indagando el Barrio el Almendral, San Felipe”. En cada caso se presentará a grandes rasgos en qué consistieron los estudios, sin embargo, se limitará la explicación al uso de la metodología etnográfica dentro de estos dos campos.

2. Marco teórico

La reflexividad es un componente esencial en el trabajo etnográfico, que le exige al investigador reconocer la influencia de sus propios valores y perspectivas en las investigaciones que construya. En palabras de Guber (2016), la reflexividad es “el proceso mediante el cual el investigador examina cómo sus propias características personales, formación y experiencia influyen en su trabajo de campo” (p. 45). Teniendo esto en cuenta, la reflexividad permite que nosotros como investigadores mantengamos un posicionamiento ético y crítico en la interacción con los sujetos, a fin de evitar las interpretaciones sesgadas que puedan simplificar o incluso distorsionar las realidades.

Clifford (1986) señala que “la etnografía nunca es un relato sobre ‘el otro’, sino una interrelación dinámica entre el investigador y su objeto de estudio” (p. 20). Bajo esa lógica, el investigador no



puede ser un observador pasivo; al contrario, se convierte en parte de la construcción del significado, lo cual resulta aún más relevante en contextos investigativos marcados por dinámicas de poder asimétricas, en donde el investigador puede representar una figura de autoridad. Es por esto por lo que es fundamental tener una constante reflexividad no solo en torno al trabajo en sí mismo, sino que también en torno a nuestra propia figura como investigador, a fin de cuestionarse la manera en la cual se está generando conocimiento, para finalmente construir investigaciones que estén marcadas por el respeto frente a las voces y/o experiencias de los participantes, además del continuo trabajo colaborativo (Gupta & Ferguson, 1997).

La reflexividad es, por tanto, una práctica que nos permite mantener una actitud consciente ante nuestra influencia en el proceso de recolectar e interpretar datos. Según Clifford & Marcus (1986), “la antropología reflexiva exige no solo un reconocimiento de las complejidades de la representación, sino una relación ética y comprometida con el otro, que posibilite una relación de reciprocidad y respeto” (p. 53). Así, la reflexividad es crucial para el trabajo etnográfico, no solo por alcanzar análisis “fieles” sobre las realidades sociales observadas, sino también para no proyectar nuestras propias preconcepciones en las investigaciones que estamos llevando a cabo.

Ahora bien, el concepto de habitus que propone Bourdieu nos proporciona una lente teórica que permite la comprensión de cómo los individuos internalizan y reproducen ciertas estructuras sociales en su día a día. Bourdieu (1977) define habitus como “el conjunto de disposiciones duraderas que los individuos adquieren a través de sus experiencias en contextos sociales específicos y que influyen en sus percepciones, pensamientos y acciones” (p. 72). Observar este habitus nos permite a los etnógrafos comprender el impacto de las prácticas cotidianas no solo a nivel individual, sino también colectivo, al mismo tiempo que analizamos la influencia de la cultura y la temporalidad en los diferentes contextos.

En estudios como el del Centro Penitenciario de Rancagua, la idea de habitus ayuda a comprender cómo los internos desarrollan disposiciones y/o normas culturales específicas para adaptarse al contexto carcelario. Siguiendo esa línea, Sykes (1958) comenta que “la prisión no solo castiga, sino que también socializa a los individuos en una subcultura que estructura sus interacciones y define su identidad dentro de la institución” (p. 81). El contexto descrito refleja cómo los individuos mantienen y reproducen estructuras culturales que, si bien son impuestas, también son reapropiadas y resignificadas en su día a día. La etnografía, en este sentido, se convierte en una herramienta fundamental para observar estas dinámicas de adaptación y/o resistencia en contextos marcados por el control, evidenciando una constante interacción entre los sujetos y las estructuras que los rodean (Wacquant, 2004).

En relación con la segunda investigación que ordena este documento, el habitus también se manifiesta en comunidades rurales, en donde las prácticas culturales están influenciadas por un legado histórico y un sentido de identidad comunitaria. En el caso de San Felipe, específicamente en el barrio El Almendral, la idea de habitus nos permite entender cómo los habitantes se apropian y resignifican su relación con el patrimonio local, principalmente a través de las prácticas y discursos compartidos que demuestran un compromiso colectivo por la conservación de su identidad local.

Los habitantes de esta localidad reflejan un sentido de pertenencia importante que, según Razeto (2005), es decisivo al momento de entender el valor que los individuos le otorgan a su patrimonio, y frente a esto último, el autor argumenta que no solo corresponde a un conjunto de elementos históricos o monumentos, sino a una “memoria viva” que es parte integral de la identidad comunitaria (p. 108).

Por otro lado, la subjetividad, entendiéndola desde una perspectiva fenomenológica, nos permite como etnógrafos acceder a las experiencias vividas de los sujetos, para así entender cómo ellos



perciben y dan significado a sus propias realidades. Merleau-Ponty (1945) plantea que “la subjetividad no es un simple reflejo de la sociedad, sino un espacio activo de interpretación y resignificación de la realidad” (p. 37). Teniendo en cuenta esto, tal enfoque resulta fundamental para el quehacer etnográfico, dado que nos permite captar los significados personales que los sujetos dan a sus prácticas, más allá de las estructuras sociales “objetivas”.

Jackson (1996) argumenta que la subjetividad es una herramienta indispensable para el antropólogo, puesto que “captura la experiencia encarnada de los sujetos y permite entender cómo ellos interpretan su mundo a través de sus propias perspectivas” (p. 67). La investigación aplicada en el Valle del Aconcagua, por ejemplo, reveló que la relación de los habitantes con su territorio va más allá de lo puramente funcional, ya que aparecieron una serie de relaciones simbólicas y emocionales. Las narrativas y conversaciones recopiladas en el trabajo mostraron que el patrimonio es percibido como un elemento vivo que conecta a la comunidad de distintas formas, además de permitirles reafirmar su identidad. De este modo, el análisis de la subjetividad nos permite acceder a los aspectos más profundos de la experiencia humana, contribuyendo a una representación rigurosa, y que sea útil no solo para la academia, sino que, más importante aún, para las comunidades estudiadas y/o intervenidas bajo la investigación-acción.

3. Metodología etnográfica

La metodología etnográfica se caracteriza por su enfoque participativo y reflexivo, permitiéndonos como investigadores cuestionar tanto nuestros propios marcos referenciales, además de los significados y prácticas de los individuos con los que estemos trabajando. En ese sentido, este proceso implica un cuestionamiento del propio habitus del investigador, es decir, de las disposiciones y estructuras internas que han moldeado sus percepciones y comportamientos. Bourdieu (1977) explica que el habitus no es solo un conjunto de reglas sociales, sino más bien una serie de disposiciones internalizadas que dirigen nuestras acciones de manera inconsciente. Respecto a la práctica etnográfica como tal, este proceso de cuestionamiento del habitus implica un “extrañamiento” (Bourdieu & Wacquant, 1992), que permite un distanciamiento de las predisposiciones culturales que uno tenga como individuo, a fin de comprender mejor el contexto que se investiga.

Dicho proceso de extrañamiento no solo facilita una visión crítica sobre el contexto, sino que también permite la adopción de una postura de reflexividad constante, que cuestione incansablemente la o las maneras en que nuestras experiencias y creencias personales influyen en la percepción e interpretación de los datos en terreno (Guber, 2016). A propósito de esto, y en palabras de Hammersley y Atkinson (2007), la etnografía posibilita un “desprendimiento gradual de los propios condicionamientos” (p. 143) que contribuye a una mayor imparcialidad en la interpretación de los fenómenos sociales, teniendo siempre en cuenta lo imposible de alcanzar una reflexividad “pura” o absolutamente objetiva.

Es así como la etnografía permite comprender la particularidad en contextos específicos, adoptando un enfoque que va de lo micro hacia lo macro; pero es este mismo enfoque el que contrasta con otros métodos que tienden a objetivar las dinámicas sociales a través de análisis/mediciones cuantitativas, dejando de lado las experiencias subjetivas de los individuos. En palabras de Geertz (1973), la etnografía busca “hacer espeso” el entendimiento de los significados culturales mediante el estudio detallado de casos específicos, en donde las experiencias personales de los individuos tienen el



mismo peso que las estructuras colectivas que los ordenan. Esto quiere decir que, en vez de reducir las prácticas culturales a cifras o simples categorías, la etnografía permite al investigador acceder a las “interpretaciones significativas que los individuos tienen de su mundo” (p. 10). En ese sentido, la antropología se distingue de otras disciplinas que buscan generalizar/estandarizar los fenómenos sociales; al contrario, la etnografía busca validar las experiencias subjetivas como expresiones importantes de realidades sociales más amplias (Clifford & Marcus, 1986).

El método etnográfico propone un enfoque en el cual los individuos no son vistos como “objetos” de estudio, sino como colaboradores esenciales en el levantamiento de conocimiento. De esta manera, además de captar las realidades subjetivas de los sujetos, el enfoque también facilita la incorporación de perspectivas que no estén condicionadas exclusivamente por el o los investigadores (Gupta & Ferguson, 1997). A propósito, Clifford & Marcus (1986) sostienen que “la etnografía es una negociación constante entre los puntos de vista del investigador y las voces de los sujetos, en la que se reconoce que ambas partes contribuyen a la construcción del conocimiento” (p. 31). Esto clarifica la noción de que la etnografía es mucho más que una simple herramienta de registro de información en torno a una realidad social: la etnografía es un medio para representarla en toda su complejidad, valorando las perspectivas y significados propios de cada contexto cultural.

Volviendo al tema de la reflexividad dentro de esta metodología, a pesar de que una reflexividad absoluta es inalcanzable, esta práctica posibilita la adopción de posiciones más equilibradas y abiertas a la comprensión de un otro. Para Guber (2016), “la reflexividad etnográfica es una práctica de descentramiento del propio posicionamiento cultural y, aunque nunca se logra una neutralidad total, esta práctica contribuye a una visión más honesta y consciente del contexto estudiado” (p. 75). En otras palabras, la reflexividad no busca eliminar la subjetividad del investigador, sino minimizar el sesgo cultural del mismo, a fin de permitir una interpretación antropológica mucho más objetiva, teniendo en cuenta las limitaciones inherentes a la práctica etnográfica.

Por otra parte, la etnografía permite la validación de las particularidades de los sujetos y los contextos estudiados, independiente de las restricciones empíricas o la búsqueda de generalizaciones que atan a otras disciplinas. Esta perspectiva es crucial para el trabajo antropológico, dado que, en vez de reducir las experiencias humanas a parámetros uniformes, se busca representar la diversidad de experiencias y significados que tengan determinados contextos. Jackson (1996) subraya que “la antropología social no busca una verdad única y objetiva, sino una multiplicidad de verdades que reflejan las distintas realidades de los sujetos” (p. 94). Este tipo de validación, ciertamente inherente a la etnografía contemporánea, se constituye como una defensa del método ante otras perspectivas más objetivantes, resaltando el hecho de que esta metodología no busca imponer una visión uniforme o totalizadora.

Por lo tanto, lejos de ser una metodología que se preste a debates epistemológicos demasiado abstractos, es una práctica concreta que valida las subjetividades y voces de los sujetos bajo sus propios términos. Su flexibilidad y adaptabilidad posibilita al investigador no solo criticar sus propios marcos culturales, sino también comprender las experiencias y significados que estructuran las vidas de las personas en su cotidianidad. Reforzando esta idea, Guber (2016) señala que “la etnografía es una forma de conocimiento situada que, al combinar la reflexividad con el análisis de las prácticas y estructuras sociales, permite una comprensión profunda y contextual de la realidad social” (p. 132). Esta defensa del método etnográfico se basa, por tanto, en la capacidad que tiene para representar las experiencias humanas de una forma que no es reducible a cifras o categorías, sino que espera reflejar la complejidad y particularidad de cada caso.

4. Dinámicas sociales a través de la etnografía



La primera tesis tuvo por objetivo comprender la influencia de la violencia en la reproducción cultural carcelaria y sus efectos en los procesos de reinserción social de los privados de libertad en el espacio carcelario, esto en el Centro Penitenciario Rancagua, Chile. Para ello se llevó a cabo una investigación de corte cualitativo, utilizando herramientas etnográficas que permitieron reflexionar y desarrollar conceptos en torno a la violencia, la prisión, la cultura carcelaria y la reinserción.

Esta tesis se dividió en los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Comprender la influencia de la violencia en la reproducción cultural carcelaria y su efecto en los procesos de reinserción social de los privados de libertad en el espacio carcelario.

Objetivos específicos:

- Identificar tipos de violencia que sostienen la reproducción cultural en el espacio carcelario.
- Analizar la participación de los privados de libertad en torno a la reproducción cultural en el espacio carcelario.
- Explorar la relación existente entre la cultura carcelaria y los programas de rehabilitación y reinserción de los privados de libertad.

Para el cumplimiento de cada objetivo se llevó a cabo el método etnográfico en el que se incorporaron herramientas como la observación no participante, relato etnográfico, entrevistas semiestructuradas, recorridos comentados y palabras de asociación libre.

Es un gran desafío para las ciencias sociales, pero por sobre todo para la antropología el abordaje etnográfico dentro de una *institución total* (Goffman, 2001) como lo es la cárcel. Es así como lo menciona Guadalupe y Nuñovero (2024), las cárceles son instituciones fuertemente cercadas y altamente vigiladas, sin embargo, estos mismos muros no han evitado que la investigación académica ingrese a los espacios más recónditos y oscuros, develando los detalles, las prácticas, estructuras y organizaciones de la vida cotidiana de quienes se integran en este espacio culturalmente.

La etnografía dentro de un espacio total y en cualquier institución que rechacé el ingreso de un agente externo a la vida en aislamiento, se encuentra en una posición de condicionamiento. Pues es cierto, el haber ingresado a la cárcel de Rancagua y utilizar herramientas de origen antropológicas me ha permitido dar cuenta de que, a pesar de realizar entrevistas, tener conversaciones informales, haber hecho recorridos y distintas observaciones del lugar, no me ha concedido una abstracción real de la vida dentro de la prisión. No he vivido con los privados de libertad, no comí con ellos, no he compartido sus espacios, ni tampoco he sufrido violencia de ningún tipo.

No obstante, el objetivo de esta sucinta reflexión no es aminorar el trabajo recabado durante una intensa semana de terreno en el que estuve 40 horas dentro de la cárcel, sino más bien dar cuenta de que es posible, a pesar de las condiciones expuestas y provocadas por esta institución, el hecho de que se llevó a cabo una etnografía concientizada. Se ha priorizado incorporar los conocimientos culturales de quienes habitan tras las rejas, estableciendo dialogo tanto con internos, gendarmes, y profesionales de la reinserción.

Es importante mencionar y dejar en claro, como lo hicieron en su momento Guadalupe y Nuñovero (2024) que a pesar de que las instituciones carcelarias pueden tener semejanzas dentro de Latinoamérica, no se puede inferir que tengan similitudes en cuanto a funcionamiento y estructura.



De hecho, ni siquiera dentro de un mismo país se puede generalizar la realidad de las cárceles, ya que dentro de un mismo territorio nacional se pueden encontrar distintas realidades y contextos intrapenitenciarios, partiendo por distinciones básicas y de género entre cárceles de hombre y mujer y continuando por las diversificaciones de sistemas penitenciarios y sus niveles de seguridad.

A lo largo de este proceso etnográfico se pusieron en práctica los tres conceptos mencionados a lo largo de esta ponencia. Sin embargo, hay que aclarar que no solo consiste en llevarlo a un plano teórico, sino también práctico. La reflexividad se vio cuestionada durante todo el proceso, tanto de terreno como de post sistematización, ya que el investigador debe dialogar en torno a sus propias condiciones en las que se obtuvo algún tipo de información epistémica, con tal de considerar la ruptura de las nociones preconcebidas sobre los agentes que confluyen en el espacio carcelario.

Por otro lado, el habitus, la forma en cómo se buscó comprender la manera en que los distintos sujetos desarrollan sus disposiciones y/o normas culturales específicas dentro del contexto carcelario, se llevó a cabo mediante una actividad de palabras de asociación libre. En la que esta permitió conocer o dar cuenta más bien de las nociones que poseen los participantes en torno a la estructura social y cognitiva. Y que, a su misma vez, ofrece una visión de cómo las mismas personas con las que se estableció algún tipo de vínculo, perciben su propio mundo de forma subjetiva y enraizada a las condiciones contextuales e históricas.

Respecto a la segunda investigación en la cual se basa este documento, corresponde a una etnografía llevada a cabo en el barrio El Almendral, ubicada en la comuna de San Felipe, Chile, que tuvo como principal objetivo la comprensión de la influencia del patrimonio en la identidad local contemporánea de esta comunidad en el Valle del Aconcagua. Este trabajo fue gestado en todo momento con la ayuda de la Agrupación Cultural Caiquén, una organización local comprometida con la preservación cultural y patrimonial de la zona, la cual brindó apoyo mediante contactos y el levantamiento de distintas instancias comunitarias.

La realización del trabajo como tal contempló la utilización de etnografía rápida, considerando el poco tiempo que se estuvo en terreno (del 27 de septiembre hasta el 5 de octubre del presente año), pero este método permitió la recopilación de información muy valiosa y diversa, la cual nos hizo reflexionar muchísimo en torno a las relaciones simbólicas y afectivas que tienen los habitantes con su territorio, al mismo tiempo que se construyeron excelentes lazos con los mismos.

Esta etnografía se estructuró bajo los siguientes objetivos:

Objetivo general:

- Comprender la influencia del patrimonio en la identidad local contemporánea del barrio El Almendral, San Felipe.

Objetivos específicos:

- Identificar los elementos patrimoniales que configuran la identidad de los habitantes en El Almendral.
- Detallar la participación de la comunidad en la conservación y significación de su patrimonio cultural.
- Analizar cómo la relación de los habitantes con su patrimonio repercute en la construcción de una identidad barrial.

A fin de lograr estos objetivos, la investigación utilizó la etnografía rápida como principal herramienta para adentrarse en el terreno, incluyendo la observación participante, entrevistas semiestructuradas, recorridos comentados y registros audiovisuales de las interacciones entre los habitantes y los elementos patrimoniales del barrio. Cada metodología y técnica aportaron perspectivas sumamente importantes sobre la vida de esta comunidad y el papel del patrimonio en



ésta última, facilitando una comprensión mucho más amplia sobre cómo los sujetos perciben, preservan y resignifican su propio entorno.

En primera instancia, cabe aclarar que la comunidad del Almendral no considera que sus hitos patrimoniales sean únicamente vestigios del pasado. Por el contrario, son percibidos como componentes “vivos” que modelan su identidad y direccionan sus relaciones con el territorio. Según Razeto (2005), el patrimonio debe entenderse como “un elemento activo en la vida comunitaria, que fortalece el sentido de pertenencia y contribuye a la construcción de identidades colectivas” (p. 108). Siguiendo esta idea, las distintas entrevistas llevadas a cabo en el sector dieron cuenta de la importancia que tienen elementos patrimoniales como la iglesia de San Antonio de Padua o el cerro Yevide en la identidad local, no solo porque son hitos que ayudan a diferenciar los lugares (y sus gentes) entre sí, sino que también actúan como espacios de resistencia cultural, que integran los valores y memorias compartidas por una comunidad, la cual choca ante el incesante avance de la urbanización y sus nuevas lógicas de habitar y consumir el espacio.

Esta perspectiva refuerza la idea de que el patrimonio es más que una herencia pasiva, dado que es un recurso que les permite a las comunidades reflexionar sobre su identidad en el presente, teniendo un carácter decisivo en la conformación de una relación activa que les permita a estas personas hacer frente a los procesos de homogeneización cultural, facilitando la reafirmación de la identidad y de sus valores asociados ante un contexto de cambio constante.

Pero no todo fue capturar las percepciones individuales de los sujetos: la etnografía también permitió observar cómo se define lo que es y no es patrimonio por parte de la comunidad, al igual que su organización en torno a la conservación de dicho patrimonio, sea material o no. El acto de incluir a los habitantes en los recorridos comentados y en las entrevistas provocó que estos mismos pudieran participar activamente en la investigación, permitiéndoles expresar sus propias visiones sobre el territorio, al igual que los sentimientos que les provoca el mismo, algo que se dio por sobre todo en el recorrido comentado del cerro Yevide, en donde varias personas tuvieron la oportunidad de recordar su infancia al recorrerlo, o simplemente describir las emociones que les evocaba salir a caminar en este contexto específico (Andersen y Balbontín, 2018).

Estas instancias de diálogo y de interacción directa y constante son un claro reflejo de cómo la etnografía puede contribuir al desarrollo de una cultura investigativa mucho más democrática, teniendo en cuenta lo fundamental que es ofrecerles a las personas un lugar en donde sus voces puedan ser escuchadas y valoradas, incidiendo directamente en el trabajo final. A propósito, se llegó a un acuerdo con la Agrupación Caiquén que busca dejar un mapa patrimonial que condense todos estos elementos patrimoniales, y que dialogue con las diversas narrativas del habitar que se dan en la localidad.

Durante la investigación, la reflexividad fue un componente esencial para asegurar una representación auténtica y profunda de la comunidad. A medida que nos embarcábamos en más entrevistas y recorridos, el equipo de trabajo cuestionó constantemente sus propias suposiciones (como nuestro propio entendimiento de “lo patrimonial”), al mismo tiempo que nos adaptábamos a las dinámicas que desarrollan los residentes en su cotidianeidad, entendiendo que sus perspectivas culturales influyen directamente en sus prácticas y significancias locales, decantando en unos análisis mucho más críticos y empáticos en torno al valor que le otorgan los habitantes a su patrimonio.

Asimismo, el concepto de *habitus* fue central para comprender las prácticas y percepciones que mostraban a diario estas personas, entendiéndolas bajo las experiencias históricas y culturales que caracterizan al sector, como lo son el trabajo agrícola y la religiosidad.

En concreto, esta idea se manifestó principalmente en el modo que tienen los habitantes del Almendral de interpretar su propia relación con el patrimonio: la ven como una expresión de



resistencia y continuidad cultural. A pesar de que en la práctica varias de estas perspectivas difieren entre sí, para los residentes proteger su patrimonio es una forma de preservar sus valores y tradiciones, a fin de hacerle frente a los cambios que amenacen la cohesión social de la comunidad. Finalmente, la subjetividad y la atención que se le prestó en este trabajo fue decisiva, puesto que facilitó el entendimiento de los significados y emociones que los habitantes compartieron en las distintas instancias colaborativas. En El Almendral, las narrativas examinadas mostraron que la relación con el patrimonio no es uniforme, sino que se construye a través de distintas experiencias y recuerdos personales que tenga cada individuo con su entorno, y que termina por condensarse en una identidad colectiva sumamente variada.

El enfoque etnográfico nos dio la oportunidad de construir un relato patrimonial polifónico y que espera ser mucho más accesible (mediante la creación del ya mencionado mapa patrimonial). Esta narrativa da cuenta de la diversidad de significados que los individuos atribuyen a su entorno, al mismo tiempo que contribuye a la democratización del conocimiento sobre el patrimonio. Teniendo en consideración todo esto, la investigación demuestra que en contextos como el del barrio El Almendral, esta metodología tiene un rol fundamental a la hora de validar las experiencias tanto individuales como colectivas, proporcionando una representación densa de la realidad, y más importante aún, bajo los propios términos de las comunidades estudiadas, lo que termina por promover un ambiente mucho más democrático para la sociedad.

5. Conclusión

La etnografía, al indagar en el día a día de las personas, brinda una comprensión singular de las dinámicas sociales y las estructuras que configuran la realidad de diferentes comunidades. Como se demostró en las investigaciones sobre la cárcel de Rancagua y la comunidad de El Almendral en el Valle del Aconcagua, la perspectiva etnográfica, además de facilitar el estudio de las prácticas culturales observables, primordialmente ofrece la oportunidad de aproximarse a las subjetividades y significados que orientan las interacciones sociales en estos escenarios. Así pues, estos estudios demuestran que, al enfocarse en la reflexividad, el habitus y la subjetividad, la etnografía obtiene un conocimiento situado y crítico que promueve la democratización del saber en las ciencias sociales, además de fortalecer una identidad cultural consciente y participativa.

Este enfoque, al ofrecer un espacio de representación para los saberes, vivencias y voces de las personas, no solo se establece como una herramienta, sino también como un dispositivo de resistencia cultural y promoción de la democracia. Dentro de ese contexto, el compromiso ético del investigador (fundado en la reflexividad y en el respeto hacia el otro) se convierte en un elemento crucial en la construcción del saber. Así pues, la etnografía reafirma su papel como defensora de las diversidades y subjetividades de las realidades sociales, promoviendo el desarrollo de una sociedad más inclusiva, respetuosa y consciente de su pluralidad.

6. Bibliografía

Andersen, K., & Balbontín, S. (2018). *Una experiencia de participación ciudadana en movimiento: La metodología de recorridos comentados*. Revista AUS, 25, 32-40.



- Andersen, K., & Balbontín, S. (2018). *Una experiencia de participación ciudadana en movimiento: La metodología de recorridos comentados*. Revista AUS, 25, 32-40.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge University Press.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. J. D. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. University of Chicago Press.
- Clifford, J. (1986). *Partial Truths*. In J. Clifford & G. E. Marcus (Eds.), *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography* (pp. 1-26). University of California Press.
- Clifford, J., & Marcus, G. E. (Eds.). (1986). *Writing Culture: The Poetics and Politics of Ethnography*. University of California Press.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. Basic Books.
- Goffman, E. (1961). *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. Anchor Books.
- Guadalupe y Nuñovero (2024). *Etnografías carcelarias en América Latina. Entre el protagonismo de las estructuras totales y el de los internos*. Santiago. RIL: ediciones.
- Guber, R. (2016). *La etnografía: método, campo y reflexividad*. Siglo Veintiuno Editores.
- Gupta, A., & Ferguson, J. (1997). *Anthropological Locations: Boundaries and Grounds of a Field Science*. University of California Press.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (2007). *Ethnography: Principles in Practice* (3rd ed.). Routledge.
- Jackson, M. (1996). *Things as They Are: New Directions in Phenomenological Anthropology*. Indiana University Press.
- Merleau-Ponty, M. (1945). *Phenomenology of Perception*. Routledge.
- Razeto, J. (2005). *Gestión Cultural Comunitaria: Patrimonio, Arte e Historias Locales en Aconcagua*. En VI Seminario sobre Patrimonio Cultural DIBAM: Instantáneas locales (pp. 107-115). Santiago.
- Sykes, G. M. (1958). *The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison*. Princeton University Press.
- Wacquant, L. (2004). *Body & Soul: Notebooks of an Apprentice Boxer*. Oxford University Press.



Pedagogía y Didáctica de las Ciencias Sociales: Una reflexión desde el Estado Social de Derecho y la Globalización¹⁰²²

Juan Eladio De La Hoz Blanco¹⁰²³

juandelahoz@mail.uniatlantico.edu.co, delacienjuan@hotmail.com

Universidad del Atlántico – IED Hogar Mariano

Resumen: Aborda la enseñanza de las Ciencias Sociales en el contexto de la globalización y el Estado Social de Derecho, en su compromiso para la formación de un (a) ciudadano (a) que ejercite la ciudadanía activa y crítica acorde a los principios y fines de la educación en el Estado Social de Derecho. Resignifica la praxis de los (as) docentes desde la perspectiva epistemológica de los procesos de enseñabilidad y educabilidad que propician en el sujeto educable una formación en Ciencias Sociales para un mundo global y local. Llega a la conclusión de poner como centro de la reflexión pedagógica y didáctica del proceso educativo al ser humano como un ser situado y multidimensional, un ser BIOPSICOSOCIONEUROCULTURAL. Investigaciones realizadas muestran como las Ciencias Sociales no son del agrado de los (as) estudiantes y tienen un lugar poco privilegiado en el currículo; por tanto, se busca comprender las estrategias de orden pedagógicas y didácticas reorientadoras de la acción del docente de ciencias sociales, aborda la pregunta: ¿En un mundo globalizado, enmarcado en el contexto del Estado Social de Derecho qué es lo que debe caracterizar la acción pedagógica y didáctica de los procesos de enseñabilidad y educabilidad en el área de Ciencias Sociales?

Palabras claves

Ciencias Sociales, Didáctica, Estado Social de Derecho, Globalización, Pedagogía.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

INTRODUCCIÓN

Pensar la Pedagogía y Didáctica de las Ciencias Sociales como elementos teóricos fundantes de la acción reorientadora del docente de Ciencias Sociales en el contexto del Estado Social de Derecho y la globalización, es preguntarse sobre: ¿Cuáles son los procesos de educabilidad y enseñabilidad en el área de Ciencias Sociales que contribuyen a la formación del sujeto educable acorde al Estado Social de Derecho y un mundo globalizado?

¹⁰²² Pedagogy and Didactics of Social Sciences: A Reflection from the Social Rule of Law and Globalization

¹⁰²³ Licenciado en Ciencias de la Educación con énfasis en Ciencias Sociales y Económicas, Abogado, Especialista en Docencia Universitaria, Magister en Ciencias de la Educación, Dr. en Ciencias Humanas. Docente de la Universidad del Atlántico y del IED Hogar Mariano, Barranquilla-Colombia. Miembro del grupo de investigación Construyendo la Academia. Correo electrónico: juandelahoz@mail.uniatlantico.edu.co , delacienjuan@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8669-7555>



El Estado Social de Derecho en Colombia adquiere su máxima expresión en la Constitución de 1991, que en el artículo primero, establece: “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Constitución Política Nacional de Colombia, 1991). En el mismo orden, el artículo 67, define los principios de la educación:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente (Constitución Política Nacional de Colombia, 1991).

Estas características del Estado colombiano planteadas en la Carta Política, que nacen y se desarrollan en un mundo globalizado le asignan unas responsabilidades a la educación, un deber ser, le otorga un carácter teleológico, lo que genera inquietudes como: ¿Es posible la coexistencia o convivencia del Estado Social de Derecho y el mundo global? ¿Cómo la formación y enseñanza en Ciencias Sociales pueden contribuir a la materialización de los fines del Estado colombiano y la construcción del tipo de ciudadano (a) que plantea la Carta Política? ¿Qué procesos de educabilidad y enseñabilidad se deben desarrollar desde las Ciencias Sociales, para la formación integral del sujeto educable armoniosos a los principios y fines de la educación que se enmarcan en el Estado Social de Derecho en un mundo globalizado que reivindica la formación y enseñanza en saberes técnicos y desestima la formación en Ciencias Sociales y Humanas en general?

Por consiguiente, bajo este ejercicio académico inicialmente se realiza una fundamentación teórica de la Pedagogía y Didáctica de las Ciencias Sociales con sus dos procesos fundantes como son: educabilidad y enseñabilidad.

Se toma como referente empírico a Colombia; por tanto, en un segundo momento se realiza la fundamentación del Estado Social de Derecho y la Globalización como contextos en el cual se enmarca la acción educativa docente para el desarrollo de los dos procesos anteriormente señalados.

En tal sentido, se ubica la génesis, desarrollo y conceptualización del Estado Social de Derecho, de igual forma, se aborda la globalización y su relación con la dimensión política, cultural y económica, aterrizándose a la educabilidad y enseñabilidad de las Ciencias Sociales y su relación con el mundo de la vida del Estado colombiano.

Se incorporan a la reflexión los saberes emergentes aportados por la Neurociencia Cognitiva sobre el cerebro para comprender a profundidad lo que ocurre entre el educador y el educando en el proceso de educabilidad y enseñabilidad, teorizado desde tres disciplinas: la Neuroeducación, Neuropedagogía y Neurodidáctica.

Pedagogía y Didáctica de las Ciencias Sociales: educabilidad y enseñabilidad



Plantear la reflexión sobre el objeto de estudio de la Pedagogía significa pensar acerca del sentido de la educación, su fines y carácter teleológico, es decir sobre la intencionalidad que se tiene como sociedad en la formación del sujeto humano, por tanto, implica preguntarse acerca: del qué, para qué, por qué y el cómo desarrollar esa práctica social llamada educación.

la Pedagogía se define como el saber fundante que orienta toda la labor que realiza el educador como intelectual orgánico de la Educación, Pedagogía, Didáctica y Cultura, que le da sentido e intencionalidad a su quehacer. La Pedagogía es el saber científico de carácter teórico – práctico que tiene como objeto de estudio los procesos de educabilidad y enseñabilidad que se desarrollan en la organización escolar, estos dos procesos son dos caras de una misma moneda llamada formación humana.

Con esta postura se busca superar la mirada estrecha de concebir la Pedagogía como “el arte de enseñar”, ella es mucho más que simples dispositivos para el desarrollo de la enseñanza y el aprendizaje, se ocupa de la reflexión profunda sobre cuál es el tipo de hombre, mujer, ciudadano y ciudadana para una sociedad determinada. En este orden de ideas, la Pedagogía reflexiona y teoriza sobre el hecho social llamado educación, realiza una construcción discursiva sobre la práctica educativa de los maestros, reflexión que tiene origen en los espacios donde los docentes realizan su praxis, con la intención de problematizar, preguntar y dar respuesta por la esencia, naturaleza y sentido de la práctica educativa.

Desde el momento en que un educador toma una cierta distancia de la rutina de “dictar clases” y se pregunta por el ser y el sentido de las políticas educativas, las prácticas, los procesos, las instituciones o los sistemas educativos, está iniciando el discurso pedagógico, es decir: la reflexión teórica sobre la educación (Penagos, 2007, p. 38).

La reflexión y teorización de estos procesos, la Pedagogía los sustenta desde una posición antropológica debido que lleva implícita una concepción de lo que entiende por humanización a la luz de las Ciencias Humanas contemporáneas.

Filosófica, ya que tiene un carácter teleológico porque busca la comprensión del sentido de lo que significa un auténtico ser humano.

Biológica y neurológica, puesto que el ser humano sufre un proceso de hominización, entendida como el conjunto de procesos biogénéticos y evolutivos que generan el surgimiento del actual Homo Sapiens Sapiens, organismo vivo que cumple tres funciones vitales: nutrición, relación y reproducción, siendo la función de relación la que permite que el ser humano perciba todo lo que ocurre a su alrededor, se realiza mediante procesos neurológicos, “el sistema nervioso puede considerarse como una red de comunicaciones altamente sofisticada que a través de señales eléctricas que se suceden en milésimas de segundo comunica al ser humano con el medio que lo rodea” (Toro, 2018, p. 1).

De igual forma, la sustentación de los procesos de formación la Pedagogía los realiza desde una teorización histórica, social y cultural, dado que el sujeto educable es un ser situado, permeado por las condiciones en las cuales está introyectado.

Para la comprensión del sujeto educable, la pedagogía establece un diálogo interdisciplinar que se nutre de las Ciencias Sociales y Humanas e incorpora los saberes emergentes de la Neurociencia



Cognitiva, define una condición teórica y metodológica que armoniza los procesos de educabilidad y enseñabilidad, genera coexistencia y coherencia lógica, la conexión e integración entre estos procesos, la asume la pedagogía con sus fundamentos teóricos-prácticos (De la hoz, 2016b).

Mientras la Pedagogía como saber teórico-práctico reflexiona sobre la totalidad de la práctica educativa de los maestros, la Didáctica como disciplina pedagógica asume la parte práctica del acto educativo, orientada por la teoría pedagógica, “separada de la práctica, la teoría es puro verbalismo inoperante, desvinculada de la teoría, la práctica es activismo ciego” (Freire, 1985, p. 30).

Bajo este razonamiento, la Didáctica es mucho más que el simple conjunto de estrategias, herramientas, técnicas y experiencias que el docente implementa en el aula de clase para lograr el aprendizaje, no se puede detener en ellos, debido que no son los únicos elementos determinantes de la acción didáctica de los maestros.

La Didáctica construye su objeto de estudio desde la reflexión y la acción que realiza sobre la enseñanza, sobre los procesos de instrucción, los cuales adquieren significado cuando los (as) maestros (as) tienen claridad hacia donde tienen que dirigir sus esfuerzos, cuáles son las metas a seguir, desde que fundamentos pedagógicos y epistemológicos sustenta los procedimientos y el saber objeto de la enseñanza.

El centro de la acción didáctica es y debe ser el sujeto educable como un ser situado con unas características BIOPSIOSOCIONEUROCULTURAL -un ser biológico, de la mente, social, neurológico y cultural-, no se trata de la utilización de las estrategias, las técnicas, instrumentos, secuencialización de los contenidos a ciegas, por sí mismos, haciendo de su implementación algo mecánico e instrumental. Enseñar didácticamente, es decir bien, es tener conciencia hacia donde están dirigidas las acciones de los maestros(as) para el logro de los principios, fines, objetivos y metas construidas socialmente. La Didáctica no se reduce a la reflexión y acción sobre el método de enseñar, a procedimientos y técnicas instrumentales que deslegitiman la reflexión pedagógica sobre la enseñanza de los saberes,

No habrá enseñanza verdaderamente formativa si el profesor experto en una disciplina no se ocupa y reflexiona al menos intuitivamente sobre que se propone con su enseñanza, cómo es que sus alumnos crecen y avanzan en su formación, cuáles serán las reglas que presidan su relación con los alumnos, cuales experiencias y contenidos son más jalonadores e importantes para su desarrollo y con qué técnicas es mejor enseñar cada contenido según su especificidad (Flórez, 2002, p. 81).

La educabilidad y la enseñabilidad son dos procesos consustanciales a la formación humana, a pesar de ser dos procesos distintos se integran, se entrelazan, se articulan, se acercan y constituyen el objeto de estudio de la Pedagogía y su disciplina denominada Didáctica. Estos dos procesos, no pueden ser estudiados y asumidos parcelarizadamente, de manera aislada el uno del otro, ellos se complementan, dando respuesta a los principios, fines y objetivos educativos que como meta se ha planteado la sociedad, responden a la concepción que se tiene sobre el sujeto educable. La esencia de estos dos procesos es el sujeto humano, entendido como un ser multidimensional que no puede ser susceptible a una reducción instrumental.

La educabilidad es el proceso de transformación que se puede generar en el ser humano a partir de procesos educativos intencionales y significativos, por ser susceptible al cambio, al



perfeccionamiento, a la transformación, al desarrollo de la virtud, al crecimiento, características propias de la condición humana. Por consiguiente, todo sujeto es educable por inacabado, pero de igual forma, singular, único, irrepetible y situado.

A través de la educabilidad se busca dar forma a las capacidades y disposiciones naturales del ser humano, en la perspectiva de su máxima realización, como ser individual, social, histórico y culturalmente construido.

Educabilidad significa la cualidad específicamente humana o conjunto de disposiciones y capacidades del educando, básicamente de su plasticidad y ductilidad, que le permiten recibir influencias y reaccionar ante ellas, con lo que elabora nuevas estructuras espirituales, que lo personalizan y socializan (Fermoso, 2019, p. 235).

La educabilidad no puede dejar de lado las lógicas de las intencionalidades curriculares, en la dirección incuestionable de que todo educando ha de, finalmente, incorporarse críticamente al proyecto cultural, social, político, económico, y a sus procesos de producción de bienes y servicios, con miras a sostener financieramente su proyecto ético de vida (Gallego y Pérez, 1999, como se citó en De La Hoz, 2016b). Este proceso centra su intencionalidad en la socialización del sujeto humano, el cual tiene como inicio a la familia, siendo la escuela uno de los escenarios fundamentales de su configuración, mas no el único. La educabilidad deja su huella en el sujeto educable, pasa por los procedimientos, actitudes, conceptos, significados, vivencias y las formas como se asume el proceso formativo del estudiante.

Tedesco (2000) afirma:

La educabilidad se refiere a dos tipos de factores distintos: a) un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y b) una socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela (p.92).

Por su parte, la enseñabilidad es el acto mediante el cual pedagógicamente se hace enseñable un saber, integra la concepción epistémica, la fundamentación pedagógica-didáctica que posee el maestro de la disciplina que enseña.

Las condiciones de enseñabilidad de cada disciplina se armonizan a la mirada formativa que tiene el docente, es una construcción a partir de las capacidades que han interiorizado los maestros y las maestras sobre las concepciones epistémicas de disciplinariedad, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad del saber objeto de la enseñanza. Proceso que tiene un carácter histórico, social, cultural, económico y político, conectado con el proyecto educativo institucional, el cual debe responder a las metas de formación planteadas socialmente.

La enseñabilidad es una condición pedagógica derivada del estatuto epistemológico de cada ciencia o disciplina referida a sus rasgos de racionalidad y de sintaxis, de contenido teórico y experiencial, que distingue el abordaje de sus problemas y orienta específicamente la manera como cada disciplina puede o debe enseñarse (Flórez, 2002, p. 89).

La Didáctica al tener como reflexión y acción a la enseñanza se compromete con la epistemologización del saber objeto de esa instrucción: la esencia, desarrollo histórico, objeto de



estudio, métodos, contenidos de esos saberes, son aspectos relevantes que determinan la condición pedagógica de la Didáctica en el proceso de enseñabilidad: ¿Qué enseñar? ¿El cómo enseñar? ¿Con qué enseñar? ¿Para qué enseñar? son aspectos que deben armonizarse con la mirada que se tiene del sujeto educable, de igual forma, asume una postura acerca de: ¿Cómo aprende y se desarrolla el alumno? ¿Qué tipo de experiencias son más pertinentes y eficaces para la formación de los estudiantes? ¿Con qué técnicas y procedimientos es más efectivos enseñar ciertos saberes?

Por tanto, los procesos de enseñabilidad afrontan la problemática del por qué ciertos saberes deben ser enseñados de manera distinta de otros, para el caso de las Ciencias Sociales, se pregunta: ¿Cuáles son las condiciones de enseñabilidad de las Ciencias Sociales? ¿Cuál es el enfoque o teoría pedagógica que sustenta un buen proceso de enseñanza de las Ciencias Sociales? ¿Cuáles son las condiciones BIOPSIOSOCIONEUROCULTURALES del alumno necesarios para el proceso del aprendizaje de las Ciencias Sociales?

La acción didáctica, por consiguiente, tiene como direccionamiento e intencionalidad hacer realidad los principios, fines, objetivos y metas educativas construidas y compartidas socialmente, recogidos en el proyecto educativo institucional de la escuela, que deben ser materializados al interior del aula de clase.

El Estado Social de Derecho y la globalización: contexto de la acción educativa docente para el desarrollo de la educabilidad y enseñabilidad en las Ciencias Sociales

La educabilidad y enseñabilidad del sujeto educable se realiza al interior de un contexto que responde a una realidad: social, económica, cultural, política por ser un sujeto situado; en tal sentido, el proceso de formación del sujeto humano que se da en el área de Ciencias Sociales -para el caso de Colombia- se enmarca bajo las características en el que se configura la sociedad y el Estado colombiano, como es el Estado Social de Derecho que esta insertado a un mundo global. Bajo estas dos realidades muchas veces antagónicas se desarrolla el quehacer del docente de Ciencias Sociales, que para desarrollar una praxis pedagógica y didáctica intencional debe tener la claridad teórica sobre estas dos categorías.

Se concibe al Estado Social de Derecho:

Como un Estado Constitucional y Democrático que garantiza el constante crecimiento del ser humano, bajo esta característica, el Estado tiene el deber de proteger integralmente a la persona, para liberar al hombre no solo de la opresión política sino también de cualquier forma denigrante de la personalidad; por consiguiente, tiene un carácter teleológico porque busca generar mayores niveles reales de igualdad de oportunidades (Heller, citado por De La Hoz, 2016a, p. 174).

Es en el siglo XIX, donde aparece la cuestión social, es el germen que da origen al Estado Social de Derecho, surge como producto de las fracturas sociales generadas por la Revolución Industrial, expresadas en el crecimiento demográfico, la urbanización y el fracaso político del liberalismo económico puro; esto se traduce primeramente no en la configuración del Estado, sino en simples decisiones que buscaban remediar las causas de las fracturas sociales (De La Hoz, 2002).

Heller (1995) considera que, bajo el Estado Social de Derecho, el Estado debe cumplir una función social, la cual consiste en el aseguramiento de la convivencia y de la cooperación entre los hombres;



parte del hecho que, para comprender el Estado, lo primero que hay que abordar es la realidad social, por lo tanto, afirma:

La realidad social no puede ser considerada bajo ningún concepto sino como acción humana... Hay que partir, pues, de esta vida real del hombre para comprender la estructura y funciones peculiares del Estado y de las demás formas de acciones humanas. Pero si no se quiere tener una falsa imagen de la realidad social, no se debe convertir a una función vital en sustancia, haciendo de las demás meras funciones de ellas. La vida real del hombre debe ser comprendida en total existencia corporal, psíquica y espiritual, en la unidad total de las funciones de su vida, tanto sexuales, técnico-económicas, pedagógicas o políticas como religiosas, artísticas o de otra clase (p.117).

El Estado Social de Derecho, se fundamenta en la dignidad del ser humano, como un ser corporal y social, que tiene un nexo con su mundo cultural y natural, al cual le otorga sentido. Esta concepción germina como una alternativa frente al individualismo y los totalitarismos, por tanto, reivindica la democracia y el pluralismo. “Son los Estados democráticos los únicos que pueden garantizar a todos sus miembros los derechos fundamentales, limitando el poder de los dirigentes políticos y otorgándole poder social y político a cada uno de sus miembros” (De la Hoz, 2014, p. 13).

“El carácter democrático de un sistema de gobierno lo determina el grado de participación de sus gobernados en las decisiones del gobierno mismo” (Álvarez, 2009, p. 27). Por tanto, se da la existencia de una democracia representativa y una democracia participativa. “En términos generales la expresión democracia representativa quiere decir que las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucra a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin” (Bobbio, 1996, p. 52).

Se entiende por democracia participativa las coincidencias de intereses y disposiciones en donde se interceptan la esfera estatal y social en el espacio público de la participación.

Esta coincidencia de intereses y disposiciones implica desde el ángulo de la sociedad civil, que los gobernados reivindiquen su derecho a participar en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales mediante la deliberación, y desde el Estado que se refleja la expresión de una actitud realista y modesta tanto al reconocer la insuficiencia de recursos para satisfacer las expectativas, como al aceptar el concurso y la ayuda ciudadana en esta difícil tarea (Murillo y Pizano, 1999, p. 126).

La consolidación real del Estado Social de Derecho sustentado en la democracia participativa, exige la formación de una ciudadanía activa, deliberante, crítica, que empodere al ciudadano como un sujeto de derecho y deberes, capaz de pensar y actuar con su propia cabeza, ser lo que él, quiere ser, y tener el talante de identificar, definir y proponer alternativas de solución a los problemas que lo afectan como sujeto que pertenece y se identifica con una comunidad.

La ciudadanía activa remite directamente a la participación ciudadana y a ciudadanos participativos en diferentes instancias ciudadanas, por supuesto en la política, pero no exclusivamente en la política partidista... Un espacio preferente de participación lo constituye la cultura, en donde los ciudadanos se reconocen como sujetos pertenecientes a un pasado común, a una identidad compartida, pero es sobre todo un lugar de innovación, creatividad y recreación. Es en la cultura en donde se abren los canales para que la ciudadanía discuta, delibere, hable y converse de todos los temas ciudadanos instalados en la vida cotidiana de las personas (Magendzo, 2004, p. 19).

En América Latina, como resultado de las cruentas dictaduras y los estados endémicos de pobreza, violencia, corrupción impunidad, intolerancia y discriminación surge con fuerza la necesidad de



avanzar desde la noción clásica de ciudadanía política a la de ciudadanía social. Ciudadanía es en ese sentido una nueva manera de aludir al pueblo o a la sociedad civil, que pone en el centro los individuos como sujetos de derechos y responsabilidades a las cuales acceden en su calidad de integrantes activos de una comunidad política y social concebida como Estado Democrático y Social de Derecho (Magendzo, 2004, p. 15).

El ciudadano en la búsqueda de la realización de los derechos humanos en su vida concreta, a la vez que necesita conocerlos e identificarlos, los lleva a su problematización en el mundo de la vida, para determinar los factores de orden económico, político, social, cultural que obstaculizan y ponen en peligro su existencia como un sujeto de derechos.

La participación del ciudadano en un Estado Democrático Social de Derechos, no puede ser de manera pasiva, ni simplemente circunscribirse al hecho de elegir, al tiempo que ubica los problemas, debe plantear alternativas de solución a los mismos, mediante la acción propositiva, es ahí donde radica el empoderamiento del ciudadano, que conoce las disposiciones legales, el conjunto de normas fundamentales relacionados con sus derechos y deberes para asumir mecanismos de vigilancia y control.

Un ciudadano empoderado, es aquel con conocimiento de la composición de las instituciones que tienen el deber de garantizar y proteger sus derechos fundamentales, es aquel que participa con argumentos sólidos, en los espacios públicos de construcción de políticas públicas.

Empoderar al ciudadano es configurar una organización escolar que desde su cultura institucional incite a la conformación de una comunidad educativa donde estudiantes, profesores, padres de familia, directivos docentes y comunidad en general se reconozcan como sujetos de una comunidad que comparten intereses en comunes pero que respeta la disidencia y la pluralidad.

La escuela tiene que suscitar el empoderamiento y reconocimiento de su comunidad educativa como sujetos de derechos y deberes, que le imprima el poder de actuar a partir de criterios contruídos desde el uso de la razón y emociones. Lo cual, requiere de un lenguaje de posibilidades, de un lenguaje que proporciona la base pedagógica para enseñar y vivir la democracia, a la vez que convierte a la escuela en una institución democrática” (Giroux, 1998., Magendzo, 2004., De La Hoz, 2022).

La escuela es el espacio natural, donde el estudiante se apropia de los conocimientos básicos en lectura, escritura, pensamiento matemático, arte, deporte, ética, religión, ciencia, tecnología y sociedad; pero estos conocimientos, pierden sentido cuando no estructuran su mente para que sea competente en problematizar, comprender y transformar su realidad y la de su comunidad.

La escuela, tiene el imperativo de generar espacios de participación reales, que vinculen al estudiante al mundo global, sin perder de vista su espacio local vital, se hace nuestra la inquietud que plantea, Sacristán (2008) ¿cómo lograr que los conceptos que se elaboran en las teorías de las diferentes disciplinas y que sirven para un análisis más riguroso de la realidad, se incorporen al pensamiento del aprendiz, como poderosos instrumentos y herramientas de conocimiento y resolución de problemas y no como meros adornos retóricos que se utilizan para aprobar los exámenes y olvidar después? (p. 109-110).



En un mundo caracterizado por el flujo permanente de la información producto de la globalización y la sociedad del conocimiento, la formación para la participación activa, crítica, consciente y propositiva del sujeto educable en la identificación y solución de problemas hace necesaria la conceptualización de lo que implica la globalización en el proceso de educabilidad y enseñabilidad en el área de Ciencias Sociales.

La globalización es una característica propia de la sociedad moderna, tiene como sustrato el desarrollo inagotable de los medios tecnológicos aplicados a las telecomunicaciones y la cibernética; es una etapa del sistema de producción capitalista, que modifica conceptos del pasado como: Estado, espacio, cultura, política, sociedad, sindicato, movimiento social, tradición, vida cotidiana, derecho, etc.

Según Giddens (1999), “la globalización es, pues, una serie compleja de procesos, y no uno solo... No tiene que ver solo con lo que hay “ahí fuera”, remoto y alejado del individuo. Es también un fenómeno de “aquí adentro”, que influye en los aspectos íntimos y personales de nuestras vidas” (p.24-25).

Garay (1999) la define:

No como un proceso nuevo ni ahistórico; sino que corresponde a una etapa en la historia del capitalismo en la que se producen cambios sustanciales; es un proceso dialéctico, contradictorio, desigual, heterogéneo, discontinuo asincrónico, de naturaleza estructural de largo plazo que se desarrolla bajo el papel catalizador del(os) país(es) eje-centro de gravedad del sistema en su conjunto y se produce (sic) en las diferentes esferas de acción, de expresión, reflexión y de comportamiento de las sociedades internacionales: la economía, la política y la cultura (p.10).

La globalización no solo es la expresión del desarrollo tecnológico, sino de igual forma, se manifiesta en cada uno de los aspectos del mundo de la vida, siendo el tecnológico un aspecto más de ese mundo (Habermas, 1998a), sostiene:

El mundo de la vida está formado de una red de acciones comunicativas, ramificada en el espacio o espacios sociales y en el tiempo o tiempos históricos; y esas acciones se nutren de las fuentes que representan las tradiciones culturales y los órdenes legítimos, no menos de lo que dependen de las identidades de los individuos socializados... El mundo de la vida está centrado en la práctica comunicativa cotidiana, surge cooriginalmente del juego o interacción de la reproducción cultural, la integración social y la socialización. Cultura, sociedad y personalidad se presuponen recíprocamente (P.145-146).

Guadarrama (2006), argumenta: “La globalización no es ni mala, ni buena por naturaleza propia. De manera que estigmatizar o idealizar la globalización resulta tan nefasto como siempre que se asume una postura maniquea ante cualquier nuevo fenómeno social y se excluye la posibilidad de apreciar sus distintas tonalidades de grises” (p.114).

Establecer el deber ser de la enseñanza de las Ciencias Sociales en este entramado de relaciones entre el Estado Social de Derecho y la Globalización conlleva a un análisis de la Globalización y su relación con la economía, política y cultura.

La Globalización económica es el proceso mediante el cual se globalizan las relaciones comerciales de la producción y de las finanzas a escala mundial, dejándolas al libre juego del mercado de la



oferta y de la demanda. La Globalización económica es una fase en la historia del capital, cuyo legado ha sido ensamblar diferentes sociedades en un sistema. La creciente transnacionalización del proceso de reestructuración del esquema de producción y de acumulación del capital y de conglomeración de empresas operando en diversos sectores de actividad, desde el industrial, servicio y comercio, pasando por el financiero, es denominado proceso de Globalización Económica (Garay, 1999, p.14-15)

La globalización desde lo económico, tiene como sustrato el modelo económico Neoliberal, el cual tuvo su origen en la década de los 80 del siglo XX, en Inglaterra y los Estados Unidos, bajo los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan; aunque algunos de los principios que caracterizan el modelo fueron implementados en los últimos años del mandato de Jimmy Carter.

La sociedad de la información que algunos inauguran a fines de los 70 y principios de los 80 del siglo XX, va configurando en el lapso de una década las condiciones objetivas para la cristalización de un planteamiento ideológico coherente, en el que se enseñorearon principios como el individualismo, la competitividad a ultranza. En los años 80, el sistema mundial manifestaba una serie de transformaciones debido, entre otros factores, a las políticas de desregulación y a la liberalización de capitales, tecnología y servicios. El capital se empezó a mover con más rapidez, en particular con fines especulativos antes que productivos. Las comunicaciones electrónicas inmediatas y globales y el desarrollo de los sistemas de transporte fueron factores para el cambio (Garrido, 1998, citado por De la Hoz, 2002).

El pensamiento neoliberal reemplaza al keynesiano, convirtiéndose en el pensamiento único y dominante como producto de la difusión promovida por organismos internacionales y los medios de comunicación apologistas del sistema.

En un periodo relativamente corto, el pensamiento neoliberal, ayudado por unas cajas de resonancia controladas por los centros financieros más importantes del mundo occidental, se convirtió en el pensamiento único y dominante, organismos como: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la OCDE y medios de comunicaciones como The World Street Journal, en Estados Unidos y The Economist y Financial Time, en Inglaterra, entre muchos otros, promovieron e impusieron tal pensamiento (Navarro, 1997, p.13).

Entre los principales principios que caracterizan el modelo económico se tienen, entre otros:

- Un desplazamiento de lo público por lo privado, trayendo como consecuencia el debilitamiento del Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar.
- La flexibilización laboral, como producto de la desregulación de la economía y de los mercados laborales generando una nueva división del trabajo, un estado de crisis permanente y el aumento de la tasa de desempleo en los países periféricos.
- Una progresiva integración de los mercados financieros internacionales, con una acelerada regionalización del espacio económico mundial.



- La generalización de alianzas y asociaciones entre capitales y corporaciones transnacionales, ha traído como consecuencia la regionalización espacial para resguardar determinadas ramas o líneas de producción.

La globalización en el aspecto político, se caracteriza por la crisis del Estado-nación, el cual pierde importancia en la configuración de su propio destino, formándose Estados supranacionales; lo económico resta importancia a lo político. Estas fuerzas supranacionales globalizadoras son las que marcan las pautas de los posibles comportamientos políticos y económicos de los gobiernos.

Los Estados supranacionales son un selecto y reducido grupo de actores de la política internacional que han unificado sus políticas de orden económico con la finalidad de defenderse del resto del mundo; es un selecto club de Estados “que tienen la capacidad de acción global, es decir, que son capaces de pactar cooperaciones” (Habermas, 1998b, p.11).

“A pesar de que el Estado-Nación se hace no solo demasiado pequeño para solucionar los grandes problemas, sino también demasiado grande para arreglar los pequeños” (Giddens, 1999, p.25), el Estado-Nación, aún continúa siendo la instancia central de legitimación del poder, y el destinatario más importante de las demandas políticas por parte de la población; el Estado nacional sigue siendo el destinatario esencial de los reclamos originados por las más diversas formas de descontento. Garay (1999), arguye que “a pesar de la globalización y la internacionalización de la ley, el Estado-Nación continúa siendo una institución básica garante de las condiciones propicias para una efectiva gobernabilidad internacional” (p.89).

Al respecto, Cortina (2002), afirma: El Estado nacional sigue teniendo una importante misión, a la que no debería renunciar, pero que debería cumplirla teniendo en cuenta que no es un Estado para los gobernantes ni para las fuerzas económicas ni para los políticos y sus amistades, sino de y para los ciudadanos, que constituyen su razón de ser, y a los que permite reconocerse en esa peculiar forma de identidad que es la ciudadanía... Los Estados nacionales no parecen haber aprobado el examen de generar convicción de pertenencia, de generar auténticos ciudadanos (p.15-16).

Lo anterior da lugar al siguiente interrogante: ¿Cómo desde los procesos de educabilidad y enseñabilidad que se desarrollan desde las Ciencias Sociales se puede contribuir a la formación de un auténtico ciudadano colombiano en un Estado Social de Derecho y un mundo global?

Plantear la relación globalización y cultura, necesariamente convoca a la conceptualización del fenómeno u hecho social llamada cultura; en este orden de ideas, la cultura son aquellos elementos que identifican a una sociedad, incluye: los valores humanos, arte, moral, ley, gobierno, conocimientos, ciencia, costumbres, valores, actitudes, herramientas, armas, artefactos, máquinas y objetos esenciales para la supervivencia; por consiguiente, la cultura es el conjunto articulado de modos de pensar, sentir, obrar, transmitido socialmente de una generación a otra, aceptados o modificados por ellos.

Se desprende entonces, que cada sociedad tiene su propia cultura, que la identifica del resto de las sociedades. Pero cabe preguntarse: ¿el fenómeno de la globalización con todas sus características mantiene incólume estas características de la cultura?



Algunos le otorgan un carácter mágico a la globalización, consideran que traerá transformaciones culturales positivas, por sí sola, a toda la población. Por lo tanto, afirman que:

El desarrollo tecnológico tiende a abatir las fronteras de todo tipo y los efectos de ese crecimiento en los flujos informativos son de direcciones múltiples. Las posibilidades de las naciones con mayor capacidad informática para ejercer imperialismos culturales van a la par con lo que tienen para ejercerlos en el terreno de la economía y la política. Pero de manera correlativa, las posibilidades de las naciones más débiles para enriquecer sus patrimonios culturales, gracias a la nueva riqueza de los flujos informativos, son también infinitas (Slouka, citado por Trejo, 1996).

Si bien, lo anterior es posible, la postura parece desconocer la existencia de países consumidores y productores de tecnología dependiendo del poder que se tenga para pertenecer al uno u al otro. De igual forma, olvida que, no todos los miembros de la sociedad global tienen las mismas oportunidades para beneficiarse de estos adelantos, la pandemia producto del COVID- 19 así lo evidenció (De la Hoz, 2020).

La globalización a través de las redes posibilita el conocimiento de distintas culturas; pero de igual forma, imponen su homogenización, desconociendo riquezas culturales que caracterizan el mundo como un ente multicultural donde predomina una raza cósmica.

Trejo (1996) descubre el carácter apologético de estas teorías cuando afirma:

Hay un discurso tan entusiasta con las oportunidades de la cibercomunicación, que llega a ser complaciente, sin advertir o soslayando la falta de condiciones suficientes para que esta sea una realidad en todas las naciones y no de unos cuantos, o de las élites en cada una de ellas. Para promover, proteger y preservar la democracia y la libertad debemos considerar el avance tecnológico como parte integral del desarrollo de las naciones... Las nuevas tecnologías no deberían ser usadas para conquistar el mundo, sino para beneficio de sus habitantes. La nueva sociedad de la información debería ser concebida en términos de la que se pudiera denominar como ecología cultural, supeditando la exigencia de una nación en particular o de un área de especialización. Así como los seres humanos se consideran a sí mismos como parte de un ambiente global en términos biológicos, también deben considerarse como parte de un ambiente global en términos de cultura y de información.

En ese mismo orden y dirección, Guadarrama (2006) llama a estos tipos de argumento “paradogmas”, entre los que resalta:

- Considerar que la globalización afecta a todos los países del mundo de forma benefactora similar, sin tomar en consideración su grado de desarrollo.
- Pensar que produce un efecto homogeneizador en todos los planos económicos, político, cultural, etc, de tal modo que todos los países alcanzarían niveles de vida común.

En este sentido, la cultura bajo el fenómeno de la globalización se presenta bajo la máscara de la macrocultura, que es sin duda, una de sus características; no es más que la pretensión de homogenizar la cultura mediante un proceso de unidimensionalidad, que lleva a los pueblos a la



pérdida de su identidad, como resultado de la cultura del consumo impulsada por la sociedad global desde sus medios de producción y comunicación.

Marcuse (1969), a pesar que no utiliza la categoría de globalización, ilustra al respecto:

El aparato productivo y los bienes y servicios que producen, venden o imponen el sistema social como un todo. Los medios de transporte y comunicación de masas, los bienes de vivienda, alimentación, vestuario, el irresistible rendimiento de la industria, de las diversiones y de la información, llevan consigo hábitos y actitudes prescritas, ciertas reacciones emocionales e intelectuales que vinculan de forma más o menos agradable a los consumidores o los productores y a través de estos a la totalidad. Los productos adoctrinan y manipulan, promueven una falsa conciencia inmune a su falsedad. Y a medida que estos productos útiles son asequibles a más individuos en más clases sociales, el adoctrinamiento que llevan a cabo deja de ser publicidad; se convierten en modo de vida. Es un buen modo de vida, mucho mejor que antes y en cuanto tal se opone al cambio cualitativo. Así surge el modo de pensamiento unidimensional en el que ideas, aspiraciones, y objetivos, que trascienden por su contenido, el universo establecido del discurso y la acción, son rechazados o reducidos a los términos de este universo (P.41-42).

La educabilidad y enseñabilidad de las Ciencias Sociales para el desarrollo del mundo de la vida del sujeto educable.

Investigaciones realizadas en distintos escenarios, muestran como las Ciencias Sociales son del poco agrado para los (as) estudiantes en todos los niveles escolares y tienen un lugar poco privilegiado y valorado en el currículo (Barton & Levstik, 2004., Carretero, 1997., De la Hoz, 2016c., Hernández & Pagès, 2014., Pagès & Fernández, 2010., Savater, 1999., como se citó en De la Hoz 2022).

Lo que genera interrogantes: ¿por qué las Ciencias Sociales no son del agrado de los estudiantes de la básica primaria, secundaria y media vocacional? ¿Cómo lograr la motivación de los (as) estudiantes en la enseñanza de las Ciencias Sociales?

Las respuestas que se han dado a estos interrogantes, se asumen desde: la Didáctica, la ausencia de la utilización de recursos tecnológicos, la falta de innovación pedagógica y hasta el funcionamiento del currículo escolar.

Si bien, las respuestas que se brindan desde estas ópticas son válidas, el desinterés, la falta de agrado de los estudiantes por la Ciencias Sociales, más que un problema del quehacer de la Didáctica, que es inocultable, es una situación característica del momento histórico en que nos ubicamos, donde la vida académica del centro escolar se vive como una organización objetiva, externa, por encima de los individuos, neutral, donde la participación de los sujetos tienen un carácter simplemente formal debido a la búsqueda de la objetividad y la eficacia.

La Teoría Crítica, sitúa el problema en su auténtica dimensión: en el campo epistemológico, histórico y político. En tal sentido, para este enfoque, el problema radica en el carácter positivista mediante el cual se ha abordado la enseñanza de las Ciencias Sociales y el predominio técnico-instrumental de la sociedad capitalista globalizada.



El ascenso de la ciencia y la tecnología y el desarrollo ulterior de la cultura del Positivismo subyace a la supresión de la conciencia histórica en la esfera social y la pérdida de interés de la historia en la esfera de la enseñanza... Mientras la cultura industrializada transformaba la vida cotidiana de manera radical, la administración científica modificaba los patrones laborales tradicionales... El interés de construir una sociedad mejor, en el siglo XX se lo despojó de la preocupación por mejorar la condición humana para aplicarlo únicamente al ámbito del crecimiento técnico material... En esta noción de progreso, y en la subyacente racionalidad tecnocrática, se halla la fuente de esa lógica que niega la importancia de la conciencia histórica (Giroux, 2003, p.27-29).

En esta misma dirección, el filósofo Savater (1999), argumenta:

Cada época tiene sus terrores... En el terreno de la educación uno de esos fantasmas es la hipotética desaparición de los planes de estudio de las humanidades, sustituidas por especialidades técnicas que mutilarán a las generaciones futuras de la visión histórica, literaria y filosófica imprescindible para el cabal desarrollo de la plena humanidad... Los planes de enseñanza en general tienden a reforzar los conocimientos científicos o técnicos a los que se supone una utilidad práctica inmediata, es decir, una directa aplicación laboral (P.113-114).

Comprender el entramado de las características de la sociedad globalizada, los cambios forjados, que no solo afectan nuestras vidas sino de igual forma golpea y penetra las organizaciones escolares y el proceso de enseñanza de las Ciencias Sociales y Humanas, amerita del docente orientador de estos saberes, apropiarse de una postura crítica, asumir el protagonismo y el liderazgo como intelectuales orgánicos capaces de conjugar la teoría con la práctica, con el objeto de develar, desde el punto vista teórico, la urdimbre sobre la cual se teje el mundo contemporáneo; pero de igual forma, con su práctica ser un sujeto transformador de la realidad.

No se trata de comprender y develar la realidad para construir un discurso y mantener el statu quo; todo lo contrario, es generar un proceso de transformación profunda en la enseñanza de las Ciencias Sociales, que permita “curar, reparar y transformar el mundo” (McLaren, 2005, p.256).

La globalización bajo la armazón de sus relaciones, al otorgarle prioridad en los planes de estudios a los conocimientos técnicos y científicos (experimentales), por la supuesta utilidad práctica inmediata y su vinculación directa al mercado laboral y el fortalecimiento de la gran industria, le establece un desafío a las Ciencias de la Educación y a las Ciencias Sociales en particular. Desafío que consiste en develar los silencios ocultos que trae consigo: incremento de la pérdida de la soberanía nacional, de la pobreza y desigualdad, no solo entre los habitantes de una misma nación sino de igual forma entre las mismas naciones; son unos de los tantos silencios que guarda este fenómeno, que, con su modelo económico, quebranta el Estado Social de Derecho, el Estado nación y la identidad cultural de los pueblos.

La enseñanza de las Ciencias Sociales y Humanas, bajo este contexto, debe fomentar e implementar el uso de la razón; esa capacidad que observa, abstrae, deduce, argumenta y concluye lógicamente:

Los alumnos hay que hacerlos que terminen de respetar los poderes de su propia mente y que confíen en ellos; que se amplíe ese respeto y esa confianza a su capacidad de pensar acerca de la condición humana, de la situación conflictiva del hombre y de la vida social; proporcionar un conjunto de modelos funcionales que faciliten el análisis del mundo social en el cual vivimos y en las condiciones en las cuales se encuentra el ser humano, crear un sentido de respeto por las capacidades y la humanidad del hombre como especie; dejar en el estudiante la idea que la evolución humana es un proceso que no ha terminado (Bruner, citado por Savater, 1997, p.134).



Entonces, a la enseñanza de las Ciencias Sociales le corresponde favorecer la formación de una conciencia crítica, autónoma, capaz de emanciparse del colonialismo cultural, debe fortalecer la identidad cultural del hombre colombiano. Richeri (1998) afirma: “mientras más se globalice el mundo, más fundamental será reforzar la propia cultura, quien no tenga una cultura, una identidad basada en la propia memoria, será un ciudadano de segunda o tercera clase” (citado por De la Hoz, 2002, p.87).

La materialización de los principios y fines de la educación señalados en la Constitución Política y Ley General de la Educación respectivamente, convocan a los maestros a construir la identidad del hombre colombiano, fortalecer el Estado-Nación, sustentado en un Estado Social de Derecho en el marco de la globalización.

La enseñanza de las Ciencias Sociales tiene que propender por esa finalidad, correspondiéndole la formación de un ciudadano crítico, activo, por ende, cualificado, competente, capaz de hacer cumplir sus derechos y reivindicar la dignidad humana. Habermas (1998a), ilustra: “La capacidad y competencia de movilizar el derecho depende en general de la educación formal que uno ha recibido, de la procedencia social y otras variables. La sociedad democrática depende en conjunto de que las decisiones tomadas a través de los ciudadanos tengan calidad, cualquiera que sea la forma como se defina esta” (p.490).

Se hace necesario, en un Estado Social de Derecho y un mundo global, la construcción de un nuevo Ethos cultural que favorezca la formación del sujeto educable sustentado en la autonomía, la identidad cultural, la multiculturalidad y un pensamiento pluridimensional que se configure desde una visión de lo local a lo global y lo global a lo local, como lo afirma Morin:

La reforma del conocimiento exige una reforma del pensamiento. La reforma del pensamiento exige por su parte, un pensamiento capaz de relacionar los conocimientos entre sí, relacionar las partes con el todo y el todo con las partes, un pensamiento que pueda concebir la relación de lo global con lo local, de lo local con lo global. Nuestras formas de pensamiento deben integrar un vaivén constante entre dichos niveles (Morin, 2011, p.141).

En este sentido, el quehacer docente del área de Ciencias Sociales, con su práctica pedagógica se convierte en pilar fundamental de la construcción de ese sistema de valores.

El objetivo de la enseñanza de las Ciencias Sociales es lograr que la persona sea capaz de hacer una reflexión comprensiva acerca de su acontecer individual, inmerso en un entorno social, resultado de un proceso histórico, a lo largo del cual los grupos humanos han construido formas de organizarse, relacionarse, ubicarse, amarse, defenderse, expresarse, producir e interpretar la realidad. Proceso que tiene sentido en cuanto permite intervenir como persona y como colectividad en la modificación de las condiciones de vida heredadas, con el fin de ser protagonistas en la construcción de nuevos modelos de sociedad y de cultura (Cajiao, 1998, p.18).

A las Ciencias Sociales le corresponde generar un proceso de comprensión y problematización del entorno social del estudiante, dejar de lado el carácter anecdótico, personalista, repleto de nombres, fechas, datos, lista de reyes, batallas y capitales para pasar a una visión problematizadora, comprensiva y transformadora de la realidad, “desde una visión comprensiva de la enseñanza resulta esencial que el alumno no solo entienda los conceptos básicos de la disciplina sino también que logre generalizar dichos conceptos a otras situaciones relacionadas con su actividad cotidiana; es preciso



que sea capaz de resolver problemas relacionados con las diferentes materias que estudia” (Carretero, 2007, p.20).

El objetivo de la enseñanza de las Ciencias Sociales no es la formación de científicos sociales, sino más bien, haciendo uso de algunas herramientas propias de esta disciplina, habilitar a los estudiantes para que la puedan utilizar en su vida; se trata de construir con los estudiantes un conjunto de conocimientos válidos y pertinentes y unos procedimientos reconocidos para acceder a la realidad social (Arias, 2005, p.23).

En un mundo globalizado, caracterizado por el flujo constante de información, el maestro debe concentrar toda su atención en la tarea indelegable de construir con los estudiantes una red de conceptos significativos, que pasa ineludiblemente por la experiencia de la ciencia y la apropiación crítica de saberes científicos, estéticos, éticos, filosóficos, religiosos, económicos, antropológicos, políticos, etc. Dejar de lado el enfoque memorístico que hoy es totalmente anacrónico, asumir al alumno “no como un ser carente de luz o que ha de ser insuflado de alimento, sino un sujeto informado biológica y culturalmente que posee un saber de vida, intuitivo, digno de ser interpretado y enriquecido” (Restrepo, 2003, p.35). Interpretar el saber cotidiano, el sentido común, el saber popular, las nociones precientíficas, el saber juvenil, el saber callejero, y el saber virtual, con el fin de encontrar el medio más expedito que lleven de allí a un saber más universal, sin olvidar que estos saberes que consideramos universales no son en modo alguno absolutos.

Por tanto, hay que generar espacios para que el joven y la joven se eduquen, la clase debe abrirse al espíritu dialógico, propio de la más virtuosa filosofía humanística, donde predomine el debate, llevar la clase a la vida cotidiana y traer la vida cotidiana a la clase; las Ciencias Sociales deben servirles a los estudiantes para interpretar, comprender, transformar su vida y el mundo. Para posibilitar esa realidad es necesario que la relación maestro y alumno esté mediada por la pasión, la ternura, la comprensión, el afecto, el amor, la complicidad en el saber, el entendimiento; es decir, por unas cálidas relaciones humanas que propicie la confianza, la aceptación y el reconocimiento del otro como un auténtico ser humano que posee sentimientos, creencias y formas de pensar y actuar distintas.

Hoy es imposible abordar los procesos de educabilidad y enseñabilidad del sujeto educable en las Ciencias Sociales al margen de los aportes que se hacen desde la Neurociencia Cognitiva, debido que:

Aporta los conocimientos que construye sobre el cerebro, brinda información para comprender lo que ocurre entre el educador y el educando en el proceso de enseñanza aprendizaje, al estudiar los procesos neuronales (que son el sustrato de los procesos cognitivos humanos), permite comprender la función de las diversas estructuras corticales y subcorticales en la integración de la percepción, el lenguaje, la memoria, la función visuoespacial, la praxis, la atención, la función ejecutiva y la toma de decisiones (De La Hoz y Hard, 2022, p. 56)

La Neurociencia Cognitiva tiene injerencia en la educación, dado que brinda los conocimientos sobre el soporte neuroanatómico y funcional de los procesos cognitivos, viabiliza la comprensión de esos procesos que se dan en la enseñanza y aprendizaje del sujeto educable. Parte del principio, cada educando hombre o mujer es diferente, por tanto, deben ser tratados de manera diferente, cada uno tiene su propia manera de percibir, captar, sentir, procesar, pensar, tomar decisiones y actuar. Para que se dé un aprendizaje óptimo debe propiciarse: un ambiente adecuado, enriquecido que estimule



la autoestima, la autoconfianza, la adaptabilidad emocional debido que existen conexiones entre las áreas emocionales del cerebro y las áreas perceptivas, este ambiente debe ser propiciado por el docente del área de Ciencias Sociales en la búsqueda de un aprendizaje significativo. (Cotrufo, 2018; Izaguirre & Izaguirre, 2017).

En un mundo globalizado, cargado de incertidumbre, altamente complejo, se hace necesario que los docentes de las Ciencias Sociales para el desarrollo de los procesos de enseñabilidad y educabilidad en el marco del Estado Social de Derecho, se apropien de los aportes de la Neurociencia Cognitiva; debido que plantea el diálogo de saberes con las Ciencias de la Educación; dialogo, orientado a dar respuestas respecto a la estructura y el funcionamiento del cerebro, aspectos que permiten comprender a profundidad los procesos cognitivos y el comportamiento del ser humano.

Bajo esta perspectiva, surge la Neuroeducación, Neuropedagogía y Neurodidáctica como forma de incorporar a los procesos educativos los saberes que desde la Neurociencia se producen sobre el cerebro. Alonso (2018) afirma, “que nuestro cerebro tiene una enorme capacidad de reorganización durante toda la vida, hay muchas evidencias de que suma neuronas en la etapa adulta y que, en paralelo, es modelado hasta el último de nuestros días por los aprendizajes, la experiencia y los retos a los que lo sometemos” (p.75). “El cerebro humano es la estructura más compleja en el universo, tanto que se propone el desafío de entenderse a sí mismo. El cerebro dicta toda nuestra actividad mental desde procesos inconscientes, como respirar, hasta pensamientos filosóficos más elaborados” (Manes y Niro, 2019, p. 25).

La Neuroeducación es la disciplina de la Neurociencia Cognitiva que estudia cómo funciona el cerebro bajo los procesos de educabilidad y enseñabilidad, es una nueva visión de los procesos de formación basados en el cerebro, brinda herramientas útiles para la enseñanza, alcanzar un pensamiento crítico en un mundo cada vez más globalizado, abstracto y simbólico, busca evaluar y mejorar la preparación del (a) maestro (a), facilita el proceso de quien aprende desde la individualidad, permite al maestro la incorporación a su quehacer pedagógico de cómo funciona el cerebro, extrayendo conocimiento de cómo enseñar y aprender mejor.

Todo este proceso lo estudia la Neuroeducación desde dos disciplinas: la Neuropedagogía y la Neurodidáctica.

La primera invita a cómo enseñar y aprender mejor, y desde luego cómo educar mejor. La Neuropedagogía es una ciencia naciente que tiene por objeto de estudio el cerebro humano como órgano biológico y social capaz de ser modificado por los procesos de educabilidad y enseñabilidad, desde este saber se afirma que, no puede haber mente sin cerebro, ni cerebro sin contexto social y cultural, brinda fundamentos tanto de orden biológico como social, los fundamentos los cimienta en el principio de la plasticidad cerebral o neuronal, lo cual hace referencia como el sistema nervioso cambia a partir de la interacción con el entorno, es decir la capacidad que tiene el cerebro de modificarse a sí mismo como respuesta a los estímulos del medio ambiente, crea y amplía las conexiones neuronales, al mismo tiempo que elimina las conexiones poco activas o inactivas. Mediante la plasticidad cerebral somos capaces de modificar hábitos o conocimientos predeterminados y aprender cosas nuevas (Sepulcre, 2018).



La Neurodidáctica por su parte, al igual que todos estos saberes emergentes es una disciplina de reciente configuración, busca la comprensión de los aspectos del neurodesarrollo que influyen en el aprendizaje, usar este conocimiento para crear nuevas metodologías en el aula y optimizar el proceso enseñanza- aprendizaje. Es la ciencia que fusiona, por una parte, la Didáctica y por otra la Neurociencia, se considera que es una rama de la Pedagogía basada en la Neurociencia, que otorga una nueva orientación a la educación, es la convergencia práctica del diálogo entre la Neurociencia y la Didáctica que aporta estrategias, recursos y metodologías para el desarrollo en el aula de clase de un aprendizaje significativo, es colocar la Neurociencia al servicio de la educación (Forés y Ligioiz, 2014., Morales, 2015 y Paniagua, 2013).

La Neurodidáctica tiene como propósito el diseño de estrategias didácticas y por ende metodológicas más eficientes que promuevan un mayor desarrollo cerebral o mayor aprendizaje en los términos que los educadores puedan interpretar. La Neurodidáctica aplica los conocimientos acerca de cómo funciona el cerebro y cómo intervienen los procesos neurobiológicos en el aprendizaje.

En conclusión, los procesos de educabilidad y enseñabilidad en el marco del Estado Social de Derecho y el contexto de la Globalización le imponen múltiples retos a las Ciencias Sociales.

Uno de esos retos es interpretar para comprender a profundidad nuevas categorías como: Estados supranacionales, Estado nación, democracia, sindicalismo, Estado Social de Derecho, cultura y globalización, globalización y pobreza, globalización y corrupción, desregularización de la economía y de los mercados laborales, democracia y globalización, globalización y familia; globalización, terrorismo y paz, globalización y cambio climático etc. Son unos de los innumerables retos que deben asumir las Ciencias Sociales para afrontar y aclarar el contexto en el cual vive y se educa el hombre y la mujer en el siglo XXI.

El reto no es solamente avanzar en la descripción, comprensión, causas y repercusiones de la globalización; hoy el desafío de las Ciencias Sociales, es conjugar el contexto local con el global para el desarrollo de los procesos de educabilidad y enseñabilidad. Es develar los silencios ocultos que guarda el fenómeno de la globalización para plantear el deber ser de la sociedad y señalar los posibles derroteros donde el hombre y la mujer desde su contexto local vital puedan alcanzar una real dignificación en una sociedad y mundo realmente incluyente y justo.

Por lo tanto, son diversos los caminos que se pueden recorrer; para algunos es el fin de la historia y de las utopías, para otros es el momento de volver a pensar, pensar y actuar por una sociedad y un mundo más justo, donde todos (as) tengamos acceso a los avances tecnológicos, científicos y demás bienes culturales, y las relaciones entre los seres humanos estén mediatizadas por el reconocimiento del otro como un auténtico ser humano.

Bibliografía

Alonso, J. (2018). ¿El cerebro nace o se hace? Genes y ambiente. Emse Edapp.

Álvarez, J. (2009). Quimeras democráticas del siglo XX. Colombia: Ed. Corporación Universitaria de la Costa.



- Arias, D. (2005). Enseñanza y aprendizaje de las Ciencias Sociales. Bogotá: Ed. Didácticas Magisterio.
- Barton, K., & Levstik, L. (2004). Teaching history for the common good. new jersey: lawrence earlbaum associates.
- Bobbio, N. (1996). El futuro de la democracia. Colombia: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Bruner, J. The cultura of educación, citado por F. Savater (1999), El valor de educar. Barcelona: Ed. Ariel Editores.
- Cajiao, F. (1998). Pedagogía de las Ciencias Sociales. Bogotá: Ed. Fundación Fes, TM Editores
- Carretero, M. (1997). Construir y enseñar las ciencias sociales y la historia (Tercera ed). Aique grupo editor S.A.
- Carretero, M. (2007). Construir y enseñar las Ciencias Sociales y la Historia. Buenos Aires: Ed. Aique.
- Carretero, M. & Pozo, J. (1991). La enseñanza de las Ciencias Sociales. Madrid: Ed. Visor.
- Constitución Política Nacional de Colombia. (1991).
- Cortina, A. (2002). Los ciudadanos como protagonistas. En Ética ciudadana y derechos humanos de los niños. Una contribución a la paz. Bogotá: Ed. Mesa Redonda Magisterio.
- Cotrufo, T. (2018). En la mente del niño el cerebro en sus primeros años. Bonallettera Alcompas, S.L.
- De la Hoz, J. (2002). La globalización y el Estado Social de Derecho: Una reflexión desde la teoría crítico social. Monografía de abogado no publicada, Universidad del Atlántico, Barranquilla, Colombia.
- De la Hoz, J. (2011). Al oído de la personera estudiantil y demás miembro de la comunidad educativa. Despertar Mariano, p. 14.
- Da la Hoz, J (2014) Cultura institucional y cultura científica en las organizaciones escolares: Un aporte a la democracia participativa y la calidad de la educación. Amauta, 24, 7-22.
- De la hoz, J. (2016a). La enseñanza de las Ciencias Sociales en el contexto de la globalización y el Estado Social de Derecho. Amauta, 14(28). <https://doi.org/10.15648/am.28.2016.14>
- De La Hoz, J. (2016b). Sociedad y posconflicto: educación para una cultura de paz. Revista Ciencias Sociales y Educativas, Universidad Nacional Experimental Francisco Miranda,6(1),35–42. <https://issuu.com/revistacienciassocialesyeducativas/docs/rcsevol6nro1/43>



De la Hoz, J. (2016c). Styles of management and corporate culture in the school organizations. REVISTA ENCUENTROS, 15(1). <https://doi.org/10.15665/re.v15i1.611>

De la Hoz, J. (02 de diciembre de 2020). El Estado colombiano sigue en deuda con los niños y adolescentes de Colombia. Portal las dos Orillas. <https://www.las2orillas.co/de-la-pandemia-y-los-problemas-estructurales-en-el-sistema-de-educacion-publica/>

De la Hoz, J y Hard, E. (2022). Pedagogía y Didáctica de las Ciencias Sociales para la educación infantil. Revista Innova Educ. Vol. 4 Núm. 4, 48-64. <https://revistainnovaeducacion.com/index.php/rie/article/view/553/656>

Flórez, R. (2002). Pedagogización de las disciplinas como contenido curricular. Revista Intinerantes, 1, 75–89.

Fermoso, P. (2019). Teoría de la educación. Trillas. <https://otrasvoceseneducacion.org/archivos/314156>

Freire, P. (1985). Pedagogía del oprimido. Ed. Siglo XXI.

Garay, J. (1999). Globalización y crisis. Bogotá: Ed. Colciencias.

Garrido, O. (1998). El mundo de la globalización y sus repercusiones. En Desarrollo humano: perspectiva siglo XXI. Barranquilla: Ed. Uninorte.

Giddens, A. (1999). Un mundo desbordado. España: Ed. Taurus.

Giroux, H. (2003). Pedagogía y política de la esperanza. Buenos Aires: Ed. Amorrortu.

Guadarrama, P. (2006). Cultura y educación en tiempos de globalización posmoderna. Bogotá: Ed. Mesa Redonda Magisterio.

Habermas, J. (1998a). Facticidad y validez. Madrid: Ed. Trotta.

Habermas, J. (1998b). Nuestro breve siglo. En Revista Letras internacional, (58).

Heller, H. (1995). Teoría del Estado. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.

Hernández, L., & Pagès, J. (2014). La enseñanza de las ciencias sociales en la educación infantil en México: las representaciones sociales y la práctica docente de nueve estudiantes de maestra de educación infantil. Educação Em Revista, 30(1), 65–94. <https://doi.org/10.1590/S0102-46982014000100004>

Hernández, L., & Pagés, J. (2016). ¿Cómo enseñar historia y ciencias sociales en la educación preescolar? Revista Mexicana de Investigación Educativa, 21(68), 119–140. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-66662016000100119&script=sci_abstract



- Izaguirre, M., & Izaguirre, M. (2017). *Neuroproceso de la enseñanza y del aprendizaje* (Primera ed). Alpha editorial.
- McLaren, P. (2005). *La vida en las escuelas. Una introducción a la pedagogía crítica en los fundamentos de la educación*. México: Ed. Siglo Veintiuno.
- Magendzo, A. (2004). *Cultura democrática. Formación ciudadana*. Colombia: Ed. Magisterio.
- Manes, F. y Niro, M. (2019). *Usar el cerebro. Conocer nuestra mente para vivir mejor*. Colombia: Ed. Planeta.
- Marcuse, H. (1969). *El hombre unidimensional*. Barcelona: Ed. Seix Barral.
- Morin, E. (2011). *La vía para el futuro de la humanidad*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Morales, M. (2015). *Visión contextual Neurociencia y aprendizaje*. UNAM.
- Murillo, G. y Pizano, L. (1999). *La democracia participativa en la encrucijada: El caso colombiano*. En Sosnowski, S. y Patiño, N. (Comp.). *Una cultura para la democracia en América Latina*, (P. 124-131). México: Fondo de Cultura Económica.
- Navarro, V. (1997). *Neoliberalismo y Estado de Bienestar*. España: Ed. Ariel
- Penagos, R. (2007). *Fundamentos de pedagogía. Hacia una comprensión del saber Pedagógico*. Editorial Magisterio.
- Restrepo, G. (2003). *Ciencias Sociales. Saberes Mediadores*. Bogotá: Ed. Aula Abierta Magisterio.
- Sacristán, J. y Pérez, A. (2008). *Comprender y transformar la enseñanza*. España: Ed. Morata.
- Savater, F. (1997). *El valor de educar*. España: Ed. Ariel.
- Sepulcre, J. (2018). *Redes cerebrales y plasticidad cerebral. El cerebro que cambia y se adapta*. Ed: Bonallettera Alcompas, S.L.
- Tedesco, J. (2000). *Educación en la sociedad del conocimiento*. Fondo de cultura económica.
- Toro, J. (2018). *El cerebro del siglo XXI* (Primera ed). Editorial el Manual Moderno.
- Trejo, R. (1996). *La alfombra mágica. Usos y mitos de Internet, la red de redes*. Madrid: Ed. Fundesco.



SIMPLIFICANDO POLÍTICA: construindo vínculos em situações extremas

Dr. Romerio Jair Kunrath

romeriojk@yahoo.com.br

Universidade Federal de Pelotas (UFPEL)

Resumo: É no contexto de implementação da modalidade de ensino remoto, adotada em caráter emergencial pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) diante da epidemia de coronavírus, que surgiu a ideia do projeto “Simplificando Política”, frente às dificuldades de adaptação encontradas por professores e estudantes no âmbito das Ciências Sociais. Minha preocupação inicial estava em assegurar a existência de um projeto que permitisse a convivência e a construção de vínculos, dado o contexto de vulnerabilidade a que todos estavam submetidos naquele momento. Em certa medida, pode-se dizer que esse projeto emergiu com o ímpeto de superar a própria barreira do isolamento social, ao qual todos nós estávamos submetidos à época, tecendo uma rede de interação entre seus membros, seus colaboradores e a comunidade externa. O objetivo geral desse trabalho é compartilhar um pouco do que foi essa experiência para o desenvolvimento das habilidades e competências da sua equipe, para o fortalecimento das relações e dos vínculos entre os próprios estudantes. Por essa razão, trabalhamos com a ideia de convivência e fortalecimento dos vínculos em situações extremas, caracterizando a fase de isolamento social, dada a crise sanitária global vivenciada de modo mais acentuada, entre 2020 e 2021.

Palavras-chaves: projeto, política e ensino.

ABSTRACT: It is in the context of implementing the remote teaching modality, adopted on an emergency basis by the Federal University of Pelotas (UFPEL) in the face of the coronavirus epidemic, that the idea of the “Simplificando Política” project, emerged in the face of the adaptation difficulties encountered by teachers and students in the scope of Social Sciences. My initial concern was to ensure the existence of a project that allowed coexistence and the construction of bonds, given the context of vulnerability to which everyone was subjected at that time. To a certain extent, it can be said that this project emerged with the impetus to overcome the very barrier of social isolation, to which we were all subjected at the time, weaving a network of interaction between its members, its collaborators and the external community. The general objective of this work is to share a little of what this experience was like to develop the skills and competencies of your team, to strengthen relationships and bonds between the students themselves. For this reason, we work with the idea of coexistence and strengthening bonds in extreme situations, characterizing the phase of social isolation, given the global health crisis experienced more sharply, between 2020 and 2021.

Keywords: project, policy and teaching.

1. Apresentação

O projeto “Simplificando Política” é um programa de áudio que pode ser ouvido online, seu formato ficou conhecido como *podcast*. Ele está disponível em diversas plataformas e *streams*¹⁰²⁴ com acesso gratuito, e foi desenvolvido como um projeto unificado de ensino, pesquisa e extensão da

¹⁰²⁴ Disponível em:

<https://podcasters.spotify.com/pod/show/simplificandopolitica>; <https://www.youtube.com/channel/UCbj6gELotf-jB09r48isI4g>; <https://podcasts.apple.com/pt/podcast/simplificandopol%C3%ADtica/id1539712905>; [instagram.com/simplificando.politica](https://www.instagram.com/simplificando.politica)



Universidade Federal de Pelotas-Brasil. Ele surgiu no contexto da pandemia de COVID-19 a partir de uma provocação feita pelo professor da disciplina de Ciência Política I, para uma turma de ingressantes no âmbito do Curso de Ciências Sociais da UFPel.

No ano de 2020 fez-se necessário passar por um processo de adaptação à modalidade de ensino remoto nas Universidades públicas brasileiras. Vivenciou-se um situação em que grande parte dos docentes não estavam habilitados para a realização das suas atividades online, a infraestrutura da Universidade também não estava preparada para suportar as atividades e as adaptações para solucionar tais problemas exigiram muita criatividade por parte de toda comunidade acadêmica. Como consequência positiva desse processo traumático, que pegou de surpresa toda a humanidade, surgiram experiências de ensino e extensão no ambiente virtual que trouxeram inovações ao processo de ensinar e aprender.

Assim, pode-se dizer que a crise vivenciada promoveu a inovação didática e metodológica, pois outros projetos surgiram das próprias dificuldades que os professores/as e estudantes enfrentavam no âmbito de suas disciplinas. Minha preocupação inicial estava com a evasão na educação superior e, em assegurar a existência de um projeto que permitisse a convivência e a construção de vínculos, dado o contexto de vulnerabilidade ao qual todos estavam submetidos naquele momento. Pode-se dizer que esse projeto surgiu com intuito de superar a própria barreira do isolamento social, tecendo uma rede de interação com seus membros, colaboradores e a comunidade externa.

Em um primeiro momento, é preciso destacar a resposta imediata dos estudantes, que compareceram em horário extra aula no ambiente virtual fornecido pela Universidade. Cerca de oito estudantes da disciplina se interessaram pela proposta. Assim, foi assumido esse desafio e buscou-se fortalecer o diálogo entre nós mesmos, visando a organização e o planejamento das ações que seriam desenvolvidas. Inicialmente, a equipe atuou de forma voluntária e foi constituída por graduandos de Licenciatura e do Bacharelado em Ciências Sociais e, mais tarde composta também, por estudantes de outros cursos, onde disciplinas de Ciência Política e Análise de Políticas Públicas vinham sendo ministradas. Essa iniciativa, também contou com a colaboração externa de docentes do curso de Ciências Sociais e de outros cursos e áreas de conhecimento através de entrevistas concedidas, além da comunidade externa, por meio de lideranças comunitárias de Pelotas e região.

Em virtude das dificuldades impostas pelo isolamento social, a viabilidade inicial do projeto considerou os contatos e conhecimento do capital humano disponível no momento. O Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da UFPel congrega distintos departamentos que atendem a demanda de disciplinas (Componentes Curriculares) de suas respectivas áreas, em diferentes cursos da Universidade e, o corpo docente é bastante heterogêneo do ponto de vista da sua formação, o que permitiu a expansão para outras áreas de conhecimento, além daquela trabalhada na disciplina de Ciência Política I. Assim, as ações não se voltaram apenas para o campo das Ciências Sociais, mas os temas abordados compreenderam uma perspectiva inter e transdisciplinar.

O objetivo geral elencado no projeto foi melhorar a qualidade do processo de ensino-aprendizagem dos estudantes nos cursos de Ciências Sociais da UFPEL, por meio de um maior envolvimento destes em atividades de ensino, pesquisa e extensão na Universidade. Desenvolver o contato de estudantes com técnicas básicas de pesquisa como a de Revisão Bibliográfica Sistemática, capacitando-os para o desenvolvimento de projetos, trabalho em equipe, comunicação e apresentação de conteúdos científicos e para a transposição didática. Estruturar situações de aprendizagem conjuntas, através da criação de um ambiente que propicie o desenvolvimento e o fortalecimento do ensino, da pesquisa e da extensão na Universidade. A produção de conteúdos e seminários de



formação teórico-metodológicas; oficinas didáticas e de pesquisa; espaços que estimulem a inovação, a criatividade, além de uma maior interação dos estudantes com as questões da coletividade.

Alguns dos resultados obtidos ao longo dos dois anos de existência da primeira versão do projeto Simplificando Política impactou o aprendizado, através do trabalho direto na forma de planejamento, coordenação, pesquisa, ensino, formação, produção de conteúdo, entre outras, de doze estudantes. A colaboração na difusão e democratização da ciência envolveu cerca de dez docentes. Enquanto a atividade de extensão, que leva o conhecimento acadêmico para população em geral e outras universidades através dos conteúdos disponibilizados atingiram, até o momento, 258 visualizações e 26 inscritos no canal do youtube, que disponibilizou dois vídeos, e somando a interação em outras plataformas como *Spotify* e *apple*, o projeto atingiu em torno de 100 seguidores, e conseguiu mais de 13 mil visualizações dos conteúdos postados ao longo de um ano e meio.

2. Metodologia: Forma de organização e dinâmica de funcionamento

A dimensão relacional e de convívio acadêmico durante o período pandêmico se viu particularmente prejudicada, uma vez que, os estudantes recém ingressos na Universidade não se conheciam, não conheciam os docentes do curso, e nem a própria Universidade enquanto instituição. Diante da modalidade de ensino remoto, o ambiente virtual se tornou o único espaço disponível para promoção de interações sociais entre os participantes da comunidade acadêmica. A criação de uma sala virtual permitiu que essas pessoas se enxergassem, o número menor de participantes também ajudou na interação, o fato de estabelecer um objetivo comum, que se deu através da própria organização e dinâmica de funcionamento do grupo, serviu de estímulo à participação de cada um auxiliando a quebrar barreiras como timidez, dificuldade na organização e defesa de ideias, dificuldade em falar em público, incompatibilidade de gênios. Na organização se compreendeu que a subdivisão em equipes de trabalhos (GTs, duplas e trios) permitiria maior interação e uma colaboração mais objetiva entre as pessoas, a auto organização foi motivada e a formação desses GT se deu de forma voluntária entre os/as estudantes. O planejamento do projeto ocorreu por meio de encontros virtuais quinzenais. Durante as reuniões de definição e planejamento das atividades, enquanto acadêmicos, discutíamos sobre a elaboração de materiais e produção de conteúdos, trazendo sugestões para promover melhorias no próprio funcionamento e dinâmica do ensino remoto na Universidade.

Uma vez que a experiência era nova para os/as integrantes que ali estavam, e que nenhum dos membros da equipe se conheciam pessoalmente, pois o isolamento social se iniciou logo após a primeira semana de aula de 2020, as primeiras reuniões foram de entrosamento e mapeamento das possibilidades de construção do projeto. Houve uma rodada de apresentação onde cada membro da equipe expos seus interesses e habilidades. Os membros da equipe foram pesquisar as ferramentas disponíveis, os programas para gravação, os meios de disponibilizar as informações, os temas a serem abordados, as dificuldades a serem enfrentadas, o que promoveu em si um novo aprendizado sobre a dinâmica do trabalho coletivo e das tecnologias e ferramentas comunicacionais disponíveis.

Em termos organizacionais se estabeleceu, também, reuniões de pequenos grupos, no intervalo das reuniões quinzenais, que permitiram a construção coletiva das propostas. Apresentado o projeto à Universidade como projeto unificado (Ensino, pesquisa e extensão) foi dividido em três fases. Na primeira etapa de desenvolvimento do projeto estava a produção de *podcasts*, abordando conceitos básicos da área de Ciência Política. Nessa primeira fase foram desenvolvidas ações de ensino e pesquisa, para que a cada semana fosse disponibilizado, via *Instagram* e *Spotify*, um conceito básico



em formato de podcast, acompanhado de uma sinopse de um dos autores mencionados na apresentação de cada conceito. Depois, na segunda etapa, se procurou relacionar esses conceitos básicos a temas de pesquisa que estavam sendo desenvolvidos no âmbito do Departamento de Sociologia e Política, compreendendo profissionais e grupos de pesquisa tanto da graduação, como na pós-graduação. Em uma terceira etapa, nosso intuito era sanar dúvidas oriundas da comunidade externa, sobre questões relacionadas a política de um modo geral, cujo desafio era tornar a política mais palatável ao senso comum, ou seja, mais compreendida por parte do público em geral.

Como é possível observar no Quadro I, foram produzidos *podcasts* relativos aos conceitos básicos da área da Ciência Política, termos que estavam na agenda de aprendizado dos estudantes em início de curso, abordando o que é política, poder, Estado, governo e sociedade civil, por exemplo. Nesse início se constituiu ainda, um segundo bloco de questões, abordando definições básicas do que é soberania, autoridade, legitimidade, democracia e participação política, conforme pode ser conferido no quadro abaixo. A partir da delimitação desses conceitos, cada um dos membros da equipe escolheu um desses e conceitos e desenvolveu o seu próprio podcast.

Quadro I - Conceitos Básicos Fundamentais da Área De Ciência Política para Elaboração e Produção do Podcast Simplificando Política

Política	Poder
Estado	Governo
Legitimidade	Autoridade
Sociedade Civil	Soberania
Cidadania	Democracia

Fonte: Projeto Simplificando Política, 2020.

A produção dos conteúdos dos *podcast*, conforme, cada tema exigiu uma preparação que foi realizada através de oficinas didáticas e de pesquisa, com a adoção da metodologia qualitativa, através da técnica de revisão bibliográfica sistemática (RBS), que serve de base para transposição dos conceitos. Como resultado secundário o processo de pesquisa permitiu conhecer e compreender a literatura, aplicar a revisão, analisar, sintetizar e avaliar resultados. A técnica de RBS permite consolidar evidências e resultados obtidos sobre os temas em foco, identificar lacunas nas teorias e pesquisas desenvolvidas, fornecendo a base dos modelos usados para o desenvolvimento de novos estudos.

Na segunda etapa do projeto, o planejado foi abordar temas da contemporaneidade, relacionando os conceitos da primeira fase, por meio da dialética do conhecimento, através de diálogos socráticos, ou seja, inspirados no modelo de linguagem adotado por Sócrates e Platão, em suas obras de filosofia política antiga, em que discutiam temas e valores de suas épocas. Para isso foram estabelecidos as seguintes temáticas:

Quadro II - Abordagem de Temas Atuais da Ciência Política

Genêro e Política



Ideologia e Política
Sistemas Eleitorais e Partidários
Política Brasileira
Democracia e Políticas Públicas

Fonte: Projeto Simplificando Política, 2020.

A ideia de organização foi dividir a equipe em pequenos grupos que atuaram no desenvolvimento dos respectivos temas, contando com o auxílio de especialistas para tratar de cada assunto. Foram convidados professores/as e pesquisadores/as do próprio curso, que se tornaram colaboradores do projeto. Diga-se, aqueles que aceitaram contribuir com a proposta. Cabe destacar que todos os temas escolhidos estavam relacionados as linhas de pesquisa e disciplinas ministradas pelos/as professores/as no âmbito de Departamento de Sociologia e Política da UFPel.

Em uma terceira fase do projeto, a ideia era de que a comunidade externa pudesse participar, no momento da concepção do projeto ninguém imaginou que a pandemia e o isolamento social se demoraria por tanto tempo. O imaginado é que a captação de questões fosse realizada em praça pública para garantir a diversidade de perfil e entendimento das pessoas sobre a política. Mas, em virtude do isolamento social ainda vigente, o projeto teve de ser adaptado. A ideia de captar questões relacionadas à política de um modo geral permaneceu, mas o perfil de quem iria elaborar os questionamentos para os/as membros da equipe responder mudou. As questões apresentadas pelos demandantes passou a ser de pessoas envolvidas com a prática política cotidiana, lideranças (a exemplo de líderes comunitários, que seriam identificados e consultados a esse respeito), mais fáceis de serem identificados e contactados.

Quadro III - Elaboração e Produção de Conteúdos sobre Questões Relacionadas a Política de um modo geral - Oriundas da Comunidade Externa.

Questões gerais relativas à política, dúvidas e esclarecimentos quanto a dinâmica de funcionamento das instituições políticas, sistemas eleitorais e de governos, representação política, etc.
--

Fonte: Projeto Simplificando Política, 2020

A metodologia pensada para essa fase do projeto foi a ação participante. A adaptação exigida trouxe a necessidade de mapeamento de lideranças políticas locais, a utilização de redes e indicações no modelo bola de neve. Para tal, a elaboração das respostas exigem pesquisa sobre os temas e também sobre fatos e dados científicos contemporâneos que permitam exemplificar e/ou reforçar os argumentos.

3. O que de fato conseguimos produzir, promover e alcançar?

Em primeiro lugar, a produção de conteúdo em forma de *podcast* visou atender uma demanda específica, pois não havia disponível material de democratização da ciência nesse formato. Então, se



considerou a necessidade apresentada pelos próprios estudantes dos cursos de Ciências Sociais da UFPel para transposição dos conceitos que eles estavam conhecendo através de uma literatura científica. E, em segundo lugar, as dificuldades postas por estudantes de outros cursos da Universidade, e também, da comunidade externa em relação a política. Logo, a primeira etapa concentrou seu foco no ensino.

Segundo Buarque (2014), ao perceber a universidade na encruzilhada, uma nova prática em sala de aula se faz necessária. Essa prática, “exige uma revolução na prática pedagógica, saindo dos instrumentos de transmissão de certeza para uma metodologia com base no axioma da dúvida”. (p.35). Apesar de não estar refletindo sobre a situação da Universidade durante a pandemia de COVID-19, acredita-se que esse momento colocou a instituição novamente na encruzilhada e torna legítimo a adaptação das reflexões do autor sobre os problemas e soluções apresentados. Assim, ele continua:

“(…) a prática da sala de aula deve mudar: da autosuficiência do professor e submissão do aluno, para uma igual modéstia respeitosa diante do árduo desafio de fazer avançar um conhecimento que não apenas é frágil, mas é tão mais frágil quanto mais se aprofunda seu estudo; do uso de aula expositiva, para o uso mais intensivo dos instrumentos que permitem um avanço do próprio aluno, através do trabalho sobre bibliografia e videografia; da formulação de provas que não mais testem apenas o acúmulo de conhecimento memorizado nos textos do passado” (BUARQUE, C. 2014. P. 35).

Na prática o professor coordenador do projeto se dispôs a colocar suas dúvidas e inseguranças, pois não tinha formação na área de comunicação social para formatar e criar um *podcast*. Ele abriu mão da zona de conforto pedagógico de se limitar a aulas expositivas, para construir conhecimento junto aos estudantes e em conjunto com eles. A transposição de conceitos, muitas vezes vistos como complexos, mas que estão presentes no dia a dia das pessoas, mesmo que elas não compreendam suas causas e efeitos, tornou-se um desafio cotidiano para os participantes do projeto. Aceitar e encarar o desafio de novos temas também é uma forma de abraçar a dúvida como forma de incentivar a produção da ciência.

Os encontros quinzenais tinham também o intuito de proporcionar momentos de estudo e reflexão sobre os processos de ensino-aprendizagem. Dessa forma, cada membro ficava responsável pela elaboração e produção de um *podcast* que, de forma simplificada, explicasse um dos conceitos básicos da área da Ciência Política. Além disso, por iniciativa da equipe, se entendeu que seria interessante produzir pequenos textos sobre os autores clássicos da área, abordados nas disciplinas introdutórias dos Cursos. Essa última atividade inside sobre um processo de aprendizagem que é considerado difícil para estudantes de ciências sociais que é a escrita acadêmica. A produção de textos que demonstrem com clareza o domínio dos termos técnicos já é uma tarefa árdua, e ao mesmo tempo utilizar uma linguagem simples e acessível para a maioria das pessoas, ou seja, para leigos, torna essa tarefa ainda mais desafiadora.

O projeto antecipou no processo de aprendizagem o contato com as metodologias de pesquisa, em particular com a metodologia qualitativa. As pesquisas bibliográficas ocorreram a partir do método de revisão bibliográfica sistemática (RBS), o que colocou esses estudantes em contato com uma técnica de pesquisa que normalmente só seria apresentada para eles na metade do curso. Conforme, apontado por Conforto, Amaral e Silva (2011), este método científico é utilizado para analisar e sistematizar as informações a respeito de um tema específico, constituindo-se em um



procedimento técnico de revisão da literatura sobre um assunto. Deste modo os conteúdos produzidos foram desenvolvidos tendo por base a referencia do pensamento político dos clássicos, a partir do próprio conteúdo programático e dos autores abordados nas disciplinas de teoria política clássica dos Cursos de Ciências Sociais.

A partir dessa proposta podcast, todos os estudantes atuantes no programa deveriam aprender sobre edição e criação de conteúdo, a fim de aperfeiçoar o material disponibilizado. Entretanto, conforme a afinidade e interesse dos integrantes eram designadas tarefas específicas para facilitar o envolvimento e permitir que a organização do grupo funcionasse. Deste modo, parte dos estudantes ficaram responsáveis pelas redes sociais e divulgação, outros prestavam auxílio na edição e configurações dos conteúdos e, os demais, ficavam responsáveis pela elaboração de materiais didáticos e eventuais tarefas de organização e planejamento das equipes.

No decorrer do desenvolvimento do projeto, o grupo percebeu que o material de divulgação nas redes sociais deveria ser mais acessível para aqueles que estavam fora do ambiente acadêmico, e superar o viés exclusivo de divulgação. À vista disso, incluímos na programação postagens que levavam informação sobre causas políticas, e que aproximavam a Universidade do interesse e das demandas da sociedade civil organizada. As publicações do Instagram passaram a tratar também dos acontecimentos do país em meio a pandemia, sugerindo leituras interessantes sobre política, além de contar a história por trás de datas comemorativas para o fortalecimento da nossa própria democracia.

Ainda sobre a nossa metodologia de trabalho, entende-se que cada área de conhecimento exige formas de ensinar e de apreender específicas, envolvendo professores/as e estudantes. Dessa forma cada professor/a tem autonomia, liberdade de cátedra para desenvolver suas ações, aprender sobre essas diferenças e se adaptar à elas constitui parte integrante do processo formativo dos estudantes envolvidos com o projeto. No entanto, é importante que cada professor/a, além de articular suas ações com outras que estejam sendo desenvolvidas pelos colegas no ambiente de um curso, pense a mesma no contexto teórico-prático global. Isso, tanto no que se refere ao campo a que pertence e ao processo de formação profissional, construindo suas ações coletivamente e intimamente articuladas com o Projeto Pedagógico do Curso, quanto como temas afins que promovam a interdisciplinaridade.

Então, se a pretensão foi levar um conhecimento científico mais acessível em relação a política para o público em geral, acredita-se que dessa forma se articulou ações de interesse comum entre professores e estudantes, visando o fortalecimento das relações e dos vínculos entre nós, na construção de uma maior identidade com o campo das Ciências Sociais, melhorando a formação teórico-metodológica dos estudantes e focando na preparação para a docência e para a atuação dos egressos no mercado de trabalho.

Entre agosto de 2020 e dezembro de 2021 foram produzidos 33 episódios (*podcasts*), 4 *lives*, e mais de 50 *posts* relativos aos conteúdos, temas e autores abordados. A primeira fase do projeto, com a disponibilização e acesso aos conteúdos produzidos, teve início em outubro de 2020 e terminou, em março de 2021. Dando partida para a segunda fase da proposta, com o objetivo de abordar temas e questões da contemporaneidade.

Com maior ênfase na produção das pesquisas na área, a segunda etapa, procurou avançar nas gravações e disponibilizar os episódios do *podcast* em formato de entrevista. O roteiro era construído por uma dupla de integrantes, que contava com a supervisão de um/a docente especialista no assunto tratado. Ressalta-se que as temáticas selecionadas estavam relacionadas com às linhas de pesquisa e disciplinas ministradas pelos/as professores/as no âmbito dos cursos atendidos pelo Departamento de Sociologia e Política da UFPel. O convite padronizado era formalizado através do contato telefônico quando disponíveis, e/ou por envio de correspondência eletrônica (e-mail), conforme segue:



Quadro IV – Convite do Projeto Simplificando Política

Prezado(a) Professor(a): *(colocar aqui o nome completo do professor(a) convidado(a))*

Vimos por meio deste, lhe convidar para participar como colaborador(a) do projeto de ensino, pesquisa e extensão “Simplificando Política”. Trata-se de um projeto de iniciativa dos estudantes, que vem sendo coordenado pelo Prof. Romerio Jair Kunrath, no âmbito do Departamento de Sociologia e Política da UFPel.

Dentre os objetivos do projeto estão elevar o nível de conhecimento da comunidade universitária e do público em geral à respeito da política, apresentando noções básicas a respeito do tema e refletindo sobre questões centrais das áreas de sociologia e política, em formato de *podcasts*.

A proposta esta sendo desenvolvida em três fases. Na primeira etapa, nós estamos apresentando os conceitos básicos fundamentais da área de Ciência Política, dos quais alguns, já podem ser acessados por meio do *Spotify* e Instagram, através do seguinte endereço *(disponibilizar os links aqui)*.

Na segunda etapa do projeto pretendemos abordar temas relacionados as linhas de pesquisa e disciplinas ministradas no âmbito dos cursos, tais como: teoria e análise política; política e gênero; política e ideologia; sistemas eleitorais e sistemas partidários; política brasileira, democracia, políticas públicas; educação e política.

Para o desenvolvimento dessa segunda fase queremos contar com sua contribuição enquanto um(a) especialista da área das Ciências Sociais. Caso aceite o convite, favor confirmar até a data de (.../.../...), por meio deste email. Assim que recebermos sua resposta, alguém entrará em contato com você, para tratarmos dos detalhes do(s) tema(s) mais especificamente, e do desenvolvimento dos conteúdos relacionados ao(s) mesmo(s).

Atenciosamente.

Equipe do Projeto Simplificando Política.

Fonte: Projeto Simplificando Política, 2021.

De acordo com Severino (2013), o desenvolvimento da aprendizagem exige “maior autonomia na efetivação da aprendizagem, maior independência em relação aos subsídios da estrutura do ensino e dos recursos institucionais que ainda continuam sendo fornecidos”. Na modalidade de ensino remoto, muitas vezes, os estudante contavam apenas com os recursos tecnológicos próprios - fator que, por vezes, tornou-se um empecilho para a construção técnica de materiais. Diante da necessidade de pensar em alternativas para suprir os recursos físicos oferecidos pela Universidade, os integrantes passaram a trocar experiências e dicas de aplicativos para a produção dos conteúdos, fortalecendo o seu trabalho em equipe, a ponto de disponibilizarem as séries de episódios produzidos na primeira e segunda fase do projeto gratuitamente para os estudantes e o público em geral, por meio de plataformas de *streaming* - *Spotify*, *Apple Podcasts*, *Breaker*, *Castbox*,



Google Podcasts, Overcast, Pocket Casts e RadioPublic. Contudo, existia uma preocupação dos integrantes da equipe, com o número de seguidores do projeto pelas redes sociais. Por mais que se tentasse persuadi-los de que isso não era tão relevante naquele momento, eles faziam um monitoramento constante do quantitativo de seguidores do projeto no Instagram, e do número total de acessos aos conteúdos no *Spotify*. Percebeu-se uma preocupação em relação ao impacto do projeto.

A terceira fase do projeto, já procurou dar mais ênfase no vínculo social da atividade de extensão, visando uma maior interação com a comunidade externa. Nesta etapa do projeto, a metodologia prevista era a ação participante - onde a comunidade em geral, ou o “senso comum” deveria apresentar questões relacionadas à política para serem abordadas nos episódios a serem produzidos pelos estudantes. No entanto, o contexto em que essa fase estava prevista ainda imperava o isolamento social. Então, não era possível sair para ter contato direto com comunidades locais, o acesso aos locais públicos eram restritos para interagir com as pessoas como inicialmente havia sido planejado. A partir dessa limitação a solução proposta foi a identificação de lideranças comunitárias, que mesmo a distância pudessem interagir conosco e nos trazer sugestões de temas e algumas indagações a respeito da política, e foi isso que acabamos fazendo.

Observa-se que ensino, pesquisa e extensão são elementos basilares do currículo acadêmico do ensino superior brasileiro, atestados pela Constituição Federal de 1988. Diante da pandemia de Covid-19 que assolou o mundo, e que colocou a educação a distância como a principal modalidade de ensino, nos coube aprofundar ainda mais esse debate, entorno da triangulação por meio de projetos universitários e do papel que às Universidades têm em sua relação com a sociedade ou a comunidade na qual elas estão inseridas. Também cabe nessa reflexão o papel do aprendizado em espaços fora da sala de aula e a riqueza didática que proporcionam através da aquisição de conhecimentos empíricos que aliam a teoria a experimentação.

O projeto “Simplificando Política” demonstra que é possível superar dificuldades inesperadas e encontradas, que a construção de conhecimento coletivo pode facilitar as coisas, quando não apontar para saídas inovadoras. Isso tem mostrado que não se pode abrir mão da política, muito menos do papel da ciência e da produção do conhecimento em contextos de crises. É preciso, cada vez mais, de uma política universitária que reforçe esse tripé de ensino-pesquisa-extensão na formação acadêmica e profissional da juventude, por meio de um diálogo aberto e da construção coletiva de novos saberes.

Por meio de projetos unificados como esse, é possível por meio de uma coordenação aberta adquirir habilidades de comunicação e de trabalho em grupo; obter competências na arte de construir a agenda, de liderar e coordenar ações, aprender técnicas básicas de pesquisa e curadoria, além de fortalecer os conhecimentos adquiridos na sala de aula, ainda que, virtualmente.

Nesse projeto os estudantes puderam desenvolver uma percepção crítica de objetos científicos, além de aguçar sua sensibilidade social e política. Os projetos unificados com ênfase em ensino, portanto, são mecanismos eficazes para assegurar a qualidade de aprendizagem na modalidade remota. Mas, para tanto, devem preservar a participação e escuta ativa na construção de conhecimento, assim como, garantir instrumentos e recursos para a realização das atividades dos futuros profissionais.

De acordo com Moita e Andrade (2009, p. 272), o ensino “integrado ao conhecimento produzido através da pesquisa e aos anseios da sociedade considerados nas atividades de extensão, ganha em relevância e significado para a comunidade universitária”. Logo, é ainda fundamental seguir e respeitar a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, que orienta para a prática eficaz de ensino-aprendizagem nas nossas universidades.



4. Como ficaram os vínculos dos estudantes que passaram pelo projeto?

Retomando a questão dos vínculos dos estudantes com o projeto, é importante ressaltar que durante a primeira fase do projeto a equipe foi composta por oito estudantes que atuaram de forma voluntária, conjuntamente com o professor que se prontificou a coordenar o projeto.

No decorrer das atividades, assim que os estudantes passaram a estabelecer contatos e interagir com outros professores, alguns deles receberam convite para trabalhar com remuneração (bolsa) em outros projetos de pesquisa. Isso fez com que, principalmente, aqueles que eram mais pró-ativos e que tinham um perfil de liderança, despertassem o interesse de em suas habilidades para contruibuição em outros projetos, estágios e empregos em fundações da própria Universidade. Apesar do ganho pessoal, que isso significou para os/as estudantes, isso dificultou um pouco as coisas no âmbito do projeto, pois com a sobrecarga de trabalho o grupo já não conseguiu manter a mesma motivação que antes. Essa situação, levou à decisão de credenciar o projeto para editais de bolsa, e alguns membros passaram a reivindicar a renovação do grupo, com um processo seletivo de novos ingressantes para recompor a equipe.

Com base nas novas decisões, foi lançado um edital para recompor a equipe e novos integrantes foram incorporados ao projeto, ainda na segunda fase da execução, inclusive, naquela ocasião, um estudante da Pós-Graduação em Ciência Política da UFPel se inscreveu para participar, o que surpreendeu a todos/as os/as estudantes de graduação que ali estavam.

Aqueles/as que se retiraram do projeto por algum motivo, justificavam sua saída não por desinteresse, mas por não terem condições objetivas de continuar. Dentre as razões apresentadas estavam: ter de cumprir com as tarefas da bolsa em outro projeto, o exercício de estágio remunerado, jornada de trabalho em emprego com carteira assinada, e colação de grau. Esses foram alguns dos fatores que fizeram com que parte dos membros/as do projeto se afastassem, mas com aquele sentimento de gratidão, de que valeu apenas estar nele e fazer parte do que se construiu ali. Destacavam o que consideraram uma experiência de sucesso que atingiu 100 seguidores e mais de 13 mil visualizações dos conteúdos postados ao longo de um ano e meio.

Quem chegou para recompor a equipe na etapa final do projeto, saiu com aquela sensação de quero mais. Com a retomada do ensino presencial, quem permanecia no curso reivindicava que o projeto continuasse, ou que em algum momento fosse lançada uma segunda edição. Isso é o que está sendo feito agora, em 2024. Para minha surpresa, aberta as inscrições para reedição do projeto três estudantes que participaram da primeira edição, se candidataram para participar novamente, além de outros 15 novos estudantes inscritos, contemplando graduação e pós-graduação. Mas não é só isso, o time de professores/as também aumentou, passando de um coordenador, pra uma coordenadora, um coordenador adjunto e mais um colaborador.

Evidentemente o contexto agora é outro, mas as situações extremas também não deixam de existir, de ocorrer. Se a questão da pandemia do coronavírus está controlada com a produção das vacinas, existem outros temas com os quais temos que nos preocupar, como a crise climática, que vem atingindo de forma direta a Universidade e a cidade de Pelotas, e a própria crise da democracia. São temas globais que afetam a vida de todos e com os quais temos que aprender a lidar. E, se os jovens estudantes estão atentos às mudanças do seu tempo, quem somos nós para não acompanhá-los, já que não é mais possível, protegê-los das condições presentes.

Referências

BUARQUE, Cristovam. A Universidade na encruzilhada. 1ª. Ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014.



CONFORTO, Edivandro Carlos; AMARAL, Daniel Capaldo; SILVA, Sérgio Luis da. Roteiro para revisão bibliográfica sistemática: aplicação no desenvolvimento de produtos e gerenciamento de projetos. In: 8º Congresso Brasileiro de Gestão de Desenvolvimento de Produto - CBGDP. Anais... Porto Alegre: CBGDP, 2011, p. 1-12.

MOITA, F. M. G. S. C., DE ANDRADE, F. C. B. Ensino-pesquisa-extensão: um exercício de indissociabilidade na pós-graduação. Revista Brasileira de Educação, v. 14, n. 41, maio/ago. 2009.

ELIAS, Louise; OLIVEIRA, ANA Paula de; KUNRATH, Romerio Jair. O projeto Simplificando Política e a construção colaborativa de saberes por meio de podcasts entre docentes e discentes da UFPel. Trabalho apresentado no VII Congresso de Ensino de Graduação e 7ª Semana Integrada da UFPel, SIEPE, 2021.



La producción audiovisual como herramienta para la enseñanza de los procesos históricos. Usos y limitaciones.

Aguilera Issas, Melina; Conte, Valentina; Maluf, Pedro; Malvestiti, Julián; Rivarossa, Lucio; Rosas Romero, Cecilia.

institucionales@fcpolit.unr.edu.ar

Resumen:

La presente ponencia de grado tiene como objetivo presentar las conclusiones obtenidas en el Seminario extracurricular de grado propuesto por los docentes de la Cátedra de Procesos de Modernización I correspondiente a la Licenciatura en Comunicación Social, durante los meses de marzo y abril del año 2024 para contribuir a la formación de los auxiliares alumnos de la asignatura.

Este seminario tuvo como finalidad generar un espacio de discusión y análisis crítico sobre las producciones audiovisuales Argentina 1985, La Historia Oficial, Pizza Birra y Faso y Diciembre 2001, entendiéndolas no solamente como fuentes históricas sino también como discursos sociales dentro de un contexto situado que aportan a la construcción de la memoria social.

Esta ponencia pretenderá promover una reflexión sobre los usos de las piezas audiovisuales a la hora de enseñar los procesos históricos: sus posibilidades, limitaciones y las advertencias metodológicas a tener en cuenta.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

La presente ponencia es el resultado de lo trabajado en el seminario interno denominado *“40 años de democracia. La ficción audiovisual como documento histórico y discurso social sobre la Argentina reciente”*, desarrollado durante los meses de marzo y abril de 2024, con la participación de docentes y auxiliares alumnos de la cátedra Procesos de Modernización de I de la Licenciatura en Comunicación Social de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

El seminario fue una propuesta inicial de los docentes y estuvo destinado a los auxiliares alumnos que formamos parte de la cátedra desde el año 2022, y tuvo como objetivo promover un espacio de reflexión sobre distintos sucesos que signaron a nuestra historia reciente tras la recuperación democrática a partir del análisis de cuatro piezas audiovisuales: *Argentina 1985*, *La Historia Oficial*, *Pizza Birra y Faso*, y *Diciembre 2001*, entendiendo a las mismas no sólo como fuentes históricas sino como discursos sociales que inscriptas en un contexto situado, contribuyen a la construcción de memoria.



De esta forma, en cada reunión se definió como eje un período de la historia argentina, sobre el cual debatimos a partir de la lectura de material bibliográfico y el visionado de distintas producciones audiovisuales.

El primer encuentro trató sobre el período marcado por la última dictadura cívico-militar, para el cual los largometrajes seleccionados fueron Argentina 1985, dirigida por Santiago Mitre, y La Historia Oficial, de Luis Puenzo.

En la segunda reunión nos centramos en el período de los 90 en la Argentina, teniendo como pieza audiovisual principal para analizar y debatir a Pizza, Birra y Faso, de los directores Bruno Stagnaro y Adrián Caetano.

Y el tercer y último encuentro del seminario giró en torno a la crisis del 2001 en nuestro país. Allí el material audiovisual a observar fue la producción seriada “Diciembre 2001”, del director Benjamín Ávila.

Luego del interesante y enriquecedor debate generado en los encuentros, nos parece pertinente recuperar la experiencia y compartirla en el marco del 30° Congreso Internacional de la Democracia, con la premisa de poder aportar nuevas perspectivas y herramientas para pensar y debatir en conjunto sobre el uso del soporte audiovisual en el aula.

Objetivos de la ponencia desde nuestro rol como ayudantes alumnos.

La idea de realizar esta exposición surgió a partir del mencionado seminario. Luego de haber participado de los diferentes encuentros en los que debatimos acerca de los audiovisuales junto con la bibliografía sugerida, nació la posibilidad de plasmar todo aquello que fue conversado y aprendido en una ponencia para el Congreso sobre Democracia.

Como auxiliares alumnos de la materia, entendemos la importancia de poder compartir las herramientas teórico-metodológicas que los docentes nos brindaron para abordar la utilización de la producción audiovisual para la enseñanza de los procesos históricos.

En este sentido abordamos el potencial que tiene la formación audiovisual para la carrera de Comunicación Social de nuestra facultad, así como puntualizamos sobre experiencias que hemos tenido en la cátedra respecto al abordaje de los contenidos curriculares y su evaluación, en relación con la incorporación de material audiovisual.

Teniendo en cuenta que el espacio de la ayudantía de cátedra se trata de una instancia de formación para los estudiantes, nos interesa poder dar cuenta de nuestra experiencia en la materia, como así también aportar una reflexión que pueda resultar significativa para ponderar y valorizar estos espacios académicos.

Lo Audiovisual Como Configuración de la Realidad.

El objetivo de este apartado es poder dar cuenta de algunos conceptos y construcciones teóricas que han atravesado las discusiones del seminario en sus respectivos encuentros. A su vez, estos elementos constituyen nuestra caja de herramientas como futuros comunicadores sociales para poder comprender diferentes lenguajes.

En primer lugar, queremos compartir que tomamos las piezas elegidas como dispositivos de representación de la historia. Por lo tanto, ya tenemos como una de las premisas centrales de nuestro trabajo el no tomar lo que se muestra en las piezas como una fuente histórica en un sentido



metodológico tradicional, sino como un conjunto de elementos del lenguaje audiovisual que bajo determinadas condiciones de producción, con sus gramáticas producen un producto específico que luego, en la circulación, volvemos a interpretar desde el reconocimiento en este momento dado. Una creación, una recreación, un conjunto semiótico de interpretantes.

Un comentario recurrente que surgía desde la experiencia compartiendo con familiares y amigos, y generaba cierta preocupación en el grupo era pensar que un gran porcentaje de las audiencias consideran cierto o como una verdad de hecho a los eventos, personajes, tramas y desencadenantes en las piezas. Entendemos que todas ellas comparten el no presentarse dentro de la industria cultural como documentales, un género que se asocia más con la información fidedigna. Aun así, hay una tendencia a seguir asociando a la ficción histórica con una narrativa sobre el pasado, sin problematizar las técnicas de realización de ficción que se suelen usar para que la historia pueda ser adaptada a un formato determinado y apelar hacia un público más masivo.

En este sentido, las audiencias suelen conocer su mundo y se reconocen a sí mismos a través de la pantalla en la construcción de imaginarios, que comparten una cercanía y proximidad con su realidad. De todas maneras, queremos destacar el concepto de figuraciones (Urrutia Neno, Sepúlveda 2022), como una especie de representación que no se construye solamente sobre lo que los autores de las obras deciden desde un determinado presente tensionar, describir, tocar o probar, sino también sobre aquello que omiten, sobre quiénes y de qué manera los omiten.

En síntesis, podemos decir que estas piezas claramente se enuncian como inspiradas en hechos reales, pero no todas las audiencias lo van a interpretar de esa manera, o van a poder dimensionar a qué se refiere en una lectura final. Con audiencias nos referimos a nuestros posibles estudiantes, que es muy posible que no posean las herramientas de lectura del lenguaje audiovisual específicas que les permitan escindir los procesos históricos de la “historia fotografía” que propone una dirección y una manera de pensar los acontecimientos.

Pequeña historización del audiovisual como objeto de estudio

La inclusión del material audiovisual como objeto de estudio se dio, siguiendo la exposición de Pablo Alvira (2011), en el marco de una renovación en la historiografía que incorporó nuevos tipos de fuentes, antes marginadas o subestimadas:

...el folclore, los relatos orales, las representaciones artísticas, entre otras, debieron considerarse en pie de igualdad con las fuentes tradicionales para poder abordar temas como las mentalidades, la historia de las mujeres o la memoria. El cine ocupa un lugar esencial en esta apertura en lo que se refiere al estudio del siglo XX (2011, p.136).

Sin embargo, el autor rastrea el origen de la relación cine-historia hasta 1947, cuando Siegfried Kracauer publicó *De Caligari a Hitler*. Este trabajo recorre la historia del cine expresionista alemán entre 1919 y 1933 y analiza la propaganda nazi en el cine (Alvira, Op. Cit, p.137).

Más acá en el tiempo, durante la década de 1970 y 1980 el campo historiográfico comienza a nutrirse de los aportes de Ferro y Sorlin en Francia, de Smith y Aldgate en Inglaterra. En la actualidad, parte de los desarrollos en este campo en Europa se ubican en torno al Instituto Film-Historia de la Universidad de Barcelona; y en Estados Unidos, en los trabajos de Jackson y Robertson (Alvira, Loc. Cit)



A partir de un breve recorrido histórico por los estudios de la Escuela Francesa, Alvira recupera y reflexiona a partir de las ideas del historiador de Annales Marc Ferro respecto a la utilización del cine como fuente:

...el cine produce el efecto de desorganizar, de destruir la imagen reflejada que cada institución, grupo social o individuo se había formado ante la sociedad. La cámara revela su funcionamiento real, dice más sobre esas instituciones y personas de lo que ellos querían mostrar; desvela sus secretos, muestra la cara oculta de la sociedad, sus fallas (Op. cit, p.139)

Al realizar un diagnóstico sobre el estado actual de los estudios sobre Historia y cine en Argentina, Alvira sostiene que para avanzar en este campo se debe hacer énfasis en dos dimensiones fundamentales: “una mayor articulación de lo audiovisual con otras fuentes y el recurso a la teoría filmica (y la historia del cine) como disciplina auxiliar” (Op. Cit, p.146).

En relación a la segunda dimensión planteada por Pablo Alvira se apoyan nuestras reflexiones con respecto al diseño curricular de nuestra carrera y el espacio brindado al análisis audiovisual. Si proponemos el audiovisual como fuente y como herramienta, no podemos dejar de considerar las dificultades que conlleva el desconocimiento de las características propias de la forma de representar del lenguaje audiovisual:

Aún cuando demos por superados los acercamientos historiográficos al cine como si éste fuera historia escrita volcada a imágenes, uno de los mayores problemas al utilizar el cine como fuente es el de hacer un adecuado análisis de los recursos propios del lenguaje cinematográfico, que permitirían recuperar más ajustadamente las “formas de representar” en el cine (Loc.Cit).

Asimismo, Alvira también aporta otra interesante idea respecto al cine y a la historia. Siguiendo con los planteos de Rosenstone, afirma que las películas muestran a la historia como proceso. Y a eso, agrega: “El cine proporciona una visión integral. La historia plasmada en imágenes muestra su característica principal: ser un proceso de relaciones sociales cambiantes en el que las cuestiones políticas y sociales, incluido el lenguaje, están interrelacionadas” (Alvira, Op. Cit, p.9).

Esto último que señala el autor es lo que nos interesa destacar mediante nuestra ponencia: concebir a la pieza audiovisual como un producto que da cuenta de la complejidad que revisten los procesos históricos y que posee determinadas clausuras significantes como resultado de decisiones de producción.

Es importante también mencionar que el cine, para poder expresar afirmaciones generales o establecer relaciones entre conceptos “debe resumir, generalizar y simbolizar con imágenes” (Alvira, Op. Cit, p.10). Esta afirmación que realiza el autor nos permite retomar una cuestión que destacamos en todos los encuentros del seminario: las producciones audiovisuales son representaciones, figuraciones, de determinados procesos históricos y que por lo tanto configuran sentido.

El uso del cine como fuente no puede ser autosuficiente. (...) Prensa, documentación oficial, crónicas, relatos orales, expedientes judiciales, series históricas de precios y salarios, estadísticas, en fin, serán fuentes diferentes de acuerdo al problema investigado pero que en cualquier caso fijarán límites al uso que hagamos del audiovisual como documento. (Alvira, Op. Cit, p. 12).

Esta última reflexión podemos ponerla en tensión con una característica que comparten dos de las piezas audiovisuales estudiadas en el seminario: Argentina 1985 y Diciembre 2001. En ambas



producciones, se aprecia la utilización de fuentes de corte documental o materiales de archivo para ilustrar los hechos que relatan los films. Esta decisión de producción puede resultar conflictiva y problemática, implicando una mixtura de géneros dentro de una misma película, ya que ambas se erigen principalmente como piezas de ficción.

Si bien entendemos que la inclusión de material de archivo se realiza a los fines de construir veracidad y proximidad para el espectador, creemos que puede generarse cierta confusión para advertir al utilizar estas piezas en el proceso de enseñanza-aprendizaje. También en este sentido consideramos fundamental la incorporación de herramientas de análisis audiovisual, como recuperaremos a lo largo de esta ponencia.

Breve descripción de las piezas audiovisuales analizadas:

- **Argentina 1985:**

El film dramático-histórico basado en hechos reales fue dirigido por Santiago Mitre y estrenado en el año 2022. Narra la historia del Juicio a las Juntas Militares de 1985, contando con la actuación protagónica de Ricardo Darín, Peter Lanzani, Alejandra Flechner, y Norman Briski. Fue nominada en la categoría de mejor película internacional en la edición 95° de los premios Óscar.

- **La Historia Oficial:**

Película de género dramática-histórica estrenada en 1985, dirigida por el cineasta Luis Puenzo con textos de este último y Aida Bortnik, contando con la actuación principal de Norma Aleandro, Héctor Alterio, Chunchuna Villafañe, Hugo Arana, Chela Ruiz y Guillermo Battaglia. La trama ahonda sobre el robo de niños y niñas en el marco del Terrorismo de Estado acontecido durante la última Dictadura Cívico Militar (1976-1983). El rodaje comenzó durante la última etapa de la Dictadura, pero sin embargo el film fue estrenado dos años más tarde. El 24 de marzo de 1986 fue galardonada con el premio Oscar a la mejor película de habla no inglesa.

- **Pizza, birra y faso**

Escrita y dirigida por Bruno Stagnaro e Israel Adrián Caetano, la película “Pizza, Birra y Faso” fue estrenada en la pantalla grande en el año 1998 y es considerada uno de los films más representativos de la corriente conocida como Nuevo Cine Argentino (NCA). El reparto principal está a cargo de los actores: Héctor Anglada, Jorge Sesán, Pamela Jordán, Alejandro Pous y Walter Díaz.

La película está ambientada en los años ‘90 en el marco de las políticas neoliberales caracterizadas por la marginación, la pobreza y el desempleo

- **Diciembre 2001**

Se trata de una miniserie de televisión de suspenso y drama basada en el libro de Miguel Bonasso “El Palacio y la calle”, con un total de 6 capítulos, dirigida por Benjamín Ávila y con guión de Mario Segade. La producción audiovisual fue estrenada en 2023, siendo protagonizada por actores entre los que se encuentran: Luis Luque, Diego Cremonesi, Nicolás Furtado, Jean Pierre y Luis Machín.

Después de realizar una breve descripción de las películas, durante el seminario creamos tres ejes o entradas para poder realizar un análisis de las piezas, en este caso de Diciembre 2001.



Por un lado, el eje **“dos polaridades o mundos”** ya que creíamos, sobre todo en la serie 2001, se trazaban polaridades bastantes explícitas entre varios actores políticos y sociales. Por un lado la política y por el otro la calle. Por ejemplo: En una escena del capítulo dos, Domingo Cavallo aparece comiendo junto con su esposa. En una escena cargada de Silencio interrumpen ruidos. Su esposa se asoma por la ventana y allí irrumpen protesta y manifestación. En otra escena, Antonio lo invita a Javier “el asesor” a cenar a Olivos. Aquí podemos ver como se da una total desvinculación con lo que estaba ocurriendo en el contexto social y de manifestaciones. También nos interrogamos cómo la serie presentaba a estos diferentes actores políticos y como veíamos diferencias en el sentido que se le daba al asesor del radicalismo y al asesor peronista. Al radical se lo observa preocupado, atento y tratando de resolver todas las situaciones adversas que se iban presentando. En el capítulo final, se muestra al asesor Javier con su madre festejando las navidades, en un clima de tristeza por lo que había acontecido en materia social y económica. En ese momento recibe un llamado del asesor del peronismo, que se encontraba en una fiesta, despreocupado y contento. Nos pareció interesante poder establecer estas diferencias ya que creemos que hay una construcción de sentido propia de la serie en relación a estos dos actores.

El segundo eje hace referencia a los **elementos estéticos y la construcción del poder**. En este eje nos concentramos en analizar cómo desde los elementos técnicos que hacen a lo estético, por ejemplo iluminación, planos, escenografía, colorimetría, se crea un sentido acerca de la escena que se está representando teniendo como eje la construcción del poder en aquellas escenas. Ante esto pudimos reconstruir que la serie se enfoca en una construcción de una épica, con música de suspenso, tomas desde ángulos escondidos, luces tenues. Cuando se da un encuentro entre Chacho Álvarez y el asesor del oficialismo Javier Cach prima una representación en la oscuridad, nocturna, solitaria. Apelando así a algo que se da por debajo, en secreto, algo que no puede ser sacado a la luz. También otro rasgo que nos pareció interesante fue la relación que había entre imágenes de archivo y la ficción. Por ejemplo, se utilizan imágenes de un programa de televisión que enfrentaba a Patricia Bullrich y Hugo Moyano entremezcladas con la ficción. De esta manera, con las primeras se intenta realizar construcción de veracidad. Es interesante así, poder seguir interrogándose acerca de la relación que tiene y la construcción de sentido del material de archivo en una ficción.

El último eje construido es **elementos discursivos**. Aquí entendemos discursivos desde el sentido de la palabra, sobre lo que está dicho y cómo es dicho. Por un lado, vemos como discursivamente hay una abstracción de la política, que tiene correlato con lo expuesto anteriormente de los dos polos o mundos. En este caso se habla de todo el tiempo de provincias y en ningún momento de personas. Otro rasgo importante a destacar es que a pesar de todos los conflictos no se pone en juego la verdad como podemos analizar en discursos actuales.

Además, nos ha llamado la atención lo que apodamos como “la cuestión de la democracia”: vemos que en los funcionarios todavía aparece como un valor que hay que salvaguardar. El discurso es mejorar la calidad de la política (De la Rúa). Alfonsín dice “Acá lo que está en juego es la democracia”. Ante esto también creemos que hay un “guiño” sobre la figura creada sobre él, “padre de la democracia”.

Por último, vemos un uso de frases que siguen vigentes hasta el presente. Algunas son: “Hay abusos en asignaciones familiares” “Mi hijo no habla, trabaja” “Hay recortes en la Universidad “¿Van a devaluar? ¿Qué van a hacer?” Esto no hace pensar en las temporalidades de la ficción y el lazo que une el presente y el pasado en la construcción de sentido. Nos explayaremos a continuación.

Lo audiovisual y el tiempo: la memoria como construcción



Recuperando la cuestión de la representación de lo real en lo audiovisual, es menester hablar de las temporalidades de las ficciones y más cuando estas son narradas como un pasado presente. Para esto, hay que tener ciertas precauciones cuando hablamos de temporalidades ya que como dice Jelin:

Reconocer que las memorias se construyen y cobran sentido en cuadros sociales cargados de valores y de necesidades sociales enmarcadas en visiones del mundo puede implicar, en un primer movimiento, dar por sentada una clara y única concepción de pasado, presente y futuro. (2021, p.6)

Narrar un hecho o un proceso ya sea social o individual, implica siempre una selección: “En todo esto, el olvido y el silencio ocupan un lugar central. Toda narrativa del pasado implica una selección” (Op. Cit, p.10). Por lo tanto, en esta concepción de selección acontece la misma definición de memoria y los procesos de construcción y narración de ciertos hechos. En “La conflictiva y nunca acabada mirada sobre el pasado” (2007), Jelin plantea que los procesos de construcción de memoria son siempre abiertos y nunca acabados, ya que los contextos sociales, políticos y culturales generan modificaciones en los marcos interpretativos para la comprensión de la experiencia.

La perspectiva de Elizabeth Jelin (2007) nos permite entender a la memoria como una construcción del presente siempre en disputa. Según la autora, el tiempo de la memoria no es un tiempo lineal, sino que se va resignificando a lo largo de la historia y de los actores que van atravesando su trama. Agrega: “...quizás, lo *normal* de la memoria es que sea abierta, sujeta siempre a debates sin líneas finales, constantemente en proceso de revisión.” (2007, p. 337)

Las narrativas de memoria cobran sentido cuando se las recuerda o cuando se las olvida y siempre están construidas de la interacción y el diálogo con otros. Es en ese diálogo donde confluyen las disputas de la narrativa y de las subjetividades acerca de cómo contar los hechos y desde allí lo que implica tener “el poder de contar los hechos”. Estas formas de recordar implican rituales, monumentos, y una inmensa cantidad de acciones activas propuestas a rememorar lo ocurrido, pero que también valen para el olvido: estas acciones también implican una voluntad o una política activa de ciertos actores para imposibilitar el encuentro de pruebas y de la recuperación de memorias en un futuro.

En el caso específico de las memorias de las producciones audiovisuales Carolina Urrutia expone:

Con todo, podemos decir que las películas y las series que abordan el tiempo presente son contemporáneas, o más bien, tienen una actitud contemporánea, no porque conformen el mismo espacio-tiempo de los hechos verídicos que toman para la construcción de las tramas y los personajes, sino que son contemporáneas porque se apropian de su historia reciente y la instalan en la pantalla por medio de la ficción y sus modos de figuración, a fin de reflexionar acerca de la realidad y trasladar estos conflictos a temáticas que trascienden y permanezcan en el tiempo. (2023, p.16).

Entonces, ¿Qué vienen a decirnos estos discursos audiovisuales en el momento que irrumpen en aquel presente? ¿Qué del presente nos vienen a contar? ¿Qué se ha estado gestando durante todo aquel tiempo para que una producción audiovisual tenga ese lugar?

Es necesario entender que los materiales audiovisuales son discursos sociales inmersos en aquel presente de producción, en un contexto específico y situado que el actor, con su subjetividad e intereses se posiciona para contar ese pasado. Como comunicadores, nuestra tarea es no solo poder



analizar esos discursos sino también tener en cuenta el presente adscripto de esa producción. Esta labor solo puede llevarse a cabo entendiendo que en lo audiovisual convergen varios discursos con elementos que crean sentido, desde la construcción de planos, el diseño de luces, vestuario, locaciones, sonoridad y un sinnúmero de recursos que narran un hecho o un proceso. La imposibilidad de la literalidad del texto fílmico nos obliga a entender ese lenguaje fílmico y su especificidad.

A decir de Pablo Alvira, el cine “revela mucho más de una sociedad que lo que ella quisiera decir” (2011, p.150)

Posiciones enunciativas y discursivas de lo audiovisual.

Como sostiene Aumont (1997) el cine no es más que una “máquina simbólica de producir puntos de vista” (p.55). Con ello nos referimos, siguiendo a Gómez Tarín (2006), que a la hora de analizar el lenguaje audiovisual debemos tener por lo menos algunas consideraciones tales como el componente tecnológico del medio, el carácter de “representación” de los elementos fílmicos y la facticidad discursiva generada siempre desde el punto de vista de un determinado emisor que se actualiza por un receptor.

En suma, al tratarse de un tipo de discurso, el audiovisual necesita por defecto de un enunciado (contenido) que es transmitido por un canal desde un emisor a un receptor. Ese enunciado narrativo contiene un autor implícito, un narrador, una narratio y un lector implícito. Sin embargo, como señala el autor, si bien en algunos casos dichas figuras pueden ser ocupadas por uno o varios entes, también pueden estar ocultas en el interior del texto.

Tal es el caso del discurso cinematográfico dominante, que tiende a ocultar la posición enunciativa del “yo” frente a un “tú” que corresponde a la entidad del receptor. De esa forma convierte al “yo” en un “el” que permite al espectador identificarse con un sujeto omnipresente. Esa “tercera persona”, lejos de aparecer de manera involuntaria, denota en sí misma.

Acercamiento entre lo audiovisual y la carrera de comunicación.

En el contexto de la presente ponencia, emerge un planteamiento: cómo está conformada la estructura misma de la carrera de Licenciatura en Comunicación Social. Como estudiantes inmersos en esta disciplina, podemos observar una problemática significativa en torno a la incorporación del material audiovisual como herramienta pedagógica, especialmente en los primeros años de formación. Resulta evidente que, durante el primer y segundo año, dicho recurso no es integrado de manera sistemática ni profunda en los procesos de enseñanza-aprendizaje, lo que genera una carencia notable en la formación de los estudiantes. A pesar de que el uso del material audiovisual comienza a aparecer en los años posteriores, su aplicación se realiza desde una perspectiva más rígida y acotada, limitando su potencial como recurso didáctico¹⁰²⁵.

Es en este punto donde se debe cuestionar el rol que el material audiovisual ocupa en la currícula y cómo su implementación podría optimizar la experiencia educativa, porque así como señalan los autores Salinas, del Valle-Dávila y Kaminski en el artículo “Relaciones entre historia y memoria en el audiovisual latinoamericano”, es respecto del pasado que se produce una “pedagogía pública” mediante las imágenes audiovisuales (2023,p.2).

¹⁰²⁵ El Plan de Estudios de la Licenciatura en Comunicación Social incorpora el estudio de la dimensión audiovisual como materia a partir del tercer año de la carrera. Esta dimensión se irá profundizando en los años subsiguientes, tanto en la currícula obligatoria como en materias electivas.



Si bien en los años avanzados su utilización es más frecuente, no alcanza a ocupar el lugar central que debería tener en una carrera orientada a la comunicación. Lo audiovisual, en tanto medio fundamental de expresión y análisis en el mundo contemporáneo, debería estar presente desde el inicio de la formación, contribuyendo a desarrollar competencias esenciales y un pensamiento crítico más profundo en torno a los medios y las narrativas visuales. Su relegación a un uso tardío contrasta con la flexibilidad y creatividad que demanda el campo comunicacional actual en el que los futuros profesionales deberán desempeñarse.

Por tanto, el desafío radica en reconsiderar el diseño curricular de la carrera, reconociendo el valor del material audiovisual no sólo como complemento, sino como un elemento central que permita a los estudiantes desarrollar habilidades técnicas y críticas desde los primeros años. Además, teniendo presente a los autores anteriormente nombrados, se puede entender que: es factible que muchos jóvenes accedan al pasado únicamente por imágenes: "De ahí la importancia de problematizar las relaciones entre los discursos audiovisuales con la historia y la memoria" (Salinas, del Valle-Dávila y Kaminski, 2023, p.3).

De esta manera, el auxiliar audiovisual no sólo fortalecería la formación académica, sino que también respondería de manera más adecuada a las demandas del mercado laboral y las transformaciones sociales y tecnológicas de nuestra época.

Problemáticas al respecto en el marco del cambio del plan de estudio.

Desde la perspectiva de proponer un nuevo enfoque para la carrera, se hace evidente la necesidad de revisar y actualizar el plan de estudios con el fin de responder de manera más adecuada a las exigencias contemporáneas del campo de la comunicación. En un contexto donde los medios audiovisuales ocupan un lugar cada vez más central en la sociedad y en el ejercicio profesional, resulta fundamental que las instituciones formadoras se adapten a estos cambios. Si bien se reconoce la importancia de realizar ajustes en la currícula para estar en sintonía con estas nuevas demandas, en las discusiones sobre la reforma del plan de estudios no siempre se aborda de manera suficiente el papel que podría desempeñar el material audiovisual en el desarrollo de las asignaturas. Este recurso, que es fundamental en la formación de comunicadores, aún no ha sido plenamente integrado en las materias del ciclo básico, lo que deja un espacio de mejora significativo para optimizar la formación de los estudiantes desde los primeros años de la carrera.

En lugar de centrarse exclusivamente en las áreas que necesitan una revisión técnica o estructural, es importante abrir el debate sobre cómo el material audiovisual puede enriquecer la experiencia educativa en un sentido más amplio. El audiovisual no sólo permitiría a los estudiantes adquirir habilidades técnicas vinculadas a la producción y análisis de contenido, sino que también contribuiría al desarrollo de competencias críticas y creativas que son cada vez más valoradas en el mercado laboral. Además, su incorporación desde los primeros años de estudio podría fomentar un enfoque más dinámico y flexible en el aprendizaje, permitiendo a los estudiantes interactuar de manera más cercana con los lenguajes y formatos visuales que predominan en la actualidad.

Asimismo, no se trata sólo de integrar el material audiovisual como una herramienta complementaria, sino de concebirlo como un recurso pedagógico clave que puede transformar las dinámicas de enseñanza-aprendizaje. En este sentido, su inclusión podría aportar una mayor diversidad metodológica a las asignaturas, ofreciendo a los estudiantes una formación más integral, que combine teoría y práctica de manera equilibrada. Al mismo tiempo, el uso del audiovisual fomentaría una mayor interacción y participación por parte de los estudiantes, ya que muchos de



ellos están acostumbrados a consumir y producir contenido audiovisual en sus vidas cotidianas. Asimismo, compartimos las reflexiones de Alvira: “La historia plasmada en imágenes muestra su característica principal: ser un proceso de relaciones sociales cambiantes en el que las cuestiones políticas y sociales están interrelacionadas.” (Op. Cit, p.10)

Por lo tanto, en el marco de una posible reforma del plan de estudios, sería beneficioso no solo pensar en ajustes estructurales generales, sino también en cómo el material audiovisual podría desempeñar un papel de mayor centralidad en la currícula. Esto permitiría a los estudiantes desarrollar un conjunto de habilidades más completo y alineado con las demandas actuales del mercado profesional y las transformaciones tecnológicas y sociales en el ámbito de la comunicación. En última instancia, la inclusión más sistemática del audiovisual no solo enriquecería el proceso formativo, sino que también prepararía mejor a los futuros profesionales para los desafíos del mundo laboral, que exige cada vez más una combinación de competencias técnicas y creativas en el manejo de los medios audiovisuales.

Problemáticas actuales en la cátedra y cuestionamientos

Como dejamos entrever anteriormente, tanto el mercado laboral como el contexto en el que los estudiantes se encuentran inmersos ha sufrido procesos de transformaciones tecnológicas y sociales los cuales han creado sujetos pedagógicos cargados de singularidades propias del mencionado contexto. En tanto, creemos que este sujeto no puede escindirse de este contexto signado por grandes y vertiginosos cambios.

En este sentido, creemos pertinente recuperar un artículo publicado por docentes de esta cátedra a propósito de una experiencia de educación a distancia desarrollada entre 2001 y 2002. En este escrito, los docentes Moscatelli, Pérez y Stanley volcaron reflexiones que dan cuenta del interés constante de la cátedra de pensar y trabajar sobre las nuevas tecnologías, los contenidos y la forma de evaluarlos:

Rescatamos esa experiencia [del curso dictado a distancia entre 2001 y 2002] como enormemente positiva porque nos obligó a repensar nuestra forma de enseñanza: a elaborar un nuevo diseño didáctico, a revisar con atención los textos indicados como bibliografía, a interrogarnos sobre las reales posibilidades de aprendizaje de los alumnos, a indagar cómo y qué evaluamos, a contemplar la importancia de la motivación de los estudiantes. Además, dicha experiencia y porque fue la base del curso a distancia que diseñamos para el campus virtual de la Universidad Nacional de Rosario (PUNTOEDU) (2004, p.1)

Recapitulando, en los meses subsiguientes al seminario interno denominado “*40 años de democracia. La ficción audiovisual como documento histórico y discurso social sobre la Argentina reciente*”, se ha generado un malestar muy latente tanto entre los estudiantes como dentro de la cátedra, relativo a dificultades respecto a los contenidos y los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Un ejemplo considerable fue la desaprobación de una cantidad considerable de estudiantes ante el primer parcial de la cátedra.

Los resultados nos indican una cantidad considerable de desaprobados en la primera instancia, aunque luego el número disminuye en el total de los aprobados con el recuperatorio. Este malestar no podemos tomarlo como una cuestión individual de un curso o año en particular, ya que los profesores de la cátedra han expresado que las dificultades se acrecientan más y más cada año.



Nos parece que ofrecer una respuesta defensiva como “los chicos no saben leer” o “los chicos ahora no prestan atención o no les importa nada” no conduce a ninguna respuesta de valor y solo nos encuentra en callejón sin salida. Porque realmente nos preguntamos ¿A los jóvenes realmente no nos importa nada?

Ante esto, una prueba de los profesores de la cátedra fue realizar un trabajo práctico que consistía no solo lectura de los materiales bibliográficos sino la posterior realización de un podcast o un hilo de X sobre los contenidos analizados. Posterior a la entrega, se realizó una clase especial en la cual los estudiantes contaban sus experiencias acerca de cómo les resultó el trabajo y si realmente sentían que habían mejorado en la comprensión de los textos.

La mayoría expresó su opinión de manera positiva y sintió un cambio considerable con respecto a otros trabajos prácticos en donde la metodología era la realización de textos escritos. Una estudiante expresó que “se entretuvieron” y que “el uso de los textos era diferente” que ya no los leía para resumir posteriormente un resumen si no que tenía otra finalidad.

Entonces, nos preguntamos: ¿No será que las modalidades de usos y prácticas son las que han quedado desfasadas respecto a un sujeto que en su vida cotidiana realiza otras prácticas y usos desde lógicas diferentes? Porque si hay algo que no podemos olvidar es que en estas últimas décadas, con la revolución digital y las nuevas formas de subjetividades que han sido creadas desde los avances tecnológicos, han aparecido nuevas lógicas de pensamiento. ¿Entonces es cierto que a los jóvenes no nos importa nada, o es que el sistema educativo se ha configurado con prácticas y sentidos del siglo pasado y pretende seguir utilizando esas lógicas cuando el universitario está inmerso en otras?

Tampoco podemos obviar los consumos actuales del estudiantado y cómo estos moldean su identidad y sentido. Es por eso que ya no podemos pretender que el sistema educativo tenga las mismas lógicas para sujetos que han estudiado antes y después de la digitalidad. Esas son algunas discusiones que nos han abierto un mundo muy grande de cuestionamientos.

Estas preguntas son fundamentales también en el marco de esta ponencia, ya que si hablamos de otras fuentes históricas como los materiales audiovisuales y los pensamos como una posibilidad para la enseñanza de los procesos históricos, también tenemos que tener en cuenta ciertas cuestiones. No tenemos muchas respuestas, pero nos alivia pensar que hay un camino por recorrer que nos puede habilitar espacios de diálogo para poder encontrar una metodología de trabajo más amena para todos, no solo para esta cátedra sino para el estudiantado en general. Lejos de caer en afirmaciones prejuiciosas nos embarcamos en un cuestionamiento más profundo, esperamos que el Congreso sea uno de los espacios donde podamos seguir encontrando y debatiendo nuevas líneas de acción.

Agradecimientos

Por todo lo expuesto, consideramos pertinente compartir en este Congreso el resultado y las reflexiones subsiguientes al seminario interno dictado por los docentes de la cátedra de Procesos de Modernización I de la Licenciatura en Comunicación Social.

Queremos agradecer a nuestros docentes Carina Capobianco, Lautaro Cossia, Silvina Gibbons y Gaspar Tomino por habernos acompañado en todo este trayecto, que por supuesto no limitamos a esta ponencia sino a la experiencia de estos años como ayudantes alumnos. Pertenecer a la cátedra nos llena y nos hace crecer como futuros profesionales y docentes, por lo que esperamos que esta ponencia haya plasmado al menos una parte del continuo ejercicio reflexivo en el que nos apoyamos para el trabajo cotidiano en el aula.

Bibliografía



- Alvira, P. (2011). El cine como fuente histórica. Orígenes, actualidad y perspectivas. *Revista digital de la Escuela de Historia*, 3(4), pp. 135-152. Disponible en: <https://revistapaginas.unr.edu.ar/index.php/RevPaginas/article/view/124>
- Jelin, E. (2007): “La conflictiva y nunca acabada mirada sobre el pasado”. En *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Buenos Aires, 2007.
- Jelin, E. (2021), ¿De qué hablamos cuando hablamos de memorias? En Jelin, E., *Los trabajos de la memoria* (pp. 39-68). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Material audiovisual: Argentina, 1985 (Director Santiago Mitre / 2022).
- Material audiovisual: La Historia Oficial (Director Luis Puenzo /1985)
- Material audiovisual: Pizza, Birra, Faso (Directores Bruno Stagnaro y Adrián Caetano / 1998)
- Moscatelli, M, Pérez, A, Stanley, M. (2004). La enseñanza de la historia en los nuevos contextos tecnológicos. “La Trama de la Comunicación” Vol. 9, Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario. Argentina. UNR Editora.
- Plan de Estudios de la Licenciatura en Comunicación Social. Universidad Nacional de Rosario. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Rosario, 2001. Disponible en: <https://fcpolit.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2020/04/Licenciatura-CS-PlanVigente.pdf>
- Salinas, C., del Valle-Dávila, I. & Kaminski, R. (2023). Relaciones entre historia y memoria en el audiovisual latinoamericano. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 27(1), 1-9. Disponible en: <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/historiasocial/article/view/6197>
- Urrutia Neno, C. & Sánchez Sepúlveda, J. (2023). Figuraciones de lo contemporáneo en la ficción audiovisual chilena: apuestas para una historiografía del futuro. *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 27(1), 40-67. Disponible en: <https://doi.org/10.35588/rhsm.v27i1.5888>



Área temática: Política y ambiente

El Río invisible.

Introducción al caso del Río Reconquista, en la Provincia de Buenos Aires.

Ariel Alvarez Malagon¹⁰²⁶

Raúl Néstor Alvarez¹⁰²⁷

Resumen

En el Partido de General San Martín de la Provincia de Buenos Aires , el Río Reconquista , que separa este municipio de Campo de Mayo, no puede ser visto en ningún punto. Esta auténtica negación se explica por las políticas de omisión aplicadas en favor de la contaminación de este curso de agua. En este trabajo hacemos una introducción al caso del Río Reconquista, el segundo más contaminado de Argentina. Proponemos como hipótesis de investigación atribuir el colapso ecológico de la cuenca a la estructura productiva y social capitalista que lo rodea, que se vale de éste para descargar sus pasivos ambientales. Se crea de este modo un antagonismo entre contaminadores y contaminados que explica la distribución de desigualdades ambientales en el territorio.

1) Introducción

A poco andar de nuestro interés y lecturas sobre el caso del Río Reconquista, nos surgió la inquietud de ver el río de manera directa, sensorial, de percibirlo a través de nuestros sentidos y no sólo del intelecto. Tuvimos entonces la primera comprobación empírica llamativa: en nuestro municipio, el río, no puede verse. No hay ningún camino de acceso público, al día de hoy, que permita al habitante de General San Martín, llegar hasta la orilla del Río Reconquista¹⁰²⁸. Solo puede accederse a él clandestinamente, atravesando los terrenos del CEAMSE , o bien desde las rutas nacionales que lo atraviesan desde dos municipios vecinos: en San Isidro el “Puente de Márquez” (Autopista nacional 9) o desde Campo de Mayo, en el “Puente de Morales” sobre la Ruta 8.

¹⁰²⁶ Ariel Alvarez Malagón: Estudiante de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. ari.alvarezmalagon@gmail.com

¹⁰²⁷ Raúl Néstor Alvarez: Abogado (UBA), Magister y Licenciado en Ciencia Política(UNSAM y UBA), Profesor de Nivel Superior (UTN) , Docente de Teoría del Estado (Facultad de Derecho, UBA) y de Relaciones Públicas (Escuela de Economía y Negocios, UNSAM. lacasilladeraul@gmail.com

¹⁰²⁸ Al cierre de la redacción de este trabajo, el Intendente de General San Martín presentó ante el Concejo Deliberante local un proyecto de ordenanza de rezonificación que destina parte de la costa del Municipio sobre el Río Reconquista a “reserva”, y propone la creación de un camino costero. No obstante, además de la aprobación del legislativo local, para su puesta en práctica es necesario reunir la voluntad concurrente de CEAMSE , propietario de las tierras, y del Gobierno Provincial, sostenedor económico posible del proyecto.

<https://www.eldestapeweb.com/informacion-general/provincia-de-buenos-aires/fue-privatizado-por-la-dictadura-para-convertirlo-en-basural-y-ahora-sera-la-primera-reserva-ecologica-de-san-martin-202491320170>



Surge así una de las primeras preguntas que mueven este texto ¿Por qué no puede verse el río? ¿Que se oculta detrás de esa invisibilización? Y más en general: Si la contaminación del Río Reconquista es tan evidente ¿Por qué no dejar de contaminarlo? ¿Qué fuerzas conforman el actual entramado de relaciones sociales de poder que explican el colapso ambiental que sufre el Río?

La Ciudad de Buenos Aires es una metrópoli ribereña. Casi podríamos decir que podría ser marítima, si no fuera porque el Río de la Plata es un estuario, contiguo al Mar Argentino, pero de agua dulce proveniente de los Ríos Paraná y Uruguay. Buenos Aires tiene historia de Ciudad Balnearia, y para comprobarlo basta con recorrer los registros fotográficos de costanera sur, que hasta la década de 1950 muestran bañistas disfrutando de sus aguas¹⁰²⁹. Pero actualmente no posee esa cualidad de ciudad balnearia, por la simple razón de que sus aguas están contaminadas. Y las fuentes de su contaminación son las dos principales cuencas fluviales que la bordean: la Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante CMR) y la Cuenca del Río Reconquista (en adelante CRR). Ambos ríos aportan el grueso del caudal contaminante que impide el baño en las aguas del Río de la Plata. Sobre la CMR existe un importante fallo judicial, el Caso Mendoza (Napoli, 2019: 193), que ha movilizado, con algún éxito -menos de lo esperado- el proceso de descontaminación del Río Matanza Riachuelo. Pero el Río Reconquista, en cambio, por recorrer en todo su trayecto territorios provinciales, pertenece a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires, quedando fuera de la Jurisdicción de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. De modo que, pese a ser el Río Reconquista una de las principales fuentes de contaminación sobre el Río de la Plata, no hay autoridad judicial, ubicada por encima del Estado Provincial, que le imponga una política de cuidado ambiental efectiva.

El presente trabajo no integra, hasta ahora, un plan de investigación de mayor envergadura. Procede de una simple inquietud ciudadana y tiene un carácter exploratorio y preparatorio, enfocado desde la Ciencia Política en su perspectiva crítica. Por esto último entendemos el ejercicio sistemático de la desconfianza de las apariencias que la realidad empírica nos presenta, con la sospecha de que dichas impresiones sensibles podrían encubrir, en su profundidad, relaciones antagónicas de dominación, sumisión, explotación y contaminación.

Las fuentes utilizadas son básicamente la consulta a bases de información de acceso público en internet, el relevamiento de la principal bibliografía pluridisciplinaria sobre el caso, y el acompañamiento participante en la experiencia de movilización socioambiental en el “Foro por la Recuperación del Río Reconquista/ Reserva San Martín”¹⁰³⁰.

2. Historia del Río Reconquista.

Inicialmente, el Río Reconquista, fue usado por las tribus indígenas locales como medio de comunicación y fuente de recursos. Con el asentamiento definitivo de los conquistadores, el mismo pasa a denominarse “de las conchas”. Aunque en sus márgenes se asentaron pocos colonos el problema de las inundaciones fue recurrente. Recién en la segunda mitad del siglo XIX, gracias a la llegada del Ferrocarril Norte y Oeste, aparecieron poblados en el cordón periurbano de la Ciudad de

¹⁰²⁹ La Nación, 18 de Agosto de 2021. “Ayer y hoy: la increíble transformación de la costanera sur: de balneario popular a reserva ecológica.” <https://www.lanacion.com.ar/lifestyle/antes-y-despues-la-increible-transformacion-de-la-costanera-sur-de-balneario-popular-a-reserva-nid18082021/>

¹⁰³⁰ <https://www.instagram.com/reserva.sanmartin?igsh=MWNzNjcyemkxdTRsZA==>



Buenos Aires, sin embargo, las orillas del río seguirán ajenas a los asentamientos masivos y sus efectos, los cuales se harían sentir una vez entrado el siglo XX. Entre 1918 y 1940 se da el asentamiento de las primeras industrias. Frigoríficos, caleras, ladrilleras y fábricas de botones comenzaron entonces a usar el río como parte del proceso productivo. Sin embargo, el río logró “autorregularse”. En 1954 el río cambia de nombre y pasa a llamarse “de la Reconquista”, en homenaje a la gesta de las invasiones inglesas, dado que por esta cuenca ingresaron las tropas nacionales que derrotaron al invasor británico.

El proceso de industrialización sustitutiva de las décadas de 1940 y 1950, con su consecuencia de descargas de líquidos residuales sin control, provocó el colapso ecológico del río. Y el último golpe de gracia, lo tendrá durante el “Proceso de Reorganización Nacional”, cuando la desregulación de los procesos productivos de las industrias colindantes generó un aumento de los efluentes industriales que contaminaron aún más el curso del agua (Rey: 2024, 10).

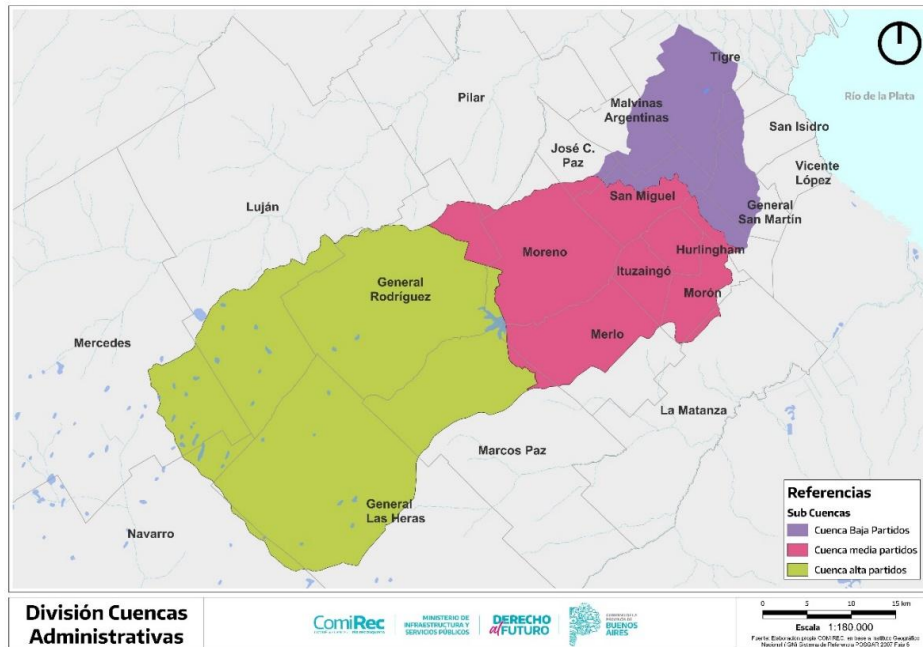
En 1977 se creó la Coordinación Ecológica área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), con el objetivo de recibir residuos sólidos urbanos y desarrollar áreas verdes y forestadas alrededor del AMBA. Sin embargo, el proyecto no funcionó. Sus territorios quedaron postergados como áreas marginales dentro del proceso de urbanización, cuando no, se orientaron al uso privado para actividades industriales y de logística. En el caso del Partido de General San Martín, hay que señalar que en 1980 se inaugura una parte de la Autopista del Buen Ayre, que junto con los rellenos del CEAMSE, obstaculizara el acceso directo al río para la población de San Martín. En los últimos 20 años distintas reservas ecológicas urbanas fueron creadas a lo largo del río, con propósitos diversos.

3. Información fáctica

Geográficamente, la cuenca del río Reconquista abarca aproximadamente 167.000 hectáreas, repartidas a lo largo de 18 municipios del Gran Buenos Aires. Compuesta por 134 cursos de agua, recorre un total de 606 kilómetros, de los cuales 82 corresponden al río Reconquista. Tiene su nacimiento en el Partido de General Rodríguez, en la confluencia de los arroyos La Chozza y Durazno, a lo que se suma luego el arroyo La Horqueta, último tributario, aguas arriba, de la represa Ingeniero Rogerro, límite de la cuenca alta del río.

La cuenca puede dividirse en tres sectores, alta, media y baja. La primera es un área rural cuyo único centro urbano de importancia es la ciudad de General Rodríguez. Las cuencas media y baja en cambio se caracterizan por una mayor densidad poblacional, y un uso de la tierra residencial, comercial e industrial. En la cuenca media no recibe grandes afluentes más allá de los arroyos Las Catonas y Morón. Al momento de llegar a la cuenca baja el río se bifurca en dos cursos naturales, el Reconquista Chico y el Río Tigre, y un tercer curso artificial, el canal aliviador, para luego unir sus aguas en el Río Luján.

El río corre en dirección sudoeste a noreste, atravesando los siguientes municipios: La Cuenca Alta atraviesa los municipios de Merlo, Moreno, Luján, General Rodríguez, General Las Heras y Marcos Paz. La cuenca media, atraviesa los municipios de Malvinas Argentinas, San Miguel, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, José C. Paz y Hurlingham. Por último, la cuenca baja atraviesa, Tigre, Vicente López, San Isidro y San Fernando. (Figura 1)



Cuenca del río Reconquista, Provincia de Buenos Aires Argentina. División administrativa de la cuenca. Fuente: Mapa base, COMIREC. <https://www.gba.gob.ar/comirec/mapas>

El río Reconquista, como problema político, tiene dos aristas: las inundaciones y la contaminación. El primer tema fue objeto de tratamiento ya desde la época virreinal, y fue el más acuciante para las autoridades. Su morigeración se logró gracias a importantes obras de infraestructura, la más destacable es el dique Roggero, inaugurado en el año 1972 y una gran cantidad de obras de rectificación de su cauce (Potocko: 2018; 293). A ello se sumó la implementación de plantas de bombeo en la década de 1990. A resultas de lo cual, el problema de las inundaciones sobre la población asentada en el valle de inundación, se redujo sensiblemente. En la actualidad, en cambio, la cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1976: 18) que ha cobrado mayor importancia es el problema de la contaminación de sus aguas. El cambio climático, el avance del colapso ambiental, y la problematización del tema de la contaminación de las aguas, encabezada sobre todo por la problemática de la CMR, han traído al interés de la opinión pública la cuestión que nos ocupa.

La contaminación del Río Reconquista comienza a registrarse desde antes de llegar al Dique Roggero. La cañada de Escobar, el arroyo La Choza, el arroyo Arias, el arroyo Durazno chico y Eulalia son los principales responsables, aportando contaminantes diversos, provenientes de una planta de tratamiento de desechos cloacales, camiones cisterna, de la industria avícola, la porcina, y posiblemente de otras industrias. Sin embargo, no hay estudios detallados sobre la contaminación en el embalse del dique Roggero (Basilico, 2021: 292). Puede dividirse la cuenca del Río Reconquista en dos sectores bien diferenciados según la calidad del agua superficial. En primer lugar, la cuenca alta presenta una mejor calidad del agua, mientras que las cuencas media y baja tienen un grado de contaminación mayor. Cabe aclarar que todos los cursos



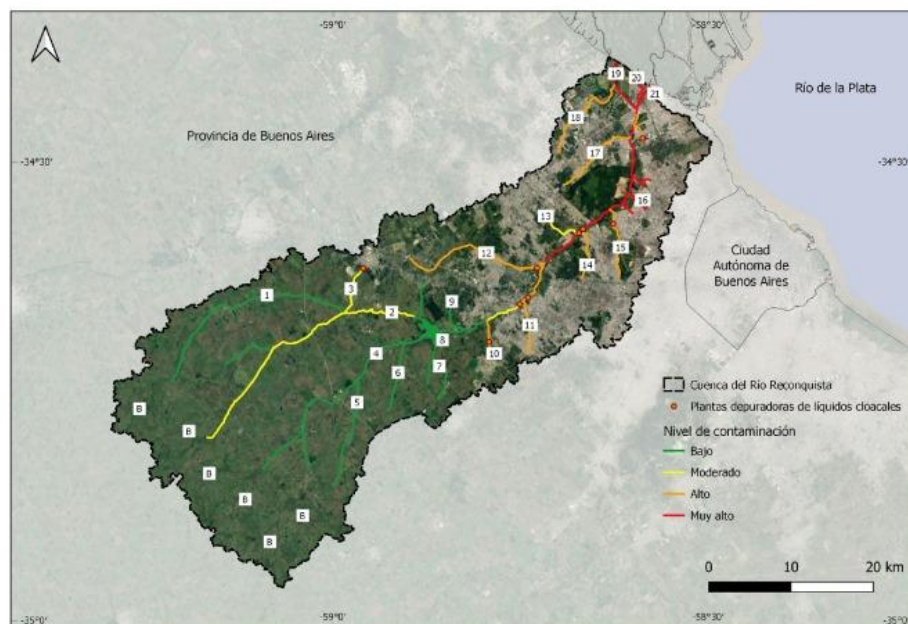
de agua, independientemente de la cuenca en cuestión presentan algún tipo de contaminación (Basilico, 2021: 291).

En la cuenca alta, podría clasificarse su nivel de contaminación como “bajo”, por la elevada concentración de oxígeno disuelto y la baja demanda biológica de oxígeno que suele registrarse. Sin embargo, hay excepciones, como son el caso de los arroyos La Choza y la cañada de Escobar (Basilico, 2021: 292).

Hacia las cuencas media y baja, el río presenta niveles de contaminación orgánica entre moderado y alto, principalmente como consecuencia del vuelco de los efluentes líquidos de las plantas depuradoras de líquidos cloacales. Entre las fuentes industriales hay que mencionar los desechos de plantas textiles y curtiembres en la cuenca media y de la industria metal mecánica y textil en la cuenca baja. También son importantes los mataderos y frigoríficos (Basilico, 2021: 293) y el propio drenaje urbano, que puede transportar efluentes industriales diversos, vertidos ilegalmente en las redes pluviales (Grinberg y col, 2018: 289)

Por otro lado, en diversos tramos de los lechos del río, hay sedimentos de metales pesados, donde se presentan concentraciones elevadas de cadmio, cobre o cromo. Los mismos además de presentar problemas por sí mismos, representan un problema en un intento de extracción, ya que al removerlos se genera un aumento en la biodisponibilidad, producto de la suspensión de las partículas (Grinberg y col, 2018: 288).

Además, la cuenca se enfrenta a problemas derivados de la gestión de los residuos sólidos urbanos, producto de la existencia de basurales y microbasurales, cerca de los cursos de agua, como es el caso del relleno sanitario Norte III del CEAMSE. El relleno Norte III de esta empresa, recibe diariamente unas 14500 toneladas diarias de RSU, provenientes de 36 municipios del AMBA, incluida la CABA (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado [CEAMSE], s.f.)



Niveles de contaminación de los cuerpos de agua de la cuenca del río Reconquista (Basilico. 2021: 294)



Ya en 1984, la Provincia de Buenos Aires intenta una primera respuesta institucional, creando el Comité Ejecutivo de Saneamiento del Río Reconquista, mediante el Dec. 2643/84. Y a partir del año 1997, se crea el COMIREC. El mismo fue establecido por la ley 12653 y se basa en el principio de “gestión integral y preservación del recurso hídrico”. Esto significa que se ocupa, no solo del agua del río, competencia ésta que comparte con la Autoridad del Agua (ADA, Ley 13153), de la Provincia, sino que se plantea el problema de la cuenca como un todo complejo, compuesto por elementos hídricos, pero también urbanísticos, sociales, demográficos, culturales y políticos, tratando de darle una respuesta concertada con las demás instituciones vinculadas al tema, como municipios, gestión de infraestructura, desarrollo social, etc.

Si para el ciudadano común, habitante de la cuenca, el Río Reconquista aparece como algo geográficamente lejano (aunque no lo es), la existencia y acción del órgano que se encarga de su gestión presenta un desconocimiento aún mayor.

Si bien el portal del COMIREC muestra un despliegue notable de actividad infraestructural, con llamados a licitación, informes de gestión, estudios de impacto ambiental, etc.; su resultado efectivo sobre la composición de las aguas evidencia una continuidad persistente en la contaminación de las mismas.

Es difícil encontrar información pública sobre el monitoreo periódico que debe hacerse sobre los grados de contaminación registrados. Lo más avanzado parece ser un programa del COMIREC, llamado PROMECARCH (Programa de Mejora de la Calidad Ambiental del Recurso Hídrico¹⁰³¹). Al momento de redactar este trabajo, en el invierno de 2024, el último informe publicado era de Otoño de 2024. Sin perjuicio de la poco recordable sigla del programa, y de la dificultad técnica de su contenido, los datos que presenta, hasta ahora, no difieren del desolador panorama de contaminación de aguas.

Crítica de la contaminación

El despliegue de actividades, programas e inversiones del COMIREC es notorio (COMIREC, 2022). Pero no obstante ello, la política de saneamiento del RR no logra, ni que dicho órgano sea conocido y visualizado por parte de la población, ni que las aguas disminuyan, siquiera gradualmente, su nivel de toxicidad. Existe un cúmulo de órganos y actividades estatales que se despliegan sin que la contaminación pueda ser controlada. ¿Cómo se explica esta situación? Hay órganos, funcionarios, presupuestos, actividad, etc. pero ningún resultado concreto. ¿Es una cuestión de tiempo? ¿Hay que esperar? ¿Algo salió mal?

Nuestra hipótesis sostiene lo contrario. Proponemos pensar las políticas ambientales llevadas a cabo por el COMIREC, ADA, OPDS y los municipios de la cuenca, no como una política contraria a la contaminación sino como un acompañamiento por omisión de la continuidad de la contaminación del RR, que en nuestra manera de ver, tiene carácter estructural.

Por contaminación estructural entendemos un entramado de relaciones sociales, ambientales, simbólicas y políticas, que funcionan de manera impersonal, para dar como resultado la continuidad

¹⁰³¹ Monitoreo de aguas: PROMECARCH <https://www.minfra.gba.gob.ar/web/Promecarch/promecarch>



de la contaminación -en este caso del agua del RR- dejando oculto de esa manera, que así como hay una mayoría social que sufre más o menos silenciosamente los efectos negativos de la contaminación, existe una minoría que extrae beneficios de esta configuración estructural.

Los principales contaminantes de las aguas del Río Reconquista son los contaminantes químicos, básicamente metales pesados, por un lado y contaminantes biológicos, básicamente cloacales, por el otro. El primero de ellos, el componente químico, está producido por las industrias radicadas en la sección media de la cuenca. Son empresas industriales, que aún permanecen en el anonimato. Estas empresas descargan sus pasivos ambientales sin tratamiento adecuado. Y no los tratan porque de esa manera reducen costos operativos. De modo que la contaminación que generan es la contracara de la ganancia o plusvalía de la que se apropian. Contaminación y plusvalor industrial con contracaras de una misma moneda.

Cuando se aplican programas económicos de corte liberal o neoliberal, la tendencia “proempresarial” hace que se adopten posturas muy permisivas con las empresas, que forman el bloque de poder que sustenta dichos programas. Por lo que el avance en el control ambiental de dichas industrias es poco probable. Ahora bien, cuando se aplican programas económicos de corte “popular”, redistributivos, socializantes, etc. ¿Por qué no se aplican controles rigurosos que impidan la contaminación por parte de los industriales? Porque éstos sectores industriales integran siempre el marco de alianzas sociales necesarias que sostienen las políticas populistas. De modo que no hay intendente ni gobernador, por más populista que sea, que quiera pagar el costo de imponer condiciones gravosas a los capitalistas industriales. Sobre todo cuando se trata de pequeñas y medianas empresas, empleadoras más o menos intensivas de mano de obra.

Este es probablemente el núcleo de la “contaminación estructural” que proponemos. No hay poder político interesado en poner límites ecológicos al capital industrial. Porque esto aumentaría los costos de su reproducción. En cambio, prefieren “socializar” estos pasivos ambientales, derivarlos al dominio público. Y cargarlos como responsabilidad a una supuesta “gestión integral” del recurso hídrico.

La segunda fuente de contaminación, de origen biológico, es la compuesta por residuos líquidos cloacales dispuestos sin tratamiento. Es una consecuencia directa del tipo de urbanización espontánea a la que son empujados los sectores populares por la dinámica del crecimiento de la urbe capitalista, en la que la población más pobre, al no poder acceder a inmuebles urbanos dotados de servicios sanitarios, se asienta, legal o ilegalmente, en terrenos carentes de agua potable y de cloacas. El residuo cloacal es generado por los pobres, pero la lógica “hidrosocial” (Merlinsky y Tobías, 2021: 26) en la que está inserto, reenvía a los antagonismos sociales de la estructura social capitalista. Los mismos sectores sociales que producen esta contaminación, son los que la sufren, pero la causa social procede de la lógica de dominación de clase a la que están sometidos.

Explicaciones posibles a la invisibilidad.

En este contexto conceptual de contaminación estructural antagónica con la que proponemos explicar el caso del Reconquista, la invisibilidad del río tiene un significado político. Es la negación del problema, es un velo que tapa el antagonismo socioambiental, para sobrellevar una situación de complicidad omisiva que permita la continuidad del modelo de la contaminación. En General San Martín no se puede ver el Río, para que no se vea la contaminación, porque lo que trasunta la misma



es un antagonismo de clase en la que los beneficios y perjuicios se distribuyen desigualmente entre dominantes y dominados/ contaminadores y contaminados.

Conclusión:

En lo que antecede pretendimos hacer una somera presentación del caso del Río Reconquista, y proponer una clave crítica de interpretación.

No basta con tolerar la contaminación como un efecto no querido por el sistema político. Probablemente sea cierto que no está en la voluntad de los gobiernos provinciales o municipales. Pero el funcionamiento impersonal de las relaciones de poder que envuelven la contaminación fluvial del Reconquista, tienen una lógica propia que no puede revertirse con iniciativas puramente institucionales o infraestatales que no estén dispuestas a revertir el carácter social antagónico de las relaciones en las que fue producida.

Ante la evidencia de que “algo hay que hacer” con la contaminación del RR, se desenvuelven una cúmulo de actividades y órganos estatales, para aparentar dar una respuesta al problema. Pero el hecho de que estas actividades (estatales, institucionales, técnicas, infraestructurales, académicas, comunicacionales) sean inocuas para terminar con la contaminación, no es anecdótico. Sino que obedece a una lógica más general orientada en el sentido de mantener las relaciones de contaminación actuales, porque son la expresión ambiental de relaciones de dominación enraizadas en la estructura desigual de nuestra sociedad.

Bibliografía:

Basilico, Gabriel O. . (2021). “Características de la cuenca del río Reconquista: Aspectos geográficos y ambientales”. En L. de Cabo & P. Marconi (Eds.) Estrategias de remediación para las cuencas de dos ríos urbanos de llanura. Matanza-Riachuelo y Reconquista (pp. 279-304)

COMIREC. “Informe de Gestión. La Plata, Año 2022.
<https://drive.google.com/file/d/1o3CdomKJuIxz5yB5SzkO-U-ZLIfsjNXD/view>

Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado. <https://www.ceamse.gov.ar/area-de-cobertura/norte-iii/>

Defensor del Pueblo de la Nación, Fundación Ambiente y Recursos Naturales y otros: “Informe Especial Cuenca del Río Reconquista”. Año 2007, Buenos Aires.
https://farn.org.ar/cpt_documentos/informe-especial-cuenca-rio-reconquista-2007-el-defensor-del-pueblo-de-la-nacion-junto-a-farn-y-varias-organizaciones-sociales-y-universidades-nacionales-ubicadas-en-la-cuenca/

Grinberg, S., Porzionato, N., Bussi, E., Mantiñan, L., Gutiérrez, R., & Curutchet, G. (2018). Agua y sedimentos: testigos clave de una contaminación anunciada. En: Agua + Humedales. San Martín: UNSAM Edita.

Merlinksy, Gabriela y Tobías, Melita: “Conflictos por el agua en las cuencas de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista. Claves para pensar la justicia hídrica a escala metropolitana.” Punto Sur 5 (julio-diciembre, 2021). [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/196313/CONICET_Digital_Nro.91c74048-0d83-4697-ab55-97f02f8913d4_B.pdf?sequence=2](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/196313/CONICET_Digital_Nro.91c74048-0d83-4697-ab55-97f02f8913d4_B.pdf?sequence=2)



Napoli, Andres. “Riachuelo: a 10 años del fallo de la Corte Suprema de Justicia, aún mucho por hacer”. FARN, 2019. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Art%C3%ADculo-IAF-2019-A-10-a%C3%B1os-del-fallo%C2%B4%C2%B4.pdf>

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación. CEDES. Buenos Aires, 1976. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3332>.

Potocko, Alejandra (2018). “Transformaciones de un territorio fluvial. Urbanización y regulación hídrica del río Reconquista (Buenos Aires, Argentina)”. Revista de Geografia e Ordenamento do Território (GOT), n.o 14 (setembro). Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, p. 283-305, [dx.doi.org/10.17127/got/2018.14.012](https://doi.org/10.17127/got/2018.14.012)

Rey, Nicolás Fernán. “El caso del río reconquista, Los ríos y la historia ambiental humana” Revista “Todo Es Historia” nro. 673. Buenos Aires, Febrero 2024.



Gobernanza, desarrollo sostenible y políticas en el marco de la Provincia de Buenos Aires

Dr. Rodrigo Carmona (UNGS/CONICET)

rcarmona@campus.ungs.edu.ar

Dr. Daniel Cassano (UNGS)

dcassano@campus.ungs.edu.ar

Lic. Luisina Molina (UNGS)

lmolina@campus.ungs.edu.ar

Resumen

El siguiente trabajo busca dar cuenta de la intervención de la Provincia de Buenos Aires en materia ambiental, sus principales políticas y grados de articulación a nivel municipal, social y universitario para el periodo 2021-2024. Los debates en torno a la gobernanza ambiental cobran así fuerte protagonismo en el último tiempo ante las implicancias y efectos negativos producto del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación del ambiente por la intervención humana. En estos términos, toman relevancia las especificidades territoriales en escenarios caracterizados por desigualdades y desajustes sociales y ambientales. Pare ello, el presente trabajo se dirige a considerar cómo a partir de la creación del Ministerio de Ambiente y la Dirección de Gobernanza y Participación Pública en la Provincia de Buenos Aires se han llevado adelante diferentes líneas de acción con el objeto de promover el trabajo y el diálogo continuo entre las comunidades, el Estado y el saber académico para co-crear políticas públicas que garanticen el pleno goce del derecho al ambiente sano y la salud de las personas. Se destaca también la Autoridad de Agua con la Dirección de Gobernanza en intervenciones para la mejora social, preservación y el aprovechamiento de los recursos hídricos.

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo central analizar la intervención de la Provincia de Buenos Aires en materia ambiental, considerando sus principales políticas y grados de articulación a nivel municipal, social y universitario para el periodo 2021-2024. La importancia que adquiere la problemática y los debates en torno a la gobernanza ambiental cobran fuerte protagonismo en el último tiempo ante las implicancias y efectos negativos que generan sobre el entorno natural las actividades humanas. Factores tales como el agravamiento del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la degradación del ambiente ante la expansión urbana e inmobiliaria resaltan la importancia de nuevos esquemas de decisiones e intervenciones para paliar sus principales impactos y proteger los bienes comunes de la naturaleza.

En estos términos, la ponencia se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se hace un encuadre teórico-conceptual sobre la gobernanza ambiental y sus implicancias en términos territoriales. Segui-



damente, se hace un racconto de las principales intervenciones desplegadas por la provincia a nivel ambiental en cabeza de sus áreas institucionales más representativas y los grados de articulación desarrollados a nivel municipal, social y universitario. Por último, se hacen unas reflexiones finales sobre las problemáticas analizadas.

Gobernanza, ambiente y territorio

La gobernanza en tanto discusión teórico-conceptual surge como una respuesta a las reestructuraciones de los sistemas político-institucionales y administrativos durante las décadas de los 80' y 90'. En términos de la literatura más especializada, supone un nuevo estilo y capacidad para gobernar, con eje en un mayor grado de interacción y cooperación entre el Estado y actores no estatales, en base a redes decisionales mixtas que vinculan al sistema político y el entorno (Rodhes, 1997; Maintz, 2000; Pierre, 2000; Peters, 2000; Koiman, 2005; Rodhes, 2007).

El debate en torno al concepto se presenta en un marco de transformaciones del capitalismo hacia una dinámica global y de carácter neoliberal, junto a demandas por mayor democratización de la ciudadanía, dónde se fue dando el tránsito de un escenario donde el Estado constituía el eje decisor y promotor exclusivo del bienestar a la necesidad de incorporar a la sociedad civil y los sectores privados en la toma de decisiones. Esta transición significó ajustes en varios sentidos y, dependiendo del lugar analizado, tuvo consecuencias que supusieron en ciertos casos mayor participación en la toma de decisiones de grupos que no formaban parte de la gestión estatal, o por otra parte, la minimización del Estado a partir de la privatización de servicios públicos fundamentales y áreas estratégicas (Peñaloza, 2020).

Como enfatizan Blanco y Gomá (2006), se hace fundamental entender el cambio más que la estabilidad, es por eso que toma relevancia la noción gobernanza. El concepto se asocia a una especie de meta-teoría para incorporar los múltiples procesos de transformación que se han venido desplegando en los ámbitos de la política económica y social, de la gestión pública, de la democracia en general. La gobernanza se presenta así como un concepto amplio y “paraguas” para dar cuenta de estas transformaciones, pero dónde existe una importante discusión sobre los medios sobre los cuáles se construye su aplicación a nivel territorial, los mecanismos desplegados, así como los contextos sociales y políticos dónde se inserta. Uno de los principales debates está en los cambios relativos al Estado y su relación con la sociedad. Las fuertes transformaciones desplegadas desde los años 70' en adelante a escala global buscaron reorganizar el mapa del poder político y económico, plasmando una forma diferente de capitalismo centrado en la apertura de los mercados y la configuración de un sistema con marcado énfasis en los instrumentos financieros (Harvey, 1988; Jessop, 2016).

Desde un punto de vista conceptual, la gobernanza ha sido señalada como la organización de actores independientes envueltos en relaciones de interdependencia, redes más plurales y la consideración de la complejidad como elemento intrínseco al proceso político (Jessop, 2002; Subirats, 2010). En este marco, el concepto de gobernanza conlleva una respuesta a la crisis del gobierno tradicional y la necesidad de considerar una mayor pluralidad de actores en la tarea de gobernar. Supone el despliegue



de nuevos esquemas de articulación de las decisiones de carácter colectivo y la importancia puesta en la capacidad y eficacia gubernamental, en tanto competencias ligadas a la negociación, coordinación y gestión (Carmona, 2012; Delamaza & Thayer, 2016). Se destacan entonces esquemas de gobernanza participativos y colaborativos con eje en la innovación, co-creación y territorialidad (Subirats, 2009 y 2014; Sørensen y Torfing, 2015; Zurbriggen y Lago, 2014).

La gobernanza, en su práctica, es asumida como los mecanismos y estrategias de coordinación para asumir el desafío de la interdependencia y coordinación entre los agentes autónomos, las organizaciones y sistemas formales de gobernabilidad (Jessop, 2016). En este sentido, cobran importancia las especificidades territoriales desde las cuales se construyen estos procesos de gobernanza. Al considerar los procesos desarrollados en Europa y América Latina nos encontramos que en el primer contexto se ha planteado con mayor énfasis la transformación del Estado, mientras que Latinoamérica aparece como un caso más de transferencias de formas de hacer la gobernanza (Zurbriggen, 2011). Del mismo modo, las orientaciones sobre la gobernanza han variado desde los conflictos distributivos con base en el mercado hacia un énfasis en los derechos civiles y socioambientales en las últimas décadas (Riggirozzi & Wylde, 2018; Peñaloza, 2020).

Una de las formas de gobernanza que ha tomado mayor relevancia en el escenario actual es la gobernanza ambiental. La misma se orienta a la armonización de procesos relacionados con la gestión del ambiente, que haga posible la participación efectiva e integrada de actores estatales, sociales y del sector privado en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, para mejorar la gobernabilidad, las condiciones de vida de la población y posibilitar la sostenibilidad. La gobernanza ambiental ofrece una perspectiva analítica que combina la investigación socioambiental que conecta cuestiones de cambio social y ambiental con la investigación de la gobernanza que se dirige a cuestiones de desarrollo (Lemos y Agrawal, 2006; Castro et al, 2015). Precisamente, los conceptos de sostenibilidad y desarrollo sostenible¹⁰³² han alcanzado gran relevancia en la investigación científica sobre temas ambientales y políticas en el último tiempo, si bien los mismo están inmersos en debates sobre su significado y sus posibilidades de aplicación a sistemas reales (Ruggerio, 2021).

La investigación sobre la gobernanza ambiental se basa en una amplia serie de escuelas teóricas, incluyendo el nuevo institucionalismo (Ostrom, 1990; Young, 1999; Biermann y Pattberg, 2008), los estudios sociopolíticos (Kooiman et al., 2005; Lemos y Agrawal, 2006) y los enfoques socioculturales (Cleaver, 2002; Castro, 2008; Alimonda, 2006; Gudynas, 2011). Surge también la propuesta de avanzar hacia una gobernanza “híbrida”, que combine propuestas de diseño institucional junto con la autorganización de la sociedad civil (Pahl-Wostl, 2015). En algunos casos se plantea la importancia

¹⁰³² El desarrollo sostenible puede definirse “como la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». (Informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas). Consta de tres pilares, el desarrollo sostenible trata de lograr, de manera equilibrada, el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.



de la gobernanza “adaptativa”, con énfasis en las transformaciones de los sistemas socioecológicos (Arnold, Gosnell, Benson & Craig, 2017; Karpouzoglou, Dewulf & Clark, 2016).

Más allá de sus posicionamientos teóricos y metodológicos distintos, todas ellas consideran el comportamiento social hacia los recursos naturales como un complejo mecanismo de interacciones formales e informales entre los agentes estatales y no estatales a través de diferentes escalas, impulsados por factores ecológicos y sociales (Castro, 2013; Castro et al, 2015). Ello supone en última instancia comprender el proceso de gobernanza no solamente orientado al recurso en sí, sino en relación a sus componentes territoriales y sociales, las relaciones técnicas y de poder involucradas a través de las cuales se plasma su gestión. Esto destaca, fundamentalmente, considerar las características ecológicas que intervienen en el recurso, así como las decisiones e instituciones humanas que están asociadas a cómo se regula su uso (Peñaloza, 2020).

La gobernanza se inserta así en una modalidad de gestión ambiental que implica un proceso continuo y dinámico, con el propósito de permitir que la formulación de las políticas y su implementación vayan progresivamente incorporando un mayor involucramiento de los distintos actores sociales. Para comprender la importancia que reviste la gestión ambiental es de tener en cuenta que las acciones sociales sobre el territorio ocasionan impactos en el ambiente que afectan el normal desarrollo de la sociedad y su agravamiento en el tiempo deriva en conflictos.

En el caso de América Latina en particular, el patrón de crecimiento ha estado vinculado fundamentalmente a la explotación de recursos naturales. Por ello, la gestión ambiental en clave de gobernanza supone un proceso continuo de análisis, toma de decisiones, organización y control de actividades, así como la evaluación de los resultados para mejorar la formulación de políticas y su implementación a futuro. Sus características más relevantes son: a) la co-participación de las autoridades políticas y de la sociedad (ciudadanía, organizaciones sociales y privados) que actúan sobre el ambiente; b) la incorporación de las consideraciones ambientales en las necesidades de expansión y mejoramiento de la calidad de vida de la población en ámbitos específicos, sean éstas áreas urbanas o rurales; c) la coordinación de actividades ambientales entre sectores, lugares y actores en diferentes momentos en el tiempo, vinculados a un contexto territorial específico.

Para avanzar en esta línea, otro de los elementos a mencionar es la construcción de una ciudadanía ambiental que participe en la toma de decisiones (políticas y comunitarias) relacionadas con el ambiente, su marco normativo y la implementación/ mantenimiento de modelos de desarrollo sostenible. Es la evolución de la vida en sociedad que revaloriza el contenido de las relaciones político-sociales entre individuos y grupos, en la perspectiva de construir un nuevo pacto social en el que el ambiente sea un factor básico a preservar y, con ello, asegurar la sobrevivencia de la propia sociedad. Esta ciudadanía ambiental deberá apuntar a la generación de un ciudadano con nuevas perspectivas y responsabilidades con el resto de la sociedad y el planeta. Hasta qué punto puede ser fomentada la participación, la disminución de las desigualdades y la protección del medio ambiente en tanto complejo acuerdo, va a depender de la manera en que se negocien las distintas formas de relación naturaleza-



sociedad, cómo se prioricen los problemas y cuán compatibles sean las soluciones propuestas con el contexto social, institucional y ambiental (Castro et al, 2015).

II. Gobernanza Ambiental: Desafíos para el Estado de la Provincia de Buenos Aires, la sociedad civil y la academia

Buenos Aires es una provincia caracterizada por su gran extensión, diversidad de actividades económicas y población distribuida de forma heterogénea. Con una extensión de 307.571 Km² y una población de 17.523.996 habitantes (Censo, 2022), el 62% de su población ocupa el 1,2% del territorio continental, en apenas 24 municipios¹⁰³³ denominados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC) como Gran Buenos Aires (GBA) (Figura 1).

Figura 1: Partidos/municipios del GBA en la provincia de Buenos Aires



Fuente: Observatorio del Conurbano.<http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/>

La forma en la que se distribuye la población y la extensión territorial de la provincia presentan una primera dificultad a la hora de generar políticas que atiendan a las demandas de cada porción del territorio. A su vez, si focalizamos en el área donde se concentra la mayor cantidad de población el GBA se observa que esa población tiene orígenes diversos lo que conlleva una diversidad cultural muy basta.

La forma de ocupación del territorio y las características naturales de la Provincia ocasionan problemáticas ambientales que requieren soluciones variadas y complejas. Esto se debe a que por un lado el ambiente en tan amplio territorio varía en tres ecorregiones; la dominante es la Pampeana, al Noreste se encuentra la ecorregión del Delta y hacia el Sur, ecorregión del Espinal (Morelo, 2012), las activi-

¹⁰³³ GBA: 24 municipios: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López.



dades económicas que se generan aprovechando las funciones ecosistémicas de estos ambientes son variadas y muchas veces se observa falta de racionalidad en su aprovechamiento.

En el caso del GBA, la mancha urbana se consolida sobre el pastizal pampeano y sobre el Delta. La gran cantidad de ríos y arroyos que surcan estos municipios son utilizados generalmente como receptores residuos sólidos y de efluentes cloacales y/o industriales (con o sin tratamiento), en otros casos con la excusa de “evitar inundaciones” son canalizados, rectificados y hasta entubados con el objetivo de poder construir sobre sus márgenes, es decir sobre el valle de inundación del río.

A pesar de ser muy extensa la provincia en muchos municipios del GBA los espacios verdes escasean, y la distancia para disfrutar de la naturaleza desde los barrios son muy largas. (Garay, Fernandez, 2013). Esta necesidad de esparcimiento, disfrute y conocimiento de los ambientes naturales del lugar que se habita ha ido creciendo y las políticas públicas en torno a lo ambiental se ha tornado un punto importante a tener en cuenta. En este sentido la población en general toma conciencia de esta necesidad y en muchos casos se manifiesta y surgen organizaciones vecinales que reclaman políticas ambientales.

Gobernanza desde la Provincia de Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires desde hace algunos años se viene trabajando y construyendo instancias institucionales donde se invita al diálogo a diferentes actores sociales que tienen injerencia en el territorio, ya sea porque lo habitan o porque tienen algún interés en él.

Hacia fines de diciembre de 2021, se creó el Ministerio de Ambiente en la Provincia de Buenos Aires, como estructura clave para promover el cuidado de los bienes comunes naturales y la voluntad de dar cuenta de la problemática ambiental ante la coyuntura crítica que que atravesamos a nivel global. Entre los ejes centrales de la gestión del ministerio aparecen: i. Gestión de Residuos; ii. Fortalecimiento de las Áreas Naturales Protegidas y espacios verdes; iii. Transición Ecológica y Cambio Climático; iv. Educación Ambiental y Participación Pública; y v. Producción Sustentable.

Previamente, la ley provincial 12.257 “Código de Aguas de la Provincia de Buenos Aires” establece la gestión hídrica del territorio en Comités de Cuenca. Éstos determinados por la geomorfología de sus cuencas hídricas son conformados por los intendentes de cada municipio que tienen parcial o totalmente en ella territorio municipal. Estos Comités son interpelados por su Comisión Asesora que es integrada por ONGs, asociaciones vecinales con personería jurídica, grupos empresarios, entre otros. En la actualidad existen 31 Comités de Cuencas creados bajo la Ley Provincial 12.257, mientras que el Comité de Cuenca del Río Reconquista fue creado por la Ley 12.653 y el Comité de Cuenca del Río Luján creado por la Ley Provincial n° 14.817 (Figura 2).

Figura 2: Comités de Cuencas de la Provincia de Buenos Aires.



Fuente: Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires.

En el último tiempo, se consolidaron a nivel ministerial y de organismos provinciales Direcciones de Gobernanza (en 2022, bajo la órbita de la Subsecretaría de Ambiente, la Dirección de Gobernanza Ambiental y Participación Pública, y en 2024, en la Autoridad del Agua, la Dirección de Gobernanza) que buscan abordar las diversas y múltiples cuestiones ambientales, teniendo en cuenta la mirada de quienes habitan el territorio con el objeto de promover el diálogo y llegar a un acuerdo consensuado permitiendo realizar acciones respetando el entorno y las costumbres de cada sitio¹⁰³⁴. Desde un abordaje centrado en co-crear instancias de articulación se estimula el despliegue de espacios de participación ciudadana para la mejora de la calidad ambiental y la sostenibilidad. Su desarrollo reciente evidencia la voluntad política de materializar una dinámica de mayor interacción de las instancias técnicas con la ciudadanía en asuntos claves que hacen a la problemática ambiental, que igualmente debe seguir avanzando ante distintos conflictos que hacen al uso del suelo o en relación al desarrollo de actividades de impacto sobre el entorno natural.

Gobernanza desde la sociedad civil y la academia

¹⁰³⁴ Una instancia clave en ese sentido a nivel nacional hasta el año 2023 y actualmente en la Provincia de Buenos Aires ha sido el Acuerdo de Escazú. Luego de un proceso de seis años de preparaciones y negociaciones, en el 2018 24 países de la región suscribieron el Acuerdo. En el año 2021, con las ratificaciones de la República Argentina y México, entró en vigor. Este acuerdo establece que el Estado debe asumir una serie de obligaciones para la implementación efectiva de los derechos de acceso a la información pública ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales, además de asegurar un entorno propicio para aquellas personas y grupos que defienden derechos humanos en asuntos ambientales.



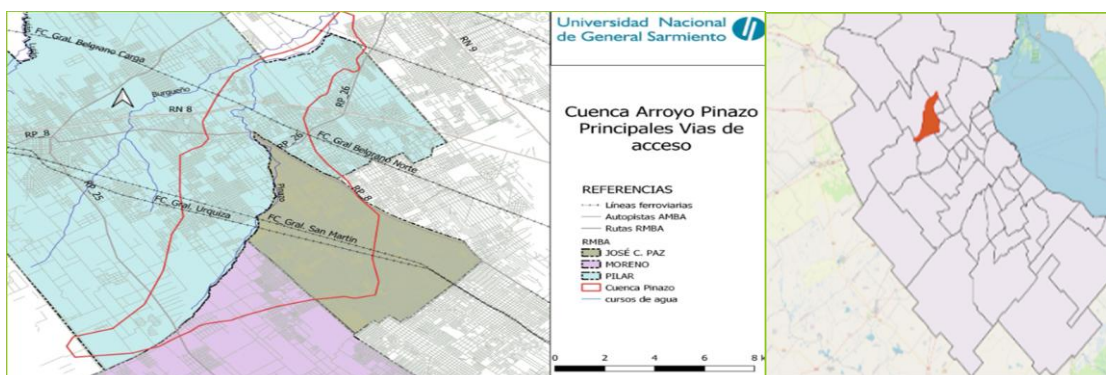
A la pérdida de credibilidad que afecta al sistema político-partidario y a los funcionarios estatales en el último tiempo, se contraponen el alto grado de credibilidad y confianza social que genera el ámbito científico-académico. Es en este punto donde la academia surge como puente o mediador entre el Estado y la sociedad para la resolución de conflictos.

El surgimiento de las Universidades en varios municipios del GBA y en particular la creación del Instituto del Conurbano en la Universidad Nacional de General Sarmiento permiten el estudio de las problemáticas socioambientales del territorio en el territorio, no solo formando profesionales locales sino también acercando a los resultados de las investigaciones población no universitaria y desarrollando los estudios en base a las necesidades manifiestas generando conocimiento científico apoyado en los saberes locales.

Del trabajo que se realiza en estudios de grado, posgrado e investigación a lo largo del tiempo se crearon lazos entre la comunidad y la academia. El estudio de las problemáticas ambientales locales son valiosos insumos para la implementación de acciones territoriales, políticas públicas o fundamentos confiables utilizados por ONGs, vecinas y vecinos a la hora de fundamentar sus pedidos.

Un ejemplo de esto es la defensa de un tramo del Arroyo Pinazo y su valle de inundación en el límite entre los municipios de José C. Paz y Pilar. En ese sector se encuentra un hito histórico por donde el General San Martín cruzó camino a la Batalla de San Lorenzo. La defensa y puesta en valor por parte de los vecinos que vieron en ese sitio un lugar a conservar no sólo por su historia sino porque allí el ambiente no había sido seriamente modificado. Si bien se encontraban con un ambiente diferente a su entorno por su escasa modificación, el principal problema ambiental a simple vista era (y es) los residuos sólidos urbanos, motivo por el cual comenzaron a convocar para, entre todos, limpiar el Arroyo y comprender la importancia de su preservación.

Figura 3. Cuenca Arroyo Pinazo



Fuente: SIG-UNGS

La iniciativa fue promovida por el Movimiento Ecológico y de Trabajo Ambiental (METRAM) un grupo de vecinos de diversos barrios de José C. Paz, al que con el correr del tiempo se le fueron sumando miembros de otras localidades, entendieron que con limpiar el arroyo no alcanza y que los



que deciden sobre el territorio muchas veces no conocen todos los sitios sobre los que legislan, convocaron a todos los espacios políticos mostrando la problemática y solicitando revertir esa situación para lograr que ese espacio se transforme en una Reserva Natural e Histórica.

También convocaron a las universidades locales que estudian de las problemáticas socioambientales del territorio en el territorio, no solo formando profesionales locales sino también acercando a los resultados de las investigaciones a la población no universitaria y desarrollando los estudios con base en las necesidades manifiestas generando conocimiento científico apoyado en los saberes locales.

Del fruto del intercambio entre el Municipio de José C. Paz, universidades, vecinos y vecinas surgió también la convocatoria a Direcciones Provinciales con injerencia en la gestión hídrica de la provincia de Buenos Aires como lo son la Dirección de Gobernanza de la Autoridad del Agua y la Dirección de Monitoreo Hídrico del Ministerio de Infraestructura.

Si bien el tema de los residuos en el arroyo continúa siendo un problema, la conformación de esta mesa de diálogo permite buscar alternativas para su mejora así como también permite conversar y acordar sobre nuevos proyectos que podrían afectar a la protección de este sitio.

Entre los logros se destacan la declaración de la margen derecha del arroyo, en el tramo de José C. Paz, como biocorredor de especies nativas y el diálogo fluido con funcionarios municipales, provinciales, inversores inmobiliarios para aunar criterios y promover la preservación del sitio histórico y la creación de una Reserva Natural para el disfrute de la población en general. El proceso, no obstante, presenta en los últimos meses diversas tensiones en relación al desarrollo de un emprendimiento privado lo que ha llevado a reuniones e intercambios entre las distintas partes a fin de poder garantizar los derechos comunes de este espacio con diversidad biológica y servicios ambientales y culturales.

Educación para la gobernanza

La educación constituye el principal instrumento para enfrentar los nuevos desafíos que alberga lo público: derechos colectivos, participación ciudadana, justicia social, sustentabilidad ambiental, educación social para participar y carácter gubernamental para estimularla, constituyen la premisa básica del principio de gobernanza.

El Estado debe tender a fomentar prácticas para el aprendizaje de los principios de la participación, así como propender por una educación ambiental que promueva la conservación, restauración, sustitución y desarrollo sostenible. Los distintos niveles del Estado federal tienen la responsabilidad y competencia para fomentar la participación ciudadana y promover políticas que apunten a la sostenibilidad, mediante una educación inclusiva y responsable a partir de distintas instancias, sean más formales como informales (encuentros ciudadanos, audiencias públicas, rendición de cuentas, boletines institucionales, programas pedagógicos, medios de comunicación, material educativo, eventos sociales) y en articulación con escuelas, institutos terciarios y universidades.



Es de poner de manifiesto la experiencia que se llevó adelante en la Universidad Nacional de General Sarmiento durante los años 2023 y 2024 con la Diplomatura en Gobernanza Ambiental y Prácticas Participativas. Esta experiencia formativa, abierta a la comunidad, contó con la participación de múltiples actores para lograr su concreción.

Dicha diplomatura surgió de un acuerdo entre la Universidad y el Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires y a partir de la inquietud de la Asociación Civil Persiguiendo Sueños del partido de Tigre. A lo largo de la experiencia se buscó brindar conocimientos y herramientas a diferentes actores sociales para la implementación plena del Acuerdo de Escazú, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Participaron de la misma estudiantes y docentes de diferentes instituciones y niveles, profesionales de diversas áreas, representantes de cooperativas y de organizaciones sociales y ambientales.

La Diplomatura, en un contexto de educación popular, se propuso que cada participante comprenda desde un abordaje interdisciplinario, multidimensional y multiescalar, los conceptos, los principios clave y las posibles causas de las problemáticas ambientales, así como también la importancia de la participación ciudadana en su identificación y abordaje, promoviendo las prácticas ambientales participativas. Para ello, en la conciencia de la importancia de la vinculación con los territorios se realizaron salidas a campo y clases teórico-prácticas partiendo de los conocimientos previos de las y los participantes.

De esta manera, se buscó brindar herramientas conceptuales y prácticas, tendientes a pensar un modelo de desarrollo que minimice los impactos ambientales relacionados con el uso de los Bienes Comunes, lo que se traduce en déficit en el acceso y calidad de agua y saneamiento; afectación de las funciones ecosistémicas; gestión inadecuada de residuos, energía y transporte; impactos climáticos en el territorio; déficit en el acceso a hábitat saludables; falta de soberanía alimentaria. Debatir estas temáticas pretende construir una mirada crítica y ampliada de los impactos a nivel local y regional de las políticas adoptadas, así como la necesidad de consenso entre los diferentes actores de la sociedad civil.

La experiencia realizada apuntó al desarrollo de una educación para la participación efectiva e involucramiento como principio rector de una verdadera gobernanza en la medida que forja valores ciudadanos para la convivencia, solidaridad, respeto, cooperación, tolerancia y asociación; promueve la transformación social, incidiendo en el desarrollo cultural; adopta conductas y prácticas sociales para la gestión y defensa de lo público e incorpora e interioriza modelos de desarrollo social compatibles con la protección ambiental.

El cambio a la gobernanza, no puede hacerse por decreto, ya que deben modificarse las reglas y prácticas estructurantes de la acción colectiva, y con ellas las subjetividades que las ordenan, los valores compartidos que las legitiman, las actitudes y capacidades que las implementan y los equilibrios de



poder que las sostienen, lo cual requiere cambios importantes que implican incertidumbres, riesgos y esfuerzos complejos de asumir.

III. Consideraciones finales

El análisis de la gobernanza ambiental resalta la importancia que tienen los actores, sus interdependencias y los aspectos institucionales implicados en los territorios para dar cuenta de la complejidad y tensiones que presentan los sistemas socioecológicos. Ello plantea a la gobernanza ambiental como una dinámica y estrategia para alcanzar objetivos comunes que apunten a encauzar los diferentes aspectos que ocupa al Estado y sus relaciones sociales en los entornos naturales con sus recursos asociados y conflictos. De este modo, la relevancia de la interacción fluida entre los actores, la generación de conocimientos desde distintos ámbitos, así como los procesos de reflexión y aprendizaje colectivo que se puedan llegar a alcanzar a nivel territorial serán cuestiones centrales en la solución de los problemas que afecten al ambiente desde una visión amplia de desarrollo sostenible.

La literatura examinada destaca diferentes aspectos y formas de entender la gobernanza ambiental, tanto teórica como empíricamente. Resulta clave en este sentido, considerar los aspectos institucionales y sociales sobre los cuales se construye la gobernanza con el objeto de identificar la especificidad de los agentes involucrados en su funcionamiento desde una perspectiva situada del fenómeno. Ello supone la importancia por parte del accionar estatal de dar lugar a repensar el bienestar social y la protección de los bienes comunes desde una mirada de mayor involucramiento de la ciudadanía, junto a las tensiones propias generadas por el mercado en el contexto actual.

En el contexto de la provincia de Buenos Aires la promoción a rango de ministerio del área de gestión ambiental en el año 2021 implicó una jerarquización de las políticas llevadas adelante en el ámbito provincial. A la vez, la creación de la Dirección de Gobernanza Ambiental y Participación Pública orientada a diseñar, implementar y evaluar procesos de participación y de co-creación con la ciudadanía y con los diferentes sectores que intervienen en la política ambiental a nivel provincial, bajo los estándares del Acuerdo de Escazú da cuenta de una decisión política de avanzar en ese sentido. Esto se aprecia en las funciones que incluyen: elaborar políticas que fomenten la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones ambientales, la transparencia y la rendición de cuentas; organizar y mejorar las consultas y audiencias públicas relacionadas con proyectos ambientales significativos, en conjunto con otras áreas del Ministerio; desarrollar contenido y material educativo, así como campañas de sensibilización para involucrar a la sociedad en los temas ambientales; evaluar y monitorear constantemente el nivel de participación ciudadana y desarrollar estrategias para mejorar la participación en la provincia, asegurando mecanismos democráticos, de información pública activa y transparentes. Del mismo modo, la Dirección en la Autoridad del Agua busca canalizar estos procesos en el marco de los recursos hídricos más específicamente.



La irrupción de estas áreas implica la adopción de elementos de buen gobierno ambiental, a través de principios que satisfagan necesidades ambientales de la sociedad que aseguren una eficiente gestión de los recursos, la observancia de las normas que regulen su actuación y la rendición de cuentas en cuanto a su responsabilidad, y la adopción de mecanismos que faciliten la participación y el control ciudadano para el acceso y la protección de los bienes comunes. Si bien es escaso el tiempo transcurrido desde la creación y puesta en funcionamiento de estas dependencias, resulta interesante analizar los resultados obtenidos y observar para adelante su cobertura sobre el extenso territorio provincial y los municipios que lo componen.

Bibliografía:

Alimonda, H. y Gandásogui, M. A. (2006). Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana (Buenos Aires: CLACSO).

Arnold, C. A. T., Gosnell, H., Benson, M. H. & Craig, R. K. (2017). Cross-interdisciplinary insights into adaptive governance and resilience. *Ecology and Society*, 22(4). <https://doi.org/10.5751/ES-09734-220414>

Biermann, F., & Pattberg, P. (2008). Global environmental governance: Taking stock, moving forward. *Annual Review of Environment and Resources*, 33(1), 277-294.

Blanco, I., & Gomà, R. (2006). Del gobierno a la gobernanza: retos y oportunidades de un nuevo paradigma. *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, (2), 11-27.

Carmona, R. (2012): El debate sobre nuevos estilos de gobierno en ciudades argentinas, CICCUS-UNGS.

Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (Eds.) (2015). Gobernanza ambiental en América Latina. CLACSO. http://www.cedla.uva.nl/50_publications/other.html

Castro, F. 2013 'Crossing Boundaries in Environmental Governance' en Analytical Framework Report (ENGOV) en http://www.engov.eu/documentos/AFR_WP10_D10_1.pdf

Castro, J. E. (2008) 'Water struggles, citizenship and governance in Latin America' en *Development*, N° 51: 72-76.

Cleavers, F. (2002) 'Reinventing institutions: Bricolage and the social embeddedness of natural resource management', *The European Journal of Development Research*, Vol. 14, N° 2: 11-30.

Delamaza, G., & Thayer, L. E. (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. *EURE (Santiago)*, 42(127), 137-158.

Gudynas, E. 2011 'Buen vivir: Today's tomorrow' en *Development*, Vol. 54, N° 4: 441-447.



- Karpouzoglou, T., Dewulf, A. & Clark, J. (2016). Advancing adaptive governance of socialecological systems through theoretical multiplicity. *Environmental Science and Policy*, 57, 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2015.11.011>
- Kooiman, J., Jentoft, S., Bavinck, M., & Pullin, R. (2005). *Fish for life: interactive governance for fisheries* (p. 432). Amsterdam University Press.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. *La gobernanza hoy*, 10, 57-82
- Mayntz, R. (2000): Nuevos desafíos de la teoría de 'governance' , *Instituciones y Desarrollo*, 7, pp. 35-52. En: <http://www.iigov/revista/revista7/docs/mayntz.htm>.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Pierre, J. (2000) *Governance, Politics and the State*. New York, MacMillan
- Peters, B.G. (2000): *Governance and Comparatives Politics*, en Pierre, J. (ed.) *Debating Governance*, Op.cit.. pp. 36-53. Rhodes, 2000;
- Rhodes, R. A. (2007). Understanding governance: Ten years on. *Organization studies*, 28(8), 1243-1264.
- Castro, F., Hogenboom, B., & Baud, M. (Eds.) (2015). *Gobernanza ambiental en América Latina*. 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV, 2015. E-Book. Disponible: http://www.cedla.uva.nl/50_publications/other.html
- Garay, D.; Fernandez, L. (2013) *Biodiversidad Urbana*. Buenos Aires, Editorial: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Jessop, B. (2016). *The State. Past, present, future*. Cambridge: Polity Press.
- Harvey, D. (1988). *Social justice and the city*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Lemos, M. C. y Agrawal, A. (2006) 'Environmental governance', *Annual Review of Environment and Resources*, N° 31: 297-25
- Morelo, J., Matteucci, S., Rodríguez, A. (2012) *Ecorregiones y Complejos Ecosistémicos Argentinos*. Buenos Aires: Orientación Gráfica Editora.
- Peñaloza, J. O. (2020). Gobernanza como contradicción: reflexiones sobre el territorio en la configuración de la gobernanza ambiental. *Investigaciones Geográficas*, (60), 4-17.
- Riggirozzi, P. & Wylde, C. (Eds.). (2018). *Handbook of South American Governance*. New York: Routledge.



Ruggerio, C. A. (2021). Sustainability and sustainable development: A review of principles and definitions. *Science of the Total Environment*, 786, 147481.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2015). Enhancing public innovation through collaboration, leadership and new public governance. *New frontiers in social innovation research*, 145-169.

Subirats, J. (2014). Si la innovación social es la respuesta, ¿cuál era la pregunta?. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (126), 49-56.

Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía*, 74(02), 16-35.

Subirats, J. (2009). ¿Qué gestión pública para que sociedad?. *Administración pública y sociedad*, 5-16.

Young, O (1999) *Governance in World Affairs* (Ithaca: Cornell University Press).

Zurbriggen, C., & Lago, M. G. (2014). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de gestión pública*, 3(2), 329-361.

Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

Anexo 1

1. Actividades de la Diplomatura en Gobernanza Ambiental y Prácticas Participativas



En la Universidad Nacional de General Sarmiento se dictó la Diplomatura en Gobernanza Ambiental y Prácticas Participativas donde Investigadores Docentes, estudiantes avanzados de la Licenciatura en Ecología desarrollaron las clases y actividades de intercambio con los participantes que provenían de la docencia en escuelas medias, gobiernos locales, asociaciones civiles, sindicatos, vecinos y vecinas que por primera vez ingresaron a la Universidad.



Como parte del programa de la Diplomatura en Gobernanza Ambiental y Prácticas Participativas, en el bloque destinado a agroecología se visitó una huerta agroecológica.



Primera Cohorte de la Diplomatura en Gobernanza Ambiental y Prácticas Participativas.

2. Actividades realizadas por Metram en defensa del Arroyo Pinazo



Vecinos, vecinas, miembros de diferentes agrupaciones de la sociedad civil, miembros de Metram, estudiantes y docentes de las Universidades Públicas locales, funcionarios municipales y provinciales en la segunda jornada de limpieza del Arroyo Pinazo. Fte: Periodico Apogeo.





Vecinos, vecinas, miembros de diferentes agrupaciones de la sociedad civil, miembros de Metram, estudiantes y docentes de las Universidades Públicas locales, funcionarios municipales y provinciales en la segunda jornada de limpieza del Arroyo Pinazo. Fte: Periodico Apogeo.



Puesta en valor del sitio histórico y solicitud de la creación de la Reserva Natural e Histórica Arroyo Pinazo. 11 de Junio de 2023. Fte: Cadena Radio Noticias.



Conflictuar la democracia en América Latina: aportes del movimiento de justicia ambiental

Nicolás Forlani

Forlani.nicolas@gmail.com

CONICET-FCH-UNRC.

Resumen:

La disputa por la hegemonía en América Latina atraviesa en la última década una reconfiguración sociopolítica en donde el consenso democrático se encuentra tensionado por la creciente centralidad de discursos autoritarios (Ramírez Gallegos 2023). En esta coyuntura, la presente ponencia, desde una perspectiva ontológica posfundacional (Laclau y Mouffe 1987) y asumiendo como propio el marco analítico de la ecología política (Leff 2000 y Merlinsky 2019), se propone indagar acerca de los alcances y límites del orden democrático en el periodo contemporáneo a la vez que procuramos identificar los aportes que el movimiento de justicia ambiental puede revisitar para una nueva oleada democratizadora. Según divisamos, las experiencias de lucha asociadas al ecologismo popular (Acselard 2010), constituyen legados vivos desde el cual proyectar modos de uso y apropiación de los territorios más justos y sustentables.

Palabras Clave: democracia, justicia ambiental, América Latina

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

Promediando la primera década del siglo XXI, el intelectual y ex vicepresidente del Estado plurinacional de Bolivia Álvaro García Linera, asentaba que la palabra democracia había adquirido rango de valor social normativo y prescriptivo en la constitución de los poderes públicos en todos los Estados modernos. Reeditado prácticamente una década después (Linera 2014), en una publicación en la que además examinaba las transformaciones en el Estado y reflexionaba sobre carácter plurinacional de Bolivia, el significativo democracia había adquirido mayor sustancialidad en América Latina con el giro hacia las izquierdas tras la crisis de las políticas del *consenso de Washington*. En otros términos: con las mejoras distributivas y la ampliación de derechos consagradas durante la oleada progresista, el componente igualitario ganó envergadura tras dos décadas signadas por la profundización de la desigualdad y la reducción del orden democrático a una faz procedimental-minimalista bajo la hegemonía neoliberal.

Sin embargo entre los alcances y límites de la dinámica democratizadora experimentada en la región, y en el marco de cambios en el mercado mundial que impactaron desfavorablemente en las balanzas comerciales de los países latinoamericanos (enmarcado en la crisis financiera de 2008), los discursos autoritarios fueron adquiriendo mayor capacidad de agencia política, al punto de reconfigurar el clivaje de la disputa política. Siguiendo a Ramírez Gallegos (2023), hasta promediando la segunda década del siglo en curso la disputa por la hegemonía se configuró al interior del campo discursivo de la democracia entre fuerzas políticas de orientación neoliberal



versus participativas¹⁰³⁵, quedando relegados los proyectos autoritarios. En tanto, el devenir de la última década, especialmente post-pandemia, estaría signado por un desplazamiento del campo discursivo regido cada vez más por el litigio entre proyectos democráticos versus autoritarios (Ramírez Gallegos, 2023).

Para este sociólogo ecuatoriano, *tres fenómenos políticos dan pistas* sobre las transformaciones sociopolíticas aludidas: por un lado “el carrusell neo-golpista y la turbulencia institucional que atraviesa múltiples alternancias (casos Brasil, Perú, y Bolivia)”;

por otro, “el auge de líderes y movimientos de extrema derecha o neofascistas con amplio eco social y electoral”; y, finalmente, “la fragmentación y confrontación en la izquierda y el campo popular en medio del reposicionamiento populista y el dinamismo de las luchas sociales” (Ramírez Gallegos, 2023:2).

Asimismo, una forma de captar la devaluación de la ponderación de la democracia lo es reparando en los registros estadísticos de opinión pública en la región, donde se advierte que:

Tras 45 años de democracia, la esperanza se ha desvanecido en buena parte y, en cambio, se ha incrementado la desconfianza en su capacidad para dar respuesta a las necesidades básicas de la población. Con todos los reparos que se le pueden hacer, los indicadores que revela anualmente el Informe de la Corporación Latinobarómetro sugieren algunas hipótesis para dar cuenta de lo que ésta llama la recesión democrática. Así, en el más reciente Informe se sostiene: ‘La recesión se expresa en el bajo apoyo que tiene la democracia, el aumento de la indiferencia al tipo de régimen, la preferencia y actitudes a favor del autoritarismo, el desplome del desempeño de los gobiernos y de la imagen de los partidos políticos’ (Corporación Latinobarómetro, 2023: 1). (Ansaldi 2024: 19).

Frente a esta nueva coyuntura y asumiendo una posición crítica respecto de la vulneración de derechos humanos que los procesos políticos autoritarios engendran, asentamos que tan importante como urgente es definir una frontera política para obturar el crecimiento de las lógicas autoritarias como identificar legados y experiencias políticas que permitan ampliar el horizonte democrático.

En dicha dirección nos proponemos recuperar los aportes políticos que el movimiento de justicia ambiental ofrece en pos de un proyecto emancipador que permita fortalecer la democracia en la región latinoamericana.

Democracia y conflictividad socioambiental: breves consideraciones teórico-políticas

La crisis de la democracia, aunque agudizada en la coyuntura, no se comprende si no se repara en la contradicción estructural inmanente al orden social capitalista. En rigor, como señala Nancy Fraser:

“(…) el ‘déficit democrático’ es, en realidad, la forma históricamente específica que adopta la contradicción política inherente al capitalismo en la etapa actual, cuando la financiarización fuera de control inunda el ámbito político y disminuye su poder en grado tal que lo imposibilita para resolver problemas acuciantes, incluidos aquellos que, como el calentamiento global, ponen en peligro las perspectivas a largo plazo de la acumulación, eso sin mencionar la vida misma en el planeta Tierra (Fraser, 2023: 198-199).

Como advierte Fraser (2023), en este sistema social institucionalizado varios aspectos de la vida social quedan por fuera del alcance del poder público: *qué y cuanto queremos producir, con qué*

¹⁰³⁵ Los primeros (neoliberales) anclando el discurso democrático a una faz procedimental-minimalista en tanto los segundos (participativos) bregando por mayores condiciones de igualdad y ampliación de los reconocimientos.



base energética y con qué tipo de relaciones sociales; cómo queremos distribuir el excedente que producimos colectivamente, cómo queremos relacionarnos con la naturaleza y con las generaciones futuras; cómo organizar el trabajo de la reproducción social y su relación con el trabajo de la producción... De allí que para esta intelectual crítica, “(...) el capitalismo es entonces fundamentalmente antidemocrático. Incluso en el mejor de los casos, la democracia en una sociedad capitalista es, forzosamente, limitada y débil” (2023:188).

Ahora bien, no es descartando la democracia vigente, por limitada y contradictoria que se nos presente, que se puede proyectar una forma superadora de organizar lo común en pos de una vida digna. En una región que padeció el terrorismo de Estado, la transición hacia la democracia –de carácter desde luego minimalista/procedimental- significó nada menos que una diferencia cualitativa respecto del estado de derecho, capaz de dar validez a libertades individuales y derechos políticos.

De modo que de lo que se trata es de bregar por una praxis política tendiente a la radicalización de la democracia (Mouffe 2021). Es decir, el desafío es el de articular un proyecto político tendiente a expandir las dimensiones constitutivas de nuestras democracias modernas: las libertades individuales y los derechos humanos (tradición liberal) y, especialmente, el desafío de dar sustancia efectiva al componente igualitario y participativo (propio de la democracia de los antiguos).

Ahora bien asumiendo que no existe una esencia o sentido último de la igualdad y la libertad, sino que sus alcances y limitaciones son el resultado de una particular formación hegemónica, entonces amerita destacar el valor político de las dinámicas contenciosas para el fortalecimiento del orden democrático.

En este registro, el conflicto no constituye una anomalía o disfuncionalidad a erradicar sino el ejercicio de un litigio que encuentra en la democracia su posibilidad de expresión. Al decir de Calderón Gutiérrez (2012): “En democracia, el poder está regulado por normas que se basan en principios que reconocen la diversidad social y los derechos a la diferencia y a la discrepancia, por eso se trata de un orden conflictivo” (2012:33).

Incluso más, en democracia, el conflicto no solo es “tolerado” y encauzado en una lógica que desplaza los antagonismos de tipo amigo-enemigo a disputas agonistas entre adversarios legítimos (Mouffe 2021) sino que además, son las dinámicas contenciosas las que permiten poner en agenda pública problemas sociales (Merlinsky 2019) y junto a ello dar visibilidad y expresión a sectores sociales hasta entonces relegados del campo de lo audible (Rancière 1996). En síntesis:

La democracia se inicia cuando se plantean desacuerdos; se objetiviza cuando esos litigios reconstituyen a la comunidad política; se realiza cuando, fruto de esa recomposición, se amplía la presencia de sujetos con capacidad de dirección sobre lo público y cuando la carencia enunciada encuentra una resolución comúnmente aceptada (Linera, 2014:36).

Sobre la base de estas consideraciones teóricas, ratificamos la importancia de *conflictuar* la democracia vigente no para anular su carácter minimalista sino para hacerla trascender en sus aspectos sustantivos: derechos, soberanía, libertades y condiciones de igualdad... En otros términos: conflictuar la democracia sedimentada (minimalista-formal-procedimental) como la única posible, dando lugar a una experiencia política democratizadora en la que puedan ser rediscutidos, en clave de Rancière (1996), *los lugares, poderes y funciones* instituidos por el discurso neoliberal.



En esta línea, y nuevamente en diálogo con Fraser (2023), asentamos que no se puede construir una alternativa radical, una democracia cualitativamente más significativa en términos de sustancialidad sino es conflictuando con *las moradas ocultas del capitalismo*. Es decir, antagonizando con la lógica de acumulación del capital en sus múltiples ámbitos entrelazados de obtención de plusvalía: la explotación de la fuerza de trabajo asalariada, el no reconocimiento del trabajo reproductivo, la depredación de la naturaleza, la sujeción del poder político y las expropiaciones sobre los pueblos racializados (Fraser 2023).

Ahora bien, así como existe una suma de dispositivos de despojo y expoliación inmanentes al capitalismo que restringen el ejercicio democrático, no es menos cierta la existencia de experiencias de resistencias que desnudan el carácter contingente del orden social vigente. Incluso más, experiencias colectivas cuya praxis política ofician de legados vivos en pos de una democracia sustantiva-radical-transgresora frente a los diversos regímenes de monopolización de las decisiones.

Una de ellas lo constituyen las luchas ambientalista, que al decir de Merlinsky (2013) para Argentina, y en general hacemos extensivo para América Latina, viene haciendo de lo ambiental un problema de alcance público. Logrando así poner en *discusión* los modos desiguales de apropiación y uso de los territorios. Discusión del orden de lo político toda vez que en los conflictivos socioambientales resultantes se “(...) ponen en cuestión las relaciones de poder que facilitan el acceso a los recursos, que implican la toma de decisiones sobre su utilización por parte de algunos actores y la exclusión de su disponibilidad para otros” (Merlinsky, 2019: 31).

En este registro, un abordaje íntegro de la multiplicación creciente de los conflictos socioambientales que se vienen desarrollando en América Latina en las primeras décadas de este nuevo siglo (Delgado Ramos; 2013, Forlani 2021), da cuenta de un estado de *conflictividad* regido por la “(...) la existencia de *condiciones económico-estructurales y psicológica-culturales* que hacen que las personas y grupos se comporten de cierta manera particular frente a sus necesidades, intereses y problemas, frente a otros actores (Monzón, s/f en Calderón Gutiérrez, 2012: 49. Las cursivas son nuestras).

Efectivamente en la región se vienen profundizando dinámicas de despojo al calor de la expansión de las lógicas productivas modernas (*condiciones económico-estructurales*), que están siendo interpretadas/significadas -reiteramos- de manera crítica a partir de la gestación de un discurso ambiental (*condiciones psicológica-culturales*) cuya acción territorial confronta con los modos hegemónicos de uso y apropiación del territorio.

No obstante, es propicio advertir aquí que no todo discurso ambiental se configura como contrahegemónico. En rigor, existen al interior del ambientalismo distintas corrientes que se disputan la interpretación acerca de las causas de la crisis ambiental así como sus vías de superación. En diálogo con Acelard (2010) y Martínez Alier (2018), señalamos que hay quienes bregan por la conservación prístina de los ecosistemas, quienes pregonan un capitalismo verde y, finalmente quienes, en una lucha regida por un lenguaje de derechos, apuestan a una relación sociedad-naturaleza de mayor armonía.

Para poder contemplar los contrastes en los lenguajes de valoración del ambiente que cada una de estas corrientes expresa y dimensionar específicamente los aportes para la democracia que el



tercero de los ambientalismos reviste, hemos de inscribir tales discursos en un registro de mediana duración que contempla los debates teórico-políticos emergentes en torno a la crisis ambiental.

La crisis ambiental como campo de disputa

En la década de 1970, la previsión de agotamiento de los recursos naturales junto a los primeros indicadores de los peligros del calentamiento global, constituyeron los síntomas de alerta en torno a la sostenibilidad de los modelos de crecimiento económico. Inherente a la lógica del capital de hacer de las crisis oportunidades de relanzamiento de las formas de acumulación, el discurso hegemónico ofreció un marco interpretativo y de acción territorial ante los desafíos ambientales del último cuarto de siglo: la economía ambiental.

En simbiosis con la formación discursiva hegemónica del neoliberalismo en su pretensión de maximizar la esfera de lo “mercantilizable”, la solución de la problemática ambiental para la economía ambiental era/es de carácter “técnico” (asociado a la modernización tecnológica)-economicista (hacer de las “externalidades” mercados económicos). Así, la polución ambiental o la degradación de los recursos naturales, podría remediarse estimulando el desarrollo tecnológico y asignando precio a “los efectos no deseados de la actividad económica”.

Empero, la pretensión del discurso hegemónico por obturar los márgenes de interpretación y acción en torno a la problemática ambiental en ascenso, viene siendo desafiado desde otros dos *campos teóricos y de acción política*: la economía ecológica y la ecología política (Leff, 2000).

La primera ha de formular una crítica rigurosa al capitalismo al denunciar un metabolismo social creciente que no solo transgrede los límites ecológicos del planeta, sino que se desenvuelve al calor de un acaparamiento desigual de los frutos de la naturaleza y de una inequidad en el reparto de los pasivos ambientales. Perspectiva en la que se inscribe, entre otras nociones críticas, la de la *deuda ecológica* para referir al carácter de acreedores ambientales de los pueblos del sur frente a un norte global que: a) no contempla monetariamente los perjuicios ambientales de las materias primas que extrae del sur y, b) hacen una posesión gratuita de todos los sumideros de dióxido de carbono del planeta (Martínez Alier, 2018).

No obstante, la crítica de la economía ecológica no alcanza una dimensión disruptiva debido a que no logra desprenderse “(...) del cordón umbilical de la economía neoclásica de los recursos naturales en su concepción del ambiente como un costo o un límite (y no como un potencial)” (Leff, 2000:41).

Ruptura ontológica y epistemológica que si logra producirse en el campo de una ecología política forjada al calor de las resistencias colectivas que cuestionan los lenguajes de valoración de la naturaleza hegemónicos y promueven modos otros de existencia territorial:

La ecología política establece su territorio en la zona de influencia del ambiente, más allá del cerco de la racionalidad económica, de aquello que puede ser recodificado, internalizado y cuantificado por la economía de los recursos naturales; traducido a un valor económico de los bienes y servicios ambientales. La ecología política tiene sus raíces en un espacio donde los conflictos sociales para la apropiación de la naturaleza y la cultura manifiestan sus estrategias de poder, donde la naturaleza y la cultura se resisten a la homologación de los diferentes órdenes ontológicos y la reducción de los procesos simbólicos, ecológicos, epistemológico-políticos en valores de mercado. Esta es la polis donde la diversidad cultural adquiere sus “derechos de ciudadanía” dentro de una política de la diferencia: una diferencia radical donde lo que está



en juego son los derechos del ser –de construir mundos de vida diferentes– más allá de la distribución equitativa de los costos y beneficios derivados del valor económico de la naturaleza (Leff, s/a: 24).

El campo de la ecología política en rigor, se instituye como una experiencia colectiva, un movimiento que articula saberes plebeyos y académicos que desafían los *regímenes de normalidad* (Merlinsky 2013) anteponiendo un lenguaje de derechos que instituye como sujetos a los ausentados de la modernidad capitalista: la naturaleza y los pueblos del sur. Comunidades campesinas e indígenas, habitantes ciudadanos de las periferias en su reclamo de justicia ambiental, construyen una concepción del ambiente como bien común cuya afectación pasa a concebirse entonces como un daño a la comunidad (Forlani 2024). Y en nombre de ese daño común demandan *ser contados como partes legítimas* en la determinación de los usos de los territorios. Ampliándose así, en sentido de Jacques Rancière, la comunidad política, toda vez que *nuevos* actores y actrices sociales se instituyen y reconocen como sujetos de derecho.

Esta invención política del ambientalismo popular, es fruto de una experiencia colectiva del orden de lo *estético*, de lo *práctico* e *interactivo* (Cefaï 2017) que viene siendo capaz de forjar un campo no solo de definiciones de “problemas ambientales” que demandan la atención pública sino también de acciones territoriales alternativas, que prefiguran otros arreglos territoriales posibles. Se trata de experiencias comunes de resistencias y re-existencias que fortalecen la democracia en múltiples registros: en las disputas por la reapropiación por parte de las comunidades de la naturaleza se efectiviza la soberanía popular sobre los territorios (Leff 2000); en el ámbito del derecho las luchas socioambientales actualizan obligaciones dormidas (Delamata 2013) como la realización de estudios de impacto ambiental, el llamado a audiencias públicas y/o convocatorias a referéndum, a la vez que se modifican marcos normativos en donde la naturaleza se instituye como sujeto de derecho (Constituciones de Estado plurinacional de Bolivia y Ecuador); en el ámbito del conocimiento, no solo adquieren dimensión pública controversias sociotécnicas contribuyendo a desmitificar presuntos rasgos de neutralidad del saber científico sino también saberes plebeyos se erigen como fuentes legítimas de comprensión de problemáticas comunes...

Con todo, al calor de las luchas socioambientales inmanentes al ecologismo popular-combativo, se habilitan arenas de participación y deliberación que revitalizan la democracia, configurando un campo agonístico que estimula la toma de posiciones y moviliza al conjunto de la sociedad. Toda vez que se estimula la crítica y la argumentación así como se desnudan intereses y privilegios; se movilizan fuerzas que des-cristalizan los límites que el mercado busca imponer a los poderes públicos; y, tal vez, lo que es más importante, se disputa la interpretación de la crisis ecológica global dando cuenta de la necesidad de un cambio societal radical para evitar el colapso de nuestra casa común.

Hasta aquí hemos presentado la tensión dilemática que enfrenta nuestras democracias en un contexto signado por la emergencia de discursos autoritarios. Sobre la base de ello reflexionamos sobre los límites de la democracia en el seno del orden capitalista a la vez que asentamos la importancia del conflicto en tanto catalizador de nuevas oleadas democratizadoras. En este registro ponderamos la conflictividad socioambiental en su dimensión instituyente de nuevos problemas



públicos en los que se ponen en discusión la territorialidad hegemónica y en los que también, de la mano de un ecologismo popular, se expresan modos otros de uso y apropiación de los territorios.

Sobre el final, deseamos *volver* sobre la coyuntura a los efectos de *repensar* los desafíos que enfrenta el campo popular en un tiempo liminal marcado por la emergencia de los peores síntomas mórbidos que amenazan nuestra vida en común¹⁰³⁶.

Hacia una voluntad colectiva democrática y emancipadora

En un tiempo en el que *lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer*, intelectuales críticos como los aquí citados (entre ellos Linera y Fraser), coinciden en que es probable que las oleadas político-ideológico sean más cortas expresándose en un péndulo que oscilará de derecha a izquierda hasta que logre sedimentarse un nuevo sentido común de época. Fijación que será, por cierto, el resultado de la construcción de hegemonía librada entre las distintas fuerzas en pugna.

De allí el deseo de *volver* a *repensar* la tensión dilemática en curso, asumiendo que la construcción de sentidos acontece en una pluralidad de ámbitos, entre ellos el de la arena académica-científica-educativa. En dicha dirección recuperaremos reflexiones socializadas en un artículo de divulgación¹⁰³⁷ pero complejizada a partir de la incorporación de algunas dimensiones teórico-políticas que permiten ampliar el sentido prospectivo en pos de una praxis emancipadora.

Para comenzar hacemos propia la premisa de los teóricos de la hegemonía, acerca de que el *pueblo* de la *democracia* no es un dato sociológico a priori ni una esencia jurídica cristalizada sino, ante todo, una invención política (nuevamente del orden de lo político) forjada en la articulación de sectores sociales cuya identificación común reposa tanto en una promesa de plenitud compartida como, especialmente, en un común adversario político. De allí que amerite recuperar la referencia vertida en la introducción acerca de la centralidad del trazado de fronteras políticas.

Se trata, en rigor, de una primera delimitación de la otredad, en la que se identifique como responsable de los malestares vigentes y sobre todo, de los peligros a futuro, a aquellos que promueven discursos de odio. Es decir, poder dividir el espacio social entre quienes en condiciones de alteridad/conflicto reconocen a sus adversarios como legítimos ergo sujetos de derecho, frente a aquellos cuya identidad política se forja al calor de construir chivos expiatorios sobre los que opera una búsqueda permanente de deshumanización en pos de su exterminio. Delimitación de una frontera política que se sintetiza, entonces, en el clivaje *democracia* versus *autoritarismos*.

Ahora bien, la heterogeneidad del *nosotros* democrático, aunque necesaria en pos de constituir una mayoría para desplazar los discursos autoritarios a la subalteridad de la representación política, no es condición suficiente (según lo muestra la experiencia histórica) para enhebrar un orden social de mayores igualdades y efectiva soberanía popular. Por lo que la disputa hegemónica también ha de desarrollarse al interior del campo democrático, bregando por una representación (praxis hegemónica) comprometida con la generación de una nueva oleada democratizadora. En este terreno,

¹⁰³⁶Recuperando a Gramsci: “La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en ese interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados”.

¹⁰³⁷ Forlani, N (2022): La cuestión ambiental como problema público. Disponible en: La tecla eñe.



uno de los mayores desafíos es el de hacer del desencuentro (y antagonismo) entre *las diversas expresiones* de lo popular una síntesis creativa, cuya potencia sea capaz de dislocar el orden sociohistórico vigente en aras de un orden alternativo y superador. Al respecto, una mediación-articulación compleja, a construirse, la es entre los actores sociales identificados con los proyectos nacionales-populares y quienes desenvuelven su praxis política en el movimiento de justicia ambiental inmanente al ecologismo popular.

Empate hegemónico y conflictividad socioambiental

En buena parte de la literatura académica del siglo XX, especialmente desde la sociología política crítica, se constata una disputa que lejos de saldarse en el siglo en curso, adquiere renovadas dimensiones. Nos referimos al empate hegemónico entre los promotores de una América Latina integrada, diversificada en su matriz productiva y con Estados abocados al reconocimiento de derechos y la inclusión social versus el proyecto de una élite conservadora que, añorando los privilegios del modelo agro-minero exportador, insiste en la renovación de un Estado gendarme garante de la explotación de los recursos naturales, el libre albedrío para la especulación financiera y la inserción internacional subordinada de nuestros países.

Según adelantamos, el devenir del siglo XXI estuvo nuevamente signado por una correlación de fuerzas que no logra fijar el sentido común ordenador de las sociedades latinoamericanas, alternándose experiencias gubernamentales de signo progresistas frente auténticas expresiones neoliberales. Sin embargo, el período refleja una continuidad: la profundización de lógicas neoextractivistas en materia de explotación de la naturaleza, sobre la que se ha constituido una preocupación socioambiental que a fuerza de irrumpir en distintas arenas sociales ha logrado instalar la cuestión ambiental como un asunto de debate público.

Una lectura en clave de lo político de la conflictividad socio-ambiental emergente debiera permitirnos avizorar en las disputas que se multiplican frente a la megaminería, el avance del agronegocio o el fracking (solo para nombrar algunas de las lógicas productivas modernas cuestionadas por sus impactos ambientales negativos), una oportunidad para rediscutir el rol de nuestros países en el orden internacional así como los patrones de acumulación sedimentados en el subcontinente. Dicho en otros términos, la cuestión ambiental puede constituirse en un campo propicio para actualizar la disputa hegemónica, esta vez con un horizonte prometedor para el conjunto de fuerzas sociales que integran el campo democrático popular.

Sin embargo la posibilidad de capitalizar tal oportunidad está circunscripta a la capacidad de convertir las contradicciones y antagonismos vigentes al interior de las fuerzas populares, en tensiones creativas que permitan proyectar formas sustentables y participativas de uso y apropiación de nuestros territorios. Al respecto, y según pasaremos a analizar, visualizamos dos desafíos en el encuentro entre la tradición nacional-popular y el movimiento de justicia ambiental: a) una mutación en los *modos de significarse entre sí o praxis de des/re-conocimientos mutuos*; b) un cambio en las tácticas políticas desplegadas por los actores colectivos identificados con una y otra expresión política.



Nos referimos, respecto de lo primero, a las formas en las que se viene inscribiendo el debate público (en rigor alteridad) entre “pachamamistas” vs “productivistas” y, en cuanto a lo segundo, a una forma de construcción política menos pragmática y más ideologizada por parte de las fuerzas nacionales populares a la vez que un mayor involucramiento crítico con las instituciones por parte del movimiento ecologista popular. Veamos.

La caricaturización por parte de sectores identificados con lo nacional-popular, de “pachamamistas” en tanto forma despectiva de significar a quienes se vienen movilizandando en la defensa del ambiente, no permite registrar una sensibilidad social en crecimiento que identifica a importantes sectores, especialmente juveniles, así como reconocer luchas históricas en defensa de sus territorios protagonizadas por comunidades indígenas y campesinas, cuya fuerza y capacidad de movilización son indispensables en la disputa de poder en curso (tanto frente a los discursos autoritarios como al interior del campo democrático). Pero, más aun, incorporar el reclamo por justicia ambiental permite actualizar la programática nacional y popular respecto de las banderas de la soberanía nacional y la inclusión social al ponderar la defensa de los bienes comunes y contemplar el resguardo de la vida y salud de los pueblos como asuntos no negociables.

A la inversa, el epíteto de “productivistas” con los que se tiende a homogeneizar actores identificados con la tradición nacional-popular con aquellos asociados al neoliberalismo, relativiza una diferencia no menor entre las experiencias gubernamentales progresistas y las pro-mercado, como lo es la vocación de las primeras por capturar y distribuir los ingresos monetarios provenientes de la explotación de los bienes comunes. Asimismo, no reconocer la vocación democratizadora de las experiencias populares y su disputa histórica con la élite conservadora obnubila una dimensión estratégica del cambio social: no es por sustitución de las fuerzas nacionales-populares que se puede construir una sociedad a la altura de los desafíos del siglo XXI sino alcanzando una síntesis superadora.

No obstante, la voluntad de de-significación debe estar acompañada de una mutación en la praxis política de uno y otro sector social. Mutación que puede introducirse a modo de una problematización acerca de los factores que vienen operando como límites para las agencias transformadoras tanto de las fuerzas nacionales-populares como, por otras razones, del ecologismo popular. Nos referimos a los excesos de pragmatismo en un caso y al déficit de involucramiento con las instituciones en el otro. Siendo transversal a ambos la cuestión del poder y, según veremos, un asunto que nos conduce a debates teórico-políticos e, incluso, dilemas ontológicos. Veamos.

En el transcurso de la última década, años signados por el auge de las derechas, las fuerzas nacionales-populares en el afán de conservar la presencia y/o retornar a los resortes de la administración pública, vienen devaluando su matriz ideológica ligada a las mejoras distributivas y ampliación de derechos. Su devenir neoliberal-progresista, para acuñar una expresión de Fraser (2019), se enmarca en un intento de no confrontar con los poderes económicos concentrados y la búsqueda de preservar la simpatía de las mayorías populares como medio para conservar ámbitos gubernamentales. No obstante, este pragmatismo, aunque relativamente eficaz como táctica de corto plazo, se revela contraproducente en la disputa hegemónica de mayor alcance en tanto la des-ilusión



o desencanto de las mayorías populares se transforma en campo fértil para la agencia articuladora de las extremas derechas.

En tanto, el distanciamiento con las instituciones de gobierno por parte del movimiento ambientalista de justicia ambiental reflejado, entre otros aspectos, en su aversión a la participación en procesos electorales (ergo en ocupar lugares en la gestión del Estado), conspira antes que en la capacidad de resistencia a iniciativas ambientalmente insustentables, en la potencia de impulsar proyectos alternativos-superadores de modos usos de los territorios. En este sentido, creemos que aplica aquí también la reflexión de Mouffe (2021) acerca de que uno de los desafíos para el movimiento ambientalista lo es el de “(...) volverse parte de una ‘voluntad colectiva’ progresista, involucrada en una ‘guerra de posición’ para radicalizar las instituciones democráticas y establecer una nueva hegemonía” (2021:128).

Llegados a esta instancia reflexiva, resulta claro que la articulación entre las experiencias nacionales-populares y el movimiento de justicia ambiental, no constituye una vinculación (ni) necesaria (ni) armónica sino contingente, trasvasada por diversas tensiones. Para las primeras significa abrirse a una racionalidad ambiental que cuestiona la racionalidad de mercado y la hegemonía del saber científico, en tanto, para el ambientalismo popular supone una apertura con relación al Estado para dejar de concebirlo -parafraseando a Amin (2005)- como el mero estado del capital para comprenderlo, además, como el resultado de las correlaciones de fuerza/conflictos existentes en la sociedad.

Finalizamos esta ponencia, abrevando nuevamente en el pensamiento de J.J. Rancière, en pos de reiterar que es en el terreno de la conflictividad social desde el que visualizamos puede relanzarse un proyecto de democratización de nuestras democracias. Perspectiva ontológica ésta en la que inscribimos las experiencias de movilización socioambiental del ecologismo popular como *un modo de subjetivación política* potente desde el que se viene intentando recrear *la comunidad*, desde la que se busca *re-determinar los lugares, poderes y funciones* de cada quien respecto de los usos y apropiaciones de los territorios. Y, junto con ello, la redefinición de la relación sociedad naturaleza.

Bibliografía

- Acselard, H. (2010): “Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental”. *Estud. av.* [online]. Vol.24, N°.68. Pp.103-119.
- Alier Martínez, J. (2018). “Ecologismo, corrientes del.” En *Decrecimiento: Vocabulario para una nueva era*, editado por Giacomo D’Alisa, Federico Demarí y Giorgos Kallis. Ed. *Icaria y Fundación Heinrich Boell, México*.
- Amin, S. (2005): *Más allá del capitalismo senil*. Ed. Paidós. Bs As.
- Ansaldi, W. (2005). “La novia es excelente, sólo un poco ciega, algo sorda, y al hablar tartamudea. Logros, falencias y límites de las democracias de los países del MERCOSUR”. *Temas Y Debates*, (9). <https://doi.org/10.35305/tyd.v0i9.172>
- Calderón Gutiérrez, F. (2012): *La protesta social en América Latina*. // coordinado por Fernando Calderón.- 1ª ed.- Buenos Aires. Ed. Siglo XXI.
- Delamata, Gabriela. (2013): “Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho constitucional al ambiente de ‘sustentabilidad fuerte’ en el sector extractivista megaminero. *Entramados y Perspectivas*; Lugar: Buenos Aires; Año: 2013 vol. 03 p. 55 – 90.



- Delgado Ramos, G. (2013): *Ecología política del extractivismo en América Latina: casos de resistencia y justicia socio-ambiental*. Buenos Aires: CLACSO.
- Forlani, N. (2021): Resistencias urbanas frente al agronegocio. Tesis doctoral. Universidad Nacional de Córdoba.
- (2022a): La cuestión ambiental como problema público. La tecla Eñe. Disponible en : <https://lateclaenerevista.com/la-cuestion-ambiental-como-problema-publico-por-nicolas-forlani/>
- (2024 –prensa-): lo ambiental como matriz de significación de nuevos problemas público. Revista A contra corriente.
- Fraser, N. (2023): *Capitalismo Caníbal*. Editorial Siglo XXI.
- García Linera, Á. (2012): *Estado, Sociedad y Nación*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2004 [1985]): *Hegemonía y estrategia socialista*. Ed. Fondo de cultura Económica.
- Leff, E (2000). “Pensar la complejidad ambiental”. En La complejidad ambiental. Ed. Siglo XXI.
- (S/f) “Ecología Política: una perspectiva latinoamericana”. Disponible en: Red Colca <https://www.redcolca.org/>
- Merlinsky, G. (2021): *Toda ecología es política. Las luchas por el derecho al ambiente en busca de alternativas de mundos*. Siglo XXI.
- (2013): *Política, derechos y justicia ambiental*. Fondo de Cultura Económica.
- Mouffe, C. (2021): *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Ed Fondo de cultura económica.
- Rancière, J. J. (1996): *El desacuerdo*. Editorial Nueva Visión. .
- Ramírez Gallegos, F. (2023). ¿Nuevo giro a la izquierda o transformación del conflicto político? Cuestiones de Sociología, 28, e156.



A política ambiental no governo Joe Biden (2021/2024): uma análise das disputas internas e externas¹⁰³⁸

Emanuel Assis Aleixo de Franco¹⁰³⁹

Resumo: Este estudo examina a política ambiental dos Estados Unidos durante a administração de Joe Biden (2021/2024). Historicamente, os EUA são os maiores emissores globais de carbono, o que atribui ao país uma responsabilidade significativa na crise climática atual. Biden assumiu a presidência com uma agenda ambiental ambiciosa, enfrentando desafios como a unificação do Partido Democrata e a recuperação das políticas ambientais desmanteladas por Trump, inicialmente com uma maioria democrata estreita no Congresso e, posteriormente, enfrentando uma forte oposição conservadora republicana. A pesquisa aborda as influências internas, representadas pelos grupos intrapartidários, e externas, exercidas pelos lobbies, examinando como esses agentes moldaram a política ambiental democrata durante o período. A primeira parte discute a inserção do Partido Democrata na agenda ambiental dos EUA e sua reconfiguração ideológica, impulsionada pela ascensão de grupos progressistas em suas fileiras. A segunda parte apresenta um panorama das políticas climáticas sob o governo Biden, destacando os avanços e desafios em áreas como transição energética, justiça climática e investimentos em desenvolvimento sustentável. A conclusão atesta que a reconfiguração ideológica do Partido Democrata influenciou significativamente a formulação e implementação da política climática de Biden, refletindo novas prioridades introduzidas através do Green New Deal.

Palavras-chave: Estados Unidos. Política ambiental. Joe Biden. Partido Democrata. Green New Deal.

1. Introdução

O relatório final de 2022 do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas das Nações Unidas (IPCC) revelou, de forma preocupante, o agravamento da atual crise climática. O documento indica que, em 2022, a temperatura global estava cerca de 1,15 °C acima da média da era pré-industrial (1850-1900), com uma margem de erro de $\pm 0,13$ °C. Esses dados sugerem que os últimos oito anos foram os mais quentes já registrados, com 2022 sendo classificado como o quinto ou sexto ano mais quente da história.

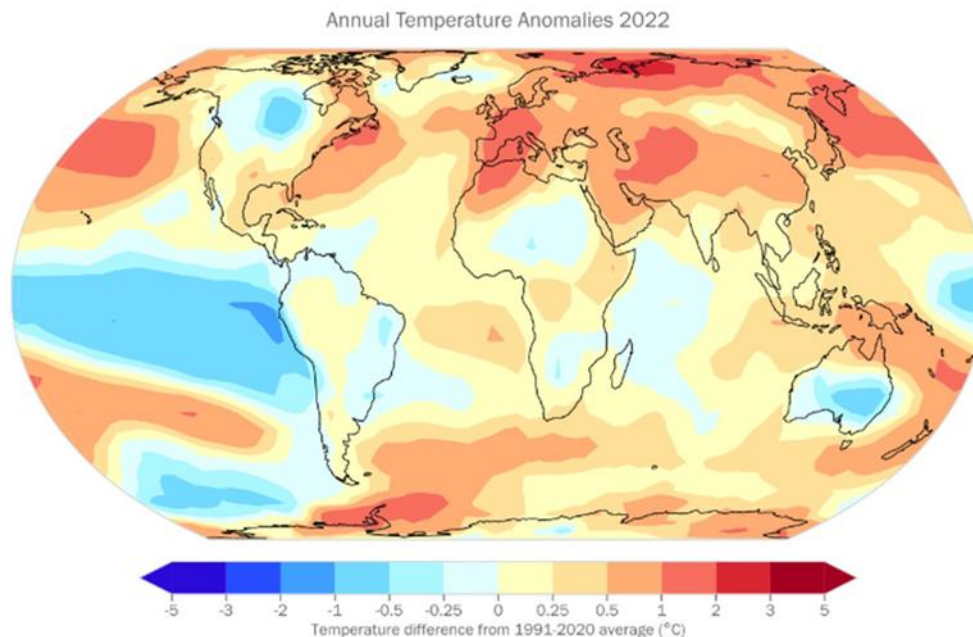
O estudo esclarece que o aquecimento anormal observado nos últimos anos resulta do aumento contínuo das emissões de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso, que são os principais gases de efeito estufa (GEE) presentes na atmosfera atualmente. Em 2021, houve aumentos significativos nas emissões desses gases: as emissões de carbono atingiram 149% dos níveis pré-industriais, as de metano 262% e as de óxido nitroso 124%. Esse aumento das temperaturas globais, causado pelas emissões, contribui para a maior frequência e gravidade de eventos climáticos extremos, como ondas de calor e frio, inundações, secas prolongadas, incêndios florestais,

¹⁰³⁸ Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

¹⁰³⁹ Emanuel Assis Aleixo de Franco (emanuel.assis@unesp.br) é doutorando do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP) e pesquisador do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais (NEAI).

tempestades, elevação do nível dos oceanos, extinção em massa de espécies, além de piorar a fome, a escassez de água, os deslocamentos forçados, entre outros. Esses impactos afetam diretamente a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Figura 01: Diferença de temperatura da Terra em 2022 em comparação com a temperatura média de 1991 a 2020



Fonte: IPCC, 2022

No relatório de 2022, foram identificados quatro eventos climáticos extremos nos Estados Unidos da América (EUA), que incluem: (1) períodos de seca prolongados, (2) uma tempestade de neve, (3) uma onda de frio e (4) um ciclone tropical. Mas, apesar de todos os danos financeiros e estruturais, e das vidas perdidas nesses eventos, historicamente (1850/2021) os EUA têm sido o maior emissor de carbono do mundo, responsáveis por cerca de 19% das emissões totais durante esse período, conforme relatado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) no seu relatório de emissões divulgado em 2023. Paralelamente, o país possui o maior Produto Interno Bruto (PIB) no cenário internacional, permitindo estabelecer uma relação causal entre suas responsabilidades e suas capacidades de mitigação e adaptação diante da crise climática, que tem se agravado significativamente nos últimos anos.

Moreira (2014) destaca que o país desempenha um papel crucial na manutenção da ordem internacional, e isso se aplica também à política ambiental. A autora argumenta que, como protagonistas históricos das negociações ambientais, os EUA são fundamentais “para que uma regulação efetiva da ação humana sobre o meio ambiente global seja colocada em prática” (Moreira, 2014, p. 77). Portanto, se faz essencial analisar como essa agenda ambiental está sendo desenvolvida dentro desse Estado-chave para a governança climática internacional.

Para realizar esse estudo, parte-se de duas premissas: (1) De que os partidos políticos em regimes democráticos liberais desempenham um papel crucial como veículos para a circulação e disputa de ideias, e são centrais na elaboração de agendas e na seleção de candidatos para cargos públicos, construindo alternativas políticas institucionalmente mais sólidas. Dentro desse contexto de



circulação de ideias, é igualmente importante considerar o papel desempenhado por grupos de interesse, ou lobbies, que competem pela influência nessas agendas, visando alcançar objetivos diversos e abrangentes. (2) De que no contexto político-institucional, o Partido Democrata nos Estados Unidos tem se posicionado como defensor do meio ambiente, enquanto o Partido Republicano tem gradualmente se distanciado dessa agenda desde a década de 1980. Nesse sentido, o partido emerge como um agente primordial na formulação de políticas climáticas no país, atuando em questões cruciais como energia, conservação e redução de emissões de carbono.

Para a análise de caso, o presente trabalho propõe examinar a construção dessa agenda partidária durante o governo Biden (2021/2024), investigando como as disputas de interesses internas e externas influenciaram a administração governamental para o meio ambiente como um todo. Nessa perspectiva, a primeira parte deste trabalho apresentará a inserção do Partido Democrata na norma pró-ambiental da política norte-americana, bem como a configuração dividida de um partido que atualmente passa por uma nova reconfiguração ideológica. A segunda parte trará um panorama da política climática norte-americana sob o governo democrata de Joe Biden, a partir de uma análise dos principais avanços no período. Esta análise pretende interseccionar as mudanças ocorridas na agenda ambiental do Partido Democrata, considerando o novo equilíbrio de forças dentro do partido nos últimos anos, e o papel dessas mudanças na condução das políticas climáticas nos EUA.

Ao oferecer um panorama detalhado da política climática sob o governo de Joe Biden, a pesquisa permite avaliar de maneira crítica e informada os avanços e as limitações nas áreas de transição energética, justiça climática e investimentos públicos em desenvolvimento sustentável. A interseção dessas políticas com a agenda ambiental do Partido Democrata, considerando as disputas de força do partido, proporciona informes valiosos sobre como as políticas climáticas são moldadas por fatores internos e externos. Assim, esta abordagem não apenas elucida a complexidade das políticas climáticas contemporâneas nos EUA, mas também contribui para um entendimento mais profundo das interações entre ideologia partidária, disputas internas e formulação de políticas públicas.

2. Um partido dividido: os democratas e o clima

Há quase um século, desde que as identidades partidárias se consolidaram durante a crise de 1929 e a presidência de Franklin D. Roosevelt com seu programa de recuperação econômica conhecido como New Deal, o Partido Democrata tem sido associado à agenda liberal do sistema bipartidário dos Estados Unidos. Este partido defende valores como a promoção de um Estado de Bem-estar Social, onde o governo desempenha um papel ativo na oferta de serviços sociais, como educação, saúde e infraestrutura, e promove a inclusão política de diversos grupos, independentemente de sua origem étnica, racial ou de gênero. Essa agenda também inclui a proteção ambiental e o combate às mudanças climáticas. Por outro lado, o Partido Republicano se posiciona no espectro conservador, defendendo a ideia de um Estado mínimo e promovendo valores ligados a preceitos religiosos e, de certa maneira, reacionários (Pecequillo, 2017). Dessa forma, o partido não se alinha com a agenda ambiental e, em alguns casos, a combate.

No entanto, no que se refere à política ambiental e climática nos EUA, essa divisão nem sempre foi tão clara. Atkinson (2018), Vasques (2018), Klyza e Sousa (2008) e Dunlap *et al.* (2016) argumentam que, entre o início dos anos 1960 e o final dos anos 1970, houve nos EUA uma "era dourada" na política ambiental, caracterizada por um forte consenso bipartidário na legislação voltada para a proteção e gestão do meio ambiente no país.



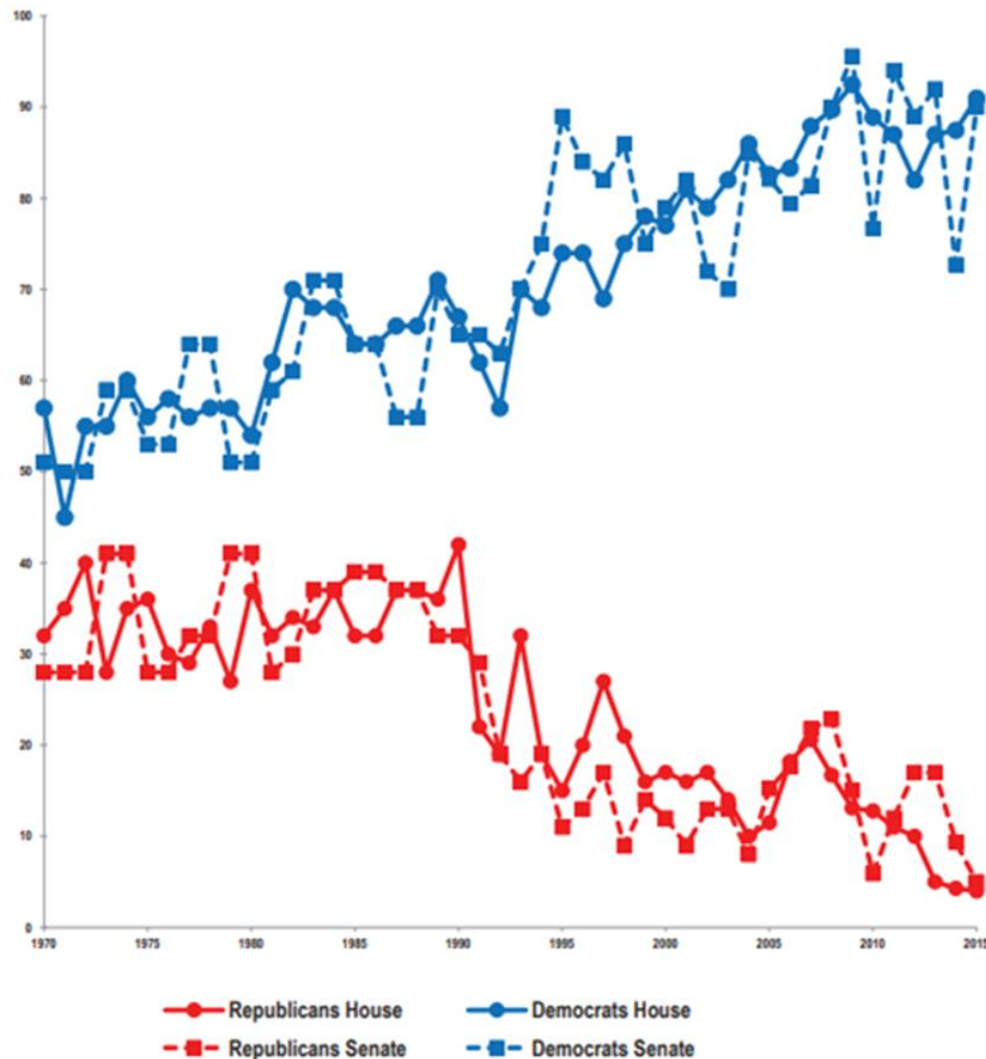
Em resposta ao crescimento dos movimentos ambientalistas durante as décadas de 1960 e 1970, como Amigos da Terra, Greenpeace e Sierra Club, e ao aumento da conscientização do eleitorado norte-americano sobre as questões ambientais, o Congresso dos EUA se alinham aos interesses dessa agenda durante essas duas décadas. Em 1963, foi aprovado o Clean Air Act, a primeira legislação norte-americana que aborda a poluição do ar e que criou programas específicos relacionados à saúde pública e ao controle e monitoramento da poluição atmosférica nos EUA. Em 1970, essa lei foi atualizada, resultando em uma mudança significativa no papel do governo federal na supervisão da poluição do ar. Essa atualização permitiu o estabelecimento de regulamentações amplas em nível federal e estadual para controlar as emissões de fontes fixas (como indústrias) e móveis (EPA, 2022). Entre 1964 e 1980, foram aprovadas 22 leis sobre controle de poluição, gestão de terras e proteção à vida selvagem (Klyza; Sousa, 2008). Entre as leis destacam-se: Wilderness Act (1964), Land and Water Conservation Act (1965), Water Quality Control Act (1965), Wild and Scenic Rivers Act (1968), Indian's Civil Rights Act (1968), Federal Water Pollution Control Act (1972), Resource Conservation and Recovery Act (1976) e Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (1980) (Atkinson, 2018; Vasques, 2018).

A Agência de Proteção Ambiental (EPA) foi criada nesse período, em dezembro de 1970, tornando-se a instituição responsável por fazer cumprir os padrões ambientais nacionais. Sua criação ocorreu em um Congresso de maioria democrata, mas a assinatura do Executivo foi realizada por um republicano, o então presidente Richard Nixon. Atkinson (2018) argumenta que esse episódio ilustra bem o consenso alcançado nessa "era dourada". Em 1970, também foi aprovada a Política Nacional do Meio Ambiente (National Environmental Policy Act), que, "comumente tratada como a carta magna da legislação ambiental nos Estados Unidos, [...] previu juridicamente a obrigatoriedade de condução de um processo de avaliação de impacto como requisito prévio à tomada de decisão do Estado" (Vasques, 2018, p. 132).

No entanto, o apoio bipartidário à política ambiental levou a uma profunda expansão do poder do governo federal nessa área. Embora tenha sido considerada um passo necessário para enfrentar questões ambientais urgentes, essa expansão foi amplamente criticada por certas forças públicas e políticas, especialmente dentro do Partido Republicano e de setores da comunidade empresarial. Essas críticas se intensificaram com o advento do neoliberalismo nos anos 1980, durante o governo de Ronald Reagan, que reconfigurou as bases ideológicas republicanas e empurrou o partido para o que Fraser (2020) chama de neoliberalismo reacionário. Para esses grupos, a tradição americana estava intimamente ligada à preservação da liberdade individual e à manutenção de um governo limitado.

A "era dourada" da política ambiental americana começou a perder seu brilho à medida que a intervenção governamental em questões ambientais passou a ser vista como injustificada nos assuntos privados e econômicos. Consequentemente, as questões ambientais se tornaram um ponto central na luta política, como destacado por Klyza e Sousa (2008). Com o afastamento do Partido Republicano dessa agenda, o Partido Democrata passou a dominá-la quase que exclusivamente, em uma progressão inversamente proporcional ao declínio do interesse republicano em legislar sobre essas questões a partir dos anos 1990, como ilustrado pela Figura 02.

Figura 02: Pontuação nas votações ambientais entre democratas e republicanos no Congresso dos EUA (1970/2015)



Fonte: Dunlap *et al.* (2016)

Henriques (2019) destaca que, no contexto do construtivismo das normas, o Partido Democrata gradualmente se alinhou com as normas ambientais, incorporando a defesa da conservação, regulamentação ambiental e ação climática em seu discurso e plataforma política. Em contraste, o Partido Republicano tomou uma direção oposta, adotando uma postura anti-ambiental, priorizando a desregulamentação, a promoção de setores poluentes e o ceticismo em relação às mudanças climáticas.

No entanto, apesar de sua postura pró-ambiental, o Partido Democrata continua dividido em suas agendas climáticas. Vidal (2021a) aplica em sua pesquisa sobre as disputas internas e ideológicas dentro do Partido Democrata o conceito de Partido Network (ou Partido Expandido): "[...] O partido é uma organização composta por diferentes coalizões em diferentes níveis" (Vidal, 2021a, p. 34). Em um cenário ideológico amplo, vários grupos competem por influência e prioridades políticas, criando tensões tanto dentro do partido quanto entre os eleitores americanos. Essas alianças não se restringem a líderes oficialmente reconhecidos, podendo incluir qualquer pessoa ou grupo de pessoas que tenham uma conexão direta com o partido e que o utilizam como plataforma para avançar seus interesses e objetivos políticos, promovendo uma agenda específica.



Ao longo da história, diferentes grupos dentro do Partido Democrata têm trabalhado para remodelar sua identidade e direcioná-lo em várias direções ideológicas. Entre 1940 e 1960, a Coalizão New Deal, originada durante a presidência de Franklin D. Roosevelt, desempenhou um papel crucial ao redefinir tanto a base de apoio eleitoral quanto a orientação ideológica do partido, aproximando-o da classe trabalhadora americana em um espectro mais progressista. De 1960 a 1980, a Aliança Liberal-Labor ganhou influência, impulsionada pelo protagonismo do movimento trabalhista e dos sindicatos. Foi durante esse período que o partido, com a candidatura de Barry Goldwater à presidência em 1964, se distanciou oficialmente do conservadorismo que havia herdado de suas conexões próximas com as oligarquias agrárias do sul do país, estabelecidas durante o período da escravidão.

Entre 1980 e 2007, com a ascensão do neoliberalismo nos EUA e globalmente, o Partido Democrata foi empurrado para a centro-direita do espectro político devido à influência crescente de grupos moderados que ganharam destaque dentro do partido (Vidal, 2021a; 2021b). Durante o período de 2008 a 2016, durante a campanha e os mandatos presidenciais de Barack Obama (2009-2012 e 2013-2016), o partido viu um crescimento na base e nas disputas políticas em torno de grupos progressistas que buscam resgatar suas raízes rooseveltianas (Vidal, 2021a). Esse crescimento foi evidenciado pela pré-candidatura presidencial do senador socialista Bernie Sanders em 2016, que, embora não tenha sido escolhido como o candidato democrata (o partido preferiu apoiar Hillary Clinton, que acabou perdendo para Donald Trump), mobilizou uma parte significativa do eleitorado jovem e da classe trabalhadora nos EUA. Esse movimento marcou o início do declínio do que Piketty descreve como o "ciclo político-ideológico inaugurado pela vitória de Ronald Reagan nas eleições de novembro de 1980" (Piketty, 2017, p. 154).

Para ser considerado uma facção partidária (ou grupo interno, conforme preferido nesta pesquisa por Vidal, 2021a), são essenciais quatro elementos: (1) consistência ideológica; (2) capacidade organizacional; (3) durabilidade temporal; e (4) atuação no partido com o objetivo de alterar sua agenda, prioridades e reputação dentro do espectro político direita x esquerda. Esses grupos surgem quando membros compartilham uma identidade e uma agenda comum, colaborando de forma conjunta. Além disso, os grupos internos podem ter dois objetivos principais: manter a base ideológica do partido como está ou alterá-la.

Com base em Vidal (2021a), Pecequillo (2017) e Teixeira (2019), é possível dividir o Partido Democrata ideologicamente em dois grupos principais. Os moderados compõem a base que busca manter a agenda ideológica do partido como está, fundamentada na abordagem neoliberal adotada a partir dos anos 1990. Por outro lado, os progressistas buscam alterar essa agenda, procurando resgatar as origens rooseveltianas do partido (Figura 03).

Entre os moderados do Partido Democrata, existem dois subgrupos distintos. O primeiro são os centristas, representados pela New Democrat Coalition, que dominaram o partido nas décadas de 1990 e 2000. Eles adotam uma agenda neoliberal na economia e são liberais nos costumes, categorizados como "neoliberais progressistas" por Fraser (2020). Membros notáveis incluem os ex-presidentes Bill Clinton e Barack Obama, o atual presidente Joe Biden, a representante Nancy Pelosi, o senador Chuck Schumer (líder da maioria no Senado) e o senador Tom Carper (presidente do Comitê de Meio Ambiente e Serviços Públicos). O segundo subgrupo são os conservadores moderados, que compartilham uma agenda econômica neoliberal, mas têm uma posição mais conservadora nos costumes em comparação aos centristas. Este grupo inclui a Blue Dog Coalition e o senador Joe Manchin, atual presidente do Comitê de Energia e Recursos Naturais no Senado.

Entre os progressistas, também há dois subgrupos distintos. Os primeiros são os reformistas, que defendem uma agenda de maior participação do Estado na economia e na promoção da justiça



social dentro do capitalismo, através de reformas progressivas na política e na economia. Esse subgrupo inclui o Blue Collar Caucus, a facção Justice Democrats, o Congressional Progressive Caucus, e figuras como o senador Edward Markey e a senadora Elizabeth Warren. O segundo subgrupo são os socialistas, que compartilham a visão de um papel robusto do Estado na economia e na promoção da justiça social, mas adotam uma perspectiva anticapitalista. Este grupo é representado por organizações como os Democratic Socialists of America, e figuras como a representante Alexandria Ocasio-Cortez e o senador Bernie Sanders, que se identificam com o "socialismo democrático".

Figura 03: Divisão ideológica do Partido Democrata



Fonte: Elaboração própria, com base em Vidal (2021a), Pecequillo (2017) e Teixeira (2019)

No que diz respeito às agendas ambientais apoiadas pelos dois grupos internos, moderados e progressistas, a Tabela 01 apresenta de forma sistemática os objetivos e métodos defendidos por esses grupos para a política ambiental do Partido Democrata, baseando-se em análises documentais das plataformas das organizações que compõem esses segmentos intrapartidários. Para facilitar a compreensão, esta pesquisa optou por concentrar os subgrupos de ambos os lados do partido em uma única agenda para cada grupo interno (moderados e progressistas), observando as diferenças internas quando necessário. Dessa forma, foi observado que, para o setor moderado do Partido Democrata, existe um consenso em torno de uma agenda que combina políticas pró-clima com políticas pró-mercado, focada em questões como energia limpa, tecnologia verde e geração de empregos. Enquanto isso, para os progressistas, a agenda é centrada na redução das emissões com ênfase em justiça ambiental, criação de empregos e bem-estar social.

Tabela 01: Divisão das agendas ambientais no Partido Democrata

Moderados



A agenda ambiental dos grupos moderados do Partido Democrata se baseia em dois pilares principais: políticas pró-mercado e geração de empregos. Em relação às políticas pró-mercado, eles promovem soluções como o mercado de carbono para aumentar o uso de tecnologias de baixa emissão no setor privado, parcerias público-privadas para investimentos climáticos, e padrões de emissões de gases de efeito estufa. Quanto à geração de empregos, incentivam o mercado verde e o desenvolvimento de indústrias de baixa emissão, com foco em empregos com padrões trabalhistas sólidos. Esses grupos também concordam com os compromissos do Acordo de Paris e defendem a liderança dos EUA no combate global às mudanças climáticas. Alguns, mais centristas, apoiam investimentos em resiliência climática e combate às desigualdades sociais, com soluções de mercado ou parcerias público-privadas. Por outro lado, os conservadores moderados, como o Blue Dog Coalition, não têm uma agenda ambiental definida, mas apoiam legislações abrangentes de investimento em ações climáticas. Eles tendem a apoiar políticas favoráveis à indústria de petróleo e carvão, especialmente os representantes de estados dependentes desses setores, buscando um equilíbrio com políticas ambientais menos restritivas.

Progressistas

A agenda dos setores progressistas está centrada no Green New Deal, com propostas principais focadas na interseção entre combate à crise climática, redução das desigualdades sociais e geração de empregos. O objetivo é alcançar a neutralidade de emissões de gases de efeito estufa nos EUA até 2050, expandindo as energias renováveis e promovendo justiça ambiental. Isso inclui criar milhões de empregos sustentáveis, garantir uma transição justa para trabalhadores de indústrias poluentes, e promover políticas sustentáveis e multilateralismo global. Os setores reformistas visam um capitalismo mais verde e humanizado, enquanto os socialistas defendem uma transição anticapitalista, conhecida como ecossocialismo. O Blue Collar Caucus, focado em trabalhadores sindicalizados, embora mais conservador dentro do espectro progressista, não tem uma agenda climática específica, mas muitos de seus membros apoiaram a Resolução do Green New Deal em 2019.

Fonte: Elaboração própria, com base em Pecequillo (2017), Vidal (2021a), New Democrat Coalition (2023), Democratic Freedom Caucus (2023), Blue Dog Coalition (2023), Democratic Socialists of America (2023), Justice Democrats (2023) e Congressional Progressive Caucus (2020)

No sistema político bipartidário dos EUA, onde as eleições e o poder federal se concentram no Partido Democrata e no Partido Republicano, as disputas internas dentro do Partido Democrata sobre agendas como a ambiental têm maior impacto na formulação da plataforma partidária do que na implementação de políticas nas instituições governamentais dos EUA. Nos contextos legislativos e executivos, geralmente o partido atua de forma coesa e unida, mesmo diante de divergências internas sobre questões específicas. São raras as ocasiões em que políticos democratas ou republicanos se tornam obstáculos significativos à aprovação de projetos dentro de seu próprio partido. Conforme Vidal (2021b) destaca, a plataforma nacional é o principal indicador do posicionamento político-ideológico do partido, sendo o documento oficial que reflete os posicionamentos políticos e pressupostos ideológicos que são apoiados tacitamente ou formalmente por todos os membros do partido. Estas plataformas são renovadas a cada eleição presidencial e



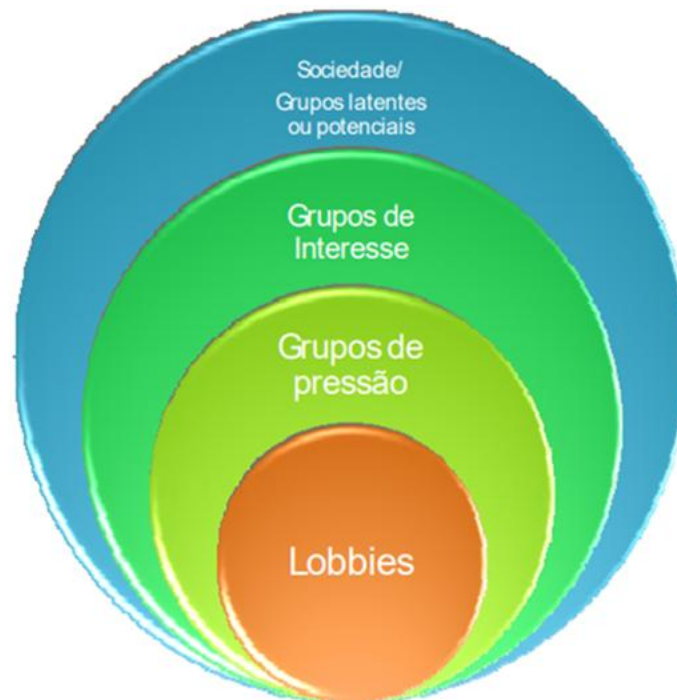
funcionam como um guia das políticas e medidas que o partido pretende implementar ao assumir o governo.

Até meados da década de 2000, a dinâmica interna do Partido Democrata era dominada pelos grupos moderados, o que resultou em uma relativa marginalização da agenda ambiental. Segundo Pecequillo (2012, p. 157), durante esse período, não havia "vontade ou capital político para avançar nesse tema". As prioridades do partido estavam focadas principalmente em questões econômicas e, posteriormente, com o início da Guerra ao Terror no final de 2001, em assuntos relacionados à segurança. No entanto, com a ascensão renovada dos grupos progressistas dentro do partido, houve uma mudança significativa na dinâmica. A agenda ambiental passou a ocupar um lugar de destaque nos debates políticos internos, especialmente relacionada às mudanças climáticas, ganhando impulso considerável. Esse desenvolvimento também forçou os moderados a formularem suas próprias posições e propostas sobre questões ambientais. Assim, surgiram disputas internas que continuam presentes até hoje, focadas nas abordagens necessárias para que o Partido Democrata elabore políticas eficazes para enfrentar a crise climática global.

3. A influência dos lobbies: *Follow the Money*

Santos (2007) aborda o conceito de "lobby" através de uma análise abrangente de estudos sobre o tema. Ele define o lobby como o uso estratégico de recursos de poder por parte de grupos de pressão, compostos por interesses diversos, para promover suas agendas em determinadas áreas da política institucional. Esses grupos de interesses são formados por indivíduos, organizações ou entidades que se unem para influenciar a formulação de políticas públicas em seu benefício, com base em interesses compartilhados. Os grupos de pressão, por sua vez, são uma manifestação organizada desses grupos de interesses, exercendo maior influência na sociedade civil e nas esferas políticas institucionais. A representação dos lobbies é melhor ilustrada por um modelo em camadas, conforme apresentado na Figura 04. Embora o termo "lobby" seja formalmente usado para descrever as táticas dos grupos de pressão, ele frequentemente é utilizado como sinônimo de "grupo de interesse". Por exemplo, ao se referir a um interesse específico, é comum mencionar "o lobby do setor 'X'".

Figura 04: Lobbies, Grupos de Interesse e Grupos de Pressão no contexto da Sociedade



Fonte: Santos (2007)

Nos Estados Unidos, a atuação dos lobbies é protegida pela Constituição, que na Primeira Emenda assegura o direito do povo de se reunir pacificamente e peticionar o governo para reparação de queixas. Pecequillo (2012) observa que as instituições de poder nos EUA facilitam e até encorajam a participação popular na micropolítica, permitindo que grupos de interesse organizados influenciem o sistema. Isso resulta na subdivisão crescente desses grupos com base em fatores econômicos, sociais e étnicos, favorecendo aqueles com melhor organização e recursos financeiros. Atkinson (2018) destaca que, portanto, os lobbies e grupos de pressão desempenham um papel central na formulação política nos EUA, incluindo a agenda ambiental, que é altamente disputada com interesses diversos buscando promover suas próprias agendas.

Na análise de Atkinson (2018) sobre a agenda ambiental dos EUA, os grupos de influência são divididos em duas categorias principais: o lobby do petróleo e o lobby ambiental. O lobby do petróleo é composto por organizações conservadoras de direita, empresas e empresários da indústria de petróleo, carvão, transporte e construção civil. Esses grupos são frequentemente descritos como "negadores da ciência" devido aos seus interesses na promoção da exploração e uso de fontes de energia fósseis. Eles também questionam regularmente o papel de agências governamentais, instituições e legislações ambientais, como a EPA e o Clean Air Act.

O lobby ambiental é formado por uma variedade de grupos ambientalistas, incluindo organizações da sociedade civil e empresas no setor de energia renovável. Esses grupos compartilham uma agenda comum de proteção ambiental e combate às mudanças climáticas, abordando questões como a conservação dos oceanos, florestas, vida selvagem, mineração responsável e redução do uso de energia fóssil. Exemplos de organizações no lobby do petróleo incluem American Coal Council, Chamber of Commerce, EQT CORP e Exxon Mobil, enquanto no lobby ambiental destacam-se Sierra Club, Greenpeace, Natural Resources Defense Council e Sunrise Movement (Atkinson, 2018; Rinfret; Pautz, 2019).

Para entender o impacto e a influência desses lobbies na agenda democrata, foi realizado um estudo analisando as contribuições financeiras feitas ao Comitê Nacional Democrata de 2009 a 2020,



bem como às campanhas presidenciais de Barack Obama (2012)¹⁰⁴⁰, Hillary Clinton (2016) e Joe Biden (2020). Esse método foi escolhido com base na ideia de Santos (2007) de que os gastos declarados pelos lobbies podem indicar a força dos grupos de interesse nos EUA em diferentes setores. Os dados foram coletados do site FollowTheMoney (<https://www.followthemoney.org/>).

Para categorizar o lobby do petróleo e o lobby ambiental, utilizei uma metodologia de indexação baseada em palavras-chave nas contribuições divulgadas. Apliquei um filtro de "Indústria Geral" para identificar a origem dos fundos. Setores amplos como "Transporte" e "Construção", além da indústria de "Petróleo e Gás", foram agrupados na categoria de lobby do petróleo. Já indústrias como "Política Pró-ambiental", "Serviços e Equipamentos para Meio Ambiente", "Energia Nuclear" e "Direitos dos Animais" foram indexadas na categoria de lobby ambiental.

Tabela 02: Contribuições do lobby do petróleo e do lobby ambiental para o Comitê Nacional do Partido Democrata (2009/2020)

Ano	Contribuição por setor (em Dólares Americanos)	
	Lobby do petróleo	Lobby ambiental
2009	US\$ 711.306,00	US\$ 49.944,00
2010	US\$ 574.165,00	US\$ 87.908,00
2011	US\$ 230.882,00	US\$ 15.752,00
2012	US\$ 123.841,00	US\$ - 22.940,00
2013	US\$ 433.321,00	US\$ 53.662,00
2014	US\$ 676.307,00	US\$ 59.715,00
2015	US\$ 364.686,00	US\$ 38.565,00
2016	US\$ 205.987,00	US\$ 31.945,00
2017	US\$ 278.271,00	US\$ 24.590,00
2018	US\$ 344.975,00	US\$ 46.393,00
2019	US\$ 607.522,00	US\$ 48.495,00
2020	US\$ 2.053.202,00	US\$ 380.449,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos em FollowTheMoney (2023d)

Tabela 03: Contribuições do lobby do petróleo e do lobby ambiental para as candidaturas presidenciais de Barack Obama (2012), Hillary Clinton (2016) e Joe Biden (2020)

¹⁰⁴⁰ Não foi possível obter informações dos financiamentos da campanha de Obama em 2008 no site.



Candidato(a)	Contribuição (em Dólares Americanos)	
	Lobby do petróleo	Lobby ambiental
Barack Obama (2012)	US\$ 3.235.968,00	US\$ 320.289,00
Hillary Clinton (2016)	US\$ 2.694.841,00	US\$ 307.041,00
Joe Biden (2020)	US\$ 4.881.135,00	US\$ 646.604,00

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos em FollowTheMoney (2023a; 2023c; 2023g)

Analisando a Tabela 02, é possível chegar a algumas conclusões. A primeira é que o lobby do petróleo possui um capital financeiro consideravelmente maior do que o lobby ambiental, como demonstrado pela doação média de US\$ 606.382,083 ao longo de 12 anos, em contraste com a média de US\$ 67.873,1667 doada pelo lobby ambiental no mesmo período. Essa disparidade (8,9 vezes mais capital doado) ilustra o que Atkinson (2018, p. 59, tradução nossa) aponta ao afirmar que "alguns interesses organizados desempenham um papel maior e mais influente do que outros". Além disso, o autor menciona que o lobby do petróleo, fortemente vinculado a setores empresariais, possui, devido ao seu maior aporte financeiro, uma estrutura organizacional ágil e responsiva, capaz de agir eficazmente quando seus interesses estão ameaçados.

A segunda conclusão é que a presença financeira desses lobbies no principal comitê do Partido Democrata indica que a disputa acontece, além de externamente nas instituições de poder norte-americanas e na mobilização da opinião pública, internamente dentro do partido, financiando candidaturas estratégicas tanto no Executivo quanto no Legislativo. Além disso, há uma competição pela agenda ambiental do partido de dentro para fora. As doações são feitas de forma estratégica. No recorte temporal da Tabela 02, o Partido Democrata teve maioria na Câmara e no Senado nos anos de 2009 e 2010, apenas na Câmara em 2019 e 2020, e somente no Senado em 2011, 2012, 2013 e 2014. Dos cinco anos em que o lobby do petróleo fez as maiores doações ao Comitê Nacional Democrata (2020, 2009, 2014, 2019 e 2010, respectivamente), todas ocorreram em anos em que o partido tinha maioria total ou parcial no Congresso. Da mesma forma, dos cinco anos em que o lobby ambiental fez as maiores doações (2020, 2010, 2014, 2013 e 2019, respectivamente), quatro ocorreram em anos de maioria total ou parcial dos democratas, com exceção de 2013.

Nas candidaturas presidenciais analisadas (Tabela 03), as doações se revelam consideravelmente mais ambiciosas, evidenciando a estratégia lobista de competir pela agenda ambiental desde sua formulação dentro do partido até sua apresentação ao eleitorado e possível implementação em caso de vitória. Essas doações também ressaltam, mais uma vez, a notável discrepância de capital financeiro entre o lobby do petróleo e o lobby ambiental na disputa por essa agenda.

Além das candidaturas presidenciais, os lobbies também disputam candidaturas estratégicas no Legislativo, onde seus interesses são discutidos e votados. Por exemplo, nas campanhas ao Senado de Joe Manchin e Tom Carper em 2018 e de Ed Markey em 2020, esse fenômeno é evidente. Manchin recebeu US\$ 515.410 do lobby do petróleo e US\$ 8.400 do lobby ambiental; Carper recebeu US\$ 217.650 e US\$ 19.910, respectivamente. Markey, associado à ala progressista do Partido Democrata, recebeu US\$ 66.823 do lobby ambiental e US\$ 102.406 do lobby do petróleo,



com apenas US\$ 11.700 vindo da indústria geral de "Petróleo e Gás" (FollowTheMoney, 2023b; 2023e; 2023f).

Embora o lobby do petróleo tenha um poder de financiamento superior, isso não significa que o lobby ambiental não tenha outras formas de influenciar a agenda ambiental do Partido Democrata nos EUA. Desde os anos 1970, diversos arranjos estruturais foram implementados pelo governo, através de agências federais e do Congresso. Essas estruturas criaram oportunidades para que grupos do lobby ambiental exercessem sua influência, moldando e impactando políticas relacionadas às mudanças climáticas e ao meio ambiente de forma mais ampla. Nesse sentido, o lobby ambiental tem utilizado os tribunais para intensificar suas ações contra as mudanças climáticas e impedir projetos de infraestrutura controversos (Atkinson, 2018). Esses grupos também realizam ações diretas e campanhas de conscientização na mídia para mobilizar a opinião pública. Ao mobilizar a opinião pública, conseguem pressionar os formuladores de políticas, mostrando o apoio significativo da sociedade às questões ambientais e aumentando a chance de adoção de medidas eficazes contra as mudanças climáticas (Rinfret; Pautz, 2019).

Isso não significa que o lobby do petróleo não utilize outras táticas além do financiamento. Eles frequentemente recorrem a estratégias legais, como apresentar processos judiciais contra a EPA e contestar ações pró-meio ambiente do Executivo e Legislativo. Isso coloca a agenda ambiental em disputa contínua, criando tensão constante na arena política e podendo levar a um impasse na formulação de políticas públicas. O equilíbrio de poder entre esses grupos é crucial para determinar os rumos da agenda ambiental democrata e da política climática dos EUA, impactando a resposta do país às questões ambientais urgentes.

4. O Plano Biden e as novas disputas na agenda ambiental democrata

No que diz respeito a política ambiental, - e, de certa forma, a outras agendas no partido - o presidente Joe Biden assumiu o mandato em um período onde o Partido Democrata estava em plena transição ideológica, onde os progressistas começavam a ganhar um espaço maior e mais centralizado nas fileiras da organização. Nos dois mandatos democratas anteriores (Bill Clinton e Barack Obama), essa agenda se movimentou de maneiras distintas, mas que evidenciam a incipiente construção dessa agenda nos EUA e no partido como um todo.

Bill Clinton (1993/2000) começou seu mandato com grandes promessas em relação à política climática, junto com seu vice-presidente, o ambientalista Al Gore. No entanto, esse objetivo foi interrompido pela eleição de meio de mandato de 1994, quando os republicanos assumiram o controle do Congresso pela primeira vez desde 1954 e passaram a bloquear todas as políticas propostas por Clinton, especialmente as relacionadas ao meio ambiente. Consequentemente, o Partido Democrata, evitando conflitos, focou em temas de consenso político. Como moderado e conciliador, Clinton priorizou acordos comerciais, o equilíbrio da balança comercial e o modelo neoliberal, sem conseguir aprovar medidas ambientais significativas no Congresso.

Os mandatos de Barack Obama (2009/2016) foram marcados pela recuperação econômica após a crise financeira de 2008 e pela oposição dos republicanos, que a partir de 2010 controlavam a Câmara dos Representantes. Obama considerou a ação ambiental uma prioridade e, no Acordo de Paris de 2015 durante a COP-21, assegurou o primeiro acordo universal para a limitação das emissões de gases de efeito estufa. O democrata aprovou grandes pacotes de investimentos públicos em infraestrutura, economia e meio ambiente, como o American Recovery and Reinvestment Act, e também lançou o Clean Power Plan, que coordenava ações entre o governo federal e os estados para reduzir as emissões de carbono e promover o uso de energia sustentável. No entanto, os mandatos de



Obama também foram marcados pelo início da transição ideológica do Partido Democrata. Como presidente, ele tentou encontrar pontos de convergência entre os setores moderados, então predominantes, e a ala progressista emergente. Assim, mesmo avançando em ações climáticas, ele evitou incluir em sua agenda medidas consideradas mais "radicais", como a taxação de emissões e a retirada de incentivos fiscais da indústria petrolífera.

Joe Biden (2021/2024) assume o governo dos EUA com dois desafios na agenda ambiental. O primeiro seria o de recuperar os desmontes promovidos pelo republicano Donald Trump (2017/2020) no mandato anterior, como as retiradas de regulamentações ambientais, o boicote contra agências de proteção ambiental, como a EPA, e o próprio anúncio da retirada dos EUA do Acordo de Paris, etc. O segundo se evidenciou endogenamente, começando com a transição ideológica nas agendas do Partido Democrata e se materializando na política ambiental institucional dos EUA através da Resolução 109, ou como é melhor conhecida, Green New Deal.

Nas eleições de meio de mandato em 2018, duas mudanças significativas ocorreram para o Partido Democrata no 116º Congresso. Primeiro, os democratas conquistaram a maioria na Câmara dos Representantes, com 235 membros eleitos contra 199 republicanos, fortalecendo sua posição para enfrentar a agenda política de Trump. Segundo, houve um crescimento da ala progressista dentro do partido, um movimento iniciado na formação do 115º Congresso em 2016 e impulsionado pela pré-candidatura de Bernie Sanders. Esse crescimento foi simbolizado pela eleição de Alexandria Ocasio-Cortez, democrata progressista e membro dos Socialistas Democráticos da América, como deputada pelo 14º Distrito de Nova York em 2018, além de outras figuras da nova geração progressista como Ayanna Pressley, Ilhan Omar e Rashida Tlaib.

Para Teixeira (2019), esse evento abriu, ou pelo menos expandiu, uma nova disputa política dentro do partido, marcada pelo dilema entre seguir uma agenda mais moderada ou se reconfigurar mais à esquerda. Na questão climática, essa disputa ficou evidente com a introdução do Green New Deal (GND) no Congresso em 2019 pela deputada Ocasio-Cortez e pelo senador Ed Markey. Segundo Aronoff *et al.* (2020), o projeto de Ocasio-Cortez e Markey "marca uma quebra radical nas políticas climáticas da era Obama" (Aronoff *et al.*, 2020, p. 37). Isso porque o GND propunha investimentos públicos massivos em políticas de descarbonização na economia norte-americana, além de políticas para reduzir as desigualdades sociais, algo ausente na agenda climática de Obama, que focava principalmente na questão energética.

O Green New Deal foi apresentado ao Congresso pela Resolução 109 em 2 de fevereiro de 2019 e incluía cinco metas principais: (1) alcançar a neutralidade nas emissões de gases de efeito estufa; (2) criar bons empregos nos EUA; (3) investir em infraestrutura e indústrias verdes no país; (4) promover justiça ambiental; e (5) promover justiça social (Ocasio-Cortez, 2019). Embora tenha sido apresentado ao Congresso para debate e votação, o Green New Deal não é apenas um projeto de lei, mas sim uma espécie de "manifesto verde" para incentivar novos modelos de políticas climáticas nos EUA e influenciar a agenda ambiental do Partido Democrata e suas candidaturas. Conforme apontam Seitz e Krutka (2019), trata-se de um documento amplo que, mesmo se aprovado (o que ainda não aconteceu), não criaria programas específicos por si só, mas serviria como um guia político e um compromisso socioecológico para futuros programas, legislações e acordos nos Estados Unidos.

A Resolução 109 foi assinada por 111 legisladores no Congresso dos EUA e endossada pela maioria dos pré-candidatos democratas à presidência em 2020 (Galvin; Healy, 2020). Este apoio evidenciou o sucesso do projeto em criar novos significados compartilhados sobre a crise climática e as ferramentas para enfrentá-la dentro do Partido Democrata. Essa reconfiguração da identidade e dos interesses do partido está refletida na plataforma de 2020. A expressão "mudanças climáticas"



aparece 29 vezes, 13 vezes a mais do que em 2008. Além disso, há uma diferença qualitativa nas propostas, que agora incorporam de forma mais central os pontos do Green New Deal, como o combate à crise climática aliado à promoção da justiça ambiental e econômica nos EUA.

Os democratas acreditam que existe um caminho melhor. Podemos e devemos construir uma economia de energia limpa, próspera, equitativa e globalmente competitiva que coloque os trabalhadores e as comunidades em primeiro lugar, sem deixar ninguém para trás. [...] Usaremos recursos e autoridades federais em todas as agências para implementar soluções de energia limpa comprovadas; criar milhões de empregos que sustentam famílias e são sindicalizados; atualizar e tornar resilientes nossas infraestruturas de energia, água, águas residuais e transporte; e desenvolver e fabricar tecnologias de próxima geração para enfrentar a crise climática aqui mesmo nos Estados Unidos. E faremos tudo isso com um olhar para a equidade, acesso, benefícios e oportunidades de propriedade para as comunidades de frente - porque os democratas acreditam que devemos incorporar a justiça ambiental, a justiça econômica e a justiça climática no cerne de nossa política e agenda governamental (Democratic Party, 2020, p. 49-50, tradução nossa)

Joe Biden, o candidato escolhido pelo partido, lançou um plano de ação climática incorporando elementos do Green New Deal, denominado *The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice*. Biden afirmou que o Green New Deal é um marco essencial para enfrentar os desafios climáticos (Biden, 2020, p. 01). O plano estabeleceu metas ambiciosas, como alcançar 100% de energia limpa na economia dos EUA e zerar as emissões líquidas de GEE até 2050. Além disso, buscava recuperar legislações e acordos climáticos desfeitos por Trump e avançar na promoção de justiça ambiental, criando empregos verdes sindicalizados e realizando investimentos massivos em infraestrutura sustentável.

O plano de Biden refletiu as negociações com a ala progressista do Partido Democrata para garantir seu apoio na campanha, após Bernie Sanders ter abandonado a corrida antes da Convenção Nacional, apesar de sua plataforma favorável ao Green New Deal. A mobilização de figuras como Alexandria Ocasio-Cortez, Bernie Sanders e Ilhan Omar, com forte presença entre jovens, negros e trabalhadores, foi crucial para a vitória de Biden contra Trump. Assim, consolidou-se uma nova etapa na política ambiental do Partido Democrata, evidenciando a influência crescente de projetos “mais à esquerda” nas suas agendas. Esta transformação reformulou a identidade e os interesses do partido, a partir de novos significados compartilhados entre os membros da instituição e, por conseguinte, de uma nova estrutura socialmente construída com base nesses significados.

Na plataforma democrata de 2020, que orientou a campanha de Biden, as metas climáticas visavam recuperar o papel de liderança dos EUA, retomando o Acordo de Paris e estabelecendo metas mais ambiciosas. Entre elas, alcançar emissões líquidas zero de GEE até 2050 e eliminar a poluição por carbono das usinas de energia até 2035, com padrões de energia e eficiência mais rigorosos. A agenda ambiental prometia uma cúpula mundial para estabelecer novas metas climáticas e reafirmava o compromisso com o Fundo Verde para o Clima, boicotado por Trump (Democratic Party, 2020). As metas ambientais de Biden e do Partido Democrata estavam alicerçadas em três pilares: (1) transição energética; (2) mitigação das emissões de carbono; e (3) justiça ambiental.

Biden avançou com sua agenda ambiental já nos primeiros momentos de seu mandato. No primeiro dia como chefe do Poder Executivo, ele assinou a reinserção dos EUA no Acordo de Paris e, em abril de 2021, anunciou um novo compromisso de reduzir entre 50% e 52% as emissões de GEE dos EUA até 2030, em comparação com os níveis de 2005. Além disso, também no primeiro dia de mandato, assinou uma ordem executiva revogando a concessão dada por Trump para a construção do oleoduto Keystone XL, reafirmando a decisão tomada por Obama em 2015. Na



primeira semana de mandato, ele também lançou a iniciativa *Justice40*, que estabelecia a meta de direcionar 40% dos investimentos em políticas climáticas para comunidades vulneráveis, demonstrando uma preocupação explícita com a transição justa e a justiça ambiental, conforme Gramkow e Magacho (2021).

As reversões das ações de Trump na agenda climática dos Estados Unidos sinalizavam os esforços que Biden manteria em avançar na política ambiental e cumprir seus compromissos de campanha. No entanto, ele enfrentava o mesmo desafio que Obama teve nos seus primeiros dois anos de presidência: uma maioria apertada no Congresso, com 222 representantes democratas contra 212 republicanos e 48 senadores democratas mais 2 independentes que votam com os democratas, contra 50 republicanos. O desafio de Biden seria unir o Partido Democrata em uma agenda política que atendesse tanto moderados quanto progressistas. A necessidade de unidade para legislar sobre a agenda ambiental se intensificou no segundo ano de sua presidência, após a decisão da Suprema Corte de derrubar a autoridade da EPA para regular as emissões de carbono das usinas de energia sob o Clean Air Act (ClimaInfo, 2022). Essa autoridade foi amplamente utilizada por Obama para contornar o Congresso ultraconservador da época. Assim, para regular as emissões de carbono dessas usinas, as ações teriam que passar pelo Legislativo.

O Congressional Progressive Caucus, a segunda maior força do Partido Democrata no 117º Congresso (98 membros em 2021 e 100 membros em 2022), reconheceu os desafios enfrentados por Biden, como a pandemia, a crise econômica subsequente, um Legislativo conservador, o crescimento do movimento republicano ultraconservador e a maioria democrata apertada no Senado. Em resposta, orientou seus membros a votarem em bloco, apoiando a nova administração democrata e advogando por políticas mais progressistas, incluindo a agenda ambiental, conforme o relatório anual da coalizão de 2021. Representando um setor mais amplo do partido e uma força considerável no Congresso em comparação com períodos anteriores, o apoio do bloco foi fundamental para que Biden, com uma política ambiciosa e um partido majoritariamente unido, conseguisse avançar em suas propostas de política ambiental e transformá-las em legislações, apesar das diferenciações e disputas internas.

Nos seus 4 anos de governo, Biden obteve quatro grandes avanços na política ambiental dos EUA: a realização da Cúpula de Líderes sobre o Clima em abril de 2021, conforme a plataforma nacional democrata de 2020; a aprovação do Infrastructure Investment and Jobs Act em 2021, a aprovação do Inflation Reduction Act em 2022 e a implementação do American Climate Corps em 2023. Estes planos de investimentos públicos na economia norte-americana e na geração de empregos verdes derivaram de propostas de campanha, como o Plano Biden e o American Jobs Plan, e das novas agendas do Partido Democrata, como o Green New Deal.

A Cúpula de Líderes sobre o Clima e o retorno dos EUA a agenda ambiental global

Nos dias 22 e 23 de abril de 2021, Joe Biden organizou a Cúpula de Líderes sobre o Clima, que contou com a presença de 40 líderes políticos. Estruturada em cinco sessões, a cúpula marcou o retorno dos EUA à agenda de governança climática internacional e os esforços do país para liderar essa pauta sob a nova administração democrata. Além disso, refletiu as movimentações que influenciaram a 26ª Conferência das Partes em Glasgow, a primeira na qual Biden participaria como presidente dos EUA.

Em seu discurso de abertura para a cúpula, ele destacou as oportunidades econômicas que as ações climáticas poderiam oferecer à economia dos EUA e dos países participantes, incluindo a geração de empregos em setores-chave da transição energética, como infraestrutura, energia e



transportes. O presidente também reafirmou o compromisso dos EUA com essa transição e sublinhou a importância de uma ação global coordenada, com metas mais ambiciosas e ações concretas.

Nos espaços oficiais do evento, os EUA se comprometeram a reduzir entre 50% e 52% as emissões de GEE até 2030 em comparação com os níveis de 2005 — uma promessa de campanha incluída na agenda de Biden e apoiada por amplos setores do Partido Democrata. Esse compromisso levou outros países a revisar e aumentar suas metas, incluindo Canadá, Japão, Índia, Argentina, Reino Unido, União Europeia, Coreia do Sul, China, Brasil e África do Sul.

No segundo dia da reunião, discutiu-se entre representantes do governo, setor privado e sociedade civil a importância do desenvolvimento de soluções tecnológicas verdes para acelerar a transição climática global. Nesse contexto, alguns atores anunciaram novos compromissos publicamente. A Dinamarca, em parceria com os EUA, comprometeu-se a investir em tecnologias para descarbonizar o setor de transporte marítimo global. Além disso, o empresário Bill Gates lançou o Breakthrough Energy Catalyst, um fundo destinado a direcionar investimentos públicos e privados para a ampliação de inovações tecnológicas voltadas para o clima.

Lepesant (2021) argumenta que a cúpula organizada por Biden não apenas buscou um compromisso internacional para o clima e sinalizou o retorno dos EUA a essa agenda, mas também visou construir uma coalizão bipartidária para o meio ambiente. Dada a maioria apertada no Congresso e a resistência do Partido Republicano, Biden concentrou seu discurso na geração de empregos e nos benefícios econômicos das soluções sustentáveis, empregando uma tática persuasiva para conquistar apoio interno.

A combinação estratégica dessas prioridades promove uma cooperação eficaz entre diversos objetivos. A agenda apresentada por Biden à comunidade internacional assemelha-se a um quebra-cabeça político e ideológico, onde peças antes isoladas se conectam para formar um todo mais robusto e dinâmico. Ao reafirmar o compromisso dos EUA com a agenda climática global, Biden e o Partido Democrata não só marcaram um retorno assertivo à liderança internacional no combate às mudanças climáticas, mas também criaram um ambiente de significados compartilhados e identidades comuns, facilitando um maior engajamento na colaboração multilateral para o clima.

Em um artigo na revista *Vox*, Nilsen *et al.* (2021) identificaram alguns vencedores e perdedores da conferência. Entre os principais vencedores estava Joe Biden, que, por meio de seu discurso e das novas metas de mitigação, comunicou efetivamente o retorno dos EUA à liderança climática e a centralidade do clima em suas políticas. Outro vencedor foram os ativistas climáticos, cuja pressão foi crucial para que Biden priorizasse o clima e realizasse a cúpula: "Biden's climate summit and the new pledges are examples of the success of applying that pressure" (Nilsen *et al.*, 2021).

Entre os perdedores, destacam-se o lobby do petróleo e o Partido Republicano. Os compromissos da cúpula indicaram uma redução gradual do apoio às indústrias fósseis, gerando alerta entre esses grupos. Os conservadores, apesar de suas tentativas para evitar a cúpula, não tiveram sucesso e se mantiveram isolados nesse sentido (Nilsen *et al.*, 2021). No entanto, a influência econômica dos perdedores e a força política do Partido Republicano apresentaram novos desafios para Biden e o Partido Democrata na aprovação de legislações ambientais de longo prazo.

Infrastructure Investment and Jobs Act (2021)

O Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA) é um pacote de investimentos públicos aprovado pelo Congresso em 5 de novembro de 2021 e sancionado pelo presidente Joe Biden em 15 de novembro de 2021. Esse projeto é uma derivação do American Jobs Plan (AJP), inicialmente



apresentado pelo Partido Democrata. O AJP é uma das três partes do plano abrangente de reconstrução econômica dos Estados Unidos, conhecido como Build Back Better Plan, que inclui também o American Rescue Plan e o American Families Plan. O IJA foi introduzido no Congresso em 4 de junho de 2021 pelo representante democrata Peter DeFazio, sob a Resolução 3684, inicialmente denominada Investing in a New Vision for the Environment and Surface Transportation in America Act (INVEST in America Act). O projeto passou por intensas negociações antes de ser finalmente aprovado cinco meses depois (U.S. Congress, 2021).

Inicialmente, o American Jobs Plan previa um investimento de US\$ 2 trilhões, com metade desse valor (US\$ 1 trilhão) destinado a questões climáticas e de justiça ambiental. Este montante superava a ambição do pacote de recuperação da União Europeia, que alocava 30% de seu orçamento para essas áreas (Jaeger *et al.*, 2021). O AJP estabelecia metas ambiciosas e um orçamento robusto, como eliminar 100% das tubulações de chumbo na água, criar empregos sindicalizados e construir moradias populares sustentáveis. Isso refletia a influência da ala progressista do Partido Democrata na agenda ambiental de Biden, frequentemente chamada de Green New Deal 2.0 por pesquisadores, apesar de seu governo não reivindicar esse título (Boyle *et al.*, 2021; Mathias *et al.*, 2021).

O orçamento aprovado pelo IJA, de US\$ 1,2 trilhão em 10 anos, foi significativamente menor do que o solicitado pelo AJP e o Partido Democrata no INVEST in America Act. Esse orçamento reduzido foi criticado pelos progressistas do Partido Democrata, que argumentaram que as metas climáticas eram insuficientes, enquanto os moderados defenderam o IJA como um compromisso necessário para avançar em infraestrutura e clima. Apesar das críticas, o partido votou de forma unificada a favor do projeto. Ainda que em menor grau, o IJA apresentou uma série de investimentos bilionários para o clima:

Tabela 04: Investimentos públicos para o clima no Infrastructure Investment and Jobs Act

Ações	Investimento (em Dólares Americanos)
Fornecer água potável para todas as famílias norte-americanas e eliminar as tubulações de chumbo no país	US\$ 55 bilhões
Modernizar o transporte público para reduzir emissões de GEE	US\$ 39 bilhões
Continuar programas de transporte público já existentes	US\$ 50,9 bilhões
Construir uma rede nacional de carregadores de veículos elétricos	US\$ 7,5 bilhões
Investir em transmissão de energia limpa e modernizar a rede elétrica dos EUA	US\$ 65 bilhões
Tornar a infraestrutura norte-americana resiliente aos impactos das mudanças climáticas, com foco nas comunidades mais vulneráveis	US\$ 50 bilhões

Fonte: Elaboração própria, com base em White House (2021)

Neuberger *et al.* (2021) afirmam que, embora o IJA incorpore alguns investimentos em políticas climáticas, ele ignora muitas ações do AJP e apresenta orçamentos insuficientes. O



investimento do IJA em infraestrutura e energia limpa é de US\$ 114 bilhões, menos da metade dos US\$ 394 bilhões propostos no AJP. O orçamento para o fornecimento de água é de US\$ 55 bilhões, apenas 50% dos US\$ 111 bilhões necessários. Esta insuficiência orçamentária se repete em toda a agenda climática do projeto, dificultando o cumprimento do compromisso do Acordo de Paris e reduzindo oportunidades de geração de empregos.

Entretanto, é imperativo considerar que o projeto foi elaborado e negociado em um contexto político desafiador, com uma estreita maioria democrata no Congresso e uma divisão interna de agendas. Biden teve que conciliar diversas perspectivas e encontrar um terreno comum entre os atores envolvidos. Conseguir o apoio de 17 senadores republicanos para aprovar um projeto que, embora menos abrangente que o plano original, ainda contém metas e investimentos climáticos ambiciosos, é uma conquista significativa na política climática dos EUA.

A inclusão moderada de elementos do Green New Deal e de justiça ambiental no IJA demonstra a crescente aceitação das ideias progressistas sobre questões ambientais e sua integração em políticas mais amplas do Partido Democrata. A ênfase na eficiência energética, eletrificação de transportes, modernização de redes elétricas e infraestrutura verde no IJA também reflete a crescente conscientização sobre a ação climática. Isso resulta da construção de consensos políticos e da influência de atores intrapartidários e ativistas climáticos.

Contudo, apesar dos avanços políticos e orçamentários do IJA, Biden e o Partido Democrata precisavam aumentar os investimentos públicos para recuperar a economia pós-pandemia e inserir mais investimentos em ações climáticas para cumprir os novos compromissos de Paris. Os avanços nessa agenda precisavam ocorrer antes das eleições de meio de mandato de 2022, pois pesquisas indicavam que o Partido Republicano recuperaria a maioria no Congresso, dificultando a aprovação de qualquer legislação climática. Assim, em 27 de setembro de 2021, o representante democrata John Yarmuth introduziu a Resolução 5376, “Build Back Better Act”, que, após quase um ano de negociações, foi reformulada, votada e aprovada como Inflation Reduction Act em 12 de agosto de 2022.

Inflation Reduction Act (2022)

O Inflation Reduction Act (IRA), anteriormente conhecido como Build Back Better Act (BBBA), também passou por intensas negociações. Introduzido pelo representante John Yarmuth em setembro de 2021 com um orçamento inicial de US\$ 3,5 trilhões, dos quais US\$ 555 bilhões eram para políticas climáticas, o pacote foi reduzido para US\$ 2,2 trilhões após negociações na Câmara dos Representantes e aprovado pelo Senado em novembro de 2021 (U.S. Congress, 2022).

No Senado, o projeto foi recebido pelo senador democrata Joe Manchin, presidente do Comitê de Energia e Recursos Naturais. Manchin, um moderado conservador ligado ao lobby do petróleo, defende uma abordagem “equilibrada e sensata” para a política ambiental, buscando conciliar interesses ambientais e das indústrias fósseis, o que tem se mostrado historicamente improvável (Manchin, 2023). Ao receber o projeto, o senador declarou publicamente sua oposição:

Apesar dos meus melhores esforços, não consigo explicar o abrangente Build Back Better Act na Virgínia Ocidental, e não posso votar a favor deste colossal projeto de legislação. [...] Meus colegas democratas em Washington estão determinados a remodelar drasticamente nossa sociedade de uma maneira que deixe nosso país ainda mais vulnerável às ameaças que enfrentamos. Eu não posso correr esse risco com uma dívida avassaladora de mais de US\$ 29 trilhões e impostos inflacionários que são reais e prejudiciais para todos os trabalhadores americanos nos postos de gasolina, supermercados e contas de serviços públicos, sem fim à vista (Manchin, 2021, tradução nossa)



A decisão de Manchin de não apoiar o projeto forçou o presidente e a base democrata a renegociá-lo, pois todos os votos democratas eram necessários para a aprovação no Senado, dado que o Partido Republicano se opunha unanimemente. Com Manchin a favor, a votação ficaria empatada em 50 votos a favor e 50 contra, exigindo o voto de desempate da vice-presidente Kamala Harris, conforme as regras da Casa. Após quase um ano de negociações, o projeto, agora chamado Inflation Reduction Act, foi aprovado em 12 de agosto de 2022 e sancionado por Biden em 16 do mesmo mês. Com um orçamento reduzido, o IRA alocou US\$ 300 bilhões para redução do déficit fiscal e US\$ 369 bilhões em segurança energética e políticas climáticas, a serem investidos ao longo de 10 anos. O IRA continuou os investimentos iniciados pelo IIJA, dando seguimento aos projetos de 2021 e lançando novas iniciativas (Democrats Senate, 2022).

Embora o orçamento tenha sido reduzido, Barbanell (2022) considera o Inflation Reduction Act como o maior avanço do Congresso dos EUA para enfrentar as mudanças climáticas até então. O pacote inclui incentivos fiscais para expandir e fortalecer fontes de energia limpa (eólica, solar, geotérmica, nuclear) e tecnologias de armazenamento de energia. Destacam-se também US\$ 30 bilhões em incentivos para a fabricação de painéis solares, turbinas eólicas, baterias e processamento de minerais, além de US\$ 6 bilhões para reduzir emissões na indústria pesada, como aço e cimento.

O IRA também amplia os benefícios fiscais para atividades que reduzem emissões de carbono, como captura e utilização de carbono e armazenamento direto de carbono, além de introduzir um novo incentivo de 10 anos para a produção de hidrogênio limpo. O ato inclui medidas para promover a justiça ambiental e reduzir a poluição em comunidades vulneráveis, como um fundo de US\$ 3 bilhões para ações comunitárias, combate ao calor urbano e engajamento na formulação de políticas climáticas (Barbanell, 2022). Quanto à geração de empregos, uma projeção do BlueGreen Alliance (2022) indicou o potencial de criar 7.950.000 empregos verdes.

Projeções do Rhodium Group (2022) indicaram que o IRA poderia reduzir as emissões de carbono entre 31% e 44% até 2030 em comparação aos níveis de 2005, uma melhora significativa em relação aos 24% a 35% sem os investimentos. Bistline *et al.* (2023) estimam uma redução de 33% a 40% até 2030 e de 43% a 48% até 2035. Esses dados sugerem um potencial otimista para a eficácia dos investimentos a longo prazo, com implicações significativas para a política ambiental dos EUA e para o combate global às mudanças climáticas.

O projeto foi bem recebido tanto por setores progressistas quanto moderados do Partido Democrata, evidenciando a habilidade de Biden em construir consensos a partir das ideias em disputa na agenda ambiental do partido. A aprovação do IRA, após o sucesso do IIJA, consolida dois importantes projetos da primeira metade do mandato de Biden, com medidas ambiciosas de preservação ambiental e investimentos públicos expressivos. Esses eventos alteraram a percepção política de Biden, transformando-o de um democrata moderado e neoliberal em uma figura mais alinhada com setores progressistas, enquanto manteve sua conexão com os Novos Democratas, fundamentais em sua carreira política no partido.

American Climate Corps (2023)

Um dia após discursar na 78ª Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a crise climática, Joe Biden anunciou o American Climate Corps (ACC), com o objetivo de mobilizar cerca de 20.000 norte-americanos, especialmente jovens. Segundo a Casa Branca, o programa oferecerá treinamentos remunerados em economia verde, focando em conservação, restauração ambiental, energia limpa, tecnologias eficientes e justiça ambiental. O ACC visa criar empregos bem remunerados em energia



limpa e promover a resiliência climática nos setores público e privado após o treinamento (American Climate Corps, 2024). Baseado no Civilian Conservation Corps do New Deal de Franklin D. Roosevelt, o American Climate Corps busca conservar recursos naturais e proporcionar treinamento profissional a jovens adultos.

O American Climate Corps remete a muitos aspectos da agenda do Green New Deal defendida por setores progressistas do Partido Democrata. Na Resolução 109, apresentada pela deputada Alexandria Ocasio-Cortez, há defesa de investimentos em transição energética e geração de empregos verdes, promovendo a transição de indústrias poluentes para uma economia sustentável, sem desamparar os trabalhadores. O programa trabalha justamente nesse objetivo: preparar novas gerações para um novo modelo de desenvolvimento nos EUA. Além disso, é, em alguma medida, a materialização do discurso de Biden sobre geração de novos empregos verdes, que tem sido ecoado desde as eleições presidenciais de 2020, o que o aproximou ainda mais dos progressistas no Partido Democrata.

5. Conclusão

Embora os avanços legislativos na agenda ambiental da administração Biden representem o maior número de projetos climáticos aprovados em um período tão curto por governos democratas na história dos EUA, os desafios na implementação desses projetos podem resultar em atrasos no cumprimento das metas do Acordo de Paris. É crucial considerar as dificuldades enfrentadas pelo governo democrata em equilibrar a recuperação econômica pós-pandemia com a transição energética e as políticas de mitigação. No período em que esteve no poder, Biden enfrentou desafios significativos, incluindo pressões do lobby do petróleo e de setores industriais, enquanto buscava reconstruir a economia dos EUA após a crise da COVID-19. Essas pressões visavam manter altos níveis de produção de petróleo e gás, historicamente importantes para a geração de empregos e riqueza. Esse cenário gerou um dilema entre a proteção ambiental e a revitalização das atividades produtivas no país.

Em 2020, devido à pandemia e à redução da atividade industrial global, as emissões dos EUA atingiram o menor nível desde 1986. No entanto, em 2021, com o início da recuperação econômica, houve um aumento de aproximadamente 6% nas emissões (Global Carbon Atlas, 2021). Em 2022, estimativas do Rhodium Group divulgadas em 2023 indicam um aumento de cerca de 1,3% nas emissões de gases de efeito estufa em relação a 2021. Pode-se argumentar que a lenta transição energética e o aumento das emissões de carbono no curto prazo refletem a abordagem conciliadora adotada no período inicial pós-crise.

Como exposto, o crescimento de grupos progressistas no Partido Democrata trouxe novos elementos para a formulação da agenda ambiental do partido. Biden, anteriormente visto como um democrata moderado e pragmático, avançou com a nova plataforma do partido em seu governo. Esses avanços marcaram a retomada da agenda ambiental nos EUA pós-Trump e representaram uma evolução significativa em relação à política aplicada por Obama, incorporando novas diretrizes.

As forças moderadas representaram um desafio ao avanço da agenda ambiental de Biden, evidenciado pela dificuldade em aprovar uma legislação cap-and-trade eficaz, mesmo com a maioria democrata no Congresso. No entanto, ao contrário de administrações anteriores, onde predominavam soluções de mercado neoliberais, os setores moderados cederam parte de sua agenda e aceitaram, ou pelo menos concordaram com, os novos paradigmas introduzidos pelos grupos progressistas emergentes.



Em síntese, a evolução da plataforma de política climática dos democratas reflete um avanço qualitativo significativo. Essa trajetória influenciou positivamente a agenda de Joe Biden durante seu mandato, resultando em progressos legislativos e orçamentários significativos e na construção de um discurso presidencial mais alinhado com a urgência do combate à crise climática, evidenciando a influência das recentes transformações na identidade do Partido Democrata e abrindo novas possibilidades para os próximos anos na política ambiental dos EUA como um todo.

Referências bibliográficas

AMERICAN CLIMATE CORPS. **About**. 2024. Disponível em: <<https://www.acc.gov/about/>>. Acesso em: 10 jul. 2024.

ARONOFF, Kate; *et al.* **Um planeta a conquistar**: A urgência de um Green New Deal. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

ATKINSON, Hugh. **The Politics of Climate Change under President Obama**. Nova York: Routledge, 2018.

BARBANELL, Melissa. **A Brief Summary of the Climate and Energy Provisions of the Inflation Reduction Act of 2022**. 2022. Disponível em: <<<https://www.wri.org/update/briefsummary-climate-and-energy-provisions-inflation-reduction-act-2022>>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BIDEN, Joe. **Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate Opening Session**. 2021. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/22/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-opening-session/>>. Acesso em: 16 ago. 2023.

BIDEN, Joe. **The Biden Plan for a Clean Energy Revolution and Environmental Justice**. Democratic Party - Official Campaign, 2020.

BISTLINE, John; *et al.* Emissions and energy impacts of the Inflation Reduction Act. **Science**, v. 380, n. 6652, p. 1324 - 1327, 2023.

BLUE DOG COALITION. **Members**. 2023. Disponível em: <<https://bluedogcaucus-golden.house.gov/members>>. Acesso em: 12 set. 2023.

BLUEGREEN ALLIANCE. **A User Guide to the Inflation Reduction Act: How New Investments Will Deliver Good Jobs, Climate Action, and Health Benefits**. 2022. Disponível em: <<https://www.bluegreenalliance.org/wp-content/uploads/2022/10/BGA-IRA-User-GuideFINAL-1.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

BOYLE, Alaina; *et al.* Green New Deal proposals: Comparing emerging transformational climate policies at multiple scales. **Energy Research & Social Science**, v. 81, p. 1-12, 2021.



CLIMAINFO. **EUA:** Suprema Corte barra ação de Biden para enfrentar crise climática. 2022. Disponível em: <<https://climainfo.org.br/2022/07/01/eua-suprema-corte-barra-acao-de-biden-para-enfrentar-crise-climatica/>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

CONGRESSIONAL PROGRESSIVE CAUCUS. **2021 In Review**. 2021. Disponível em: <https://progressives.house.gov/_cache/files/b/b/bb6a07e4-def6-4ed1-89d5-bd320abe2f78/4E8B9DAA33AF92226A7E9DC2873415B7.cpc-2021-year-end-report.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

CONGRESSIONAL PROGRESSIVE CAUCUS. **Climate Justice**. 2020. Disponível em: <<https://progressives.house.gov/climate-justice>>. Acesso em: 12 set. 2023.

DEMOCRATIC FREEDOM CAUCUS. **DFC Platform**. 2023. Disponível em: <<https://www.democraticfreedomcaucus.org/dfc-platform/>>. Acesso em: 12 set. 2023.

DEMOCRATIC PARTY. **2020 Democratic Party Platform**. Democratic National Committee, 2020.

DEMOCRATIC SOCIALISTS OF AMERICA. **Building for Power: A Green New Deal from Coast to Coast**. 2023. Disponível em: <<https://ecosocialists.dsausa.org/>>. Acesso em: 12 set. 2023.

DEMOCRATS SENATE. **SUMMARY: THE INFLATION REDUCTION ACT OF 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2023.

DUNLAP, Riley E.; *et al.* The Political Divide on Climate Change: Partisan Polarization Widens in the U.S.. **Environment: Science and Policy for Sustainable Development**, v. 58, n. 5, p. 4-23, 2016.

EPA. **Evolution of the Clean Air Act**. 2022. Disponível em: <<https://www.epa.gov/clean-air-act-overview/evolution-clean-air-act#caa70>>. Acesso em: 06 set. 2023.

FOLLOWTHEMONEY. **Biden Jr, Joseph R (Joe)**. 2023a. Disponível em: <<https://www.followthemoney.org/entity-details?eid=8242696>>. Acesso em: 15 set. 2023.

FOLLOWTHEMONEY. **Carper, Thomas R (Tom)**. 2023b. Disponível em: <<https://www.followthemoney.org/entity-details?eid=8428238>>. Acesso em: 15 set. 2023.

FOLLOWTHEMONEY. **Clinton, Hillary Rodham**. 2023c. Disponível em: <<https://www.followthemoney.org/entity-details?eid=16563536>>. Acesso em: 15 set. 2023.

FOLLOWTHEMONEY. **Democratic National Committee**. 2023d. Disponível em: <<https://www.followthemoney.org/entity-details?eid=11639&default=partycom>>. Acesso em: 15 set. 2023.



FOLLOWTHEMONEY. **Manchin III, Joseph (Joe)**. 2023e. Disponível em:
<<https://www.followthemoney.org/entity-details?eid=7573477>>. Acesso em: 15 set. 2023.

FOLLOWTHEMONEY. **Markey, Edward J.** 2023f. Disponível em:
<<https://www.followthemoney.org/entity-details?eid=17658675>>. Acesso em: 18 set. 2023.

FOLLOWTHEMONEY. **Obama, Barack Hussein**. 2023g. Disponível em:
<<https://www.followthemoney.org/entity-details?eid=3172987>>. Acesso em: 15 set. 2023.

FRASER, Nancy. **O velho está morrendo e o novo não pode nascer**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

GALVIN, Ray; HEALY, Noel. The Green New Deal in the United States: What it is and how to pay for it. **Energy Research & Social Science**, v. 67, p. 1-9, 2020.

GLOBAL CARBON ATLAS. **Carbon emissions**. 2021. Disponível em:
<<https://globalcarbonatlas.org/emissions/carbon-emissions/>>. Acesso em: 01 ago. 2023.

GRAMKOW, Camila; MAGACHO, Guilherme. O verde nas medidas para recuperação da economia nos EUA e reflexões para o Brasil. In: RONCAGLIA, André; BARBOSA, Nelson (Org.). **Bidenomics nos trópicos**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.

HENRIQUES, Diogo V. D. **Onde estão os Estados Unidos?** Uma análise construtivista da política ambiental norte americana no período entre 1989-2019. Orientador: Bernardo Teles Fazendeiro. 2019. 93 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Curso de Relações Internacionais: Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2019.

IPCC. **State of the Global Climate 2022**. 2022. Disponível em:
<<https://storymaps.arcgis.com/stories/6d9fcb0709f64904aee371eac09afbdf>>. Acesso em: 31 ago. 2023.

JAEGER, Joel; et al. **Does Biden's American Jobs Plan Stack Up on Climate and Jobs?**. 2021. Disponível em: <<https://www.wri.org/insights/does-bidens-american-jobs-plan-stack-climate-and-jobs>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

JUSTICE DEMOCRATS. **A platform for justice**. 2023. Disponível em:
<<https://justicedemocrats.com/platform/>>. Acesso em: 12 set. 2023.

KLYZA, Christopher M.; SOUSA, David. **American Environmental Policy, 1990-2006**. Londres: The MIT Press, 2008.

LEPESANT, Gilles. The 2021 Leaders Summit on Climate: starting point of the American Green Deal?. **HAL SHS Sciences Humaines et Sociales**, p. 01-04, 2021.

MANCHIN, Joe. **About Joe**. 2023. Disponível em: <<https://www.manchin.senate.gov/about>>. Acesso em: 24 ago. 2023.



MANCHIN, Joe. **MANCHIN STATEMENT ON BUILD BACK BETTER ACT**. 2021. Disponível em: <<https://www.manchin.senate.gov/newsroom/press-releases/manchin-statement-on-build-back-better-act>>. Acesso em: 24 ago. 2023.

MATHIAS, J. F. C. M.; *et al.* Green New Deal como estratégia de desenvolvimento pós-pandemia: lições da experiência internacional. **Revista tempo do mundo**, v. 26, p. 145-174, 2021.

MOREIRA, Helena M. **A formação da nova geografia política das mudanças climáticas: o papel dos EUA e China**. Orientador: Wagner Costa Ribeiro. 2014. 312 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

NEUBERGER, Jilian; *et al.* **Climate Benefits the US Bipartisan Infrastructure Deal Leaves Out**. 2021. Disponível em: <https://www.wri.org/insights/climate-benefits-missing-bipartisan-infrastructure-framework?utm_campaign=wridigest&utm_source=wridigest-2021-7-14&utm_medium=email&utm_content=title>. Acesso em: 22 ago. 2023.

NEW DEMOCRAT COALITION. **Climate Change and Clean Energy**. 2023. Disponível em: <<https://newdemocratcoalition.house.gov/policy/task-forces/climate-change>>. Acesso em: 12 set. 2023.

NILSEN, Ella; *et al.* **4 winners and 4 losers from Biden's climate leader summit**. 2021. Disponível em: <<https://www.vox.com/2021/4/23/22397532/climate-change-summit-bidenxi-jinping-jair-bolsonaro-winners-losers>>. Acesso em: 07 out. 2023.

OCASIO-CORTEZ, Alexandria. **H. RES. 109**: Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal. 2019. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109>>. Acesso em: 07 ago. 2023.

PECEQUILO, Cristina S. Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas Políticas de Consenso e Polarização. **Revista Esboços**, v. 24, n. 38, p. 339-359, 2017.

PIKETTY, Thomas. **Às urnas, cidadãos!**: crônicas 2012-2016. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.

PNUMA. **State of the climate**. 2018. Disponível em: <<https://www.unep.org/exploretopics/climate-action/what-we-do/climate-action-note/state-of-climate.html>>. Acesso em: 25 maio 2023.

RHODIUM GROUP. **A Congressional Climate Breakthrough**. 2022. Disponível em: <<https://rhg.com/research/inflation-reduction-act/>>. Acesso em: 28 ago. 2023.

RINFRET, Sara R.; PAUTZ, Michelle C. **U.S. Environmental Policy in Action**. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019.

SANTOS, Luiz A. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas**: Análise



comparativa dos Estados Unidos e Brasil. Orientadora: Maria das Graças Rua. 2007. 542 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SEITZ, R.; KRUTKA, D. Can the Green New Deal save us? An interdisciplinary inquiry. **The Social Studies**, v. 111, n. 2, p. 74-85, 2019.

TEIXEIRA, Tatiana. Dilemas e desafios de republicanos e democratas após 2018. **Revista tempo do mundo**, v. 05, n. 01, p. 285-301, 2019.

U.S. CONGRESS. **H.R.3684 - Infrastructure Investment and Jobs Act**. 2021. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

U.S. CONGRESS. **H.R.5376 - Inflation Reduction Act of 2022**. 2022. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376>>. Acesso em: 24 ago. 2023.

VASQUES, Pedro Henrique R. P. **O governo ambiental no Brasil: uma análise a partir dos processos de avaliação de impacto ambiental**. Orientador: Andrei Koerner. 2018. 325 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

VIDAL, Camila Feix. O Partido Democrata e seus descontentes. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião C.; BOJIKIAN, Neusa M. P. (Org.). **De Trump a Biden: Partidos, políticas, eleições e perspectivas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021a.

VIDAL, Camila Feix. Polarização política e partidária nos Estados Unidos (1936-2016). **Opinião Pública**, v. 27, n. 2, p. 412-450, 2021b.

WHITE HOUSE. **Fact Sheet: The Bipartisan Infrastructure Deal**. 2021. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/06/fact-sheet-the-bipartisan-infrastructure-deal/>>. Acesso em: 22 ago. 2023.



Clima, Cambio Climático y Resiliencia: El Programa GLOBE como Herramienta de Participación y Acción Global

Lic. Josefina Teresita González
Universidad Austral
NASA GLOBE PROGRAM

Introducción

El Contexto del Cambio Climático Global

El cambio climático es uno de los mayores desafíos ambientales que enfrenta la humanidad en la actualidad. Su impacto se extiende a nivel global y local, afectando tanto a ecosistemas como a comunidades humanas. El aumento de las temperaturas globales, el derretimiento de los casquetes polares, la alteración de los patrones climáticos y el aumento de fenómenos meteorológicos extremos son solo algunos de los efectos visibles del cambio climático. La ONU estima que el cambio climático podría afectar a más de 1.000 millones de personas para 2050, especialmente aquellas que viven en zonas vulnerables y en desarrollo.

En este contexto, la resiliencia climática se ha convertido en un concepto crucial. Implica la capacidad de adaptarse a los efectos del cambio climático mediante estrategias de mitigación y adaptación. A través de la participación activa de ciudadanos y la implementación de políticas públicas adecuadas, las comunidades pueden volverse más resilientes, tomando medidas para reducir su huella ambiental y adaptarse a las nuevas condiciones climáticas.

El Papel de la Ciencia Ciudadana en la Lucha contra el Cambio Climático

Uno de los métodos más efectivos para abordar el cambio climático y fomentar la resiliencia es la ciencia ciudadana. A través de la ciencia ciudadana, las personas se convierten en "científicos ciudadanos", contribuyendo a la recopilación y análisis de datos científicos. Estos datos pueden ser utilizados para tomar decisiones informadas sobre políticas públicas y acciones locales para mitigar los efectos del cambio climático. La ciencia ciudadana, impulsada por tecnologías digitales y plataformas de recopilación de datos como GLOBE, empodera a las comunidades para que participen activamente en la observación de su entorno.

El Programa GLOBE y su Propósito

El Programa GLOBE (Global Learning and Observations to Benefit the Environment) es una iniciativa internacional que se lanzó en 1994 con el objetivo de aumentar la alfabetización científica, promover la participación ciudadana en la investigación ambiental y mejorar la educación científica a nivel global. GLOBE permite que estudiantes, educadores, científicos y ciudadanos de todo el mundo colaboren en la recolección y análisis de datos sobre el medio ambiente.

Con el apoyo de organizaciones como la NASA, la NOAA (Administración Nacional Oceánica y Atmosférica), la NSF (Fundación Nacional de Ciencias) y otras agencias científicas internacionales, GLOBE ha crecido hasta convertirse en una red global de participantes. A través de esta red, se recolectan datos sobre diferentes variables ambientales, como la calidad del aire, las condiciones del suelo, las temperaturas, la biodiversidad y más, contribuyendo de manera significativa al entendimiento de los impactos del cambio climático.



GLOBE y el Cambio Climático

La Aplicación GLOBE Observer: Tecnología al Servicio de la Ciencia

Una de las herramientas más poderosas de GLOBE es la aplicación GLOBE Observer, desarrollada por la NASA. Esta aplicación permite a ciudadanos de todo el mundo recolectar datos en tiempo real sobre su entorno utilizando sus teléfonos móviles. Los usuarios pueden registrar observaciones sobre la calidad del aire, las condiciones del suelo, las nubes, la temperatura y otros fenómenos ambientales. Los datos son enviados a una base de datos global donde se analizan y se integran en investigaciones científicas que buscan comprender el comportamiento del sistema terrestre y los efectos del cambio climático.

La facilidad de uso de la aplicación y la accesibilidad de la tecnología permiten que cualquier persona, desde estudiantes hasta adultos, pueda participar en el proceso científico. Esta democratización de la ciencia no solo permite una recolección de datos a gran escala, sino que también involucra a las personas en la toma de decisiones informadas sobre el cambio climático en sus propias comunidades.

La Participación de Estudiantes y Docentes: Educación y Ciencia Activa

Una de las principales fortalezas de GLOBE es su capacidad para conectar la ciencia con la educación. A través de la integración de las actividades de GLOBE en el currículo escolar, los estudiantes no solo aprenden sobre el cambio climático y el medio ambiente, sino que también participan activamente en la recolección de datos científicos reales. Este enfoque de "educación científica activa" promueve un aprendizaje basado en la investigación y la observación directa de fenómenos naturales.

Los docentes, por su parte, juegan un papel clave en guiar a los estudiantes en la aplicación de protocolos científicos y en la interpretación de los resultados. A través de programas de formación y webinars organizados por GLOBE, los educadores reciben las herramientas necesarias para implementar proyectos de investigación en el aula y fomentar el pensamiento crítico en los estudiantes.

Educación Científica Activa

La Ciencia como Proceso Colaborativo

GLOBE fomenta un enfoque colaborativo en la educación científica, donde estudiantes y docentes no son los únicos actores. La comunidad global de GLOBE, compuesta por científicos, investigadores y ciudadanos, trabaja en conjunto para abordar problemas ambientales. A través de la participación en proyectos científicos de escala global, los estudiantes tienen la oportunidad de contribuir a investigaciones reales, aprender de los científicos y, al mismo tiempo, desarrollar una profunda comprensión de los procesos científicos.

Formación de Competencias en Ciencias y Matemáticas

El programa GLOBE ha demostrado ser una herramienta eficaz para mejorar el rendimiento de los estudiantes en áreas de ciencias y matemáticas. A través de la recolección de datos y la participación



en investigaciones reales, los estudiantes no solo desarrollan sus habilidades científicas, sino también competencias matemáticas al analizar datos y elaborar gráficos. Estos enfoques multidisciplinarios mejoran el entendimiento de los conceptos teóricos, y los estudiantes pueden ver cómo se aplican en el mundo real.

El Valor de la Ciencia Ciudadana para la Educación Global

La ciencia ciudadana, al involucrar a la comunidad en el proceso científico, también contribuye a mejorar la alfabetización científica a nivel global. Esto es particularmente relevante en países en desarrollo, donde el acceso a la investigación científica de alto nivel puede ser limitado. A través de GLOBE, las comunidades pueden generar datos que se utilizan en investigaciones científicas y, por lo tanto, tienen un impacto directo en el conocimiento global.

La campaña “Árboles dentro de LAC”

Introducción al Proyecto

En América Latina y el Caribe, uno de los principales problemas ambientales es la deforestación y la pérdida de biodiversidad. Para abordar este desafío, el programa GLOBE lanzó la campaña "Árboles dentro de LAC", que busca involucrar a los estudiantes y docentes en la recolección de datos sobre la fenología de los árboles en sus comunidades. La fenología es el estudio de las relaciones entre los ciclos biológicos de las plantas y los cambios en el clima, lo que permite monitorear los efectos del cambio climático en la biodiversidad.

Metodología y Participación de los Estudiantes

La campaña involucra a estudiantes desde primaria hasta la universidad en la observación de árboles y la recolección de datos sobre su crecimiento, las fenofases y otros indicadores relevantes. Utilizando los protocolos de GLOBE, los participantes miden variables como la altura y circunferencia de los árboles, y observan cambios en sus hojas, flores y frutos. Esta información es crucial para entender cómo los árboles responden al cambio climático y cómo se puede mitigar la pérdida de biodiversidad.

Los estudiantes no solo aprenden sobre ecología y cambio climático, sino que también desarrollan habilidades prácticas en la recolección de datos científicos y la observación directa del medio ambiente. Además, los docentes tienen la oportunidad de participar en programas de formación y colaborar con científicos internacionales, fortaleciendo sus propias capacidades pedagógicas.

El Impacto de la Ciencia Ciudadana en la Educación

Beneficios para los Estudiantes y Educadores

La campaña "Árboles dentro de LAC" ha demostrado ser una herramienta educativa poderosa. Los estudiantes que participan en el proyecto no solo aprenden sobre la importancia de los árboles y su papel en el ecosistema, sino que también adquieren habilidades clave como el pensamiento crítico, la investigación y la colaboración. Además, los proyectos realizados por los estudiantes se presentan en conferencias y eventos científicos internacionales, lo que les permite compartir sus descubrimientos con la comunidad global.



Los docentes, por su parte, se benefician de los recursos de formación continua proporcionados por GLOBE, que les permite actualizar sus conocimientos y aprender nuevas metodologías para enseñar ciencias de una manera más interactiva y basada en la investigación.

La Colaboración Internacional y el Rol de las Naciones Unidas

Cooperación Global para la Investigación Ambiental

La cooperación internacional ha sido esencial para el éxito del programa GLOBE. A través de alianzas con agencias científicas internacionales y organizaciones como las Naciones Unidas, GLOBE ha podido expandir su alcance y generar un impacto significativo en la recopilación de datos sobre el medio ambiente. Los datos recolectados en diferentes partes del mundo se comparten a través de una base de datos global accesible para investigadores, gobiernos y comunidades locales.

La Transparencia de los Datos y su Uso para Políticas Públicas

Uno de los aspectos más valiosos del programa GLOBE es su énfasis en la transparencia de los datos y su accesibilidad para todas las partes interesadas, incluyendo investigadores, gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONGs), comunidades locales y el público en general. La apertura de los datos científicos no solo promueve la participación activa de la ciudadanía en el proceso científico, sino que también facilita la toma de decisiones basadas en evidencia sólida, lo que es crucial para el diseño e implementación de políticas públicas eficaces en relación con el cambio climático y la sostenibilidad ambiental.

Acceso Abierto a los Datos: Un Pilar de la Ciencia Abierta

GLOBE promueve la ciencia abierta, un enfoque en el que los datos, los métodos de investigación y los resultados están disponibles para ser utilizados y analizados por cualquier persona. Los datos recopilados por los participantes en GLOBE, que incluyen estudiantes, docentes, investigadores y ciudadanos, son ingresados en una base de datos global accesible en línea. Esta base de datos está organizada y estandarizada para facilitar su análisis y uso en investigaciones científicas de diferentes disciplinas.

El acceso a estos datos permite a los investigadores estudiar patrones a gran escala sobre fenómenos ambientales como el cambio climático, la deforestación, la calidad del aire, la biodiversidad y más. Al ser abiertos, los datos también pueden ser utilizados por otros proyectos científicos o ser aplicados en el desarrollo de nuevas tecnologías para monitorear y mitigar los efectos del cambio climático.

Impacto en la Toma de Decisiones a Nivel Global y Local

La transparencia de los datos tiene un impacto directo en las políticas públicas. Los gobiernos y las organizaciones internacionales pueden acceder a los datos de GLOBE para obtener información precisa y actualizada sobre los problemas ambientales que afectan a sus regiones o países. Estos datos pueden ser fundamentales para la creación de políticas públicas más efectivas en torno a la mitigación y adaptación al cambio climático.



Por ejemplo, los gobiernos pueden utilizar los datos de GLOBE para identificar áreas con altas tasas de contaminación del aire o suelos degradados, lo que les permite implementar políticas de protección ambiental y restauración. Los datos sobre fenómenos como la fenología de los árboles pueden ayudar a los planificadores urbanos y rurales a tomar decisiones informadas sobre la reforestación y la preservación de espacios verdes.

Además, los datos obtenidos a través de la ciencia ciudadana permiten una respuesta más rápida ante crisis ambientales, como incendios forestales, sequías o inundaciones, al proporcionar información en tiempo real sobre las condiciones ambientales en diferentes regiones. Esta inmediatez es fundamental para la planificación de medidas preventivas y de mitigación, y permite que los recursos se asignen de manera más eficiente a las áreas más necesitadas.

Generación de Modelos Predictivos y Evaluación de Políticas Públicas

Uno de los usos más poderosos de los datos de GLOBE es su capacidad para alimentar modelos predictivos que pueden predecir futuros escenarios climáticos y ambientales. Los modelos de predicción, contruidos a partir de los datos históricos y actuales, permiten a los gobiernos y organismos internacionales anticipar los efectos del cambio climático, como el aumento de la temperatura, el cambio en los patrones de precipitación o la pérdida de biodiversidad.

Los datos de GLOBE son también valiosos para evaluar la efectividad de las políticas públicas relacionadas con el cambio climático y la protección ambiental. Al contar con información precisa sobre el estado del medio ambiente, los gobiernos pueden comparar los resultados de sus políticas con los datos obtenidos antes y después de la implementación de esas políticas. Esto proporciona un marco claro para ajustar y mejorar las estrategias, garantizando que se estén alcanzando los objetivos de sostenibilidad.

Un ejemplo de cómo los datos de GLOBE pueden ser utilizados en la toma de decisiones es la implementación de políticas sobre la gestión de recursos naturales. Los datos sobre la calidad del aire, el monitoreo de bosques y la biodiversidad pueden influir en las políticas de protección de ecosistemas y de reducción de emisiones de gases contaminantes, cruciales para combatir el cambio climático.

Colaboración entre Ciencia Ciudadana y Gobiernos Locales

La colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos locales a través de plataformas como GLOBE también puede fortalecer las políticas públicas desde la base. A medida que los ciudadanos contribuyen con datos valiosos, los gobiernos pueden ver el impacto de sus decisiones en el terreno y ajustar las políticas de acuerdo con los resultados observados. Este enfoque de ciencia participativa fomenta una mayor confianza pública en las políticas gubernamentales, ya que las comunidades locales se sienten parte activa de los procesos de toma de decisiones y están mejor informadas sobre las razones detrás de las medidas adoptadas.

A través de GLOBE, las comunidades locales también pueden colaborar con científicos y autoridades en el monitoreo y evaluación de proyectos de adaptación al cambio climático. Esta colaboración, que incluye a estudiantes, educadores y ciudadanos, asegura que las políticas estén bien fundamentadas en los desafíos reales de la región, haciendo que las soluciones sean más efectivas y ajustadas a las necesidades locales.



Educación y Capacitación: Promoviendo el Uso de los Datos en la Acción

Un aspecto fundamental de GLOBE es la educación y capacitación que ofrece a los estudiantes, docentes y ciudadanos para utilizar los datos de manera efectiva. La formación en análisis de datos ambientales y evaluación de políticas públicas es esencial para empoderar a las comunidades y a los tomadores de decisiones. GLOBE organiza talleres, webinars y cursos de formación sobre cómo utilizar los datos para la gestión ambiental, mejorando la capacidad de los participantes para involucrarse de manera más activa en las políticas públicas relacionadas con el cambio climático.

En particular, los docentes que participan en el programa pueden transmitir estos conocimientos a sus estudiantes, generando una cultura de participación activa en la investigación científica y la toma de decisiones políticas. A través de estos procesos educativos, los ciudadanos se convierten en agentes de cambio que no solo comprenden los problemas ambientales, sino que también están capacitados para actuar y contribuir al desarrollo de políticas públicas más efectivas.

La transparencia de los datos en el programa GLOBE es una herramienta clave para mejorar la toma de decisiones en políticas públicas y para la construcción de una sociedad más resiliente al cambio climático. El acceso abierto a los datos permite a gobiernos, científicos y comunidades trabajar de manera conjunta, basada en evidencia, para enfrentar los desafíos ambientales de manera más eficiente. Además, promueve una mayor colaboración entre ciudadanos y autoridades, fortaleciendo la gobernanza ambiental y asegurando que las políticas públicas sean más inclusivas, basadas en las necesidades locales y los resultados reales observados en el campo.

En resumen, GLOBE no solo está proporcionando datos científicos valiosos, sino que también está contribuyendo a una transformación social, donde la ciencia ciudadana juega un papel crucial en la construcción de políticas públicas y en el empoderamiento de las comunidades para abordar los problemas ambientales. Esta democratización de la ciencia tiene un potencial inmenso para mejorar la resiliencia local, promover un desarrollo sostenible y, a largo plazo, contribuir significativamente a la lucha global contra el cambio climático.

Bibliografía

Butler, D., & MacGregor, M. (2003). The Role of Citizen Science in the Study of Climate Change. *Environmental Science & Policy*, 6(2), 137-146. [https://doi.org/10.1016/S1462-9011\(02\)00120-X](https://doi.org/10.1016/S1462-9011(02)00120-X)

GLOBE Program. (n.d.). About GLOBE: Overview. The GLOBE Program. <https://www.globe.gov/about>

NASA Earth Science Division. (2018). GLOBE Observer: Citizen Science in Action. NASA. <https://science.nasa.gov/earth-science/oceanography/living-ocean/globe-observer>

Penuel, W. R., & Means, B. M. (2004). The Science of Learning and the Role of Citizen Science in Educational Settings. *Science Education Review*, 9(1), 20-32.

Silvertown, J. (2009). A New Dawn for Citizen Science. *Trends in Ecology & Evolution*, 24(9), 467-471. <https://doi.org/10.1016/j.tree.2009.03.017>

United Nations (UN). (2021). The Role of the United Nations in Environmental Education and Sustainable Development. United Nations Environment Programme (UNEP). <https://www.unep.org/resources/report/role-united-nations-environmental-education-and-sustainable-development>



Ciudades argentinas en el marco de la crisis climática

Daniela Lenzi (CONICET- UNR)

Lenzidaniela2@gmail.com

Simposio del Centro de Estudios de Políticas Ambientales.

Mesa: El cambio climático desde lo internacional a lo local: Planificación, financiamiento e instrumentos normativos.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es aportar una caracterización de la acción climática local en Argentina. Poniendo el foco en las acciones desarrolladas por los gobiernos locales, se analiza el caso de la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC) integrada por más de 300 gobiernos locales, que representan el 13% del total del país. Particularmente se analizan las características de los gobiernos locales asociados a la Red y de las políticas climáticas implementadas por los mismos. No se encontraron otros estudios sobre la acción climática local a escala país por lo que se considera que este trabajo constituye un aporte en ese camino.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

El objetivo del presente trabajo es aportar una caracterización de la acción climática local en Argentina. Poniendo el foco en las acciones desarrolladas por los gobiernos locales, se analiza el caso de la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático (RAMCC) integrada por más de 300 gobiernos locales, que representan el 13% del total del país. Esta Red orienta su trabajo directamente a la acción climática teniendo como propósito principal la reducción de emisiones de GEI en las ciudades. Si bien no es la única en su tipo es la que Mayor cantidad de asociados posee en la actualidad.

Para el abordaje del caso, en la primera parte se introduce el rol de las Redes de Ciudades en la promoción de la acción climática a escala local, tendiendo puentes entre los marcos de gobernanza climática internacional y los gobiernos locales en Argentina. En la segunda parte se presenta la RAMCC y se analizan las características de los gobiernos locales asociados a la Red (tamaño y ubicación geográfica) y de las políticas climáticas implementadas por los mismos (principales herramientas y enfoques).

A partir del estudio de este caso se evidencia que la acción climática se integra a la agenda de un número cada vez mayor de gobiernos locales en Argentina sin diferenciar su distribución geográfica y tamaño. Sin embargo, la implementación de políticas climáticas presenta diferentes grados de



avance en cada localidad y la mayoría de los gobiernos locales implementan acciones y políticas de manera fragmentada y escasamente articuladas con otros temas de las agendas locales.

A modo de conclusión, se advierten algunos desafíos que la acción climática local debe superar para desplegarse con mayor potencia e impacto en las ciudades del país. Este trabajo no pretende agotar los temas expuestos, sino colaborar en la construcción de un panorama de la acción climática a escala local en Argentina, dado que no se encontró ningún estudio que ofreciera una revisión integral de las acciones frente al cambio climático a escala municipal con perspectiva de país.

Las redes de ciudades en la lucha contra el cambio climático

En el marco de la gobernanza climática internacional, la ciudad como una unidad prioritaria para el diseño e implementación de políticas, se fue consolidando con el avance de las producciones científicas y negociaciones climáticas. Esto se debe a diversas circunstancias, como el hecho de que sean las ciudades las que generan entre el 60 y el 80 % del consumo energético y hasta el 70 % de las emisiones de GEI (Delgado Ramos, 2019). Además, la población urbana no para de crecer en el mundo alcanzando casi el 60% de la población global. América Latina cuenta con una de las mayores tasas de urbanización en el mundo alcanzando el 80% de la población. (CEPAL, 2017). Argentina es uno de los países más urbanizados del planeta y el segundo más urbanizado en América Latina, con un 92% de población urbana. (Argentina Urbana, 2018).

Por estos motivos, en los últimos años la cuestión urbana ha estado presente en documentos, informes y recomendaciones de política climática bajo el enfoque de la sustentabilidad urbana, ganando un protagonismo considerable en los documentos de la CMNUCC y el IPCC.

Particularmente el Acuerdo de París en el Artículo 7 inciso 2 convoca la participación de los gobiernos subnacionales en la necesaria coordinación entre todos los niveles del Estado para lograr la efectiva implementación de políticas de adaptación: “Las Partes reconocen que la adaptación es un desafío mundial que incumbe a todos, con dimensiones locales, subnacionales, nacionales, regionales e internacionales, y que es un componente fundamental de la respuesta mundial a largo plazo frente al cambio climático y contribuye a esa respuesta, cuyo fin es proteger a las personas, los medios de vida y los ecosistemas, teniendo en cuenta las necesidades urgentes e inmediatas de las Partes que son países en desarrollo particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático”.

En este sentido se promueve la ampliación de la ambición climática de los Estados Nacionales a través de la participación de los niveles subnacionales de gobierno, dado que esto aumentaría significativamente los potenciales impactos en los territorios. Se abre un espacio para que las ciudades demanden atención para lograr transferencias de financiamiento y tecnología logrando impactos positivos que se puedan contabilizar dentro de las NDC de los Estados nacionales. Sin embargo, la integración de los objetivos climáticos del Acuerdo de París con planes y estrategias de desarrollo subnacional es limitada.

A su vez, la vinculación entre los procesos de urbanización, la degradación ambiental y la crisis climática se evidencia en otros acuerdos internacionales recientes como: la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y la Nueva Agenda Urbana (ONU Habitat). En estos documentos se destaca la aparición de enfoques que priorizan las vinculaciones entre la urbanización y la sostenibilidad de las ciudades como elementos estratégicos para la implementación exitosa de un estilo de desarrollo más sostenible (CEPAL, 2017).



Paralelamente, en las últimas décadas han surgido iniciativas transnacionales (teniendo a Europa y Estados Unidos como epicentro) de cooperación y transferencia de conocimiento interciudades. Las Redes de Ciudades han ido creciendo en importancia, así como el número de gobiernos locales y ciudades en el mundo asociadas a las mismas. Las Redes de Ciudades persiguen el fortalecimiento del rol de las ciudades en los esfuerzos de mitigación del cambio climático y empoderarlas por medio de la transferencia de conocimientos, metodologías, networking, financiamiento y la participación en cumbres y negociaciones climáticas globales donde los gobiernos locales tienen oportunidades de desarrollar grandes aprendizajes así como visibilizar sus acciones exitosas.

Estos aportes no resultan menores para los gobiernos locales de Argentina, caracterizados por debilidades presupuestarias y técnicas (CIPPEC, 2022) riesgos de desastres). Las metodologías difundidas en los acuerdos internacionales para la realización de inventarios de GEI y demás acciones comprendidas en la acción climática requieren equipos técnicos altamente capacitados en el tema así como fuentes de financiamiento para la implementación de las políticas climáticas viables y medibles. La participación de los gobiernos locales en estas Redes está motivada por diversos factores a tener en cuenta:

- el acceso al financiamiento
- la voluntad de mejorar su posición en el esquema de competitividad interciudades implementando políticas climáticas y participando en redes para ganar visibilidad.
- La oportunidad de resolver problemas urbanos preexistentes como la gestión de residuos, la movilidad, los espacios verdes, entre otros que forman parte de sus funciones tradicionales y se relacionan directamente con la acción climática.
- la posibilidad de dar respuestas institucionales frente a demandas ciudadanas en relación a la crisis climática y ambiental.

A partir de algunas de estas motivaciones, entre otras, las ciudades argentinas paulatinamente integran en sus agendas políticas climáticas, a pesar de no contar con un marco de referencia a nivel nacional que oriente y viabilice la acción climática local. En este sentido, la participación de los gobiernos locales en las redes de ciudades, representa una nueva forma de cooperación descentralizada internacional en una búsqueda de mayores niveles de autonomía e incidencia de los niveles locales de gobierno.

Entre las redes de ciudades que operan en Argentina con la misión explícita de desarrollar acciones para enfrentar el cambio climático, se puede mencionar a la Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático (RAMCC), ICLEI y C40. Si bien estas redes tienen diferencias en sus enfoques y apuntan a trabajar con diferentes tipos de gobiernos locales, las tres trabajan de forma articulada con el Pacto Global de los Alcaldes para el Clima y la Energía, la red de ciudades global más grande. Mientras ICLEI cuenta con 9 municipios asociados en Argentina y C40 solo uno (la ciudad de Buenos Aires); la RAMCC tiene un gran número de gobiernos locales asociados y se distingue por ser la única red nacional, mientras los otros dos casos son redes internacionales. En este sentido se considera que el caso es relevante para su estudio y aporta elementos para ampliar el conocimiento de las características de la acción climática a escala local en Argentina. Este caso nos aporta elementos para entender el rol de las ciudades en el marco de la acción climática local, y los mecanismos por los cuales la acción climática logra instalarse en las agendas locales.



Presentación de la Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático

La Red Argentina de Municipios Frente al Cambio Climático (RAMCC) fue creada en 2010 con el propósito de difundir y visibilizar la importancia de la acción climática local en Argentina. Para tal propósito la Red realiza actividades de capacitación; encuentros para el intercambio de conocimientos y experiencias; vinculaciones con redes municipales internacionales; actividades de divulgación sobre opciones de financiamiento climático y brinda asistencia técnica para mediciones de GEI y elaboración de Planes Locales de Acción Climática (PLACS).

Su gobierno está a cargo de una Secretaría Ejecutiva y un Consejo de Intendentes integrado por representantes elegidos en la Asamblea Nacional de Asociados. En 2017, la Red fue nombrada organismo coordinador del Pacto Global de los Alcaldes por el Clima y la Energía para Argentina, tomando la misión de promover la adhesión de nuevos municipios al Pacto y fomentar sus compromisos. El Pacto aborda tres aspectos de la acción climática: la mitigación del cambio climático, la adaptación a los efectos adversos y el acceso universal a energía segura, limpia y asequible.

A continuación se presenta un análisis panorámico, principalmente en términos cuantitativos, de las características de los gobiernos locales asociados a la RAMCC, así como de los avances en la implementación de políticas y acciones climáticas implementadas por las ciudades en Argentina.

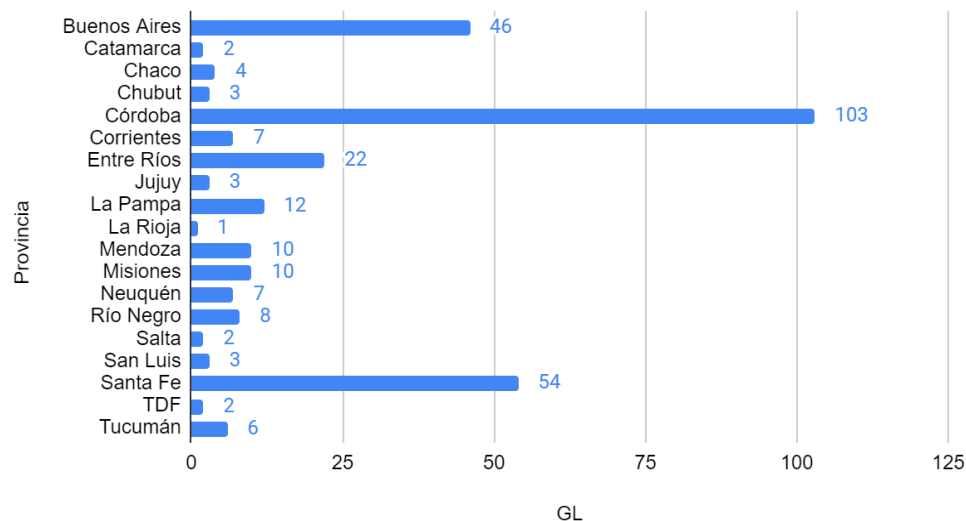
Características de los gobiernos locales asociados a la RAMCC

La RAMCC está integrada por 308 gobiernos locales de un total de 2317 en Argentina. Esta cantidad representa casi el 13% de los gobiernos locales del país y se encuentran distribuidos en 19 provincias como se puede ver en el Gráfico N° 1. Sin embargo, más del 70% de los casos se concentran en Buenos Aires y las provincias de la Región Centro del país: Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos.

Gráfico N° 1: Gobiernos locales asociados a la Ramcc por provincia



Gobiernos locales asociados por provincia



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en el sitio Web de la Ramcc.

En cuanto al tamaño de los gobiernos locales asociados a la red casi el 50% de los casos son localidades de entre 1 y 10.000 habitantes y el 34% son localidades de hasta 50.000 habitantes como se evidencia en la Tabla N°1 a continuación.

Tabla N° 1: Tamaño de los Gobiernos locales asociados a la RAMCC

Cantidad Habitantes	Gobiernos locales	Porcentaje del total de asociados
M1: más de 250.000 hab.	17	5.57%
M2: entre 100.001 y 250.000 hab.	17	5.57%
M3: entre 50.001 y 100.000 hab.	19	6.23%
M4: entre 10.001 y 50.000 hab.	105	34.43%
M5: entre 5.001 y 10.000 hab.	53	17.38%
M6: entre 1 y 5.000 hab.	94	30.82%
Total:	305	100.00%



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en el sitio Web de la Ramcc.

Esta preeminencia de localidades de pequeño tamaño es consistente con las características de la red urbana de Argentina, donde el 90,5 % de las localidades del entramado urbano del país tienen menos de 10.000 habitantes y concentran solo el 11 % de la población urbana total, mientras que el 89% de la población se encuentra distribuida en ciudades de más de 10.000 habitantes, que corresponden al 9,5 % del total de las localidades del país.

En relación a los gobiernos locales de mayor tamaño asociados a la RAMCC, el 13% son municipios de más de 100.000 habitantes, incluyendo al menos 17 ciudades capitales de provincia dentro de este rango, como se presentan en la tabla a continuación indicando el rango poblacional al que pertenecen.

Tabla N°2: Capitales de provincia asociadas a la RAMCC

Provincia	Ciudad	Rango
Tierra del Fuego	Ushuaia	M3
Chubut	Rawson	M4
Río Negro	Viedma	M3
Neuquén	Neuquén	M4
Mendoza	Mendoza	M2
San Luis	San Luis	M1
Córdoba	Córdoba	M1
Santa Fe	Santa Fe	M1
La Rioja	La Rioja	M2
Salta	Salta	M1
Entre Ríos	Paraná	M2
Chaco	Resistencia	M1



Corrientes	Corrientes	M1
Misiones	Posadas	M1
Jujuy	San Salvador de Jujuy	M1
Catamarca	San Fernando del Valle de Catamarca	M2
Tucumán	San Miguel de Tucumán	M1

Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en el sitio Web de la Ramcc.

Como se evidencia la RAMCC tiene una influencia considerable en los gobiernos locales del país que se extiende a 19 provincias, incluyendo 17 ciudades capitales, aunque se concentra con mucha más fuerza en los gobiernos locales de Buenos Aires y de la Región Centro del país. Con respecto al tamaño de los gobiernos locales que integran la red se destacan en número los gobiernos locales de menos de 10.000 habitantes, que a su vez representan el mayor número de gobiernos locales del país, pero también se destaca la presencia de ciudades intermedias y grandes ciudades. Esta diversidad de tamaños de gobiernos locales puede interpretarse como un indicador de la flexibilidad de esta red en cuanto a los requisitos para su asociados. Por otra parte se evidencia la visión federal que persigue la Red en cuanto alcanza a la mayoría de las provincias del país.

Acciones, políticas y herramientas desarrolladas por los gobiernos locales en Argentina en el marco de la acción climática

Para la caracterización de las políticas implementadas por los gobiernos locales en el marco de la acción climática se incorporan aportes de bibliografía existente sobre estudios de caso de la acción climática en ciudades de Argentina. Particularmente se destacan los aportes del documento “Planes Locales de Acción Climática: Aportes para su elaboración y lecciones aprendidas de la experiencia de la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático” (Mitchell, et al. 2019) que aborda el estudio de las políticas climáticas en 7 ciudades de Argentina. Asimismo el trabajo realizado por FLACSO (2022) “Buenas prácticas de adaptación en cinco ciudades de Argentina” y el “White Paper. Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Aguilar, et al. 2022) realizado a partir del estudio de 11 casos de ciudades argentinas. Sin pretensiones de agotar los temas expuestos, se intenta ofrecer una sistematización y modesto análisis de la literatura que se considera relevante para el enfoque de este trabajo.

Según los marcos normativos de la gobernanza climática internacional, que orientan el diseño e implementación de políticas en todos los niveles de gobierno, la acción climática comprende dos grandes enfoques: la mitigación y la adaptación.



Las políticas de mitigación propenden a reducir las emisiones de GEI de las ciudades para aportar al logro de la meta global de contener el aumento de la temperatura por debajo de los 2° C con respecto a niveles preindustriales. En el mundo las ciudades representan alrededor del 80% de las emisiones globales de GEI y son responsables de aproximadamente el 70% del consumo energético global (Delgado Ramos, 2019). Por este motivo las políticas de mitigación son el foco principal de la acción climática internacional. Para la definición de las políticas de mitigación es indispensable contar con un inventario de gases de efecto invernadero (GEI) a escala local a partir del cual se planifican las metas de reducción de GEI y se fijan acciones para alcanzarla.

Según datos del Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía 268 gobiernos locales de Argentina han desarrollado medidas de mitigación siguiendo los estándares y metodologías requeridos por el Pacto.

En cuanto a las políticas de adaptación, estas son más recientes y se relacionan directamente con el fracaso de las medidas y acuerdos de mitigación (Vargas, 2020). Apuntan a generar acciones y políticas para mitigar los efectos del cambio climático y sus potenciales daños, a partir de la realización de mapas de riesgo donde se evalúan los riesgos climáticos y las vulnerabilidades en los territorios y se elaboran las medidas necesarias para reducir la vulnerabilidad de las poblaciones más expuestas a los riesgos de sufrir “colapsos localizados” (Svampa, 2024). La adaptación y la mitigación no son contrapuestas, sino complementarias dado que pueden presentar sinergias y co beneficios.

Dentro de estos marcos pueden desarrollarse acciones de diverso alcance que pueden implementarse de manera aislada respondiendo a enfoques sectoriales o pueden expresarse en una herramienta de planificación integral como son los Planes Locales de Acción Climática (PLAC). Los PLACS son instrumentos de planificación estratégica que permite optimizar la gestión de recursos técnicos y económicos, internos y externos, para hacer posible la transición hacia una ciudad resiliente (RAMCC). Los PLACS deben ser monitoreados en función de garantizar el cumplimiento de las metas en los plazos previstos.

Desde la gobernanza climática internacional se promueve que el diseño de los PLACS para que las ciudades puedan acompañar las metas de mitigación comprometidas en las CDN por los Estados Nación así como contribuir a localizar los efectos del cambio climático y ajustar las políticas y acciones de adaptación según las características y capacidades disponibles en los territorios.

Según datos de la Ramcc casi 100 gobiernos locales de Argentina cuentan con su Plan Local de Acción climática, que representa aproximadamente el 35% del total de gobiernos asociados. Según datos del Pacto Global de Alcaldes por el Clima y la Energía 52 gobiernos locales han cumplido con la totalidad de los requisitos del Pacto.

A su vez, los estudios de caso en profundidad citados más arriba sobre políticas climáticas en ciudades argentinas sugieren que existen valiosas experiencias en marcha relacionadas con un gran número de temas. A modo de síntesis podemos agruparlas en los siguientes grandes campos de acción:

Tabla N°3 : Líneas de acción presentes en los Planes de acción climática Local:



Eje	Líneas de acción	Enfoque
Energía	Eficiencia energética en edificios públicos y residenciales	Mitigación
	Edificación sostenible	
Residuos	Gestión integral de RSU	Mitigación
	Reciclaje y economía circular	
Agua	Gestión hídrica integral	Adaptación
	Riesgo de desastres por inundaciones	
Planeación espacial	Ordenamiento territorial y regulación de los usos del suelo	Mitigación y Adaptación
	Espacios verdes y arbolado	
	Biodiversidad y áreas protegidas	
Movilidad y transporte	Transporte sostenible	Mitigación
Educación y participación	Comunicación pública y educación	Adaptación
	Participación comunitaria en la elaboración de los mapas de riesgos	
	Creación de consejos consultivos	
Salud	Fortalecimiento del Sistema de atención primaria	Adaptación



	Campañas de prevención	
--	------------------------	--

Fuente: elaboración propia

Como se puede ver, los temas que aborda la acción climática local son muy amplios, así como el alcance de las políticas, y el grado de transversalización de la acción climática en las agendas de los gobiernos varían en cada caso. De manera general la literatura coincide en destacar que las políticas de mitigación son las que ocupan la mayor atención de los gobiernos locales en Argentina por sobre las políticas de adaptación. Esto no sucede exclusivamente en nuestro país sino que se replica en la acción climática a escala global.

El análisis en profundidad de los PLACS desarrollados por los gobiernos locales será objeto de un futuro trabajo, en esta instancia los datos aportados buscan fortalecer el argumento de que la acción climática local ya está en marcha en Argentina.

Conclusiones

En los últimos años, en Argentina, un número cada vez mayor de gobiernos locales está incorporando en sus agendas la acción climática a partir de la participación en Redes de Ciudades. En nuestro país se destaca la importancia de la RAMCC por su cantidad de asociados. En varios gobiernos locales del país (de diferente tamaño y ubicación geográfica) se observan avances en la elaboración de Planes Locales de Acción Climática, así como la implementación de proyectos que abordan problemáticas sectoriales, como la eficiencia energética, la producción de alimentos, la movilidad sustentable, entre otros.

Pese a que todo este crecimiento regulatorio y herramental en materia de acción climática debe considerarse un avance en sí mismo, es necesario considerar que la acción climática local en Argentina está en pleno proceso de desarrollo y aprendizaje. Las acciones y políticas analizadas presentan carencias relacionadas sobre todo con la ausencia de enfoques integrales que superen las políticas sectoriales para convertirse en oportunidades de transformación de los modelos de ciudad actuales. La necesidad de un enfoque integral tiene que ver con poder identificar que las acciones climáticas no siempre están coordinadas con otras temáticas presentes en las agendas de los gobiernos locales. En este sentido es necesario recordar que las políticas climáticas pueden ser explícitas o implícitas, por lo que hay muchas otras políticas y áreas de acción que pueden no estar incluidas en los PLACS o iniciativas de acción climática, pero que necesariamente deben pensarse en función a sus potenciales impactos para la adaptación y mitigación del cambio climático. Así la transversalidad de la acción climática es un concepto muy común en documentos y planes pero que en la práctica tiene un largo y árduo camino por delante.

Algo similar se evidencia en cuanto a la producción de sinergias entre las medidas de mitigación y adaptación que suelen plantearse sin demasiados puntos de contacto entre sí. A su vez, el detalle de las fuentes de financiamiento para la implementación de acciones es insuficiente y en la mayoría de los casos la referencia a este punto es difusa.

Por otra parte, se observa con preocupación el desanclaje existente entre las políticas climáticas de los diferentes niveles de gobierno (Estado Nacional, provincias y gobiernos locales). Como se dijo



anteriormente, la participación de gobiernos locales en redes de ciudades facilita que este tema ingrese en las agendas locales y habilita canales para una gobernanza multinivel donde las ciudades de Argentina pueden participar de manera protagónica y acceder a financiamiento sin necesidad de articular con otros niveles de gobierno a escala nacional. Sin embargo, esto presenta una gran barrera para que la acción climática despliegue todo su potencial dada que la articulación entre todos los niveles de gobierno es indispensable.

En el caso de Argentina, el marco de gobernanza climática es incipiente: la Ley N° 27520 Presupuestos Mínimos de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático Global fue promulgada en el año 2019 y desde el año 2022 está en vigencia el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático (PNAyMCC), principal instrumento de planificación que guía la acción climática a nivel nacional. Este marco de gobernanza climática nacional comprende principalmente al Estado Nacional y las provincias, otorgando un rol marginal a los gobiernos locales. Si bien esto está relacionado con la división de funciones y competencias de la forma federal de gobierno en Argentina, es interesante reparar también en el escaso protagonismo del enfoque urbano en las estrategias climáticas nacionales. A partir del análisis del PNAyMCC, pareciera que lo urbano no tiene el mismo peso en el marco de gobernanza nacional del Cambio Climático que en el esquema de gobernanza internacional. Mientras en la agenda internacional va ganando terreno la ciudad como unidad de investigación y acción prioritaria en la lucha contra el Cambio Climático, en el esquema de gobernanza nacional el enfoque urbano se encuentra bastante ausente.

En este sentido es fundamental entender a la ciudad como una unidad interrelacionada con diversos procesos sociales, económicos y ambientales y no como una temática de intervención sectorial o local. Este enorme desafío no puede ser asumido solamente desde los gobiernos locales, apelando a sus capacidades de coordinación y trabajo en red, debe ser producto de una política nacional que entienda la necesidad de empoderar a las ciudades y promover la transformación urbana en un marco de gobernanza multinivel. Fortalecer las competencias de planeación espacial o de ordenamiento territorial de los niveles locales de gobierno para promover usos del suelo sostenibles y proveer los suficientes flujos financieros e incentivos para apoyar adecuadamente las estrategias de adaptación en las ciudades, son dos ejes totalmente fundamentales que se encuentran ausentes en agenda climática nacional.

A su vez, es necesario destacar que la cuestión urbana en países del Sur global como los latinoamericanos tiende a ser más problemática y compleja que en los países del Norte desarrollado. Por un lado, dada la limitada o comprometida capacidad de toma de medidas y acciones, así como la debilidad institucional en términos de capacidades técnicas y financiamiento en los niveles locales de gobierno (CIPPEC, 2022).

Por otro lado, América Latina registra porcentajes similares de población urbana a los de los países ricos, pero con economías fuertemente primarizadas; esto es, comparativamente limitadas. Las emisiones de GEI de la región representan aproximadamente el 9% de las emisiones globales y a su vez según el IPCC es una de las regiones más afectadas por las consecuencias de la crisis climática, por lo que claramente los mayores esfuerzos deben concentrarse en la adaptación.

La adaptación frente a la crisis climática en ciudades es el gran reto del sur global debido a la alta densidad de población que concentran y a los déficits en infraestructura, vivienda y servicios de algunos sectores de las ciudades signadas por la desigualdad. Las características geográficas y socioeconómicas de la región indican que las ciudades son altamente vulnerables a los efectos de la



crisis climática afectando la salud y calidad de vida de la población urbana. Así, en América Latina, “la combinación entre vulnerabilidad biofísica agravada por el cambio climático, y la vulnerabilidad social exacerbada por la tendencia a una urbanización de la pobreza, ha generado la necesidad de estudiar la ciudad como una unidad prioritaria para las estrategias de adaptación”.(Delgado, et.al, 2015).

En este sentido, es fundamental diseñar políticas de mitigación y adaptación a escala urbana que, desde una perspectiva latinoamericana, entienda que no es posible abordar el riesgo y la vulnerabilidad disociada de la pobreza. Por esto es necesario que la política climática sea interpretada no solamente como una serie de medidas específicas y aisladas, “sino como un proceso continuo en donde se permita a las personas tomar decisiones informadas sobre sus vidas en el contexto de un clima cambiante” (Delgado et al, 2015).

Bibliografía

Aizen, M; Assefh, P y Rocha, L. (2022) Re Calientes. Por qué la crisis climática es el problema más urgente de nuestro tiempo. Siglo XXI Ed. Buenos Aires, Argentina.

Argentina Urbana (2018). Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Plan estratégico territorial Argentina Urbana.

CIPPEC (2022) La gestión local del Riesgo. Bases y herramientas para la construcción de ciudades resilientes. Documento de trabajo n°213, Buenos Aires Argentina. Disponible en:

www.cippec.org/publicacion/la-gestion-local-del-riesgo-bases-y-herramientas-para-la-construccion-de-ciudades-mas-resilientes/

Florencia Mitchell - Emanuel Ayala - Lara Della Ceca Martina Gimeno - Juan Manuel Aguilar. (2019) “Planes Locales de Acción Climática: Aportes para su elaboración y lecciones aprendidas de la experiencia de la Red Argentina de Municipios frente al Cambio Climático”. Friedrich Ebert Stif Fund y RAMCC. ANÁLISIS No 41. Buenos Aires, Argentina

FLACSO (2022) “Buenas prácticas de adaptación en cinco ciudades de Argentina”

Aguilar, S., D’Annibali, S., Godfrid, D., Caratori, L., Heins, A., Ramirez Cuesta A. (2022).”White Paper. Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. Buenos Aires, Argentina.

Delgado Ramos, G. (2019) Cambio climático y el reto urbano en América Latina: una lectura desde el Acuerdo de París. México.

Delgado Ramos, G.C, Zuria, L.a. Vázquez Zentella, V (2015). Adaptación y mitigación urbana del cambio climático en México, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

CEPAL, 2017. Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe. Disponible en <https://repositorio.cepal.org>

PNADyMCC, (2022) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina. Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.



Islas Vargas, M. (2020). «Adaptación Al Cambio Climático: Definición, Sujetos Y Disputas. Letras Verdes. Revista Latinoamericana De Estudios Socioambientales, n.º 28.



¿Camino de los recuperadores a la economía circular? Enfoque y estrategia del Estado municipal de Rosario hacia el sector cartonero.

Alonso, Melisa - RIAR - FCA (UNR) - alonmeli06@gmail.com
Castagno, Alejandro - RIAR - CEPAS - FCPyRRII (UNR) - alecastagno@gmail.com
Moskat, Vladimir - RIAR - CEPAS - FCEIA (UNR) - mirkomoskat2017@gmail.com
Piatti, Matias - RIAR - FCPyRRII (UNR) - matiaspiatti@gmail.com

Mesa redonda de ponencias libres: “Democracia, gobernanza y vulnerabilidad en un marco de crisis ambiental”

RESUMEN

El actual contexto económico caracterizado por la destrucción de puestos de trabajos formales, caída del poder adquisitivo de los ingresos por la inflación y mayor precariedad laboral, afecta con diferente virulencia a los diversos sectores sociales. El de los recuperadores informales de residuos, ubicados en la base de la pirámide de estratificación es uno de los más afectados por esta situación. Entre los aspectos más específicos encontramos la disminución de los valores de los materiales, el aumento en la persecución de su trabajo e ingreso a rellenos sanitarios, caída de los ingresos familiares y políticas de acompañamiento estatal. El Estado Municipal, como “ventanilla” más cercana -por la capilaridad territorial de sus dispositivos, por el anclaje local de sus representantes, etc- constituye un actor fundamental para incidir en la trayectoria sociolaboral de estos trabajadores y sus familias. Asimismo aquel parece haber optado por la Economía Circular como el paradigma desde el que se abordarán las problemáticas relativas a la dimensión laboral del sector. En este marco la ponencia intentará dar una respuesta a los interrogantes que se desprenden de las condiciones mencionadas: ¿Qué diagnóstico de la situación sociolaboral de los recuperadores hacen las áreas del estado municipal que abordan estas dimensiones? ¿Qué instancias participativas para abordar la situación sociolaboral de los recuperadores en clave de economía circular existen actualmente? ¿Qué resultados se están generando desde esas instancias?

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

El concepto de Economía Circular (de ahora en más EC) consiste principalmente en un replanteo crítico del modelo lineal de extracción-producción-consumo-disposición final que organiza hasta ahora la mayoría de los modelos productivos contemporáneos a escala global. Hoy en día se piensa su reemplazo por modelos circulares basados en la creación de flujos de retroalimentación de los sistemas, minimizando las tasas de extracción de recursos vírgenes y maximizando el reuso y reciclado del stock de materiales existente. Este concepto ha mostrado una fuerte influencia ya que está dando forma a las políticas y estrategias públicas y privadas en relación a los procesos de generación, tratamiento y valorización de los residuos en forma creciente y acelerada.



El caso de Argentina en particular, y la región de América Latina en general, no es ajena a este movimiento, y es por esto que resulta necesario comenzar a evaluar la utilidad y los efectos de este concepto, especialmente en el campo local de la gestión de residuos, en tanto es preciso ponderar sus particularidades. Entre éstas últimas destacan, la existencia de una población que garantiza sus medios de vida en la recuperación y clasificación de materiales reciclables de los residuos; la implementación de modelos de gestión a escala municipal de “reciclaje inclusivo” que integran a esta población; o la existencia de interfases de integración y complementariedad entre corrientes de residuos derivados de la actividad comercial e industrial, en la cual participan las organizaciones de recicladores de base y los municipios.

En esta clave es que este trabajo busca poder conocer y analizar aquellas políticas, estrategias e iniciativas existentes que se están desarrollando en la ciudad de Rosario. A partir de la gestión que comenzó a gobernar en 2019 y renovó su mandato en 2023 (Partido Arriba Rosario, Intendente Pablo Javkin¹⁰⁴¹) se comienza a observar la introducción de la noción de EC, en discursos, documentos oficiales y normativas (Plan Local de Acción Climática Rosario 2030, Estrategia Local de Economía Circular, Mesa de Economía Circular, Ordenanza 10.355 “Sistema de Reciclaje con Inclusión Social”, entre otros). En este contexto las políticas y acciones en torno a los residuos, emprendimientos de reciclaje y los recuperadores urbanos también se ubican o son consideradas bajo este paraguas conceptual.

En función de lo detallado, con esta ponencia nos proponemos como primer objetivo **analizar cuál es el discurso y acciones que viene desarrollando el gobierno local de Rosario en torno a la EC**. Algunos de los interrogantes que guían nuestra investigación, y en función de la aprobación de la ordenanza N° 10.564 “Estrategia de Economía Circular”, y los planes, políticas que tiene incluye este enfoque, desde la Municipalidad de Rosario, son: **¿qué medidas o acciones buscan impulsar o priorizar el Municipio con este enfoque, especialmente sobre la gestión de residuos? ¿Con qué objetivos se está pensando la inclusión de los recuperadores urbanos en este enfoque?**

Por lo que este trabajo consistirá en una aproximación en relación a los cambios en los discursos y su impacto en las políticas públicas que se llevan a cabo: en qué medida se vislumbran correlatos al nivel de las prácticas concretas, una indagación que tiene que ver con la apropiación del enfoque por parte de los hacedores de políticas públicas municipales: ¿tienen correlato práctico las acciones declamativas? y en tal caso: ¿cuál es esa correspondencia? Y una pregunta consecuente: ¿a qué visión de la EC adscriben las políticas implementadas? ¿Qué lugar ocupará el reciclaje de residuos en la ciudad y específicamente con los recuperadores urbanos?

En síntesis, nos proponemos con esta ponencia analizar las políticas, experiencias e iniciativas del campo de los residuos sólidos urbanos llevadas a cabo por el gobierno local en clave de Economía Circular, campo en el que, como grupo, venimos trabajando hasta el momento, con énfasis en la situación de los recuperadores informales. Tomar el enfoque de la Economía Circular con mirada

¹⁰⁴¹ Pablo Javkin es un abogado nacido en 1971 con una larga trayectoria en la función pública. Sus comienzos fueron como concejal de la ciudad de Rosario, entre 2001 y 2005 como parte del partido ARI, trayecto en el cual presidió la Comisión de Ecología. Luego ocupó los cargos de diputado provincial por Santa Fe (2007-2011) y de diputado nacional (2013-2015). Entonces, volvió a la arena local como Secretario General de la Municipalidad de Rosario (2015-2017) del frente político que, con reacomodamientos internos, gobierna la ciudad desde hace 3 décadas. A continuación regresó al Concejo Municipal (2017-2019) hasta asumir como Intendente. Vale señalar que su llegada a la Intendencia surge como una línea interna dentro del frente político que gobierna la ciudad.



amplia y crítica (no solo de inclusión social sino también de residuos, disminuyendo el flujo de materiales).

1. La gestión de residuos en la ciudad de Rosario

La ciudad de Rosario genera en torno a 1000 toneladas de Residuos Sólidos Urbanos por día (no se incluyen en esta cifra corrientes como los residuos de poda y de construcción). La mayor parte de estos residuos se dispone en el relleno sanitario ubicado a 30 kilómetros de la ciudad, en la comuna de Ricardone, lugar que se ha configurado como receptor de la basura de la ciudad y otras localidades del área metropolitana, en los últimos veinte años.

Desde el año 2001 se empezó a desplegar en la ciudad una modalidad de disposición inicial que hoy está presente en la mayor parte del territorio, que es el uso de grandes contenedores en vía pública. Este hecho, como mencionaremos brevemente, ha influido en las posibilidades de desarrollar estrategias sólidas de separación de residuos en origen, con su consiguiente reciclaje o compostaje.

Existen varios programas formales de separación de residuos en origen, algunos de los cuales hunden sus orígenes en experiencias desarrolladas a partir de 1994. Hoy son básicamente cuatro las modalidades de separación, las primeras tres orientadas sólo a los materiales reciclables:

1. Puerta a Puerta (hoy llamado “Camión por tu casa”): se trata de la modalidad más antigua, ya que las primeras experiencias son, como se mencionó, de 1994. A partir de la instalación de contenedores esta modalidad fue mutando y hoy es mayormente un sistema híbrido que co-existe con el uso de contenedores.
2. Centros de Recepción: el término designa a los contenedores para materiales reciclables que se alojan dentro de instituciones, comercios y algunos edificios.
3. Islas de separación: son contenedores para materiales reciclables que están en vía pública.
4. Barrios Verdes: son zonas de la ciudad en la que existe un verdadero sistema puerta a puerta (sin uso de contenedores) de separación en tres fracciones (orgánicos, reciclables y no recuperables).

Desde el año 2008, la ciudad de Rosario cuenta con la *Ordenanza N° 8335/2008 de Basura Cero*, que estableció metas para reducir gradualmente la cantidad de residuos llevados a rellenos sanitarios, con la prohibición para el año 2020 de “la disposición final en relleno sanitario de materiales tanto reciclables como aprovechables, incluyendo los residuos orgánicos” (Art.3 de la normativa). Habiendo pasado ya cuatro años desde esa meta final, la situación es que la ciudad no sólo no cumplió dichas metas, sino que entierra incluso más residuos que cuando fue sancionada la ordenanza. A la fecha se disponen en el relleno ubicado en la comuna de Ricardone, alrededor de 800 toneladas diarias, cuya gestión implica un gasto de 18 millones de pesos por día sólo considerando la disposición final (Taller Ecologista, 2024). Vale destacar que además la provincia de Santa Fe cuenta con su propia normativa referente a Basura Cero, la *Ley N.º 13.055*, sancionada en el año 2009.

Las políticas de separación de residuos en origen y recuperación de materiales mencionadas han tenido una incidencia marginal en reducir la disposición final de residuos. Varias organizaciones y autores han argumentado que parte de este fracaso tiene su origen en el modelo de gestión de residuos que ha sido caracterizado como “higienista”, refiriéndose al énfasis puesto en lograr una ciudad limpia mediante el uso masivo de contenedores, sin una perspectiva de sustentabilidad



ambiental real (Castagno y Moskat, 2021). Esas políticas se han traducido en apenas 6 mil toneladas de residuos reciclados al año, los cuales representan el 2% de las 300 mil toneladas anuales que llegan al relleno sanitario. A su vez, este número se ha estancado en los últimos 6 años (Taller Ecologista, 2024).

Sin embargo la recuperación de residuos en la ciudad es mucho mayor que los exiguos valores logrados a partir de programas municipales. En la ciudad existe una población amplia dedicada a la recuperación de residuos, en especial papel y cartón. Es difícil estimar su número por la naturaleza de la actividad y porque constantemente ingresan y salen personas de esta actividad en función del contexto económico. Sin perder de vista estas incertidumbres varios autores y organizaciones han intentado dimensionar este sector, planteando que en la ciudad habría más de 3.000 recuperadores urbanos (Castagno y Moskat, 2021). En un relevamiento que se hizo este año en el centro de la ciudad, desde la Subsecretaría de Economía Social de la Municipalidad, se relevaron 819 recuperadores. Según las autoridades, cada recuperador recolecta diariamente entre 110 y 130 kilogramos de materiales. Tomando estos valores podemos hacer un cálculo sencillo: si consideramos sólo 20 días de trabajo al mes y el valor más bajo (110 kilogramos), podemos estimar que sólo los recuperadores que recorren el centro de la ciudad permiten el reciclaje de más de 20.000 toneladas de residuos al año.

Por otro lado, existen una serie de normativas, experiencias y proyectos vinculados con los recuperadores urbanos. En particular parte del sector de los recuperadores junto con organizaciones sociales y ambientales vienen reclamando para que el sector pueda ser parte de las políticas formales de reciclaje.

Entre las normativas, algunas de las que revisten mayor interés para este trabajo son:

- La *ordenanza 83335* (2008) de Basura Cero, que entre otras cuestiones, se propone incluir a los recuperadores en la gestión formal de los residuos.
- El *decreto 51.224* (2017) que junto con otras normativas establece el desarrollo de una experiencia de recolección diferenciada en un sector de la ciudad con la incorporación de recuperadores urbanos, contemplando recursos específicos para su desarrollo.
- La *ordenanza 10.355* (2022) denominada "Sistema de Reciclaje con Inclusión Social", que apunta a desarrollar en una mayor escala estrategias de recuperación de materiales reciclables con la participación de recuperadores urbanos. Incluye para ello un fondo específico de mayor magnitud. Para tener una referencia, para el año 2024 el fondo previsto es de 412 millones de pesos.
- La *ordenanza 10.564* (2023) "Estrategia de Economía Circular", que prevé que los recuperadores tengan un rol como proveedores de materiales reciclados a las industrias.

Asimismo, está vigente en nuestra ciudad el "Plan Local de Acción Climática Rosario 2030", el cual constituye una herramienta de planificación y gestión estratégica para paliar el impacto del cambio climático. A través de dicho Plan, se pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar el acceso a energía limpia y segura.

Desde diciembre de 2019 se produjo un cambio en la gestión municipal de la ciudad de Rosario. En esta nueva administración el área de Economía Social, uno de los espacios institucionales que tradicionalmente abordó la situación de los recuperadores desde cierta perspectiva inclusiva, fue



desjerarquizada (pasando de Secretaría a Subsecretaría) y cuenta, desde el inicio de la gestión con una Dirección de Economía Popular. Desde este nuevo espacio se concentran las intervenciones hacia el sector.

En función de los cambios de gobierno, de la organización institucional para con el sector de recuperadores de residuos y el contexto pandémico que afectó fuertemente a este grupo social, se reconocen continuidades y, también, rupturas en materia de políticas públicas desarrolladas desde el área en relación a la gestión previa, respecto a cartoneros y cartoneros rosarinos. (Castagno, A., Piatti, M., Moskat V y Alonso M, 2023)

2. Situación de los Recuperadores

2.1. Contexto socioeconómico

En un contexto nacional marcado por las medidas de ajuste en el Estado, el aumento de la pobreza y la indigencia¹⁰⁴² y el aumento del desempleo¹⁰⁴³, hay grupos sociales que se ven afectados más que otros. Por caso, en la dinámica inflacionaria por ejemplo, al compás del aumento de precios y de las dificultades para acceder a los bienes de la canasta básica por parte de cada vez más argentinos, hay, del otro lado del mostrador, grandes grupos económicos que ven mejorada su rentabilidad empresarial.

Los recuperadores de residuos son, históricamente, uno de los colectivos más perjudicados en cada coyuntura de crisis económica y social (se puede mencionar como otra situación crítica que produjo crecimiento del sector la de 2001). Constituyen el “último” escalón en el sistema de estratificación de clases¹⁰⁴⁴ (según lo define Benza, 2016) el eslabón más frágil de la pirámide social, al que “caen” los trabajadores de los sectores populares cuando ven mermados sus ingresos¹⁰⁴⁵ e inclusive de los peldaños más bajos de la clase media cuando sus representantes pierden el empleo¹⁰⁴⁶ (Perelman y Boy, 2010).

En nuestra ciudad la situación de estos trabajadores replica la tendencia a nivel nacional: Los recuperadores padecen con crudeza las consecuencias del actual modelo económico.

La crisis económica provocada por la motosierra del Gobierno nacional golpea fuerte a los trabajadores informales que dependen del día a día para llevar el pan a sus hogares. En particular, los cartoneros se convirtieron en víctimas directas de las políticas de libre mercado.

¹⁰⁴² Más de 45 mil personas cayeron en la pobreza en Rosario el año pasado: “Significa gente que sufre”. Rosario 3, 27 de marzo de 2024.

¹⁰⁴³ La desocupación saltó al 7,2% en el Gran Rosario durante el segundo trimestre, La Capital, 19 de septiembre de 2024.

¹⁰⁴⁴ “Trabajadores marginales” es el segmento de la pirámide de estratificación social en el que se inscriben los cartoneros junto con “trabajadores del servicio doméstico y de la limpieza, peones, vendedores ambulantes (...)” Benza, G. (2016:113).

¹⁰⁴⁵ “Es gente que hace menos de un año tenía otro trabajo, quizás en la construcción u otro tipo de actividad y ahora, está haciendo esta tarea (...)” “Auténticos decadentes de la crisis social: con más de 40 años salen a cartonear por 200 mil pesos al mes” Rosario 3, 18 de septiembre de 2024.

¹⁰⁴⁶ “Por otro lado, como resultado de las políticas neoliberales de los años noventa, la desindustrialización, la expulsión de la mano de obra y crisis económica de 2001, surgió una clase media empobrecida, o sea, el “nuevo ciruja,” para quienes “la realización del cirujeo es percibida como un descenso en la escala social” (Perelman & Boy, 2010, p. 405



Por un lado, la caída del consumo de la clase media repercutió directamente en la generación de residuos domiciliarios; y por el otro, el precio del cartón bajó de forma considerable por la apertura de importaciones (de \$210 pasó a \$140). Como consecuencia de estas dos variables, los recolectores tuvieron que ampliar sus horas de trabajo y extender sus recorridos para poder llenar sus carritos.¹⁰⁴⁷

El último relevamiento cuantitativo parece confirmar el “tacto” de los referentes sociales: los 819 recolectores identificados en 2024, sólo en el centro de la ciudad, suponen un incremento del 61% en relación a los contados tres años antes en el primer censo municipal.¹⁰⁴⁸

La vulnerabilidad que atraviesa el sector en la ciudad de Rosario se ve reflejada en múltiples indicadores: Los cartoneros constituían en 2021 (último censo de la población en situación de calle) casi el 10% de este colectivo (duplicando el porcentaje de quienes declararon esta actividad en el censo de 2017¹⁰⁴⁹). Por su parte, el censo de cartoneros del año 2024, identificó que un 13,5% del colectivo se encuentra en esa situación (Municipalidad de Rosario, 2024)

En efecto, este año el Municipio censó exclusivamente a la población cartonera en el segundo relevamiento municipal del sector. En el informe quedaron plasmadas con crudeza las penosas condiciones de vida de los más de 800 trabajadores identificados. Citamos a modo de muestra los bajos niveles de educación (32,1% no alcanzó a terminar la escuela primaria y 26,5 culminó este nivel pero no sostuvo trayectorias formativas posteriores), la carencia de teléfono móvil por más de un tercio de los entrevistados (41,4%) -planteando grandes desafíos para las políticas públicas que despliega el Estado con sus canales cada vez más digitalizados y para el acceso a la información- y la dependencia casi total del sistema público de salud, fundamentalmente Centros Municipales y Hospitales: Si bien no se cuentan con datos actualizados, el censo anterior -2021- encontró sólo un 10% de esta población con algún tipo de cobertura por su cuenta (la que provee el monotributo o la de un sistema de emergencia médica prepago) (Municipalidad de Rosario, 2021).

Desde la Dirección de Economía Popular del Estado Municipal -área de interlocución específica con el sector- confirman con aproximaciones cualitativas la situación de extrema vulnerabilidad por las necesidades básicas insatisfechas en materia de vivienda, alimentos, etc.

“(…) Para nosotros, cartoneros en sí ya es un núcleo que mantiene cierta dinámica particular, del cual hemos tenido que luchar y entender un montón de cosas, como entender que están en situación de calle... (…)” (Coordinador Dir. de Economía Popular, 13 de marzo de 2024)

“(…) lo que nosotros estamos viendo, lo que desde la Dirección de... de diciembre a esta parte.... digamos... los fines de semana [es que] hay mucha familia. Mucha familia, que sale la familia, sale el padre, los hermanitos, o sea...(…) chicos muy chiquitos, donde la

¹⁰⁴⁷ Caminar más y ganar menos: la crítica situación de los cartoneros, RosarioPlus, 8 de junio de 2024.

¹⁰⁴⁸ “Auténticos decadentes de la crisis social: con más de 40 años salen a cartonear por 200 mil pesos al mes” Rosario 3, 18 de septiembre de 2024.

¹⁰⁴⁹ El 9,2% de quienes realizan alguna actividad para obtener dinero entre las personas censadas durante el relevamiento de personas en situación de calle del año 2021 se identificó como cartonero. Este guarismo casi duplica el 4,85% que declaró la actividad en el censo anterior de 2017.



familia viene...digo, es otra realidad que escapa al cartonero común, porque el cartonero común no te entra al volquete, sino que cartonea y se va. ¿Entendés?... estos se quedan... en busca de la comida; es otra realidad paralela que no sé donde enmarcarlo...” (Director de Economía Popular, 13 de marzo de 2024)

(...) A lo mejor con situaciones también de búsqueda de comida. ¿Está? Antes no lo notábamos tanto. Ahora lo empezamos a notar que dentro de la carreta cuando van al Centro de Acopio (...) y nos encontramos en este último tiempo, nos hemos encontrado bastante con residuos de comida para comer dentro de las carretas que buscan. Una cosa que desde el inicio del... del centro de acopio no habíamos encontrado. Entonces, como dice Pichón [Ramón Aranda, Director de Economía Popular], evidentemente la crisis está pegando muy fuerte... muy fuerte, más allá de todos los síntomas que tenemos con respecto a esto, está pegando fuerte porque nunca había encontrado un pedazo de pollo preparado para... bueno (Coordinador Dir. de Economía Popular, 13 de marzo de 2024)

Los números de indigencia en el primer semestre de 2024 para el Gran Rosario, publicados por el INDEC, confirmarían la acuciante necesidad: 18,2% de personas (13,6% de hogares) implican, para el aglomerado, a casi 250 mil personas.

Por otro lado, la situación de calle identificada por el área parece encontrar un vector común con la falta de instrumentos de trabajo (carretas, bolsones, etc) también detectada por el Municipio: se trataría del impacto de las migraciones internas de población proveniente de otras provincias en busca de oportunidades de empleo a una Rosario históricamente asociada con esa posibilidad.

(...) en La Toma, por ejemplo, hay 4 o 5 familias por día que nos van a pedir carreta. Y no hay carreta. En la actualidad no hay una problemática de falta de residuos, hay una problemática con instrumentos de trabajo (...) Tenemos incidencia en los procesos migratorios: Cuando alguien se viene de Corrientes porque no se aguanta más Chaco [sic] y se viene acá, lo primero que hace es pedir una carreta. (Coordinador Dir. de Economía Popular, 13 de marzo de 2024)

Por último, otro flagelo que parece afectar a la población, a juzgar por los indicadores que manejan desde el municipio es el consumo de sustancias adictivas.

“(...) no nos olvidemos que esta población entre el 70 y 80 % consume, entonces... Es más, muchos de los chicos te dicen que vienen a cartonear solamente para consumir. Entonces no hay una perspectiva de trabajo (...)” (Trabajador del Centro de Acopio, Dir de Economía Popular, 29 de mayo de 2024)

Esta incidencia del fenómeno también había sido detectada, algo más alejada en el tiempo, por el censo de personas en situación de calle en 2021, aunque con guarismos mucho más contenidos: casi un 20% de quienes aceptaron ser relevados en aquel momento declaró consumir marihuana mientras la cocaína fue mencionada por un 12 %.

2.2. El papel del Estado



En relación a la mirada del Estado Local hacia el sector, la evidencia parece demostrar la existencia de profundas contradicciones por la persistencia al interior de aquel de dos grandes clivajes: por un lado, los organismos que promoverían su inclusión -generalmente dependientes de las áreas sociales- frente a la perspectiva higienista/economicista, representada por las áreas de servicios públicos, ambiente y producción- amparados por un sector de la opinión pública que desde los cimientos de la ciudad insisten con este abordaje:

“Tener que decir que los desperdicios, escombros, frutas podridas y demás residuos de un mercado público de una población populosa e importante, se depositan al costado de una vereda, en una calle central, permanecen tarde y mañana; que menores harapientos urgan y escarban los nauseabundos escombros, que de ellos extraen, separan y comen, pedazos de sandías, duraznos, etcétera, y añadir que todo esto pasa en El Rosario y en el mercado Sud que está comprendido en el punto más céntrico de nuestra ciudad, son cosas como para no creerlas(...)” El colmo de la inmundicia. Diario El Municipio. Año III, no 805, Martes 11 de Febrero de 1890

“El estado en que se encuentra actualmente la higiene del municipio del rosario deja mucho que desear y no ofrece la menor garantía para la salud pública.” La higiene pública. ¿Qué hacen los inspectores? El Municipio. Año XIV no 3816. Miércoles 19 de Septiembre de 1900

La fortaleza de este enfoque, que, con diferente énfasis, se sostuvo a lo largo de todo el siglo XX, tuvo su punto de culminación años atrás con la sanción de la Ordenanza 8726/2010 de prohibición de la tracción a sangre, promovida entre otros actores sociales por las organizaciones animalistas. En los hechos implicó el reemplazo de la tracción a sangre animal, en este caso de los caballos, por sangre humana, a la luz de la gran cantidad de recuperadores que poblaron la vía pública empujando con su cuerpo los pesados carros a lo largo de decenas de kilómetros.

Como contrapartida, desde las áreas que bregarían por la inclusión social -en este caso, la ya referida Dirección de Economía Popular dependiente de la Subsecretaría de Economía Social- se despliegan iniciativas vinculadas al mejoramiento de las condiciones de labor, el ordenamiento de los circuitos de recolección y acopio, la provisión de herramientas y bienes de capital y el asesoramiento en materia previsional, laboral, educativa, entre otras.

Estos posicionamientos en apariencia dicotómicos, se inscribirían en lo que Oszlack y O'Donnell ya han dado en llamar oportunamente el “conflicto de políticas”:

“(...) si una política estatal es la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales (...) involucrados en la fijación de una posición, las decisiones de las diversas instancias intervinientes, resultarán, a menudo, inconsistentes o conflictivas entre sí. (...) Creemos que el ‘conflicto de políticas’ puede atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal de unidades con variable grado de autonomía, capacidad de influir en diversas instancias del proceso que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social” (Oszlack, O, y O'Donnell, G. 1976:16)



Bajo esta conceptualización el Estado antes que un todo coherente y monolítico, con una única lógica operante, estaría atravesado por una multiplicidad de intereses, propósitos e intenciones que a veces lo exponen en realidad como un bloque incoherente:

“Las organizaciones públicas son el reflejo (consecuencia) de las tensiones y conflictos presentes en las estructuras y prácticas políticas (...)” (Medellín Torres, P., 1997:22)

Esta aparente inconsistencia no se limitaría al plano de lo discursivo y de los posicionamientos políticos de las agencias estatales frente a los temas de interés: En el caso de la Municipalidad de Rosario parece complementarse con pronunciadas asimetrías en la disponibilidad de recursos.¹⁰⁵⁰

“Para nosotros es una lógica [pensar en términos de “circuitos autónomos” para cada material reciclable], ¿sí? porque tienen lógicas diferentes, conectar y luego el valor agregado en cada uno de los productos es diferente. Entonces tratamos de pensarlo agrupados de esa manera. Ojalá pudiera tener un programa de vidrio... un programa de PET... Pero en verdad trato de, o tratamos, digamos, de, de acumularlos, digamos, de generarlo de algún espacio programático. A partir de eso, porque no me da el cuero, hay que ser sincero con eso. Así que... así, trabajamos, digamos.” (Claudio Rizzo, Coordinador General de la Dir. de Economía Popular, 13 de marzo de 2024)

“(...) Nosotros acompañamos y... acompañamos. No de la manera que nosotros quisiéramos estar, porque los recursos nos faltan. Los recursos... nos faltan carretas, no puedo conseguir ruedas, imaginate de ahí... de ahí para adelante (...)” (Ramón Aranda, Director de Economía Popular, 13 de marzo de 2024)

2.2.1. Situación de emprendimientos y Planta de Bella Vista

Actualmente los “Emprendimientos Sociales de Clasificación” son considerados como parte del tratamiento de los residuos reciclables recolectados por el municipio. En la mayoría de los mismos se encuentran trabajando ex recuperadores urbanos de la ciudad. Por parte del municipio y servicios de recolección se le entregan residuos separados en origen a 3 emprendimientos que realizan la tarea de clasificación y valorización de los mismos, reinseriéndolos en los circuitos productivos. Los emprendimientos son: Galpón de los Sueños (acompañado por el GOA - Grupo Obispo Angelelli), Coop. Los Luchadores 1° de Mayo y Coop. Reciclando Futuro. Se puede sumar un cuarto lugar, que es el Centro de Reciclado Carlos Manco Mieres, dependiente del MTE (Movimiento de Trabajadores Excluidos), que recibe residuos de circuitos de recolección desarrollados por integrantes del MTE, uno de los cuales se inscribe en un acuerdo con La Municipalidad, vinculado al decreto 51.224/17 mencionado anteriormente.

Desde la Subsecretaría de Cambio Climático y Transición Ecológica Justa (antes Subsecretaría de Ambiente), dependiente de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público, se vienen llevando a cabo

¹⁰⁵⁰ Por caso, el presupuesto de gastos de la Municipalidad de Rosario correspondiente al año 2023 previó en materia de recursos de libre disponibilidad + recursos con afectación específica, un monto 4 veces superior para la Secretaría de Ambiente y Espacio Público (\$ 30.689.637.000) frente a la de Desarrollo Humano y Hábitat (\$ 7.381.682.000). La disponibilidad de recursos humanos también es asimétrica con un 75% más de personal la primera frente a la segunda (1268 agentes vs. 726 según el Dictamen 1364 del Tribunal de Cuentas Municipal.



acciones de acompañamiento a partir de la asistencia técnica, subsidios, eventualidades, etc., a los espacios productivos que reciben residuos provenientes de los programas de recolección diferenciada vigentes en la Ciudad para que realicen tareas de clasificación. Éstos están integrados por personas que atraviesan situaciones de gran vulnerabilidad social.

En referencia a los tres emprendimientos las principales similitudes que existen son: la escasa dotación de tecnología, que hace que los procesos sean fundamentalmente manuales; relacionado con ellos -y con la obtención de bajas remuneraciones, que hace que muchos trabajadores no se sostengan y los grupos no puedan crecer- la baja escala de las operaciones. Otra queja constante hacia los funcionarios municipales de Ambiente se vincula con las malas condiciones del material proveniente de los camiones de los distintos circuitos de recolección diferenciada, sobre todo el procedente de las Islas de Separación que se encuentran en la vía pública, cuyos envíos muchas veces son rechazados.

Respecto a su relación con los compradores, los emprendimientos reconocen que al no poseer medios de movilidad propia tales como camiones para trasladar lo clasificado, sus capacidades para optar a quién vender son limitadas. Los emprendimientos poseen poco contacto entre ellos, es decir que no existen espacios de organización compartida o colaboración. (Beckmann, E; Castagno, A.; Moskat, V; Piatti, M y Rodriguez Musso, J., 2016)

Por otro lado, en un predio municipal conocido como Bella Vista, de 35 hectáreas ubicado en el oeste de la ciudad funcionan varias infraestructuras dedicadas a la gestión de residuos. Entre ellas una Planta de clasificación y compostaje, inaugurada en 2013, a partir de un préstamo del Banco Mundial. Se trata de una planta que opera mayormente con basura mezclada. Los operarios de la planta fueron inicialmente empleados municipales. En el predio de la Planta funciona además un relleno que recibe principalmente residuos inertes. En dicho relleno, al calor de la crisis de 2001 comenzaron a ingresar grandes cantidades de personas para intentar recuperar residuos y otros elementos.

La Municipalidad adoptó inicialmente un enfoque regulatorio que apuntó a restringir el grupo de personas autorizadas a ingresar, eventualmente planteando algunas pautas de trabajo. Con la inauguración de la Planta en 2013 comenzó un proceso orientado a terminar con el ingreso de los recuperadores al relleno, ofreciendo alguna alternativa a cambio, en el marco de un “Plan de Inclusión Social”, que fue parte del paquete de financiamiento de la Planta. Hacia el comienzo del proceso había registradas en torno a 100 personas que ingresaban al relleno.

Tras numerosas resistencias, hacia fin de 2019, se prohibió definitivamente el ingreso de personas al relleno. La mayor parte aceptó ingresar a trabajar a la Planta de clasificación, un pequeño grupo integró uno de los emprendimientos de clasificación mencionado más arriba, y un grupo importante simplemente dejó el relleno a cambio de una pequeña compensación monetaria. Y en cuanto a quienes ingresaron a la Planta, ha habido reclamos en distintas situaciones por los ingresos magros que obtienen, entre otros aspectos. (Castagno y Moskat 2021; Moskat, 2014; Beckmann et al, 2018; Cagliero, 2021).

2.2.2. Prueba piloto y sistema de reciclado con inclusión social



Retomamos en este apartado lo que ya se trabajara en la ponencia de Castagno y Moskat (2021) que refiere a cómo se gestó la prueba piloto de reciclaje con inclusión social por parte del MTE y que incluyó un largo proceso de negociación con el municipio.

Con antecedentes como el fin del programa Andando¹⁰⁵¹, la protesta de la carpa cartonera¹⁰⁵² y la presentación, por parte de organizaciones sociales y ambientales, del proyecto de ordenanza "Servicio Público de Recuperación de Residuos Reciclables", se logra la aprobación del *decreto* 51.224/17 a fines del 2017. En el mismo se encomienda al Departamento Ejecutivo el desarrollo de una "prueba piloto" de recolección diferenciada con incorporación de recicladores urbanos, concebida según los lineamientos del proyecto de ordenanza presentado por las organizaciones.

Es importante resaltar que su aprobación se dio en el contexto del tratamiento del pliego de licitación para el "Servicio de Tratamiento de Residuos Domiciliarios y Compatibles de la Ciudad de Rosario"¹⁰⁵³. Esto se refiere a la contratación de la empresa que opera el relleno sanitario. Este elemento es relevante por cuanto, la aprobación del decreto en el marco del proceso licitatorio, garantizaba la disponibilidad de fondos para el desarrollo de la prueba piloto mientras durara el contrato.

A partir de lo acordado, a través de sucesivas reuniones con muchas dilaciones de por medio, la prueba piloto comenzó a funcionar en el mes de diciembre de 2019. Según lo definido en el proceso de negociación (ver Castagno y Moskat, 2021), la experiencia se lleva adelante en una zona de más de 80 manzanas ubicada en Barrio Industrial. La misma está a cargo de un grupo de cartoneros de la Cooperativa Cartoneros Unidos¹⁰⁵⁴.

En cuanto a la organización, se desarrolla mediante circuitos semanales de recolección de residuos reciclables separados en origen, a cargo de un grupo de 10 recolectores. A tal fin la zona se divide en dos partes, en cada una de las cuales se efectúa la recolección de reciclables un día distinto de la semana. Cada recolector tiene asignado un circuito en cada día de recolección, el que recorre con un carro manual diseñado especialmente para limitar el esfuerzo. En cada circuito, los recolectores recorren las viviendas y comercios, si es necesario tocando el timbre, para recolectar los residuos previamente separados. Al final de su recorrido llevan el material al punto de acopio, por el que pasa un camión que lleva los residuos a un centro de clasificación.

Este trabajo se complementa con el que realizan 5 promotoras ambientales, mujeres de familias cartoneras, que recorren viviendas y comercios para explicar cómo y por qué separar los residuos e informar las características del sistema. Las promotoras también desarrollan una tarea de monitoreo de los niveles de separación, diseño de estrategias de mejora y brindan charlas en instituciones del barrio.

¹⁰⁵¹ Programa Andando: la Municipalidad busca incorporar a los últimos carreros. Rosario noticias, 29 de marzo de 2017.

¹⁰⁵² Cartoneros montaron carpa frente al municipio para exigir ordenanza de recuperación de residuos. Diario El ciudadano, 26 de octubre de 2021.

¹⁰⁵³ Fuerte cruce en el Concejo por los contratos de recolección de residuos en Rosario. Rosario 3, 22 de Agosto de 2024.

¹⁰⁵⁴ Ubicada en Gabriel Carrasco al 2600 (Empalme Graneros), cuando en el año 2001 Monica Crespo junto a su compañero Carlos Mieres decidió poner en marcha la cooperativa tras conocer al referente nacional del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), Sergio Sánchez.



Todo el trabajo es coordinado por referentes de la Federación Argentina de Cartoneros y acompañado por Taller Ecologista y Grupo Obispo Angelelli.

La segunda etapa de este proceso era la instalación de una planta operada por la propia cooperativa, para la clasificación de los materiales de este programa, hecho que se concretó a mediados de 2022 con la inauguración del Centro de Reciclado Carlos Manco Mieres. A dicha planta llegan finalmente los residuos de los circuitos de recolección del Barrio Industrial, más los de otros circuitos desarrollados por el MTE.

2.2.3. Centros de Acopio

Respecto a los dispositivos y estrategias que se despliegan desde la Dirección de Economía Popular, se destaca el relevamiento y registro permanente de recuperadores y entre las estrategias inclusivas que despliega el área se destaca la organización de Centros de Acopio, a razón de uno por distrito y de los cuales se logró hasta el momento inaugurar sólo uno, en zona oeste (Montevideo 2880 desde el año 2021).

En este espacio se concentran -como su nombre lo indica- las actividades de acopio, fraccionamiento y clasificación de una gran cantidad de recuperadores urbanos a quienes además se les brinda asistencia social y acompañamiento técnico. Se trata de un espacio cerrado, localizado en un predio municipal, que cuenta con infraestructura para el estacionamiento y guarda de carros y bicicletas, la clasificación y acopio de materiales reciclables -papeles y cartones-, y la cuantificación y agregado de valor de los materiales -balanza y enfardadora-. Además dispone de un SUM para la realización de talleres, y de cocina-comedor para la preparación y consumo de refrigerios por parte de los recuperadores.

El espacio funciona al modo de centro logístico intermediando entre recuperadores y acopiadores -allí se realizan los intercambios comerciales-, de servicios sociales -capacitación y asistencia y orientación social-, personales -higiene, refrigerio- y de socialización entre los integrantes del sector.

“(...) en el 2020 empezamos a recorrer los lugares como para hacer un punto de acopio en el centro, porque la idea justamente de la gestión de Javkin era tratar de eliminar los puntos de acopio desorganizados del microcentro, tirarlo más para el macro[centro], con la promesa de justamente tener un espacio donde ellos puedan asearse, donde puedan desayunar, donde puedan almorzar, donde se lo tomen como un centro de trabajo. Así que desde ahí se empieza a construir...” (Antonio Lugo, responsable Centro de Acopio Municipal, 29 de mayo de 2024)

Es novedosa la constitución de un espacio de estas características en el macrocentro, pero en parte responde a la “molestia” que generarían los puntos de acopio en el centro, un tópico recurrente años anteriores.

“(...) Roberto es el otro chico que está ahí, él fue uno de los primeros compañeros que se acercaron a esta población de recolectores informales en el 2004. Él y Irma fueron los que empezaron a hacer todo esto porque la idea de los gobiernos anteriores era de sacar todo lo que eran los recolectores informales en el microcentro y el cordón bancario, que era



donde ellos tenían todo su punto de acopio, digamos, Santa Fe, San Martín, San Luis y San Martín (...) (Antonio Lugo, responsable Centro de Acopio Municipal 29 de mayo de 2024)

La propuesta no resulta del todo transformadora en cuanto a que en el mejor de los casos mejoraría las condiciones de traslado (problema generado por la eliminación de la Tracción a Sangre Animal) y los precios de venta, sumando algunas otras políticas de asistencia. Pero no modifica por ahora una lógica de recolección que sigue sin dar lugar a nuevas articulaciones con las políticas de separación de residuos. (Castagno, A., Piatti, M., Moskat V y Alonso M, 2023)

El impacto sobre las condiciones de vida y de trabajo en términos cuantitativos también resultarían limitadas: sobre más de 800 recuperadores identificados en el último relevamiento municipal de 2024, con el Centro de Acopio se referencian entre 80 y 110 (un 15%):

“Nosotros tenemos alrededor de 80... 110 [recuperadores] diarios que tienen que ver con lo que viene por los referentes y el vínculo que ya se ha generado con algunos [recuperadores] independientes -los llamamos nosotros- [es decir] que no tienen relación directa [con referentes]” (Antonio Lugo, responsable Centro de Acopio Municipal, 29 de mayo de 2024)

Resulta importante reivindicar, sin embargo, la tarea de orientación, de prevención y atención hacia el sector que representa el Espacio, a cargo además de exrecuperadores, tendiendo “puentes” en términos simbólicos, de códigos y pautas culturales con quienes acuden al Centro diariamente (parte del personal municipal que lo atiende tiene antecedentes de trabajo en la actividad de cirujeo).

“Si bien nuestro trabajo como trabajadores sociales es permanente -picar la cabeza, picar la cabeza, picar la cabeza...- la semana pasada tuvimos una campaña de actualización del carnet de vacunas, entonces [vinieron] de la Secretaría de Salud y vacunaron a gran parte de la población. Muchos no querían, viste..., por el tema de que también pertenecen a las iglesias evangélicas [y] están en contra. Entonces como que se hace todo un trabajo primero, '[por esta cuestión de] yo tengo mi Dios y mi Dios me cuida'. Así que bueno, se trabaja con eso, y después también que es una actividad muy individualista, no hay... ahora recién estamos logrando pequeños avances y justamente hoy empezamos a hablar de una cooperativización” (Antonio Lugo, responsable Centro de Acopio Municipal, 29 de mayo de 2024)

Por último, cabe mencionar la deuda pendiente en materia de infraestructura hacia el sector: de los al menos tres Centros de Acopio que los referentes municipales mencionaban al inicio de la primer gestión del actual intendente¹⁰⁵⁵ -fines de 2019, principios de 2020), transcurridos cinco años sólo uno se encuentra en funcionamiento.

¹⁰⁵⁵ El 4 octubre de 2022, Claudia Fleitas, entonces directora de Economía Popular, así nos manifestaba la intención del Área, en una entrevista “(...) la idea de la Dirección por lo menos para terminar la gestión, es poder descentralizar esa experiencia [del Centro Único de acopio de calle Montevideo]... poder llevarlo a los territorios. Poder... Y ya estamos en la búsqueda de... eh, bueno, hemos hecho luego del primer registro acá en el micro y macrocentro hemos hecho registro zonales, y nos arroja que la mayor cantidad de cartoneros -y por necesidad creemos- de la ciudad, uno de los acopios que debemos poner es el Norte-Noroeste...para sacar el acopio de Los Pumitas, el Acopio familiar que está en la puerta de la casa, entonces la idea es poder ver y de hecho ya un montón de cartoneros te dicen: ‘¿Cuándo van a poner uno en el distrito...que es más cerca...?’”.



“Por su parte, Claudia Fleitas, a cargo de la Dirección de Economía Popular municipal, comentó que esta experiencia es 'el puntapié inicial para que el Estado pueda llegar al barrio y reconstruir las redes educativas, sanitarias, habitacionales de estos trabajadores y sus familias'. Asimismo, mencionó que se trata de un ensayo que se espera replicar luego en otros puntos, como en los barrios Los Pumitas o Empalme Graneros, 'donde se sabe hay lugares de acopio a cielo abierto en casas de recuperadores urbanos'.” (La Municipalidad puso en marcha un registro de recuperadores urbanos del micro y macrocentro, Rosario Noticias, 23 de abril de 2021)

En la plataforma política vigente la apuesta parece redoblar, llegando a 10 (diez) los Centros de Acopio previstos:

“Avanzaremos con el programa de reciclado con inclusión social creando 10 nuevos centros de acopio distritales para recuperadores urbanos en base a la experiencia del primer centro de acopio en la zona del macrocentro, lo que permitió ordenar la actividad y llevar un trabajo coordinado con 110 recuperadores. En una segunda etapa nos proponemos avanzar sobre los recuperadores que no ingresan al microcentro y realizan sus actividades en carácter barrial. Realizando también un abordaje integral sobre su situación social y familiar, brindando contención y acompañamiento. Crearemos líneas de crédito para emprendimientos de reciclado de residuos urbanos con el objetivo de generar nuevas líneas de trabajo y financiamiento que beneficien a los casi 52 emprendimientos actuales, y promuevan la formalización de nuevos emprendimientos.” (ítem n° 34 “Crear Centros de Acopio Distritales para Recuperadores Urbanos. Plataforma de Gobierno “Rosario Puede: ser más limpia”)

2.2.4. Ordenanza 10.355 Sistema de reciclado con inclusión social

En el año 2022, exactamente el 7 de julio se produjo la aprobación de la prórroga del servicio de recolección de residuos de Rosario (en la nota se le denomina “higiene urbana”). La misma consistió en autorizar al Departamento Ejecutivo, a prorrogar a partir del 1° de agosto de 2022 por 24 meses o hasta la fecha de inicio de la efectiva prestación del servicio por parte de los nuevos adjudicatarios de la nueva licitación pública. La prórroga se trata de los contratos celebrados con las empresas “LimPar Rosario” y con “Lime Rosario S.A.”, respectivamente, para los servicios de higiene urbana y gestión de residuos correspondiente a las zonas norte y sur de la ciudad, según condiciones establecidas en 2010.

En la misma sesión por parte de María Luz Ferradas y demás integrantes de Ciudad Futura, se trató y aprobó sobre tablas un proyecto de ordenanza para crear el Sistema de Transición Ecológica de Residuos Reciclables con Inclusión Social. (Sitio web Concejo Rosario, 7/07/22)

La Ordenanza (N° 10.355) establece en su Art.1 “Créase el "Sistema de reciclaje con inclusión social", que tendrá por objetivo propiciar un salto de escala y optimización de las distintas políticas de concientización/promoción ambiental, separación en origen, recuperación, transporte, tratamiento y agregado de valor de la fracción seca de esta corriente de residuos, con el miramiento de cumplimentar las metas que se propuso el Departamento Ejecutivo Municipal en su Mensaje de



Basura Cero. Para ello, se contará con la participación de los/as recuperadores/as urbanos/as que hoy realizan esta actividad ya sea en forma organizada (cooperativas u otras formas de asociación) o individual”. En cuanto al financiamiento del mismo en el Art. 3°.- se establece que “tendrá un presupuesto asignado que se acrecentará en forma progresiva y escalonada, según las metas expresadas en el presente artículo como porcentaje equivalente a la certificación mensual de los contratos por la prestación del servicio de higiene urbana y gestión de residuos cuyo pliego de bases y condiciones generales y particulares para el llamado a licitación pública nacional e internacional tramita bajo expediente 263.608-1-22, o el/los pliego/s que en su caso y bajo este concepto aprobare este Concejo Municipal, estableciéndose la siguiente progresión anual:- Primer año: 5% - Segundo año: 6,5% - Tercer año: 8% - Del cuarto año a la finalización del contrato: 10%” (Rosario.gob.ar, 12/07/22)

Desde el 2022 hasta la fecha la ordenanza no ha sido reglamentada por el Municipio, y en el año 2024 el partido Ciudad Futura en el marco de la denuncia por la caída de la prórroga de los pliegos, vencidos el 31 de julio del corriente año, expresó nuevamente por “la incorporación del sistema de reciclado con inclusión social, que tiene para este año 750 millones de pesos asignados en el presupuesto municipal y nadie sabe que están haciendo con ese dinero”. (El Ciudadano, 18/09/24)

3. Estrategias de Economía Circular y recuperadores

A partir de esta nueva gestión municipal podemos observar la introducción de la noción de la Economía Circular en discursos, documentos oficiales y normativas (Plan Local de Acción Climática Rosario 2030, Estrategia Local de Economía Circular, Ordenanza 10.355 “Sistema de Reciclaje con Inclusión Social” entre otros).

En este marco cabe preguntarse por la efectiva inclusión de los recuperadores en este paradigma. Para ello reconstruiremos en primer término los antecedentes -en términos de planes y normativa) vinculados a la Economía Circular para llegar a la situación actual definida por la puesta en funciones de la Mesa de Economía Circular.

3.1. “Plan Local de Acción Climática Rosario 2030”

El Plan Local de Acción Climática Rosario 2030, presentado en el año 2019, fue desarrollado a través de la Secretaría de Ambiente y Espacio Público municipal, y entre los objetivos principales del programa se incluye el de impulsar la eficiencia energética, la movilidad sostenible y la gestión de residuos. El documento propone una serie de proyectos vinculados a los ejes nombrados, que tienen una meta de reducción para el 2030 del 22% de las emisiones, compuesto por un 10% en materia de residuos, un 7% en lo relacionado a la movilidad y un 5% en energía. Para ello, los proyectos incluyen la puesta en marcha de plantas de tratamiento de residuos, la ampliación de la red de ciclovías y la iluminación led en la totalidad de la ciudad, entre otros. Entre los proyectos destacados en el eje residuos encontramos: nueva Planta de tratamiento para residuos reciclables, nueva Planta de biodigestión seca, el 60% de los rosarinos reciclará y el 30% separará orgánicos y el 100% de los grandes generadores separará en 3 fracciones.

En el mismo Plan se presenta la Estrategia Local de Economía Circular, la cual establece los lineamientos para la transición e implementación de la Economía Circular en el ámbito de la Ciudad



de Rosario, en cumplimiento con el Plan Local de Acción Climática, los Objetivos del Plan Estratégico, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la agenda de Carbono Neutral 2050 y demás compromisos asumidos en la materia. En Agosto de 2022, la Coordinación General de Gabinete de la Municipalidad de Rosario crea el Grupo de Trabajo de Economía Circular integrado por las Secretarías de Ambiente y Espacio Público, Desarrollo Económico y Empleo, Movilidad y Desarrollo Humano y Hábitat, con el objetivo de iniciar el proceso de elaboración de la Estrategia Local de Economía Circular de la Ciudad.

3.2. Ordenanza N° 10.564 “Estrategia de Economía Circular”

En el mes de Abril de 2023 se presentó un proyecto de ordenanza en el Concejo Municipal de Rosario para el establecimiento de “lineamientos para la implementación de la Economía Circular”, por parte del concejal Fiatti y otros (del bloque oficialista). A su vez, en el mes de Agosto de 2023 se presentó el Proyecto de Julia Irigoitia y otros (Pedro Salinas, Silvana Teisa, Marina Magnani, Cooperativa Territorios Saludables y Grupo Obispo Angelelli) que elevó propuesta del Sindicato del Plástico y otros para la constitución en el Concejo Municipal de la “Mesa ciudadana permanente para la planificación de la Economía Circular”.

Finalmente en octubre de 2023, resultó aprobada la *Ordenanza N° 10.564*, que resultó de un proceso de negociación, el que llevó a elaborar un proyecto unificado, que a grandes rasgos mantuvo la estructura general del proyecto del oficialismo presentado en abril, con la incorporación de una “Mesa permanente sobre Economía Circular”, incorporando aportes de algunos actores de la sociedad civil y de referentes del sector empresarial.

En la ordenanza mencionada se define a la EC como: “...*el modelo de producción y consumo que se condice con el desarrollo sostenible, optimiza el uso de los recursos naturales, cierra los ciclos de agua, energía y materia, minimiza los impactos ambientales, y promueve la eficiencia. (...) surge como un concepto económico que se interrelaciona con la sostenibilidad, y cuyo objetivo es que el valor de los productos, los materiales y los recursos se mantenga en la economía durante el mayor tiempo posible, reduciendo al mínimo la generación de residuos. Este enfoque promueve la innovación y la resiliencia a largo plazo, y permite el desarrollo de nuevos modelos de negocio.*” (Ordenanza 10.564) A su vez se establece que la E.C. “*constituye una oportunidad para la generación de nuevas empresas, como así también para mejorar las condiciones de trabajo y seguridad de los recuperadores urbanos. La economía circular permitirá a las empresas reconvertirse para llegar a nuevos mercados, y acceder a financiamiento nacional e internacional para proyectos sostenibles.*”

Debemos destacar que entre los considerandos de la ordenanza se citan tanto la “incumplida” ordenanza de Basura Cero como el “Plan Local de Acción Climática Rosario 2030”: “*Que a nivel local, contamos con la Ordenanza N° 8.335/08, la cual adopta el concepto de Basura Cero como principio fundamental para la gestión de los residuos sólidos urbanos y la reducción progresiva de la disposición final de los residuos. Asimismo, está vigente en nuestra ciudad el “Plan Local de Acción Climática Rosario 2030”, el cual constituye una herramienta de planificación y gestión estratégica para paliar el impacto del cambio climático. A través de dicho plan, se pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar el acceso a energía limpia y segura.*” (Ordenanza 10.564)



3.3. Primeros pasos de la Mesa de Economía Circular

La Mesa de Economía Circular, integrada por representantes del ámbito empresarial, académico, cooperativo y gubernamental, busca generar un espacio técnico y profesional donde se discutan temas vinculados a la reducción de residuos y la reutilización de materiales, entre otros. Aunque inicialmente surgió enfocada en la industria del plástico, su alcance se ha ampliado para incluir otros sectores productivos, con la finalidad de lograr una transformación integral hacia un modelo más abarcativo y sostenible para toda la ciudad¹⁰⁵⁶.

La primera mesa de Economía circular tuvo lugar el Viernes 26 de julio de este 2024, reuniendo tanto a las áreas del gobierno local con incumbencia en la temática como organizaciones privadas y de la sociedad civil. A partir de ese encuentro quedaron convocados periódicamente los siguientes actores:

- Por el Estado local, entre otros:
 - Secretaría de Ambiente y Espacio Público,
 - Secretaría de Desarrollo Económico y Empleo,
 - Subsecretaría de Cambio Climático,
 - Subsecretaría de Economía Social
 - Subsecretaría de Gestión de Residuos y Economía Circular
 - Dirección General de Gestión de Residuos,
 - Concejales de distintos bloques,
- Por las OSC, entre otros:
 - Nodo Tau,
 - Grupo Obispo Angelelli
 - Taller Ecologista;
 - Universidad Nacional de Rosario (UNR),
 - Universidad Católica Argentina (UCA),
 - Centro Educativo Latinoamericano (UCEL), y
 - Comisión Público Privada de Sustentabilidad Ambiental (Cimpar),
 - Colegio de Arquitectos 2° Circunscripción
 - Moverse
 - Cámara del Plástico de Santa Fe.
 - Work SRL,
 - Evercaff SRL,
 - Geminelli SRL;
 - Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE)
 - Dignidad Cartonera,
 - Programa Espuma
 - Cooperativa Los Luchadores 1° de Mayo,
 - Sindicato Unión Obreros y Empleados Plásticos.

¹⁰⁵⁶ “Se concretó el primer encuentro de la Mesa de Economía Circular.” Rosario Noticias, 1 de agosto de 2024



En aquella primer oportunidad se avanzó en algunos temas clave y se acordaron las siguientes acciones, tal como lo detalla el portal de noticias del Municipio¹⁰⁵⁷:

- Relevar experiencias locales de economía circular a través de un registro voluntario para identificar y compartir buenas prácticas en la ciudad.
- Definir un conjunto de temas para el plan de capacitaciones de la Mesa, con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas de los participantes.
- Estudiar casos de éxito en la materia y organizar jornadas y/o encuentros de networking para explorar experiencias exitosas en otras localidades.
- Compilar normativas asociadas a la Economía Circular, asegurando un marco regulatorio claro y actualizado.
- Compartir información específica que cada área o integrante de la Mesa pueda aportar, facilitando la cooperación y el intercambio de conocimientos.

A la fecha se llevan realizados cuatro encuentros, en todos ellos parece destacarse la escasa visibilidad de la problemática cartonera, específicamente la indefinición del rol de este sector en el paradigma en cuestión más allá de constituirse como meros proveedores de insumos para las cadenas de valor. A partir de la participación de integrantes de este equipo de investigación en el Espacio, observamos una consideración insuficiente de las necesidades en términos de inclusión laboral, condiciones de vida, entre otras problemáticas que hacen a la extrema vulnerabilidad social que, como quedó expresado en este trabajo, atraviesan actualmente.

4. Reflexiones finales

Como se desprende de lo enunciado a lo largo de esta revisión parece reiterarse el papel de la actividad cartonera como variable de ajuste laboral de los ciclos económicos que atraviesa nuestro país, evidenciando expansión en momentos de crisis y reduciendo el número de sus integrantes cuando se retoma la expansión.

En este caso, sin embargo, se advierten ciertas singularidades que, a decir de lo observado por los referentes municipales, no se detectaron -al menos con esta contundencia- en anteriores etapas. Una de ellas es la recuperación, en el marco de la actividad de recolección, de recursos que no se destinan a la mercantilización, sino al consumo propio y del grupo familiar. Se trata específicamente de alimentos, suponiendo en este caso, un considerable riesgo para la salud de la población involucrada que debería ser contemplado por las autoridades sanitarias y los responsables de la política social.

En el caso de los centros de acopio, este dispositivo parece dar respuesta a las dos perspectivas que, en tensión permanente, se distinguen históricamente al interior del Estado Municipal -tal como ya hemos desarrollado en anteriores trabajos- (Beckmann y ots, 2016):

- Por un lado, la de las denominadas “áreas sociales” -representada por las acciones que lleva adelante la Dirección de Economía Popular de la Subsecretaría de Economía Social- que aborda las condiciones de vida y de trabajo del sector y procura mejoras en ambas dimensiones.

¹⁰⁵⁷ “La Mesa de Economía Circular avanza con nuevas propuestas y acciones en Rosario.” Rosario Noticias, 5 de septiembre de 2024



- Por el otro la del “higienismo”, el uso del espacio público y el ordenamiento de la circulación vehicular -históricamente encarnado por las áreas medioambientales, de control-inspección y de tránsito- cuya preocupación se orienta al “aseo” y el orden, operativizados mediante el desplazamiento de aquellas “postales urbanas” que atenten contra estos.

En este sentido el Centro de Acopio permite “retirar” a los recuperadores de la vía pública, al menos durante una buena parte del tiempo que demanda el ciclo productivo de la actividad -acopio, limpieza y clasificación, comercialización son realizados allí- y simultáneamente intervenir sobre las condiciones de trabajo garantizando ciertos umbrales para su mejor desenvolvimiento: un espacio cerrado, acceso a instrumentos y herramientas, cuidado de la salud, etc.

Prueba de esta confluencia de miradas históricamente dicotómicas, es la disposición de recursos de manera compartida: la Secretaría de Ambiente y Espacio Público proveyendo la locación en que se emplaza el Centro y la Subsecretaría de Economía Social designando personal municipal abocado completamente a la administración del mismo.

Si bien en el pasado se pueden reconstruir experiencias de articulación entre las áreas -entre otros¹⁰⁵⁸ el espacio de Alem 3939 para la cooperativa que recibía materiales del SEPARE, con maquinarias y capacitaciones provistas por la cooperación internacional que lideraba Economía Social y con obras de infraestructura y el alquiler mensual a cargo de Ambiente (Beckmann, E. y ots, 2016)- nunca se había logrado una confluencia con este nivel de institucionalización: incluyéndolo en una plataforma de gobierno (“Rosario Puede”, Plataforma 2023-2027), radicado en un espacio municipal, afectando personal para la gestión del mismo y siendo inaugurado por las máximas autoridades del gobierno local¹⁰⁵⁹.

Respecto a esta última variable, la política de Centros de Acopio -reivindicada en el Programa Electoral del actual intendente- parece no estar avanzando con la velocidad que la propia dinámica institucional y política requiere: a fines de 2027 vence -sin posibilidad de reelección- su mandato y a la fecha, completados 5 años al frente del municipio se inauguró solo 1 (uno) de los Centros previstos. El Centro ubicado en Montevideo 2880 se puso en funciones a fines de 2021, luego de dos años de gestión; restando tres años para culminar la presente administración parece poco probable que puedan ser instalados los 10 nuevos anunciados en la Plataforma de Gobierno para el período 2023-2027¹⁰⁶⁰.

Evidenciamos una disputa abierta en un nuevo marco de crisis que encuentra a los recuperadores organizados con saberes, experiencia al hombro y sentados en la mesa de discusión junto a organizaciones, empresas y el municipio. A pesar de la crisis económica que afecta especialmente al sector, paradójicamente, asiste a una reconfiguración del vínculo con los actores económicos e institucionales a partir de la formalización de un nuevo espacio de interlocución.

¹⁰⁵⁸ Se destacan en este sentido los apoyos dados por ambas áreas a las cooperativas y emprendimientos sociales de recuperación de materiales ubicados en Pje. Ancón 2865, Segui 3964 y Candia y Pasaje 1332, en el barrio Cristalería (Beckmann, E. y ots, 2016)

¹⁰⁵⁹ “El municipio habilitó el Centro Municipal de Recuperadores Urbanos”, Rosario Noticias, 28 de octubre de 2021

¹⁰⁶⁰ Rosario Puede: Ser más limpia, Plataforma de Gobierno 2023-2027. Disponible en <https://rosariopuede.com.ar/mas-limpia/>



Se abre, entonces, una oportunidad para los recuperadores urbanos de rediscutir y exigir el reconocimiento de su rol en cuanto a la labor ambiental que realizan en el marco del sistema formal de gestión de residuos. La discusión de fondo es si el paradigma de economía circular viene acompañado del componente de la inclusión social o si, por el contrario, culmina en un discurso productivista de materiales. La Mesa de Economía Circular viene desarrollándose como una instancia participativa y de discusión donde se hace presente este interrogante con un final abierto.

Bibliografía

- Benza, G. (2016). La estructura de clases argentina durante la década 2000-2013 en Kessler, G. (Comp.), La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura, Bs. As., Siglo XXI.
- Beckmann, E; Castagno, A.; Moskat, V; Piatti, M y Rodriguez Musso, J., (2016) “Políticas públicas sobre los recolectores informales de residuos en la ciudad de Rosario. Tensiones entre la inclusión y la restricción”, en “Memorias del XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia. La democracia por venir: elecciones, nuevos sujetos políticos, desigualdades, globalización”. UNR Editora, Rosario, Argentina, ISBN 978-987-702-192-9.
- Beckmann, E; Castagno, A.; Moskat, V.; Piatti, M; Rodríguez Musso, J. (2018). Políticas públicas sobre los recolectores informales de residuos en la ciudad de Rosario y conflictos en torno a la prohibición de sangre. En Recicloscopio V, Schamber y Suarez (compiladores), Universidad Nacional de General Sarmiento, 351-389
- Cagliero, I. (2021). La Montaña: principio y fin del sueño cartonero. Disponible en: <https://www.enredando.org.ar/2021/08/20/la-montana-principio-y-fin-del-sueno-cartonero/>
- Castagno, A. y Moskat, V (2021). Reciclaje con inclusión en Rosario: cartoneros disputando su lugar en el sistema de separación de residuos. Ponencia preparada para el XV Congreso Nacional de Ciencia Política “La democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global. Acción colectiva y politización de las desigualdades en la escena pública”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 10 al 13 de noviembre de 2021.
- Castagno, A., Piatti, M., Moskat V y Alonso M. (2023) La política de centros de acopio de la municipalidad de Rosario. Una primera aproximación de la relación del gobierno municipal y los recuperadores urbanos bajo el enfoque de la economía circular. En Levatino, B. y Ortega L. Workshop transición energética, economía circular, y ciudades sostenibles: diálogos para implementar la agenda 2030 en Iberoamérica – 1a ed. – Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.
- Moskat, V. (2014). Un balance de la aplicación de la ordenanza de Basura Cero en la ciudad de Rosario. En memorias del XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia. “Congreso sobre democracia, entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina” / Franco Bartolacci ; compilado por Franco Bartolacci ... [et.al.]. – 1a ed. – Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2014. E-Book. ISBN 978-987-702-080-9
- O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1976) “Estado y políticas estatales en América Latina”, CEDES, (Bs. As., 1976)
- Perelman, M. D., y Boy, M. (2010). Cartoneros en Buenos Aires: Nuevas modalidades de encuentro. Revista Mexicana de Sociología, 72(3), 393-418.



- Medellín Torres, P. (1997). “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa”, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 8, Caracas, julio de 1997, págs. 1-42

Portales

- Taller Ecologista (2024). En Rosario se reciclan 6 mil toneladas de residuos pero se entierran 300 mil. Disponible en: <https://tallerecologista.org.ar/rosario-se-reciclan-6-mil-toneladas-se-entierran-casi-300-mil/>
- Rosario Puede - Pablo Javkin. Plan de Gobierno. Rosario Puede: Ser más limpia. Disponible en: <https://rosariopuede.com.ar/mas-limpia/>
- Sistema de Presupuesto Municipal. Proyecto Presupuesto ejercicio 2023. Disponible en: <https://www.rosario.gob.ar/inicio/sites/default/files/2023-01/Proyecto%20Presupuesto%202023.pdf>
- Tribunal de Cuentas Municipal. Dictamen n° 1364 de Relevamiento selectivo del personal permanente, no permanente -transitorios- reemplazantes-, autoridades superiores al 31/12/2022. Disponible en: <https://www.tmcrosario.gob.ar/dictamenes/1364.pdf>
- Se concreto el primer encuentro de la Mesa de Economía Circular. 1/08/24 Disponible en: <https://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/509439/title/Se-concret%C3%B3-el-primer-encuentro-de-la-%C2%ABMesa-de-Econom%C3%ADa-Circular%C2%BB-en-Rosario>
- La Mesa de Economía Circular avanza con nuevas propuestas y acciones en Rosario. 5/09/24 Disponible en: <https://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/518979/title/La-Mesa-de-Econom%C3%ADa-Circular-avanza-con-nuevas-propuestas-y-acciones-en-Rosario>
- Prórroga al servicio de higiene e inclusión para recicladores urbanos. 7/08/22. Disponible en: <https://www.concejorosario.gov.ar/se-aprobo-la-porroga-al-servicio-de-higiene-e-inclusion-para-recicladores-urbanos/>
- Basura: para Rosario Sin Miedo el contrato está vencido, y pide que intervenga el Tribunal de Cuentas. 18/09/24. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/basura-para-rosario-sin-miedo-el-contrato-esta-vencido-y-pide-que-intervenga-el-tribunal-de-cuentas/>

Periódicos

- El colmo de la inmundicia. Diario El Municipio. Año III, no 805, Martes 11 de Febrero de 1890
- La higiene pública. ¿Qué hacen los inspectores? El Municipio. Año XIV no 3816. Miércoles 19 de Septiembre de 1900
- La Municipalidad puso en marcha un registro de recuperadores urbanos del micro y macrocentro, Rosario Noticias, 23 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/306214/title/La-Municipalidad-puso-en-marcha-un-registro-de-recuperadores-urbanos-del-micro-y-macrocentro>
- Programa Andando: la Municipalidad busca incorporar a los últimos carreros. Rosario noticias, 29 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.rosarionoticias.gov.ar/page/noticias/id/77917/title/Programa-Andando%3A-la-Municipalidad-busca-incorporar-a-los-%C3%BAltimos-carreros>



- Más de 45 mil personas cayeron en la pobreza en Rosario el año pasado: “Significa gente que sufre”. Rosario 3, 27 de marzo de 2024. Disponible en:
<https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Mas-de-45-mil-personas-cayeron-en-la-pobreza-en-Rosario-el-ano-pasado-Significa-gente-que-sufre-20240327-0060.html>
- Caminar más y ganar menos: la crítica situación de los cartoneros, RosarioPlus, 8 de junio de 2024. Disponible en:
https://www.rosarioplus.com/actualidad/sociedad/caminar-mas-y-ganar-menos--la-critica-situacion-de-los-cartoneros_a666313a645c63e360264e79a
- Cartoneros y recicladores, en crisis por la baja del precio del cartón, Maria Angeles Guerrero, Rosarioplus, 23 de julio de 2024. Disponible en:
<https://www.elciudadanoweb.com/cartoneros-y-recicladores-en-crisis-por-la-baja-del-precio-del-carton/>
- Cartoneros montaron carpa frente al municipio para exigir ordenanza de recuperación de residuos. Diario El ciudadano, 26 de octubre de 2021. Disponible en:
<https://www.elciudadanoweb.com/cartoneros-montaron-carpa-frente-al-municipio-para-exigir-ordenanza-de-recuperacion-de-residuos/>
- Auténticos decadentes de la crisis social: con más de 40 años salen a cartonear por 200 mil pesos al mes” Rosario 3, 18 de septiembre de 2024. Disponible en:
<https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Autenticos-decadentes-de-la-crisis-social-con-mas-de-40-anos-salen-a-cartonear-por-200-mil-pesos-al-mes-20240916-0035.html>
- “El municipio habilitó el Centro Municipal de Recuperadores Urbanos”, Rosario Noticias, 28 de octubre de 2021. Disponible en:
<https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/332480/title/El-municipio-habilit%C3%B3-el-Centro-Municipal-de-Recuperadores-Urbanos->
- La desocupación saltó al 7,2% en el Gran Rosario durante el segundo trimestre, La Capital, 19 de septiembre de 2024. Disponible en:
<https://www.lacapital.com.ar/economia/la-desocupacion-salto-al-72-el-gran-rosario-el-segundo-trimestre-n10154472.html>
- Fuerte cruce en el Concejo por los contratos de recolección de residuos en Rosario. Rosario 3, 22 de Agosto de 2024. Disponible en:
<https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Fuerte-cruce-en-el-Concejo-por-los-contratos-de-recoleccion-de-residuos-en-Rosario-20240822-0050.html>

Fuentes documentales

- Municipalidad de Rosario (2021): Informe Primer Relevamiento de Recuperadores Urbanos de Rosario 2021. Dirección de Economía Popular
- Municipalidad de Rosario (2024): Informe Segundo Relevamiento de Recuperadores Urbanos de Rosario 2024. Dirección de Economía Popular
- Relevamiento 2021. Personas en situación de calle. Colectivo de Organizaciones de situación de calle - Municipalidad de Rosario - Universidad Nacional de Rosario.
- Relevamiento 2017. Personas en situación de calle. Colectivo de Organizaciones de situación de calle.
- “Plan Local de Acción Climática Rosario 2030” (Año
- Ordenanza 10.564/2023 “Estrategia de Economía Circular”
- Ordenanza 8726/2010 Prohibición de la tracción a sangre animal



- Incidencia de la pobreza y la indigencia. 1er Semestre de 2024. INDEC, 26 de septiembre de 2024
- Ordenanza n° 10.355 “Sistema de Reciclaje con Inclusión social”

Entrevistas

- Claudia Fleitas, Directora de Economía Popular 2019-2023, 4 de octubre de 2022
- Ramón Aranda (Director de Economía Popular), Claudio Rizzo (Coordinador Gral. Dir. de Economía Popular), y Leila Russo (Coord. Gral Subsecretaría de Economía Social) Municipalidad de Rosario, 13 de marzo de 2024
- Antonio Lugo, Responsable Centro de Acopio Municipal, 29 de mayo de 2024



Área temática: Educación y ciudadanía

Una política sectorial en perspectiva:

la política educativa argentina a 140 años de la ley 1420

Mg. Mario Alberto Perna

Esp. Braian Martín Lascano

marioalbertoperna@gmail.com¹⁰⁶¹

info@lascanoahumadaconsultores.com.ar¹⁰⁶²

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración
Universidad Nacional de Catamarca

Resumen

Haciendo propio el carácter impreso a la convocatoria del XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia sobre “...*las crisis perpetuas de la democracia*...” y sobre la necesidad de salir del estado de perplejidad que las mismas arrastran para comprenderlas y abordarlas en sus múltiples dimensiones tratando de auscultar caminos de salida del escenario circular que ello supone, intentamos en el presente trabajo anclar la mirada en una política sectorial clave como la **política educativa**, particularmente en este nuevo tiempo bajo la gestión de gobierno instaurado desde diciembre de 2023 en la Argentina. Ello nos conduce a describir algunas características -aún algo difusas- que el Gobierno Nacional ha delineado para la misma, trazando en perspectiva un paralelismo con aquel hito fundante que para ella significó hace ciento cuarenta años atrás la sanción de la Ley 1420 de Educación Común, promulgada el 08 de julio de 1884, en el marco de un período histórico de la Argentina en el que -paradójicamente- se referencia sistemáticamente el actual inquilino de la Casa Rosada.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

¹⁰⁶¹ Mario Perna es Politólogo, con estudios de postgrado en Antropología Social y Política, en Comunicación y Consultoría Política. Doctorando en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina. Ex Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología de Catamarca. Diputado (mc). Profesor Titular de “Doctrinas Sociales y Económicas” y “Educación Superior, Estado y Sociedad” de la FCEyA de la UNCA.

¹⁰⁶² Braian Lascano es Contador Público Nacional, Especialista en Costos para la Gestión de las Organizaciones por la UBA y Maestrando en Administración por la UNT. Secretario de Hacienda de Municipalidad de El Rodeo. JTP de “Contabilidad de Gestión y Costos” y “Contabilidad para Administradores” de la FCEyA de la UNCA.



“¿Qué puede la educación, qué pueden las escuelas públicas frente a la vorágine

de estos tiempos -quizá iguales, pero también distintos de otras épocas- en los que la prisa por los resultados, la presencia omnisciente de la tecnología y el consabido caos de cuerpos, aprendizajes, identidades y edades nos presentan un paisaje de aridez, de sequedad? (Skliar, 2023:18).

Introducción

Aun cuando el propio Carlos Skliar conciba que su interrogante ha sido mal formulado, entendemos que el mismo es propicio para estas consideraciones iniciales de la ponencia que presentamos ante el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia pues refleja el malestar y la impotencia que invade a las/os argentinas/os al abordar la cuestión educativa, aunque la misma no esté -conforme diversos estudios cuali-cuantitativos-, entre sus principales preocupaciones.

Diagnósticos por doquier, evaluaciones, informes locales e internacionales muestran el derrotero de una política pública otrora orgullo del país, que lo distinguía en el concierto internacional de las naciones y el derrumbe que ha caracterizado a la misma en las últimas décadas.

Compartimos con A. Barbieri que algunos de los factores que pueden resumir la crisis de nuestro sistema educativo radica en instituciones educativas que no dialogan con el mundo en que vivimos, que no logran convocar ni interpelar a las y los estudiantes -y por qué no también a las y los docentes-, y que no se han adaptado a la diversidad en un mundo cambiante, atravesado por la tecnología digital; crisis de la educación -pensada en términos institucionales- paradójicamente en la llamada era del conocimiento (Barbieri, 2023).

El Presidente de la Nación Argentina Lic. Javier Milei en su discurso de asunción del mando gubernamental el 10 de diciembre de 2023, expuso categóricamente el diagnóstico en la materia al sostener que

“...en materia educativa, para que tengan idea del deterioro que vivimos, solo el 16% de nuestros chicos se reciben en tiempo y forma en la escuela, solo el 16 %, solo 16 de cada 100, es decir que el 84% de nuestros chicos no terminan la escuela en tiempo y forma. A su vez, el 70% de los chicos que, si terminan la escuela, no pueden resolver un problema de matemática básica o comprender un texto. De hecho, en las últimas evaluaciones PISA, Argentina se encuentra en el puesto 65 de 81 y 7 en América Latina, siendo que Argentina fue el primer país en terminar con el alfabetismo en el mundo. Si se levantara Sarmiento y viera que hicieron de la educación...”¹⁰⁶³

Es importante detenernos en su referencia a Domingo Faustino Sarmiento. Impulsor del Congreso Pedagógico Internacional que se celebró en Buenos Aires en 1882 que dio pie a la Ley N° 1420, su cosmovisión es central en el andamiaje de esas piedras liminares que contribuyeron a la configuración no sólo de un sistema educativo sino de la Nación Argentina, a partir del fuerte impulso dado por el Estado Nacional -y lo reiteramos, fuerte impulso dado por el Estado Nacional-, a la noción o consigna de una educación común, gratuita y obligatoria a partir de la diseminación de esa herramienta,

¹⁰⁶³ Ver Cámara de Diputados de la Nación Argentina. Recuperado el 30 de julio de 2024 de <https://www3.hcdn.gob.ar/dependencias/prensa/archivos/discursoasuncionmilei.pdf>



aparato o dispositivo tecnológico-social que es la escuela, erigida a fines del siglo XIX bajo la promesa de un progreso indefinido.

Y subrayamos los del fuerte impulso dado por el Estado Nacional en dicha política sectorial pues las decisiones adoptadas por el actual gobierno nacional parecieran ir en sentido contrario a su prédica ideológica anclada en su advocación al modelo de la “Generación del ’80” que delineó el rumbo del Estado Argentino naciente a partir de 1853 y hasta bien entrado el siglo XX, algo que intentaremos develar en las páginas siguientes.

Postulados y acciones del Gobierno Nacional en política educativa

En aras de profundizar los esfuerzos en la reflexión y comprensión de los nuevos tiempos que transita la Argentina intentaremos auscultar el rumbo del gobierno nacional que fue elegido para hacerse cargo de la administración del país desde diciembre de 2023 poniendo nuestra mirada en una política sectorial particular del nuevo gobierno: la política educativa.

Cada política pública sectorial -entendida en líneas generales como aquella política pública específica que regula aspectos parciales de la realidad, por ejemplo, la política pública de educación, entre muchas otras- cuenta con su propio cuerpo normativo: leyes marco, leyes especiales, decretos, reglamentarios y resoluciones ministeriales, que además tienen su propio contexto sea este histórico, político, económico o sociocultural, tal como lo vimos más arriba al hablar de la Ley 1420 y en la que nos detendremos con mayor profundidad más adelante y que se nutre además de dichos instrumentos generales, de programas de acción particulares definidos por cada gobierno en el ejercicio del poder.

El marco normativo es una de las fuentes para explicar no sólo la orientación de las políticas públicas, sino también sus alcances y límites. Por supuesto, a cada cuerpo normativo se le presenta como desafío el abordaje de cuestiones no contenidas o comprendidas originalmente, o problemáticas sociales nuevas o sobrevenientes a su implementación -verbigracia el movimiento social en defensa de la Educación Pública y de la Universidad pública, libre y gratuita acontecido a fines de abril del corriente año y que introdujo variables en el derrotero de la política sectorial educativa definida por el Gobierno Nacional en diciembre de 2023 para el segmento de la educación de Nivel Superior-.

Sostuvimos que las características de la política educativa adoptada por el Gobierno Nacional son algo difusas pero algunas líneas podemos señalar a continuación a partir de ciertos instrumentos de análisis que nos permiten ir observando su perfil.

La plataforma electoral de La Libertad Avanza

En su Plataforma Electoral Nacional presentada ante la Cámara Nacional Electoral¹⁰⁶⁴ por parte de La Libertad Avanza -fuerza política en la que se referencia el actual Presidente de la Nación- se estableció como dogma ideológico que dicha corriente abreva en el liberalismo, entendido como “...*el respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo basado en el principio de no agresión, y en la defensa del derecho a la vida, la libertad y la propiedad privada...*”

Su misión -conforme dicha plataforma- esgrime que “*La Libertad Avanza es una alianza de gobierno, que reúne, convoca y se dirige a hombres y mujeres de toda condición social, conformada por distintos partidos políticos, y creada para impulsar políticas liberales que coadyuven al despegue*

¹⁰⁶⁴ Ver Cámara Nacional Electoral (2023). Recuperado el 30 de julio de 2024 de <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/plataformas/2023/PASO/JUJUY%2079%20PARTIDO%20RENOVADOR%20FEDERAL%20-PLATAFORMA%20LA%20LIBERTAD%20AVANZA.pdf>



económico, político, cultural y social que los argentinos necesitamos para volver a ser el país pujante que éramos a comienzos del año 1.900... ” (el subrayado es propio).

Entre sus valores rescata la meritocracia y el esfuerzo personal y en el diagnóstico sostiene que para salir del estado de situación en que se encuentra la Argentina se requiere de no menos de 35 años para concretar la reforma integral que promueve, en tres etapas sucesivas, postulando la reforma del sistema educativo en la tercera generación de reformas, aunque no distingue si ellas son diacrónicas o concurrentes.

Hablando estrictamente de la política sectorial educativa la plataforma electoral del frente gobernante postula nueve acápites para el sector conforme el siguiente detalle:

- 1-Sistema de vouchers cheque educativo.
- 2-Descentralizar la educación entregando el presupuesto a los padres, en lugar de dárselo al Ministerio, financiando la demanda.
- 3-Generar competencia entre las instituciones educativas desde lo curricular en todos los niveles de educación, incorporado más horas de materias como matemática, lengua, ciencias y tic, o por la orientación y/o la infraestructura.
- 4-Transformación curricular donde se promueva un enfoque pedagógico por habilidades, que va más allá de la simple transmisión del conocimiento.
- 5- creación de la carrera docente de nivel universitario.
- 6- creación de la carrera de directivos y supervisores.
- 7- eliminar la obligatoriedad de la ESI en todos los niveles de enseñanza.
- 8.- Modificación del estatuto Docente. Rever la posibilidad de eliminar licencias injustificadas. Posibilidad de despido.
- 9.- Modificación de diseño curricular aplicado a las intervenciones necesarias en función de los profesionales que necesita el País. (ingenieros, informáticos, etc.).

En dicha plataforma la fuerza política gobernante postuló además la fusión de diversas carteras ministeriales -entre otras la del ex Ministerio de Educación de la Nación-, en un Ministerio de Capital Humano realizando sobre el particular las siguientes consideraciones para fundar dicha decisión:

“...El capital humano de una persona es el valor de todos los beneficios futuros que se espera obtener de ella con su trabajo en el transcurso de la vida productiva, siendo mayor cuanto más joven es, lo que implica que se va reduciendo según pasan los años, pero aumentando con la adquisición de su educación, experiencia y habilidades.

El capital humano es el conjunto de habilidades, aptitudes, experiencias y conocimientos de cada persona, imprescindible para la economía de un país, invirtiendo en él se aumenta la productividad y se impulsa el progreso tecnológico, además de los múltiples beneficios que se obtienen en otras áreas como las sociales o científicas. Es decir que lo más valioso e importante de cualquier organización son las personas.

Sin personas, las instituciones no pueden funcionar. Se puede mejorar la eficiencia, automatizar procesos e incluso robotizar toda la producción, pero las personas siempre tendrán reservado el papel más importante.

Las instituciones dependen de la capacidad y el talento de los hombres y mujeres que las integran para llegar a lograr sus objetivos. Muchas veces se dice que una institución es tan buena como buenos sean sus funcionarios, y por ello hay



que poner atención en la selección de personal.

La incorporación de conocimientos y capacidades laborales de los ciudadanos se asocia con un mejor rendimiento y eficiencia de los recursos. De ahí que el Estado considere oportuno llegar al máximo desarrollo intelectual del instrumento público.

Entendiendo esto, desde La Libertad Avanza creemos que la mejor manera de preservar e invertir en el capital humano de la Argentina es fusionando los Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación, a fin de elaborar políticas públicas transversales a estas áreas que garanticen la no intromisión de un área en la otra que terminen interfiriendo en la obtención de los mejores resultados.

Así impulsaremos los estándares necesarios para explotar al máximo el potencial intelectual, y las capacidades y talentos de cada uno, en pos de incentivar su desarrollo individual y colectivo, con el fin de llegar a ser un país desarrollado...”

Vale un paréntesis para discernir el alcance de la conceptualización de la persona como “capital humano” adoptada por el actual Gobierno Nacional que es necesario repasar para advertir la magnitud de la propuesta y de su sentido.

Si con el pedagogo Jerome Brunner coincidimos que la educación es puerta de cultura y la educación contribuye a que las nuevas generaciones aprendan a vivir y habitar el mundo, no podemos menos que coincidir con Carlos Skliar cuando denuncia que una de las mayores tragedias del sistema educativo es haber dejado de ser puerta de cultura pues esa separación abismal entre la vida y el mundo -centralmente el mundo del trabajo-, hace que el sistema arroje estudiantes al mundo del trabajo pero no al mundo de las vidas (Skliar, 2023)

En su alegato Skliar recoge las expresiones de su colega Fernando Bárcena, catedrático de Filosofía de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid quien, bajo el influjo sartreano, sostiene que todas las reformas educativas que ponen su acento no en enseñar cómo es el mundo para que cada uno pueda elaborar su propio arte de vivir, sino que los formatea para que salgan a esa diminuta porción del mundo que es el mercado, sólo les da pertrecho a las nuevas generaciones para hacer frente a un puesto de trabajo, aunque no sepan nada del mundo, siendo simples eslabones de una cadena productiva (Bárcena, 2014); de allí la importancia que adjudicamos a esta cosmovisión de la actual gestión de gobierno cuya filosofía establece una relación directa de la educación con la economía al entender por capital humano “...el conjunto de habilidades, aptitudes, experiencias y conocimientos de cada persona, imprescindible para la economía de un país...”

Retomando el derrotero de algunos instrumentos y decisiones que nos permiten visualizar el trazo de la política sectorial educativa del Gobierno Nacional, más allá de las exiguas referencias en materia educativa que se observan en las palabras del Presidente de la Nación en su discurso de asunción del 10 de diciembre de 2023 referenciado en párrafos precedentes, -discurso programático que perfila y define el rumbo de la gestión-, sobre dicha política sectorial hasta aquí existen algunas evidencias concretas sobre el rumbo en la gestión, coincidentes con lo postulado en su Plataforma :

- La creación de la cartera de Capital Humano, fusionando por absorción al ex Ministerio de Educación de la Nación, sus competencias y funciones por vía del Decreto N° 8 de 10DIC2023 que adecuaron las disposiciones de la Ley N° 22.520 de Ministerios (T.O. Decreto N° 438/1992)
- Implementación del Programa de Asistencia “Vouchers Educativo” mediante Resolución N° 61 del Ministerio de Capital Humano de 20MAR2024 creado “...para asistir a familias cuyos hijos concurran a instituciones de educación privada que reciban aporte estatal, con la finalidad de garantizar la permanencia de los alumnos en dichas instituciones”, habiendo asistido el mismo al mes de julio de 2024 a



ochocientos treinta y tres mil doscientos once (833.211) estudiantes de nivel inicial, primario y secundario conforme reza en los considerandos de la Resolución N° 488/2024 de la Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano del pasado 25 de julio de 2024 por la que se decide prorrogar la cobertura del citado Programa hasta diciembre de 2024.

- Estado de situación de la ejecución presupuestaria de los programas y diversas actividades en el ámbito del ex Ministerio de Educación, hoy Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano, desde diciembre de 2023 a la fecha de elaboración del presente trabajo.
- Presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2025, que marca el camino a seguir por la actual gestión y que pone en papeles los postulados o paradigmas que la misma impulsa desde el ejercicio del poder de gobierno.

El DNU 70 de Bases para la Reconstrucción de la Argentina

Un mención especial -dentro de las acciones adoptadas por el Gobierno Nacional en la materia de la política sectorial que nos ocupa-, le cabe al Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23 “Bases para la Reconstrucción de la Economía Argentina” del 20 de diciembre de 2023 que, en líneas generales, implantó el estado de emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social hasta el 31 de diciembre de 2025 y avanzó con inmensas modificaciones sobre diversos cuerpos jurídicos afectando a vastos sectores y actividades de la sociedad argentina, abriendo fuertes debates públicos y judiciales, aún inconclusos pues el Senado de la Nación lo rechazó por 42 votos negativos, 25 positivos y 4 abstenciones el 14 de marzo pasado habiendo sido girado a la Cámara de Diputados quien aún debe tratarlo, siendo necesario que ambas Cámaras lo rechacen para que pierda validez, sin mengua de las decenas de presentaciones en sede judicial en diversos tribunales del país pidiendo su declaración de inconstitucionalidad.

En un interesante trabajo elaborado por el Observatorio de Legislación y Jurisprudencia de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, que analiza el devenir del citado instrumento legal atento el alto nivel de judicialización del mismo, en lo relacionado con el impacto de su aplicación -en materia laboral regula el derecho de huelga y declara a la educación como servicio esencial-, hasta aquí obtuvo declaración de inconstitucionalidad todo el capítulo laboral por presentaciones efectuadas por la Confederación General del Trabajo y obtuvo decisión de fondo la causa iniciada por la Confederación de Trabajadores de la Educación Pública de la República Argentina (CTERA), declarándose la inconstitucionalidad de los artículos 86, 87, 88 y 97 del DNU en torno a la limitación de la protesta y declaración de educación como actividad esencial (López, 2024), siendo este único apartado -el de la declaración de la educación como servicio esencial-, en el que dicha norma irrumpe en el escenario de la política sectorial bajo análisis.

El Proyecto de Ley de Bases y Punto de Partida para la Libertad de los Argentinos

Otra mención para auscultar el perfil que el Gobierno Nacional desea imprimirle a la política sectorial que nos ocupa le cabe al capítulo de la iniciativa girada por el Poder Ejecutivo en diciembre de 2023 -que en medio de su tratamiento en la Cámara de Diputados retiró intempestivamente ante el inminente rechazo por parte de la cámara de origen de dicho proyecto en febrero 2024- y la nueva iniciativa que giró posteriormente y que obtuvo agónica sanción por parte del Congreso transformándose en Ley 27742, pero que respecto de aquel proyecto original postulado por el Gobierno



Nacional en diciembre de 2023 fue atemperado quitándole varios capítulos y temáticas a su contenido, entre otras todo el capítulo relacionado con la política sectorial educativa, por lo que para el análisis de marras resulta interesante vislumbrar los contenidos en la materia que habían sido incorporados en la versión original remitida por el Poder Ejecutivo Nacional en diciembre de 2023 para intentar comprender las líneas directrices que para el sector planea la actual gestión de gobierno, ya que las autoridades educativas nacionales han señalado en diversas declaraciones que insistirán con ellas por medio de nuevas iniciativas legislativas.

En tal sentido vale recorrer el siguiente esquema comparativo que hemos formulado respecto de toda la legislación en materia educativa que abordó aquella iniciativa de ley que originalmente giró el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso, comparándola con la legislación vigente que intentó modificar y con el dictamen de comisiones que finalmente se trató en el recinto y que tuvo en algunos casos, sustanciales modificaciones respecto de la propuesta inicial enviada por el Poder Ejecutivo Nacional al Poder Legislativo.

Análisis Integral sobre contenido de política sectorial educativa en versión original del Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los argentinos remitido por el Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación en diciembre de 2023		
Legislación Vigente	Versión Original Proyecto de Ley remitida al Congreso por Poder Ejecutivo Nacional en diciembre 2023	Versión Despacho de Comisiones HCDN sobre proyecto de Ley remitido por PEN
Ley 26206 de Educación Nacional -ARTICULO 69. — El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá los criterios básicos concernientes a la carrera docente en el ámbito estatal, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley. La carrera docente admitirá al menos DOS (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación continua será una de las dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional.	ARTÍCULO 544.- Sustituyese el artículo 69 de la Ley Nº 26.206, de Educación Nacional, por el siguiente: “ARTICULO 69.- La SECRETARÍA DE EDUCACIÓN del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá los criterios básicos concernientes a la carrera docente en el ámbito estatal, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley. La carrera docente admitirá al menos DOS (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación y la evaluación continua será una de las	ARTÍCULO X.- Sustituyese el Artículo 69 de la Ley Nº 26.206, de Educación Nacional, por el siguiente: “ARTÍCULO 69. — La Secretaría de Educación, del Ministerio de Capital Humano, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá los criterios básicos concernientes a la carrera docente en el ámbito estatal, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley. La carrera docente admitirá al menos DOS (2) opciones: (a) desempeño en el aula y (b) desempeño de la función directiva y de supervisión. La formación y la evaluación continua serán



A los efectos de la elaboración de dichos criterios, se instrumentarán los mecanismos de consulta que permitan la participación de los/as representantes de las organizaciones gremiales y entidades profesionales docentes y de otros organismos competentes del Poder Ejecutivo nacional.	dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional. Los egresados de carreras técnicas y de grado de la educación superior podrán integrarse como docentes en el sistema educativo en el marco de reglamentaciones diseñadas con intervención de los órganos de gobierno nacionales ejecutivos y federales y con la participación de entidades profesionales y académicas, de organizaciones gremiales y de los organismos de la sociedad civil.”	dimensiones básicas para el ascenso en la carrera profesional. Los egresados de carreras técnicas y de grado de la educación superior podrán integrarse como docentes en el nivel secundario y superior del sistema educativo en el marco de cursos que acrediten la formación pedagógica y de reglamentaciones diseñadas con intervención de los órganos de gobierno nacionales ejecutivos, el Consejo Federal de Educación y con la participación de entidades profesionales y académicas, de organizaciones gremiales y de los organismos de la sociedad civil. La Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano, Consejo Federal de Educación y las provincias garantizarán que los egresados de carreras técnicas y de grado de la educación superior que se incorporen a la docencia desarrollen un trayecto pedagógico.
Ley 26206 de Educación Nacional Artículo 76°. En la actual legislación no existe inciso j) ni K) relacionadas con responsabilidades asignadas al INFOD	ARTÍCULO 545.- Incorporase como inciso j) y k) del artículo 76 de la Ley N° 26.206, de Educación Nacional, los siguientes: “j) Evaluar a los docentes que se incorporan a la docencia mediante un examen que certifique las capacidades y conocimientos adquiridos. La evaluación periódica será una condición y un aliciente para poder desempeñarse como docente en el país. k) Revalidar las capacidades y conocimientos de docentes cada CINCO (5) años mediante un proceso de evaluación continua”	ARTÍCULO X.- Incorpórese como inciso j) y k) del Artículo 76 de la Ley N° 26.206, de Educación Nacional, que estarán redactados de la siguiente manera: “j) Establecer las bases mínimas para la evaluación de los docentes que se incorporen a la docencia mediante un examen que certifique las capacidades y conocimientos adquiridos. La evaluación periódica será una condición y posibilitará la percepción suplementos salariales a la actividad docente.” “k) Evaluar las capacidades y conocimientos de los docentes cada 5 (CINCO) años, a partir de bases mínimas definidas en el marco del Consejo Federal de Educación.
Ley 26206 de Educación Nacional	ARTÍCULO 546.- Sustituyese el artículo 78 de la Ley N° 26.206, de	ARTÍCULO X.- Sustituyese el



ARTICULO 78.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá los criterios para la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente, así como de la homologación y registro nacional de títulos y certificaciones.	Educación Nacional, por el siguiente: “ARTICULO 78.- La SECRETARÍA DE EDUCACIÓN del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá los criterios para la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente, así como de la homologación y registro nacional de títulos y certificaciones. La SECRETARÍA DE EDUCACIÓN del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá los criterios para la evaluación y revalidación de los docentes del sistema educativo.”	Artículo 78 de la Ley N° 26.206, de Educación Nacional, por el siguiente: “ARTÍCULO 78.- La Secretaría de Educación, del Ministerio de Capital Humano, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, establecerá los criterios para la regulación del sistema de formación docente y la implementación del proceso de acreditación y registro de los institutos superiores de formación docente, así como de la homologación y registro nacional de títulos y certificaciones. Asimismo, en relación con la carrera docente, se establecerá un sistema de acreditación y evaluación con estándares acordados en el Consejo Federal de Educación.
Ley 26206 de Educación Nacional ARTICULO 91.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fortalecerá las bibliotecas escolares existentes y asegurará su creación y adecuado funcionamiento en aquellos establecimientos que carezcan de las mismas. Asimismo, implementará planes y programas permanentes de promoción del libro y la lectura.	ARTÍCULO 547.- Sustituyese el artículo 91 de la Ley N° 26.206, de Educación Nacional, por el siguiente: “ARTICULO 91.-La SECRETARÍA DE EDUCACIÓN del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fortalecerá las bibliotecas escolares, digitales o físicas, existentes y asegurará su creación y adecuado funcionamiento. Asimismo, implementará planes y programas permanentes de promoción del libro y la lectura.”	ARTÍCULO X.- Sustituyese el Artículo 91 de la Ley N° 26.206, de Educación Nacional, por el siguiente: “ARTÍCULO 91.- La Secretaría de Educación, del Ministerio de Capital Humano, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, fortalecerá las bibliotecas escolares, digitales o físicas, existentes, asegurando también su creación y adecuado funcionamiento. Asimismo, implementará planes y programas permanentes de promoción del libro y la lectura.”
Ley 26206 de Educación Nacional ARTICULO 95. — Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobre-edad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares,	ARTÍCULO 548.- Sustituyese el artículo 95 de la Ley N° 26.206, de Educación Nacional, por el siguiente: “ARTICULO 95.- Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobre-edad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y	ARTÍCULO X.- Sustituyese el Artículo 95 de la Ley N° 26.206, de Educación Nacional, por el siguiente: “ARTÍCULO 95.- Son objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobre-edad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y



los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación.	supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación. Todos los alumnos deberán ser evaluados con periodicidad en términos de matemáticas y lecto-comprensión en adición a otras evaluaciones que determine la autoridad de aplicación. Al finalizar los estudios de educación secundaria el Estado Nacional tomará un examen censal obligatorio que mida los aprendizajes adquiridos y las capacidades desarrolladas por los adolescentes que egresan. El alumno tendrá derecho a conocer y recibir una certificación del resultado.”	programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación. Todos los alumnos deberán ser evaluados con periodicidad en las áreas que determine la autoridad de aplicación. Con la finalidad de analizar el proceso de enseñanza-aprendizaje, el Estado Nacional tomará un examen censal al finalizar los estudios de educación secundaria, que mida los aprendizajes adquiridos y las capacidades desarrolladas. El alumno tendrá derecho a conocer y recibir una certificación del resultado. Dicho examen no será condicionante para la prosecución de los estudios del egresado evaluado.
Ley 26206 de Educación Nacional ARTICULO 97.- El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia.	ARTÍCULO 549.- Sustituyese el artículo 97 de la Ley N° 26.206 por el siguiente: “ARTÍCULO 97.- La SECRETARÍA DE EDUCACIÓN del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO y las jurisdicciones educativas promoverán la transparencia en el uso de los datos e indicadores a fin de contribuir a la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, en el marco de la legislación vigente en la materia. Los padres y los docentes tendrán acceso a la información que les permita tomar decisiones a fin de mejorar la educación de sus hijos y alumnos”	ARTÍCULO X.- Sustituyese el Artículo 97 de la Ley N° 26.206, de Educación Nacional, por el siguiente: “La Secretaría de Educación, del Ministerio de Capital Humano, y las jurisdicciones educativas promoverán la transparencia en el uso de los datos e indicadores a fin de contribuir a la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de las escuelas, los docentes y los alumnos, en el marco de la legislación vigente en la materia. Los padres y los docentes tendrán acceso a la información que les permita tomar decisiones a fin de mejorar la educación de sus hijos y alumnos. La Secretaría de Educación del Ministerio de Capital Humano, en el marco de la reglamentación que deberá desarrollar el Consejo Federal de Educación, en el mínimo plazo posible, garantizará el funcionamiento del SINIDE, con el objetivo de obtener información completa,



		actualizada y digital sobre el sistema educativo nacional.”
Ley 26206 de Educación Nacional ARTICULO 109.- Los estudios a distancia como alternativa para jóvenes y adultos sólo pueden impartirse a partir de los DIECIOCHO (18) años de edad. Para la modalidad rural y conforme a las decisiones jurisdiccionales, los estudios a distancia podrán ser implementados a partir del Ciclo Orientado del Nivel Secundario	ARTÍCULO 550.- Sustituyese el artículo 109 de la Ley N° 26.206, de Educación nacional. “ARTÍCULO 109.- Los estudios a distancia híbridos como alternativa a la educación presencial a partir del segundo ciclo del nivel primario para menores de edad, jóvenes y adultos, podrán impartirse en las distintas modalidades educativas.	ARTÍCULO X.- Sustituyese el art 109 de la ley 26.206, de Educación nacional. “Los estudios a distancia para jóvenes y adultos sólo pueden impartirse a partir del ciclo orientado del nivel secundario. Los estudios híbridos podrán desarrollarse a partir del segundo ciclo del nivel primario en las distintas modalidades educativas, siempre de forma adicional a la educación presencial obligatoria mínima de cada año y modalidad, para materias extraprogramáticas o situaciones excepcionales que impidan el desarrollo curricular de forma presencial. Estas alternativas y su implementación serán reguladas en el marco de los acuerdos del Consejo Federal de Educación.”
Ley 26075 de Financiamiento Educativo ARTICULO 10° — El MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente.	ARTÍCULO 551.- Sustituyese el artículo 10 de la Ley N° 26.075 por el siguiente: “ARTICULO 10.- La SECRETARÍA DE EDUCACIÓN del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un convenio marco que incluirá pautas generales referidas a: a) condiciones laborales, b) calendario educativo, c) salario mínimo docente y d) carrera docente.”	ARTÍCULO X.- Sustituyese el artículo 10 de la Ley N° 26.075, por el siguiente: “ARTÍCULO 10 — El Consejo Federal de Educación, en el marco de la normativa vigente, acordará las condiciones básicas referidas a: a) aspectos laborales, b) calendario educativo y c) carrera docente. Además, el Consejo Federal de Educación definirá el salario mínimo docente en consulta con los Ministerios de Economía nacional, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires y también con el asesoramiento de una comisión del Consejo Federal de Inversiones, nombrada a esos efectos. Cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires definirán o acordarán según corresponda las condiciones laborales, el calendario escolar, la escala salarial y la carrera docente, de acuerdo con los principios de



		federalismo educativo establecidos por la Constitución Nacional.”
Ley 26075 de Financiamiento Educativo Artículo nuevo cuyo texto no se encuentra en la actual legislación	ARTÍCULO 552.- Acuerdo con las Provincias. Las provincias, a cuyo cargo se encuentra la gestión de la educación en los distintos niveles, acordarán cada una de ellas en su jurisdicción, las condiciones laborales, el calendario educativo, el salario mínimo docente y la carrera docente.	No hay propuesta respectiva para dicho artículo en el Despacho del Dictamen de Comisiones.
Ley 25421 de Educación Superior ARTICULO 2° bis. — Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal son gratuitos e implican la prohibición de establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel, o tarifa directos o indirectos. Prohíbese a las instituciones de la educación superior de gestión estatal suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales públicos o privados, que impliquen ofertar educación como un servicio lucrativo o que alienten formas de mercantilización.	ARTÍCULO 553.- Sustituyese el artículo 2° bis de la Ley N° 24.521, por el siguiente: “ARTÍCULO 2° bis. - Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal para todo ciudadano argentino nativo o por opción y para todo extranjero que cuente con residencia permanente en el país, son gratuitos, quedando prohibido establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa, directos o indirectos. Las instituciones de educación superior de gestión estatal y las universidades nacionales en ejercicio de su autonomía, podrán establecer aranceles para los servicios de enseñanza de grado o de trayectos educativos para aquellos estudiantes que no reúnan los requisitos previstos en el párrafo primero. No obstante, dichos estudiantes podrán ser titulares de becas, en caso en que ello sea previsto por los estatutos correspondientes o por los convenios del párrafo siguiente. Las instituciones de educación superior de gestión estatal podrán suscribir acuerdos o convenios con otros Estados, instituciones u organismos nacionales e internacionales, públicos o privados, tendientes a compartir recursos de todo tipo e implementar las mejores prácticas en materia de educación y de gestión de organismos educativos, así como para fomentar intercambios y procesos educativos conjuntos o en asociación mutua.”	ARTÍCULO X.- Sustituyese el artículo 2 bis de la Ley N° 24.521 que quedará redactado de la siguiente manera: “ ARTÍCULO 2° bis. - Los estudios de grado en las instituciones de educación superior de gestión estatal para todo ciudadano argentino nativo o por opción y para todo extranjero que cuente con residencia permanente en el país, son gratuitos, quedando prohibido establecer sobre ellos cualquier tipo de gravamen, tasa, impuesto, arancel o tarifa, directos o indirectos. Las instituciones de educación superior de gestión estatal y las universidades nacionales en ejercicio de su autonomía, podrán establecer aranceles para los servicios de enseñanza de grado o de trayectos educativos para aquellos estudiantes que no reúnan los requisitos previstos en el párrafo primero. No obstante, dichos estudiantes podrán ser titulares de becas, en caso en que ello sea previsto por los estatutos correspondientes o por los convenios del párrafo siguiente. Las universidades nacionales y las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires a cargo de los Institutos de Educación Superior de gestión estatal, podrán suscribir acuerdos o convenios con otros Estados,



		instituciones u organismos nacionales e internacionales, públicos o privados, tendientes a compartir recursos de todo tipo e implementar las mejores prácticas en materia de educación y de gestión de organismos educativos, así como para fomentar intercambios y procesos educativos conjuntos o en asociación mutua.”
Ley 25421 de Educación Superior ARTICULO 7° — Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior. Excepcionalmente, los mayores de veinticinco (25) años que no reúnan esa condición, podrán ingresar siempre que demuestren, a través de las evaluaciones que las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o las universidades en su caso establezcan, que tienen preparación o experiencia laboral acorde con los estudios que se proponen iniciar, así como aptitudes y conocimientos suficientes para cursarlos satisfactoriamente. Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador.	ARTÍCULO 554.- Sustituyese el artículo 7° de la Ley N° 24.521 por el siguiente: “ARTÍCULO 7°. - Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior. Este ingreso debe ser complementado mediante los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminador. Alternativamente, las instituciones de educación superior deberán implementar un examen que permita al estudiante ingresar directamente sin complementar el proceso de nivelación y orientación profesional y vocacional mencionado. El estudiante podrá optar entre el mencionado proceso o un examen de ingreso directo.”	ARTÍCULO X.- Sustituyese el artículo 7 de la Ley N° 24.521 que quedará redactado de la siguiente manera: “ARTÍCULO 7.- Todas las personas que aprueben la educación secundaria pueden ingresar de manera libre e irrestricta a la enseñanza de grado en el nivel de educación superior. Este ingreso debe ser complementado con los procesos de nivelación y orientación profesional y vocacional que cada institución de educación superior debe constituir, pero que en ningún caso debe tener un carácter selectivo excluyente o discriminatorio. Alternativamente, las instituciones de educación superior deberán implementar un examen que permita al estudiante ingresar directamente sin cumplimentar el proceso de nivelación y orientación profesional y vocacional mencionado. El estudiante podrá optar entre el mencionado proceso o un examen de ingreso directo.”
Ley 25421 de Educación Superior ARTICULO 44. — Las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, que tendrán por objeto analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento. Las	ARTÍCULO 555.- Sustituyese el artículo 44 de la Ley N° 24.521, de Educación Superior, por el siguiente: “ARTÍCULO 44.- Las instituciones universitarias deberán obtener evaluaciones externas como mínimo cada diez (10) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcaran las funciones	ARTÍCULO X.- Sustitúyase el artículo 44 de la Ley N° 24.521, de Educación Superior, por el siguiente: ARTÍCULO 44.- Las instituciones universitarias deberán realizar su primera autoevaluación y evaluación externa dentro de los primeros 6 (SEIS) años a partir de la



autoevaluaciones se complementarán con evaluaciones externas. que se harán como mínimo cada seis (6) años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Abarcaran las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o de entidades privadas constituidas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45, o de comisiones externas constituidas por pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.”	de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o de entidades privadas constituidas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45, o de comisiones externas constituidas por pares académicos de reconocida competencia. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.”	normalización en el caso de las universidades públicas y del Decreto de reconocimiento provisorio en el caso de las privadas. Las referidas evaluaciones deberán volver a realizarse cada 10 (DIEZ) años. Abarcarán las funciones de docencia, investigación y extensión, y en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional. Las evaluaciones externas, realizadas siempre sobre la base de procesos de autoevaluación, estarán a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria o de entidades privadas constituidas con ese fin, conforme se prevé en el artículo 45. Las recomendaciones para el mejoramiento institucional que surjan de las evaluaciones tendrán carácter público.
Ley 25421 de Educación Superior ARTICULO 58.— El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional.	ARTÍCULO 556.- Sustituyese el artículo 58 de la Ley N° 24.521 por el siguiente: “ARTÍCULO 58.- El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal se distribuirá en función del número de estudiantes matriculados en cada institución, el tipo de carrera ofrecida, tales como carreras de grado, posgrado y otras, y su área de formación y también el número de egresados y otros criterios que se definan. Los montos correspondientes para cada institución serán determinados anualmente en el presupuesto anual general de la administración pública nacional, y su distribución se realizará de forma pública y transparente. A su vez, se establecerán mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan determinar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos. La asignación de recursos se efectuará de manera que se asegure el	ARTÍCULO X.- Sustituyese el artículo 58 de la Ley N° 24.521 que quedará redactado de la siguiente manera: ARTÍCULO 58.- El aporte del Estado nacional para las instituciones de educación superior universitaria de gestión estatal se distribuirá en función del número de estudiantes matriculados en cada institución, el tipo de carrera ofrecida, tales como carreras de grado, posgrado y otras, y su área de formación, las carreras estratégicas, el número de egresados, las áreas de vacancia, los hospitales y/o escuelas secundarias que posean a su cargo, la actividad científica y tecnológica y otros criterios que defina el Consejo Interuniversitario Nacional. Los montos correspondientes para cada institución serán determinados en el presupuesto



	acceso a la educación superior en todo el territorio nacional, se fomente la calidad y pertinencia de la formación y se garantice la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Este aporte del Estado nacional no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional. Siempre serán recursos complementarios.”	anual general de la administración pública nacional, y su distribución se realizará de forma pública y transparente. A su vez, se establecerán mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan determinar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos. La asignación de recursos se efectuará de manera que se asegure el acceso a la educación superior en todo el territorio nacional, se fomente la calidad y pertinencia de la formación y se garantice la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Este aporte del Estado nacional no puede ser disminuido ni reemplazado en ningún caso mediante recursos adicionales provenientes de otras fuentes no contempladas en el presupuesto anual general de la administración pública nacional. Siempre serán recursos complementarios.”
--	---	---

Fuente: Elaboración propia sobre marco legal vigente en materia de política sectorial educativa y proyecto de Ley remitido por el Poder Ejecutivo Nacional referenciado precedentemente.

A grandes rasgos podemos observar que el Ejecutivo -en términos de política sectorial educativa en aquella primera mega iniciativa que avanzaba sobre decenas de cuestiones sustanciales y que naufragó en febrero de 2024- intentó modificar tres marcos legales de fondo del sector: la Ley 24.521 de Educación Superior, la Ley 26075 de Financiamiento Educativo Nacional y la ley 26206 de Educación Nacional.

En materia de educación superior, pretendió poner en tensión el principio de gratuidad , abriendo la puerta a formas de mercantilización prohibidas por el actual corpus legal en la materia, lo propio hizo con el principio de ingreso irrestricto además de impulsar la profundización de los esquemas de evaluación sobre el funcionamiento integral de las instituciones de Nivel Superior y, principalmente, ajustar el financiamiento del Estado Nacional a dichas instituciones en función a determinados parámetros de eficiencia -que de hecho se ha dado en la práctica poniendo al sistema en emergencia nacional- fue su tercer eje para el área, siendo algunos de los aspectos medulares que podemos destacar en dicha iniciativa y sobre los que volveremos al analizar el proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2025 que el Poder Ejecutivo Nacional presentó ante el Congreso de la Nación el pasado 15 de setiembre.

Sobre el financiamiento general del sistema educativo, enmarcado en las previsiones de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo Nacional en su artículo 3 y de la Ley 26.206 de Educación Nacional en su artículo 9 que taxativamente señala que “el Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento establecidas en la Ley N° 26.075, el presupuesto consolidado del Estado nacional, las



provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al SEIS POR CIENTO (6%) del Producto Interno Bruto (el subrayado es propio), el texto de la iniciativa del Ejecutivo Nacional no deja lugar a dudas sobre su decisión de desentenderse de la cuestión educativa al postular que basado en los principios de “federalismo educativo”, le corresponde a las provincias hacerse cargo de la gestión de la educación siendo así que, para el Ejercicio Fiscal 2024 se estimó que la inversión pública en educación sería del 5,34% de los recursos nacionales¹⁰⁶⁵ conforme el proyecto de ley de Presupuesto para el ejercicio 2024 que nunca fue abordado por el Congreso Nacional, reconduciendo el del ejercicio inmediato anterior (Curcio, 2023)

Hemos sostenido que el Gobierno Nacional en la práctica y más allá de algunos discursos de ocasión -como por caso el efectuado al tiempo de lanzar el Plan Nacional de Alfabetización en San Juan-, se quiere desentender de la cuestión educativa y le ha tirado la misma por la cabeza a las provincias como responsables de la gestión del sistema, haciendo caso omiso a su responsabilidad concurrente marcada por la Constitución Nacional y la Ley 26.206 de Educación no sólo en materia de financiamiento sino porque la normativa vigente deposita en el Estado Nacional la responsabilidad de fijar las políticas y estrategias educativas, amén de asegurar el cumplimiento de los principios, fines, objetivos y previsiones establecidos por la norma de mención para el Sistema Educativo Nacional a través de la planificación, ejecución, supervisión y evaluación de políticas, programas y resultados educativos (Perna, 2024).

El Plan Nacional de Alfabetización y el Pacto de Mayo

Sobre la decisión de implementar un Plan Nacional de Alfabetización, en su discurso del 04 de julio en San Juan¹⁰⁶⁶ el Presidente Javier Milei amén de reiterarse sobre las cifras que muestran palmariamente nuestra debacle educativa, reivindica la matriz ideológica que sustenta su accionar centrada en el capital humano como principal motor del crecimiento de la historia y se recuesta en la figura de Domingo F. Sarmiento, en los principios de mayo de 1810 y en la Generación del '80 retomando aquella aseveración sarmientina de hacer de la patria una gran escuela y enumerando algunas de todas las decisiones adoptadas por el sanjuanino en su paso por la Presidencia del país y en la conducción del Consejo Nacional de Educación tras la sanción de la Ley 1420, que muestran la decisiva intervención del Estado Nacional por aquellos años en la construcción de un sistema educativo

Resulta peculiar que dicha reivindicación efectuada por el titular del Poder Ejecutivo Nacional contraste palmariamente con el desfinanciamiento y el retiro del Estado Nacional sobre dicha política sectorial, ya que más allá del lanzamiento del citado Plan Nacional de Alfabetización diversas líneas y programas que hasta diciembre de 2023 se habían ejecutado desde el ex Ministerio de Educación de la Nación y del Consejo Federal de Educación, han sido dejadas sin efecto.

Al momento de concluir éste documento de trabajo, medios nacionales afirman que el Gobierno está próximo a implementar el Plan de referencia con una inversión estimada de 1.000 millones de dólares¹⁰⁶⁷, la mitad de los cuales surgirán de un crédito del Banco Mundial y el Banco Interamericano

¹⁰⁶⁵ . Ver Informe de Presupuesto Educativo Nacional 2024 por “argentinos por la educación”. Recuperado el 30 de julio de 2024 de <https://argentinosporlaeducacion.org/wp-content/uploads/2023/11/Presupuesto-2024-.pdf>

¹⁰⁶⁶ Ver Casa Rosada. Recuperado el 30 de julio de 2024 de

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50563-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-durante-la-presentacion-del-plan-nacional-de-alfabetizacion-casa-sarmiento-provincia-de-san-juan>

¹⁰⁶⁷ Ver Diario La Nación. Recuperado el 04 de agosto de 2024 de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/alfabetizacion-como-sera-el-plan-para-el-que-el-gobierno-destinara-unos-1000-millones-en-cuatro-nid04082024/>



de Desarrollo (BID) -elemento aún en categoría de anuncio y que resta esperar su concreción-. También sobre este tópico volveremos más adelante al analizar las líneas directrices del proyecto de presupuesto para el próximo ejercicio fiscal 2025 presentado ante el Congreso por el Poder Ejecutivo Nacional.

En el caso del Pacto de Mayo que por circunstancias de carácter político terminó siendo suscripto el 9 de julio de 2024 en la ciudad de San Miguel de Tucumán y donde la inclusión de un ítem sobre Educación en el Pacto de marras -centrado en el compromiso con una educación inicial primaria y secundaria útil y moderna, con alfabetización plena y sin abandono escolar-, fue producto no de la voluntad del Gobierno Nacional -que había convocado al mismo en la Asamblea General Legislativa del 1° de marzo de 2024 en el Mensaje sobre el estado de la Nación por parte del Presidente sin hacer ninguna referencia al tema en el decálogo de puntos que especificó en dicha oportunidad-, sino a razón de la fuerte presión ejercida por otros actores políticos y sociales, el titular del Ejecutivo Nacional en su discurso¹⁰⁶⁸ el pasado 09 de julio se reiteró sobre las cifras que en ocasiones anteriores había esgrimido para mostrar la crisis educativa.

Al tiempo de describir un sistema educativo desconectado de las necesidades económicas de nuestra sociedad, de acusar a la dirigencia política por el estado de situación y al status quo en las instituciones de formación docente y profesorados por impugnar los preceptos básicos del sistema de cooperación social en el que vivimos, que es el capitalismo y la democracia liberal, denunciando que la norma de los secundarios y universidades del país es inculcar que el capitalismo es malo -en palabras del propio Presidente de la Nación-, se comprometió a que “...contarán con el Estado Nacional y los recursos y soporte del plan de alfabetización que presentamos esta semana para perseguir en conjunto este objetivo...”, y postuló la necesidad de virar a una educación ágil y moderna para que los jóvenes puedan insertarse en el mercado laboral, instando finalmente a la dirigencia política y a la sociedad civil a concentrarse en reconstruir la base del edificio educativo y de la formación humana de los argentinos, que es la escuela, conforme lo expresó el primer mandatario nacional.

Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional en política sectorial educativa.

Tomando las palabras del Presidente Javier Milei referenciadas en el párrafo precedente nos queremos detener en el análisis de la ejecución presupuestaria al 31 de agosto del ejercicio 2024 a partir del informe brindado por la Oficina de Presupuesto del Congreso¹⁰⁶⁹.

En el desglose de los gastos por finalidad y funciones de la Administración Nacional se advierte una variación interanual negativa del 45,8% en términos reales para la función de Educación y Cultura.

Relacionado a gastos de capital, sobresale la disminución de la inversión en la Secretaría de Educación (-96,5% a/a real), principalmente por la falta de ejecución en la adquisición de computadoras en el marco del programa Conectar Igualdad y la paralización de diversos aportes en el marco del Programa de Infraestructura Escolar.

En la discriminación de los gastos totales de la Administración Nacional, se advierte una caída en términos reales del 82,8% del concepto transferencias a las provincias explicada, en parte por la eliminación del Fondo Nacional de Incentivo Docente (FONID), con un devengado de \$0,06 billones (-

¹⁰⁶⁸ Ver Casa Rosada. Recuperado el 30 de julio de 2024 de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50568-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-firma-del-pacto-de-mayo>

¹⁰⁶⁹ Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional. 06 de septiembre de 2024. Recuperado el 17 de septiembre de 2024 de <https://www.opc.gob.ar/ejecucion-presupuestaria/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-agosto-2024/>



88,8% a/a) de los cuales se pagaron únicamente \$0,013 billones, y también por la caída en el volumen de transferencias del Programa Nacional de Compensación Salarial Docente. Asimismo, exhibieron disminuciones las transferencias a comedores escolares - \$0,08 billones (-2,3% a/a)- y el programa de universalización de la jornada completa o extendida en la educación primaria - \$0,12 billones (-5,9% a/a)-, entre otros.

En el concepto de otros gastos corrientes se advierte una variación interanual de -30,1% que se explica por el recorte del programa de Desarrollo de la Educación Superior en \$1,05 billones (-29,8% a/a real), situación que agrega tensión a la ya vivida en abril de 2024 cuando se produjeron importantes movilizaciones populares en defensa de la educación pública, y que ha llevado a que varias casas de altos estudios declaren la emergencia salarial por el desplome de los mismos tanto para personal docente, no docente y demás tareas como la investigación, extensión, -entre otras-, propias de dicho nivel.

En paralelo el Congreso de la Nación reaccionó ante este estado de situación tratando un proyecto de Ley de Financiamiento Universitario, aprobada recientemente con mayorías parlamentarias en ambas Cámaras y que está a tiro de veto total por parte del Poder Ejecutivo Nacional, quien ya ha anunciado que procederá en tal sentido, generando zozobra y profundizando la situación de crisis en el sector.

Todos los indicadores expuestos que impactan de lleno en la política sectorial educativa parecieran desmentir al Poder Ejecutivo Nacional sobre su compromiso de aportar los recursos necesario desde el Estado Nacional para la reconstrucción del sistema educativo argentino, y el reciente informe del Consultor y docente del IIPE- UNESCO especialista en Economía y Financiamiento de la Educación Alejandro Morduchowicz muestran al 31 de agosto cómo el Gobierno Nacional hizo un fuerte ajuste en dicha función, mostrando una marcada contracción en la ejecución de los recursos para el sector:



**Ejecución por programa Educación Básica de la Secretaría de
Educación nacional. Acumulado a agosto de 2024.**

	Devengado	Crédito Vigente (CV)	Porcentaje ejecutado sobre CV
	-En millones de \$-	-En millones de \$-	-En %-
Acciones de Formación Docente	1,863.2	9,671.5	19.3
Conectar Igualdad	23,192.7	97,081.8	23.9
Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	7,014.3	42,432.4	16.5
Información y Evaluación de la Calidad Educativa	4,759.0	19,162.6	24.8
Infraestructura y Equipamiento	5,795.0	65,224.8	8.9
Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	9,842.7	42,743.5	23.0
Mejoramiento de la Calidad Educativa	1,350.0	76,151.3	1.8
Transferencias Varias	-	744.1	-
Subtotal	53,817.0	353,212.2	15.2
Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	253,167.1	425,135.6	59.5
Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes	198,437.0	430,298.5	46.1
Total	505,421.1	1,208,646.2	41.8

Nota: no incluye Fonid.

Fuente: @alejmordu y @movmont sobre la base de información del Mecon.

Análisis del proyecto de Ley de Presupuesto 2025 de la Administración Nacional para la función Educación

Tras el discurso por cadena nacional del titular del Poder Ejecutivo Nacional al tiempo de presentar la propuesta de presupuesto para el ejercicio fiscal 2025 el pasado 15 de septiembre, se dio a conocer el proyecto presentado ante la H. Cámara de Diputados de la Nación.

En el Mensaje de elevación se nominan las prioridades de las políticas públicas definidas por la actual gestión gubernamental - a) nueva política fiscal, b) equilibrio de las cuentas públicas, c) acompañamiento social sin intermediaciones, d) recuperación de las capacidades en seguridad y defensa y e) modernización y simplificación del Estado -.

Al abordar la política sectorial educativa sostiene que “...la educación es un elemento clave para un país próspero...” brindando diversos datos sobre algunas herramientas del área como el incremento en la Asignación Familiar por Ayuda Escolar Anual y en otra línea, el impacto de las Becas Progresar – con más de un millón de beneficiarios que perciben veinte mil pesos (\$20.000) mensuales y que a partir de septiembre de 2024 se eleva a treinta y cinco mil pesos (\$35.000), anunciando que “...2025 se continuará con esta importante política de becas de acompañamiento a los jóvenes para continuar apuntalando su formación educativa y profesional...”.

A renglón seguido, luego de brindar una serie de datos relacionados con algunos indicadores del estado de situación de la educación en la Argentina que el Presidente de la Nación ha reiterado en diversas intervenciones, el Mensaje anuncia la continuidad del Programa Nacional de Alfabetización -



lanzado desde San Juan el 04 de julio pasado por el titular del Poder Ejecutivo Nacional y que hemos abordado en párrafos precedente-

Al tiempo de analizar el texto del proyecto de ley del Presupuesto General de la Administración General para el Ejercicio 2025, nos encontramos con algunos indicios de que aquella proclama contenida en el Mensaje de Elevación sobre el valor de la educación como elemento clave para un país próspero, es una mera declamación.

En primer lugar, el artículo 1° del proyecto en cuestión fija una regla para el ejercicio 2025 y los venideros de un resultado financiero equilibrado o superavitario, regla que implica que ante cualquier desvío en los ingresos proyectados que afecte dicho equilibrio, deben recortarse los gastos en la misma proporción.

El Presidente Milei, en el discurso por cadena nacional de presentación de dicha iniciativa señaló expresamente al tiempo de desandar algunos axiomas económicos que “...*la primera y primordial de estas definiciones es acerca de qué se tiene que ocupar el Estado...*” para avanzar renglones más adelante en su alocución definiendo claramente las funciones de ese Estado al sostener que “...*es hora de volver a las bases y barajar y dar de nuevo algunas definiciones. Lo fundamental que tiene que hacer un Estado nacional es asegurar la estabilidad macroeconómica, las relaciones exteriores y el imperio de la ley. Punto. Cualquier otra cuestión puede resolverse a través del mercado o es competencia de los gobiernos subnacionales...*”.¹⁰⁷⁰

Ergo, de las propias expresiones del primer mandatario surge con claridad meridiana que en la cosmovisión de la fuerza política que hoy tiene la responsabilidad de conducir la Nación, todo lo atinente a la política sectorial educativa está fuera del radar del Estado Nacional y debe ser atendido por el mercado o los estados subnacionales, de allí quizá el estado de conflicto permanente con la educación superior que engloba a todas las Universidades Nacionales que por imperio de la ley están bajo jurisdicción del Estado Nacional, sin dejar de reiterarnos en la situación crítica que atraviesan los estados subnacionales responsable de la política educativa de carácter obligatorio, provocada por el corrimiento del Estado Nacional en el financiamiento de diversas líneas programáticas que se venían ejecutando hasta diciembre de 2023 y de otras responsabilidades que le son propias por imperio constitucional y de la Ley 26206 de Educación Nacional.

El texto mismo del proyecto de ley cae en una suerte de contradicción -que no es tal-, pues por un lado en su artículo 18 establece la vigencia para el ejercicio 2025 del artículo 7° de la Ley 26075 de Financiamiento Educativo, asegurando las transferencias automáticas a provincias, municipios y CABA para el financiamiento de gastos estrictamente ligados a la función educación; mientras que a renglón seguido en su artículo 27° en el marco de la emergencia pública declarada por el artículo 1° de la Ley N° 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos, suspende para el Ejercicio 2025 el cumplimiento del artículo 9° de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional y sus modificatorias; de los artículos 5°, 6° y 7° de la Ley N° 27.614 de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; del artículo 52 de la Ley N° 26.058 de Educación Técnico Profesional, descalzando de este modo todo compromiso o garantía del Estado Nacional relacionados con financiamiento de la educación en general y de la educación técnica en particular, como así mismo de los aportes al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

¹⁰⁷⁰ Mensaje por cadena Nacional del Presidente Javier Milei el 15 de septiembre de 2024. Recuperado el 18 de septiembre de 2024 <file:///C:/Users/mario/Downloads/15-09-2024%20CADENA%20NACIONAL%20DEL%20PRESIDENTE,%20JAVIER%20MILEI,%20PRESENTANDO%20EL%20PRESUPUESTO%202025%20EN%20EL%20CONGRESO%20DE%20LA%20NACION%20C3%93N.pdf>



LISTADO DE PROGRAMAS Y CATEGORÍAS EQUIVALENTES (en millones de pesos)					
CÓDIGO	DENOMINACIÓN	UNIDAD EJECUTORA	CRÉDITO	RECURSOS HUMANOS CARGOS	HS. DE CÁTEDRA
	Nacional de la Seguridad Social				
8804	Secretaría de Educación		5.939.562	1.161	900
01	Actividades Centrales		30.629	473	900
26	Desarrollo de la Educación Superior	Subsecretaría de Políticas Universitarias	3.950.443	128	0
29	Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas	Subsecretaría de Políticas e Innovación Educativa	621.110	198	0
30	Cooperación e Integración Educativa Internacional	Dirección General de Cooperación Internacional	1.695	47	0
32	Información y Evaluación de la Calidad Educativa	Subsecretaría de Información y Evaluación Educativa	20.159	53	0
37	Infraestructura y Equipamiento	Dirección General de Infraestructura	68.060	19	0
39	Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica	Instituto Nacional de Educación Tecnológica	42.794	138	0
40	Plan Nacional de Alfabetización	Subsecretaría de Políticas e Innovación Educativa	689.126	20	0
45	Acciones de Formación Docente	Instituto Nacional de Formación Docente	10.724	77	0
46	Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles	Dirección General de Infraestructura	37.706	0	0
49	Gestión y Asignación de Becas a Estudiantes	Subsecretaría de Políticas e Innovación Educativa	431.154	8	0
93	Erogaciones Figurativas		10.962	0	0
98	Fondo de Compensación Salarial Docente	Secretaría de Educación	25.000	0	0

La tabla precedente, inserta a fojas 1240 del Anexo “Jurisdicciones” del Proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio 2025, muestra a las claras la resignificación en términos negativos de la cartera educativa nacional ahora inserta en el Ministerio de Capital Humano pues de un presupuesto asignado para el próximo ejercicio de poco más de 5,9 billones para atender las diferentes líneas programáticas, 3, 95 van destinados a la Educación Superior- esto es las Universidades Nacionales -, con lo cual su margen de maniobra es de poco menos de 2 billones de pesos de los cuales 690 millones de pesos aproximadamente corresponden al nuevo Plan de Alfabetización lanzado recientemente por el gobierno -apalancados en préstamos internacionales-, por lo que para el resto de sus programas le queda algo más de 1,2 billones de pesos, cifra idéntica al crédito vigente para esa jurisdicción del presupuesto 2023 prorrogado en el presente ejercicio, mostrando la devaluación directa de todas sus acciones.

En cuanto a la responsabilidad primaria indelegable que le cabe al Estado Nacional en materia de sostenimiento de las universidades nacionales, el texto del proyecto de Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2025, en su artículo 17° prevé para financiar gastos de funcionamiento, inversión y programas especiales de las universidades nacionales la suma de 3,95 billones de pesos, cuando el propio Consejo Interuniversitario Nacional en su última reunión plenaria celebrada en La Pampa el 30 de agosto de 2024 acordó elevar al Gobierno Nacional un proyecto de presupuesto universitario 2025 del orden de los 7.19 billones de pesos para el normal funcionamiento de todo el sistema universitario argentino.

El claro desfinanciamiento de las universidades nacionales que se observa en el proyecto de presupuesto al sólo pautar un cincuenta por ciento (50%) del presupuesto requerido por las casas de altos estudios para su sustentabilidad, más el anuncio de veto total a la Ley de Financiamiento Universitario sancionada por mayorías calificadas en ambas cámaras del Congreso de la Nación -norma



que fue el resultado de las masivas movilizaciones sociales en apoyo de la Educación Pública Argentina en abril pasado-, hay que adicionar que el texto del proyecto de Ley de Presupuesto prevé en el mismo artículo 17° la facultad de interrumpir las transferencias de fondos en caso de incumplimiento del envío de información requerida por la Subsecretaría de Políticas Universitarias, un nuevo cepo que conculca la autonomía y autarquía de las Universidades consagradas en el inciso 19° del artículo 75° de la Constitución Nacional, todo lo cual supone un combo perfecto para la profundización de un conflicto de alta intensidad en el sector.

Reflexiones finales

Coincidimos que desde el aula - “ese espacio-tiempo donde ocurre lo inédito o lo repetido, lo original o una mala copia del mundo voraz” (Skliar, 2023:42)-, podamos repensar nuestras gramáticas educativas que en líneas generales han quedado cristalizadas de modo pretérito: tiempos, espacios, formas de ser y estar, organización del conocimiento, ya que la pieza central de un rompecabezas para producir cualquier transformación en gran escala reside en la institución educativa, siendo la unidad de innovación pedagógica propiamente dicha para hacer sostenible cualquier cambio (Furman, 2021)

Ahora, cabe interrogarnos sobre si aquel artefacto social de origen decimonónico, producto de la modernidad ajustada a la promesa del progreso indefinido y útil a un modelo económico centrado en la necesidad de abastecimiento de mano de obra para tal fin, bajo el principio de disciplinamiento de los cuerpos y las mentes -que desde un mirada foucaultiana implica cuerpo sometidos y ejercitados o dóciles, para aumentar las fuerzas del cuerpo -en términos económicos de utilidad- y mermar dichas fuerzas -en términos políticos de obediencia- (Foucault, 2002), nos es útil hoy.

La situación de crisis imperante nos invita a desnaturalizar costumbres y prácticas que nos llevan a repetir una y otra vez modelos que naturalizamos por la fuerza del tiempo y la potencialidad de la cotidianeidad (Cuda, 2023) y por ende estamos obligados a (re) pensar qué es y para qué debe existir la institución educativa.

El Gobierno nacional en todo el recorrido que hemos efectuado en las páginas precedentes se ha referenciado al tiempo de abordar desde lo discursivo la política sectorial educativa - aunque sus hechos distan enormemente de su prédica-, en aquella Argentina de los hombres y mujeres de la llamada “Generación del ’80” y en las figuras de Juan Bautista Alberdi como el mayor prócer de la libertad y de Domingo Faustino Sarmiento como figura central en la conformación del sistema educativo argentino.

De Alberdi debiéramos aprender que más allá de haber nutrido con su pensamiento la Constitución Nacional que nos rige hasta hoy, también fue consciente que “...la educación popular es la condición primera, la base fundamental de la vida política, económica y moral de los pueblos...” y no ésta producto del desarrollo económico -como ha sostenido reiteradamente el Presidente de la Nación-, por lo cual le cabe al Estado Nacional y a los estados subnacionales una responsabilidad primaria e indelegable en materia educativa -plasmada incluso en la Ley 26206 de Educación Nacional-, que todas las acciones y decisiones adoptadas por la actual gestión gubernamental contradicen.

Cuando a instancias de Domingo Sarmiento, el entonces Presidente de la Nación Julio A. Roca proyectó y decidió la realización del Congreso Pedagógico de 1882, al tiempo de su convocatoria por decreto del 2 de diciembre de 1881, especificó que el mismo se ocuparía de:

- estado de la educación común en toda la República y causas que obstan a su desarrollo.
- medios prácticos y eficaces de remover las causas retardatrices, impulsando un programa de educación.
- acción e influencia de los poderes políticos en su desenvolvimiento y rol que en la educación les corresponde con arreglo a la Constitución.



- estudio integral de la legislación vigente en la materia y sus propuestas de reforma.

De aquella decisión impulsada bajo esos ejes por el Presidente Julio Roca sobrevendrá una de los más vibrantes debates legislativos que se recuerden en la historia parlamentaria de la Argentina que concluyó con la sanción y promulgación de la Ley 1420 de Educación Común un 08 de julio de 1884, hace ciento cuarenta años atrás, que fue complementada posteriormente con la sanción de la Ley 2737 en octubre de 1890 sobre fomento de la educación primaria en las provincias mediante un sistema de subvenciones nacionales parra irradiar de escuelas todo el país y a la que luego se sumaría la llamada Ley Láinez en 1905 dando impulso a la educación rural y la construcción de cientos de escuelas en todo el territorio argentino.

Con sus luces y sombras, aquellos hombres perfilaron y actuaron en orden a un propósito cual era diseñar un sistema educativo nacional -a partir de un Estado Nacional presente- construyendo una Nación para ese Estado -sobre la base de programas y ritos propios del artefacto escolar-, amalgamados en una educación común, gratuita y obligatoria, germen del derecho a la educación no pensado hasta ese momento.

Debiéramos aprehender de aquella generación que ante una situación problemática de magnitud no se detuvo en la búsqueda de culpables ni en intentar anidar en referencias de su pasado, sino que ante la dinámica social de su época, adoptó decisiones con visión de futuro haciéndose cargo y no deslindando responsabilidades, siendo conscientes además del valor de la educación como motor fundante de una sociedad, haciendo de ella un ancla para proyectar el desarrollo social y económico y no esperando que las fuerzas del mercado operen sobre un terreno que es propio de la esfera del Estado, pues la EDUCACIÓN es la primera y más importante herramienta para la (re) construcción de esta casa común que es la Argentina (Perna, 2024).

Referencias Bibliográficas

- . – Barbieri, A. (2023) Cómo transformar la educación y no fracasar - otra vez-, en el intento. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Eudeba.
- . - Bárcena, F. (2014). ¿Una puerta cerrada? Sobre la Educación y la corrupción pedagógica de la juventud. En Revista Brasileira de Educación, vol.19, núm. 57.
- . - Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2024). Recuperado el 30 de julio de 2024 de <https://www3.hcdn.gob.ar/dependencias/prensa/archivos/discursosasuncionmlei.pdf>.
- . - Cámara Nacional Electoral (2023). Recuperado el 30 de julio de 2024 de <https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/plataformas/2023/PASO/JUJUY%2079%20PARTIDO%20RENOVADOR%20FEDERAL%20-PLATAFORMA%20LA%20LIBERTAD%20AVANZA.pdf>.
- . - Casa Rosada (2024). Recuperado el 30 de julio de 2024 de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50563-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-durante-la-presentacion-del-plan-nacional-de-alfabetizacion-casa-sarmiento-provincia-de-san-juan>
- . - ----- (2024). Recuperado el 30 de julio de 2024 de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50568-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-firma-del-pacto-de-mayo>
- . - Cuda, M. (2023) Clases de hoy en escuelas de ayer. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Bonum.
- . - Curcio, J., Sáenz Guillén, L. y Volman, V. (2023). Presupuesto educativo nacional 2024. Observatorio de Argentinos por la Educación
- . - Foucault, M. (2002) Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión. - 1a, ed.-Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.



- . - Furman, M. (2021). Enseñar Distinto. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Siglo XXI Editores Argentina S.A.
- . - López, J.I. (2024). Recorrido Judicial del DNU 70/23 a tres meses de su vigencia. Recuperado el 30 de julio de 2024 de <http://legislacionyjurisprudencia.ar/2024/03/29/recorrido-judicial-del-dnu-70-2023-a-tres-meses-de-su-vigencia/>
- . - Oficina de Presupuesto Público (2024) [Análisis de la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional.](#)
- . - Perna, M. (2024) Cualquier recorte de recursos destinados a la Educación es una bofetada a los objetivos y fines que ella persigue. Recuperado el 30 de julio de <https://revista.elarcondeclio.com.ar/mario-perna-cualquier-recorte-de-recursos-destinados-a-la-educacion-es-una-bofetada-a-los-objetivos-y-fines-que-ella-persigue/>
- . - Skliar, C. (2023) Pedagogías de las diferencias. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico.



El Modelo del Poder Legislativo como experiencia de construcción ciudadana: protagonismo y empoderamiento juvenil

Brenda Allemano - allemanobrenda@gmail.com –

Asociación Civil Jóvenes Ciudadano y Universidad Nacional del Rosario

Gianella Perovich - gianellaperovich@gmail.com

Asociación Civil Jóvenes Ciudadano y Universidad Nacional del Rosario

Milagros Tempestini - miliitempe@gmail.com

Asociación Civil Jóvenes Ciudadano y Universidad Nacional del Rosario

Nicolás Perot - nperot@fcjs.unl.edu.ar

Asociación Civil Jóvenes Ciudadano y Universidad Nacional del Litoral

Resumen

El presente trabajo, redactado en el marco del Congreso de la Democracia de la Universidad Nacional de Rosario, se propone examinar el rol social de esta universidad y su vinculación con la formación de una ciudadanía juvenil activa y comprometida en el contexto de la extensión universitaria. Basado en teorías de reconocidos autores sobre el papel de la universidad en el empoderamiento social y político, se analiza cómo las políticas públicas y los programas de participación juvenil fortalecen la cultura democrática. La ponencia describe diversas experiencias impulsadas por la Cámara de Diputados, el Senado de la Provincia y los Concejos Municipales de Santa Fe y Rosario, y explora el impacto del Modelo de Poder Legislativo, organizado por la Asociación Civil Jóvenes Ciudadanos. Este modelo ofrece a estudiantes secundarios una experiencia práctica en el ejercicio legislativo, fomentando habilidades críticas y compromiso con los valores democráticos. A través de una metodología de aprendizaje experiencial, el mencionado Modelo contribuye a la construcción de una ciudadanía reflexiva, capaz de asumir roles activos en la sociedad y de cuestionar las estructuras de poder. Así, el trabajo resalta la importancia de la participación juvenil y de la extensión universitaria como puente entre la academia y la sociedad, promoviendo un cambio social inclusivo y sostenible.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción.-

La construcción de una ciudadanía activa y comprometida es uno de los pilares fundamentales de las sociedades democráticas. En este sentido, la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y diversas instituciones públicas de la provincia de Santa Fe han desarrollado programas e iniciativas orientados a fomentar la participación juvenil en los procesos cívicos y democráticos. Esta ponencia explora el rol social de la UNR como actor clave en el empoderamiento de la juventud y la democratización del conocimiento, así como las experiencias de participación cívica juvenil, en especial el Modelo de Poder Legislativo (MPL) de Jóvenes Ciudadanos. A través de un enfoque basado en la extensión universitaria y el compromiso social, se presentan las bases teóricas y las prácticas educativas que



permiten a los jóvenes convertirse en agentes de cambio, capaces de intervenir de manera crítica y constructiva en la vida pública.

La Universidad Nacional de Rosario en su Rol Social.

La Universidad es un actor fundamental dentro de esta ponencia. Jorge Huergo (2009), explica que debemos empezar a pensarla “no en el sentido de un actor influyente, de un actor de poder, sino en el sentido de un actor que acompañe movimientos de empoderamiento social y político” (p. 38). Para esto es clave, como explican Tommasino, H. y Rodríguez, N. (2010), que la Universidad pueda “trabajar con los sujetos a los efectos de lograr mejores condiciones de organización y de elaboración de propuestas en relación a las políticas públicas” (p. 4). En este sentido, Contino y Daneri (2016) expresan que la Universidad y la educación superior deben “contribuir al fortalecimiento del espacio público, en tanto esfera de realización y ampliación de los Derechos Humanos, promoviendo así, el ejercicio activo de la ciudadanía cognitiva en tanto condición de acceso y democratización” (p. 20).

Siguiendo esta misma línea, Gustavo Menéndez (2007) desarrolla que la relación universidad–Estado–sociedad es clave para generar y fortalecer las políticas públicas al mismo tiempo de contribuir al sistema democrático de nuestro país. Sigue afirmando que, de esta manera, se llevan a cabo prácticas que por un lado permiten el diálogo de saberes y, por otro, procesos de integración. Dichas prácticas, Menéndez (2007) las denomina integradas en las cuales “se pone en juego la generación de procesos de transformación e innovación social en tanto que posibilitan espacios de encuentros entre diversos actores sociales que construyen el territorio”. Éste, como explica Huergo (2009), es el “terreno donde las preguntas no son sólo preguntas en el sentido universitario, sino el producto del diálogo que establecemos con una comunidad de la cual formamos parte, aunque a veces solemos abstraernos de ella” (p. 38).

Al igual que Menéndez, Albor Cantard (2011) también afirma que el sistema democrático se consolida con el fortalecimiento de la participación ciudadana y las instituciones. Por esto mismo, Cantard explica que la Universidad y las diferentes instituciones de educación superior deben contribuir de alguna manera a “los procesos democratizadores” a través de “la producción del conocimiento necesario para promover la integración de las distintas organizaciones representativas de las necesidades del interés común y su participación en la definición de las políticas públicas” (p. 5). Ante todas estas cuestiones, el concepto de integralidad que explica Gabriel Kaplún (2014) es interesante ya que él la piensa y entiende como un “movimiento instituyente en la universidad, como movilizador de cambios culturales profundos en los modos de hacer investigación, enseñanza y extensión”. Sigue Kaplún (2014) afirmando que éstas funciones de la Universidad pueden ser pensadas como producción de conocimientos, aprendizaje e interacción con diferentes actores de la sociedad.

En este sentido, la Extensión como política pública dentro del rol social de la Universidad cumple un rol clave. Pero antes de adentrarnos en explorar esta categoría conceptual, es valioso que podamos hacer una breve recapitulación histórica, tal como la desarrolla Gustavo Menéndez (2007). Él explica que hay que tener en cuenta dos momentos claves que nos permiten entender cuándo comenzaron a fortalecerse las políticas y las herramientas de gestión de la universidad. Esos dos momentos son: en primer lugar el año 1983, en donde se inauguró la democracia y, por otro lado, el año 1986 que refiere al momento en el cual se comenzó a normalizar el pleno ejercicio de la autonomía de las universidades. En ese preciso momento fue, como explica el autor, cuando comienza el proceso de institucionalización de la extensión universitaria. Desde finales de 1980 y durante la década de los 90, las universidades, sobre todo las públicas, impulsaron diferentes políticas de desarrollo en cuanto



a la extensión. De esta manera, se fue definiendo un conjunto de herramientas e instrumentos de gestión que le brindó un lugar clave en la agenda institucional de forma progresiva. Fue entonces que, a fines de los '90 y durante los primeros años de los 2000, se empezó a identificar distintos “modelos” de extensión universitaria que estaban relacionados de manera directa con tradiciones y modelo de universidades que establecen los perfiles institucionales.

Ahora bien, es importante entender a qué nos referimos cuando hablamos de Extensión Universitaria. En este sentido, hay dos autoras claves y reconocidas en el área que nos brindan una definición. Ellas son Mariela Daneri y Paula Contino (2016) que afirman que es un “espacio dialogante y en permanente problematización de la dinámica social, hecho que desnaturaliza lo evidente y posibilita la construcción de nuevos sentidos y sensibilidades en la arquitectura del conocimiento” (p. 20). Además, José Gregorio Rodríguez (2010) entiende a la Extensión como un “proceso dinámico de la acción Universitaria, en el cual se tome a la sociedad como fuente de saber y como interlocutor válido, permitiendo interpelar el conocimiento académico y ponerlo en diálogo con los saberes locales logrando una mutua imbricación y un mutuo aprendizaje que enriquezca tanto a las ciencias como a las comunidades”. Inclusive, B. de Souza Santos (2010) afirma que la Extensión tiene un “rol activo en la construcción de cohesión social, en profundizar la democracia, en la búsqueda de alternativas a la exclusión social, al deterioro del ambiente y a favor de la diversidad cultural” (p. 42). Siguiendo esta línea, Tommasino, H. y Rodríguez, N. (2010) definen a la Extensión como un “proceso dialógico y crítico puede orientar el desarrollo de las otras funciones universitarias en una Universidad que pretende comprometerse con las necesarias transformaciones sociales” (p. 12).

Tommasino, H. y Cano, A. (2016) en su texto explican:

“En su genealogía histórica, la Extensión surge con dos tipos de objetivos diferenciales: como movimiento dirigido a proyectar a la universidad como institución al servicio de la sociedad y como medio para mejorar la formación de los estudiantes evitando la parcialización de la especialización excesiva (Carlevaro, 2010). Como proceso de intervención en lo social, alberga discusiones teóricas, éticas, políticas y metodológicas sobre el vínculo universidad-sociedad, debates entre concepciones sobre el cambio social y el rol que en él le cabe al conocimiento, etc” (p. 21).

Al mismo tiempo, Gabriela Bergomás (2009) agrega que si la Extensión no es entendida como un espacio para producir conocimiento, el vínculo entre la Universidad y la sociedad se va a encontrar obstaculizada y desvalorizada.

Por último, es interesante lo que el autor Washington Uranga (2009) explica acerca de que “los procesos sociales son necesariamente colectivos y el resultado de la interacción entre actores. Por eso requiere de alianzas, de articulaciones de actores plurales y diversos” (p. 184). Debido a esto, afirma el autor que debemos “rescatar espacios de negociación, de diálogo, que nos permitan asumir la responsabilidad política que nos exige el momento histórico y nuestras propias convicciones” (p. 184).

Experiencias de participación juvenil en Instituciones de la Democracia

Como sabemos, existen políticas públicas que toman estos aspectos en espacios democráticos por excelencia como son los Concejos Municipales de Rosario y Santa Fe, entre otros, y los órganos legislativos provinciales y nacional.



La Cámara de Diputados, el Senado y el Honorable Concejo Municipal de la Provincia de Santa Fe impulsan diversas iniciativas clave para fortalecer la participación cívica juvenil, en línea con los temas que abordamos en esta ponencia.

La Cámara de Diputados, mediante su programa “Diputados por un día”, busca acercar el Poder Legislativo a la comunidad educativa provincial. Este programa fomenta la educación cívica entre jóvenes, promoviendo el conocimiento del rol de los diputados y motivando la participación activa en la política y en los mecanismos democráticos. En este espacio, los participantes pueden expresar sus ideas, opiniones y críticas, que luego se materializan en proyectos legislativos considerados por la Cámara.

Por su parte, el Senado de la Provincia de Santa Fe desarrolla el programa “Ciudadanos al Senado”, diseñado para involucrar a la ciudadanía en el conocimiento y análisis de la labor legislativa. Esta propuesta permite a los participantes comprender el funcionamiento del Senado y su papel en la elaboración de leyes, ofreciéndoles un espacio de reflexión sobre temas relevantes que contribuye a consolidar una cultura política inclusiva y democrática.

En el mismo sentido, el programa "Alumnos al Concejo" del Concejo Municipal de Rosario se suma a las iniciativas orientadas a promover la participación cívica juvenil. Este programa busca acercar a los estudiantes al ámbito legislativo local, ofreciendo una experiencia formativa en la cual los alumnos de escuelas secundarias tienen la oportunidad de participar en simulaciones de sesiones, presentaciones de proyectos y debates sobre problemáticas reales que afectan a su comunidad. A través de esta actividad, los jóvenes no solo conocen el funcionamiento del Concejo, sino que también desarrollan habilidades críticas, como el debate y la elaboración de propuestas legislativas, contribuyendo al fortalecimiento de una cultura democrática y participativa.

Asimismo, el Honorable Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Fe ha implementado el proyecto “Concejo Joven” dentro de su iniciativa “Concejo Conectado”, una propuesta moderna que fortalece el vínculo entre el órgano legislativo y la comunidad. Este proyecto promueve el diálogo, la participación y el interés de estudiantes del penúltimo año de secundaria en el funcionamiento del Concejo. Incluye un ciclo formativo en el que los estudiantes asumen roles de “concejales” y “asesores”, capacitándose en funciones institucionales y adquiriendo herramientas como los mecanismos de justicia restaurativa. Los ejes temáticos de 2024 abarcan Derechos Humanos, Género y Diversidades, Derecho a un ambiente sano, Salud y salud mental, Nuevas tecnologías, Nocturnidad y Desarrollo humano, entre otros.

Estos programas cívicos son un claro reflejo del esfuerzo conjunto por hacer del conocimiento legislativo una herramienta accesible y participativa para las nuevas generaciones. No se trata solo de introducir a los jóvenes en los procesos legislativos, sino de involucrarlos activamente en la construcción de propuestas y en el diálogo político. En esta misma línea, el Modelo de Poder Legislativo (MPL) de Jóvenes Ciudadanos actúa como un complemento a estas iniciativas, brindando un espacio en el que los jóvenes pueden experimentar de forma integral y práctica el ejercicio legislativo en un entorno simulado, pero profundamente educativo.

Jóvenes Ciudadanos y la participación juvenil.-

La creación de espacios de participación juvenil resulta esencial para el fortalecimiento de una democracia inclusiva y participativa. La juventud no solo representa el futuro de la sociedad, sino que también debe ser protagonista activa en el presente, ocupando espacios donde sus voces sean



escuchadas, sus inquietudes valoradas y sus propuestas consideradas. En este sentido, es fundamental generar instancias que permitan que la juventud ejerza una ciudadanía activa, desarrolle habilidades cívicas y fomente su capacidad de influencia en los procesos sociales y políticos.

Al mismo tiempo, los espacios de participación juvenil son fundamentales para el desarrollo de una sociedad más inclusiva y democrática. Estos espacios permiten que los jóvenes, como actores clave del presente y futuro, se involucren activamente en la toma de decisiones, reflexionen sobre los desafíos sociales actuales y contribuyan con sus perspectivas innovadoras. La participación juvenil fomenta el sentido de pertenencia y compromiso con la comunidad, alentando a las nuevas generaciones a asumir un rol activo en la construcción de soluciones y en el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Además, brindan la oportunidad de adquirir habilidades fundamentales, como el pensamiento crítico, la capacidad de diálogo y el trabajo en equipo, que son esenciales para su formación como ciudadanos responsables y líderes de cambio.

La Asociación Civil Jóvenes Ciudadanos nace con este objetivo hace más de 10 años, fundada por jóvenes universitarios que reconocieron la necesidad de promover la educación cívica y política en estudiantes secundarios. Jóvenes Ciudadanos ha buscado desde sus inicios no solo acercar a los jóvenes al conocimiento del sistema democrático, sino también brindar las herramientas necesarias para que puedan intervenir de manera crítica y constructiva en la vida pública, creando espacios de participación y expresión que les permitan convertirse en verdaderos agentes de cambio.

Dicha organización, conformada por estudiantes universitarios y graduados, trabaja en actividades dirigidas en su mayoría a jóvenes de los últimos tres años del nivel secundario. Con sede en Rosario y un alcance que se extiende a otras ciudades de la provincia de Santa Fe, e incluso a otras provincias, habiendo realizado actividades de gran importancia también en Santa Fe Capital y Venado Tuerto, la organización ha logrado establecerse como referente en la formación cívico-política de jóvenes, a través de programas y actividades que fomentan el diálogo, la reflexión y la participación activa.

Un actor clave, en este sentido, es la Universidad Nacional de Rosario. Jóvenes fortalece el vínculo entre ella y la comunidad, demostrando el impacto que los proyectos de Extensión Universitaria, como el MPL, pueden tener en la transformación social. Este espacio formativo se convierte en un motor de cambio que no solo educa sobre procesos legislativos, sino que también impulsa a los jóvenes a convertirse en actores protagonistas en la construcción de una sociedad más equitativa. En este sentido, el Modelo de Poder Legislativo no es solo una simulación, sino un espacio de incidencia que promueve la reflexión, el compromiso y la participación ciudadana en el contexto actual.

En esta clave, vale recordar que la extensión universitaria es un pilar fundamental ya que permite que el conocimiento académico trascienda las aulas y se aplique en el mundo real. A través de proyectos de extensión, la universidad se compromete a aportar soluciones concretas a problemáticas sociales, contribuyendo al desarrollo comunitario y fortaleciendo el tejido social. Estos espacios son clave para democratizar el acceso al saber, promover la inclusión y generar un diálogo activo entre la academia y diversos actores de la sociedad. Además, la extensión universitaria fomenta la formación integral de los estudiantes, al involucrarlos en experiencias prácticas y en la construcción colectiva del conocimiento, permitiéndoles ser protagonistas del cambio social. En este contexto, el Modelo de Poder Legislativo (MPL) se presenta como un ejemplo concreto de cómo la universidad puede generar un impacto directo en la ciudadanía joven, promoviendo su participación activa y el ejercicio ciudadano. El MPL permite a los jóvenes experimentar de manera práctica y reflexiva el



funcionamiento de las instituciones democráticas, fortaleciendo así su compromiso con la sociedad y su entorno.

El surgimiento del Modelo del Poder Legislativo como herramienta de fortalecimiento democrático y participación juvenil.-

El Modelo de Poder Legislativo (MPL) surge como una iniciativa educativa y cívico-política promovida por la Asociación Civil Jóvenes Ciudadanos, con el objetivo de generar espacios de aprendizaje y participación ciudadana entre los jóvenes que cursan los últimos años de la educación secundaria. Concebido hace más de diez años, el MPL se establece como una respuesta a la necesidad de acercar a la juventud a los procesos democráticos, permitiéndoles comprender de manera práctica el funcionamiento de los órganos legislativos y el rol de la ciudadanía en el fortalecimiento de la democracia.

El contexto histórico y social en el que nace el MPL presentando claras vinculaciones con el proceso de consolidación democrática de la Argentina, iniciado en 1983, tras la recuperación de la democracia, y fortalecido por la autonomía universitaria en 1986. Este contexto propició la creación de políticas educativas y de extensión universitaria que buscaban responder a las necesidades de una ciudadanía empoderada y crítica, promoviendo la participación activa de los ciudadanos en la vida pública. Jóvenes Ciudadanos se inspira en esta tradición, con el propósito de ofrecer a los jóvenes no solo conocimientos teóricos sobre el sistema político, sino también un espacio de formación práctica donde puedan explorar, debatir y contribuir al diálogo democrático desde sus propias perspectivas.

El MPL toma forma a partir de la visión de un grupo de jóvenes universitarios que, comprometidos con el rol cívico de la educación, identifican la carencia de espacios en los cuales los estudiantes puedan experimentar de manera directa la toma de decisiones legislativas y el ejercicio ciudadano. Esta carencia es entendida como una limitación en el desarrollo de una ciudadanía activa y consciente, y el MPL se presenta como un puente entre la teoría política y su aplicación práctica, permitiendo a los jóvenes convertirse en verdaderos actores sociales desde su experiencia en el modelo.

Desde sus inicios, el MPL ha buscado reproducir el ambiente y los procedimientos propios de los órganos legislativos, invitando a los estudiantes a ocupar roles de legisladores en un marco de simulación que replica las dinámicas, debates y procesos de un cuerpo legislativo. La actividad no se reduce a la observación pasiva, sino que promueve una inmersión activa, donde los participantes deben analizar problemáticas sociales actuales, debatir proyectos de ley y consensuar soluciones basadas en principios de justicia social, equidad y respeto a la diversidad. Este enfoque convierte al MPL en un espacio de construcción colectiva del conocimiento y de ejercicio de la ciudadanía.

El desarrollo del MPL se ha sostenido en algunos pilares fundamentales: educación cívica, participación activa y diálogo democrático. La educación cívica se aborda no solo en términos de la adquisición de conocimientos sobre el sistema legislativo y los principios de la democracia, sino como una herramienta que permite a los jóvenes reflexionar sobre su rol dentro de la sociedad. Este enfoque fomenta una ciudadanía informada y comprometida, en la que los participantes no solo comprenden las estructuras del poder, sino que también cuestionan y debaten las implicancias de las políticas públicas en sus propias comunidades.

El segundo pilar, la participación activa, se manifiesta en la metodología de aprendizaje experiencial que caracteriza al MPL. A diferencia de las metodologías tradicionales, donde el aprendizaje se



centra en la recepción de información, el MPL invita a los estudiantes a experimentar la política desde la práctica. Cada participante asume un rol específico dentro del modelo, debiendo investigar, debatir y argumentar sobre temas de interés público. La estructura colaborativa y participativa del MPL fomenta habilidades esenciales como la oratoria, la argumentación y la negociación, preparando a los jóvenes para enfrentar los desafíos del mundo real y del ámbito democrático.

Finalmente, el pilar del diálogo democrático está presente en cada una de las instancias del MPL. Los jóvenes no solo debaten y proponen proyectos, sino que se les enseña a valorar el pluralismo y la diversidad de opiniones como parte esencial de una democracia saludable. El MPL promueve un espacio seguro donde se respeta el derecho a la libre expresión, permitiendo que cada voz sea escuchada y que los participantes comprendan la importancia de los consensos y de la construcción conjunta de soluciones. Esta metodología dialógica ayuda a los estudiantes a comprender que, en una sociedad democrática, la construcción de acuerdos y el respeto por las diferencias son esenciales para lograr una convivencia armónica y justa.

El MPL se ha consolidado con el tiempo como un programa de impacto regional, con sede en Rosario y actividades en otras ciudades de la provincia de Santa Fe, entre ellas Santa Fe Capital y Venado Tuerto. La participación en el modelo ha trascendido los límites geográficos, uniendo a jóvenes de diversas realidades y experiencias, quienes comparten la motivación de involucrarse en la vida pública y en la defensa de los valores democráticos. Esta extensión del modelo responde a un objetivo central de Jóvenes Ciudadanos: hacer de la educación cívica un derecho accesible a todos los jóvenes, independientemente de su contexto, y convertirla en una herramienta de empoderamiento social.

El proceso de consolidación del MPL se ha enriquecido también gracias al vínculo con instituciones educativas, gubernamentales y de la sociedad civil, como la Universidad Nacional de Rosario (UNR), cuya colaboración ha sido clave para sostener y expandir el proyecto. La UNR, en su rol social y educativo, aporta no solo el respaldo institucional, sino también recursos académicos y humanos que fortalecen el modelo y permiten que este siga creciendo como un espacio de extensión universitaria comprometido con la transformación social.

Objetivos y efectos del Modelo del Poder Legislativo.-

La relevancia social de este proyecto radica en su capacidad para fomentar una ciudadanía crítica y comprometida. A través de la participación en el Modelo, la juventud se involucra directamente en el análisis y debate de problemáticas actuales, y proponen proyectos desde una perspectiva colaborativa, integrando valores democráticos y de justicia social. Además, el Modelo promueve el ejercicio de la ciudadanía activa, permitiendo que los participantes comprendan en profundidad el funcionamiento del sistema legislativo argentino, lo que contribuye al desarrollo de una cultura política más inclusiva y participativa.

El MPL les brinda a los participantes una amplia gama de herramientas y habilidades que trascienden el ámbito académico, preparándolos para enfrentar con éxito los desafíos del mundo real. Entre las habilidades más destacadas se encuentra el desarrollo de la oratoria y la capacidad para estructurar discursos persuasivos y coherentes. Los jóvenes aprenden a defender sus ideas en un espacio de debate formal, lo que fortalece su capacidad de argumentación y los entrena para enfrentar situaciones de negociación en las que deben llegar a consensos con sus pares.

Otra de las habilidades clave que se fomenta en el MPL es el trabajo en equipo. Los participantes se enfrentan a la necesidad de colaborar con personas que tienen puntos de vista diversos, lo que



promueve la flexibilidad, la escucha activa y el respeto por las diferencias. A través de la simulación legislativa, aprenden a coordinarse para redactar proyectos de ley, lo que les enseña a gestionar el tiempo y las responsabilidades compartidas, a la vez que desarrollan una visión más amplia sobre el impacto colectivo de sus acciones.

El liderazgo también es una competencia central en el MPL, ya que se les da la oportunidad de asumir roles de toma de decisiones, evaluar problemáticas y proponer soluciones concretas. Asimismo, este espacio fomenta el pensamiento crítico y la capacidad de análisis, puesto que deben evaluar las implicancias legales, sociales y económicas de sus propuestas, lo cual les brinda una visión integral de los problemas públicos.

Por último, el MPL enseña a los participantes a comunicarse de manera efectiva no solo con sus compañeros, sino también con audiencias más amplias, desarrollando la habilidad de traducir ideas complejas en un lenguaje accesible y claro. Al involucrarse en la construcción de leyes y normativas, los jóvenes también ganan una comprensión más profunda del sistema democrático y de su propio rol como ciudadanos activos en la transformación de la sociedad.

En los últimos años, en Jóvenes Ciudadanos hemos llevado adelante múltiples talleres dedicados a fortalecer habilidades fundamentales como el debate, la oratoria, la estructura y presentación de discursos, y la creación de proyectos de ley. Estos espacios han sido claves para el crecimiento personal y académico de los jóvenes, brindándoles herramientas esenciales para desenvolverse en el ámbito político y social. Nuestro enfoque siempre ha sido práctico y participativo, logrando que los participantes no sólo comprendan la teoría, sino que también puedan aplicarla en contextos reales.

Con ese mismo enfoque práctico y enriquecedor, en octubre damos inicio a una nueva propuesta que está orientada específicamente a acompañar a los jóvenes en su transición a la vida universitaria. Ofreceremos tres encuentros virtuales que abordarán temas esenciales para quienes están dando sus primeros pasos en la universidad. El primer encuentro tratará sobre vocación y elección de carrera, donde los participantes podrán reflexionar sobre sus intereses y cómo alinearlos con su futuro académico. En el segundo encuentro, explicaremos el proceso de inscripción, cursillos y trámites administrativos, brindando información clara y detallada para que los estudiantes se sientan seguros al iniciar este proceso. Finalmente, en el tercer encuentro nos enfocaremos en la vida universitaria propiamente dicha, explorando las diferentes modalidades de rendir (promoción, libre, regular), el uso de herramientas como el calendario académico, la interacción con bedelías y secretarías estudiantiles, entre otros aspectos fundamentales. Nuestro objetivo es que los jóvenes puedan ingresar a la universidad con la confianza y el conocimiento necesario para afrontar esta nueva etapa de manera.

Conclusión.-

Cada taller, cada debate y cada proyecto desarrollado ha sido parte esencial en la edificación de un futuro donde los jóvenes se sienten protagonistas de su propia historia. La formación en habilidades como la oratoria, la argumentación y el diseño de proyectos de ley no solo ha fortalecido su capacidad de análisis crítico, sino que también ha forjado su identidad como ciudadanos activos. El MPL les brinda herramientas necesarias para no solo comprender su entorno, sino para transformarlo. Al equipar a los jóvenes con las habilidades necesarias para la participación política, fomentamos una cultura de liderazgo que perdura más allá de la experiencia del modelo, estableciendo conexiones duraderas que se reflejan en sus comunidades y en la sociedad en su conjunto.



La importancia de la extensión universitaria en este proceso no puede ser subestimada. Actúa como un puente entre la academia y la sociedad, promoviendo la inclusión y el compromiso social. A través de la extensión, se abren puertas a un aprendizaje significativo, donde la teoría se encuentra con la práctica y donde la universidad se convierte en un aliado fundamental en la búsqueda de un desarrollo sostenible y equitativo. Proyectos como el MPL no solo responden a una necesidad de formación, sino que también se posicionan como espacios donde la colaboración y la solidaridad se convierten en pilares fundamentales. Aquí, los jóvenes pueden experimentar el poder de la comunidad, aprendiendo que su voz, su opinión y su participación son esenciales para el bienestar común.

Al mirar hacia el futuro, es vital que sigamos apostando por la creación de iniciativas que fomenten la participación activa de los jóvenes en el ámbito público y académico. Este compromiso no es solo responsabilidad de la universidad, sino de toda la sociedad. Debemos ser conscientes de que, para que los jóvenes se sientan empoderados y motivados a participar, es fundamental crear un entorno donde se valoren sus aportes y se les brinde apoyo para materializar sus ideas. La educación, en este sentido, debe ser vista como un proceso dinámico, donde cada interacción y cada experiencia cuenta, y donde los jóvenes son considerados co-creadores de su aprendizaje.

Desde la Asociación Civil Jóvenes Ciudadanos invitamos e instamos a cada persona a ser agentes de cambio en sus contextos. A involucrarse, a ser parte activa de este proceso de transformación social, y a seguir promoviendo espacios donde el diálogo y la participación sean los pilares fundamentales. La voz de los jóvenes no solo debe ser escuchada, sino celebrada. Juntos, tenemos el poder de construir un presente y un futuro donde cada uno pueda dejar su huella en la sociedad. No olvidemos que el camino hacia una ciudadanía activa y comprometida comienza aquí y ahora, y depende de cada uno de nosotros. Sigamos adelante, inspirados por la convicción de que juntos, somos capaces de lograr un mundo más justo, equitativo y participativo para todos. En cada uno de ustedes reside la posibilidad de transformar la sociedad, y el MPL es solo el comienzo de un camino lleno de oportunidades.

Bibliografía.-

- Bergomás G. (2009) “Comunicación/educación en el marco de la Extensión Universitaria” en “Construyendo comunidades... Reflexiones actuales sobre comunicación comunitaria” (comp). La Crujía.
- Cantard, A. (2011) “La Cohesión social: continuidades y rupturas”. Revista +E de la Universidad Nacional del Litoral.
- Contino, P, Daneri, M (comp) (2016) “Cartografías del territorio”.
- De Souza Santos, B. (2010) “La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad”. Ed. Extensión Universitaria y Trilce. Montevideo
- Huergo, J. (2009). “Algunos desafíos a la comunicación/educación comunitaria y popular” en “Construyendo comunidades... Reflexiones actuales sobre comunicación comunitaria” (comp). La Crujía.



Kaplún, G. (2014). La integralidad como movimiento instituyente en la universidad. *InterCambios*, 1(1).

Menéndez, Gustavo (2007) “Desarrollo y conceptualización de la Extensión Universitaria” en Un aporte de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral para el análisis y debate hacer de la Extensión Universitaria. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/Extension/article/view/13178/18828>

Rodriguez, J. (2010) “Imbricación y aprendizaje mutuos: una perspectiva de la Extensión Universitaria”. Bogotá. Revista Electrónica sobre Extensión Universitaria. Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad Nacional de La Plata.

Tommasino, H. y Cano, A. (2016). Modelos de extensión universitaria en las universidades latinoamericanas en el siglo XXI: tendencias y controversias. México: UDAL.

Tommasino, H. y Rodríguez, N. (2010). Tres tesis básicas sobre extensión y prácticas integrales en la Universidad de la República. Cuadernos de extensión.

Uranga, W. (2011). Comunicación popular y Derecho a la Comunicación. Otros escenarios, nuevos desafíos. Salta.



¿Qué pasó en la Educación Argentina entre el 2015 y el 2019?

Ps. Prof. Cabrera Trasmontana, Elisa -elisacabreratrasmontana@gmail.com

UNR-UNRAF

Prof. Fiz, Nicolás - nicolasffiz@gmail.com

UNRAF

Resumen:

En el presente trabajo se sostiene que entre los años 2015 y 2019 tanto el campo educativo en Argentina y la Educación, entendida como un derecho inalienable universal y bien público, estuvieron marcados por un cambio drástico en las políticas públicas, influenciado por el ascenso a la presidencia del Ing. Mauricio Macri y su enfoque de restauración neoliberal conservadora. Así, este período fue testigo de una reconfiguración del sistema educativo con implicaciones profundas en lo que respecta a la distribución del conocimiento, la justicia social y curricular, la calidad educativa y la producción de subjetividades.

Se mencionan como principales antecedentes a este modelo a la última dictadura cívico-militar autodenominada Proceso de Reorganización Nacional y a las dos presidencias de Carlos Menem, en la década del 90'.

Dada la coyuntura, se plantea como desafío educativo el construir caminos alternativos que permitan avizorar el malestar reinante y recuperar discursos que posibiliten el lazo social y la emergencia de pensamiento crítico. Ampliar la mirada y abrir caminos hacia nuevas formas, ser y estar en el mundo, donde lo colectivo prime sobre lo individual y las opciones florezcan más allá del neoliberalismo.

INTRODUCCIÓN:

Gestión 2015-2019, ¿Cambio o revival?

“Achicar el Estado es agrandar la Nación.”

José Martínez de Hoz

La llegada al poder de la coalición política “Cambiamos” (Pro + Unión Cívica Radical + Coalición Cívica ARI) en el año 2015 significó un giro, a la derecha, en el rumbo del país. Sin embargo, a pesar de su denominación, este proyecto no resultaba una novedad, sino que, por el contrario, consolidó la restauración de políticas neoliberales ya implementadas en otros períodos y la vuelta de la injerencia de los organismos multilaterales de crédito (FMI y Banco Mundial) en la agenda política nacional. En este sentido, se implementaron medidas que promovieron la reducción del gasto público, la flexibilización laboral y la promoción de modelos de gestión privada que buscaban maximizar la rentabilidad, en detrimento de la calidad y el acceso universal a los servicios básicos. Estas políticas priorizaron la eficiencia económica sobre la equidad social, afectando de manera significativa al sistema educativo, no solo debilitando la infraestructura pública, sino también exacerbando las desigualdades existentes, favoreciendo a aquellos que podían costear una educación “mejor” - sin paros, despolitizada - en el sector privado.



Como principales antecedentes a este modelo podemos delimitar a la última dictadura militar autodenominada Proceso de Reorganización Nacional (1976 -1983) que llevó a cabo políticas económicas de ajuste, desregulación del mercado y tomó una cantidad de deuda externa hasta ese entonces nunca vista en el país. Principalmente estas medidas fueron puestas en juego por la implementación del plan económico del ministro Martínez de Hoz y por la aplicación del Plan Cóndor en América Latina.” Nombre con el que se designó el plan de mutua colaboración y coordinación entre los servicios de seguridad e inteligencia de las dictaduras en y del Cono Sur, con conexiones (...) y apoyo de los Estados Unidos y la CIA.” (Lettieri, 2018, p. 246). Por otra parte, la década del 90, específicamente los dos periodos presidenciales de Carlos Menem, pueden caracterizarse como una segunda ola de políticas neoliberales. En dicho período “la vieja doctrina peronista de la producción fue reemplazada por los postulados del Consenso de Washington, que propiciaba la creación de un nuevo orden mundial en clave antiestatista, privatizadora y antipopular, promoviendo una aculturación de prácticas y de hábitos en sintonía con el avance de los consumos materiales y simbólicos”. (Lettieri, 2018, p. 286) Las principales legislaciones en materia educativa de este enfoque político fueron la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos Nacionales a las Provincias (1991), que permitió al Poder Ejecutivo transferir a las provincias la gestión de los servicios educativos, administrados por el gobierno nacional. Esto incluyó el traspaso de funciones sobre establecimientos privados, manteniendo sus derechos y subsidios. Posteriormente, la Ley Federal de Educación (1993) estableció el marco normativo para promover la descentralización y la participación de las provincias en la gestión educativa. Asimismo, las escuelas bajo la órbita de la enseñanza privada fueron consideradas en carácter de públicas, facilitando el financiamiento estatal para estas. Además, eliminó la modalidad técnica en la educación y configuró el sistema en nivel inicial, EGB (Educación General Básica) y Polimodal. Años después, se sancionó la Ley de Educación Superior (1995) que sigue en vigencia. En ella se promovió la autonomía de las instituciones de educación superior, universidades e institutos universitarios, permitiéndoles definir sus propios planes de estudio y modalidades de gestión. También, a partir de ella se crean organismos de control tanto de universidades públicas como privadas, como la CONEAU (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria) para garantizar estándares de calidad y excelencia.

Políticas de ajuste: ¿Viejas, nuevas o modernizadas?

El retorno de políticas de ajuste y desregulación a partir del 2015 implicó una redefinición del rol del Estado sobre la Educación y el campo educativo, por lo que cabe preguntarse, ¿cuál fue la concepción del gobierno respecto de la educación, los agentes implicados y el rol de las autoridades en este ámbito? ¿Qué es lo que se esperaba de la formación de ciudadanos en las instituciones educativas?

Daniel Filmus (2016), en su análisis, enfatiza que la administración de Cambiemos intentó reinstalar un orden neoliberal similar al de los años 90, promoviendo la privatización y mercantilización de la educación. Empero, a diferencia de Menem, el gobierno de Macri no poseía la legitimidad para realizar modificaciones significativas en las legislaciones preexistentes, ya que no contaba con mayoría parlamentaria y su llegada al poder fue por mínima diferencia en la instancia de ballottage.



En consecuencia, su enfoque privatista se dio primordialmente de manera endógena; es decir, a través de diversas medidas generadas desde el Ministerio de Educación que apuntaron a someter al campo educativo a la lógica del mercado. En este sentido, se promovió un modelo de gestión empresarial en lo público que favorecía la participación del sector privado en la provisión de servicios educativos. Por ejemplo, a partir del desfinanciamiento de varios programas creados en la gestión anterior (Conectar Igualdad, Plan Nacional de Lectura, etc.), la incorporación de conceptos de la teoría del capital humano y la desjerarquización del rol docente. En los primeros meses, teniendo como hito a la Declaración de Purmamarca, se dieron claros indicios de su enfoque educativo que se fue consolidando con medidas posteriores. Las abordaremos dado a que vislumbran la incoherencia entre el discurso seductor que instalaron como promesa y las acciones ejecutadas fehacientemente desde este proyecto político.

La Declaración de Purmamarca fue un acuerdo firmado en Jujuy, en febrero del año 2016, por el Consejo Federal de Educación, conformado por los ministros de Educación de las provincias, el Ministro de Educación de la Nación, los representantes del Consejo Universitario y el ejecutivo nacional, con presencia del conjunto de los gobernadores. En ella el gobierno, entre otras cosas, menciona la creación del Instituto de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa a cargo del Ministerio de Educación y Deportes, e hizo también hincapié en la formación continua de los docentes como factor clave del cambio educativo. Enarbolando un supuesto “federalismo” explicita la necesidad de profundizar la autonomía de las provincias y de la CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en la gestión educativa. También expuso la urgencia de extender la obligatoriedad escolar a todo el nivel inicial, es decir desde los tres años de edad, comprometiéndose a crear nuevos jardines de infantes (alrededor de tres mil). Sumado a esto, manifestó su preocupación en asegurarse el egreso y la permanencia de los estudiantes del nivel secundario, resaltando que era menester implementar la evaluación constante de los estudiantes para de esta manera obtener datos que permitan mejorar los aprendizajes; y ahondar en el uso de las tecnologías (TICs) en todos los niveles educativos.

En concordancia ese mismo año el gobierno lanza el “Plan Nacional 3000 Jardines”, en el que se obligó a construir esa cantidad de instituciones con capacidad para salas de tres, cuatro y cinco años. Sin embargo, a mitad de su gestión transformó el objetivo a “diez mil aulas” excusándose en la falta de terrenos y de personal docente capacitado para subsanar la demanda que derivaría de tantos nuevos jardines. Un informe del Instituto “Marina Vilte” (CTERA) revela que en el año 2017 solo se ejecutó el 32,9% del presupuesto asignado a la construcción de jardines y en el año 2018 ocurrió algo similar con la ejecución de solo el 33% de lo presupuestado. Mientras que, una investigación del Centro para la Evaluación de Políticas basadas en Evidencia, perteneciente a la Universidad Torcuato Di Tella, arrojó que al finalizar el mandato Cambiemos solo construyó 1.325 salas, equivalentes a 481 jardines y, dejó sin terminar 755 salas, equivalentes a 261 jardines. Posteriormente a la Declaración de Purmamarca y siguiendo su ideario la gestión llevó a cabo distintas medidas y políticas que afectarían a todo el campo educativo. Entre ellas se destacan el proyecto de Ley Plan Maestro, el Programa Secundaria 2030, Pruebas Aprender y la reducción de gasto público en educación a partir de modificaciones de la Ley de Financiamiento Educativo.

Por un lado, en el proyecto de Ley Plan Maestro, borrador presentado en 2017, queda definida una política educativa nacional focalizada en los sectores más pobres, expresando que se subsidiaría a las instituciones a las que asistan los y las niñas y jóvenes de más bajos recursos, especialmente de las regiones Noroeste y Noreste Argentino.

En este aspecto puede observarse lo que Filmus (2016) denomina como “falso federalismo”, ya que en la justificación de la Ley se busca defender la transferencia de competencias nacionales a las



provincias y a la Caba, con todo el peso fiscal y de recursos que eso significa para ellas, tomando como antecedentes centrales a la Ley 24.049/91 (Ley de Transferencias) y la Ley 24.195/93 (Ley Federal de Educación).

Esta disminución del “gasto” del Ministerio de Educación, enmascarado de visión federal, no hace más que promulgar una desigualdad entre las provincias para afrontar las nuevas exigencias acrecentando los “circuitos educativos”. Es decir, una distinta educación no solo para las élites con respecto a las clases populares, sino también provinciales, en cuanto a la capacidad de cada una de ellas de generar recursos y del presupuesto de nación que pueda percibir (a modo de subsidio) de acuerdo a su color político.

Con respecto a los docentes, el proyecto de ley proponía una serie de reformas estructurales para alinear la formación y capacitación docente con las demandas del mercado laboral y “mejorar el rendimiento” a través de evaluaciones estandarizadas. Además, los coloca como actores con principal responsabilidad para lograr metas educativas. Explicitando que “La experiencia internacional muestra que la calidad de la educación de un país se define por la calidad de sus maestros y profesores.” (Ley Plan Maestro, 2017, p.22). Cabe mencionar que estos lineamientos son acordes a las recomendaciones de la publicación “Profesores excelentes: Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y El Caribe” realizada por el Grupo Banco Mundial en el año 2015, puesto que, entre otras cosas, se destacan al ausentismo y a la preparación de los docentes como elementos claves que interfieren en el alcance del nivel educativo deseado en la región. Por otro lado, el Programa Secundaria 2030 fue lanzado con el horizonte puesto en la transformación del nivel secundario para formar sujetos cuyas competencias se encuentren a la altura de las necesidades del siglo XXI. En ese sentido, se fomentaron las prácticas pre profesionales en el último año del ciclo superior de la escuela secundaria - principalmente en la CABA -; la implementación de las nuevas TIC y TAC para “modernizar” la enseñanza, y la introducción de proyectos interdisciplinarios y evaluaciones por competencias en lugar de exámenes tradicionales. Cabe mencionar que tanto el colectivo de docentes, desde las centrales sindicales como CTERA en conjunto con los y las estudiantes de nivel medio y superior, se manifestaron en contra. Especialistas, como Filmus (2016), señalaron que muchas de las propuestas no eran factibles en las zonas más vulnerables y carenciadas del país. El recorte presupuestario, el rechazo generalizado de la sociedad que se cristaliza en las manifestaciones, y las desigualdades regionales marcaban el fin de la utopía de esta política.

Adicionalmente resulta paradójal que en la letra de los proyectos de esta gestión se considere esencial el uso de las nuevas tecnologías de la información en las aulas, pero al mismo tiempo se decida concluir con programas educativos que se venían implementando hace años y tenían como meta achicar la brecha tecnológica. El plan Conectar Igualdad había sido lanzado en el año 2010 bajo la presidencia de Cristina Fernandez de Kirchner (Decreto 459/2010) y estaba inspirado en el plan estadounidense “One Laptop for Child” del año 2005. Hasta el traspaso de gobierno, en el 2015, el plan Conectar Igualdad logró entregar 5.528.953 netbooks a estudiantes y docentes de escuelas públicas, además construyó un total 6.376 aulas digitales en todo el país.

Según el Observatorio de Seguridad Social (2021) a partir del 2016 las entregas de netbooks disminuyeron notablemente y desde el año 2017 dejó de otorgarse un dispositivo por cada docente y estudiante. Por el contrario, la política se focalizó en distribuir computadoras en los establecimientos escolares para que sean utilizadas allí. Es decir que no pertenecían a los usuarios y tampoco podían llevarse a los hogares para realizar tareas o planificar en el caso de los docentes. También en este período el plan deja de estar bajo la esfera de Anses y se traslada hacia educ.ar Sociedad del Estado



(Decreto 368/2018), modificandose el objetivo de “reducir la brecha digital” a “alcanzar la alfabetización digital”.

En otro punto, las Pruebas Aprender fueron implementadas como una herramienta de evaluación de rendimiento académico de estudiantes de primaria y secundaria. En los más pequeños se evaluaba su desempeño en las áreas de Prácticas del Lenguaje y Matemática, mientras que en los jóvenes próximos a egresar también se agregaron las materias de Ciencias Sociales y Naturales. Las pruebas buscaban obtener datos precisos sobre el estado de situación del sistema educativo en todo el país, identificar las áreas de mejora y diseñar políticas públicas basadas en los datos cuantitativos; además, fomentar una cultura de evaluación y rendición de cuentas en las escuelas. Esta política fue una base contradictoria frente al Programa Secundaria 2030 donde se buscaba no evaluar de manera tradicional, como señalamos anteriormente. Por último, la Ley de Financiamiento Educativo, promulgada en 2005, representó un hito en la inversión en educación pública, estableciendo un marco que garantizaba un aumento progresivo del presupuesto destinado a dicho sector. Sin embargo, a partir del 2015, se llevaron a cabo modificaciones que generaron un deterioro en la calidad y legitimidad de los procesos educativos. Entre las modificaciones se destacan: la reducción del presupuesto educativo. De la designación del 6,1% del PBI alcanzando en la gestión anterior (Cristina Fernández de Kirchner), en el año 2019 solo se designó el 4,8% del PBI a educación. Esto se tradujo en recortes de programas clave impulsados por el proyecto político previo, la desvinculación de la ley de financiamiento educativo, que establecía un piso mínimo de inversión y debía incrementarse anualmente (sin embargo, se desviaron fondos destinados a otros sectores); la prioridad a la educación privada, lo que contribuyó a la segmentación del sistema; ajuste en programas socioeducativos, destinados a mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje, y cambios de evaluación y regulación, los cuales se describieron con anterioridad.

En respuesta a estas decisiones políticas, la Marcha Federal Educativa en el 2018 convocada por las centrales y organizaciones sindicales, se convirtió en un símbolo de lucha y resistencia, en la que se movilizaron docentes, estudiantes, familias y la comunidad en general, en defensa de la educación pública en todos sus niveles. Este enfoque de ajuste progresivo, cínico en su naturaleza por procedencia, buscaba alinear el sistema educativo con las necesidades empresariales, desmantelando derechos y luchas de conquistas democratizadoras alcanzadas en los 12 años que lo precedieron, es decir, en detrimento de la democratización del conocimiento y la formación integral de las personas.

La dimensión sociopolítica de los procesos educativos

“Sería una verdadera actitud ingenua esperar que las clases dominantes desarrollasen una forma de educación que permitiese a las clases dominadas percibir las injusticias sociales”.

Paulo Freire

Sousa Silva (2011) describe que las visiones del mundo funcionan como ventanas conceptuales a través de las cuales lo percibimos e interpretamos tanto para comprenderlo como para transformarlo. Hacer una lectura de la gestión 2015 - 2019, a partir de una perspectiva de políticas públicas, nos permite ponernos esos “lentes” que facilitan identificar la intencionalidad de aquellos que detentan el



poder y el cómo conciben a las subjetividades/individualidades, el lugar que le otorgan al Estado y a la sociedad en general. Es develar, visibilizar el sentido común que los guía, la violencia discursiva que penetra y permea sutilmente, y les permite construir e instalar una creencia colectiva generalizada.

Desde la pedagogía crítica latinoamericana, Francisco Gutiérrez (1982) sostiene que la educación es inherentemente política, y cualquier intento de despolitizar es en sí mismo un acto político, ya que es la principal herramienta de las clases dominantes para perpetuar su poder, alejando a la escuela de los problemas y conflictos sociales. Una de las características que adquiere la educación cuando se trata de despolitizar es la "psicologización", es decir clasificar como problemas individuales a cuestiones de origen social o cultural. Durante la gestión 2015 - 2019 se observó una tendencia a reducir al campo educativo a la mera transmisión de habilidades técnicas con el horizonte puesto en la formación de "líderes" hijos/as de la meritocracia, invisibilizando su accionar como praxis transformadora.

Otro de los aspectos que enmascaran el carácter político de la educación es el de biologizar la tarea educativa, atribuyendo capacidades innatas y naturales a los individuos. Dichas capacidades se pondrán en competencia en la sociedad, otorgando diferentes lugares en una especie de darwinismo social. En el gobierno de Cambiemos esto se refleja en la ejecución de políticas que priorizan la preparación de "recursos humanos" para el mercado laboral, según los principios de la teoría del capital humano (eficacia, eficiencia y efectividad). La orientación hacia una educación tecnocrática y vocacional predominó, desvalorizando los aspectos más profundos y críticos-reflexivos de la educación que son fundamentales para la formación de una ciudadanía consciente y participativa - activa o pasiva - de la vida democrática. A partir de esta visión de la educación meritocrata, centrada en el rendimiento y la competencia, se fueron introduciendo evaluaciones estandarizadas y reformas curriculares que buscaban uniformizar el sistema educativo - algo irrisorio e imposible para un país tan vasto y diverso como la República Argentina. Éstas medidas, si bien fueron presentadas como necesarias para "mejorar" la calidad educativa, produjeron la limitación de la capacidad de las escuelas para adaptarse a las necesidades locales, fomentar el pensamiento crítico y la producción de nuevas subjetividades entre los estudiantes. La estandarización, tomando una de las ideas que plantea Souza Silva (2011), reduce la educación a un proceso técnico-administrativo despojándola de su potencial transformador y su capacidad para promover la justicia social. Las políticas educativas, implementadas en este período bajo el modelo de gestión basado en la Nueva Gestión Pública (NGP), conllevó a la búsqueda de aplicar principios de eficiencia y competitividad del sector privado en la gestión pública. Esto se tradujo en una mayor dependencia de indicadores cuantitativos para "evaluar" la calidad educativa, en detrimento de un enfoque más holístico que considerara también aspectos cualitativos, contextuales y, especialmente, la participación de todos los actores intervinientes en el campo (docentes, estudiantes, sindicatos, etc). Es decir, estos principios de eficiencia, competitividad, eficacia y calidad no eran más que conceptos apreciables para un discurso evaluador, siendo en la realidad la evaluación un proceso aún más complejo que requiere de una perspectiva integral, crítica y un laborioso proceso de análisis para gestar y promover políticas más acertadas. En este sentido, Meny y Thoenig (1992) y Martínez Nogueira (2007) coinciden en que las políticas públicas se van tejiendo a lo largo del tiempo a través de las acciones y las decisiones de los gobiernos; en el período mencionado consideramos que no fue el caso debido a las profundas críticas y rechazos que ha tenido, por ejemplo, las "Pruebas Aprender" siendo dudoso el fin y los objetivos a los efectos de estas. Por otro lado, la privatización del sistema educativo también estuvo vinculada con un discurso que



promovía la “libertad de elección” y la “autonomía escolar”, conceptos que se utilizaron para justificar la transferencia de fondos públicos a instituciones educativas privadas y de esta forma promover la competencia entre ellas. Este enfoque, presentado como un medio para mejorar la calidad y eficiencia, en realidad profundizó las desigualdades estructurales existentes, ya que las escuelas de gestión pública, especialmente las situadas en áreas y regiones marginales o de la periferia, quedaron en desventaja en comparación con sus contrapartes privadas mejor financiadas, como así también, en términos de Pablo Gentili (2010), la aparición de circuitos pedagógicos diferenciados: “Educación de calidad para ricos” vs “Educación pobre para los pobres”. Esta tendencia hacia la privatización de la educación se vio reflejada en el registro de la matrícula de estudiantes en escuelas privadas siendo previo al 2015 un 24,7% contra un 30,2% hasta el 2018¹⁰⁷¹. Asimismo, la administración de Macri también implementó políticas de ajuste que derivaron en la reducción del rol del Estado en la provisión de recursos educativos, delegando más responsabilidades a las provincias sin proporcionar el financiamiento necesario. De esta forma las desigualdades regionales se exacerbaban y generó una brecha - o acrecentó la grieta - entre las provincias más ricas y las marginadas en términos de calidad educativa y recursos disponibles, por ejemplo, el registro del retraso en la compra y distribución de libros para estudiantes. Esta descentralización sin financiamiento adecuado es una estrategia de manual del neoliberalismo para dismantelar la educación pública, facilitando así la entrada del sector privado y transformando la educación en un mercado.

En este marco de declive institucional, hubo un suceso trágico que tomó relevancia a nivel nacional. El 2 de agosto del 2018, durante la gobernación de María Eugenia Vidal (Cambiamos,) en la escuela N° 49 de Moreno, Buenos Aires hubo una gran explosión de gas en donde la vicedirectora Sandra Calamano y el auxiliar Rubén Rodríguez perdieron la vida. Esta tragedia simboliza y ejemplifica los peores escenarios posibles que emergen ante la falta de ejecución de Políticas Públicas que acompañen y abracen nuestras comunidades educativas; un manifiesto de la marginación y exposición a la precariedad que vislumbra las medidas que priorizan eficiencia económica sobre el bienestar.

La muerte de Sandra y Rubén desencadenó un grito masivo de justicia por parte de la comunidad educativa en su conjunto. En este marco se realizaron múltiples movilizaciones lideradas por sindicatos de base como SUTERBA y centrales sindicales como la CTERA, bajo el lema “Justicia por Sandra y Rubén”. En estas manifestaciones, símbolo de las históricas luchas y resistencias del pueblo argentino, exigían no sólo justicia sino también la urgencia de la inversión en infraestructura escolar y la defensa de la educación pública como un derecho inalienable. El colectivo docente se organizó en asambleas construyendo acciones de resistencia y espacios de formación y concientización sobre los efectos del neoliberalismo en la educación. La resistencia ante las embestidas neoliberales no solo fue una respuesta a las políticas de ajuste que se implementaron para dismantelar la educación, sino también un acto en defensa de los valores fundamentales en los que hemos sido formados: educación pública, gratuita, laica y de calidad que garantice igualdad de oportunidades, inclusión y justicia social. En un contexto donde se intentó mercantilizar la educación y deshumanizar a quienes la habitamos, docentes, no docentes, estudiantes y familias alzaron la voz aunando criterios y unificando fuerzas para recordar que la educación no es un producto, sino un derecho.

Reflexiones finales : Las políticas neoliberales, entre el malestar y la crueldad.

¹⁰⁷¹ Datos extraídos de “La privatización educativa en Argentina”. Ediciones CTERA, 1era edición, 2018.



"Debemos crear argentinos capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla".

Esteban Bullrich. Ministro de Educación y Deportes.

Según la psicoanalista Nora Merlín (2017), el neoliberalismo no solo es un proyecto económico, sino también una construcción biopolítica basada en la apropiación y el disciplinamiento social. Lo describe, además, como “un sistema social caracterizado por el predominio absoluto del mercado y el debilitamiento de los Estados nacionales, cuyos mecanismos de control y regulación se vuelven cada vez más impotentes para contrarrestar sus embates” (Merlín, N. 2017, p. 25). Las políticas neoliberales actúan como dispositivos de colonización de las subjetividades y su objetivo es formar nuevos sujetos. Esto implica que las personas son moldeadas por las normas y valores hegemónicos del neoliberalismo, lo que afecta su forma de ser y de relacionarse con los demás, construyendo y estableciendo un sentido común que favorece la individualidad y el consumo. Las políticas del período 2015 - 2019, concatenadas a los resabios de la dictadura y el menemismo, habrían calado tan profundo que la degradación de las condiciones educativas no solo impactaron en las condiciones de trabajo, la infraestructura y en los procesos de enseñanza y aprendizaje, sino que también profundizó desigualdades y aportó a crear otras formas de ser y estar en el mundo.

Freud (2017) en *El Malestar en la Cultura* sostiene que para que la vida social sea posible las personas deben renunciar a sus intereses más profundos, ya que se produce un conflicto entre las pulsiones que buscan su satisfacción y la cultura que aplica restricciones o diques a las mismas. Estos límites son inexorables para la vida social, pero inevitablemente producen un malestar que es constitutivo para los sujetos. En este sentido Freud (2017) comparte algunas ideas del el “Leviatán” de Hobbes (2003). Tanto Freud como Hobbes consideran que la naturaleza humana no es pura y bondadosa y coinciden en que la cultura y el orden social imponen restricciones necesarias pero dolorosas sobre los sujetos. Fundamentalmente, ambos reconocen que la naturaleza humana posee elementos agresivos y egoístas que deben ser controlados o sublimados para que la vida social y el desarrollo de las personas sea posible.

¿Pero qué ocurre cuando la sociedad produce un avasallamiento sobre las subjetividades y las renunciadas individuales ya no son garantía de una futura prosperidad?

La psicoanalista argentina Silvia Bleichmar (2015) ideó un concepto para caracterizar el clima de época, el “malestar sobrante”. Dicho malestar está dado básicamente por el hecho de que la profunda mutación histórica sufrida en los últimos años deja a cada sujeto despojado de un proyecto trascendente que posibilite, de algún modo, avizorar modos de disminución del malestar reinante. Puesto que lo que incentiva a las personas a soportar la primacía de malestar que cada época impone es la garantía futura de que algún día cesará ese perecer, y en razón de ello la felicidad será alcanzada. Es la esperanza de remediar los males presentes lo que posibilita el transcurrir del camino. Bleichmar (2015) sostiene que la creciente desesperanza y angustia se encausa en la ausencia de proyectos históricos compartidos. Los grandes proyectos históricos producen en las personas una sensación de trascendencia y que vale la pena arriesgarse, comprometerse e involucrarse. Pero, por el contrario, la educación, vista cada vez más como un servicio que debe ser eficiente y rentable, se alejó de su rol de derecho humano fundamental y herramienta de transformación social. Los valores neoliberales de competitividad y éxito individual se impusieron sobre el espíritu de colaboración y



comunidad, transformando las escuelas en espacios donde la mercantilización y la competencia están a la orden del día. Así, desde estas pedagogías, los y las estudiantes van siendo moldeados para convertirse en futuros trabajadores obedientes que deben adquirir competencias y habilidades para la hegemonía empresarial y ser consumidores eficientes, más que en ciudadanos críticos y comprometidos con el bienestar colectivo y la toma de decisiones democráticas

La antropóloga Rita Segato (2018) llama pedagogías de la crueldad a “todos los actos y prácticas que enseñan, habitan y programan a los sujetos a transmutar lo vivo y su vitalidad en cosas” (Segato, 2018, p. 11). Esto se refiere a discursos que reproducen la idea del semejante como un objeto utilitario y desechable.

Uno de los efectos más notorios de la instauración de estas pedagogías, es que la crueldad se vuelve habitual en un contexto de individualismo y de bajo umbral de empatía con el sufrimiento de los otros, llevando a la indiferencia y desensibilización que resulta de la cosificación de la vida. El pensamiento materialista, la ambición de poder y el capital económico se vuelven más valiosos que las personas y su capital simbólico, sus prácticas y deseos. Dicha indiferencia ante la crueldad deriva en invisibilización de las injusticias sociales. Como afirma Gentil (2010), la exclusión es invisible a los ojos porque al normalizarse pierde la capacidad de producir espanto e indignación en buena parte de las personas que integramos la sociedad. La invisibilidad es la marca más notoria de los procesos de exclusión actuales.

En este panorama, como plantea Merlin (2017) surge el desafío educativo frente a la embestida neoliberal: reconstruir una forma de hacer política democrática que se teja desde abajo y que incluya a los “cuerpos, las pasiones, los discursos y las diferencias” (Merlín N. 2017, p. 22). La escuela entendida como un espacio democrático es una escuela comprometida con soslayar la selectividad de la mirada, con volver visible lo que la mirada normalizadora oculta. “Debe ayudar a interrogar, a cuestionar, a comprender los factores que históricamente han contribuido a producir la barbarie que supone negar los más elementales derechos humanos y sociales a las grandes mayorías.” (Gentili, 2010, p. 9)

De cara a la crueldad, se proponen contra pedagogías del poder que busquen reconstruir los vínculos y la idea de comunidad, poniendo límites a la cosificación de la vida. Se trata de recuperar discursos capaces de “rescatar una sensibilidad y vincularidad que puedan oponerse a las presiones de la época y, sobre todo, que permitan visualizar caminos alternativos” (Segato, 2018, p.15). El proyecto histórico y político centrado en los bienes materiales y las cosas como meta de satisfacción es funcional a este nuevo capitalismo y produce individuos que, a su vez, se transformarán en esas cosas. En cambio, el proyecto histórico y político de los vínculos insta a la reciprocidad, produciendo comunidad y facilita la emergencia de subjetividades diversas. Es necesario afrontar el desafío, y la discusión para la construcción de un proyecto político educativo que logre desasnar la crueldad imperante de los principios fundantes del neoliberalismo; resignificar esos conceptos que son parte de las subjetividades individuales y colectivas: “libertad”, para poder elegir informadamente, “proyecto de vida”, para que nadie pueda decidir sobre nuestros sueños”, “amor”, para compartir con un otro que lo requiera y sea correspondido, “educación emancipadora”, para no ser dependientes ni subordinados de la cruel hegemonía.

Bibliografía :

ANSES(2021) Conectar Igualdad a 11 años de su creación. La consagración del derecho a enseñar y aprender. Observatorio de la Seguridad Social.



- BLEICHMAR, Silvia (2015), *La Subjetividad en Riesgo*. Topía Editorial, Buenos Aires, Argentina.
- BRUNS, Barbara y LUQUE, Javier (2015): Profesores Excelentes. Cómo mejorar el aprendizaje en América Latina y el Caribe. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, Washington, DC.
- DE SOUZA SILVA, José (2011): *¿Una época de cambios o un cambio de época? Elementos de referencia para interpretar las contradicciones del momento actual*. Boletín ICCI RIMAY, Publicación mensual del Instituto Científico de Culturas Indígenas. Año 3, No. 25.
- FELDFEBER, Myriam - PUIGGRÓS, Adriana y OTROS (2018): La privatización educativa en Argentina. Instituto de Investigaciones Pedagógicas “Marina Vilte”, Secretaría de Educación CTERA.
- FILMUS, Daniel (2017): La restauración de las políticas neoliberales en la educación argentina. En Filmus, Daniel (comp.). *Educación para el Mercado*. Escuela, Universidad y Ciencia en tiempos de Neoliberalismo. Editorial Octubre, Buenos Aires.
- FREUD, Sigmund (2017) *El Malestar en la Cultura*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- GENTILI, Pablo (2010): *La exclusión y la Escuela: el apartheid educativo como política de ocultamiento*. Laboratorio de Políticas Públicas (LPP), Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ).
- GUTIERREZ, Francisco (1982): *Educación como praxis política*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- HOBBS, Thomas (2003) *Leviatán*, Losada, Buenos Aires.
- LETTIERI, Alberto, (2018). *La Historia Argentina Nacional y Popular*, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2007): *Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- MENY, Ives y THOENIG, Jean Claude (1992): *Políticas Públicas*. Editorial Ariel, Barcelona, España.
- MERLIN, Nora (2017) *Colonización de la subjetividad*, Letra Viva Editorial, Buenos Aires Argentina.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES DE LA NACIÓN (2016): Declaración de Purmamarca. 12 de febrero.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DEPORTES DE LA NACIÓN (2017): Proyecto de Ley: Plan Maestr@. Borrador, Buenos Aires, Marzo 2017.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2017): Marco para la Implementación de la Escuela Secundaria Federal 2030. Secretaría de Innovación y Calidad Educativa, Secundaria Federal 2030. Buenos Aires.
- SEGATO, Rita (2018) *Contra pedagogías de la crueldad*, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.



Universidad y democracia sub40: una propuesta lúdica.

Davicino, María Julia mariajulia.davicino@unraf.edu.ar
Della Torre, María maria.dellatorre@unraf.edu.ar
Gutierrez, María Cecilia mceciliagutierrez@unraf.edu.ar

Resumen:

Durante 2023 desde la Secretaría de Articulación con la Comunidad y la Facultad de Estudios Profesionales (UNRaf) se organizaron una serie de actividades de reflexión y participación bajo el formato de una “Agenda por los 40 años de Democracia”. Las propuestas incluyeron videos breves, proyecciones de películas, muestras fotográficas y el desarrollo de una jornada específica con actividades lúdicas con estudiantes. El propósito de este trabajo es reflexionar sobre la experiencia particular de esta actividad dado su carácter original y situado. En tal sentido, las preguntas que orientaron la planificación de la actividad giraron en torno a: ¿Cómo convocar e interpelar a los y las estudiantes de UNRaf, de los cuales el 80% corresponde a primera generación de universitarios en sus familias y que estudian principalmente carreras tecnológicas, a pensar la democracia, los derechos y la ciudadanía? ¿Qué actividades concretas podrían generar un involucramiento activo y crítico de parte de los y las estudiantes? ¿Qué propuestas podrían generar un ámbito de reflexión sobre el pasado que permita dialogar con el presente y proyectar el futuro? En esta búsqueda, se priorizaron recursos lúdicos que implicaban “tomar la palabra”, “poner el cuerpo”, “hacer con otros/as”.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Una Agenda por los 40 años de democracia:

El presente trabajo se propone relatar una experiencia desarrollada en la Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf) en el marco de los 40 años de democracia de la República Argentina.

En conmemoración a esta fecha, desde el Poder Ejecutivo Nacional se instó a la realización de actividades con el objetivo de “*destacar, difundir y concientizar acerca de los valores democráticos y la importancia y el significado histórico, político y social que posee la democracia*”.¹⁰⁷² (Decreto 877/2022, Boletín Oficial)

En este marco, el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que reúne a las universidades nacionales, promovió el desarrollo de múltiples actividades: jornadas de investigación y reflexión, así como encuentros que involucraron la participación de estudiantes e instituciones de todo el país.¹⁰⁷³

¹⁰⁷² Incluso se estableció a trhttps://www.cin.edu.ar/descargas/revistas/revista_98.pdfavés del Decreto 877/2022 la leyenda “1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA” en la documentación oficial de la Administración Pública Nacional y organismos autárquicos. Esta normativa alcanzó a las universidades nacionales.

¹⁰⁷³ El Vol. 98 de la Revista Actualidad Universitaria del CIN reúne estas actividades. Para mayor información consultar en: https://www.cin.edu.ar/descargas/revistas/revista_98.pdf



En tal sentido, el Presidente del CIN, Dr. Carlos Greco sostuvo la relevancia de la universidad argentina en estos 40 años de democracia, destacando la consolidación y expansión de un sistema:

“Si con el retorno de la democracia las universidades recuperaron su autonomía basada en el cogobierno y la participación de los claustros, al tiempo que se produjo un gran ciclo expansivo de la matrícula estudiantil, en las décadas siguientes se avanzó en la creación de universidades que cubren todo el territorio nacional y atienden aquellas zonas más densamente pobladas, como el Gran Buenos Aires.” (Revista Actualidad Universitaria, 2023)

En el caso de la Universidad Nacional de Rafaela (UNRaf), desde la Secretaría de Articulación con la Comunidad en coordinación con diversas áreas y unidades académicas, entre ellas, la Facultad de Estudios Profesionales, el Laboratorio de Medios Audiovisuales y Digitales (MAD Lab) y la Cátedra Abierta sobre Derechos Humanos y Ciudadanía se comenzó a delinear una agenda de propuestas. Éstas incluyeron proyecciones de películas como “1985”, que relata el legendario Juicio a las Juntas; “Héroes del Fuego” que versa sobre la Guerra de Malvinas y “Good light, Good Air” IM Heung -soon”, la cual plantea un paralelismo entre la historia de las represiones de las dictaduras argentina y coreana. Además, se llevaron adelante presentaciones de libros. Entre ellos, cabe mencionar “Abrir caminos: hacia una agenda en Derechos Humanos”, el cual reúne un ciclo de conversatorio que buscó incorporar la agenda de derechos humanos en la formación universitaria de UNRaf y “Que diga dónde están: una historia de los Derechos Humanos en Argentina”, del Dr. Luciano Alonso. Sumado a ello, desde un proyecto de articulación con la comunidad se presentó la muestra “Ser Mujeres en la ESMA”, que incorporó un proceso de trabajo previo con estudiantes que luego fueron quienes guiaron las visitas. Sumado ello, desde la carrera de Entrenamiento Deportivo, se llevó a cabo una actividad sobre los 40 años de deporte en democracia, abordada desde la historia contada a través de los Juegos Olímpicos. El Centro de Economía Aplicada, por su parte, realizó una charla abierta con presentó al Dr. Juan Carlos Torre, sociólogo que repasó su libro “Diario de una temporada en el 5º piso”, el cual plantea un análisis sobre la complejidad del escenario social, político y económico del momento inicial de la recuperación democrática.

Cabe destacar la propuesta del Laboratorio de Medios Audiovisuales y Audiovisuales (MAD) dependiente de la Licenciatura en Medios Audiovisuales y Digitales que realizó entrevistas breves sobre el significado del término a integrantes de la comunidad académica, como estudiantes, docentes, personal no docente. Estos reels indagaban además, en el significado de la universidad pública, situación que evidenció una estrecha relación entre ambos conceptos y valores.¹⁰⁷⁴

Tal como lo reflejan estas actividades, se trató de una agenda con una diversidad de propuestas que buscaron la reflexión acerca del valor de la democracia a través de distintos formatos. Una cuestión a destacar estuvo vinculada a la apertura de la universidad, que abrió sus puertas no sólo a estudiantes, docentes y personal que allí se desempeña, sino también a ciudadanos que por primera vez visitaron la casa de estudios.

¹⁰⁷⁴ Estos reels pueden visualizarse en la red social instagram de la universidad:

<https://www.instagram.com/unraf.rafaela/>



Figura 1.: Apertura de la muestra en el hall del edificio 4 del Campus de UNRa -



Figura 2: Estudiantes de Entrenamiento Deportivo en la Charla "40 años de deporte en democracia. Una historia pendular contada a través de los Juegos Olímpicos".



Dentro de estas iniciativas, cabe mencionar una de ellas, que implicó el desarrollo de diversas actividades lúdicas en torno a los derechos y la ciudadanía, especialmente pensada para los y las estudiantes de la universidad.

En tal sentido, esta ponencia plantea una reflexión que busca reconstruir los debates e intercambios del equipo de trabajo en su planificación

Acerca de marcos teóricos, enfoques y lineamientos que guiaron la intervención:

Al momento de la planificación de las actividades, y de esta intervención en particular, estuvieron presentes diversas ideas, conceptos, como así también enfoques. A continuación, mencionamos algunas rutas, que de manera explícita o no, guiaron el trayecto.

-La mirada de la extensión universitaria:

La agenda por los 40 años de Democracia se realizó dentro del marco de acciones de la Secretaría de Articulación con la Comunidad.

En tal sentido, se enmarca en el rol social y de compromiso con los valores democráticos que adopta “la Universidad latinoamericana”, como uno de los ejes centrales de la Reforma Universitaria de 1918. (Tunnermann Bernheim: 2000).

En cuanto a la extensión universitaria, si bien es posible identificar diferentes corrientes y enfoques, así como diversas actividades y funciones para este término polisemántico (Loustaunau y Rivero: 2012), Menéndez (2017) destaca una serie de líneas a partir del análisis de áreas universitarias. Entre ellas, menciona: la divulgación cultural y científica, la promoción social y comunitaria, la extensión académica, los servicios a terceros, la innovación y transferencia tecnológica.

En el caso de UNRaf, de acuerdo a su normativa, las actividades de articulación con la comunidad

“abarcan un conjunto de acciones y servicios que determinan la efectiva inserción de la universidad en el entramado social que la contiene. En tal sentido, se promoverán todas aquellas actividades abiertas, durante el ciclo académico y en los períodos de receso, que contribuyan sustancialmente al mejoramiento social del país, al afianzamiento de las instituciones democráticas, a un desarrollo sostenible y, a través de ello, a la afirmación del derecho y la justicia.” (Ordenanza UNRaf CS 012/2021)

Se trata de una definición amplia que menciona de manera general los lineamientos, destinados “a promover la articulación de la comunidad con diversos organismos del Estado y la sociedad” (Ordenanza UNRaf CS 012/2021) y donde se enuncian detalladamente las diversas modalidades a partir de las cuales se podrán desarrollar las intervenciones, entre ellas, programas, proyectos, instancias de curricularización, entre otras.

En tal sentido, resulta relevante destacar el acento en la idea de articulación que sostiene UNRaf, el cual adopta en su organización interna en lugar de la “extensión”. De esta manera, se destaca la referencia a una corriente que plantea una relación dialógica entre universidad y sociedad. Desde esta



mirada, heredera de los cuestionamientos de los años setenta y ochenta y de los planteos de Freire (1968), se busca la promoción de una tarea de acción social

“que debe ser parte de la gran tarea educativa confiada a las Universidades, vinculadas al proceso formativo integral del estudiante, que le permita el contacto inmediato con la problemática de su colectividad.” (Tunnermann Bernheim: 2000, p. 10).

Esta perspectiva además, se vincula a la mirada de Boaventura de Sousa Santos, quien plantea que la extensión debe pensarse a partir de una mirada del conocimiento como “pluriuniversitario”, es decir, contextualizado, flexible, menos jerarquizado, que pone al docente e investigador en diálogo permanente con todos los sectores de la sociedad. (De Sousa Santos, 2005 en Loustaunau y Rivero: 2012).

Finalmente, siguiendo a Menendez (2016) es preciso destacar que pensar la intervención desde la mirada de la extensión universitaria, implicó identificar actores concretos, un territorio específico y las diversas problemáticas existentes. En tal sentido, se toma del autor la mirada acerca de dos elementos imprescindibles: la empatía y la alteridad, los cuales introduce a través de una serie de preguntas: *¿qué lugar tiene “el otro” en cada una de nuestras prácticas? ¿Cómo veo a ese “otro” y qué opinión percibo que tiene ese “otro” de mí? ¿Considero que su palabra es tan importante como la mía?* (2016)

-La idea de democracia:

“He dicho al comienzo que no sabía si la democracia vivirá en el futuro. Pero sé con seguridad que sólo el ejercicio de la democracia nos puede dar alguna esperanza de que la humanidad entera tenga futuro. O el futuro con la democracia o la humanidad sin futuro.” (Bobbio, 1982).

Referir a la democracia implica aludir a un concepto posible de ser abordado desde múltiples perspectivas. Desde las visiones de la tradición antigua de los griegos como Platón y Aristóteles, pasando por los contractualistas como Hobbes y Locke, el Príncipe de Maquiavelo, la división de poderes de Montesquieu, así como la visión de la democracia como “la tiranía de la mayoría” de Tocqueville, junto a los análisis de Marx y Weber, así como la teorías de las elites de Mosca Pareto y Michels.

Entre ellas, cabe destacar su significado vinculado a una forma de gobierno, como régimen político regulando el acceso al poder, como método de gobierno (Bobbio, 1983).

Siguiendo a Bobbio (1982), es preciso mencionar a la democracia como opuesta a la autocracia, y en tal sentido la entendemos como método de gobierno, es decir, como conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y mediante cuáles procedimientos. (Bobbio, 1984).

Al referirse a las reglas, el autor menciona la regla de las mayorías, es decir, a través de la cual las decisiones adquieren carácter colectivo. En tal sentido, incorpora además, que esas decisiones sean tomadas por el sufragio universal, y que quienes elijan tengan la posibilidad de hacerlo entre varias



alternativas, y para ello es preciso el ejercicio de las libertades: de opinión, de reunión, de asociación, derechos fundantes de los Estados liberales modernos.

Si bien el autor hace mención a una definición mínima, sostiene que la democracia está unida a ciertos ideales. Entre ellos, menciona la tolerancia, como opuesto al fanatismo; la no violencia, es decir, contemplar un conjunto de reglas para resolver los conflictos y en tercer lugar, refiere a la idea de fraternidad, como reconocimiento de un destino común.

-Universidad, estudiantes y participación:

La participación estudiantil en los asuntos universitarios imprime a la Reforma universitaria de 1918 una característica central y distintiva del proceso. Por ese entonces, un grupo de estudiantes encabezaron una protesta para solicitar una serie de modificaciones en la estructura arcaica de las casas de estudios. Éstos, plasmados en el Manifiesto Liminar, reunieron demandas que buscaban una mayor democratización en el funcionamiento de la universidad, entendida como llave privilegiada de ascenso social en una sociedad en plena transformación. (Buchbinder, 2008).

Dentro de estos principios, buscaban una mayor participación de los estudiantes y otros miembros, en los asuntos de gobierno. Estas demandas se traducen en el “cogobierno”, y es hoy una característica distintiva de la organización universitaria.

Además de la participación institucionalizada en asambleas y consejos académicos, se fueron desarrollando en el seno de las universidades, centros de estudiantes y agrupaciones políticas que se constituyeron como espacios de militancia, formadores de líderes políticos. Esta característica además, hizo de las universidades espacios considerados “peligrosos” durante los períodos dictatoriales, lo que implicó la persecución de estudiantes y docentes.

Ahora bien, en la actualidad, es posible hacer referencia a los estudiantes universitarios como un colectivo con intereses homogéneos?

Pedro Krotsch en su análisis de los universitarios como actores políticos, sostiene una postura interesante al considerar:

Creo que el estudiante de hoy está fuertemente implicado en la cultura de los jóvenes al mismo tiempo que menos adherido a la cultura de la institución universitaria, pues la institución educativa en crisis ha perdido la capacidad de transformar normas y valores en subjetividad. Ha perdido su capacidad socializadora, de construir hegemonía y distancia con el entorno. (Krotsc, p.46, 2002).

Por otra parte, al pensar en la categoría de participación estudiantil, nos preguntamos también acerca de la noción de juventud. En tal sentido, siguiendo a Vommaro y Larrondo (2013)¹⁰⁷⁵, consideramos a la juventud como una noción dinámica, sociohistórica y culturalmente construida, que siempre es situada y relacional. No existe un sujeto joven sino una multiplicidad de posibilidades de constitución, aparición y presentación de ese sujeto en el mundo social.

Los autores proponen analizar el concepto de juventud aludiendo al de generación, “*en tanto colectivos organizados producen –resistencias, prácticas alternativas, creaciones, innovaciones-, y*

¹⁰⁷⁵ En esta definición, los autores señalan la coincidencia con Feixa (1999), Alvarado et. al. (2009), Chaves (2006) y M. Criado (1998).



se producen –generando estéticas, modos de ser y subjetividades que los singularizan.” (Vommaro y Larrondo, p.8, 2013).

Siguiendo este enfoque, del cual los autores se valen para estudiar la participación política de las juventudes durante los 30 años de democracia (1983-2013), implica alejarse de las posturas que remarcan tanto la apatía y el desinterés, como el compromiso y la rebeldía como rasgos distintivos de las juventudes. Esta cuestión resulta relevante, ya que permiten profundizar los análisis en cuanto a las prácticas de vinculación de los jóvenes a las cuestiones públicas. Durante los años 90, plantean los autores, se evidenció un alejamiento de los jóvenes de las prácticas institucionalizadas y clásicas de la representatividad, pero eso no significó un alejamiento de las prácticas de politización.¹⁰⁷⁶

Estas consideraciones han generado una reflexión en torno a la propuesta, en el sentido de pensar de manera situada en los estudiantes de UNRaf. Como equipo de trabajo, nos preguntamos: ¿qué características asume la participación estudiantil en UNRaf? ¿hay un colectivo mayoritario de jóvenes estudiantes? ¿Qué prácticas, resistencias y creaciones comparten?

Pensar la intervención como práctica situada:

En función del breve repaso en cuanto enfoques y miradas subyacentes al planificar la intervención, una cuestión central fue pensar de manera situada, es decir, preguntarnos acerca de la idea del significado de la democracia para los estudiantes de nuestra joven universidad. Para ello, fue preciso tener en cuenta algunas consideraciones que resultaron relevantes.

*Universidad joven:

UNRaf es una universidad de reciente formación, creada en 2014. Está ubicada en el centro oeste de la ciudad de Rafaela. Es la tercera universidad pública de la provincia de Santa Fe y su formación se inscribe en un periodo de surgimiento de “universidades de cercanía”.¹⁰⁷⁷

Por su ubicación estratégica abarca un área de referencia de 520.000 habitantes que incluye unas 160 localidades.

La oferta académica de la universidad está compuesta por 20 propuestas de pregrado, grado y posgrado que responden a un perfil innovador, con acento en la tecnología y una mirada predominantemente profesionalista.¹⁰⁷⁸ Algunas de ellas son: Licenciatura en Producción de

¹⁰⁷⁶ En el artículo, los autores analizan las prácticas de politización de los jóvenes durante los 30 años de democracia a través de su abordaje por períodos: jóvenes ciudadanos (1983-1989); de desilusiones, creaciones y resistencias: la participación política juvenil en la larga década neoliberal (1989-2001); la crisis y las “dos nuevas muertes”: 2001-2002, 2003-2013: la recomposición. Resulta interesante la revisión de diversos espacios de politización entre ellos, los movimientos por derechos humanos, los movimientos piqueteros y los movimientos, las expresiones artísticas en los barrios: el rock barrial, la cumbia y el arte callejero y los movimientos en defensa de la educación.

¹⁰⁷⁷ Se denomina de esta manera a universidades alejadas de los grandes centros urbanos que permiten una cercanía en el achicamiento de las distancia geográfica para el cursado, pero también por la cercanía con docentes y autoridades, por la posibilidad de hacer las prácticas profesionales en sitios donde luego van a vincularse estrechamente cuando comiencen su carrera como profesionales.

¹⁰⁷⁸ La referencia a la “universidad profesionalista o Napoleónica” se utiliza para describir un modelo que privilegia carreras vinculadas a las necesidades prácticas de la vida y se aboca a la formación de médicos, abogados, ingenieros. Al momento de su formación en 1821, la Universidad



Videojuegos y Entretenimiento Digital, Licenciatura en Tecnología Ambiental y Energías Renovables, Licenciatura en Gestión y Administración de la Información, Ingeniería en Computación, Licenciatura en Relaciones del Trabajo. Además, cuenta con propuestas a distancia de grado, ciclos de complementación curricular, maestrías y doctorado, que se suman a una nutrida oferta de diplomaturas.¹⁰⁷⁹

Cabe mencionar que el origen de cada propuesta surge de una mirada de estrecha vinculación con el territorio que se plasma en su proyecto institucional.¹⁰⁸⁰

En cuanto a otras propuestas en la ciudad existe una sede de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN-FRR), un instituto de formación docente y dos sedes de universidades privadas que proponen carreras vinculadas a las profesiones liberales. Es decir, si bien existían previamente algunas opciones, las propuestas de carácter público y gratuito eran limitadas. En tal sentido, es posible sostener que UNRaf se posiciona como un ámbito nuevo, accesible e innovador, hito en la reciente tradición de estudios superiores en la ciudad.

En cuanto a las carreras más elegidas por quienes egresan de sus estudios secundarios, 6 propuestas que se dictan en UNRaf se encuentran entre las 10 más elegidas.¹⁰⁸¹

Una cuestión importante a resaltar es el desarrollo incipiente de su infraestructura propia, dado su reciente surgimiento. Esta situación fue resuelta durante los primeros años a partir del uso de edificios compartidos con otras instituciones educativas y recién a partir de 2023, UNRaf contó con un espacio propio de aulas en el campus universitario.

Se trata de una situación que consideramos imprime características específicas en cuanto a la apropiación del espacio y el sentido de pertenencia de los estudiantes, dado que contar con un espacio específico refuerza su identidad.

Nacional de Buenos Aires (UBA) respondió a este modelo. (Davicino, M. Julia En G. Vergara, J. Carpinetti y A. Colombo (coords.) La Universidad y la Ciencia. A modo de introducción..(2022). Rafaela: Ediciones UNRaf

¹⁰⁷⁹ Para mayor información sobre la oferta de propuestas: <https://www.unraf.edu.ar/carreras-unraf/licenciaturas-ingenierias>

¹⁰⁸⁰ En el Estatuto de UNRaf (IF-2021-25994863-APN-DNGU-ME) en sus objetivos respecto a la perspectiva científica y académica, se menciona:” C.2.Proponer ofertas académicas que respondan a las necesidades de la región, a los requerimientos del sistema social y de la estructura productiva, a los desafíos del desarrollo y la innovación tecnológica, al compromiso con la sustentabilidad y a la mejora de la calidad de vida de las personas.”

¹⁰⁸¹ Relevamiento a estudiantes Secundarios 2023.ICEDeL. Municipalidad de Rafaela.<https://icedel.rafaela.gob.ar/archivos/ORDICEdel/Encuesta%202023%20y%20Seguimiento%202022.pdf>



Figura 3: Edificio de aulas en el campus universitario

*Universidad de cercanía:

En cuanto a las características de su matrícula, de acuerdo a datos provistos por el sistema SIU GUARANÍ, es preciso mencionar que posee:

- * 3.500 estudiantes, de los cuales el 23% son estudiantes a distancia.
- *el 49% son de Rafaela
- *el 68% tiene menos de 30 años
- *el 58% son mujeres
- *el 80 % son primera generación de universitarios en sus familias.
- *el 49% en promedio, trabaja

Marquina y Chiroleu (2015) sostienen que las nuevas instituciones se presentan como innovadoras en la forma de recibir a los estudiantes universitarios de primera generación, los que requieren de atención específica y diferenciada en sus trayectorias educativas por pertenecer a sectores socialmente desfavorecidos. Estas propuestas, además, se plantean como articuladoras de programas de terminalidad de la escuela media también guiados por el objetivo de la inclusión. (Mónaco y Herrera, 2015).¹⁰⁸²

Ahora bien, ¿qué significa ser estudiante en UNRaf?

Algunas palabras que se repiten en el análisis de testimonios de ingresantes refieren a cercanía, espacio familiar, apoyo, guía, sueños, futuro, expectativa.¹⁰⁸³

¹⁰⁸² Ejemplos de estas estrategias son la implementación del Programa Sigamos estudiando, impulsado por la Secretaría de Políticas Universitarias de la Nación, así como el Programa Tutores pares, a través del cual otros estudiantes, coordinados desde el área de Bienestar Universitario de UNRaf acompañan las trayectorias de los y las ingresantes.

¹⁰⁸³ Las palabras fueron extraídas de las “Bitácoras del viaje” propuesta en la cual se invita a ingresantes a plantear cómo se sentían al comenzar su vida universitaria. Las mismas corresponden a ingresantes de la carrera Licenciatura en Industrias Creativas del año 2022.



Figura 5 : Bienvenida a ingresantes en el hall del Edificio 4 del campus

En el caso de UNRaf, recién a partir de 2025 y luego de diversos intentos, se conforma el Centro de estudiantes, ámbito central de la vida democrática de las universidades. Es decir, el momento de desarrollo de la Agenda por los 40 años de democracia, coincide con el desarrolló de diversas instancias de diálogo entre estudiantes que luego conformaron la primera agrupación.

Entonces: ¿Cómo convocar e interpelar a los y las estudiantes de UNRaf, de los cuales el 80% corresponde a primera generación de universitarios en sus familias y que estudian principalmente carreras tecnológicas, a pensar la democracia, los derechos y la ciudadanía? ¿Qué actividades concretas podrían generar un involucramiento activo y crítico de parte de los y las estudiantes? ¿Qué propuestas podrían habilitar un ámbito de reflexión sobre el pasado que permita dialogar con el presente y proyectar el futuro? En esta búsqueda, se priorizaron recursos lúdicos que implicaban “tomar la palabra”, “poner el cuerpo”, “hacer con otros/as”.

Intervención como una actividad educativa de carácter lúdico:

Siguiendo a Steimann (2017) consideramos a la enseñanza como una intervención social (Camilloni, 1996), intencionada en el campo de las prácticas sociales. Al enseñar se interviene en las prácticas sociales de los sujetos, en las percepciones que éstos tienen de la realidad, en los saberes y discursos que definen sus interacciones, y ello a la vez, implica y modifica a todos los sujetos comprendidos en esa relación. (Steiman, 2017)

La intervención a realizar fue diseñada teniendo en cuenta los elementos que se contemplan al momento de planificar una clase. Según Steiman, la clase, siguiendo a Souto (1996) es entendida como el escenario de las prácticas pedagógicas delimitadas por un espacio y tiempo y, a la vez, los procesos y relaciones que allí se imbrican. Por su parte, Edelstein (2011) señala la relevancia de considerarla una actividad situada que tiene como propósito el trabajo con el conocimiento asentado



sobre tres pilares sustantivos: el contenido que es objetivo de enseñanza y de aprendizaje, la actividad que se desarrolla en torno a él, y las decisiones que se asumen en torno a éstos.

En este marco, la intervención fue planificada en torno a seis elementos que implicaron una serie de decisiones.

*el sentido pedagógico, es decir, el propósito de la intervención: en relación a ello, para el equipo de trabajo era fundamental generar una propuesta que permita la reflexión en torno a los 40 años de democracia y en relación a ello: ¿por qué es importante la democracia como forma de gobierno? ¿Qué forma de vida, en cuanto a derechos y libertades, me permite vivir en democracia? ¿con qué valores/derechos se vincula la vida en democracia? ¿Cuáles fueron los hechos históricos relevantes de este periodo de 40 años?

*categorías conceptuales: es decir, cómo desagregar conceptualmente el contenido. En tal sentido, nuestra reflexión se estructuró en torno a la idea de democracia como forma de gobierno y su vinculación a valores e ideas como los derechos, las libertades, la ciudadanía, la identidad.

*desafíos cognitivos: son aquellos que se activan como resultado de una propuesta didáctica. En nuestro caso: análisis, juicio valorativo, utilización de categorías conceptuales para pensar el presente y el futuro.

*la actividad: implicó pensar ¿qué vamos a hacer, concretamente, para generar estos propósitos en nuestros estudiantes?

*los recursos didácticos: refiere a medios materiales, instrumentales o tecnológicos que se utilizan como apoyatura. En esta experiencia, se optó por la gamificación. En este sentido, Mora (2013) citado por Llopis y Balaguer (2016), define la gamificación como una metodología en la cual el profesorado diseña una actividad de aprendizaje -analógica o digital-introduciendo elementos del juego -insignias, límite de tiempo-para activar el pensamiento -retos, competición-con el fin de enriquecer la experiencia y dirigir o modificar el comportamiento.

En este marco, los autores Joey J. Lee y Jessica Hammer (2011 en Losada-Ávila y Betancur Gómez, 2017), identifican que la gamificación es una oportunidad para enfrentar dos problemas en la educación: la motivación y el compromiso y que puede servir en diferentes áreas: cognoscitiva, emocional y social.

- a) Cognoscitiva: En estas se identifican las reglas de juego que el jugador encuentra con la exploración activa y el descubrimiento.
- b) Emocional: Los juegos invocan variedad de emociones, experiencias emocionalmente positivas y de orgullo, y también pueden lograr ver el fracaso como una oportunidad, en vez de percibirlo como temor o sensación de ser dominado.



- c) Social: el juego permite que se prueben nuevas identidades y papeles, requiriendo que tomen decisiones ante sus nuevas posiciones. Asimismo, ayuda a que el jugador asuma un rol activo del cual obtenga buenos resultados para el aprendizaje.

En este marco, la intervención planteó técnicas de aprendizaje a través del juego, entendiendo que a partir de esta modalidad pueden practicarse y adquirirse cualificaciones básicas de la acción social, como la empatía, la tolerancia de ambigüedad y frustración, distancia de roles, competencia comunicativa. Habermas y Krappman (Coburn-Stage: 1980, p.77).

*tiempo: en nuestro caso, optamos por una intervención que sucediera en un ámbito de cercanía de los y las estudiantes, en un momento previo al cursado de sus asignaturas. Esto permitió que la participación sea en grupos, en conjunto con sus compañeros del mismo curso. Decidimos asignar un tiempo específico durante el cursado para la participación de los grupos.

Acerca del desarrollo de la propuesta:

La actividad se llevó adelante el 18 de octubre del 2023 y tuvo como objetivo generar intervenciones que promuevan la reflexión a partir de la experimentación acerca de los valores y derechos ciudadanos en el marco de los 40 años del retorno de la democracia en nuestro país.

Se plantearon actividades lúdicas en el hall del edificio de aulas de la Universidad, el cual es no sólo un espacio de encuentro entre estudiantes, sino también un lugar que proporciona amplia visibilidad a las actividades.

Se trató de diversas propuestas que se instalaron como especie de estaciones por las cuales se invitaba a transitar a los y las estudiantes. Cada una de ellas buscó reflejar ideas y valores asociados a la democracia.

Ciudadanía, identidad, derecho a elegir:

Al inicio de la actividad, cada estudiante recibía una especie de “pasaporte” al que le colocaba sus datos. Su participación en cada juego se reflejaba en la colocación de sellos.

De esta manera, se buscaba resignificar el Derecho a la identidad, dado que se trataba de un documento personal que adquirirían como participantes. En este sentido, la idea de participación es planteada como “tomar parte” de algo. El pasaporte habilitaba la participación y al mismo tiempo, la certificaba, es decir, le otorgaba reconocimiento. Esta característica se trabajó utilizando el sello de la universidad, como símbolo de pertenencia.



Figura 6 : Foto del pasaporte entregado a estudiantes.

En correspondencia con esta ideas, vinculadas a la identidad y el sentido de pertenencia, se generó una estación donde se proponía la intervención de pines y llaveros con mensajes vinculados a la democracia.

De esta manera, cada quien otorgaba su propia voz ejerciendo su derecho de expresión y plasmada sus propios sentires en alusión a la jornada, a través del diseño y estampa, que hacían de manera personal con asistencia de un equipo de especialistas.





Figuras 7 y 8: artículos estampados por estudiantes.

Buscando la integración de distintos sentidos, se desarrolló una estación auditiva. Mediante listas de Spotify, se pusieron a disposición espacios de escucha de testimonios vinculados a la época de la última dictadura cívico-militar en nuestro país. Asimismo, se socializaron fragmentos de la historia narrados por historiadores/as argentinos/as referentes en el tema. Por último, se consolidaron artistas musicales icónicos de la época, cuyas canciones apuntaban a la difícil etapa que se vivía en la Argentina.



Figura 9: alumnas explorando las listas de Spotify vinculadas a los 40 años de democracia.



Memoria, Verdad y Justicia:

En este espacio era posible realizar una visita guiada por la muestra “Ser mujeres en la ESMA”. La propuesta, cuyo origen fue impulsada a través de un proyecto de extensión con la comunidad, buscaba profundizar la mirada sobre las consecuencias en la vida de las sobrevivientes después de salir del centro clandestino. Estaba basada en los testimonios judiciales de las sobrevivientes sobre la violencia de género y diversos delitos sexuales cometidos por el Grupo de Tareas de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA). Un grupo de estudiantes de la universidad realizaba el recorrido guiado. De esta manera, se habilitaba la voz de sus compañeros y compañeras como relatores de una experiencia.



Figura 10: Estudiantes-guías realizando la visita

-Participar, tomar parte:

Como propuesta de participación a través del cuerpo, se desarrollaron tres propuestas lúdicas: Tabú de la democracia, 3 escalones hacia la democracia y juego de la memoria.

El primero, consistió en una adivinanza de palabras vinculadas a los 40 años de democracia que, por períodos de tiempo en nuestro país, fueron censuradas y/o escondidas. En este sentido, los y las participantes se organizaban en dos equipos distribuidos en filas y, en cada instancia, se presentaba un mismo acertijo para ambos grupos. Quien respondiera primero y de manera correcta continuaba jugando y, de lo contrario, debía ubicarse al final de la fila.



Figura 11: Tabú de la democracia.

El segundo juego proponía vincular hechos históricos vinculados a los 40 años de democracia de nuestro país con imágenes representativas del hito. La actividad se planteó a través de un juego de la memoria con tarjetones dispuestos en el suelo del hall.

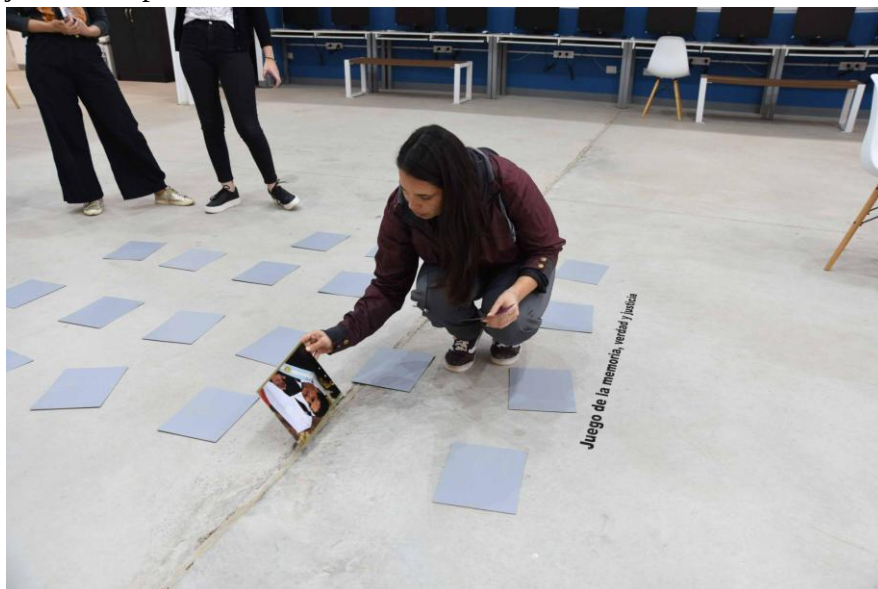


Figura 12: juego de la memoria.

La última actividad lúdica, denominada “3 escalones hacia la democracia”, consistía en disponer sillas en tres filas (simil escalones) para que los y las participantes pudieran sentarse. Se efectuaban preguntas vinculadas a frases históricas de los 40 años de democracia y, a partir de ello, quien respondiera correctamente avanzaba un escalón (1 silla).



Figura 13: docentes y estudiantes respondiendo preguntas del juego 3 escalones hacia la democracia.

Por último, se facilitaron dos espacios de intervención mediante la escritura: por un lado, una pizarra en donde los/as participantes plasmaron sus deseos frente a la consigna “A qué nunca más”. El segundo, en donde se dejaron registros de sus proyecciones para el futuro de la democracia.



Figura 14: registros de “A qué decimos Nunca más”



Figura 15: mensaje para el futuro de la democracia elaborado por participantes del evento.

A modo de cierre:

Luego de la intervención, desde el equipo de trabajo generamos un espacio para compartir nuestras impresiones de la jornada, lo que en términos de Steiman se denomina “el análisis didáctico de la clase”. En este sentido, las preguntas que orientaron nuestras reflexiones giraron en torno a: ¿Qué pasó con los contenidos trabajados? ¿Qué respuestas hubo respecto a la participación en los juegos? ¿Qué nos devolvían los y las estudiantes al involucrarse?

En base a estas conversaciones, elaboramos una serie de hallazgos y desafíos a tener en cuenta.

Hallazgos y desafíos:

****el juego como estrategia de vinculación con los y las estudiantes:***

En algunas ocasiones, desde las diversas áreas de la universidad realizamos propuestas que, más allá del carácter innovador que busquemos imprimir, se trata de instancias donde resulta sumamente complejo interpelar a los y las estudiantes para que decidan participar. ¿Acaso son las proyecciones de películas, las charlas abiertas o los conversatorios, actividades que generan la decisión de “pasar a la acción” de los y las estudiantes? Tal como mencionamos anteriormente en relación al análisis de Vommaro y Larrondo (2013, tal vez el alejamiento es a formas más tradicionales o clásicas de involucramiento. En este caso, consideramos que la estrategia lúdica resultó una propuesta que generó empatía sin dejar de lado el espacio de reflexión.

Nuestro camino a construir será plantear propuestas con los y las estudiantes, que puedan resultar más creativas y flexibles destinadas a la construcción de puentes de cercanía. En relación a ello, retomamos el rol decisivo que Brünner otorga a la extensión universitaria, en un contexto de vigencia de la sociedad de la información y la net generation. Brunner se pregunta: *¿Qué lugar ocuparán la*



función de extensión en el esfuerzo encaminado a transformar la incertidumbre en un desafío a nuestra creatividad e imaginación? (Tünnermann Bernheim, 2000).

****la participación de estudiantes, docentes y no docentes como valor a construir:***

Es preciso comprender que el ejercicio de la participación, tanto de estudiantes, docentes y no docentes, si bien resulta una característica propia de la universidad como institución educativa, requiere un camino de construcción y de aprendizajes, que recién se está iniciando en una casa de estudios con 10 años de vida. Recordemos que el 80% de los y las estudiantes de UNRaf representan la primera generación en acceder a la universidad en el seno de sus familias, y para algunos y algunas docentes y personal no docente también significa una experiencia reciente.

En este sentido, se trata de recobrar el valor de la política como herramienta de transformación y el diálogo como estrategia para la construcción de un proyecto en común y también como ámbito para resolución de las disputas. Tal como señala Buchbinder (2008), la Reforma inauguró una activa vida política y electoral en las universidades, y si bien no politizó la vida universitaria, hecho que estuvo plasmado en sus orígenes, *“sin duda la hizo más democrática y sobre todo mucho más plebeya.”* (Buchbinder, pag. 91, 2008)

Asimismo, UNRaf debe aspirar a construir un modelo propio de universidad, del interior del interior, con sus particularidades y desafíos particulares.

****la universidad como laboratorio de ciudadanía:***

La experimentación es una característica en la construcción del pensamiento científico. Y la ciencia tiene en la universidad su espacio de florecimiento. La curiosidad, la pregunta, la búsqueda de respuestas, el ensayo y el error. Es por ello que la universidad puede plantearse como un gran laboratorio de ciudadanía, donde indagar acerca de nuevas formas de vinculación y convivencia con aquellos otros y aquellas otras, con estudiantes con trayectorias educativas diversas, con familias que apuestan a la formación de sus hijos e hijas y creen en la universidad como estrategia de movilización social ascendente.

En este marco, cabe el desafío de ensayar también otros formatos en base a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación que puedan abrir espacios de diálogo más abiertos y horizontales, en la búsqueda de propuestas de curricularización de la extensión, que habiliten espacios de construcción de saberes compartidos.

Tal como sostiene Flavia Terigi (2024),

“La universidad es hija de otro tiempo. Hace de la construcción del conocimiento un valor y un laboratorio de promesas. Aún con todos sus desafíos y sus limitaciones, ofrece la posibilidad de imaginarse la vida a largo plazo en momentos de gran inestabilidad e incertidumbre, sobre todo para las nuevas generaciones.



Se trata de comprender que si bien sus cimientos son los de una institución medieval, la universidad resiste aún hoy como proyecto colectivo.

Bibliografía:

- Aguirre, Jonathan y De Laurentis, Claudia (2016). La buena enseñanza de los docentes universitarios desde la perspectiva de los estudiantes: combinación de formación profesional y valores morales. En Revista Entramados - Educación y Sociedad, Año 3, No. 3, Febrero 2016 Pp. 143 - 153 Disponible en: <https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/entramados/article/view/1626/1620sourceid=chrome&ie=UTF-8>
- Bolívar, Antonio (2005). Conocimiento didáctico del contenido y Didácticas Específicas. En la Revista de Currículum y Formación de Profesorado, vol. 9, núm. 2.
- Granada: Universidad de Granada. Disponible en: <https://www.ugr.es/~recfpro/rev92ART6.pdf>
- Bonaventura Do Santos (2007) La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad.
- Camou, Antonio; Prati, Marcelo; Varela, Sebastián (2014). Tras las huellas de la participación política. Un estudio sobre la experiencia reciente de estudiantes universitarios. Universidades, núm. 60, abril-junio, 2014, pp. 6-25 Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Distrito Federal, Organismo Internacional. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/373/37333038003.pdf>
- Cascante Gómez, María Elena y Granados Porras, Roberto.(2018) LA GAMIFICACIÓN COMO RECURSO DIDÁCTICO PARA LA ENSEÑANZA DE LA HISTORIA Revista Perspectivas: Estudios Sociales y Educación Cívica–No17ISSN-L: 2215-4728 •Julio – Diciembre,2018•pp. 1-22<http://dx.doi.org/10.15359/rp.17.2>
- Cortes, Irene Martín. (2007). Revista Panorama Social. NÚMERO 6. SEGUNDO SEMESTRE. Disponible en: https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/Articulos/FUNCAS_PS/006art12.pdf
- Costamagna, P., De Ponti, E., Villalba, M. L. (2021). Interrupciones de itinerarios educativos en ingresantes 2020 de la UNRaf. Contextos de Educación 31 (21).
- Garritz, Andoni & Trinidad-Velasco, Rufino (2004). El conocimiento pedagógico del contenido. En la Revista Educación Química, año 15, núm. 2. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Disponible en: https://andoni.garritz.com/documentos/edit_cpc.pdf
- Krotsch, P. (2002). Los universitarios como actores de reforma en América Latina ¿han muerto los movimientos estudiantiles?. Espacios en blanco (12), 19-49. En Memoria Académica. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.14926/pr.14926.pdf
- Lozada-Ávila, Carolina y Betancur, Simón (2017). La gamificación en la educación superior: una revisión sistemática. Gó Revista Ingenierías Universidad de Medellín Print version ISSN 1692-3324 Rev. ing. univ. Medellín vol.16 no.31 Medellín July/Dec. 2017 <https://doi.org/10.22395/rium.v16n31a5mez>.
- Marquina y Chiroleu (2015). ¿Hacia un nuevo mapa universitario?La ampliación de la oferta y la inclusión como temas de agenda de gobierno en Argentina. Propuesta educativa (Online)



- no.43 Ciudad Autónoma de Buenos Aires jun. 2015. Disponible en: https://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1995-77852015000100003&script=sci_arttext
- Menendez, Gustavo. (2017). DESARROLLO Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA. Un aporte de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional del Litoral para al análisis y debate acerca de la Extensión Universitaria.
 - Rinesi Eduardo, Chiroleu, Adriana, Marquina, Mónica y (compiladores). (2012). La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades. 1a ed. - Los Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 344 p. ; 21x15 cm. - (Educación; 9) ISBN 978-987-630-128-2
 - Steiman, Mg. Jorge. (2017) Las prácticas de enseñanza en la educación superior: un enfoque teórico-analítico. Hologramática.– Facultad de Ciencias Sociales – UNLZ – Año XIV Número 26, V2, pp 115- 153 www.hologramatica.com.ar. ISSN 1668-5024
 - Vommaro, Pablo; Larrondo, Marina. (2013). Juventudes y participación política en los últimos treinta años de democracia en la argentina: conflictos, cambios y persistencias. Editorial: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe. Revista: Observatorio Latinoamericano. ISSN: 1853-2713 https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28801/CONICET_Digital_Nro.84e5673e-3f3e-474e-87c7-f60b177e696d_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Freire, Paulo (1968). Pedagogía del oprimido.

Bobbio. El futuro de la democracia. Einaudi. Torino, 1984.
https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=democracia&btnG=

Menendez Gustavo (2016). Desafíos presente y futuro de la Extensión camino a los 100 años de la Reforma Universitaria de 1918. CUADERNOS DE EXTENSIÓN UNIVERSITARIA DE LA UNLPam. file:///D:/Usuario/Downloads/admin,+cuadernos2-art1+(1).pdf

G. Vergara, J. Carpinetti y A. Colombo (coords.) La Universidad y la Ciencia. A modo de introducción. (2022). Rafaela: Ediciones UNRaf.

Ordenanza UNRaf CS 012/2021



Reforma al ICETEX: un análisis crítico del crédito educativo en Colombia

Juan Luis De La Hoz Pacheco

juanluisdelahoz1996@gmail.com

Universidad Nacional de Colombia

RESUMEN

Esta ponencia aborda la apremiante necesidad de reformar el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), un actor fundamental en la financiación de la educación superior en Colombia. En la primera sección, se presenta un diagnóstico de la situación actual del ICETEX y del sistema de financiación de la educación superior, destacando las limitaciones estructurales y los desafíos que enfrenta el país en este ámbito. La segunda sección se centra en la propuesta de reforma al ICETEX, en el contexto del actual panorama político, donde se están discutiendo reformas en diversos sectores, dado que, por primera vez en la historia de Colombia, un Gobierno de izquierda asume la conducción del Estado. Esta situación abre oportunidades significativas para repensar y transformar las políticas de financiación de la educación superior, con el objetivo de garantizar mayores y mejores condiciones de acceso para los jóvenes. “Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

INTRODUCCIÓN

La presente ponencia realiza un análisis crítico del crédito educativo y expone la imperiosa necesidad de reformar al Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), como eje institucional de la política de financiación a la demanda en la educación superior de Colombia.

Una revisión panorámica de la educación superior permite identificar el tema de la financiación como uno de los motivos de mayor conflictividad en el sistema. La puesta en marcha de la Ley 30 de 1992 derivó en una crisis estructural de desfinanciación en las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas que persiste hasta la actualidad y que se caracteriza por ser un problema político y social, más allá de discusiones meramente económicas o técnicas (Lancheros y Mora, 2022).

La financiación de la educación superior en Colombia conjuga dos grandes esquemas que se han presentado como modelos antagónicos. Por un lado, la financiación a la demanda, basada en el instrumento del crédito educativo y, por otro, la financiación a la oferta, en donde prevalece la asignación de presupuesto de manera directa a las IES públicas.

Desde hace décadas, la disputa entre la financiación a la oferta y la financiación a la demanda ha acaparado la atención de la agenda pública, tanto para la ciudadanía, como para los tomadores de decisiones. Específicamente, este debate fue parte fundamental del discurso con el que llegó a la presidencia, el primer mandatario de izquierda en la historia de Colombia, Gustavo Petro.

Al respecto, después del despliegue de grandes movilizaciones estudiantiles y profesoraes en el 2011 (MANE), 2018 (Gran Paro Nacional de la Educación Superior) y 2021 (Estallido Social) en el país,



se han impulsado importantes demandas sociales como la reforma al ICETEX y el fortalecimiento del presupuesto para la educación superior pública a través de la reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992.

Para entender la magnitud de esta problemática, es crucial considerar que, en Colombia, el sistema de educación superior está conformado por 303 instituciones, de las cuales 88 son públicas y 215 tienen el carácter de privadas. Del total de IES públicas, 34 son universidades, 33 son Instituciones Técnicas Profesionales, Instituciones Tecnológicas o Instituciones Universitarias (ITTU) y 21 son del régimen especial adscritas a otros sectores. Mientras que, del total de IES privadas, 55 son universidades y 160 son ITTU (MEN, 2024-a).

En 2023, se estimó que la oferta de educación superior en Colombia podría atender a aproximadamente 4.470.626 jóvenes entre 17 y 21 años. Sin embargo, la matrícula total en este nivel educativo fue de 2.475.833 estudiantes, lo que significa que la cobertura alcanzó el 55,38% (MEN, 2024-b). La tasa de tránsito inmediato de los jóvenes que se gradúan de bachillerato y acceden en el año siguiente a la educación superior es del 43,06% en el 2023. Es decir, de cada 100 jóvenes que se gradúan de la educación media, solamente 43 continúan su trayectoria educativa de forma regular hacia la educación superior (MEN, 2024-c).

Con base en lo anterior, debo subrayar el interés particular que me motiva como autor, ya que actualmente tengo la responsabilidad de elaborar técnicamente el proyecto de ley de reforma al ICETEX. Esta iniciativa no solo representa una apuesta estratégica de la entidad en el marco del actual periodo de gobierno, sino que también refleja una lucha que personalmente he defendido desde mis años en el movimiento estudiantil. Si bien esta ponencia tiene un carácter académico, es fundamental reconocer que también plantea unos objetivos políticos en relación con el modelo de financiación de la Educación Superior que se aspira implementar en el marco de la materialización del Estado Social de Derecho en Colombia.

Finalmente, la presente ponencia tiene como objetivo analizar de manera integral las diferentes aristas del crédito educativo en Colombia, centrándose en la necesidad de reformar el ICETEX y evaluar los impactos de los modelos de financiación. A través de un enfoque crítico, se explorarán alternativas que promuevan un acceso equitativo a la educación y contribuyan a la consolidación del Estado Social de Derecho en el país, sustentadas en datos recientes y en la experiencia de movilizaciones sociales a lo largo de los años.

FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN COLOMBIA

La financiación de la educación superior en Colombia se compone de dos grandes esquemas que se concretan mediante la financiación de la oferta pública del servicio, en el sentido de transferir recursos de manera directa a las IES; y la financiación a la demanda, en donde los hogares y estudiantes reciben los recursos y deciden en qué institución cursar sus estudios.

Cada uno de estos esquemas de financiación tienen elementos a favor y en contra, por lo que en la mayoría de los países del mundo concurren ambos de forma complementaria para aumentar la inversión agregada en educación, lo que se refleja normalmente en ganancias en términos de cobertura.

Por un lado, el financiamiento a la oferta garantiza inversiones recurrentes provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN) a las IES públicas, bajo la teoría de la “rentabilidad social de la educación”, que hace referencia a las externalidades positivas de la educación superior o el beneficio que percibe la sociedad en su conjunto a partir de la obtención de un capital humano más cualificado (Hidalgo, 1996). Este esquema de financiación permite planear el objeto misional de las IES (Investigación, extensión y docencia) en el largo plazo con garantías de estabilidad.



Por otro lado, la financiación a la demanda se ha desarrollado en Colombia a través del crédito educativo, que en teoría resuelve algunas fallas de mercado como el riesgo no asegurable y la restricción de liquidez. El riesgo no asegurable se refiere a aquellos riesgos que no pueden ser cuantificados en términos financieros o que carecen de un interés asegurable; es decir, el asegurado no experimentaría una pérdida financiera si se materializara el evento asegurado (MinHacienda, 2015). Por su parte, la restricción de liquidez se entiende como la disposición a utilizar fondos propios para llevar a cabo proyectos rentables, como la inversión en capital humano, pero sin contar con los recursos necesarios y con la incapacidad de obtener dichos fondos a un costo similar (Garbero, 2012).

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE (2020), para que un esquema de créditos lleve al sistema educativo a un nivel óptimo de inversión se requiere la siguiente condición: que el crédito tenga el monto suficiente como para permitir una suavización del consumo y la transferencia intertemporal de los ingresos, lo que implica no cobrar nada durante el periodo de estudios. En otras palabras, los créditos educativos son equivalentes en el presente, a una transferencia de los ingresos futuros del estudiante para pagar el costo asociado a sus estudios.

Aunque el crédito educativo represente una alternativa para financiar el acceso a la educación superior, el riesgo es asumido esencialmente por los estudiantes y sus familias. La OCDE (2020) ha señalado que la ausencia de un colateral para cubrir el riesgo de default por parte del estudiante es un riesgo difícil de asegurar en el mercado financiero, a lo que se le suma la existencia de información asimétrica.

Por esta razón, operacionalmente los sistemas de crédito educativo requieren de algún tipo de arreglo institucional para asumir el riesgo de default en los pagos, que en esencia se presenta en dos formas: La primera se basa en el uso de recursos públicos, a través de garantías financieras a los créditos cubiertos por el presupuesto nacional. Mientras que la segunda, en ausencia de garantías respaldadas por el Estado, requiere que sean los mismos usuarios los que paguen de manera conjunta el riesgo de default, lo que se hace a través de incrementos generales de la tasa de interés para capturar esta prima de riesgo. En el caso de Colombia, el eje institucional que direcciona la política de financiación a la demanda está asociada a la disposición de recursos, principalmente a través del Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX).

- **ICETEX: Eje institucional de la política de financiación a la demanda**

El 3 de agosto de 1950, se creó en Colombia el primer instituto de crédito educativo del mundo. Esta iniciativa, impulsada por el político y diplomático colombiano Gabriel Betancourt Mejía en su tesis doctoral, fue formalizada con el nombre de Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior (ICETEX), mediante el Decreto 2586, firmado por el entonces presidente conservador Mariano Ospina Pérez. En su primer año de gestión el ICETEX otorgó préstamos educativos a 59 colombianos para cursar sus estudios técnicos y especializados en el exterior (APICE, 2019).

Posteriormente, mediante el Decreto 3155 de 1968, se reorganizó el Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior, renombrándolo como Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) “Mariano Ospina Pérez”, nombre que se mantiene hasta la actualidad. Este decreto también definió su funcionamiento como un establecimiento público, dotándolo de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Educación Nacional (MEN).

En el año 2002, se creó el proyecto “Acceso con Calidad a la Educación Superior en Colombia” – ACCES, en un contexto en donde el país salía de una fuerte recesión económica caracterizada por bajas tasas de crecimiento. La difícil situación económica aumentó el costo de oportunidad de la



educación en la juventud, llevando a que muchos se marginaran de los estudios por la presión de generar ingresos en sus hogares o porque no se contaba con posibilidades de financiación. Estas circunstancias se tradujeron en el estancamiento de la tasa de cobertura en educación superior que para ese año fue del 20,5% (DNP, 2007).

El proyecto ACCES fue una operación de crédito público con el Banco Mundial, cuyo componente principal se centró en "el acceso a la educación superior mediante créditos educativos a estudiantes de bajos recursos y mérito académico". La primera versión de este proyecto, denominada "ACCES I", se desarrolló entre 2002 y 2008, a través de un crédito de 200 millones de dólares otorgado por la banca multilateral al Ministerio de Educación Nacional. El ICETEX fue la principal entidad ejecutora, concediendo más de 123.000 créditos durante ese período (DNP, 2007).

En este marco, la Ley 1002 de 2005 modificó la naturaleza jurídica del ICETEX, transformándolo de un establecimiento público a una entidad financiera de naturaleza especial. Esta reforma legislativa introdujo la lógica bancaria en la financiación de la educación superior y junto al proyecto ACCES I marcó el inicio de una política de masificación del crédito educativo en Colombia.

En 2008, con el propósito de seguir ampliando la cobertura educativa mediante el fortalecimiento del crédito educativo, se creó el proyecto ACCES II. Esta iniciativa enmarcada dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, en el segundo periodo de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, se formalizó como política pública a través del documento CONPES 3496 de 2007, en el cual se autorizó al ICETEX a llevar a cabo una operación de crédito público de hasta 500 millones de dólares con el Banco Mundial, con la nación actuando como garante.

Más adelante, en el año 2014, el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, siguiendo los lineamientos de política recomendados por la OCDE y el Banco Mundial, presentó el documento de política pública denominado: “Acuerdo por lo Superior 2034”. Dicho acuerdo tuvo como pilar fundamental el incremento de la cobertura mediante la ampliación del crédito educativo y el subsidio a la demanda, previendo que para el año 2034 al menos el 50% de los estudiantes debía acceder a la educación superior por medio del crédito educativo (CESU, 2014).

En ese sentido, como parte de la iniciativa para seguir fortaleciendo la política de provisión de créditos educativos, el ICETEX lanzó el programa "Tú Eliges", que sustituyó las líneas de crédito de largo plazo ACCES. Este nuevo programa tenía la capacidad de financiar el 100% del costo de la matrícula, en contraste a las líneas ACCES, que cubrían hasta un 75% (ICETEX, 2024-a).

Además, el programa de crédito "Tú Eliges" introdujo la posibilidad de que los estudiantes accedieran a un Fondo de Garantías, eliminando así la necesidad de contar con un codeudor. Este enfoque buscó mejorar el acceso y la permanencia en la educación superior de calidad para estudiantes con mérito académico, especialmente aquellos provenientes de estratos socioeconómicos bajos, de las regiones más desfavorecidas del país o que pertenecen a poblaciones especiales.

En correspondencia con este lineamiento de política pública, el ICETEX implementó el proyecto PACES, el cual fue respaldado por dos nuevos préstamos adicionales del Banco Mundial, por un monto total de 320 millones de dólares, distribuidos en dos fases de 160 millones en el 2017 y 2018 (ICETEX, 2024-a).

Simultáneamente, entre 2015 y 2018, surgieron programas de crédito educativo y subsidio focalizado a la demanda administrados por el ICETEX como “Ser Pilo Paga” (SPP) y “Generación E”, los cuales constituyeron la determinación gubernamental de consolidar más de una década de masificación del crédito educativo como dispositivo fundamental de financiamiento de la educación superior. El programa SPP benefició a un total de 40.000 estudiantes con una inversión de 3,3 billones de pesos (0,41% del PIB) para sus cuatro cohortes (2015-2018) (Mora y Munera, 2019).



Como resultado de estas iniciativas, el número de estudiantes vinculados a ICETEX con obligaciones activas se incrementó de 38,000 en el año 2000 a 929,852 en agosto del presente año. Además, ICETEX financia aproximadamente el 28% de la matrícula total en la educación superior (ICETEX, 2024-b). Este crecimiento significativo refleja el impacto de las políticas de masificación del crédito educativo y, por tanto, la privatización de la financiación de la educación superior a través del endeudamiento de las familias en Colombia.

- **Desfinanciación de las IES Públicas: Crisis estructural de la política de financiación a la oferta**

En virtud de lo señalado en la sección anterior, la expansión del crédito educativo como estrategia de política ha conducido a una crisis estructural en la financiación de la educación superior pública en Colombia. Los distintos gobiernos han contribuido de manera continua a la desfinanciación de las IES públicas del país, redirigiendo recursos del Presupuesto General de la Nación hacia la financiación de la demanda mediante programas de crédito educativo (Palacio, 2023).

Desde la sanción de la Ley 30 de 1992, se evidencia que, como consecuencia de lo estipulado en sus artículos 86 y 87, las universidades públicas colombianas han atravesado una situación crítica de insolvencia económica. Este contexto ha generado resultados como el aumento de la autofinanciación de las instituciones a través del incremento de las matrículas y la generación de recursos propios; la introducción de dinámicas de competencia entre las instituciones por el acceso a recursos financieros; y el deterioro de los sistemas de bienestar estudiantil (Mora, 2016).

El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 establece un incremento de las transferencias a las universidades públicas en términos de pesos constantes, es decir, ajustadas por inflación, tomando como referencia los recursos asignados en 1993. Esto implica que, en términos reales, las universidades han recibido la misma cantidad de recursos por este concepto durante los últimos 32 años.

Lo anterior, no toma en cuenta los incrementos en los costos asociados a la prestación del servicio por parte de las universidades públicas, tales como el crecimiento de la cobertura y el cuerpo docente, las nuevas demandas de calidad y bienestar universitario, y los nuevos insumos necesarios para la investigación y la innovación.

Un ejemplo ilustrativo de esta situación es que, mientras la población atendida por las IES públicas creció un 169% entre 2000 y 2022, la base presupuestal en ese mismo período solo se incrementó un 52% en términos reales. Asimismo, mientras el aporte promedio de la nación por estudiante en 1993 superaba los 11 millones de pesos, para 2020 este se situó en poco más de 7 millones de pesos (MEN, 2024-a; SUE, 2021).

Por otro lado, el artículo 87 vincula la inversión en educación superior al crecimiento económico del país. Sin embargo, contrario a lo mencionado, la teoría económica contemporánea sugiere que la inversión en educación, ciencia, tecnología e innovación debería ser un motor de desarrollo en períodos de recesión (Palacio, 2023).

De acuerdo con el último ejercicio realizado sobre los requerimientos del Sistema Universitario Estatal, se ha calculado un déficit histórico de \$17,2 billones de pesos, de los cuales \$2,5 billones son para funcionamiento y \$14,7 billones para inversión (SUE, 2021). Este déficit pone de manifiesto las dificultades financieras que enfrentan las universidades públicas, lo que a su vez ha influido en el clima de insatisfacción y movilización dentro del sector educativo.

Los aspectos mencionados que ilustran la crisis financiera de la educación superior pública contribuyen a comprender el significado de las movilizaciones estudiantiles y profesoras en Colombia. En este contexto, el gran paro nacional por la educación superior del 2018 representó un hito histórico que modificó la tendencia de desfinanciación de las IES públicas.



Luego de varios meses de protestas, se llegó a un acuerdo con el Gobierno Nacional que incluía el compromiso de trasladar recursos adicionales a las universidades públicas, la conformación de una mesa de técnica de negociación que concertara reformas estructurales al modelo de crédito educativo, la modificación de la Ley 30 de 1992, la habilitación legal para aumentar la transferencias de recursos hacia las instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias públicas (ITTU públicas), la conformación de un “pacto por la educación” para garantizar la educación superior como un derecho fundamental, y la definición de garantías plenas para el derecho a la movilización en observancia de los derechos humanos” (Buitrago y Farfán, 2020; MEN, 2018 citados por Lancheros y Mora, 2022, P. 53).

Como resultado de este acuerdo, a partir de 2019 el presupuesto de la educación superior aumentó más de 4,5 billones de pesos de la siguiente manera:

- 1,34 billones de pesos destinados a la base presupuestal de las IES públicas, que antes de este acuerdo solo crecía con la inflación. La distribución anual fue así de IPC+3,5% en el 2019, IPC+4% en el 2020, IPC+4,5% en el 2021 e IPC+4,65% en el 2022.
- 1,5 billones de pesos para inversión, procedentes del presupuesto bienal de regalías 2019-2020.
- 1,35 billones de pesos de inversión del Presupuesto General de la Nación.
- 300 mil millones procedentes de los excedentes del sector de las cooperativas.

En 2022, tras varios años de protestas sociales y con la llegada al poder del primer presidente de izquierda, Gustavo Petro, se elaboró un programa de gobierno que reconoció, la desfinanciación estructural de la educación superior pública. En este contexto, el presupuesto para el año 2023 incluyó un compromiso de recursos para inversión y funcionamiento por más de 1,3 billones de pesos, y para 2024 se asignaron más de 1,6 billones de pesos. Además, este gobierno inició la implementación de una política de gratuidad universal para la matrícula de pregrado, comprometiendo en 2024 más de 2,2 billones de pesos para su ejecución (Hurtado, 2024).

REFORMA AL ICETEX

Después de dos décadas de consolidación de la financiación a la demanda y ante la evidente precariedad financiera a la que muchas familias se vieron expuestas tras la pandemia del COVID-19, exacerbada por las onerosas condiciones de los créditos educativos, se ha evidenciado la urgente necesidad de replantear el sistema de financiación de la educación superior en Colombia.

En el debate público en torno a las propuestas de cara a las elecciones nacionales de Congreso y Presidencia (2022-2026) en Colombia, surgieron diversas posturas sobre el futuro del ICETEX. Algunos abogaban por la liquidación de la entidad o la condonación de todos los créditos a los deudores, mientras que otros, en defensa del modelo de endeudamiento, consideraban pertinente la creación de nuevos programas de crédito educativo con subsidios a la demanda. En particular, la transformación del ICETEX se convirtió en uno de los temas más debatidos por la ciudadanía y en especial por la juventud. De hecho, en el Plan de Gobierno del entonces candidato presidencial Gustavo Petro, se propuso:

“El Icetex para estudios en el exterior: Transformaremos la lógica bancaria del ICETEX y crearemos un ambicioso Plan de Salvamento para liberar de las deudas a todos sus usuarios. El ICETEX se especializará en financiar con préstamos sociales los estudios de pregrado y posgrado en el exterior” (2022, P31).



Esta concepción de un crédito educativo de carácter social, acompañada de la transformación de la lógica bancaria y un ambicioso plan de salvamento para los deudores, evolucionó de ser una simple propuesta a convertirse en un mandato popular con la elección de Gustavo Petro como presidente. Este cambio representa un viraje político significativo respecto al pasado y se materializa en el actual Gobierno a través de lo que se ha denominado la Reforma al ICETEX.

En desarrollo de lo anterior, el ICETEX en el ejercicio de su planeación para el periodo 2023-2026, incluyó la elaboración, validación y radicación de un “Proyecto de Ley de Reforma al ICETEX” como uno de sus temas estratégicos para la humanización de la entidad. Este esfuerzo estuvo respaldado por la creación de un equipo técnico de profesionales expertos, con trayectoria en el debate legislativo sobre el crédito educativo, con el fin de materializar la reforma.

A continuación, se presentan las propuestas más importantes que delinean el camino hacia una nueva etapa del crédito educativo y la financiación de la educación superior en Colombia:

- **Subsidiariedad del crédito educativo**

La educación es un derecho fundamental y progresivo que establece ciertos mínimos de garantía inmediata, entre los cuales se incluye la accesibilidad financiera para todos. Esto implica que es esencial que el Estado asuma la responsabilidad de facilitar un acceso cada vez más amplio al sistema educativo. Un ejemplo de esta interpretación se encuentra en la Sentencia T-068 de 2012.

La Corte Constitucional, en su sentencia C-931/04, destacó que el derecho a la educación superior se inscribe en el bloque de constitucionalidad y en tratados internacionales, considerándolo un derecho social y cultural con un carácter progresivo. Esto implica que el Estado tiene el compromiso de ampliar la cobertura real en la educación superior hasta alcanzar el principio de universalidad.

Además, en sentencias como C-114/05, T-933/05 y T-689/05, la Corte recordó que la educación se entiende constitucionalmente en dos dimensiones: como un derecho inherente y esencial al ser humano, y como un servicio público que canaliza los fines del Estado. También subrayó que la educación, como servicio público, debe tener prioridad en la asignación de recursos públicos en el gasto social, tal como se establece en los artículos 365 y siguientes de la Constitución de 1991.

En tal sentido, la educación es una prerrogativa fundamental, cuya dimensión prestacional está condicionada por la disponibilidad de recursos económicos, lo que significa que la obligación estatal varía según el nivel educativo. Sin embargo, de acuerdo con el principio de progresividad, el acceso a la educación superior debe garantizarse de manera gradual, lo que obliga al Estado a implementar mecanismos financieros que lo faciliten a través del presupuesto público.

En este marco, el Proyecto de Ley de Reforma al ICETEX propone lo siguiente:

“**Subsidiariedad del crédito educativo.** El ICETEX cumple una función complementaria en la financiación de la educación superior, actuando como una herramienta auxiliar para facilitar el acceso y la permanencia en el sistema de educación superior, en consonancia con la progresividad del derecho a la educación” (ICETEX, 2023).

Esta propuesta sitúa el papel de la financiación otorgada por el ICETEX dentro del ecosistema de la financiación de la educación superior. Al considerar que la educación es un derecho fundamental y, por ende, progresivo en su acceso, es esencial que esta garantía sea principalmente pública. Sin embargo, en ausencia de una universalidad en la financiación pública de la educación superior, el crédito educativo debe interpretarse como un mecanismo auxiliar. Es decir, dado que la prerrogativa de progresividad del derecho a la educación exige una inversión esencialmente pública para garantizar el acceso equitativo y sostenible a la educación superior, de ninguna manera el crédito educativo será una herramienta principal de financiación, como se ha entendido hasta la actualidad, sino que formará parte integral y complementaria del sistema.



- **Tipificación del crédito educativo otorgado por ICETEX como un crédito Social.**

La Constitución Política de 1991 consagró en su artículo 69 que “El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. En este contexto, la jurisprudencia constitucional, a través de la Sentencia C-308/22, ha enfatizado que el derecho fundamental a la educación no solo implica la facultad de los individuos de solicitar acceso al servicio público, sino también el deber del Estado de intervenir, interceder, planificar y legislar para ampliar el alcance de la educación. Esto conlleva la eliminación de posibles barreras y la necesidad de que el acceso se ajuste a las dinámicas sociales específicas.

Así, la Corte armoniza sus providencias con la Carta Magna, subrayando que la responsabilidad del Estado no se limita a garantizar mecanismos financieros para facilitar el acceso a la educación superior, sino que estos mecanismos también deben ser socialmente pertinentes y responder a las necesidades cambiantes de la población colombiana.

Como cualquier entidad financiera, el ICETEX se encuentra sujeto a las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (Decreto Ley 663 de 1993) y debe someter sus actos y contratos a lo estipulado en la normatividad civil y comercial. Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de esta regulación, el único marco normativo en el contexto colombiano que aborda tímidamente el concepto de crédito educativo es el Decreto 2555 de 2010. Este decreto introduce algunas directrices, pero carece de un desarrollo integrador de las providencias de la Corte Constitucional, que profundice en los aspectos fundamentales y las implicaciones del crédito educativo con carácter social.

Es así como en el artículo 10.7.1.1.8 del mencionado decreto, se establece el concepto del crédito educativo de fomento:

“El crédito educativo del ICETEX es un mecanismo de fomento social de la educación, el cual se otorga con el objeto de financiar el acceso, la permanencia y la culminación de los programas de los diferentes ciclos de la educación superior. El mismo puede otorgarse a favor de los estudiantes o de las personas jurídicas que tengan el carácter de instituciones de educación superior (...).”

En concordancia, el artículo 10.7.1.1.11 ibidem, dispone que:

“En atención a que el crédito educativo de fomento es un crédito de proyecto que da acceso a los estudiantes a una formación académica que les haga posible adquirir la capacidad de generación de ingresos para atender el pago de sus obligaciones con el ICETEX (...).”

Con base en lo anterior, lo que realmente se entiende como "social" en la norma es el fomento del acceso y la promoción de la educación, no el crédito. En ese sentido, al ser percibido el crédito educativo como un recurso financiero común, equiparable al crédito comercial o de consumo, se convierte en un mecanismo que refuerza las barreras económicas de los estudiantes y sus familias para acceder a la educación superior. Esto da lugar a que, en Colombia, el crédito educativo tenga prevalencia financiera y una excepcionalidad social, ya que se pone de relieve la capacidad del deudor para cumplir con el pago de la obligación crediticia, en lugar de la necesidad de garantizar el derecho fundamental a la educación. Esta situación evidencia la urgencia de replantear el enfoque del crédito educativo, priorizando su carácter social.

En correspondencia, a través de la Sentencia C-308/22 la corte constitucional ha resuelto:

“**EXHORTAR** al Gobierno Nacional a que (...) regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del mandato contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución”.



En ese sentido, el Proyecto de Ley de Reforma al ICETEX propone lo siguiente:

“Tipificación del crédito educativo de ICETEX como crédito social. El crédito educativo otorgado por el ICETEX se caracterizará por su carácter social. Dicha condición le dará prevalencia normativa a la garantía del derecho fundamental a la educación y excepcionalidad financiera. Este crédito tendrá naturaleza especial en consideración a su orientación social en los siguientes objetivos y criterios:

- No ser considerado como crédito de consumo
- Garantizar tasas de interés inferiores a las ofertadas por los bancos comerciales
- Promover condiciones que faciliten la amortización del crédito educativo, con aportes superiores al pago del capital y acordes a las características socioeconómicas del usuario.
- Proteger al usuario de riesgos inflacionarios
- Procurar un modelo de crédito en el que no opere la capitalización de intereses
- Garantizar un acompañamiento integral al usuario en todas las etapas del crédito” (ICETEX, 2023).

Es fundamental advertir que el carácter "social", asociado al concepto de crédito educativo, no debe ser entendido como simple retórica que otorga un distinguido toque de filantropía a la idea tradicional del crédito. En realidad, es una respuesta a la necesidad de garantizar el derecho fundamental a la educación superior, a través de mecanismos financieros justos y acordes a la realidad socioeconómica de la población colombiana.

Un patrón de comparación se puede establecer con la transformación del crédito de vivienda urbana tras la crisis del UPAC a finales del siglo XX (Sentencia C-747/99), que llevó a la prohibición de la capitalización de intereses en los créditos de vivienda de mediano y largo plazo. Esta medida se tomó en defensa del derecho constitucional a una vivienda digna, ilustrando cómo es posible reformar un sistema financiero para alinearlos con los derechos fundamentales, una lección que debería inspirar la evolución del crédito educativo en nuestro país.

• **Nuevo modelo de crédito educativo sin capitalización de intereses**

La capitalización de intereses se define como un sistema de pago de los intereses causados, pero no exigibles como consecuencia del otorgamiento de un crédito de mediano o largo plazo (Corte Constitucional, 2000). Se trata, de una medida que, aunque no se contempla ni está regulada específicamente para el crédito educativo, es aplicable a este dada la expresa autorización legal de su uso por parte de los establecimientos de crédito.

“La capitalización de intereses en las operaciones de mediano y largo plazo que realizan los establecimientos de crédito es igualmente predicable de los créditos educativos, cuando en ellos se contempla este sistema. En consecuencia, no se trata de un sistema o regulación específicamente destinado al crédito educativo, sino que tiene aplicación a estos ante la ausencia de una normación especial” (Corte Constitucional, 2022, P25).

Ahora bien, según lo establecido en el numeral 1 del artículo 121 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (EOSF), el sistema de capitalización de intereses es potestativo para los establecimientos de crédito y voluntario para los deudores. Sin embargo, según lo dispone su numeral 2, las entidades que concedan créditos de mediano o largo plazo deben ofrecer a los usuarios “sistemas de pagos



alternativos”: uno que “contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período” u otro que “ofrezca como beneficio para el deudor programas de amortización que contemplen la capitalización de intereses conforme al artículo 886 del Código de Comercio”.

Además, la Corte Constitucional a través de la sentencia T-027 de 2022, advierte que, para tomar una decisión libre, el futuro deudor debe tener de parte del establecimiento de crédito, información cierta, suficiente, clara y oportuna acerca del objeto y condiciones de la contratación, como se deriva de los principios de “debida diligencia” y “transparencia” de que trata el artículo 3 de la Ley 1328 de 2009. Con base en lo anterior, se evidencia que la capitalización de intereses es un mecanismo propio de los negocios mercantiles y no de los créditos vinculados a garantizar el acceso al derecho a la educación superior. Esto se traduce en un obstáculo para los deudores, ya que se utiliza para aumentar el capital adeudado que deben amortizar. Como resultado, el derecho a la educación de los deudores queda condicionado a su capacidad para saldar una deuda que incluye no solo el capital prestado, sino también una primera carga por el tiempo transcurrido (intereses ordinarios) y una segunda carga contractual que beneficia al acreedor (intereses capitalizados).

En este orden de ideas, el ICETEX emplea un sistema de capitalización simple, en el que se generan intereses mensualmente, pero estos se consolidan con el capital en una única ocasión, justo antes de que el crédito entre en el periodo de amortización establecido. En promedio, el incremento de la deuda estudiantil derivado de la capitalización de intereses se estima en un 21,53%. Este fenómeno se traduce en ingresos totales para el ICETEX que ascienden a \$63.116.814.358, de acuerdo con los datos disponibles a corte del 30 de junio de 2024.

A partir de la interpretación que se realiza de las sentencias C-364 de 2000 y C-747 de 1999, se puede decir que la capitalización de intereses está permitida “siempre y cuando esta no perturbe intereses constitucionales”, es decir, “si la capitalización de intereses vulnera algún derecho fundamental en donde el Estado tiene la responsabilidad y la obligación de propender por su realización, el Estado debe eliminar dicha obstaculización que no permite una equidad y un orden justo, así como la consecución de los fines esenciales del estado”.

En ese sentido, la posibilidad de que el ICETEX capitalice intereses desincentiva el acceso a la educación superior y genera una regresividad en el derecho, por cuanto no es una medida positiva que propenda por su garantía, sino por el contrario, es un obstáculo, en donde la persona debe decidir si se endeuda en el monto del valor de su carrera y además paga intereses sobre intereses, lo cual hace más gravoso el acceso y garantía al derecho fundamental y al servicio público.

Por lo tanto, el Proyecto de Ley de Reforma al ICETEX propone lo siguiente:

“Nuevo modelo de crédito sin capitalización de intereses. De acuerdo con la tipificación del crédito educativo como crédito social, el ICETEX diseñará e implementará un modelo de crédito educativo especial acorde con su función social en todas las etapas del crédito.

En el modelo de crédito educativo no operará la capitalización de intereses, el capital desembolsado y los intereses causados previos al periodo de amortización, conformarán por separado un plan de pagos. Los mencionados intereses serán cobrados en alícuotas en el periodo en el que fueron causado, y los intereses del crédito en etapa de amortización se liquidarán sobre el capital desembolsado”. (ICETEX, 2023).

En conclusión, es evidente que el modelo de negocio del crédito educativo se sustenta en la capitalización de intereses, perpetuando un ciclo de endeudamiento que favorece a las entidades financieras en detrimento de los estudiantes y sus familias. Al asumir que los deudores no pueden cubrir los intereses a medida que se causan, se establece un sistema que los condena a enfrentar deudas exorbitantes al finalizar sus estudios. Esta lógica no solo es insostenible, sino que también socava el derecho a la educación, convirtiendo la posibilidad de acceder a ella en una carga



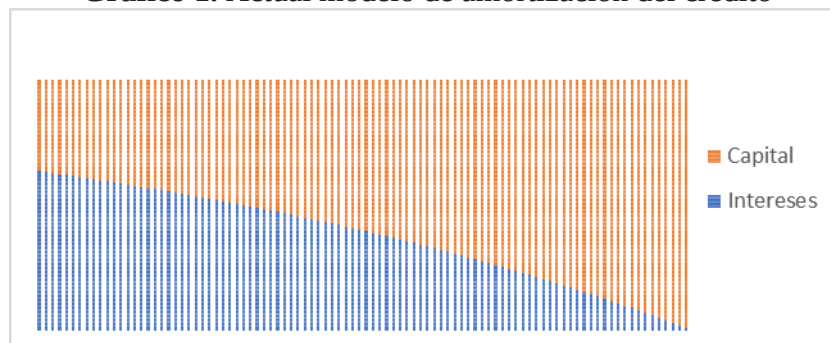
financiera. Por lo que, la capitalización de intereses debe ser reformulada, pues su práctica actual atenta contra la garantía del derecho fundamental a la educación.

- **Mayor aporte a capital en la amortización de los créditos**

Uno de los elementos más importantes del crédito es el método de amortización que se emplea. Este método determina la forma en que el deudor lleva a cabo el reembolso del crédito y la manera en que se calculan los intereses a pagar (Pérez, 2015).

Existen diversos sistemas de amortización que pueden aplicarse a un crédito, cada uno con características y procedimientos específicos. En el caso del ICETEX, se adopta el sistema de "reembolso periódico de capital e intereses" mediante la implementación del modelo de amortización francés, que establece un reembolso en el cual el deudor realiza pagos fijos en períodos regulares. Este modelo se caracteriza por la estructura en la que, en los primeros años, se paga principalmente intereses, mientras que, hacia el final del crédito, la mayor parte de la cuota se destina a la reducción del capital (Rus, 2024). (Ver gráfico 1)

Gráfico 1. Actual modelo de amortización del crédito



Fuente: Elaboración propia

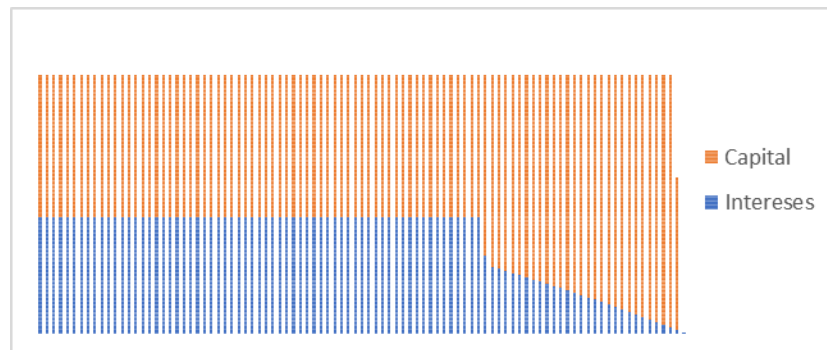
Por otro lado, el Proyecto de Ley de Reforma al ICETEX propone lo siguiente:

“Composición de las cuotas del plan de pagos en la amortización de los créditos. Los intereses que componen las cuotas mensuales que pagará el usuario no podrán superar el porcentaje de abono a capital que se establezca para el período de amortización. Los intereses causados y no cobrados se redistribuirán en aquellas cuotas que estén por debajo de dicho porcentaje. Esta medida tiene como propósito garantizar un abono constante a capital en las cuotas y, por ende, generar un efecto en el valor total a pagar durante el período de amortización” (ICETEX, 2023).

Esta nueva composición de las cuotas del plan de pagos en la amortización de los créditos del ICETEX establece que las cuotas mensuales que deberán abonar los usuarios se dividan en porcentajes fijos destinados a intereses y a capital, priorizando que el porcentaje asignado al capital sea superior al destinado a los intereses (Ver gráfico 2).

Es importante destacar que los intereses acumulados y no cobrados durante la primera etapa de la amortización se reflejan en la etapa final del plan de pagos. De este modo, cada cuota contribuye a la reducción del capital adeudado, permitiendo a los beneficiarios observar y dar seguimiento a la disminución de su deuda total (Ver gráfico 2).

Gráfico 2. Nuevo modelo de amortización del crédito



Fuente: Elaboración propia

Esta medida no solo brinda mayor transparencia en la amortización de la deuda, sino que también responde a una crítica recurrente de los usuarios del ICETEX, quienes han señalado que una parte significativa de los primeros pagos se destina exclusivamente a intereses, desincentivando así a los deudores al no evidenciar un abono significativo al capital. Al implementar esta nueva composición de cuotas, se espera que los beneficiarios puedan liquidar sus obligaciones en un menor tiempo, lo que mejoraría la experiencia del usuario y la gestión financiera del ICETEX.

- **Eliminación de la retención salarial**

La retención salarial, es un mecanismo de recuperación de cartera del ICETEX, que fue creado a través del decreto legislativo 317 de 1958 por la Junta Militar de Gobierno de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confería el artículo 121 de la Constitución Nacional de 1886.

Posteriormente, esta figura fue incorporada al decreto 3155 de 1968 por el presidente Carlos Lleras Restrepo en uso de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 65 de 1967 “Por la cual se reviste al Presidente de facultades extraordinarias para modificar la remuneración y régimen de las prestaciones de las Fuerzas Militares, se provee al fortalecimiento de la administración fiscal, se dictan otras disposiciones relacionadas con el mejor aprovechamiento de las partidas presupuestales destinadas a gastos de funcionamiento y se crea una nueva Comisión Constitucional Permanente en las Cámaras Legislativas”, así:

“ARTÍCULO 16. Incorporase al presente decreto el artículo 5° del decreto 317 de 1958, que dice así: Las cuotas de amortización y los intereses vencidos por concepto de los préstamos que verifica el ICETEX, deberán ser deducidos y retenidos por los pagadores de las entidades o personas, públicas como privadas, a que tales deudores presten sus servicios, mediante orden expresa del Director o Subdirector del ICETEX, las cuales deberán ser entregadas a la Tesorería del mismo Instituto.

PARÁGRAFO. Las personas obligadas a la deducción y retención de que trata el artículo, que no cumplan su obligación, sufrirán multas de \$10.00 a \$ 500.00 que impondrá la contraloría General de la República, previa comprobación de los hechos”.

De acuerdo con lo anterior, el ICETEX ha incluido esta figura a su reglamento de recuperación de cartera, como se establece en el artículo 18 del Acuerdo N° 76 del 30 de diciembre de 2021, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 18. Para el pago de las cuotas de amortización e intereses vencidos del crédito educativo, el ICETEX podrá solicitar la retención de ingresos del beneficiario y/o deudor solidario, de acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del Decreto Ley 3155 de 1968 (o



cualquier norma que lo derogue, complemente, adicione, aclare, modifique o sustituya). La retención de ingresos se podrá realizar en cualquier momento para la recuperación de los saldos vencidos de los créditos que se encuentren en periodo final de amortización, liquidación que incluye capital vigente y vencido, intereses corrientes, moratorios y otros conceptos, sin que haya lugar a ningún descuento de intereses.

Para solicitar la retención de ingresos, el presidente del ICETEX o el funcionario delegado por aquel para ejecutar esta función, debe enviar al empleador del deudor principal o deudor solidario una carta con la liquidación de la obligación estipulando el plazo, el valor de las cuotas a pagar y la forma en que deben trasladar los recursos a las cuentas del ICETEX”.

Por otro lado, la Corte Constitucional, mediante las sentencias T-945 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-416 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en el proceso de revisión de fallos relacionados con acciones de tutela (en casos similares) presentadas contra el ICETEX por ciudadanos a quienes esta entidad había realizado una serie de retenciones de su salario para el pago de una obligación crediticia, considerando que se había vulnerado su derecho fundamental al debido proceso. La Corte no accedió a las pretensiones de la demanda, al considerar que la actuación del ICETEX no violaba los derechos fundamentales alegados, ya que el Instituto demandado se ajustó a lo establecido en el artículo 16 del Decreto 3155 de 1968.

Finalmente, en el concepto 125801 de 2021 emitido por el Departamento Administrativo de la Función Pública, que aborda la viabilidad de realizar descuentos sobre el salario de los servidores públicos ordenados directamente por el ICETEX, se señala que “el Decreto 3155 de 1968 fue derogado en lo pertinente por el artículo 35 del Decreto 276 de 2004, el cual, a su vez, fue derogado por el Decreto 380 de 2007”.

Sin embargo, el mismo concepto de referencia estableció que, al revisar el Decreto 276 de 2004, no se encontró ninguna disposición que contradiga explícitamente la posibilidad de que los pagadores de las entidades deduzcan y retengan las cuotas en mora de los beneficiarios de los créditos. Por lo tanto, la competencia constitucional para derogar esta disposición corresponde, por definición, al Congreso de la República.

La derogación de la figura de la retención salarial es una de las cinco (5) principales propuestas de Proyecto de Ley de Reforma al ICETEX, lo cual implica un cambio en la lógica de la recuperación de su cartera, transitando de medidas de cobranza coercitivas y unilaterales, hacia medidas con incentivos positivos. Entre estas nuevas medidas se resaltan las jornadas de soluciones, que ofrecen condonación de intereses vencidos y moratorios para los usuarios que realicen acuerdos de pago para ponerse al día, y la aplicación de tasas de interés diferenciadas, estableciendo una tasa del IPC + 2% para los usuarios al día y del IPC + 4% para los usuarios en mora.

En lo que respecta a la cartera del ICETEX, en créditos de líneas propias se registran 426.126 obligaciones activas, con un saldo total de capital de aproximadamente 11,7 billones de pesos. En cuanto al recaudo anual de la cartera, durante lo que va de la vigencia de 2024 se ha obtenido una cifra superior a 744 mil millones de pesos (ICETEX, 2024-c).

Frente a la figura de la retención salarial, a corte del 14 de agosto de 2024 se ha recaudado poco más de 7 mil millones de pesos, lo cual representa el 1,01% del total del recaudo de cartera en la presente vigencia. A continuación, se puede observar el histórico del comportamiento del recaudo anual de cartera en comparación con el recaudo específico por concepto de retención salarial:

Tabla1. Recaudo por concepto de retención salarial 2020-2024 (Millones de pesos)

AÑO	TOTAL RACAUDO	RECAUDO POR RETENCIÓN SALARIAL	% RECAUDO
2020	933.295	4.313	0,46%



2021	1.025.613	7.905	0,77%
2022	1.263.486	6.224	0,49%
2023	1.466.895	4.886	0,33%
2024	744.037	7.532	1,01%

Fuente: Dirección de cobranza – ICETEX, cifras a corte del 14 de agosto de 2024.

Como se puede observar, en los últimos 5 años el porcentaje de recaudo por concepto de retención salarial no ha representado más del 1% del total del recaudo anual de la cartera del ICETEX. Sin embargo, esta figura si ha representado un alto costo reputacional para la entidad, en la medida que, para el mismo periodo de tiempo, se han emitido más de 100 mil notificaciones dirigidas a usuario y/o sus empleadores, a los cuales se les ha aplicado la figura de la retención salarial.

Adicionalmente, es pertinente destacar que, en algunos casos, la retención salarial ha llegado a convertirse en una barrera para el empleo formal. El ICETEX, en cumplimiento de sus obligaciones legales, debe realizar la retención salarial, lo que conlleva a que la entidad se comunice con los empleadores de aquellos usuarios que se encuentran en mora para garantizar que se efectúe dicha retención. Sin embargo, esta situación ha conducido a que algunos usuarios de la entidad enfrenten dificultades para ser contratados o incluso sean despedidos, ya que, para ciertos empleadores, especialmente en el caso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), puede resultar más conveniente contratar a otro candidato en lugar de asumir los trámites legales y contables necesarios para llevar a cabo la retención salarial.

Por último, es menester subrayar que las normas en cuestión (decreto 317 de 1958 y decreto 3155 de 1968) tienen un origen preconstitucional, es decir, fueron concebidas en un ordenamiento jurídico previo a la promulgación de la Constitución de 1991, lo cual desconoce las garantías que trajo consigo la implementación del Estado Social de Derecho y los cambios que ha tenido la sociedad colombiana en las últimas décadas.

CONCLUSIONES

Desde su creación a mediados del siglo pasado, el ICETEX evolucionó de un establecimiento público a una entidad financiera de naturaleza especial, reflejando un cambio significativo en la forma en que se aborda el crédito educativo en Colombia. Iniciativas como ACCES I y II, así como los programas "Tú Eliges" y "Ser Pilo Paga", han ampliado notablemente la cobertura de la educación superior, permitiendo a un número creciente de estudiantes acceder a financiamiento para sus estudios. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, la dependencia del crédito educativo ha contribuido a la privatización de la financiación de la educación superior, generando una carga financiera considerable para las familias, especialmente aquellas de estratos socioeconómicos bajos.

El aumento en el número de estudiantes con obligaciones activas con el ICETEX pasó de 38,000 en el año 2000 a casi 930,000 en la actualidad, lo cual ilustra cómo las políticas de masificación del crédito han llevado a un incremento significativo en el endeudamiento de las familias colombianas. En este contexto, es crucial evaluar la efectividad de las políticas actuales de financiación y considerar reformas que prioricen el acceso equitativo a la educación superior sin comprometer la estabilidad financiera de los estudiantes y sus familias.

La necesidad de reformar el sistema de financiación de la educación superior en Colombia se ha vuelto urgente, especialmente tras la crisis económica generada por la pandemia del COVID-19. Este contexto ha desencadenado un debate público significativo sobre el futuro del ICETEX, que se convirtió en un tema central durante las últimas elecciones nacionales. La propuesta del actual gobierno de transformar el ICETEX hacia un modelo de crédito educativo de carácter social refleja un cambio político importante.



La educación se reconoce como un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado, lo que exige una adecuada asignación de recursos públicos. En este sentido, la propuesta de que el ICETEX actúe como una herramienta auxiliar en la financiación implica que el crédito educativo no debe ser el mecanismo principal, sino un complemento a un sistema de financiación pública más sólido.

La tipificación del crédito educativo otorgado por ICETEX como un crédito social es fundamental para garantizar el acceso a la educación superior en Colombia, tal como lo establece la Constitución de 1991 en su artículo 69. Por otro lado, la Corte Constitucional, ha enfatizado que el derecho a la educación no solo implica que los individuos puedan solicitar acceso, sino que el Estado debe actuar para eliminar barreras y ajustar la garantía del derecho a las dinámicas sociales. Sin embargo, el marco normativo actual, apenas aborda el concepto de crédito educativo y no desarrolla adecuadamente su carácter social. La propuesta del Proyecto de Ley de Reforma al ICETEX busca asegurar que el crédito educativo se considere un recurso social, garantizando tasas de interés inferiores a las del crédito comercial, evitando la capitalización de intereses y ofreciendo un acompañamiento integral a los usuarios, lo que resulta en un enfoque más justo y accesible para la educación superior.

Por otro lado, se plantea un nuevo modelo de crédito educativo que elimine la capitalización de intereses, un mecanismo que actualmente perjudica a los deudores al incrementar su carga financiera. Este sistema, que favorece a las entidades financieras y perpetúa el ciclo de endeudamiento, es insostenible y atenta contra el derecho a la educación. La propuesta de reforma incluye un modelo donde los intereses causados se paguen en alcúotas separadas del capital, permitiendo una mayor transparencia y facilitando la reducción de la deuda total. Además, se propone eliminar la retención salarial, un mecanismo que ha mostrado ser poco efectivo y que puede incluso obstaculizar el empleo formal. La derogación de esta figura y la implementación de incentivos positivos en la recuperación de cartera buscan transformar la relación del ICETEX con sus usuarios, alineándose mejor con las garantías del Estado Social de Derecho y las realidades actuales de la población colombiana.

Finalmente, se sugiere que futuras ponencias e investigaciones incluyan un análisis comparativo de las políticas internacionales en torno al crédito educativo, ya que esto podría ofrecer lecciones valiosas y prácticas efectivas aplicadas en otros contextos. Asimismo, es fundamental profundizar en la investigación sobre el financiamiento de la matrícula privada en la educación superior en Colombia, lo que permitirá una mejor comprensión de las dinámicas económicas que afectan a los estudiantes y sus familias.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

APICE, Asociación Panamericana de Instituciones de Crédito Educativo. (2019). *Reflexiones sobre el proceso de reforma del ICETEX*. Convenio de asociación APICE-ICETEX, Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia. (1999). *Sentencia C-747/99*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/c-747-99.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2000). *Sentencia C-364/00*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/c-364-00.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia T-416 de 2005*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-416-05.htm>



Corte Constitucional de Colombia. (2001). *Sentencia T-945 de 2001*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/T-945-01.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2004). *Sentencia C-931/04*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/c-931-04.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2005-a). *Sentencia C-114/05*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/c-114-05.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2005-b). *Sentencia C-T-933/05*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-933-05.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2005-c). *Sentencia T-689/05*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/t-689-05.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia T-068 de 2012*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-068-12.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia C-027/22*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/T-027-22.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2022). *Sentencia C-308/22*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-308-22.htm>

DNP, Departamento Nacional de Planeación. (2007). *CONPES 3496: Garantía de la Nación al ICETEX para financiar parcialmente la segunda fase del proyecto acceso con calidad a la educación superior en Colombia – Acces*. Bogotá.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2021). *Concepto 125801*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=163450#:~:text=Las%20personas%20obligadas%20a%20la,previa%20comprobaci%C3%B3n%20de%20los%20hechos%E2%80%9D>

Decreto 2555 de 2010. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=40032>

Decreto 3155 de 1968. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=75953>

Decreto Legislativo 317 de 1958. Recuperado de <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1072656>

Estatuto Orgánico del Sector Financiero (EOSF). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1348>



- Garbero, A. (2012). *Efectos de las restricciones de liquidez en la acumulación de capital humano: evidencia para Nicaragua*. Tesis de la Maestría en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP – Argentina.
- Hidalgo, J. C. (1996). *Financiamiento de la educación superior, en la Educación Superior en el siglo XXI*. Visión de América Latina y el Caribe. Tomo II, Ediciones Cresalc/Unesco.
- Hurtado, J. (2023). *Ha habido un salto histórico en inversión en educación pública*. Recuperado de <https://semanariovoz.com/ha-habido-un-salto-historico-en-inversion-en-educacion-publica/>
- ICETEX, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior. (2023). *Borrador de Proyecto de Ley de Reforma al ICETEX*. Bogotá.
- ICETEX, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior. (2024-a). *Remisión de información adicional - empalme ICETEX*. Bogotá.
- ICETEX, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior. (2024-b). *Participación de la financiación otorgada por el ICETEX en la matrícula total de la educación superior*. Bogotá.
- ICETEX, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior. (2024-c). *Análisis legislativo: derogación de la figura de retención salarial a usuarios del ICETEX*. Bogotá.
- Lancheros, A., & Mora, A. (2022). *La financiación de la educación superior en Colombia: crisis y disputas en el marco de la pandemia*. Revista Nómadas, 56. Universidad Central – Colombia.
- Ley 1002 de 2005. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48568>
- Ley 30 de 1992. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=253>
- MEN, Ministerio de Educación Nacional. (2024-a). *Estado actual del desafío: Financiación de la Educación Superior*. Bogotá.
- MEN, Ministerio de Educación Nacional. (2024-b). *Notas técnicas de matrícula en educación superior*. Bogotá.
- MEN, Ministerio de Educación Nacional. (2024-c). *Tasa de tránsito inmediato a Educación Superior*. Bogotá. Recuperado de <https://snies.mineducacion.gov.co/portal/>
- Mora, A. (2016). *La seudorrevolución educativa. Desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.



Mora, A., & Múnera, L. (2019). *Ser Pilo no Paga: privatización, desigualdad y desfinanciamiento de la universidad pública en Colombia*. En Revista Ciencia Política, 14(27). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2020). *Resourcing Higher Education: Challenges, Choices and Consequences, Higher Education*. OCDE Publishing, París.

Palacio, A. (2023). *El mérito en el acceso a la educación superior: un estudio de caso sobre la pirámide de la desigualdad educativa en Colombia*. Tesis de Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Pérez, A. (2015). *Sistemas de amortización de préstamos con cuota constante*. Universidad de Valladolid, España.

Petro, G. (2022). *Programa de gobierno: Colombia potencia mundial de la vida*.

Rus, E. (2024). *Sistema de amortización francés: Qué es y cómo funciona*. Recuperado de <https://economipedia.com/definiciones/sistema-de-amortizacion-frances.html>

SUE, Sistema Universitario Estatal. (2021). *Informe de Financiación y Sostenibilidad de las Universidades Públicas Colombianas*. Bogotá.



Construyendo memoria y ciudadanía en la educación. Un avance del proyecto de investigación institucional sobre la historia reciente en la Escuela Normal Superior N° 1 " Dr. Nicolás Avellaneda", Rosario (Santa Fe, Argentina)

Stella Franco (Esc. Normal Sup. N°1 Prov. N°34 "Dr. Nicolás Avellaneda"; FHYA, UNR)
smaferm@gmail.com

María Claudia Villarreal (Esc. Normal Sup. N°1 Prov. N°34 "Dr. Nicolás Avellaneda"; CEACU, FHYA, UNR)
mmariaclaudiavillarreal@gmail.com

Julia Gatti (Esc. de Ciencias de la Educación, FHYA, UNR; Esc. Normal Sup. N°1 Prov. N°34 "Dr. Nicolás Avellaneda")
juliagatti02@gmail.com

Resumen

Esta ponencia constituye un avance en las indagaciones y experiencias formativas derivadas de una investigación institucional en curso referida a la construcción de la memoria en la Escuela Normal N° 1 "Dr. Nicolás Avellaneda", Rosario (Santa Fe). El proyecto se propuso explorar las prácticas y relaciones que se configuraron en la cotidianeidad de la vida escolar silenciada durante los años en que transcurrió la última dictadura en Argentina. Partimos de una propuesta de co-investigación donde trabajamos junto a estudiantes del nivel secundario y de los profesorados de formación docente con el fin de indagar las particularidades que adquirieron al interior de la escuela las políticas educativas desplegadas por el Estado durante la dictadura; reconocer continuidades y cambios en las formas de sociabilidad entre los distintos sujetos integrantes de la comunidad educativa; conocer los sentidos que adquirieron la participación política juvenil durante esos años. Entendemos que promover en clave de derechos la reconstrucción del pasado reciente en la educación, forma parte y potencia los procesos de construcción de ciudadanías más democráticas y plurales.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

La escuela como territorio de cruces,
de cuerpos de la memoria,
de memoria que lucha contra el olvido
de trozos de la historia dolorosos aún presentes,
memoria... que emerge obstinadamente
abriendo nuevos caminos en busca
de la verdad, de la justicia, de luces, de la esperanza...
Villarreal, 2022

Desde las últimas décadas, la historia está siendo repensada y forma parte de la agenda de discusión en la Argentina. Las escuelas constituyen un espacio privilegiado para el ejercicio y construcción de la memoria. La última dictadura aparece como una marca clave de los doscientos años de historia



argentina, no sólo porque las transformaciones sociales y económicas que implementó siguen impactando hasta el presente, sino también porque la herida que produjo fue de tal magnitud que obliga a mirar con nuevos ojos el pasado nacional. Sabemos también que todo pasado está sujeto a controversias. En las luchas por la memoria intervienen diferentes sectores sociales que, de acuerdo a sus saberes, sus intereses y sus experiencias, sostienen una visión sobre el pasado y a partir de ahí construyen sus posiciones, que pueden ser contrapuestas y estar en pugna entre sí (Chama y Sorgentini, 2010). Sin embargo, hay límites para esas discusiones. Los crímenes de la dictadura fueron juzgados y condenados en 1985 y actualmente hay nuevas causas en desarrollo. Al mismo tiempo, consideramos importante destacar las luchas de las Abuelas de Plaza de Mayo quienes recuperaron la identidad de jóvenes apropiados y la labor del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) que le devuelve la identidad histórica y política a los desaparecidos.

Lidia Fernández (2000) define a las instituciones educativas como objetos culturales que expresan normas, valores y tienen una fuerza organizadora de lo social. Estas formaciones culturales e históricas son de carácter bifronte, por un lado son externas y nos anteceden a los sujetos y, al mismo tiempo, los sujetos internalizamos en nuestra estructura psíquica sus normas y valores. De acuerdo con Lionetti (2005): “La idea de formar al futuro ciudadano de la democracia, también se hizo presente en la Argentina de fines del siglo XIX en tanto se refería a la formación del ciudadano en su condición de sujeto político” (p. 1129).

Las escuelas normales en tal contexto tuvieron como mandato fundacional la formación de docentes, en palabras de Pineau (1996) de la formación de especialistas poseedores de tecnologías específicas, portadores monopólicos de saberes y de modelos “morales”. El magisterio entonces se propuso formar a los niños y niñas en buenas costumbres, disminuir el analfabetismo y reproducir el orden sociopolítico. La formación de maestros por su parte estuvo marcada por rasgos enciclopedistas y por la inculcación en la práctica del método, la organización, la evaluación y la disciplina escolar, aspectos necesariamente imprescindibles para la reproducción social. Los egresados se constituyeron en los transmisores de los saberes culturales legítimos, impusieron en sus prácticas la disciplina de los cuerpos y las mentes como formas de establecer el orden y homogeneizar la población escolar, y dirigieron su trayectoria hacia el apostolado, pues un “buen maestro” era aquel que ejercía la misión reproductora del mandato establecido. El inicio de la docencia, como profesión oficializada y legitimada por el Estado, fue motivada por los intentos de lograr la homogeneización de la población escolar infantil, la transmisión acrítica y despojada de cualquier ideología con los jóvenes y adultos. El normalismo entonces, estableció la norma y proveyó de recursos humanos o agentes reproductores de las políticas del estado educador con el fin de fortalecer su poder y permanencia en el tiempo anclado en lo instituido, no permitiendo cualquier intento de resistencias y cambios.

En la actualidad hay un juego entre lo instituido y lo instituyente, donde la escuela va tejiendo su identidad institucional de la mano de los actores que participan en su trama día a día. En este sentido, sostenemos que la escuela es una garantía para la democracia, coincidiendo con Azzerboni y Harf (2003) quienes señalan que en la escuela se “vive” y se aprende la democracia si su funcionamiento cotidiano es democrático; se aprende qué es la diversidad si se respeta la heterogeneidad; se conoce el valor de lo humano si cotidianamente en la escuela son “humanos” unos con otros.



Imagen N° 1 y 2: La escuela antes y ahora

Al día de hoy en la Escuela Normal Superior N° 34 “Nicolás Avellaneda”¹⁰⁸⁴ funcionan cuatro niveles: inicial, primario, secundario y superior.

Ahora bien, *¿cómo se origina este proyecto institucional vinculado a la construcción de la memoria?*

A fines de 2021, respondiendo a la solicitud a la institución de un grupo de egresadas de la promoción 1968, compañeras de la estudiante de nivel primario y secundario Bessio Basualdo Dalila Matilde quien fuera secuestrada junto a su marido en Córdoba capital el 12 de abril de 1977¹⁰⁸⁵-, en

¹⁰⁸⁴ Su contrato fundacional se produce en el año 1879 durante la presidencia de Nicolás Avellaneda, enmarcada en el proyecto sarmientino de la educación.

¹⁰⁸⁵ Nacida el 15 de septiembre de 1950 en Punta Alta, provincia de Buenos Aires. Casada con Oscar Vicente Delgado, con quien esperaba una hija. Trabajaba como ama de casa, estudiante de Antropología en la FHYA, UNR. Militaba en las Fuerzas Armadas Revolucionarias - Montoneros. Fue secuestrada junto a su esposo, el 12 de abril de 1977 en el área



torno a que les permitan colocar una placa recordatoria del paso de su compañera por sus aulas, se abre en la escuela la necesidad de -por un lado- responder al pedido puntual hecho por las compañeras de Dalila y, a su vez, abrir una línea de indagación en el Normal respecto a la identificación de aquellas estudiantes y docentes que pasaron por la escuela y fueron víctimas del terrorismo de estado perpetrado entre 1976 y 1983. A su vez, nos interesa explorar cómo transcurrieron esos años a nivel de la escala cotidiana. Es decir, construir memoria de la vida cotidiana escolar durante la dictadura.

Si bien en las últimas décadas se ha abierto líneas de investigación respecto de la última dictadura militar en torno a las políticas educativas y los cambios en la pedagogía, y también, se ha comenzado a realizar homenajes y procesos de restitución de legajos de estudiantes y docentes víctimas del terrorismo de estado en diversas facultades e instituciones educativas del ámbito nacional y provincial, identificar los estudiantes y docentes que pasaron por nuestra escuela, a la vez que reconstruir la vida cotidiana escolar silenciada durante esos años puede promover la enseñanza del pasado reciente en las aulas como un aporte a la construcción de una nueva ciudadanía política.

Por lo anterior, nos preguntamos: *¿Por qué, pese al avance de políticas de estado que promueven la enseñanza del pasado reciente en las aulas las mismas no han impactado en proyectos en torno a la identificación de estudiantes y víctimas del terrorismo de estado que pasaron por la escuela? ¿Cuáles fueron las particularidades que adquirieron las políticas educativas desplegadas por el estado durante la dictadura? ¿Qué formas de relaciones y sociabilidades se desplegaron entre los distintos sujetos integrantes de la comunidad educativa? ¿Qué sentidos adquirió la participación política juvenil durante esos años en el Normal?*

En tal sentido, el objetivo general que guía esta investigación es el de *explorar las prácticas y relaciones que se configuran en la cotidianeidad de la vida escolar durante los años de la última dictadura militar en la Escuela Normal 1 "Nicolás Avellaneda".*

Como objetivos específicos, nos propusimos:

- *Indagar las particularidades que adquieren al interior de la escuela las políticas educativas desplegadas por el estado durante la dictadura.*
- *Reconocer continuidades y cambios en las formas de sociabilidad entre los distintos sujetos integrantes de la comunidad educativa.*
- *Conocer los sentidos que adquiere la participación política juvenil durante esos años.*

En esta oportunidad, vamos a centrar nuestra exposición recuperando en primer lugar algunas nociones que constituyen el marco teórico de nuestra indagación. A continuación, nos referimos al proceso que supuso la conformación del equipo de investigación, que pretendió atravesar e incluir los distintos niveles que integran la institución, la constitución de subgrupos y ejes de trabajo, para luego desplegar tres acciones iniciales en el marco del proyecto: i. el evento institucional de apertura en el que se descubrió la primera baldosa por la memoria; ii. la construcción colectiva de un Espacio de la memoria en la Biblioteca Central de la escuela, y iii. la articulación con el proyecto de participación estudiantil realizado por estudiantes de Nivel Superior.

Algunas categorías teórico-metodológicas

peatonal de la ciudad de Córdoba. Permaneció cautiva en el Centro Clandestino de Detención Tortura y Exterminio "La Perla". Su hija, nacida en cautiverio, fue entregada a sus abuelos maternos en la ciudad de Rosario. Los responsables de su secuestro y desaparición fueron juzgados el 25 de agosto de 2016 en la sentencia de la Megacausa "La Perla-La Ribera-D2". Tenía 26 años. Aún continúa desaparecida. Fuente: <https://apm.gov.ar/presentes/detalle/51>



Siguiendo las propuestas y aportes de la línea de los estudios sobre el pasado reciente en la Argentina, para esta investigación recuperamos la noción de *memoria*, entendiendo que la misma supone una relación de involucramiento y proximidad con el pasado y la temporalidad que establece con dicho pasado es recursiva y no lineal. En otros términos, el pasado sigue actuando en el presente y sus fuentes incorporan testimonios y otros recursos que no provienen de los archivos únicamente. (N.E. 2016: p, 3). En palabras de Jelin (2002):

Hay una lucha política activa acerca del sentido de lo ocurrido, pero también acerca del sentido de la memoria misma. El espacio de la memoria es entonces un espacio de lucha política, y no pocas veces esta lucha es concebida en términos de la lucha «contra el olvido»: recordar para no repetir. (p.6)

Para Maldonado Aleman (2010) no podemos hablar de memoria sin hablar de *identidad*. La identidad transmite a los individuos que son parte del mismo grupo social ese sentido de pertenencia y procedencia necesario pero también el sentido de diferencia. Se conforma por lo tanto una interacción que se supone recíproca con la alteridad. Poder recordar experiencias pasadas permite establecer una diferencia temporal y con ello garantizar la necesaria continuidad identitaria. La memoria es, en definitiva, condición necesaria para que pueda darse la identidad que nos define. (pp. 173-174).

Por su parte Darío Barriera en Kaufmann (2007) sostiene que las experiencias colectivas pueden ser estudiadas, analizadas, comprendidas, explicadas e interpretadas de diferentes maneras, pueden divulgarse los resultados de estos análisis, pero nunca puede esperarse que esto produzca un efecto profiláctico. En sus palabras: “La historia por sí sola no sirve. La historia es un saber, no un agente: por lo tanto no hace cosas” (...) y agrega que el conocimiento disponible es un recurso que no hace nada por sí solo. “Es necesario actuar. Hacer. Confundir el recurso con lo que resta que haga el agente – pensar que la existencia de un pozo de agua implica la automática extinción de un incendio- es un razonamiento de una torpeza repugnante” (Kaufmann, 2007, pág. 12).

En este sentido, son los peligros de pensar solamente en una pedagogía profiláctica, el juego teórico de conocer para prevenir o de saber para no repetir. Creemos que aun cuando abunden los recordatorios, los sitios de memoria, los lanzamientos de fascículos históricos y los documentales, entre otros objetos y recursos, pocas veces éstos logran darle vitalidad a un pasado que aparece como muy lejano. Es ahí cuando debemos pensar la historia en clave de presente haciendo uso de la memoria como instrumento de acción, reflexión y acción. De esto se trata entonces, de dar vitalidad, de accionar funciones vitales. Consideramos a la escuela como un ámbito privilegiado para construir, descubrir y resignificar la historia, considerando también que la memoria colectiva es dinámica. Pensar en prácticas pedagógicas que incluyan la recuperación de espacios de participación sobre memoria es hoy fundamental.

En esta propuesta consideramos a los *derechos humanos* como un repertorio que se constituye en el marco de las libertades inherentes a cada sujeto sobre la base de igualdad y dignidad personal y social, es que podemos plantearlo como paradigma. Desde el paradigma de los derechos humanos como referencia y encuadre nos proponemos abordar, analizar y modificar prácticas que se han ido configurando a través del tiempo y en diferentes contextos. Hablar sobre derechos humanos nos remite a pensar en las luchas surgidas en diferentes contextos y a la vez al reconocimiento por parte de los Estados y de las personas mismas en la comunidad al constituirse en “sujetos de derecho”. Asimismo, no podemos dejar de mencionar que la construcción histórica- social sobre los derechos humanos es dinámica y progresiva.



Consideramos a la expresión *terrorismo de estado*, para referirnos específicamente a la última dictadura, ya que esta categoría condensa algunas de las especificidades de la experiencia dolorosa que nuestro país sufrió entre 1976 y 1983. Tales años, caracterizados por la desaparición sistemática de personas, secuestros, torturas y muertes bajo la responsabilidad del estado, con víctimas que pasaron por centros clandestinos de detención instalados a lo largo y a lo ancho de nuestro territorio, y cuyos restos nunca fueron entregados a sus familiares. Con el fundamento de restablecer la “vigencia de los valores de la moral cristiana, de la tradición nacional y de la dignidad del ser argentino”, asegurar “la seguridad nacional, erradicando la subversión y las causas que favorecen su existencia” y desarrollar una “reorganización nacional”, las fuerzas armadas y quienes fueron responsables civiles de la última dictadura sostuvieron que “los subversivos” atentaban contra los valores intrínsecos del “ser nacional”, de los cuales las fuerzas armadas resultaban garantes. (Ministerio de Educación de la Nación Argentina, 2021)

Finalmente, el concepto de *vida cotidiana* se constituye en una categoría importante porque permite captar el movimiento heterogéneo, a veces conflictivo y contradictorio de los procesos de la vida social. En este sentido, tomamos los aportes de Agnes Heller quien a partir de su conceptualización en torno a la vida cotidiana, afirma que hay una unión inmediata entre el pensamiento y la acción que los sujetos desarrollan en la misma (Heller, 1972). Esta unión se manifiesta en las decisiones y elecciones que, implícita o explícitamente, inciden en el curso de sus trayectorias de vida, integradas a un contexto histórico determinado. Achilli (2010) considera que los procesos de “co-construcción cotidiana” de las prácticas y relaciones escolares constituyen procesos de interacción que implican procesos de construcción de las identidades de los sujetos escolares y barriales, a través de la captación de los movimientos, los cambios, la mutabilidad con que se producen las identificaciones. Para la autora, tales procesos son heterogéneos y contradictorios en el sentido que se van entrecruzando prácticas y relaciones con las transposiciones simbólicas que van surgiendo en la interacción entre la propia representación y la de otros, implicando conflictos y negociaciones propias de las luchas entre los diferentes intereses, significaciones y legitimaciones en juego. (Achilli, 2010). La escuela, las prácticas docentes y la educación en general se constituyen y construyen en el seno de las interacciones sociales, al mismo tiempo que influyen en la formación de los sujetos, objetos de sus prácticas.

De la conformación de un equipo de investigación y trabajo diverso y plural

Entendemos que el ejercicio de la memoria es una responsabilidad de la que debemos ocuparnos todos. De ahí la necesidad de la implicancia en este proyecto de distintos actores institucionales, tanto docentes como estudiantes de diversos niveles.

Al inicio de la propuesta, el objetivo fue que la investigación atravesara los cuatro niveles de la institución. Más una vez definida la temática, no hubo duda por parte de los niveles superior y secundario de ser parte activa del proyecto. En cambio, en los niveles primario e inicial se dificultó la posibilidad de considerar el proyecto como un trabajo amplio y transversal en torno a la memoria y la democracia, sino que se pensó al proyecto a la idea de abordar únicamente la memoria en relación a los hechos de la última dictadura. Esto significó que en un inicio el equipo contara con representantes docentes del nivel superior y secundario donde al decir de representantes de los otros niveles, la memoria no constituía un contenido a trabajar. Al avanzar el proyecto y al participar de actividades institucionales generadas por el mismo, docentes del nivel primario pudieron sumarse al equipo y trabajar en algunas de las propuestas en torno a la memoria.



Para el abordaje de la indagación, se decidió que el equipo se dividiera en tres subgrupos de trabajo, abordando cada uno los tres ejes planteados: i. la identificación de víctimas-estudiantes/ trabajo en archivos; ii. las historias de vida de estudiantes y profesores que transitaron el Normal N° 1 en esos años; iii. la escritura del proyecto de investigación. Es destacable mencionar que algunas de las acciones de los ejes se desarrollaron en cátedras de nivel superior y de secundario, muchas de ellas a cargo de docentes que no forman parte del equipo pero están comprometidos con la temática en la que hicieron transversar los contenidos propios de esas cátedras¹⁰⁸⁶.

Acciones iniciales

Como anticipamos en la introducción, en este punto seleccionamos tres acciones iniciales en el marco del proyecto que supusieron instancias formativas para lxs estudiantes y comunidad en general. Nos referimos al encuentro que significó la apertura formal del proyecto, que se centró en el descubrimiento de la primera baldosa de la memoria en la escuela; la construcción colectiva de un espacio de la memoria en la Biblioteca central; la participación estudiantil con la de la articulación del proyecto titulado “Democratizar la palabra es construir memoria: haciendo escuela, militando democracia”, que a continuación desarrollaremos.

Encuentro institucional de apertura del proyecto: descubrimiento de la primera baldosa de la memoria

La iniciativa institucional abierta a la comunidad de la ciudad de Rosario se presentó en la tarde/noche del 24 de octubre de 2022 en el ingreso principal del Normal N° 1. Estuvieron invitados referentes de organismos oficiales, de DDHH, docentes y supervisores. Hubo intervenciones artísticas de los centros de estudiantes. Entre esas presentaciones, la obra teatral *ARDERÁ* (la memoria de los estudiantes)¹⁰⁸⁷ y la Performance “Cuando la memoria alumbra tu paso”¹⁰⁸⁸. Allí, en el espacio público detrás de la reja de entrada sobre la Plaza Santa Rosa, fue descubierta una primera baldosa por la memoria, que inauguró la línea de trabajo pedagógico sobre el pasado reciente.

¹⁰⁸⁶ Los espacios referidos son: EDI (Espacio de Definición Institucional), Ciencias Sociales y su Didáctica en Nivel Superior e Historia y Proyecto de Investigación e intervención socio comunitaria en nivel secundario.

¹⁰⁸⁷ del Nivel secundario 4° año 4ª Div. del turno tarde, dirigida por el profesor Lucas Aquino (actor y profesor teatral rosarino) creada dentro del espacio “Artes”.

¹⁰⁸⁸ Con Abigail Nant, Florencia Rocco, Carola Rondinella, Vanesa Moreira, Daniel Cabral, Wendy Gilt y Belén Wegelin; con la coordinación general de Belén Wegelin (bailarina/performance y docente de danzas); textos de Juan Gelman y Marguerite Yourcenar, y voces de Hugo Cardozo (Director de teatro, docente y actor rosarino) y de Manuela Ponce de León (nieta de desaparecido, docente de nivel primario egresada del Profesorado del Normal N° 1, actriz y directora teatral).



Imagen N° 3: Flyer de difusión del Encuentro

Para confeccionar la baldosa, docentes, directivos y estudiantes nos contactamos -con la colaboración del Gremio AMSAFE provincial- con el Colectivo “Baldosas por la Memoria”¹⁰⁸⁹. La puesta en marcha de esta iniciativa no significó afirmar que haya sido la primera vez que se hablara de memoria en el Normal 1”, ya que se aborda desde los espacios curriculares y de distintas propuestas pedagógicas. La diferencia con el proyecto en curso supuso el desafío de involucrarse más con la vida y la historia propia de escuela, con sus estudiantes y docentes y saber qué pasó en tiempos de terrorismo de Estado. Entendemos que la iniciativa contribuye “a la construcción de la memoria, hace a la ciudadanía comprometida”, en tanto que el abordaje del pasado reciente “es una política de Estado”, sobre las que en determinados períodos hay avances y retrocesos. Había una deuda en lo que implica simbólicamente la escuela para la ciudad.

¹⁰⁸⁹ Link: <https://www.espaciomemoria.ar/proyectos/baldosas-por-la-memoria/>

Articulamos con este colectivo, con el apoyo de AMSAFE y UTE (Unión de Trabajadores de la Educación) que permitió hacer posible este encuentro.



Imagen N° 4, 5 y 6: Proceso de elaboración de la baldosa



Imagen N° 7: la baldosa terminada



Imagen N° 8 y 9: terminaciones y acabado con barniz de la baldosa



Imagen N° 10: Performance “Cuando la memoria alumbra tu paso”



Imagen N° 11: La baldosa colocada y descubierta

Construcción de un espacio de la memoria en la Biblioteca Central

La Biblioteca “Central” de la escuela conlleva la representación material y simbólica del conocimiento sacralizado, convirtiendo desde esta concepción a su Sala de lectura como un templo del saber.

En ese lugar se irrumpe con una marca: el Espacio de la Memoria, una pequeña biblioteca de puertas abiertas y en construcción permanente. En ella se encuentran materiales que remiten a lecturas y aportes específicos sobre memorias: de la dictadura, del Holocausto, del Genocidio armenio, de las matanzas y hechos dolorosos que sufrieron los pueblos indígenas...para uso y apropiación cotidiana de estudiantes y docentes.



La presencia de este espacio generó sensaciones diversas entre los que lo transitan cotidianamente. Desde la curiosidad, el acercarse a la vitrina para observar los materiales y así ser interpelados por las memorias, hasta cuestionar el espacio dentro de otro, el “sagrado”.¹⁰⁹⁰



Imagen N° 12 y 13: Espacio de la memoria en Biblioteca Central

La incidencia de la participación estudiantil en la formación docente

En tiempos de distanciamiento social, consigna que creemos que continúa circulando en algunas prácticas aún ya finalizada la pandemia, junto con un grupo de estudiantes tuvimos la necesidad de organizar un espacio de participación y diálogo, donde entre pares podamos re-construir los lazos que la virtualidad había diluido. Desandar las lógicas individualistas era nuestro primer desafío. Así, después de asambleas, encuentros y elecciones, el Centro de Estudiantes de Nivel Superior representado por la Lista “Estela de Carlotto” priorizó el propósito de fortalecer el vínculo entre las estudiantes y a la vez entre ellas y la institución. Comprendíamos que ésta era una instancia clave para poder participar activamente en ella y enriquecer nuestra formación docente. En este sentido, entendimos que era una cuestión que iba mucho más allá de la aprobación de distintos espacios curriculares ya que parte fundamental de nuestra formación es aprender a pensar y a hacer junto con otros. Creemos que es posible desde la escuela crear y construir nuevos sentidos y subjetividades que apuesten por lo colectivo.

A partir del proyecto de participación estudiantil titulado “Democratizar la palabra es construir memoria: haciendo escuela, militando democracia”¹⁰⁹¹ nos propusimos visibilizar el pasado reciente

¹⁰⁹⁰ Consideramos importante mencionar que el marco de las Jornadas Internacionales de Historia de la Educación celebradas en la ciudad de Rosario en 2023, fue presentada y visitada como una de las postas de la visita guiada realizada en la institución por parte de la organización del evento académico. Link: <https://drive.google.com/file/d/1Tzda-ycdgiOM7CGA88d-uWWscrEMPasZ/view>



construyendo espacios de reflexión y producciones colectivas; reflexiones pedagógicas y políticas que implicasen la búsqueda por el sentido de la educación, problematizar contenidos que no den respuestas lineales a acontecimientos sociales. Por eso, este proyecto tuvo como eje fundamental el aniversario de los 40 años de democracia y los DDHH en 2023, entendiéndolos como conquistas colectivas de militancia, participación y políticas públicas.

Por ello, comprendemos que la construcción de conocimiento dentro de los institutos formadores debe contemplar una ética fundada en la igualdad, que construya identidad con y entre personas, memoria y libertad. Del mismo modo, recuperando las palabras de Cullen creemos que “formar docentes” es también trabajar una identidad narrativa, que implica fortalecer básicamente tres procesos: dar y tomar la palabra (ante la pretendida retirada de la misma), aumentar la potencia de actuar (ante la resignación de la pasividad y del “nada se puede hacer, a esto nadie lo cambia”) y, sobre, todo aprender a resistir con inteligencia crítica y responsable ante todo intento de “pensamiento único” y “excluyente” (Cullen, 2007). Así, las propuestas de las actividades procuraron enlazar docentes, estudiantes y la comunidad.

A lo largo de este proyecto, observamos la importancia del diálogo intergeneracional, el intercambio reflexivo, el trabajo en redes para buscar otras maneras de resignificar las luchas. Como señala Jelin (2004, 142), a medida que pasa el tiempo y se torna posible una distancia temporal entre el pasado y el presente, interpretaciones contrapuestas y a menudo rivales sobre el pasado reciente y sus memorias se instalan en el centro del debate político y cultural, convirtiéndose en cuestiones públicas ineludibles del proceso de democratización, situaciones (tal como mencionamos anteriormente en relación a la conformación del equipo de investigación) no nos fueran ajenas al interior de la institución.

Como primera actividad, organizamos un Cine Debate. En la búsqueda por decidir qué proyectar allí, hallamos un material realizado a propósito de los 30 años del aniversario de la democracia en Argentina por la TV Pública titulado “Prohibido no leer”¹⁰⁹². El audiovisual narra la historia de docentes como Paulino Guarido y escritoras como Laura Devetach durante la última dictadura en nuestro país y su incidencia en la biografía escolar de sus estudiantes. Coincidimos junto con mis compañeras en que era importante proyectarlo ya que, tanto la cultura como la educación para los militares era un campo de batalla¹⁰⁹³.

Luego de la proyección, pudimos entre todos los participantes realizar intercambios movilizantes que interpelaron las biografías escolares y las futuras trayectorias docentes. Para algunos, eran los primeros acercamientos a estas historias, para otros, también fue una oportunidad para repensar el lugar y la función de la escuela. Surgieron también concepciones reduccionistas que comprenden que la escuela se limita a enseñar a leer y a escribir o a sumar y restar. De la mano de los idearios sociales y prejuicios contruidos en torno a la figura de la maestra, esa dulce mujer, casi maternal, que sabe cosas pero tampoco tantas, que tiene que enseñar “esto sí y aquello no”, apareció la tan resistida y degradada palabra: política.

¹⁰⁹¹ Proyecto seleccionado en el marco de la Convocatoria de proyectos para la intervención educativa: “Formando docentes, ampliando la participación estudiantil” (periodo 2022-2023; INFOD). Coordinadora docente: Prof. Micaela Giuliano; integrantes estudiantes: Julia Gatti, Pilar Fandiño, Camila Gajate, Lucía Pérez Santander, Valentina Guillen.

¹⁰⁹² Link: <https://www.youtube.com/watch?v=yhSnIOOybew> <https://www.youtube.com/watch?v=5ITb7YKygZ8>

¹⁰⁹³ Para lograr su objetivo, se censuraron y persiguieron escritores, artistas, poetas, educadores, periodistas e intelectuales. El accionar represivo abarcó también la desaparición de bienes culturales y simbólicos. La dictadura consideraba al sistema educativo como un lugar en donde había que librar una batalla cultural decisiva e instrumentar la “depuración ideológica” en todos los niveles del campo educativo.



Imagen N° 14: Panorámica Cine Debate

También, durante el 2022, algunas comisiones de tercer año habíamos participado del espacio curricular “EDI: Pedagogía de la Memoria”¹⁰⁹⁴. El Trabajo final de este espacio consistió en la realización de dos propuestas: llevar a cabo en pequeños grupos una planificación tomando como contenido alguno de los ejes abordados a lo largo del año. Por otro lado, el diseño y armado de un libro-objeto¹⁰⁹⁵ que plasmara las distintas experiencias e Itinerarios por el Mundo de la Cultura que habíamos realizado en conjunto durante el ciclo lectivo. Este último debía ser realizado por todas las integrantes de la comisión.

Deteniéndonos en esta última consigna, la confección colectiva del libro objeto supuso el esfuerzo de poder plasmar el recorrido y las actividades de las que el grupo había participado a lo largo del año. Fue un proceso que cada grupo atravesó desde su singularidad pero donde se pusieron en juego cuestiones comunes como la creatividad y actividad creadora. De acuerdo con Vigotsky (2022), es precisamente la actividad creadora del hombre la que hace de él un ser proyectado hacia el futuro, un ser que contribuye a crear y modifica su presente (p.13). Este proceso creador dio lugar al encuentro entre pares, a la escucha atenta de aquellas experiencias que habían resultado más significativas para las compañeras y al asombro por descubrir o detenerse en aspectos que uno no había contemplado de las actividades. De ahí la riqueza de que esta sea una creación colectiva. Luego, debíamos ponernos de acuerdo entre un numeroso grupo de personas en cómo plasmar las experiencias, qué criterios estéticos íbamos a tomar, cómo podíamos repartirnos las tareas, lo que destacamos de cada espacio, citas bibliográficas claves, aquellas emociones y sentimientos que se habían puesto en juego también al visitar cada lugar. En definitiva, llevar a cabo el desafío de pensar y a hacer junto con otros del que hablábamos al comienzo.

Es así que, invitamos a las estudiantes a compartir sus producciones y realizar una Muestra pedagógica como segunda actividad del proyecto.

¹⁰⁹⁴ A cargo del docente Leonardo Simonetta.

¹⁰⁹⁵ Los ejemplares se encuentran en el Espacio de Memoria en la Biblioteca Central.



Imagen N° 15: exposición de libros -objeto

Por otra parte, gracias al espacio de Memoria de la biblioteca pudimos socializar las producciones y acercarnos a las de otros cursos del mismo año, con quienes nos cruzamos en los pasillos del Normal pero que quizás no conocemos del todo. Pudimos ver y palpar aquello común a nosotras y aquello que distingue a cada grupalidad. Lo mismo pudieron hacer las estudiantes del año siguiente, y esperamos que así continúe, ampliando problemáticas, estéticas y reflexiones.





Imagen N° 16: escenas encuentro de socialización y de la muestra pedagógica

De conversaciones informales con compañeras acerca de qué significó para ellas armar colectivamente los libros-objeto, surgieron las palabras “unión” y “compromiso”, enfatizando la importancia de significar el pasado/presente para que los hechos tan terribles no vuelvan a suceder. Ese es nuestro deseo, que esos libros materialicen la importancia de la memoria, recuperando las justas palabras de Bayer (2004), para que la memoria no sea olvidada, para que la memoria sea sendero para las próximas generaciones (...) de distancias y de sueños¹⁰⁹⁶. Las producciones de las estudiantes además de potentes y estéticas, resultaron sumamente valiosas. ¿Por qué? Porque son la prueba de que se puede (y se debe) enseñar contenidos referidos a la identidad, la democracia y los derechos humanos en la escuela, desde el Nivel Inicial¹⁰⁹⁷. Por eso, pensamos que las producciones no podían quedar olvidadas en nuestras carpetas. Estas debían ser socializadas con el resto de sus compañeras y compañeros de otros años. Aún más cuando continuamente se debate respecto a los contenidos vinculados a Democracia y DDHH y que estos para muchos docentes, colegas, no deben ser enseñados por distintos motivos. Los más comunes suelen ser: porque los chicos no entienden, porque los chicos son muy chicos, porque no fue así como pasaron las cosas, y a nuestro parecer lo más grave: porque incluso algunos celebran actos tan crueles y atroces. Otros motivos a veces están vinculados a las familias y que estas no están de acuerdo con que los chicos sepan sobre ciertas cosas y, fundamentalmente, porque la escuela no es el lugar de la política.

Afortunadamente, en nuestra trayectoria estudiantil, en este devenir docente, nos hemos encontrado con palabras que ante tantas heridas y cicatrices funcionan como bálsamo y brújula, que orientan la tarea que hemos elegido: la tarea de enseñar. Una tarea y una responsabilidad que, aunque muchos quieran negarla, tiene una dimensión profundamente política. Paulo Freire (2010) ya lo advertía:

“Nosotros somos militantes políticos porque somos maestros y maestras. Nuestra tarea no se agota en la enseñanza de la matemática, de la geografía, de la sintaxis o de la historia. Además de la seriedad y la competencia con que debemos enseñar esos contenidos, nuestra tarea exige nuestro compromiso y nuestra actitud en favor de la superación de las injusticias sociales.”(p.102)

Para Freire (2010) el maestro debe caminar frente a esas injusticias con una legítima rabia, con una justa ira, con una indignación necesaria, buscando transformaciones sociales. Las estudiantes del Profesorado de Educación Inicial y sus producciones, esa justa ira supieron transformarla en ternura. Cabe aclarar que a la hora de planificar, uno no puede dejar de pensar para quién planifica, cómo es ese sujeto, sus características y su contexto. En este caso, se trataría de niñas y niños que están transitando la primera infancia. Somos conscientes que hablar por primera vez con los más pequeños, a los adultos a veces nos incomoda o no sabemos qué palabras elegir, hasta dónde contar, cómo contar. Pero eso no es motivo para no hablar. Justamente, Graciela Montes (1996) señala en la publicación “El Golpe y los chicos” que:

“Algunas personas piensan que de las cosas malas y tristes es mejor olvidarse. Otras personas creemos que recordar es bueno; que hay cosas malas y tristes que no van a volver a suceder precisamente por eso, porque nos acordamos de ellas, porque no las echamos fuera de nuestra memoria.”

Entonces, recordar es nuestra responsabilidad y eso no se negocia.

¹⁰⁹⁶ Una de las co- autoras del escrito, Julia Gatti representó al Centro de Estudiantes como su Presidenta durante el periodo junio 2022-junio 2023. A su vez, la estudiante Pilar Fandiño que también forma parte del presente proyecto institucional, como su Vicepresidenta en el mismo período.

¹⁰⁹⁷ Identidad, democracia y derechos humanos constituyen nociones presentes en el Diseño Jurisdiccional vigente.



Palabras finales

En este trabajo presentamos un avance del proyecto de investigación institucional sobre la construcción de la memoria en la Escuela Normal 1 “Dr. Nicolás Avellaneda”, Rosario (Santa Fe), el cual se propuso indagar las prácticas y relaciones que se configuraron en la cotidianeidad de la vida escolar silenciada durante los años en que transcurrió la Dictadura en Argentina. En tal sentido, nos centramos en los aspectos teórico metodológicos que guiaron nuestra indagación. Luego, desarrollamos el proceso de conformación del equipo de investigación. Finalmente, seleccionamos y describimos tres acciones iniciales en el marco del proyecto: el encuentro de apertura en el que se descubrió la primera baldosa por la memoria; la construcción colectiva de un espacio de la memoria en “Biblioteca central” de la escuela, y las actividades desarrolladas en la articulación con el proyecto de participación estudiantil realizado por estudiantes de Nivel Superior. Entendemos que promover en clave de derechos la reconstrucción del pasado reciente en la educación, forma parte y potencia los procesos de construcción de ciudadanías más democráticas y plurales. Construir y transitar estos proyectos de visibilización de abordaje y problematización de Memoria y Dictadura en el complejo contexto actual, nos desafía, otra vez, una vez más, a tener que volver a librar luchas que creíamos saldadas, como los negacionismos, la apolítica, la des-ideologización de la vida pública en la que la escuela no está afuera.

Bibliografía

Achilli, E. 2010. Escuela, Familia y Desigualdad Social. Una antropología en tiempos neoliberales. Tesis doctoral. Laborde editor. Rosario.

Azzerboni, D. y Harf, R. 2003. Conduciendo la escuela: manual de gestión educativa y evaluación institucional, Buenos Aires: Novedades educativas.

Bayer, O. 2004. “Memoria, historia e identidad” Conferencia en el Seminario *Aportes para pensar la formación docente, contextos, procesos y nuevas identidades*, AMSAF Santa Fe.

Cullen, C. 2007. Resistir con inteligencia. México. Casa de la Cultura del Maestro mexicano.

Chama, M.; Sorgentini, H. A. 2010. A propósito de la memoria del pasado reciente argentino: Notas sobre algunas tensiones en la conformación de un campo de estudios. *Aletheia*, 1 (1). En *Memoria Académica*. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4267/pr.4267.pdf 1.

Freire, P. 2010. Cartas a quien pretende enseñar - 2ª ed. 5ª reimp.- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. Disponible en: <https://www.colegiodeprofesores.cl/wp-content/uploads/2021/05/Para-educadores-Paulo-Freire-Cartas-a-Quien-Pretende-Ensenar-2002.pdf>

Fernández, L. 2000. “El análisis institucional: objeto, proceso, abordajes metodológicos” Conferencia pronunciada el 28 de noviembre del 2000. Disponible en: <https://www.studocu.com/es->



ar/document/universidad-autonoma-de-entre-rios/investigacion-educativa/2-fernandez-lidia-2000-el-analisis-institucional-objeto-proceso-abordajes-metodologicos/58251801

Heller, Á. 1972. Historia y vida cotidiana. Aportaciones a la sociología socialista. Barcelona: Grijalbo.

Jelin, E. 2004. Fechas de La memoria social. Las conmemoraciones en perspectiva comparada. Íconos, 18, 141-151.

Jelin, E. 2002. Los trabajos de la memoria, Siglo XXI, Madrid y Buenos Aires.

Kaufmann, C. 2007. El fuego, el agua y la Historia. La dictadura en los escenarios educativos: memorias y desmemorias. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Lionetti, L. 2005. La función republicana de la escuela pública. La formación del ciudadano en Argentina a fines del siglo XIX. En: *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 10, núm. 27, octubre-diciembre, 2005, pp. 1225- 1255.

Maldonado Aleman, M. 2010. Literatura, memoria e identidad. Una aproximación teórica. Universidad de Sevilla.

Montes, G. 1996. El golpe y los chicos. Buenos Aires: Gramón – Colihue. Disponible en: https://campuseducativo.santafe.edu.ar/wp-content/uploads/adjuntos/recursos/20190320/campus_20190320161903phpUNXwy.pdf

Pineau, Pablo. 1996. La escuela en el paisaje moderno. Consideraciones sobre el proceso de escolarización. en H. CUCUZZA (Comp.): *Historia de la educación en debate*. Buenos Aires: Miño y Dávila

Vigotsky, Lev S. (2022) “La imaginación y el arte en la infancia”. Ediciones Akal.



Fandom en educación: Participación y generación de contenidos en torno al dispositivo lúdico educativo LudumProba.

Mg. Vanesa Paola Mazzeo

vanemaz@gmail.com

Laboratorio de Innovación Nómade Educativo (LINE-UNR)

Universidad Nacional de Rosario

RESUMEN

LudumProba es una propuesta lúdica y colaborativa, que busca la participación de la comunidad educativa para re(co)diseñar dinámicas de aprendizaje e instancias evaluativas de los niveles medio y superior, involucrando tanto a docentes como a estudiantes. Busca una participación efectiva al comprometerse en la realización de un objetivo lúdico educativo, así como afectiva al compartir y generar lazos de colaboración, poniendo en conversación puntos de vista e intercambiando experiencias de manera horizontal. Para ello, se puede distinguir al interior de la propuesta una serie de roles flexibles que se adaptan a diferentes niveles de participación y producción en la medida de sus propios intereses y motivaciones. Cabe destacar que más allá de los espacios de vinculación y prácticas que LudumProba habilita y necesita para su crecimiento, la comunidad de docentes y estudiantes ha generado sus propios contenidos, tanto creativos como informativos, que enriquecen y han expandido el proyecto más allá de sus objetivos iniciales. Es entonces que surge la pregunta de si podemos hablar de un fandom educativo, no sólo cuando se utilizan recursos culturales (cómic) o prácticas de producción textual (fanfic) como estrategias didácticas, sino cuando además se conforma un espacio de afinidad y colaboración.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Presentación

Cuando se habla de estudios sobre fans, parece que todo queda reducido a universos donde la ficción es el rey y el fanático es sólo un ser irracional, pero los aficionados por algo o alguien “no necesariamente son los «otros». Todos podemos serlo en un momento u otro de nuestra vida (aunque sea algo pasajero)” (Duran & Aranda, 2017, p. 230), en espacios que transitamos en el día a día.

Dentro del contexto de la Universidad Nacional de Rosario se inscribe el proyecto LudumProba, una propuesta lúdica y colaborativa, que busca la participación de la comunidad educativa para re(co)diseñar dinámicas de aprendizaje e instancias evaluativas de los niveles medio y superior, involucrando tanto a docentes como a estudiantes en este proceso. Esta propuesta busca una participación efectiva y activa, poniendo en conversación puntos de vista e intercambiando experiencias de manera horizontal.



Más allá de los espacios de vinculación y prácticas que habilita y necesita el dispositivo para su funcionamiento, puesta en acción y crecimiento, la comunidad de docentes y estudiantes han generado sus contenidos, tanto creativos como informativos, que están enriqueciendo el proyecto más allá de sus objetivos iniciales.

Es entonces que surge la pregunta de si podemos estudiar a LudumProba como un comunidad de fanáticos o mejor dicho, como un *fandom* educativo, que utiliza recursos culturales o prácticas de producción recreativas como estrategias didácticas para expandir la experiencia lúdica, además de conformarse como una espacio de afinidad y colaboración.

Para intentar dar respuesta a este interrogante, se realizará un recorrido que comenzará por dar cuenta de una definición acotada de *fandom* y su vínculo con educación, para luego describir el proyecto del LudumProba y en particular su comunidad a partir de una propuesta de roles flexibles que se adaptan a diferentes niveles de participación y producción de acuerdo a los intereses y motivaciones de los y las involucradas.

A continuación se detallarán las prácticas y generaciones de contenidos en diferentes formatos, realizadas por estudiantes y docentes, todos participantes de partidas desarrolladas en diversos momentos, analizando los aportes de/a la comunidad en el contexto de consignas pensadas desde los espacios de cátedra y lo que sucede por fuera de ellas.

Estudiar a la comunidad del proyecto Ludumproba bajo la óptica de los estudios sobre fans, nos permitirá tal vez fortalecer la idea de que estos no se deben encasillar en el análisis de un único tipo o estilo de *fandoms*, y pensar cómo se pueden enriquecer las currículas educativas con propuestas que llegan de otros espacios, como ser las prácticas de los fanáticos.

1. Sobre fandoms

La definición de fan ha mutado con el correr del tiempo. Desde aquellas descripciones planas y estereotipadas donde se los veía como una persona histérica, obsesionada o inadaptada socialmente, hoy se lo utiliza para referirse indistintamente tanto para aquellos que sienten cierto entusiasmo por algo (soy fan del dulce de leche), como para quienes sienten una afección emocional por una forma cultural, no únicamente como consumidores, sino también como participantes activos según el momento, el lugar, las intenciones o los intereses que posee.

A cada uno de ellos se los ve interactuar con otros fanáticos como parte de un *fandom*. Este término puede definirse como la unión de dos palabras en inglés: *fan* + *kingdom*, el reino o dominio del fan, una forma de “categorizar a todos aquellos individuos que se reúnen en grupos por preferencias en común” (Torti Frugone y Schandor, 2013, p. 2). En esos espacios, presenciales y/o virtuales, los



fanáticos se descubren como parte de un grupo, donde participar y experimentar con otros los lleva a establecer lazos de compromiso, afecto y lealtad, un sentido de pertenencia donde se “anulan las barreras del idioma, las fronteras nacionales y las diferencias culturales” (Hirsjärvi, 2013, p. 42) al experimentar con un otro y compartir un universo simbólico común (Aller, 2023).

Se puede decir que “son un tipo de colectivo (ya que actúan como comunidades y no como individuos) y conexión (ya que amplifican su poder gracias a la comunicación en red)” (Jenkins et al., 2015, pp. 191-192); y, que si bien se pueden vincular de diferentes maneras, siempre los une ese universo, ese objeto de afecto. Al *fandom* lo integran aquellos “que dan un paso más allá en su afición” (Perez Gomez, 2015, p. 62), y que se “identifican conscientemente como integrantes de una comunidad mayor hacia la cual sienten cierto grado de compromiso y lealtad” (Jenkins et al, 2015, p. 191).

Si “los fandoms surgen de las diversas interacciones entre un texto y quienes lo consumen” (Cabrera Escobar, 2017, p. 51), existen tantos *fandoms* como mundos narrativos, figuras públicas, géneros musicales, equipos deportivos o agrupaciones políticas y/o sociales se puedan encontrar, y aún más. Algunos poseen nombres propios (*swifties*, *carroceros*, *whovians*) y otros no lo necesitan. Cada uno va a presentar similitudes y diferencias en relación a su propia identidad colectiva, intereses compartidos, cómo participan y qué prácticas realizan, situación que lleva muchas veces a la generación de diversos *fandoms* en relación a un mismo objeto, cada uno con sus propias particularidades.

Dentro de las prácticas que realizan los fanáticos, está la generación de contenidos conocida como *fanworks*. Según su finalidad, estos pueden clasificarse entre creativos y divulgativos (Guerrero, 2014). Los primeros son los más conocidos, ya que abarcan el desarrollo artístico y original de *fanfic* (escritos), *fanart* (producciones artísticas), o *fanvid* (ediciones en video) entre otros; mientras que los divulgativos, como ser los *recaps* (resúmenes) o las wikis (enciclopedias online y colaborativas) para mencionar algunos, buscan ordenar y organizar información.

Pero no todos los fanáticos participan de una comunidad generando contenidos, algunos simplemente consumen dependiendo del rol que están ocupando en un momento y lugar, mientras que otros se involucran emocional e intelectualmente, dedicando tiempo y energía creativa a acciones en la vida pública. El activismo *fandom* aprovecha a los colectivos de fanáticos para promover de una forma organizada y creativa cambios sociales y/o políticos. El abanico de participación en estas actividades pueden ir desde acciones en plataformas digitales (difundir información, recaudar fondos, organizar campañas), generando pedidos sobre decisiones creativas (presenciales y virtuales), movilizarse para apoyar causas sociales, de género, medioambientales, de derechos humanos, entre otras, o hasta participando de actividades solidarias con organizaciones e instituciones. Si bien es posible extraer elementos de los mundos narrativos para generar mensajes atractivos, por ejemplo como sucedió con los carteles de la marcha en defensa de la educación pública el 23 abril y 2 de octubre de



2024¹⁰⁹⁸, en particular los *fandoms* proporcionan un sentido de pertenencia, empoderamiento y cooperación entre pares bien definido que parece vehicular de manera más efectiva, organizada y colectiva estas acciones públicas.

El universo de fans, de los *fandoms* y sus prácticas, van más allá de los fanatismos y el culto, para permear como hecho social complejo las diferentes actividades de nuestra vida cotidiana.

1.1 Fandom y educación

“Nuestro papel como educadores es escuchar al fandom; y es nuestra responsabilidad como fans promover el fandom crítico en todo nuestro trabajo” (Booth, 2015)

Según la revisión que realiza Sherly Gonzalez Pineda en *Fandom y educación: un acercamiento al estado de la cuestión* (2019) es posible encontrar dos tendencias vinculadas al *fandom* y sus puestas en acción dentro del aula. Los y las docentes utilizan productos culturales, como por ejemplo comics y *fanfics*, para, por un lado, promover la lectoescritura y, por otro, estimular la adquisición de conocimientos. La esencia es aprovechar tanto los lenguajes y formatos vinculados estrechamente con el ocio y la recreación, como son las prácticas y actividades propias del mundo fan, para desarrollar competencias y habilidades críticas, fomentando la creatividad, la participación y la colaboración, motivando así a la creación de un *fandom* educativo en relación a un canon escolar (Albarello & Mihal, 2018).

Esta motivación por exceder las propuestas curriculares tradicionales y utilizar prácticas que son propias de las comunidades de fans para beneficiar el sistema educativo, fue propuesto por Paul Booth (2015) y justificándolo como el aula del futuro por tres razones al: a) entusiasmar a las y los estudiantes para involucrarse activamente en la creación y expansión de contenidos para no convertirse únicamente en receptores pasivos de información; b) potenciar un ambiente positivo para la creación, fomentando un sentido de comunidad tan propio de los *fandoms* a la hora de compartir y vincularse con su objeto de afecto; c) estimular la creatividad y el pensamiento crítico a estudiantes que serán los futuros profesores y académicos exponiéndolos a un trabajo reflexivo. Así el *fandom* educativo es dar cuenta de los buenos y mejores usos del que (mal) podemos llamar *fandom* tradicional, al construir de forma colaborativa y horizontal una comunidad de pares que genera producciones que expandan, enriquezcan y problematicen los contenidos curriculares, dando un mayor sentido de pertenencia a estudiantes y docentes dentro y fuera del aula.

Entonces, cuando es posible separar al fan del mercado, al fanático del estereotipo, y encontrar las potenciales en sus prácticas, es posible pensar dinámicas innovadoras para lo curricular, que enriquezcan los procesos de enseñanza, donde puedan relacionarse de manera mas cercana con los

¹⁰⁹⁸ <https://photos.app.goo.gl/icWCtM2yGDWXELWQ7>



contenidos y sus pares, a partir de lazos y experiencias que las comunidades de fans emplean positivamente en sus propios espacios de afinidad desde hace tiempo.

2. LudumProba: el proyecto

LudumProba es una propuesta lúdica y colaborativa desarrollada por el Laboratorio de Innovación Nómade Educativo de la Universidad Nacional de Rosario (LINE-UNR)¹⁰⁹⁹, que busca la participación de la comunidad educativa para re(co)diseñar dinámicas de aprendizaje e instancias evaluativas en los niveles medio y superior. Se presenta como un dispositivo concreto de rediseño de las instancias de aprendizaje en el contexto educativo basada en una estrategia de innovación incremental (Scolari, 2018).

Consta de dos pilares: una mecánica lúdica y una comunidad de educadores y estudiantes de diferentes niveles. Sobre la mecánica lúdica podemos decir que:

“se trata de un juego de estrategia por equipos (todos contra todos), con una estructura de turnos secuencial, basado en preguntas y respuestas (trivia) referidas a los contenidos (autores o unidades temáticas) de la o las asignaturas en las que se realice la partida” (Rossi, 2021, p. 80).

Pero además del juego, el foco está en su comunidad, donde los aportes y los diálogos que se ponen en común en las distintas instancias de apropiación, resultan un potente motor de interacciones entre pares y de mejoras para la propuesta.



Imagen 1. Conversaciones con docentes durante una capacitación (02/05/2023)

A los fines de este recorrido, nos vamos a detener únicamente en su comunidad para poder vincular su participación y prácticas al universo del *fandom*.

¹⁰⁹⁹ <https://www.linkedin.com/company/lineunr>



2.1 Hacia una participación efectiva y afectiva

Lo que se busca en/con la comunidad de LudumProba es tanto una participación efectiva al comprometerse para la realización de un objetivo común, como afectiva al compartir y generar lazos de colaboración, conversando e intercambiando puntos de vista y experiencias de manera horizontal (Aparici y Osuna Acedo, 2013) en la medida de sus intereses y motivaciones, distinguiendo con esto diferentes niveles de participación dependiendo del cuando y donde.

Desde la propuesta se pensó una primera organización de roles de la comunidad (imagen 2) que permita conformar un equipo de trabajo abierto y colaborativo a partir de diferentes niveles de participación: un núcleo duro de actores, seguido por colaboradores activos que contribuyen regularmente, y otros que sólo comparten de una manera esporádica con la propuesta. Así, los aportes de cada integrante de la comunidad es diferente al poner en juego sus individualidades, posibilidades y recorridos (Levy, 2004), siendo esto lo que finalmente enriquece el proyecto.



Imagen 2. Roles de la comunidad edulúdica (2023)

Se los denominó de diferente manera, y se le atribuyeron una serie de acciones a desarrollar antes, durante y post partida:

- Ludens: Testean LudumProba (disponen de una asignatura o comisión), operan como Game Master, ocupan la Banca, leen y evalúan las preguntas
- Colaboradores: Desarrollan las preguntas para los libros, participan en las conversaciones, preparan la partida, datifican las partidas
- Observadores: asisten a la partida, toman nota, evalúan las mecánicas, analizan y reflexionan sobre las dinámicas

Por fuera de este círculo, pensando desde el lado de quien pone en acción el juego, están los y las estudiantes (jugadores), actores claves de la dinámica por ser quienes lo juegan, pero además son a



quienes se les consulta después de cada partida su experiencia a partir de diferentes indicadores: evaluación, mecánica, desarrollo y storytelling¹¹⁰⁰ para enriquecer la propuesta.

Propio de la iteración del proyecto, se propuso luego de varios testeos otra estructura de roles para la comunidad, en donde cada integrante es libre de optar por una o más posiciones de acuerdo a las acciones que quiera realizar y la motivación que tenga (imagen 3), haciendo nuevamente la aclaración que estos mismos roles pueden ir variando de uno por otro espacio de participación¹¹⁰¹ de acuerdo al papel que desea cumplir en cada una de esas partidas. El objetivo del proyecto es que sus integrantes participen para sumar y reunir de manera colaborativa ese saber repartido (Levy, 2004) para enriquecer la dinámica de aprendizaje.

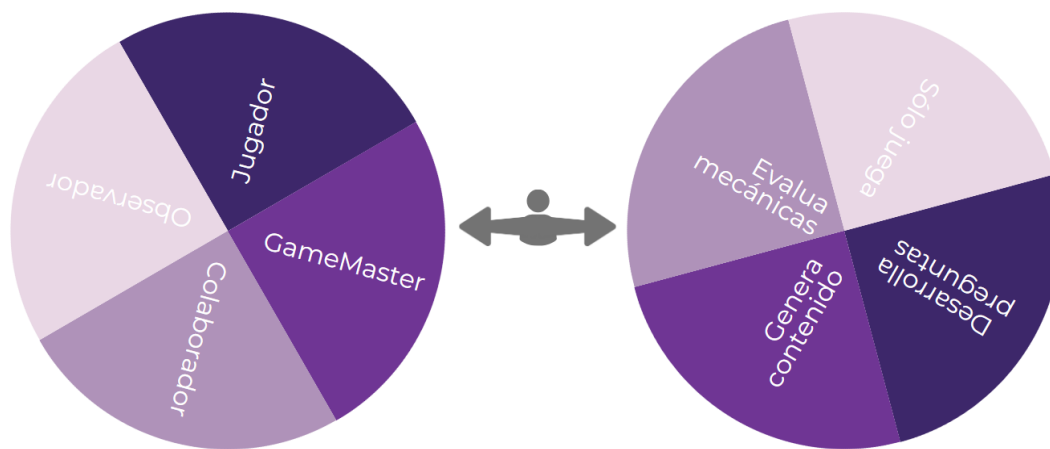


Imagen 3. Esferas de participación de la comunidad edulúdica (2024)

Desde el proyecto entonces, quedan estipulados los roles de los y las integrantes de la comunidad a partir de una combinación entre espacios y acciones en el marco de una partida.

Los roles que se pueden ocupar dentro de los espacios de participación, pueden ser:

- GameMaster
- Colaborador
- Observador
- Jugador

Mientras que las acciones y prácticas que pueden realizar para/en la partida, pueden ser:

- Juega la partida
- Desarrolla preguntas
- Genera contenido
- Evalúa mecánicas

¹¹⁰⁰ Para conocer mas en detalle sobre el feedback de la comunidad, consultar “Ludumproba: la participación de su comunidad en el re(co)diseño de las instancias de aprendizaje en al educación media y superior” en <https://jornadasctei.unr.edu.ar/ludumproba-la-participacion-de-su-comunidad-en-el-recodiseno-de-las-instancias-de-aprendizaje-en-la-educacion-media-y-superior/>

¹¹⁰¹ <https://scratch.mit.edu/projects/952969858/fullscreen/>

Lo relevante de esta articulación entre espacios y acciones, es que no son estancas ni únicas y pueden incorporar otras para enriquecer la práctica, están en movimiento y cada participante puede adoptar diferentes posiciones en distintos momentos, y estas pueden ir cambiando entre partida y partida (Hirsjärvi, 2013). Por ejemplo, se puede ser sólo un jugador que participa de la partida, mientras que otro crea contenidos, como aquel que también puede posicionarse como un jugador pero que en otro momento evalúe la mecánica.

Sobre esta combinación de acciones y espacios, nos vamos a detener a los fines de este escrito en aquellas que vincula jugadores/colaboradores y generación de contenidos.

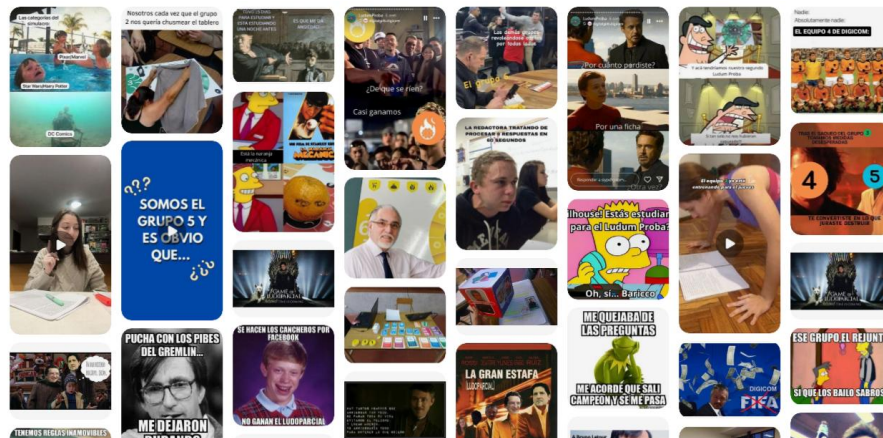
3. Este fandom (no) necesita un nombre

Más allá de los espacios de vinculación y prácticas que la propia propuesta habilita y necesita para su crecimiento, la comunidad de docentes y estudiantes han generado sus propios contenidos, tanto creativos como informativos, algunos como propuestas didáctica al interior de las cátedras donde se desarrolla la partida pero otras son producciones propias de la comunidad que expande y enriquece el proyecto.

3.1. Uy si! una catarsis memética

Todos sabemos de qué hablamos cuando hablamos de memes, es un contenido/género que se ha incorporado a nuestra cotidianidad y lo consumimos como un recurso expresivo que, de manera concisa, logra transmitir un mundo de contenido y experiencias, y que con su transmisión se refuerzan lazos y sentimientos de comunidad.

En el caso de los contenidos generados por la comunidad de LudumProba (imagen 4), podemos encontrar aquellos que son parte de consignas propuestas por las cátedras involucradas para promover una visibilización y expansión de la dinámica en los espacios digitales; mientras que otros la exceden y toman lo que les pasó en cada etapa y momento de la partida para hacer catarsis o críticas sobre los sucesos¹¹⁰².



1102 <https://ar.pinterest.com/contrapunto/ludumproba/>



Imagen 4. Memes pre y post partidas

Al reírse de y reírse con, en los memes se pueden encontrar una amplia gama de sentimientos representados, que responden tanto a los momentos propios de cada partida como a diversos contextos en particular, ya que si bien podemos tener elementos en común que se repiten en cada puesta en acción del LudumProba, muchas veces estos recursos hacen referencia a situaciones peculiares e irrepetibles (imagen 5) en donde se necesita saber y conocer las circunstancias de que pasó para poder entenderlo y por lo tanto, disfrutarlo.



Imagen 5. Meme Partida Digicom 2024

Más allá de lo particular, los memes logran transmitir la idea de reírse junto al otro, en el contexto de una situación compartida, en donde queda evidenciada la conformación de una comunidad, efímera tal vez, pero con rasgos propios gracias a quien publica, comparte y entiende el trasfondo de estos contenidos.

3.2. Contenidos audiovisuales

Existen registros de partidas realizadas por las cátedras¹¹⁰³, así como en la cuenta oficial de LudumProba en Instagram¹¹⁰⁴, pero, sin duda, los contenidos más destacados surgieron por iniciativa propia de los y las estudiantes.

Algunos fueron creados a partir de consignas obligatorias, donde se les solicitaba al igual que con los memes, compartir su experiencia de la “previa”. Por ejemplos, este fue el caso del Seminario de Integración y producción (Digicom) de la Licenciatura en Comunicación Social de la Universidad

¹¹⁰³ Algunos ejemplos: <https://youtu.be/2yIzfxCZa-I?si=unGg4dif1cwXuR2d> ,
<https://www.instagram.com/p/BokiGBdALLP/> , https://www.instagram.com/p/Cj_YOtIgP-M/ ,
<https://www.instagram.com/p/C8vRfBfRSKY/>

¹¹⁰⁴ <https://www.instagram.com/ludumproba/>



Nacional de Rosario, donde compartieron en las cuentas de Instagram de cada equipo, un anticipo de sus preparaciones en diferentes pastillas audiovisuales en formato reel¹¹⁰⁵.

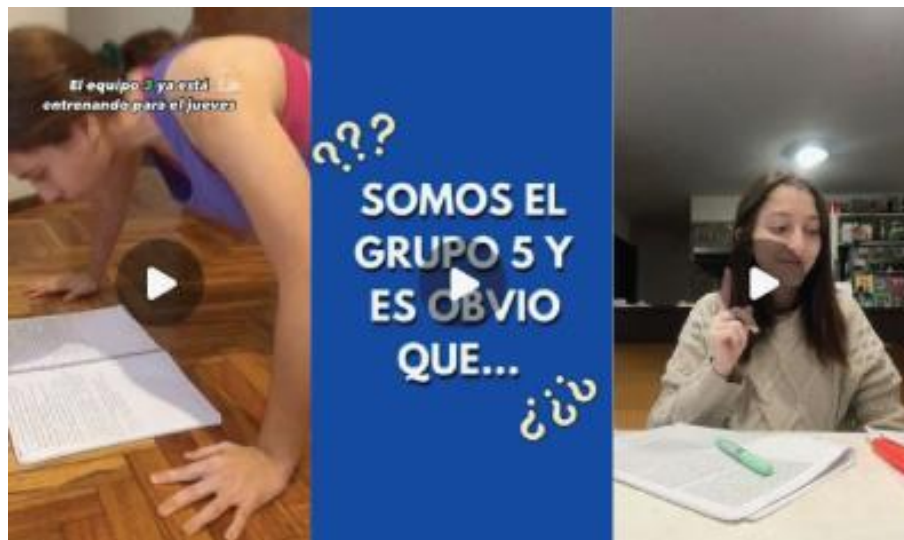


Imagen 6. Captura de pantalla de los reels de grupos de Digicom (2024)

Pero otros, sin consigna de por medio, generaron sus propios contenidos audiovisuales para contar su experiencia. Por ejemplo, los alumnos de la carrera de Producción y Realización Audiovisual de la Universidad Interamericana de Rosario, recuperaron la “previa” y el desarrollo de la partida de LudumProba como tema para la realización de un trabajo práctico para otra materia¹¹⁰⁶ al mejor estilo *The Office*.



Imagen 7. Captura de pantalla del video LudumProba by PRAV (2024)

¹¹⁰⁵ <https://www.instagram.com/p/C8qErPtXGam/> , <https://www.instagram.com/p/C8qRYcFN8nq/> ,
<https://www.instagram.com/p/C8rtdq4OAYZ/>

¹¹⁰⁶ <https://www.instagram.com/reel/C-V5TRvSM3E/>



Estos aportes audiovisuales y expresivos, revelan la esencia del *fandom* educativo, donde los y las estudiantes se convierten en co-creadores que aportan su propia visión, ya que con estas acciones, no solo interactuaron con el dispositivo lúdico en el aula, sino que lo resignificaron, haciendo de su participación una experiencia significativa.

3.3. El estrategia me explica

Antes de cada partida de LudumProba, es usual que los y las estudiantes encuentren dificultades para comprender las mecánicas del juego. Al ser un reglamento mayormente textual y, aunque incluye ilustraciones, no resulta sencillo la primera vez. En este contexto, al interior de un grupo del Instituto Superior Don Bosco N° 9232 de Rosario, que se estaba preparando para jugar, surgieron conversaciones de whatsapp donde el "estratega"¹¹⁰⁷ del grupo tomó la iniciativa de enseñarle a sus compañeros como era el tablero utilizando un método propio (imagen 8), en lugar de seguir estrictamente el paso a paso previsto y propuesto en el reglamento.

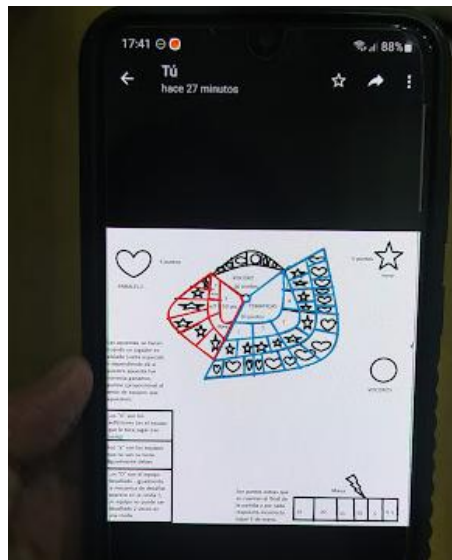


Imagen 8. Imagen del grupo de Whatsapp (2023)

Este proceso fomentó un ambiente de colaboración y participación activa en y con el grupo, un vínculo fundamental para la generación de espacios y lazos que buscan aprovechar las acciones y prácticas conjuntas dentro y fuera del aula.

3.4. Conversaciones en redes

Si bien algunas conversaciones en las redes sociales se nuclean a través de una serie de palabras claves, muchas veces motivadas “desde arriba” por un productor de contenido o alguna marca/organización, la gran mayoría se dan por la propia necesidad de los usuarios de compartir un

¹¹⁰⁷ Dentro de cada equipo, se les pide que distribuyan roles con determinadas tareas a cumplir. El estratega es quien conoce en profundidad las reglas del juego y puede y debe decidir cuestiones estratégicas en beneficio de su grupo.



momento, exteriorizar un sentimiento, poner en palabras un estado o simplemente hacer un descargo sobre una situación.

Revisando el término LudumProba en diferentes espacios digitales, no se encontraron publicaciones generadas por usuarios-jugadores, sean docentes o estudiantes, sólo se detectaron algunos post de los propios involucrados en el proyecto o referencias en medios. Pero como esta es una propuesta más longeva que su nombre, y para poder dar cuenta de esta práctica conversatoria propia de los *fandoms*, se decidió buscar el término “ludoparcial”, título con el cual se identificaba el juego hasta mediados del 2022.

Así encontramos en Twitter (hoy X) conversaciones que exteriorizan sentimientos (imagen 9) tanto en la previa como en el post partida, además de hacer referencia para bien o para mal, a esta particular dinámica en el contexto de un parcial.



Imagen 9. Capturas de pantalla de la búsqueda de Ludoparcial en Twitter (hoy X)

En Instagram, y es una pena no poder recuperar la totalidad de las historias (imagen 10), se han publicado imágenes y videos sobre la partida y sus diferentes estados, como además las sensaciones de la post partida, principalmente por aquellos equipos que resultan victoriosos.



Imagen 10. Capturas de pantalla de la búsqueda de Ludoparcial y LudumProba en Instagram

En Facebook el desafío es más complejo, producto de las propias trabas que presenta la red social en cuanto a permisos de visualización, la única publicación (imagen 11) que se pudo recuperar, es interesante y muestra un diálogo entre los y las amigas de esta usuaria (algo que no fue visto en los otros espacios). Aquí se puede apreciar no sólo el compromiso frente al estudio, ya que se hace referencia al día sábado, sino al clima que se genera entre los diferentes equipos que participan de una partida.



Imagen 11. Capturas de pantalla de la búsqueda de Ludoparcial en Facebook

Tanto en Twitter, como en Facebook e Instagram, es posible encontrar marcas de conversaciones y de exteriorizaciones, que aunque se trate de consignas para generar contenidos, como se describió en los apartados anteriores, o que den cuenta de diálogos esporádicos y circunscritos a cada partida, generan un espacio de interacción y conexión, de opinión y participación sobre una propuesta a partir de un contexto común que puede incluir otras experiencias o hasta participantes anteriores.

3.5. Aplicación de datificación

Dentro de la propuesta macro de LudumProba, se encuentra la datificación de las partidas para dar cuenta del desarrollo de las mismas. Este trabajo lo realizan los colaboradores a partir de una planilla de cálculo preparada con las diferentes instancias del juego. Pero tras los encuentros de capacitación con los primeros docentes, adoptadores tempranos de la propuesta, se entabló una productiva conversación con profesores del Instituto Don Bosco para mejorar esta dinámica. Ellos desarrollaron un prototipo de aplicación (imagen 12) donde era posible cargar toda la información de la partida de una manera más estructurada y sistemática que una hoja de cálculo.

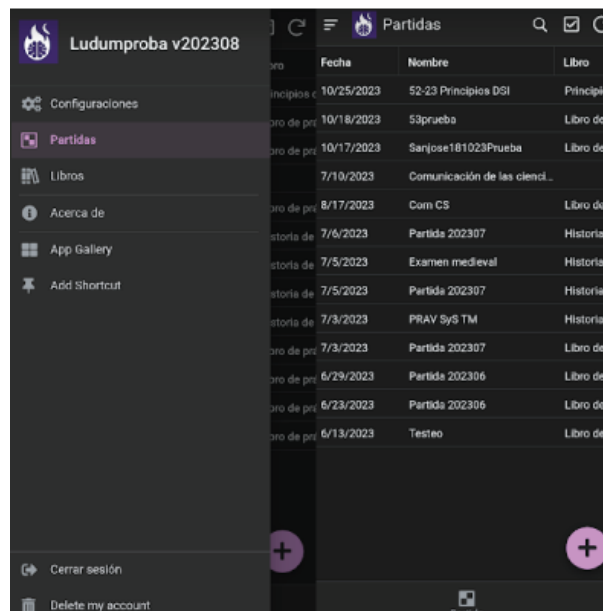


Imagen 12. Capturas de pantalla del menú de la aplicación (izq) y de la página Partidas (der) (2023)

El desarrollo quedó en un modelo beta de la misma, ya que cuando se realizó este aporte por parte de los docentes, el proyecto estaba en su etapa de testeo para avanzar sobre una versión analógica final, por lo cual cuestiones de reglas y momentos de la partida fueron modificados. De todas maneras, este producto generado por la comunidad del LudumProba, da cuenta de un involucramiento por parte de sus miembros para dar respuesta a situaciones y mejorar la experiencia dentro del aula.

4. A modo de cierre

Al recorrer las prácticas de generación de contenido por parte de la comunidad, se ha descubierto un interesante ecosistema creativo. Si bien sólo dos de las propuestas presentadas (el tutorial y la aplicación) son de carácter divulgativo para y sobre mecánicas del juego, podemos decir que informan sobre su canon, el resto de los productos descritos buscan enriquecer un sentido de comunidad a partir de un mismo universo, el del dispositivo lúdico educativo de LudumProba.

Si bien se trata de una comunidad que no es constante ni homogénea, que se activa y cobra entidad interna y externa de manera efímera ante el desarrollo de una partida y en el contexto de un grupo acotado de personas, sus prácticas, tanto las propuestas y consignas como aquellas que las desbordan, aprovechan todo su universo simbólico común para dar cuenta de su participación, de sentirse parte e identificado como una comunidad.

Por más que las y los involucrados en estas propuestas no se reconozcan como fanáticos del LudumProba o como parte de su comunidad, pueden sus prácticas ser analizadas bajo estos parámetros de participación y creación. Poder generar lazos desde una propuesta lúdica para las instancias de aprendizaje da cuenta de las potenciales de estos recursos para establecer vínculos a partir de las acciones conjuntas de docentes y estudiantes entre sí, para interpelar el aprendizaje con



propuestas creativas que involucren diferentes medios y formatos para enriquecer el espacio, y para fomentar el compromiso a través de la experimentación en primera persona y con otros.

Estudiar a la comunidad del proyecto Ludumproba bajo la óptica de los estudios sobre fans, nos permite entonces, afirmarnos en la idea de que estos no se deben encasillar en el análisis de un único tipo o estilo de *fandoms*, como también la posibilidad de seguir insistiendo en potenciar y enriquecer las currículas educativas con propuestas que llegan de otros campos, como ser las prácticas de los fanáticos.

Bibliografía

- Albarello, F. y Mihal, I. (2018). “Del canon al fandom escolar: #Orson80 como narrativa transmedia educativa” en *Comunicación y Sociedad*, Vol. 33, pp. 223-247
- Aller, R. (2023). “Ser fan en un mundo globalizado: El caso del fandom Harry Potter en Argentina” en *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Cs. Sociales*, N° 63, pp. 189-215
- Aparici, R. y Osuna Acedo, S. (2013). “La Cultura de la Participación” en *Revista Mediterránea de Comunicación*, Vol. 4, N° 2, pp. 137-148
- Cabrera Escobar, L. (2017) *Audiencia y fandom televisivo en la web social*. [Tesis doctoral] Universidad Autónoma de Barcelona, España
- Duran, J. y Aranda, D. (2017) La cultura fan. Tres miradas sobre la cultura fan En Duran, J. (ed.) *Los nuevos escenarios de la cultura en la era digital* (pp. 227-240) Editorial UOC
- Gonzalez Pineda, S. (2019). “Fandom y educación: un acercamiento al estado de la cuestión” en *Anekumene*, N° 17, pp. 57-67
- Guerrero-Pico, M. (2014). “Producción y lectura de fan fiction en la comunidad online de la serie Fringe: transmedialidad, competencia y alfabetización mediática” en *Palabra Clave* N° 18(3), pp. 722-745
- Hirsjärvi, I. (2013). “Alfabetización mediática, fandom y culturas participativas. Un desafío global” en *Anàlisi: Quaderns de comunicació i cultura*, N° 48, pp. 37-48
- Jenkins, H., Ford, S, y Green, J. (2015), *Cultura Transmedia. La creación de contenido y valor en una cultura en red*. Gedisa.
- Levy, P. (2004) *Inteligencia Colectiva por una antropología del ciberespacio*. Biblioteca virtual em Saúde
- Rossi, A. (2021) *Hacia una plataforma digital para el rediseño lúdico de las instancias de examen en el contexto universitario*. [Trabajo final de maestría] Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- Scolari, C. (2018) . *Las leyes de la interfaz*. Gedisa
- Torti Frugone, Y. y Schandor, A. (2013). “El reino más grande del mundo: la existencia del fandom como fenómeno cultural” [ponencia] *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
<https://www.aacademica.org/000-076/98>



**XVI Congreso Nacional y
IX Internacional sobre Democracia**
Del 4 al 7 de noviembre de 2024
Universidad Nacional de Rosario



(Des)iguales: estudiantes, docentes y no docentes con discapacidad en la Universidad Nacional de Villa María, espacio público y ciudadanía.

Carolina Merlo, caromerlo94@gmail.com,
Universidad Nacional de Villa María.

Resumen:

A lo largo de la historia, la temática de la discapacidad se ha ido asomando tímidamente a los campos de estudio de las Ciencias Sociales, logrando ocupar un sitio en la academia que, sin embargo, de acuerdo a nuestro criterio resulta aún insuficiente. Es por ello que en el presente trabajo nos propusimos realizar contribuciones al análisis de la discapacidad en tanto fenómeno de implicaciones socio-políticas, como un tipo específico de desigualdad u opresión social. Situados en la Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, Argentina, nos interesó adentrarnos en las experiencias de las personas con discapacidad que forman parte de la comunidad universitaria, especialmente en sus relaciones con el espacio público y en sus procesos de construcción y configuración como ciudadanos/as/es. Esta investigación se concentró en las nociones de las personas con discapacidad acerca de su propia realidad, a partir de una escucha atenta y reflexiva de sus testimonios narrados en primera persona. En función de ello, para la concreción de nuestros objetivos de investigación, recurrimos a una metodología de tipo cualitativa, así como a la observación participante y entrevistas semiestructuradas como técnicas de recolección de datos, a partir de la aplicación de un enfoque de narrativas.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

La temática de la discapacidad no ocupa aun hoy un lugar de relevancia en los campos de estudio de las Ciencias Sociales, en general, y de la Ciencia Política, en particular, toda vez que su exploración, en tanto fenómeno de implicancias sociales, políticas y culturales es todavía insuficiente. Ello se debe, fundamentalmente, a la vigencia e influencia de biologicismos y antiguas perspectivas que continúan gravitando sobre las explicaciones acerca de la problemática y relegándolas exclusivamente al dominio de las Ciencias de la Salud. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX —sobre todo a partir de la década del ochenta— las concepciones dominantes acerca de la discapacidad comenzaron a recibir cuestionamientos por parte de activismos y sectores académicos interesados en la materia, dando lugar al surgimiento de nuevos abordajes de la problemática. Estas nuevas corrientes de pensamiento fueron posteriormente sintetizadas en lo que se denominó modelo social de la discapacidad, el cual posó la mirada, por primera vez, en el carácter relacional y social del fenómeno de la discapacidad. Como consecuencia de estos movimientos ideológicos, la atención a la situación de opresión social y desigualdad de estos grupos, el reconocimiento así como la garantía de sus derechos, y la construcción de espacios no excluyentes comenzaron a perfilarse como inquietudes o asuntos de relevancia entre los sectores interesados en la temática (Oliver, 1998; Davis, 2009; Mareño Sempertegui, 2010).

Actualmente asistimos a la generación de nuevas perspectivas en los estudios de la discapacidad, que surgen de los debates habilitados por el modelo social, aunque aplicando una mirada algo más crítica, toda vez que buscan poner en cuestión la noción de déficit y se posicionan desde una abierta defensa de la diversidad (Palacios Rizzo y Románach Cabrero, 2006). Con todo, lo



cierto es que, a pesar de los avances en la construcción de nuevos enfoques, las ópticas desde la que tradicionalmente se ha observado y estudiado a la discapacidad, continúan aún muy presentes en los modos de pensar y abordar el fenómeno (Mareño Sempertegui, 2010). La permanencia de estas antiguas visiones resulta problemática, toda vez que sus principales nociones contribuyen a naturalizar la segregación y exclusión de estos grupos.

En términos concretos, tanto a nivel regional latinoamericano como a nivel nacional existen legislaciones y disposiciones formales que se proponen, como principal objetivo, atender a las desigualdades que las personas con discapacidad se ven forzadas a enfrentar, incorporando un enfoque en Derechos Humanos. Sin embargo, pese a la existencia de este entramado legal, lo cierto es que, en nuestra región y en nuestro país, el colectivo de personas con discapacidad continúa sin acceder, en gran medida, a la garantía de sus derechos, como consecuencia del habitual incumplimiento de estas leyes, así como de la carencia en el desarrollo y sanción de legislaciones propias y políticas públicas específicas que atiendan a la temática desde un enfoque integral.

Ante el escenario brevemente caracterizado hasta aquí es que surge la elaboración de la investigación que da origen al presente escrito, a través de la cual nos propusimos realizar aportes que contribuyan a complejizar los abordajes sociales de la discapacidad. En función de ello, nos hemos posicionado desde una óptica de derechos, en miras a la construcción de una ciudadanía ampliada, inclusiva (Jelin, 2011) e igualitaria (Marshall, 1998), que reconozca a las personas con discapacidad como sujetos políticos¹¹⁰⁸, concentrándonos, para ello, en la voz y en el testimonio en primera persona de los integrantes de este colectivo.

En dicha investigación nos hemos propuesto pensar a la discapacidad como una desigualdad social, valiéndonos para ello del trabajo ofrecido por Luis Reygadas (2004) y Gabriel Kessler (2014), que abordan la problemática de las desigualdades sociales como un fenómeno complejo, que se entiende, además, en su intersección con otras desigualdades (González Rams, 2010; Viveros Vigoya, 2016), también asentadas, muchas veces, en características corporales de los sujetos.

La Universidad Pública, como Estado y como espacio de todos/as/es, constituye un ámbito donde debe garantizarse la accesibilidad de lxs sujetxs, sin discriminación ni barreras que entorpezcan el libre ejercicio de este derecho. En base a la ausencia de Trabajos Finales de Grado por parte de estudiantes del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Villa María (IAPCS-UNVM) que problematicen la temática en los términos aquí planteados, nos propusimos trabajar en torno a la población de personas con discapacidad de la mencionada Universidad, con el objetivo de visibilizar sus nociones y sentidos en torno a la accesibilidad a este espacio educativo, y los procesos de desigualdad que tienen lugar en el espacio público. A este fin, nuestra observación no se limitó a ningún área particular de la comunidad universitaria, sino que la población sobre la que se trabajó comprende tanto el claustro estudiantil como el docente y no docente, resultando fundamental la voz de todos los sectores con discapacidad de esta Universidad.

¹¹⁰⁸ En plena conciencia de que la lengua es un producto social e histórico, que contiene y expresa las desigualdades de las sociedades así como sus transformaciones, a partir de la “Guía de lenguaje inclusivo no sexista” (CCT CONICET-CENPAT, 2020), hemos decidido utilizar, en la investigación de la que se desprende el presente texto, un lenguaje que no invisibilice a mujeres y a otras identidades sexuales, como ejercicio político-académico. Es por ello que a lo largo del escrito se procura emplear, creativamente, el uso de la “x”, la “e” y las barras, combinándolas de diferentes maneras, para de este modo desmentir la falsa neutralidad de la generalización masculina en la lengua española, y habilitar, de esta manera, la emergencia de formas otras y disruptivas de la escritura académica.



Por otro lado, aludiendo a la importancia de realizar análisis de manera situada en sus contextos socio-históricos propios y particulares, resultó insoslayable la inclusión, en la presente investigación, del contexto de pandemia por Covid-19, el cual atravesó de manera transversal la elaboración del estudio que dio origen a este texto.

A propósito de las consideraciones realizadas hasta aquí, para la elaboración de la investigación que da marco al presente escrito, nos planteamos, entonces, y de manera general, observar cuáles son las nociones y sentidos que acerca de la discapacidad y la accesibilidad, en torno a la construcción de la ciudadanía y del espacio público, poseen los estudiantes, docentes y no docentes con deficiencias de la Universidad Nacional de Villa María.

Para la concreción del estudio que dio origen a este trabajo se utilizó una metodología de investigación cualitativa, a través de un estudio analítico y reflexivo (Valles, 2003). Teniendo en cuenta que lo que aquí pretendíamos era advertir las nociones y sentidos que las personas con discapacidad poseen acerca de la accesibilidad, en torno a la construcción de ciudadanía y espacio público, en su discurso, pero también en todos aquellos elementos que lo acompañan, tomamos como base el método etnográfico (Guber, 2011).

Nuestro cuerpo de entrevistadxs se compuso de personas con discapacidad miembros de la comunidad universitaria de la Universidad Nacional de Villa María, pertenecientes tanto al claustro docente, como al no docente y al estudiantil. Para efectivizar la construcción de la muestra recurrimos a la técnica de red o bola de nieve. A este fin, nuestro vínculo con la Comisión de Accesibilidad y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Villa María facilitó el establecimiento de contacto con nuestros potenciales entrevistadxs. La muestra se conformó, en consecuencia, de una mayoría de estudiantes, si bien también se garantizó la participación en el trabajo de campo de docentes y no docentes con discapacidad. Los alumnos que formaron parte de nuestra muestra, en su mayoría se encontraban en instancias avanzadas de sus carreras de grado y participaban, al momento de realización de las entrevistas, de una Mesa de Trabajo para estudiantes dependiente del Área de Accesibilidad de la Secretaría de Bienestar Estudiantil. Sin embargo, mantuvimos también conversaciones con estudiantes en sus primeros años de cursado que no participaban de la mencionada Mesa de Trabajo. A su vez, se entrevistó a trabajadorxs, tanto miembros del claustro docente como del no docente, que indicaron poseer una extensa antigüedad laboral en la institución.

En vista de la complejidad de nuestros objetivos de investigación, encontramos pertinente utilizar, como técnicas de recolección de datos, la entrevista semiestructurada y la observación participante¹¹⁰⁹ (Mendizábal, 2006). Ambas herramientas, implementadas en conjunto, nos permitieron la advertencia de elementos inesperados, discursivos o no discursivos, que formaran parte de los pareceres y sentires de los sujetos entrevistados. Asimismo, tomamos prestadas algunas herramientas del enfoque de narrativas, las cuales nos guiaron en la interpretación de las diferentes significaciones que los sucesos relatados por los entrevistados iban adquiriendo en función de sus propias trayectorias o historias de vida. Se concretó la realización de doce entrevistas semiestructuradas y en profundidad: dos a miembros del claustro docente, dos a trabajadores no docentes y ocho a estudiantes regulares.

¹¹⁰⁹ Si bien el contexto de pandemia por Covid-19 —que nos tomó por sorpresa, como a todxs— acompañó la realización de nuestra investigación casi en su totalidad, las etapas de mayor apertura y flexibilidad en las restricciones sanitarias a razón de las mejoras en la situación epidemiológica nos permitieron participar de algunas instancias presenciales en compañía de nuestros entrevistados. Asimismo, la opción por la modalidad presencial o virtual de las conversaciones también estuvo sujeta a las etapas de apertura o cierre sanitarias, así como a las preferencias de lxs sujetxs a entrevistar.



Abordar una temática como la que nos propusimos estudiar aquí, desde un lugar que ha sido escasamente visitado para su análisis, resultó en una experiencia y un desafío interesantes y estimulantes, lo que contribuyó, consideramos, a nuestra formación académica tanto en la construcción de herramientas de observación y análisis desde una perspectiva crítica, así como en el aprendizaje en torno a una problemática que demanda nuestra atención como científicos sociales y miembros de la comunidad universitaria.

Discapacidad, ciudadanía y espacio público universitario

Nuestra experiencia de trabajo de campo entrevistando a estudiantes, docentes y no docentes de la comunidad universitaria de la Universidad Nacional de Villa María y compartiendo algunos espacios con ellxs nos ha acercado a las más variadas trayectorias de vida y experiencias subjetivas en torno a la discapacidad. Sin embargo, el análisis de los testimonios de les entrevistades nos permitió, al mismo tiempo, rastrear y hallar algunas generalidades o coincidencias en las vivencias de las personas con discapacidad en el espacio público de nuestra universidad.

En principio, el espacio público de la Universidad Nacional de Villa María, y en particular su Campus universitario, aparece como un ámbito accesible, sin grandes barreras que se interpongan en la libre circulación de las personas, independientemente de su condición, y presenta, a simple vista, una disposición arquitectónica acorde al denominado diseño universal¹¹¹⁰. A raíz de ello, en el testimonio de les entrevistades, a menudo la UNVM es colocada como un ejemplo de accesibilidad en contraste con sus experiencias en otras instituciones. En este sentido, por ejemplo, Facundo¹¹¹¹, estudiante con ceguera en el último año de cursado, reflexionando acerca de su transcurrir universitario, nos comparte:

Creo que la experiencia ha sido muy buena, siempre hay cosas para trabajar y mejorar, pero siento que la UNVM está totalmente preparada para recibir a una persona..., digo con discapacidad visual por lo que me involucra, pero en general veo que es una experiencia muy linda la que me ha tocado vivir... (5 de octubre de 2021)

Ignacio, estudiante también usuario de silla de ruedas y en proceso de finalización de su carrera universitaria, arriba a una conclusión similar y afirma:

pero de todas las instituciones yo creo que la Uni es la que más se preocupa por estas cuestiones de accesibilidad. A veces se complica ejecutarlos los proyectos y demás, toma su tiempo, pero la preocupación, el interés del área de Bienestar está. (29 de septiembre de 2021)

La mención que este último entrevistado realiza acerca de la Secretaría de Bienestar Estudiantil, así como la referencia a otras áreas dependientes de la misma, es algo que encontramos repetidamente en las conversaciones, especialmente las llevadas a cabo con estudiantes. De esta manera, el Área de Accesibilidad de la Secretaría de Bienestar Estudiantil y de la Comisión de Accesibilidad y Derechos Humanos de la UNVM se perfilan como dos organismos fundamentales de acompañamiento y apoyo a la trayectoria universitaria de les alumnes con discapacidad desde el mismo momento de su ingreso a nuestra casa de estudio.

En una enorme mayoría de los testimonios de les estudiantes entrevistades el temprano contacto con el Área de Accesibilidad, ocurre gracias a la posibilidad de indicar la propia situación de discapacidad en el formulario de inscripción, impulsado por la Comisión de Accesibilidad y

¹¹¹⁰ Conjunto de consideraciones o disposiciones acerca de la planificación o diseño de productos, entornos y servicios que buscan garantizar que los mismos puedan ser utilizados y disfrutados por cualquier persona, independientemente de su condición.

¹¹¹¹ A los fines de proteger la identidad de las personas entrevistadas, en nuestra investigación se utilizaron nombres ficticios y se preservarán todos aquellos datos considerados sensibles.



Derechos Humanos. Este contacto es narrado como el punto de partida de un camino de acompañamiento y contención para con los estudiantes con discapacidad, y como el inicio de un vínculo estrecho entre estos y los sectores universitarios dedicados a la temática que permanece a lo largo de todo el transcurso universitario de los alumnos. En otros casos, esta relación comienza incluso antes de que los aspirantes ingresen a la Universidad, gracias al papel desarrollado por sus profesores integradores de la educación media, que despliegan una articulación entre la propia institución y las áreas universitarias de pertinencia para garantizar el ingreso a la educación superior de sus estudiantes en igualdad de condiciones con el resto.

Este acompañamiento, que es habilitado a partir de ese primer contacto, se ve reflejado en las narrativas de los/as/es estudiantes entrevistados, que subrayan, por ejemplo, que “me han ayudado mucho con el tema de accesibilizar algunos apuntes que necesitaba, de charlar con los docentes, y han hecho muy ameno el trayecto académico (Facundo, 5 de octubre de 2021).

Otros testimonios dan cuenta de una articulación entre las diferentes áreas destinadas al bienestar estudiantil —además de la de Accesibilidad— que cuando funciona correctamente contribuye a la garantía de los derechos de los alumnos, desde el propio derecho a estudiar hasta el derecho de acceso a la salud, al trabajo, a la identidad, etc. En este sentido, el testimonio de Julián, que se identifica como varón trans y posee una discapacidad neuro-motriz, resulta muy ilustrativo:

Con la Universidad me pasaron dos hechos claves, digamos, en mi vida, que fue primero la discapacidad y segundo la identidad de género, ambas, eh, ambas que se respetaron. A nivel de la discapacidad tuve acceso a chequeo médico, que creo que todo estudiante se hace, se puso en conocimiento mi situación de la discapacidad, del ACV, toda la parte de enfermería. Me dieron, tuvieron esa flexibilidad de, por ejemplo yo podía salir en algunos horarios de clase a caminar [...] Tuve todas esas posibilidades que yo pedía, o sea, a nivel de la discapacidad tuve todo, eh, el acompañamiento también, en caso de que me sintiera mal [...] el docente tuvo consideración hasta con el certificado médico, o sea, no hubo problema, recuperé esa clase, y me sentí muy acompañado, muy contenido, me sentí cuidado [...] ah, también me llevaron con una nutricionista [...] en cual me brindó un plan de alimentación que hasta el día de hoy lo hago y me ayudó muchísimo [...] así que también tuve ese apoyo, esa contención de la Universidad (24 de septiembre de 2021)

El testimonio de Julián da cuenta de la importancia de que las diferentes entidades universitarias destinadas al bienestar estudiantil trabajen de manera articulada, constituyendo, según mencionaba nuestro entrevistado, un suceso clave en su trayectoria de vida en tanto persona con discapacidad pero también en tanto persona transgénero:

Y a nivel de identidad de género también [...] una vez que yo ingresé como alumno ya mis nuevos papeles fue con el nuevo nombre de la identidad, como Julián, sin tener aún el cambio en el DNI, así que tuve esa posibilidad también que tuvieron hacia conmigo que me ayudó muchísimo [...] muy muy acompañado y contenido, del área de discapacidad y todo, o sea [...] Y después al área de las becas, presenté unos papeles y salí beneficiado de la beca de la fotocopia, en la cual también me sorprendió porque la Universidad me abrió automáticamente una cuenta, eh, a nombre de Julián, o sea, está buenísimo porque es el primer banco que tengo [...] y es, o sea, mi primera tarjeta de un banco gracias a la Universidad, a ese contacto que han hecho a mi hasta el día de hoy me ayudó muchísimo [...] me sorprendió porque es un momento incómodo, o sea, ir a la caja de un banco por primera vez a cobrar una beca y explicar el tema de la identidad, estamos hablando de hace dos años atrás, cuando yo recién iniciaba en el proceso de salud y hormonas y todo eso. (24 de septiembre de 2021)



Como adelantábamos, el trabajo de esta articulación de entidades universitarias dedicadas al bienestar estudiantil, en general, y del Área de Accesibilidad y la Comisión de Accesibilidad y Derechos Humanos, en particular, se propone nada menos que la garantía de los derechos y la igualdad de los/as/es estudiantes con discapacidad de la UNVM, dimensiones estas que, tal como nos recordaban las teorías de Marshall y Bottomore (1998) y Elizabeth Jelin (2011), resultan constitutivas del estatus de ciudadanía. Sin embargo, como veremos a lo largo de este trabajo, la configuración del estatus de ciudadanía de las personas con discapacidad de nuestra comunidad universitaria implica un proceso complejo y conflictivo, no exento de dilemas, tensiones y contradicciones.

En el testimonio de Julián también comienza a avizorarse, muy tímidamente, el papel fundamental de los/as/es docentes en las trayectorias de los alumnos con discapacidad. Respecto a estas relaciones, a propósito de su propia experiencia, Ezequiel comenta:

Yo siempre supe que como que yo tenía que ir a hablar con los profes y decirles “Che, bueno, me pasa esto, resuelvo esto de esta forma...”, y si no también los profes lo primero que hacen es acercarse a hablar y decir “Che, Eze, contame...” [...] a no ser, viste, alguna que otra excepción, la mayoría de los profesores se han acercado a hablar y preguntarte todo lo que necesitás y cuál es su..., qué es lo que se trabaja en la materia y cómo lo podemos resolver (26 de octubre de 2021)

En este testimonio el entrevistado parece mostrarse cómodo ante un dilema que —como veremos con mayor claridad más adelante— aparece con cierta asiduidad en las conversaciones con nuestros entrevistados. Nos referimos al desafío que a las personas con discapacidad implica manifestar ante pares, docentes y/o autoridades sus potenciales dificultades y/o requerimientos particulares para desempeñarse en sus actividades. Concretamente, —como veremos— se plantea un interrogante acerca de si se debe o no, si es necesario o no “poner en palabras” la discapacidad y, más aún, se abre una pregunta en torno a quién debe “romper el silencio”: ¿son las personas con discapacidad quienes deben tomar la iniciativa y manifestar sus particulares requerimientos? ¿o son las instituciones, autoridades, docentes, etc. quienes deben mostrar una actitud más proactiva respecto a la problemática? Dicho dilema comienza a alumbrar una tensión subyacente en los relatos de los entrevistados entre sus necesidades particulares en tanto personas con discapacidad y su derecho a la igualdad para con los demás. Estas tensiones comienzan a visualizarse, por ejemplo y tal como veremos a continuación, en las narrativas de estudiantes con discapacidad en referencia a las experiencias con sus docentes:

Con respecto a los docentes tuve muy buena experiencia, docentes súper... ¿cómo decirlo?, o sea, muy,,, daban el tiempo, o sea, más que nada por mi lentitud en ese momento en la cabeza, por el ACV. Eh, no es que tuvieron diferencia al resto, sino que si preguntaba tres veces, las tres veces me volvían a explicar [...] Y las ganas de seguir, principalmente, las ganas de seguir, porque no te sentís tan esa frustración de no, no poder [...] entonces cuando uno, por más que sea un poco lento, a veces cuando la cabeza está lenta y necesita, eh, que te lo expliquen dos o tres veces, o, incluso, les pedís ejemplos y se toman eso, hasta con ejemplos te lo explican, o sea, uno se siente menos, menos enfermo, digamos, de la cabeza, uno se siente eso, se siente que no hacen diferencia, porque no noté, en ningún docente las diferencias conmigo, los exámenes son iguales para todos, quizás, eh, en algunos exámenes, si necesito más tiempo, me han tenido esa consideración de darme más tiempo, eso es lo único, pero el examen es el mismo, las preguntas son las mismas (Julián, 24 de septiembre de 2021)

De las narrativas de los estudiantes con discapacidad se desprende, en primera instancia, que el trato, el apoyo que reciban o no por parte de sus docentes, y la atención que les mismos les den o no



a sus requerimientos particulares en el ámbito académico se vuelven un elemento clave, se tornan un condicionante del pleno desarrollo universitario de los alumnos con discapacidad. Ahora bien, si observamos con más atención, en los relatos de estudiantes con discapacidad acerca de los vínculos con sus docentes, es posible advertir una insistente intención por remarcar que no reciben tratos diferenciales por parte de estos últimos y que desarrollan sus actividades estudiantiles en igualdad de condiciones con sus compañeros. No obstante, ello ocurre al tiempo que, en los mismos discursos, se subraya el respeto y la atención que a sus necesidades y requerimientos particulares en tanto personas con discapacidad reciben de parte de los docentes:

yo necesito un poco más de lentitud, pero el docente me espera, por así decirlo, y los compañeros igual, y puedo responder [...] y de esa contención hablo yo, no la contención que por tener una, una capacidad diferente, una dificultad, dicen “Ah, bueno, bueno, es así o te dan menos trabajo, no, no, me dan lo mismo para todos, las mismas preguntas, el mismo trabajo [...] eso me gusta, o sea, no hay una diferencia, no me sentí “Ah, bueno, le vamos a dar a Julián porque Julián tiene un problema”, no, no, no, el crecimiento y el acompañamiento es en general para todos. (Julián, 24 de septiembre de 2021)

De este modo, aquí asistimos a una demanda por un *tipo* de igualdad de límites o *bordes* difusos, con criterios particulares, donde la manifestación y puesta en práctica de determinadas diferencias constituyen hechos discriminatorios, mientras que la explicitación y ejecución de otras diferencias o la atención de determinados requerimientos singulares se perfilan como condiciones necesarias para la garantía de la igualdad. Así, el respeto a las diferencias en “los tiempos” para resolver las actividades estudiantiles, por ejemplo, aparece como una estrategia *válida* de garantía de igualdad de las condiciones de evaluación entre alumnos, mientras que otras, como las modificaciones en la carga de trabajo, en ocasiones, son percibidas por los estudiantes con discapacidad entrevistados como un cuestionamiento a su propia capacidad, y como una puesta en entredicho su igualdad respecto de sus compañeros. Los límites entre *sentirse iguales* y *sentirse diferentes*, aunque difusos, quizás pueden rastrearse en aquellos dispositivos que los entrevistados interpretan como un cuestionamiento a su propia capacidad, mecanismo este estrechamente ligado al fenómeno de la discapacidad: “sino en base a lo que tengas lo adaptamos a tus necesidades y vemos cómo lo podés hacer, no esa discriminación de “no, porque no lo va a hacer” o “no puede porque tiene tal cosa” (Florencia, 29 de septiembre de 2021). Como ya hemos mencionado, el asunto de la igualdad se encuentra fuertemente relacionado con la configuración del estatus de ciudadanía (Marshall y Bottomore, 1998; Jelin, 2011). Más adelante, continuaremos analizando como se arman y desarman estas tensiones y dilemas entre igualdad y diferencia en los procesos de construcción de ciudadanía de las personas con discapacidad.

Concentrándonos ahora en las experiencias de docentes y no docentes con discapacidad en la Universidad Nacional de Villa María, podríamos caracterizar a las mismas como más solitarias, por decirlo de alguna manera, como consecuencia de las propias dinámicas de trabajo, las cuales no les colocan en una relación tan estrecha y cotidiana con sus pares como ocurre entre estudiantes. Sin embargo, el pleno desarrollo de sus tareas puede verse afectado tanto por el trato y las actitudes que reciban de sus pares y de las autoridades de las que dependen, así como por fallas en la accesibilidad de tipo arquitectónica o física, es decir, por la existencia de barreras materiales, en el espacio o en herramientas de las que deban disponer.

En términos generales, la Comisión de Accesibilidad y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Villa María no tiene una presencia tan clara en las vivencias de trabajadoras docentes y no docentes con diversidades funcionales en nuestra institución como la que se percibe en las



trayectorias estudiantiles, si bien su intervención aparece lateralmente en algunos relatos de trabajadorxs. En este sentido, Eduardo, trabajador docente con discapacidad visual, plantea que:

Si yo estuviera en una institución en puestos de gestión [...] y si yo supiera que la Universidad tiene una política activa con respecto a las discapacidades y al tema de la accesibilidad, yo consultaría, dentro del personal docente, por ejemplo, y el no docente, quienes tienen distintos tipos de discapacidades [...] hacés una encuesta, hacés una medición, digamos, decís “Bueno, tengo tanta gente que tienes tales problemas” y voy, y... Eso respondería a una política de accesibilidad. Yo no sé si la Universidad ya tiene o no, A mi nunca me llegó una encuesta de ese tipo: “Bueno, informe, por favor, si tiene algún tipo de...” (6 de noviembre de 2021)

Así, desconociendo el modo de proceder del Área de Accesibilidad para con lxs estudiantes con discapacidad, Eduardo remarca la necesidad de que entre lxs trabajadorxs con diversidades funcionales también se realice un relevamiento a la manera del impulsado por la Comisión de Accesibilidad y Derechos Humanos entre les alumnos, el cual es llevado a cabo a través de una pregunta muy similar a la que el entrevistado pone de ejemplo.

En la misma línea, al consultarle al entrevistado sobre qué considera necesario cambiar en términos de accesibilidad en la Universidad Nacional de Villa María, señala:

A mí me parece que hay cosas buenas que están implementadas pero están desconectadas, eso me da la impresión. Están todas centradas en los alumnos, tal vez habría que pensar más en los docentes, eso también es importante [...] No es integral, me parece que es eso. Está la iniciativa, está la buena voluntad y hay un montón de cosas hechas, pero no es integral (Eduardo, 6 de noviembre de 2021)

Aquí detectamos, entonces, una demanda por una mayor atención a los claustros docente y no docente en materia de discapacidad, movida por la necesidad de que las políticas de accesibilidad de la Universidad y las acciones que por su parte lleva a cabo la Comisión de Accesibilidad y Derechos Humanos tengan también en cuenta a les trabajadorxs con diversidades funcionales.

Por su parte, Daniel, trabajador no docente usuario de silla de ruedas, a propósito de su experiencia, agrega:

Dentro de la Universidad me manejo poco, porque mi trabajo es todo adentro de oficina. Las veces que tengo que ir sé que voy precisando ayuda en algunas partes, y como siempre hay gente que va, que viene, eh, tengo esa ayuda [...] mi transitar es gracias a la ayuda de la gente, en todos lados ¿no cierto?, siempre hay gente dispuesta a ayudar, así que... Por suerte no me tengo que mover tanto, por eso, entonces no tengo tanto conflicto, porque no... no peleo porque no salgo de adentro de la oficina [se ríe irónicamente] [...] mi trabajo es en la compu, y por teléfono, ¿viste? Entonces no tengo ese choque [...] como mi trabajo es más estático, no tengo esos conflictos, que si salgo a, a remar, los voy a encontrar [...] chicos con cualquier otra discapacidad que anden por el Campus probablemente estén más a diario con conflictos, justamente por una cuestión de roce de que están todo el día, yo no [...] mi trabajo no me exige moverme tanto, entonces no encuentro barreras, pero cuando he ido, hay barreras (20 de octubre de 2021)

Lo que enseguida llama la atención al repasar los testimonios de docentes y no docentes con discapacidad entrevistados para este trabajo, en contraste con las narrativas de lxs estudiantes anteriormente analizadas, son los diferentes modos en que unos y otros describen y caracterizan los espacios universitarios, especialmente, en términos de accesibilidad. De esta manera, mientras que en los relatos de estudiantes con discapacidad el espacio de la Universidad Nacional de Villa María es descrito como un ámbito armonioso, amable a las diversidades funcionales, las narrativas de trabajadorxs con discapacidad denuncian la existencia de obstáculos y barreras que dificultan su libre



circulación, así como la insuficiencia de la política de accesibilidad implementada por la Universidad. Quizás se pueda inferir aquí que el estrecho vínculo que una gran mayoría de los estudiantes entrevistados para esta investigación mantienen con la Comisión de Accesibilidad y Derechos Humanos ha ejercido una importante influencia en sus discursos, imprimiéndoles un sesgo particular. No obstante, a lo largo de este escrito podremos advertir, a medida que las conversaciones avanzan, el modo en que estos relatos comienzan a agrietarse y a exponer ciertas ambigüedades y contradicciones, síntomas todos ellos propios de una realidad social compleja y conflictiva.

Por otro lado, resulta muy interesante aquí la idea de que el aislamiento, la supresión del cuerpo con discapacidad del espacio público suspende —al menos momentáneamente— el conflicto que supone el ingreso y el tránsito de estos cuerpos en un espacio que ha sido construido sin considerar sus maneras otras, distintas de movilizarse. “No peleo porque no salgo de adentro de la oficina”, es decir, no existe conflicto porque no transito el espacio y por tanto no me topo con sus barreras.

Buscando analizar ahora, en las trayectorias de estudiantes como en las de docentes y no docentes con discapacidades, las relaciones que les mismos establecen con sus pares o compañeros, nos encontramos con que estas también se vuelven una dimensión de relevancia en sus vivencias como miembros de la comunidad universitaria. Entre los estudiantes, por ejemplo, Facundo narra:

Mi grupo, en particular, ya te digo, son personas muy predispuestas, yo me llevo bien con todos y con todas, nunca he tenido ningún tipo de, de, por así decirlo, sentirme aislado, desolado, o de no estar integrado, no, para nada [...] como en el caso, bueno, no voy a hablar de él, pero, Ignacio lo mismo, a nosotros nos ven y no nos ven como los pobrecitos, los “Uy, tienen una discapacidad”, si no que nos saludan, nos hablan, nosotros también hablamos. Bueno, de hecho tenemos nuestro grupo con el que trabajamos y saben nuestras necesidades o nuestros requerimientos, entonces eso lo hace todo mucho más sencillo. (5 de octubre de 2021)

En términos similares, Ezequiel caracteriza el vínculo con sus compañeros de carrera y comenta:

mirá, nosotros nunca somos muchos [...] entonces siempre nos mantuvimos más o menos el mismo grupo, eh, no, y desde el primer día re bien. También yo soy alguien que como que pide ayuda, no soy muy introvertido, ¿no? para eso. Es como que, bueno, trato que de a poco ir conociendo gente y que me vayan ayudando, pero, no, re bien, re bien la experiencia con ellos. (26 de octubre de 2021)

Asimismo, como a grandes rasgos ocurre entre estudiantes, en el caso de trabajadoras universitarias con deficiencias, la respuesta y la atención que reciben de sus pares, en términos generales, y tal como afirma Eduardo: “...es, es normal, es atenta y es respetuosa. Yo cuando estoy con gente que me conoce les puedo pedir que me ayuden o algo y les explico...” (6 de noviembre de 2021). En la misma línea, Daniel, trabajador no docente, enfatiza en que la actitud de sus compañeros de trabajo es: “La mejor, la mejor...” aunque, continúa:

En general, no es que decís “che, vení, vamos a hacer una nota, vamos a elevar esto, vamos a tratar de cambiar”, o que iban a hablar por mí, no, no. Me ayudaban en el momento y ya está, y yo tampoco pedía otra cosa, digamos. Después sí hay otro chico que entró en la Comisión de Accesibilidad, entonces él me llamó [...] entonces dijo: “Daniel, yo voy a la par tuya, yo hago una nota, yo elevo esto” y ¡el se puso en esa empatía de querer tener una voz paralela a la mía para pedir cosas, y me dice: “Lo que vos veas me llamás, lo hacemos juntos”, entonces ahí tuve un apoyo extra de esa gente, de esa Comisión de Accesibilidad. (20 de octubre de 2021)

Como se puede ver, en las conversaciones con los diferentes entrevistados acerca de sus vinculaciones con otros en la Universidad, independientemente de que se tratase de pares o



autoridades, la dimensión actitudinal como factor inclusivo o expulsivo de la discapacidad fue adquiriendo cada vez mayor relevancia. Tanto es así, que, en algunos relatos, en ocasiones, aun cuando las condiciones edilicias o materiales de accesibilidad se encuentran garantizadas, la postura reticente o apática de quienes ocupan posiciones dominantes ha redundado en situaciones de exclusión y discriminación.

A una conclusión similar se llegó a partir de un evento del que tuvimos oportunidad de participar y que describiremos a continuación. Durante el gradual regreso a la presencialidad en la Universidad Nacional de Villa María llevado a cabo a lo largo del segundo cuatrimestre del año 2021 se realizó un recorrido por el Campus universitario organizado por el Área de Accesibilidad de la Secretaría de Bienestar Estudiantil. Se convocó a participar de esta actividad a la Mesa de Trabajo de estudiantes, dependiente de dicha Área y de la que forman parte la mayoría de los alumnos entrevistados para este trabajo. Este recorrido estuvo principalmente destinado a estudiantes con discapacidad, y tenía como objetivo llevar adelante un testeo del estado de accesibilidad de los edificios universitarios. Acompañando y realizando observaciones en esta actividad, advertimos que los estudiantes —de acuerdo a lo que conversaban entre ellos— manifestaban no encontrarse, en términos generales, con barreras arquitectónicas que no pudiesen sortear con cierta facilidad, aún en los puntos más “críticos” del espacio. Una vez concluido el trayecto, se buscó un aula para volver a reunirse y compartir impresiones y pareceres. Se fue tomando la palabra sucesivamente por los distintos estudiantes con discapacidad presentes, quienes en su mayoría no habían percibido grandes dificultades para transitar el Campus de la UNVM. A partir de estas experiencias y luego de unos minutos de reflexión, se llegó a la conclusión de que la gran batalla que los activismos en discapacidad debían librar a partir de ahora sería en el terreno de lo actitudinal. Los alumnos percibieron que, al encontrarse relativamente solos en las instalaciones universitarias, no habían hallado mayores barreras que les pusieran en dificultades, algo muy diferente a lo que recordaban que ocurría en momentos de presencialidad plena. Autos estacionados en plazas para personas con discapacidad, objetos obstruyendo el paso, incomprensión por parte de otros transeúntes del espacio público universitario es lo que recordaban que sucedía en tiempos de asistencia sin restricciones. Así concluyen entre todos que, en el espacio del Campus de la Universidad Nacional de Villa María, las dificultades de tránsito a las que se enfrentan las personas con discapacidad están mayormente vinculadas al comportamiento de una gran parte de la población universitaria, el cual se manifiesta como una actitud poco sensible o simplemente ignorante de la problemática de la discapacidad, y se relacionan en una menor medida a barreras de tipo arquitectónicas o edilicias. Ello les llevó a considerar, en consecuencia, que las acciones llevadas a cabo por las diferentes entidades de la UNVM dedicadas a la discapacidad y la accesibilidad debían continuar asociadas a la concientización y sensibilización de la comunidad universitaria en torno a la temática.

Regresando a nuestras conversaciones con los entrevistados, al consultar acerca de las relaciones que las personas con discapacidad establecen con otros, otras y otros en el espacio público de la Universidad Nacional de Villa María, independientemente de su claustro de pertenencia, se abrieron paso nuevamente una serie de tensiones e incomodidades en torno a la igualdad y los ajustes que habitualmente requieren las personas con diversidad funcional. Más concretamente, otra vez se planteaba, tácitamente, el interrogante: ¿son las personas con deficiencias quienes deben manifestar sus necesidades a pares o autoridades o debe existir, de parte de estas últimas y de la institución en general, una actitud más proactiva hacia la accesibilización del ámbito universitario? La respuesta a esta pregunta, o al menos la presencia de este cuestionamiento en las vivencias de los entrevistados en la Universidad, pero también a lo largo de sus vidas, parece haber implicado un proceso de aprendizaje, vinculado a la *aceptación*, no exento de incomodidades.



Eduardo, recordando a su madre, la cual poseía su misma afección visual y trabajaba, al mismo tiempo, con personas en situación de discapacidad, introduce algo que él denomina *psicología del discapacitado*, luego de manifestar que

como muchos discapacitados a mí, por ahí me da vergüenza escribir una nota diciendo “Che, yo soy discapacitado, pónganme, uf [se ríe], lo que falta porque tengo que dar clase”, pero tendría que hacerlo, y no, y nunca lo hice, reconozco, digamos, que, me parece que parte de la responsabilidad es, es mía. (6 de noviembre de 2021)

En cuanto a las razones de este comportamiento, entonces, el entrevistado reflexiona:

a mí me parece que está, digamos, dentro de la psicología del discapacitado este problema de pedir las cosas que necesita. Pocos lo hacen, estem, y cuando lo hacemos de todas formas es como, es como un esfuerzo especial, no..., me parece que tiene que ver con un problema de educación familiar o lo que sea, digamos, estem, de decir “Bueno, mirá, vos tenés este problema, cuando estés en un lugar pedí lo que necesitás (6 de noviembre de 2021)

Quizás, este “esfuerzo especial” al que se refiere Eduardo esté relacionado a las tensiones y dilemas que implica transitar y habitar los difusos y porosos límites entre igualdad y diferencia en las propias experiencias subjetivas de las personas con discapacidad. De esta manera, aquello que es caracterizado como *psicología del discapacitado*, tal vez es el modo de enunciar a estos complejos procesos de construcción identitaria en medio de las escurridizas fronteras entre ser diferentes y ser iguales. La educación familiar, según se desprende del relato de Eduardo, parece jugar un papel muy relevante en este proceso de aprendizaje que consiste en lograr poner en palabras las propias diferencias para, de este modo, poder gestionar y recibir los ajustes particulares necesarios para llevar adelante las actividades de la vida cotidiana.

Por su parte, en el testimonio de Facundo, al momento de hacer referencia a la pregunta sobre discapacidad en el formulario de inscripción para ingresantes, el entrevistado nos comenta: “...y yo, sí, obviamente lo completé con un sí, porque la aceptación siempre fue total, entonces eso me facilitó mucho”. En este sentido, en su opinión: “...también algo importante es que uno mismo tiene que reconocer que tiene discapacidad, porque si yo en el formulario ponía que no, o que no necesitaba, y, la verdad que sería totalmente diferente, pero... también está bueno que uno mismo sea el que diga “Bueno, yo necesito este servicio”.

Llegar a esta conclusión implicó para él un proceso de aprendizaje sobre el que nos dice:

y por ahí llegó un momento en el que hubo que aprender, ¿no?, a... a decir “Bueno, hay cosas para las que uno necesita ayuda” y... sí, es lindo ser independiente, pero también, pedir ayuda no significa no serlo, ¿sí? [...] yo lo entendí a eso una vez que ingresé a la Uni [...] implica un proceso de aprendizaje, pero una vez que ese aprendizaje llega, como todo aprendizaje, no te lo quitás más. (5 de octubre de 2021)

La *aceptación* y la enunciación de la diferencia, entonces, se perfilan aquí como una herramienta para hacerse de la igualdad o, al menos, para reclamar por su garantía, a través de la explicitación de los requerimientos particulares y de la demanda por su cumplimiento. Por otro lado, este aprendizaje parece contribuir también a la puesta en jaque de una extendida dicotomía, Nos referimos a la ampliamente difundida contradicción entre independencia o autonomía y el requerimiento de apoyos o ayuda. En efecto, los activismos en discapacidad se han esforzado en remarcar que la interdependencia entre sujetxs, lejos de ser un rasgo distintivo del colectivo de personas con discapacidad, constituye una característica propia de la vida en comunidad. Al desentrañar la mencionada dicotomía, entonces, el entrevistado busca remarcar que el hecho de pedir ayuda y procurar que sus requerimientos particulares sean garantizados, no lo vuelve una persona dependiente. De este modo, el relato del entrevistado denota un intento por correrse de las



prenociones y estereotipos habitualmente asociados a la discapacidad, e internalizados también por él, algo que, como veremos, comienza a traslucirse en las conversaciones con nuestros interlocutorxs.

Así, en la sucesión de dilemas y tensiones que se despliegan en torno a la puesta en palabras o la enunciación de la deficiencia en tanto diferencia, va involucrada también una serie de prejuicios que aun hoy gravitan sobre el fenómeno de la discapacidad y se cristalizan en diversas barreras simbólicas. Dichos prejuicios o preconceptos habitan el sentido común de las sociedades, pero también están presentes en las consciencias de las propias personas con diversidad funcional. Estas prenociones contribuyen a volver más difusos e indefinibles los límites entre igualdad y diferencia y operan, según hemos visto a partir de las narrativas de les entrevistades, a través del temor de ser percibidos/as/es diferentes a lxs demás.

Entonces como siempre nosotros mismos somos quienes decimos “No somos personas diferentes, somos personas que necesitamos otro tipo de adaptaciones porque tenemos, propiamente dicho, una discapacidad, eh, bueno, creo que como siempre decimos eso, entonces, creemos que si ahora le caemos al docente y le decimos “Mirá, esto se me está complicando, la verdad que no puedo” va a decir “Este se está haciendo la víctima”. Entonces yo creo que ahí hay algo que, que tenemos que romper nosotros mismos [...] yo creo que tiene que ver con eso, el miedo a que nos consideren víctimas (Facundo, 5 de octubre de 2021)

Las emociones como el miedo, o el temor, entonces, aparecen aquí asociadas a la dimensión identitaria de lxs sujetxs. Más concretamente, al temor ante la distorsión de esa identidad, la cual se ha configurado en torno al valor de la igualdad con respecto a les demás y, por tanto, en torno a la defensa por la propia capacidad. Las conversaciones con nuestros entrevistades nos permitieron advertir que, en los procesos de su construcción identitaria en tanto subjetividades con discapacidad, en términos de víctimas o no-víctimas, iguales o diferentes, capaces o no-capaces, etc., las propias trayectorias de vida, los contextos familiares y sociales, constituyen elementos fundamentales en el mencionado proceso de construcción de la identidad. A propósito de las tensiones y dilemas en estos entramados identitarios, Ignacio ilustra:

Ya había una docente que me había dicho “¿Querés que lo hagamos oral?” antes de que me reprobaran otra materia, y yo dije “No, no, no. Lo voy a hacer como el resto”, y ahí me arrepentí y digo “Pude haber aceptado estas sugerencias y tenerlas en cuenta para todos los exámenes” (Ignacio, 29 de septiembre de 2021)

Al consultarle al entrevistado por qué considera que no aceptó enseguida la sugerencia de la docente acerca de utilizar un método de evaluación diferente al establecido para la mayoría, afirmó:

Porque me parece que quería pasar más desapercibido. Que no quería que conozcan todos mi realidad [...] Una vez en 1er año un compañero me dijo “Ah, pero tenés coronita” [...] algunos pensaban que porque uno se acercaba al docente tenía un trato distinto, eh, y bueno, eso de “Tenés coronita”, las clásicas cargadas [...] Esa cosa, desde que tengo memoria que existe, de que si vos das un examen oral, o lo hacés de otro modo, existe ese comentario tonto de que es coronita o que es diferente al resto, lamentablemente. (Ignacio, 29 de septiembre de 2021)

Así, las personas con discapacidad son receptoras de estos prejuicios o preconceptos acerca de los que veníamos hablando, con lo cual ser igual parece significar *no tener coronita, no hacerse la víctima*, pero, al mismo tiempo, son reproductoras de estas mismas prenociones, por lo que ser igual también es pasar desapercibido, *que no conozcan todos mi realidad*. Las omisiones acerca de los propios requerimientos constituyen, de esta manera, una estrategia para silenciar la propia condición de discapacidad y correrse —tal como vimos en otros relatos— de los sitios estereotipados típicamente asignados a las subjetividades con discapacidad. Con ello, nuestro entrevistado busca también protegerse de posibles situaciones de menosprecio, discriminación o cuestionamiento.



De esta manera, estos complejos procesos que hemos intentado caracterizar y describir hasta aquí, parecen ser tributarios de una subyacente paradoja acerca de la igualdad de las personas con discapacidad. De acuerdo a esta paradoja, las personas con discapacidad no podrían acceder a la igualdad con las demás personas, esto es, tal como indicaban Marshall y Bottomore, (1998) y Jelin (2011), al estatus de ciudadanía, toda vez que reciben un trato diferenciado. Al mismo tiempo, siguiendo esta idea, para acceder a dicho estatus de ciudadanía, las personas en situación de discapacidad deberían renunciar a las consideraciones especiales, es decir, los ajustes necesarios que requieren para desempeñarse. Ello no es otra cosa que la insuperable tensión entre igualdad y diferencia en los procesos de configuración de la ciudadanía de la que nos habla Jelin (2011) en su artículo “Los derechos como resultado de luchas históricas”. En términos más específicos, esta tensión infranqueable ocurre entre la necesaria pretensión de universalidad de la igualdad y el insoslayable derecho al respeto por la diferencia. Así, de acuerdo a nuestra autora, la pretensión de universalidad de la igualdad en ocasiones puede implicar el borramiento o avasallamiento de las diferencias de ciertos grupos cuyo respeto es condición para la garantía de sus derechos, al tiempo que la excesiva insistencia en las diferencias de otros colectivos, sobre todo cuando estas tienden a colocarlos en un lugar de inferioridad, puede hacer tambalear la garantía de esos derechos y, por tanto, su estatus de ciudadanía. Pues bien, esta inerradicable tensión entre igualdad y diferencia es lo que, según nuestra autora, caracteriza a todo proceso de configuración de la ciudadanía y es, precisamente, en el escenario resbaladizo en el que ocurren los sucesos que aquí narran les sujetxs entrevistades.

Observemos ahora, en los relatos de nuestros interlocutorxs, qué ocurre cuando se tensiona hacia *un lado* o hacia *otro* en esta dicotomía entre igualdad y diferencia. En la Universidad Nacional de Villa María, Noelia, por ejemplo, estudiante con discapacidad auditiva de dos carreras universitarias, luego de una desafortunada experiencia en otra Universidad y de realizar un cambio de Provincia hacia nuestra casa de estudio, se pregunta:

¿qué me beneficia que haya un ítems en el Ingreso de la Universidad que diga que tenés discapacidad o no? Porque yo no... Si digo que tengo discapacidad ¿qué? ¿en qué me beneficia? Si yo allá ya venía con algo que solamente yo lo sabía, que era esta cuestión ¿no? De un docente de que te trate así como “No sabía que tenía un discapacitado en el aula” [...] Fue agarrar tu currículum, ya sea el universitario o el otro, agarrar un cajón, meterlo así [hace un ademán] y decir: “Acá no se te va a regalar nada”. Yo salí con... en el momento que estaba ahí estaba como armada, como diciendo “No, no vengo a que me regalen nada, solamente quiero cursar las materias...” (21 de septiembre de 2021)

Así, en sus vidas cotidianas, estudiantes, docentes y no docentes con diversidades funcionales de la comunidad universitaria se enfrentan a diario con las tensiones y dilemas que implica aquella aparente paradoja entre igualdad y diferencia que caracterizábamos antes. Dichos dilemas y tensiones, tal como refleja el relato de la entrevistada, se ponen en juego también en sus propios procesos de construcción identitaria en tanto subjetividades con discapacidad. En ese sentido, nuestra interlocutora se ve atravesada por la disyuntiva entre indicar o no su condición de discapacidad en el formulario de inscripción para ingresantes. Más bien, toma postura a propósito de este dilema, y cuestiona los motivos de ese pronunciamiento, toda vez que, entiende, asumir públicamente su condición de discapacidad, lejos de resultar en un mecanismo que proteja y garantice sus derechos, su igualdad y, por tanto, su ciudadanía, se constituirá en un rótulo o etiqueta que la volverán blanco de menosprecio y discriminación. Por su parte, Romina, estudiante con discapacidad motriz en los últimos años de su carrera, nos comparte:



Como mi discapacidad no se nota a simple vista me tratan mal, sinceramente. He tenido episodios de discriminación de por qué me tienen que ayudar de esa forma, por qué la silla, por qué esto, em, hubo una pelea en Bedelía de que ya Bedelía no me quiere ayudar más con la silla, dijeron rotundamente que no [...] que no les corresponde porque me dijeron que no son empleados míos, así, de mala forma me lo dijeron [...] Yo no tenía por qué estar pasando por eso, me trataron re mal [...] no estoy mendigando algo que no me corresponda, digamos. Es como que yo tenía pensado que era algo que yo necesitaba, que, o sea, era una igualdad para que yo pudiera cursar, y muchos profesores también me lo hicieron sentir así, y que otra persona venga y me diga que esa igualdad no me corresponde, que no, y de forma mala, digamos, faltándome el respeto a mi persona, me sentí re mal con todo eso. Fueron días como que dije: “¡No vengo más!” (6 de octubre de 2021)

De esta manera, del “otro lado” de la paradoja, la entrevistada reclama por el cumplimiento de sus particulares requerimientos en tanto persona con discapacidad, toda vez que, entiende, ese trato diferenciado que ella necesita le otorgará la igualdad para cursar en las mismas condiciones que el resto de sus compañeros. Por otro lado, la entrevistada comienza haciendo referencia a los modos en que las expectativas sociales acerca de cómo deben verse los cuerpos con discapacidad orientan los tratos que reciben estas personas. Finalmente, en estos dos últimos testimonios, comienza a adquirir cada vez mayor notoriedad el relevante rol de les sujetxs en la lucha por el cumplimiento de sus reclamos, nos referimos a la capacidad de agencia de estes sujetos la cual, tal como se encarga de remarcar Jelin (2011), es condición imprescindible en la conquista de derechos de todo colectivo que pugne por su garantía.

Nuestra autora, en su mismo artículo del año 2011, también nos habla acerca de los riesgos de comprender a la igualdad en un sentido literal. Siguiendo esta idea, respecto a nuestra problemática, podríamos señalar que es claro que el acceso de las personas con discapacidad al estatus de ciudadanía, como el de cualquier persona, está estrechamente relacionado con la garantía de su igualdad en derechos y depende de la misma. Sin embargo, siguiendo la advertencia de la autora, ello es sensiblemente diferente al entendimiento literal de esta igualdad, algo así como la pretensión de igualación o normalización entre sujetxs a través de la imposición de formas estandarizadas y homogeneizantes de ser, hacer, transitar, enseñar, aprender, etc., obturadoras de toda diversidad. Más aun, —y por el contrario—, la manifestación e irrupción de esas maneras otras de ser, moverse, habitar, etc. se torna condición para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad y, en consecuencia, para el acceso de las mismas a la ciudadanía. En efecto, precisamente a propósito de la diversidad en nuestro espacio público universitario, Ignacio resume:

Mirá, yo si tuviera que elegir de todas las etapas de mi vida académica, elegiría a la Uni sin lugar a dudas, porque... primero que es otra edad y la gente no se anda riendo así como así, es otra madurez. Y ahí como que hay tanta gente distinta, como que ahí la mirada hacia la discapacidad pasa más desapercibida ¿me entendés? Es como que no se lo ve como un extraterrestre. Como que somos todos tan distintos que, que genera como, como que hay una silla [en referencia a la silla de ruedas] “¡Ah, hay una silla!” [en tono optimista] no es: “Ah, hay una silla” [en tono peyorativo]. O no soy yo solo que va en silla a la Universidad, hay cuatro o cinco [...] no soy yo solo como sí ocurría en otros lados [...] gente de todos lados, en fin, mucha gente, no hay una edad promedio... (29 de septiembre de 2021)

Según nos señala el relato del entrevistado, entonces, lejos de ser la igualación entre sujetxs, con su tendencia homogeneizante lo que garantiza la inclusión de las personas con discapacidad en el espacio público de la Universidad Nacional de Villa María, muy por el contrario, es la diversidad de su población, en diferentes aspectos, lo que pone en jaque a las mencionadas tendencias



normalizadoras que suelen restringir la participación de estudiantes, docentes y no docentes con discapacidad y atentar contra su permanencia en la Universidad.

Conclusiones

A lo largo de la historia, la temática de la discapacidad se ha ido asomando tímidamente a los campos de estudio de las Ciencias Sociales, logrando ocupar un sitio en la academia que, sin embargo, de acuerdo a nuestro criterio resulta aún insuficiente. Es por ello que en la investigación de la que surgió el presente trabajo, nos propusimos realizar contribuciones al análisis de la discapacidad en tanto fenómeno de implicaciones socio-políticas, como un tipo específico de desigualdad u opresión social. Situados en la Universidad Nacional de Villa María, y como parte activa de ella, nos interesó adentrarnos en las experiencias de las personas con discapacidad que forman parte de la comunidad universitaria, especialmente en sus relaciones con el espacio público y en sus procesos de construcción y configuración como ciudadanos/as/es. En plena consciencia del silenciamiento que la voz de estos grupos ha padecido a lo largo del tiempo, esta investigación se concentró en las nociones de las personas con discapacidad acerca de su propia realidad, a partir de una escucha atenta y reflexiva de sus pareceres y sentires en testimonios narrados en primera persona.

En un principio, las conversaciones con nuestros entrevistados tendieron a graficar el ambiente universitario, así como las relaciones entre sujetos que allí tienen lugar, como elementos fundamentalmente armoniosos, e incluso amables a sus diferencias. No obstante, conforme las entrevistas avanzaban, los discursos de nuestros interlocutores comenzaron a mostrar contradicciones, grietas y fisuras que permitieron la emergencia de los conflictos propios de todo complejo proceso de construcción social. Ello dejó entrever, en las narraciones, una subyacente tensión entre el derecho a la igualdad y a la garantía de sus requerimientos particulares, que rodea al propio fenómeno de la discapacidad en términos generales y que por momentos parecía adquirir la forma de una aparente paradoja. Los desarrollos teóricos de Jelin (2011) echaron luz sobre el carácter inerradicable de las tensiones entre la pretensión universalizante de la igualdad y el respeto irrestricto a la diferencia, inherentes a todo proceso de construcción de ciudadanía. Dichos dilemas y tensiones, así, comenzaron a abrirse paso en las narraciones de los sujetos, dando cuenta de los difusos límites entre igualdad y diferencia, y de la superficie resbaladiza donde ocurrían los sucesos por ellos relatados. A partir de las grietas y fisuras en los relatos, entonces, comienzan a dejarse entrever también, signos de la producción de un espacio que en modo alguno resulta neutral, vacío o pasivo (Lefebvre, 2013), sino que, por el contrario, se perfila como un espacio cuya disposición resulta amable a la circulación de ciertos cuerpos y hostil al tránsito de otros. Dichos signos se materializan en diversas barreras y obstáculos, concretos o simbólicos, apostados en el espacio público universitario, pero presentes también por fuera de él. Ello es consecuencia de la producción del espacio a partir de criterios capacitistas, lo que, además, produce efectos sobre las corporalidades, distribuyéndolas y organizándolas en ese espacio. En sentido estricto, incluyendo a algunas y expulsando a otras.

En nuestra investigación nos propusimos recoger una problemática con la que las Ciencias Sociales mantienen aún una importante deuda. Con la convicción acerca de la necesidad de visibilizar los temas aquí tratados, el trabajo que da marco a este escrito pretendió realizar un humilde aporte en dicho sentido, a partir de una mirada crítica y reflexiva de una temática que demanda nuestra atención. Transitar esta enriquecedora experiencia, asimismo, permitió la apertura de nuevos interrogantes y cuestionamientos que abonarán, sin lugar a dudas, el surgimiento de nuevas y futuras líneas de investigación que contribuyan a complejizar la mirada sobre la problemática que aquí nos propusimos abordar.



Bibliografía

- Davis, L. (2009). Cómo se construye la normalidad. La curva de bell, la novela y la invención del cuerpo discapacitado en el siglo XIX. En P. Brogna (comp.). Visiones y revisiones de la discapacidad (pp. 188-211). Fondo de Cultura Económica.
- González Rams, P. (2010). Las Mujeres con discapacidad y sus múltiples desigualdades; un colectivo todavía invisibilizado en los Estados latinoamericanos y en las agencias de cooperación internacional. En XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional (pp. 2737-2756). Universidade de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto; Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- Guber, R. (2001). La etnografía, método, campo y reflexividad. Colombia: Norma.
- Jelin, E. (2011). Los derechos como resultado de luchas históricas. En E. Jelin, S. Caggiano y L. Mombello (Eds.). Por los derechos. Mujeres y hombres en la acción colectiva (pp. 21-34). Nueva Trilce.
- Kessler, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad. FCE.
- Lefebvre, H. (2013). La producción del espacio. España: Capitán Swing Libros, S.L.
- Mareño Sempertegui, M. (2010). La discapacidad social del diferente. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico Intersticios, 4(1), 95-105.
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. (1998). Ciudadanía y clase social. España: Alianza.
- Mendizábal, N. (2006). Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa. En I. Vasilachis de Gialdino (coord.). Estrategias de investigación cualitativa (pp. 65-105). Gedisa.
- Oliver, M. (1998). ¿Una sociología de la Discapacidad o una sociología discapacitada? En L. Barton (comp.). Discapacidad y Sociedad. Morata.
- Palacios Rizzo, A. y Románach Cabrero, J. (2006). El modelo de la diversidad: la bioética y los derechos humanos como herramientas para alcanzar la plena dignidad en la diversidad funcional. Diversitas.
- Reygadas, L. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. Revista Política y cultura, (22), 7-25.
- Valles, M. (2003). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Síntesis.
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. Revista Debate feminista, 52, 2-17.



El diálogo filosófico convergente e inclusivo como táctica didáctica y democratizadora en escuelas. Apuntes para una evaluación generadora de virtudes democráticas en espacio escolar.

Tomás Olguín

Universidad Alberto Hurtado, Chile

tomaseolguinv@gmail.com

Resumen: Un problema para la concreción de la democracia y el aprendizaje es la enseñanza descontextualizada de la realidad de los estudiantes y un enfoque de educación cívica pasivo. Una propuesta contra ello es enfatizar al diálogo para la autonomía y para lo público, generando un *ethos* democrático, indicador de escuelas democráticas según el estudio de Feu et al (2016). Una estrategia en las aulas secundarias puede ser el diálogo filosófico de carácter convergente e inclusivo (Aguirre, 2012) como método evaluativo. Dado que ejercita la práctica constante de contrastar ideas y buscar llevarlas a resoluciones, generando el hábito de la praxis democrática con sus actitudes y aptitudes. Esto mientras sigue los ejes de la evaluación auténtica (Villarroel, y Bruna, 2019): un enfoque realista en la práctica, el desarrollo de habilidades cognitivas de orden superior, y el juicio evaluativo. Por tanto, refuerza el aprendizaje significativo, pues el diálogo filosófico (Carmona, M. 2015) exige la transparencia de los presupuestos detrás de las afirmaciones, y, la conexión de estas ideas en un proceso lógico de, metacognición, dinamismo y relevancia. Por ello, el diálogo filosófico convergente e inclusivo como método evaluativo, es tanto una ejercitación democrática a la vez que generador de aprendizaje auténtico.

Palabras clave: Escuelas democráticas. Evaluación en Filosofía. Diálogo filosófico.

Trabajo preparado para presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

Introducción.

Contexto del problema de investigación.

Un problema para la concreción de la democracia y el aprendizaje es la enseñanza descontextualizada de la realidad de los estudiantes, y, un enfoque de educación cívica pasivo. Estas ambas bajas de agencia en el cuerpo de los estudiantes generan distintos efectos que incentivan crisis políticas y educativas. Voy a comenzar describiendo los efectos y causas de este primer modo didáctico, ya que intentaré demostrar que el apaciguamiento cívico deviene de este modelo de hacer clases. Con enseñanza descontextualizada, me refiero a aquella que no tiene en consideración las condiciones históricas de los sujetos que se presentan en el aula de clases, y se les pretende enseñar un currículum de contenidos que se pretende que, o, son ahistóricos, o, son significativos para ellos sin tener en cuenta un puente desde la propia experiencia del entorno cultural (Gaete, 2016). En estos casos, hay una triangulación entre, el saber, el profesor, y el estudiante; donde el saber queda



supeditado en lo más alto y son los actores educativos los que deben adecuarse a este, en lugar de enseñar saberes que estén orientados a la vida de los estudiantes.

Y no es solo que los estudiantes deban aprender unos contenidos que se presentan como necesarios para su aprendizaje significativo, más allá si se justifica o no tal afirmación, sino que hay suficientes razones para indicar que este paradigma supone o termina por tomar vía como si todas y todos los alumnos de una sala de clase aprendieran de la misma manera, siendo también sus condiciones psíquicas desplazadas de cualquier nexo con el presente del que están inmersos. Al centrarse tanto en la retención de información, que queda como abstracta por su alejamiento experiencial, implica que nuestra memoria, que es central y siempre de fundamental importancia en el aprendizaje, se limite a usar mayormente su función de retención y reproducción (Carrillo, 2010), que por sí misma no es que esté mal, retener información puntual tales como, nombres de importantes personas en la historia, fechas, denominaciones conceptuales, es siempre importantísimo; más cognitivamente se integra a largo plazo solo si aquellos datos son acompañados de motivación, sentido, y aplicación constante (Kwik, 2022); y una educación que no tenga en cuenta las inquietudes, cultura, y necesidades prácticas de los estudiantes difícilmente contará con los primeros dos elementos nombrados.

Entonces, la enseñanza de un modo descontextualizado además de ignorar la historicidad de los alumnos ignora las condiciones empíricas en las que sus condiciones psíquicas están afirmadas, en otras palabras, sigue un esquema cuasi mecánico de la mente humana. Un ejemplo muy concreto de este esquema de enseñanza centrado en los contenidos es el del profesor, digamos de filosofía, que se concentra tanto en su planificación secuencial y el uso de TICs, que puede pasar de largo de las necesidades concretas de los alumnos a los cuales les está llevando en un proceso que nunca es lineal.

Tómese el caso de que este docente se esmere en pasar un contenido relevante para comprender nuestro presente, supongamos teorías políticas de la modernidad, de la manera quizá visualmente más atractiva y amigable a la par incluso de una simplicidad que cuide en lo posible la rigurosidad disciplinar, pero olvide que sus estudiantes no han cursado aún el contenido correspondiente de la asignatura de historia para apoyar de mejor manera su clase en los sucesos concretos que integró, o, por un imprevisto el docente de historia tuvo que priorizar contenidos; digamos que tampoco estos estudiantes son de una zona políticamente activa como el centro de una ciudad capital, y llevan años realizando sus estudios en una escuela muy conservadora para hablar de política, e incluso en su escuela el centro de alumnos se limita a organizar actividades lúdicas una vez al año; por lo que poco conocen por experiencia el terreno político. No sería raro que el mayor esfuerzo de estos alumnos será el de memorizar información para su evaluación y prontamente olviden todo o una gran parte, pues oportunidades de aplicarla o siquiera encontrar enlaces directos en su cotidianidad, no se presenta a la conciencia de manera evidente.

En este último caso vemos como para caer en este modelo de enseñanza no es necesario interiorizar intelectivamente ninguna doctrina, sino que puede ser un error concreto producto de una táctica a la que le faltaron elementos y variables relevantes a considerar por parte del evaluador. Ocurriría lo mismo si en una clase de educación cívica se limita a aprender las leyes de la nación de memoria, sin



hacer uso de ellas en ningún caso de aplicación para el razonamiento. El estímulo cognitivo, en definitiva, es débil si solo se limita a la retención. Para el aprendizaje más elevado se requiere aplicar (Villarroel, y Bruna, 2019), y que, en el mejor de los casos, ese aplicar reproduzca de la manera más fidedigna posible la práctica real que se espera que se cumpla con la evaluación. Pues, así como no se aprende cocina únicamente memorizando y aplicando en pruebas escritas las recetas de cocina, con la realización de una buena democracia, pasaría lo mismo. Y sin olvidar que haciendo la evaluación más situada a lo que pueda ser realista para los estudiantes, se puede reforzar en el aprendizaje lo que es relevante y tiene sentido para ellos, apropiado de esos importantes factores para que se produzca la integración más eficiente cognitivamente de un conocimiento.

Alguien nos puede replicar que cómo nos haríamos cargo de que los estudiantes apliquen los contenidos de su asignatura en las pruebas estandarizadas más allá del razonamiento aplicado en este mismo formato, que tampoco es poco, y la propuesta que tiene este trabajo, es el de diversificar la evaluación. Aquello puede leerse complejo si tenemos en cuenta que los profesores de Latinoamérica no trabajan en las mejores condiciones y los índices del síndrome de burnout son altos (Milicic y Aron, 2000; Castillo y Alzamora, 2015; Zúñiga y Pizarro, 2018; Escobar, Maya y Ospina, 2022; Malbrán, 2022), y eso puede complicar el exigirles más trabajo o variar el que ya hacen, sin embargo para colaborar a ello también, quiero hacer mención como propuesta un método particular que puede ser usado para la asignatura de filosofía, el dialogo filosófico, pues también añadido que es un método que hace más eficiente el trabajo no lectivo del profesorado y alivianar esta carga puede ser de gran ayuda, ya que según los estudios empíricos que hay al respecto, recientemente citados, tiende a ser el trabajo no lectivo de las causas principales que suele agotar más a profesores y profesoras.

Para el objetivo que me propongo, entonces triple, ofrecer una humilde propuesta que pueda ser eficiente tanto, en mejorar el proceso de adquisición de aprendizaje, ser evaluable rápidamente, y a la vez que sirve a mejorar las democracias en las que estamos inmersos, recurriré a tomar posición desde el paradigma de evaluación auténtica (Villarroel y Bruna, 2019). Este, es un método evaluativo que desarrollaré en más profundidad en las páginas siguientes, de momento sentaré la base que contiene tres ejes: realismo en la práctica, desarrollo de habilidades de orden superior, y juicio evaluativo. El primer eje es importante destacarlo de antemano, pues una democracia exige interlocutores que puedan tener un diálogo que requiera tanto actitudes como aptitudes, he ahí que puede no ser lo más potente limitar el aprendizaje a lo que concierne lo democrático solo a pruebas/exámenes de retención y aplicación escrita de información, o de selección de respuestas múltiples, pues un libro o un examen de manera viva como lo haría otro sujeto parlante, no devuelve la palabra de ninguna forma. Por lo que sin desprestigiar los otros beneficios que pueda tener una prueba tradicional, no es realista en tanto no es transferible de manera directa en la realidad efectiva de los evaluados.

Estimo también relevante decir para la justificación de esta investigación, que la aplicación de pruebas democráticamente activas cobra relevancia en nuestro presente, porque estamos en un momento histórico donde el auge de las posturas de extrema derecha que impiden la democracia, han venido como consecuencia de una democracia que no se ha sabido llevar correctamente (Stefanoni, 2023), esto último no queriendo caer en la excusa de que los votantes son personas ignorantes, que



por cierto como pretexto me parece repudiable pues elude la responsabilidad de las instituciones y agentes políticos, sino que prefiero destacar que, ateniéndome en este fenómeno complejo solo al campo educativo por los límites de esta investigación, una sociedad reproduce en su educación los regímenes políticos que tiene (Cerletti, 2012), y si la evaluación es defectuosa o insuficiente, creando sujetos pasivos políticamente o sin suficientes actitudes y aptitudes democráticas, producirá entonces ese estilo de ser democrático.

Dicho lo anterior, me propondré en las páginas siguientes delimitar lo que entenderé por una escuela realmente democrática, posterior, desarrollaré lo que entiendo por una evaluación efectiva que pueda servirle a este modelo escolar, conceptualizando lo que entenderé por el paradigma de la evaluación auténtica, después de aquello, propondré el diálogo filosófico desde el paradigma de la evaluación auténtica, y cómo se puede ocupar como medida evaluativa para producir subjetividades que valoren la democracia y aparte puedan desarrollar con la evaluación competencias y disposiciones para realizarla de manera efectiva; eso, mientras interiorizan los contenidos de la asignatura de filosofía aplicada a la realidad local del entorno escolar, y todo esto siendo eficiente de evaluar para él o la docente.

Una escuela democrática.

Ha habido algunos estudios que han puesto intención en poder conceptualizar con precisión qué es una escuela democrática, como el de Puig (2000); y el de Feu et al (2016), me concentraré en estos dos porque coinciden en un elemento que quiero destacar, el cómo. Ambos estudios coinciden en que la democracia es mucho más que solo cumplir con la presencia de estamentos burocráticos o de participación de los distintos actores educativos, sino que enfatizan el entender la democracia como una práctica que se vive y se realiza en el día a día de diversas maneras, integrándose como parte del carácter de los agentes y su disposición para resolver sus problemas, hasta tal punto que este *ethos*, o carácter democrático, se hace un indicador fundamental para la existencia de escuelas democráticas. En este trabajo me concentraré en este indicador, que de hecho se nombra constitutivo de los otros indicadores más desarrollados en el segundo estudio citado, gobernanza, habitanza, y alteridad; dejaré solo mencionados estos últimos indicadores como brecha de investigación para dar pie de la necesidad de seguir investigando estos y su relación con las escuelas actuales.

El *ethos* entonces es indicativo de escuelas democráticas en la medida en que los habitantes de la escuela muestran un estilo de convivencia que se condice con sus valores y prácticas para resolver sus discrepancias y las distintas situaciones a las que se enfrentan en su contexto. En las escuelas, este carácter se desarrolla a través tanto del currículum explícito como del currículum oculto, o sea, en aquellas disposiciones que promueve la escuela desde las vivencias que hace experimentar a sus estudiantes (Feu et al, 2016, p. 461). Para que una escuela sea democrática debe presentar por tanto profesores y alumnos que sean activamente democráticos en sus actitudes, pensando de inmediato en aceptar sus diferencias si es que las notan, para desde ahí llegar a consensos y anteponerse a los conflictos con amplitud de miras en vistas siempre del bien común y la sana convivencia. Esto la escuela lo puede promover desde variedad de maneras, pero dada la naturaleza de este escrito, yo me manejaré desde cómo hacerlo desde las medidas evaluativas, más concretamente en la asignatura de



filosofía. Cabe tener la pregunta guía: ¿Cómo producir un *ethos* democrático desde las evaluaciones de esta disciplina?

Evaluación auténtica.

Es fundamental entender que los alumnos además de los contenidos de un plan previsto por el profesor, es tanto más probable que se termine por aprender aquello que se evalúa en su forma. Expertos en el estudio de la evaluación como Santos Guerra (2016) ya sugieren que “La evaluación condiciona el proceso de aprendizaje...ya que el evaluado trata de acomodarse a los criterios de evaluación. De ahí la importancia de concebir, diseñar y realizar una evaluación justa y enriquecedora (p. 12). Esto quiere decir que, si se nos da una evaluación para determinar el grado de adquisición de los contenidos, también se está enseñando además de ellos, una manera de desplegarlos. Si se enseña filosofía, y se evalúan, digamos, teorías filosóficas en una prueba de selección de alternativas, puede ser útil para además de aprender la asignatura, entrenar la capacidad del alumno de retener información para luego reconocerla y aplicarla en ese formato, más si, a ese mismo alumno se le presenta la oportunidad de aplicar esa información para un intercambio de perspectivas, le será algo más complicado que si se le hubiese evaluado eso, pues en ese caso lo que se estaría poniendo a prueba directamente es su capacidad de llevar conocimientos al habla viva, aptitud que no tiene transferencia directa por las condiciones evaluativas del formato de pruebas de opción múltiple.

Tomo postura para decir esto, desde el paradigma evaluativo de la evaluación auténtica (Villaroel y Bruna, 2016). Esta manera de pensar la evaluación es una que propone que ella debe sostenerse en tres ejes, el realismo en la práctica, el desarrollo de habilidades cognitivas de orden superior, y el juicio evaluativo. Estos ejes refieren a que, la evaluación debe presentarse en un formato lo más similar posible a las condiciones reales y prácticas en que se espera que los contenidos sean aplicados teniendo en cuentas los objetivos que tienen. Un ejemplo muy explícito de esto, es cuando en una escuela de policías se hacen simulaciones de allanamientos, o en una escuela de manejo se hacen pruebas con autos específicos de prácticas, o cuando el profesor de un idioma, digamos que el lenguaje en cuestión se quiere aprender por motivos laborales, tiene una discusión de aquellos negocios, de forma semi estructurada, con el alumno; otro caso puede ser cuando estudiantes de derecho aplican los contenidos en un debate o juicio simulado de manera específica para las materias puestas en el juego. He aquí a lo que se refiere con realismo en la práctica, dado que toda evaluación además de los contenidos enseña la manera de expresarlos en un formato, forma eficaz de aprendizaje es aquella que ejercita un despliegue coherente con lo que se espera de la práctica final a la que esperan servir aquellos contenidos.

Se me podría decir que tradicionalmente han estado presentes las exposiciones orales desde hace mucho para evaluar, pero preferiría hacer la distinción que una exposición oral te prepararía entonces para presentar tu tema ante una audiencia de un numero variado, pero presentar no es lo mismo que dialogar como se espera en una democracia activa y cotidiana. Tampoco es el caso de la evaluación en forma de interrogación, o inclusive, un debate. Ya que, si bien este último puede evaluar la habilidad aplicada de argumentar en una conversación en vivo, el debate suele concentrarse en posturas que de antemano se toman como inamovibles por los equipos y el aspecto cotidiano se



pierde. El debate suele buscar la victoria de una postura o la demostración de unas razones que se muestran más convincentes que otras, si bien eso es apreciable de todas formas en una democracia, como hemos establecido anteriormente el objetivo de la evaluación es producir actitudes y disposiciones, por lo que la lógica de la competitividad debería relegarse a esos momentos concretos donde se va intencionadamente a defender una posición que se ha estudiado previamente frente a unos adversarios que ya se sabe qué defenderán. Lo que distingue al diálogo del debate, es que el primero no se compromete con posturas inamovibles, y busca la comprensión del otro sujeto para poder intercambiar pareceres, y ese hábito es clave en democracias robustas en el aspecto cotidiano o carácter de los participantes, pues no sería sostenible una sociedad donde todo el tiempo todos los participantes buscan imponer su punto sin matización alguna, siendo eso propio de sociedades polarizadas, competitivas y que cultivan un insano individualismo (Cortina, 2020).

Con los ejes de desarrollo de habilidades de orden superior, refiero a que los contenidos que se espera aprender se llevan a las funciones cognitivas más complejas, alcanzando los contenidos a ser parte del lenguaje y práctica de los estudiantes y no quedan solamente integrados a la memoria de retención o de corto plazo, siendo esto en lo que puede resultar muchas veces las evaluaciones tradicionales de opción múltiple de manera intencionada o no, por los motivos que hemos expuesto antes, porque no llegan por lo general a conectar con el fin práctico con el que se terminará por desenvolver la información (Villaroel y Bruna 2016). Con esto reitero, no digo que la memoria retentiva no sea importante, sino que no es lo más eficiente para el aprendizaje más integral. El fin de la evaluación auténtica es que los contenidos queden integrados en el aprendizaje cognitivamente más complejo, aquel que es consciente de su propio procesos y límites, de la mano con el aplicar información que puede presentarse abstracta, haciéndola concreta y llevándola a conexión con la realidad o aspectos situados de la vida de quienes aprenden.

De esta manera, haciendo un aprendizaje completo, pues se llega a la memoria a largo plazo, donde los contenidos pasan a ser parte de la práctica, y, entendimiento del mundo del estudiante, o en lo que neurociencia se conoce como memoria semántica y memoria procedimental (Mora, 2010). El caso de la memoria semántica refiere a integrar completamente el vocabulario y su sentido abstracto para captarlo en lo concreto, y lo procedimental en interiorizar patrones técnicos adecuados, conectando con lo que mencionaba anteriormente de que toda evaluación hace que el estudiante desempeñe los saberes según el formato en el que es evaluado. Una evaluación por tanto que quiera hacer a los estudiantes dialogar de determinadas materias, promoverá el uso interiorizado y aplicado de lo conceptual en el intercambio dialógico vivo, algo sin duda complejo, mientras también servirá de empuje para que las actitudes, lo procedimental, para el diálogo con otro interlocutor lleguen a ser entrenadas.

En lo que respecta al juicio evaluativo, se comprende como el hacer a los estudiantes no solo activos para practicar lo que se busca evaluar a corto y largo plazo; sino que hacerlos activos en el proceso de evaluación de su propio desempeño. Por ejemplo, desde el hacer que los estudiantes participen en la elaboración de las pautas que se usaran para evaluar, hasta incluir un porcentaje en su nota final, de una autoevaluación y co-evaluación de pares (Villaroel y Bruna, 2019, p 500-501), además de obviamente recibir constantes retroalimentaciones por parte del profesor. Este punto cobra relevancia



para nuestro propósito porque el hacer partícipe a los estudiantes de los criterios de evaluación también puede incluir los contenidos en cierta medida, además que les acostumbra a la democracia en tanto a ser proactivos en los procesos que les gobiernan. Tómese el caso de que los estudiantes para una unidad pueden participar para de manera democrática asignar enfoques desde los que tomar los contenidos que se deben pasar por necesidad curricular, de esta manera conectando con sus intereses, lo que les motive, lo que les haga sentido, o en definitiva lo que les provenga una cercanía experiencial, que como establecí, es vital para un aprendizaje integral. Para el caso de la asignatura de filosofía, se puede pensar que, si hay una unidad de ética, los alumnos pueden participar en la elaboración del enfoque de las teorías éticas.

Supongamos el caso que en un colegio hay constantes casos de abusos en noviazgo, esa es una problemática que estaría afectando la cultura local sin duda, sobre todo desde el punto de vista del estudiantado. En este caso, el profesor de filosofía pudiese ofrecer a los estudiantes, entre otras opciones considerando que haya investigado distintos aspectos del entorno escolar, la alternativa de revisar las distintas teorías filosóficas éticas, pluralismo, ética de la virtud, deontología, hedonismo etc, tomando como referencia principal las relaciones amorosas. No cabe duda de que, si los alumnos son agentes activos de su proceso, esta oportunidad de participación les puede ayudar a acostumbrarse a optar y ejecutar resoluciones de manera democrática, mientras llegan a aspectos que les puedan provocar una mayor emoción y sentido desde los contenidos. Asegurando elementos claves para que se produzca la integración efectiva de los conocimientos al poder tener relevancia para ellos la problemática, y además una evaluación y enseñanza situada en su propia realidad, evitando caer en la normalización de la necesidad, justificada o no, de aprender contenidos que se les presentan por mero hábito, que resta este elemento activo para el criterio evaluativo.

De esta manera, presento los ejes de la evaluación auténtica enfocándome mayormente por el propósito de este escrito, en ejemplificarla desde la enseñanza de la filosofía en espacios de enseñanza escolar. Resumiendo, es de suma importancia mantener los enfoques de un realismo en cuanto a que se evalúe en medida de lo posible, los fines prácticos que se espera de la transmisión de contenidos, si queremos que los alumnos dialoguen como horizonte, la evaluación debe hacerlos dialogar. Igual de importante es que esta evaluación llega a las habilidades cognitivas de orden superior, al estar concentrada en el uso aplicado de información compleja para darle cabida en su realidad concreta, y con ello integrándose la memoria largo plazo, de manera semántica y procedimental.

Finalmente, este tipo de paradigma destaca el juicio evaluativo, donde los alumnos además de activos en la manera de aplicar los contenidos, son activos de las condiciones de su evaluación, haciendo que se involucren más en el proceso y asegurando con ello más relevancia para la motivación y el sentido que le dan a su educación. Este último requerimiento indispensable para que se asegure una mejor integración en el aprendizaje. Dicho esto, pasaré ahora a detallar lo que comprendo por diálogo filosófico.

El diálogo filosófico.



Lo que entiendo por diálogo filosófico como evaluación en espacios escolares tiene inspiración directa con la investigación hecha por Aguirre (2018), donde citando a Burbules distingue tipos de diálogos en aula para luego examinar en base a ellos las prácticas educativas de docentes de filosofía uruguayos. La distinción conceptual acabada de mencionar divide los diálogos en cuatro, siendo los criterios si son o convergentes o divergentes, y, si son inclusivos o críticos. Paso a exponer una tabla donde se puede notar con mayor claridad esta distinción.

Cuadro 1. Tipos de diálogos para clase de filosofía.

Enfoques de diálogo	Inclusivo: “juego de creer”. Cooperativo y tolerante.	Crítico: “juego de dudar”. Escéptico y cuestionador.
Divergente: No se considera necesario llegar al acuerdo o conciliación de diferencias.	Diálogo como conversación. Se busca “la fusión de horizontes”, con una orientación hacia la comprensión mutua; sin tener como meta el acuerdo.	Diálogo como debate Comparar los méritos de los distintos puntos de vista, desde un severo cuestionamiento a la fuerza y al número de los argumentos del otro.
Convergente: Se busca un acuerdo general en torno a una respuesta correcta.	Diálogo como indagación. Incluye la ponderación de alternativas con la finalidad de explicar un problema con la esperanza de que las diferencias se concilien en elementos comunes al menos parciales y provisionales.	Diálogo como enseñanza (socrático) Se basa en preguntas críticas pero con el objetivo de avanzar hacia una conclusión determinada. Enseñanza recíproca: los participantes asumen por turno el papel de maestro.

Fuente: cuadro dado por Burbules, citado en Aguirre (2018).

Nótese que en la distinción de críticos o inclusivos se menciona un “juego del creer”, este dato es de fundamental relevancia para entender el tipo de evaluación que propongo presentar en este trabajo, la que se consolida en el diálogo de carácter convergente e inclusivo. El resto de las variantes como convergente y crítico, divergente e inclusivo y divergente y crítico, tienen a mi parecer mucho potencial, pero para el propósito democratizador de mayor impacto, me parece el de carácter convergente e inclusivo el más adecuado sentadas las bases de los párrafos precedentes. El tipo de modalidad seleccionada es descrita por su carácter inclusiva como cooperativa y tolerante, pues supone que los participantes del diálogo pueden tener puntos de vistas diversos y lo tomaran como una oportunidad para colaborar llevando una dirección común en la conversación; por otro lado, su carácter convergente refuerza esto último porque el horizonte al que se quiere llegar es a un acuerdo general, se supone entonces que la conciliación no será completa, conservando la diversidad a la vez



que el compromiso con lo que es la verdad para las distintas partes que participan. De ahí que el diálogo también se describa como una indagación, porque al poner un tema en común, que puede ser una tesis, una problemática local, la interpretación de un fragmento de texto, se examinará qué tiene de problemático, o no, para cada una de las partes; observando los presupuestos de cada una y con ello poder notar cuales pueden estar siendo los elementos comunes y distintos entre ellas.

La importancia de enfatizar el carácter de juego del diálogo es el de no volverlo un debate, sino una conversación que llegue a ser honesta, transparente y sin compromisos en las posturas. No sería invalido que alguien note en la conversación puntos de su postura que no había tenido en cuenta, y eso lo lleve a matizarla, alterarla, complejizarla o hasta cambiarla. Esto ayuda a quitar tensión en el estudiantado, creando un mejor clima de aula, pues no creará que se le está evaluando por una posición que realmente o no tiene, o tiene, pero le provoca inseguridad tener que defenderla. El carácter lúdico puede dar oportunidades de que un estudiante defienda una postura sin sentirse comprometido con ella, tomando quizá el rol de algún personaje o autor que es parte del programa y le interese aprender de él. Una de las versiones de evaluación podría ser incluso, tomar roles y desde ahí tener una conversación entre estudiantes guiada por el profesor. Las especificaciones más técnicas del cómo evaluar las expondré más adelante, de momento solo trazo la caracterización de esta modalidad del diálogo filosófico.

El caracterizar el diálogo como cooperación que puede generar acuerdos provisionales puede servir para que clase a clase, e inclusive en el momento de la evaluación, los alumnos no se sientan presionados a zanjar completamente sus diferencias, sino a acostumbrarse a de poco a poco, incluir más elementos a sus conversaciones. De esta manera, no se busca individualizar a los alumnos en tomas de posición en las cuales vean encasilladas sus identidades, pues parte del diálogo es siempre tener presente la necesidad de seguir investigando, y que los movimientos que puedan hacer para estabilizar su pensamiento son normales, cultivando con ello la humildad intelectual y la conciencia de finitud de los propios conocimientos, así como la conciencia de requerir estar constantemente formándose a través de la lectura, el estudio y el diálogo con otras personas para poder entender de mejor manera el mundo.

Esta práctica de constante investigación en comunidad me parece es la que encaja mejor con la descripción que di anteriormente con la de un *ethos* democrático, además de ser realista, primer eje de la evaluación auténtica, porque en las democracias liberales en las que estamos inmersos (Peña, 2015), requerimos de acuerdos que, si quieren ser firmes, demandarán interlocutores que sean capaces de dar razones argumentadas a la par que cuiden la diversidad de las individualidades que participen. Este tipo de evaluación puede generar entonces, esa memoria procedimental en nuestro actuar, haciendo los acuerdos en diversidad una segunda naturaleza.

Junto a esto, este tipo de diálogo no solo forma actitudes democráticas por su proceder, sino que exige una aptitud de competencia con los contenidos de la asignatura considerable. Esto porque como he establecido antes, la manera más compleja de expresar un conocimiento es su aplicación, y, además, que la evaluación en su formato enseña además del contenido el medio para expresarla; para este caso, primero se exigiría comprender parte fundamental de los contenidos de la asignatura de filosofía, para poder expresarlos con la palabra en un proceso de argumentación vivo, como se



esperaría de individuos que son democráticos en sus actúes habituales. Esto porque lleva a los estudiantes a usar los conocimientos de la asignatura, que en un primer momento pueden presentarse de manera abstracta, para justificar y enlazar cuestiones de su realidad e individualidad concreta; de esta manera llevando al desarrollo de habilidades cognitivas superiores como esperaba Lipman de su programa de filosofía con niños (Carmona, 2005). El vocabulario filosófico se añade entonces al entendimiento del mundo de los estudiantes, desarrollando su memoria semántica. Entonces, se sigue el segundo eje de la evaluación auténtica, desarrollo de habilidades de orden superior cognitivamente más demandantes.

Mencionaré ahora como este diálogo se enlaza al eje de juicio evaluativo y cómo esta evaluación es muy coherente con diversas líneas que ha tomado la filosofía contemporánea. Desde el siglo 20 en adelante, la filosofía ha puesto un acento en el desplazamiento de la subjetividad como eje central para fundar y dirigir el pensamiento, hacia la intersubjetividad, esto se nota en los acentos en la historicidad y en las comunidades, la comunidad científica de Thomas Kuhn, la comunidad de investigación de Pierce y Dewey, y que Lipman llevó a su manera a la enseñanza de la filosofía en el aula escolar (Carmona, 2005). El juicio evaluativo además de darle importancia a la retroalimentación por parte del profesor y co-evaluación de pares, también lo hace desde la autoevaluación, que es también el autoexamen del estudiante según sus procesos metacognitivos. Este autoexamen, es producto del diálogo en aula, que se presenta como un lugar donde el conocimiento se produce intersubjetivamente, y que, no descarta sino que incentiva en partir de la realidad y problemas concretos de sus estudiantes, mientras promueve como mostré antes, la humildad intelectual a la par que el rigor de seguir siempre dialogando e investigando; con todo esto, el alumno puede tener una visión crítica de su proceso de pensamiento, y por tanto, desde este juicio evaluativo, conoce las condiciones de posibilidad de su conocimiento como sujeto histórico y situado.

Entonces, este alumno construye creencias justificadas en una comunidad intersubjetiva, como plantearía Habermas y Apel (Rivas, 2007), filósofos que buscan robustecer las democracias desde la teoría de la ética discursiva. El estudiante, además con este enfoque crítico de sus procesos, saca su voz para hablar de los problemas que le parecen relevantes, como soñó alguna vez Paulo Freire, y llevando la filosofía a lo cotidiano en un diálogo de naturaleza consciente de su finitud, similar a un estilo Socrático (Abud, 2017). Además de esto, el estudiante está usando el espacio escolar para examinar su presente y entender sus problemáticas para generar una actitud crítica de este, como plantean los profesores de filosofía Chilenos Rodrigo Velázquez y Nicolás Aldunate, inspirados en Foucault (Casanueva et al, 2023). Con todo lo anterior dicho, esta evaluación no solo mejora la conformación de una actitud digna de un *ethos* democrático, a la par que desarrolla fuertemente el pensamiento complejo de los estudiantes con los contenidos de filosofía, sino que se hacen sujetos críticos y activos de su educación. De esta manera, no reproducirían los vicios democrático o relaciones de poder de los actuales sistemas políticos en su escuela desde evaluaciones acríticas (Cerletti, 2012), sino que buscaran mejorar su realidad de manera robusta.

Cómo practicar el diálogo filosófico de carácter convergente e inclusivo en aula (Una propuesta).



La manera en que se puede ejecutar esta evaluación está pensada de manera que resulte ser lo más eficiente en términos de aprendizaje y evaluación posibles. Esto para ser tanto prudente con la calidad del aprendizaje de los estudiantes y las condiciones laborales en que hoy están los profesores latinoamericanos, donde uno de los temas a resaltar es el clima de aula, que en zonas de burnout docente tiende a ser tenso o estar sujeto a violencia, así como se sabe que el mejorarlo puede contribuir a una mejor relación pedagógica y calidad educativa (Aron y Milicic, 2000; Carvajal 2012). Para ser eficiente en términos de aprendizaje, me baso en lo anterior expuesto respecto a cómo el diálogo filosófico sigue los ejes de la evaluación auténtica, el uso aplicado de los contenidos en contextos realistas, usando así procesos cognitivos complejos, acompañado de una retroalimentación y autoevaluación. Y para ser eficiente en términos de evaluación, detallaré ahora como es evaluable en la misma clase sin necesidad de que el profesor deba llevarse trabajo no lectivo a casa, una de las causas más comunes del estrés prolongado en docentes (Castillo y Alzamora, 2015). Cabe mencionar que esta es una manera que yo propongo para esta ocasión y seguro puede haber diversidad de posibilidades que ahora mismo no contemple.

Este tipo de evaluación que tengo en mente puede evaluarse tanto de manera sumativa como formativa. El diálogo mismo puede ser una evaluación a la que se le suman ponderaciones de proceso, así añadiendo el factor de evaluaciones de aprendizaje y en el aprendizaje. Sugiero para lograr esto, que posterior a un número de clases que manejará el profesor, donde se trabajen contenidos que pueden ser diversas teorías filosóficas de cualquier tipo, éticas, políticas, estéticas, epistemológicas, etc; se formen grupos de cuatro a cinco alumnos donde el conjunto represente inicialmente una de las teorías, si ellos la eligen o son designadas queda a criterio del profesor o profesora; entonces, se da un número designados de clases para que los alumnos puedan investigar de su posición con el fin de presentarla hablando de ella en clases. El o la docente acompañando el proceso siempre resolviendo dudas y colaborando con los y las estudiantes para esto. El fin de esto es que, de nuevo siendo criterio del profesor si es de manera designada o al azar, distintas posturas puedan presentar conjuntamente, o sea dos grupos emparejados son los que deben preparar una disertación para luego tener un diálogo entre los participantes. Con presentación refiero a que el grupo de alguna manera exponga lo que han investigado, explicando su teoría filosófica, sus argumentos y relaciones que puedan notar que tiene ella con nuestro presente.

Una vez que ambos grupos presenten su tema, recomiendo que cada presentación no dure más de diez minutos, para que cada uno pueda exponer de manera breve a la vez que los integrantes puedan participar de manera equitativa, siendo uno el que puede presentar la teoría, otro sus argumentos, otros sus referentes teóricos, y el resto las relaciones con el presente. Posterior a la breve presentación del grupo, le seguirá la del grupo acompañante. Una vez realizada ambas presentaciones, ambos grupos se pondrán visiblemente al frente, pudiendo ser los grupos posicionados con mesas que se ordenan frente a frente. Entonces el profesor o profesora les hará preguntas que en el mejor de los casos habrá preparado previamente durante las clases de elaboración al notar el trabajo que estaban realizando los conjuntos, estas preguntas debe estar diseñadas para que sean lo suficientemente abiertas para que puedan tener un desarrollo en conjunto de ambos grupos. Por ejemplo, pueden ser preguntas que problematicen los conceptos usados, sus presupuestos, sus



argumentos, la idea es que no se convierta en una interrogación, por lo que las preguntas del profesor solo deben ser incitadoras de una conversación entre los exponentes.

Como ejemplos de este tipo de preguntas pienso en esto, supongamos que las exposiciones iniciales fueron acerca de corrientes éticas, digamos que fueron el hedonismo y el estoicismo (lo ideal es de todas maneras que se enlacen con los problemas que se hayan trabajado en clases impartidas del docente, que además el docente tuvo que haber diagnosticado como relevantes para los estudiantes, recordar lo expuesto en párrafos anteriores sobre el aprendizaje situado y su relación con la motivación y el sentido en el proceso de enseñanza.):

- “Teniendo en cuenta lo que han expuesto ¿les parece que estamos en una cultura local que hace más difícil ser hedonista o estoico? ¿Por qué? (Luego de recoger unas respuestas) ... ¿Qué les parece que se repite más comúnmente en sus apreciaciones sobre la cultura? ¿La figura del hedonista o del estoico?”

- “Luego de lo que han presentado ¿Alguna de las posturas expuestas les parece más efectiva para solucionar problemas actuales, vicio a redes sociales, cultura de competitividad, relaciones tóxicas entre parejas, etc? ¿Por qué? (Luego de recoger unas respuestas) ... ¿Creen que los puntos de diferencia son irreconciliables o son leves? ¿Por qué?”

- “Luego de lo que han dicho hasta ahora ¿Con qué se quedarían de ambas presentaciones y qué creen que debería ponerse a mayor crítica en cada una? ¿Por qué?”

Estas son preguntas guías de muestra que puedo presentar, la idea de la evaluación es que a medida que se vayan agregando preguntas todos los estudiantes puedan participar de manera equitativa. No se descarta para nada que el profesor pueda incluir/reemplazar preguntas en el instante si nota que la conversación se está direccionando auténticamente a algún terreno particular que es relevante para los estudiantes, sobre todo quizá si nota que los que no han hablado aún pueden conectar desde otro ángulo temático, lo relevante para la evaluación no deja de ser que apliquen los conceptos de la clase en una conversación respetuosa donde se intercambien puntos de vistas diversos que deben encontrar zonas de convergencia progresivamente. La idea de esto es el normalizar con la evaluación la actitud de colaboración de los estudiantes para objetivos comunes desde una conversación que pueda resultar honesta entre ellos. Nótese que las preguntas no buscan encasillar ni comprometer a nadie con ninguna de las posturas, sino que a partir de haber expuesto y posteriormente haber escuchado a los demás, se quiere llegar a la posibilidad de problematizar conjuntamente cuestiones que puedan ser relevantes para los distintos participantes.

La duración del diálogo estimo podría ser como base veinte minutos teniendo que ambos grupos ya usaran algo de tiempo en presentar. Para ilustrar cómo se debe evaluar por parte del profesor, presento a continuación una pauta de referencia. Esta tiene como base de sus criterio e indicadores los objetivos de aprendizaje que ha determinado el Ministerio de Educación de Chile (2019) en su currículum. Estos son:

- OA 4 Evaluar diferentes tipos de argumentos presentes en textos filosóficos y fundamentar su validez o carácter falaz, considerando referentes teóricos, empíricos y del sentido común para apoyar o refutar una tesis.



- OA d Elaborar visiones personales respecto de problemas filosóficos a partir de las perspectivas de diversos filósofos, siendo capaces tanto de reconstruir sus fundamentos como de cuestionarlos y plantear nuevos puntos de vista.
- OA c Participar en diálogos sobre grandes problemas de la filosofía pertinentes para sus contextos, sostenidos a partir de argumentos de los distintos participantes, utilizando métodos de razonamiento filosófico y valorando la controversia y la diversidad como factores fundamentales para el desarrollo del pensamiento.

La pauta está pensada para que sea una por grupo.

Criterio	Indicadores	Nivel 1: Logro inicial	Nivel 2: Logro intermedio	Nivel 3: Logro avanzado
Criterio 1: Participación activa y colaborativa	Indicador 1.1: Intervienen de manera respetuosa y constructiva, mostrando interés por las ideas de los demás. Indicador 1.2: Contribuyen al diálogo haciendo preguntas, comentarios o refutaciones basadas en los argumentos presentados.	Participan de manera esporádica en el diálogo y en algunos casos, muestran poca atención a los argumentos de los demás.	Participan activamente en el diálogo, aunque a veces sin profundizar en las ideas de los otros participantes.	Participan activamente y de manera constante en el diálogo, mostrando interacción con las ideas de los demás y fomentando el intercambio crítico.
Criterio 2: Fundamentación de argumentos	Indicador 2.1: Presentan argumentos claros y coherentes, basados en conceptos filosóficos vistos en clase. Indicador 2.2: Responden a las objeciones de otros participantes fundamentando su postura.	Sus argumentos carecen de profundidad o fundamentación, limitándose a opiniones generales sin un respaldo filosófico claro.	Presentan argumentos razonados, pero con una fundamentación parcial. Utiliza algunos ejemplos o referencias filosóficas, aunque de forma limitada.	Presentan argumentos sólidos y coherentes, con fundamentos filosóficos claros, y respalda sus posiciones con ejemplos, citas o teorías filosóficas pertinentes.
Criterio 3: Confrontación de perspectivas filosóficas	Indicador 3.1: Identifican y explican las diferencias entre diversas perspectivas filosóficas en relación con los temas discutidos.	Reconocen algunas perspectivas filosóficas, pero no las articula de	Identifican y comparan perspectivas filosóficas de manera clara,	Confrontan de manera crítica diversas perspectivas filosóficas,



	Indicador 3.2: Demuestran apertura y respeto hacia ideas controvertidas, valorando la diversidad en el pensamiento. Indicador 3.3: Proponen nuevas ideas o reformula las existentes a partir de la confrontación de posturas.	manera clara ni las confronta con suficiencia.	pero la confrontación crítica no siempre está bien desarrollada.	mostrando apertura y proponiendo nuevas ideas o reformulando argumentos.
Criterio 4: Relevancia y pertinencia del diálogo en contextos contemporáneos	Indicador 4.1: Relacionan los problemas filosóficos discutidos con el contexto político, social o cultural actual.	Tienen dificultades para conectar los problemas filosóficos con contextos contemporáneos y no fundamenta bien sus opiniones.	Relacionan los problemas filosóficos con el contexto contemporáneo, aunque la reflexión no siempre es profunda ni está completamente fundamentada.	Relacionan de manera precisa los problemas filosóficos con el contexto contemporáneo, y fundamenta sus opiniones de manera crítica.

Considero que la gran ventaja del diálogo es que el profesor puede ir haciendo el puntaje según los indicadores mientras va observando el desarrollo de la conversación, o quizá en un momento final mientras da una retroalimentación en conjunto. Teniendo así la virtud del profesor de música y de educación física de poder dar una retroalimentación y calificación en el instante por el desarrollo de una técnica que tiene en consideración los contenidos de la clase, así evitando el acaparamiento de trabajo no lectivo, que no siempre es remunerado o contemplado en su totalidad real en las horas a contrato de los docentes (Castillo y Alzamora, 2015).

En lo que respecta a la calificación en el aprendizaje o el aspecto formativo, los alumnos pueden posteriormente a la calificación dada por el profesor, realizar una auto y coevaluación sobre el desarrollo de su investigación, donde evalúen a sus compañeros y a ellos mismos, según los mismos criterios usados en esta pauta obviando que esta será una segunda pauta reformulada para este formato evaluativo, que tenga en cuenta sobre todo aspectos de responsabilidad, de colaboración, y que contemple la agregación a este cuestionario, una pregunta de introspección tipo “¿Qué siento que aprendí y con qué me puedo quedar para mi pensamiento?”. Este cuestionario puede ser en papel o en algún formato digital si están las condiciones para ello. Entonces, esta evaluación por estudiante puede ponderar la nota sumativa de la presentación del diálogo, con la nota de auto y coevaluación de pares. La distribución yo la propongo de un 60% para la nota del profesor al diálogo, un 20% del resultado de la coevaluación de pares, y el otro 20% de autoevaluación.



Conclusión

Como espero haber demostrado, esta táctica para evaluar en filosofía cumple con los objetivos de, dar un aprendizaje auténtico, siguiendo los ejes de la evaluación auténtica; colaborar a formar un *ethos* democrático, pues evalúa actitudes y práctica democráticas al orientar las diferencias a puntos de convergencia, y toda evaluación transmite además de los contenidos la interiorización de una forma de expresarlos; por tanto, se fomenta la inclusión convergente de perspectivas en el aspecto actitudinal de los evaluados. Además, puede hacer esto en sintonía con los sujetos situados en un contexto sociohistórico desde el que parte la evaluación, pues la evaluación auténtica al buscar la motivación y sentido de los estudiantes les hace ser partícipes de sus propios procesos de aprendizaje, por ejemplo, haciendo que el profesor oriente los contenidos a preguntas que les generen inquietudes específicas o hacia temáticas que toquen problemas locales. Junto a todo lo anterior, es una evaluación que puede ejecutarse y retroalimentarse en el mismo instante donde se presenta, por lo que evita la acumulación de trabajo no lectivo del profesor.

Este formato del diálogo filosófico como evaluación logra que los estudiantes puedan servirse de los contenidos de la asignatura de filosofía para aplicarlos a leer y a plantear soluciones a sus problemas y realidades locales, formando así un robusto *ethos* democrático, con sólidas bases de actitudes y aptitudes para la práctica democrática, tanto en la escuela de su presente como para cuando puedan tener la edad para votar legalmente. Esta evaluación produce un estilo democrático entonces, tanto en su realidad más inmediata como en su faceta más potencial. Finalmente es importante señalar que esta evaluación puede contribuir a la creación de un mejor clima de aula, al buscar desarrollar actitudes de transparencia, honestidad y colaboración desde la diversidad de los estudiantes, evitando lo que quizá suele ocurrir cuando se evalúan debates, donde los participantes no necesariamente sienten relevancia con el tema, identificación con la postura designada, y que, al tener un esquema antagónico ante una tesis, puede caer en competitividad antes que en colaboración.

Bibliografía:

- Abud, J. (2023). Sócrates en el aula: La enseñanza de la filosofía como diálogo y crítica. *Aitías, Revista de Estudios Filosóficos del Centro de Estudios Humanísticos de la UANL*. 3. 319-337. 10.29105/aitas3.6-46.
- Aguirre, M. L. (2018). El diálogo con los textos filosóficos en el aula de enseñanza media. Estudio sobre las buenas prácticas en la enseñanza de la filosofía. *Cuadernos De Investigación Educativa*, 3(18), 65–97. <https://doi.org/10.18861/cied.2012.3.18.2709>
- Carmona G., M., (2005). Investigación ética y educación moral: el Programa de Filosofía para Niños de Matthew Lipman. *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, 6(12), 101-128.
- Cortina, A. (2020). *Ética mínima*. Editorial Tecnos.
- Carvajal Carrasco, C. (2017). El síndrome de Burnout, una nueva realidad en la educación chilena. *Comunicaciones En Humanidades*, (2), 71–81. Recuperado a partir de <https://revistas.umce.cl/index.php/Comunicaciones/article/view/657>
- Casanueva, M., Olivares, R., y Yáñez, S. (2022). *Enseñar y aprender filosofía*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.



- Castillo, D., y Alzamora, M. (2015). Síndrome de Burnout en docentes que se desempeñan en escuelas públicas vulnerables de la ciudad de Santiago. *Revista Akademeia* V, 13(1), 27-41
- Cerletti, A. (2012). Evaluation in Philosophy, teaching and political issues. *Educación em Revista*. 53-68. 10.1590/S0104-40602012000400005.
- Escobar, F., Maya, J. y Ospina, P. (2022). *Influencia del Síndrome de Burnout en el Rendimiento Laboral de los docentes de primera infancia de Latinoamérica*. Corporación Universitaria Minuto de Dios, Pereira– Colombia
- Feu G, J., Simó Gil, N., Serra Salamé, Carles, & Canimas Brugué, J. (2016). Dimensiones, características e indicadores para una escuela democrática. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, 42(3), 449-465. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000400024>
- Gaete, M. (2016). *Experiencias didácticas para la enseñanza de la filosofía en el aula*. Editorial Universitaria. Santiago.
- Malbrán, V. (2022). Liderazgo pedagógico como variable en la prevalencia del Síndrome de Burnout en docentes secundarios en Chile. *RLE. Revista De Liderazgo Educacional*, (1), 32-45. <https://doi.org/10.29393/RLE1-2LPVM10002>
- Milicic, N. Y Aron, A. (2000). Desgaste profesional de los profesores y clima social escolar. *Revista latinoamericana de psicología*, 3(3), 447-466. <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/28806>
- Mora, P. (2010). Sistemas de memoria: reseña histórica, clasificación y conceptos actuales. Segunda parte: Sistemas de memoria de largo plazo: Memoria episódica, sistemas de memoria no declarativa y memoria de trabajo. *Salud mental*, 33(2), 197-205. Recuperado en 26 de abril de 2024, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-33252010000200010&lng=es&tlng=es
- Puig, J (2000). ¿Cómo hacer escuelas democráticas?. *Educação e Pesquisa*. 26. 10.1590/S1517-97022000000200005.
- Peña, C. (2015). *Ideas de perfil*. Editorial Hueders.
- Kwik, J. (2022). *Sin límites. Mejora tus capacidades, aprende más rápido, y alcanza una vida excepcional*. Urano. Edición Kindle.
- Rivas García, R. (2007). Aproximación a la "ética del discurso" de Apel y Habermas, como ética racional ante la crisis de la razón. *En-claves del pensamiento*, 1(1), 63-89. Recuperado en 03 de junio de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2007000100004&lng=es&tlng=es.
- Santos Guerra, M. (2016). *La evaluación como aprendizaje. Cuando la flecha impacta en la diana*. Editorial Narcea.
- Stefanoni, P. (2023). *¿La rebeldía se volvió de derechas?* Siglo XII Editores.
- Villarroel, V., & Bruna, D. (2019). ¿Evaluamos lo que realmente importa? El desafío de la evaluación auténtica en educación superior. *Calidad en la educación*, (50), 492-509. <https://dx.doi.org/10.31619/caledu.n50.729>



Zúñiga-Jara, S,. & Pizarro-Leon, V. (2018). Mediciones de Estrés Laboral en Docentes de un Colegio Público Regional Chileno. *Información tecnológica*, 29(1), 171-180. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-07642018000100171>



Espacio Público: ciudadanía sin aulas

MG. Juan Manuel Paredes

paredesjuanmma@gmail.com

SAAP

Resumen

La presente ponencia indaga el compromiso cívico de estudiantes adolescentes de los últimos tres años del colegio secundario, vinculado al proceso de formación ciudadana como construcción del espacio público. A partir de entrevistas en profundidad se explora la dimensión del ejercicio político en dos niveles, por un lado, en la escuela en tanto dispositivo histórico de formación ciudadana, y por otro lado en el Modelo de Naciones como espacio de capacitación de capacidades ciudadanas. Algunas investigaciones sobre ciudadanía guían el encuadre sobre las diferentes acciones cívicas de los individuos pudiendo anclarlas con el aula. Sin embargo, es una temática que refleja pocos avances a nivel de políticas educativas, no obstante, emergen propuestas en algunos centros educativos. Se espera reflexionar sobre las modalidades de acción ciudadana en ambos espacios y a partir de allí ensayar algunas propuestas escolares para la edificación del espacio público.

Palabras claves: Ciudadanía. Educación ciudadana. Espacio público. Participación

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Espacio Público: ciudadanía sin aulas

"El espacio público es el espacio de aparición, donde se manifiesta la acción humana." Hannah

Arendt

Introducción

Este trabajo forma parte de una investigación para el Doctorado en Educación de la Universidad Católica Córdoba, en el cual se indaga el alcance de la formación ciudadana de adolescentes en los tres últimos años del secundario, y su vinculación con la participación en los Modelos de Naciones Unidas (MNU)¹¹¹². En un primer momento se indagan las percepciones de los estudiantes en torno al ciudadano, su educación y participación en el espacio público. La escuela es el principal espacio de formación en ciudadanía, sin embargo, la opinión de los estudiantes secundarios revela posiciones

¹¹¹² El MNU es un simulacro de representación de la Asamblea General y Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Es organizado por la Organización de Jóvenes para las Naciones Unidas de la Ciudad de Salta. Es desarrollado por fuera del espacio escolar, pero en alianza y colaboración con diferentes colegios secundarios de toda Argentina y países limítrofes. Las herramientas de participación en el MNU son el debate a mano alzada, negociación en base a intereses compartidos, resolución de problemáticas complejas, discurso argumentativo, redacción de proyectos de resolución en conjunto con aliados, formulación de enmiendas a los proyectos, etc.



encontradas que ponen en duda el rol educador de la escuela en ciudadanía. En el caso del MNU representa un ámbito de formación de jóvenes para jóvenes de acceso libre y voluntario, cuyo principal motor es la capacitación en ciudadanía global basada en el conocimiento de la democracia y la promoción de derechos. En este simulacro los jóvenes estudiantes sienten que sus voces son escuchadas y encuentran el ágora para opinar libremente de temáticos de su propio interés. En un segundo momento se analizan percepciones de los alumnos de colegios secundarios acerca de su trayectoria en educación ciudadana, teniendo como eje el compromiso cívico a partir de actividades promovidas por las instituciones escolares y fuera de ellas, en espacios públicos desarrollados por jóvenes como el Modelo de Naciones Unidas. Se exploran las opiniones del estudiantado respecto de la acción ciudadana en ambos espacios y a partir de ellas se ensayan algunas propuestas escolares para la edificación del espacio público.

La amplia participación y opinión positiva de los estudiantes hacia el MNU versus la disconformidad sobre el sistema escolar, principalmente en lo que respecta a la formación ciudadana y su ejercicio, conduce a esta investigación a interrogarse *cómo es el proceso de formación en educación ciudadana de estudiantes salteños hacia el Modelo de Naciones Unidas en el periodo 2021-2023*.

Objetivo General

Analizar el proceso de formación en educación ciudadana de estudiantes salteños hacia el Modelo de Naciones Unidas en el periodo 2021-2023

Objetivos específicos¹¹¹³

Indagar las percepciones del ejercicio político para la construcción del espacio público, en los colegios y en el MNU.

Algunas Definiciones que orientan la investigación

Escuela, ciudadanía y espacio público

La ciudadanía en jóvenes adolescentes puede implicar una elección del modo de vida vinculado a la escuela como el espacio público que da forma al ciudadano. El alumno por sus características humanas tiene la posibilidad de pensar, de hablar, de actuar y de adentrarse en un proceso educativo y convertirse en ciudadano (Cullen, 2012). El desarrollo de un ciudadano “exige formación, no es algo dado naturalmente, dado naturalmente es nuestra tendencia o potencia a vivir en sociedad, pero constituirse en ciudadanos exige formación y por lo mismo formación socio-histórica” (Cullen, 2012).

Para este autor (Cullen, 2001), formar al ciudadano implica promover la *competencia dialógica*, como manera de resolver con fundamentos los conflictos, con la potencialidad asumir que ser ciudadano es tener derecho al uso de la palabra donde quiera que estén los propios intereses. Además, de debe guiar en *el juicio prudente o razonabilidad*, en tanto capacidad del sujeto para dar razones de sus acciones, y exigirlas a los demás en un contexto de convivencia como clave de la ciudadanía, donde imperan el reconocimiento y el cuidado del otro. “Esto implica algo más que el supuesto de la racionalidad dialógica y la razonabilidad práctica: es el poder ponerse en el lugar del otro; y agregar, al argumento y a la responsabilidad, la solidaridad” (Cullen, 2001, p.10). Asimismo, ponderar una *ciudadanía activa* como salvaguarda de la democracia, pudiendo ampliar su carácter normativo y procedimental independientemente del reconocimiento formal de la fuente de la

¹¹¹³ Se introduce solo el objetivo específico para el propósito de la presente ponencia.



soberanía, el control de los actos de gobierno, los modos de participación implicados en diversas problemáticas con actores sociales involucrados en decisiones comunes (Cullen,2001).

Aquellas capacidades ciudadanas producto del acto incidental y dialógico de educar allanan de alguna manera el camino hacia una participación ciudadana más allá de la simple declaración del derecho a su ejercicio efectivo, el estar en condiciones de tomar la palabra, ejercitar un control sobre la representación política, y proponer iniciativas para una mejor convivencia (Cullen, 2001). Para este propósito, es fundamental relacionar la ciudadanía con la construcción del *espacio público*, advirtiendo el sentido amplio de la macropolítica y la “microfísica del poder”, preguntándose sobre las nuevas formas del espacio público y el rol que tiene la escuela en la configuración misma de este espacio (Cullen,2001).

La escuela es el espacio público, o la articulación entre el Estado y la sociedad civil. Es ella el espacio decisivo donde se mide el futuro de aquella articulación y medir la calidad de lo público (Cullen, 1997). Es la escuela la encargada de la producción, distribución y apropiación de sentidos y significados, que dan forma la red semántica y lógica de lo público. En ella se da la institucionalización social de la circulación de saberes socialmente legitimados. Y sobre la base de esta concepción es que al afirmar que la función de la escuela es enseñar, se está aludiendo que es enseñar los saberes socialmente legitimados. Lo público es el criterio de legitimación de los saberes. Es decir que el criterio para la legitimación social, incluyendo su validación, el cual esta misma debe defender como institución social, es el atributo público de los saberes y del espacio social que en ella se conforma, arbitrando la circulación de saberes (Cullen, 1997). Lo público en los saberes está vinculado con tres efectos, en primer lugar, con *la universalidad de exposición*, es decir este dado a todos. Es función social de la escuela abrir, publicar y patentizar los saberes. El desafío de la escuela es construir universalidad y enseñabilidad desde una estructuración crítica de contenidos que se imparten, con los saberes que están vigentes, siendo esta una condición decisiva para socialización y construcción del espacio público (Cullen ,1997). En segundo lugar, que sea público conlleva estar sujeto a críticas, modificaciones y refutaciones. Esto se traduce en la significación del espacio público como ambiente de diálogo, de contrastes y de conflictos pasibles de ser resueltos desde el consenso basado en razones. La escuela se encuentra abierta a la cotidianeidad y a la información hegemónica, siendo esto la pedagogía de lo público en tanto ámbito de la pregunta, construcción, articulación y significación. Por último, lo público puede verse como proyecto común capaz de generar espacios solidarios y cooperativos para los aprendizajes, además una distribución equitativa del saber. (Cullen,1997). Este reconocimiento público del espacio educativo, es ético y político ya que el vínculo entre ciudadanía y educación se aproxima a la relación entre ética y política. La ética supone hábitos o disposiciones para actuar correctamente, y la política supone leyes y costumbres que otorgan calidad en las acciones sociales. “Entre política y ética, en tanto saberes prácticos, la relación es de integración por la educación ética del ciudadano” (Cullen,2004, p. 88).

La educación ciudadana debe reunir cuatro componentes: socio-histórico, ético, jurídico y político. En ese orden la formación el primer elemento está dirigido a comprender la realidad social del propio contexto y la global a partir de la historia, geografía, sociología, antropología y economía. El segundo refiere a la filosofía con la finalidad de someter a crítica los juicios sobre el acontecer social y razonar fundadamente los cambios que se desean hacer. En tercer lugar, el conocimiento sobre el derecho y como este regula la vida social, y por último la ciencia política para indagar formas de participación e intervención en la esfera pública (Siede,2013).

La participación e intervención en lo público implica atender al conocimiento sobre procedimientos que articulan la relación entre los ciudadanos y las instituciones. “Para ser ciudadano es necesario que los gobiernos y que las Instituciones públicas estén reguladas a través de criterios,



procedimientos e indicadores lo más profesionales posibles, orientados a difundir la información, que eviten los abusos de poder que sitúan a las personas en una situación de indefensión” (Gómez Diago, 2017, p.177). Algunos modelos de evaluación de procesos de participación ciudadana orientan, de alguna manera el rumbo que puede tomar la educación ciudadana en la escuela, y a su vez interpretar las acciones tanto individuales como colectivas de los alumnos con la finalidad de dotar de sentido la construcción de público en la escuela. La escuela debe formar y poner en práctica actividades que permitan a los alumnos, en tanto ciudadanos, conocer respecto de asuntos públicos, cambios, recursos y políticas, analizar problemáticas actuales, resolver desacuerdos, mejorar relaciones entre grupos, entender diferentes perspectivas respecto de un asunto, promover la elevación de sugerencias y alternativas, relevar percepciones, preocupaciones, necesidades y valores, relevar información acerca de asuntos actuales, fomentar métodos asambleístas o de reunión de personas para solucionar un problema y realizar juicios acerca de problemas, alternativas y soluciones (Gómez Diago, 2017).

Metodología

La metodología para esta investigación se ampara en el paradigma interpretativo (Pérez Serrano, 2000), desde un enfoque cualitativo con diseño metodológico flexible con entrevistas abiertas en profundidad y grupos focales a adolescentes de colegios secundarios, varones y mujeres de entre 15 a 18 años. Se toman elementos del método de la teoría fundamentada, ya que permite “descubrir teorías, conceptos, hipótesis y proposiciones partiendo directamente de los datos, y no de supuestos a priori” (Rodríguez Gómez, Gil Flores y García Jiménez, 1996, p.24).

La recolección de información en un primer momento se hace a través de diferentes grupos focales y entrevistas en profundidad, en los que se indaga a los sobre ciudadanía, formación, espacio público y participación ciudadana. También se rastrean datos sobre las maneras en la que los alumnos participan, ya sea a través de debates, asambleas, elecciones escolares, convocatorias virtuales, etc. Además, se busca profundizar en información de primera mano con preguntas abiertas que permitan reflexionar sobre los modos de actuar para participar, ya sea tomando la palabra, debatiendo, redactando, pintando, bailando, o expresiones diversas. Se exploran opiniones sobre la construcción del espacio público dentro de las aulas y fuera de ellas en el Modelo de Naciones Unidas. Se analiza el conocimiento de los actores involucrados en ambos ámbitos sobre participación ciudadana y las capacidades necesarias para tal fin. Además, desde un análisis documental se observarán y analizarán documentos que sirven de marco teórico y fundamento jurídico tanto para los proyectos docentes vinculados a la participación de sus estudiantes aquellas actividades extra áulicas como los propios programas diseñados por voluntarios de organizaciones sociales de jóvenes. Se toman como Universo/muestra: Estudiantes secundarios de la Ciudad de Salta de los últimos 3 años. Para una primera entrada a campo se recurrió a la técnica de grupo focal con el objetivo de sondear opiniones sobre las principales dimensiones analíticas de este trabajo. En una segunda entrada a campo se exploran percepciones a partir de entrevistas en profundidad con la finalidad de ahondar sobre experiencias ligadas a la ciudadanía y la construcción del espacio público. Las preguntas globales que guiaron las entrevistas se detallan a continuación:

1. En toda tu trayectoria me podrías contar sobre actividades escolares que fuiste parte? ¿Como eran? ¿qué cosas hacían?
2. ¿Esas actividades de qué manera ha contribuido a tu formación como ciudadano?



3. Desde tu lugar como alumno ¿tuviste la posibilidad de plantear acciones para mejorar tu paso por la vida escolar? (cambios de horario, pedido de salidas, capacitaciones, consejos de estudiantes, notas a la dirección).
4. Al elegir participar en el modelo ¿qué beneficios crees que te iba a aportar?
5. ¿Después del modelo que herramientas pudiste incorporar? ¿tuviste posibilidad de aplicar alguna de ellas en tu vida escolar y fuera de la escuela?

Resultado y análisis preliminar

Al consultar a los alumnos si habían participado de actividades escolares organizadas por la escuela los alumnos destacaron, de manera mayoritaria, las visitas a barrios periféricos de la ciudad de Salta. Esta actividad es organizada por la institución desde la materia de Formación Cristiana no de las asignaturas socio políticas, como *formación ética y ciudadana, problemática social o territorio del capitalismo global*. A grandes rasgos, es posible advertir que la asignatura Educación Ciudadana y sus diferentes denominaciones, ha sufrido y sufre modificaciones respecto de los giros políticos de las administraciones gubernamentales a nivel nacional y provincial. La Ley de Educación Nacional (Ley N° 26206/06) buscó ordenar y disminuir la variedad de formatos que se había adoptado en distintas provincias. Esto se logró en términos de la estructura de niveles y ciclos, pero no ocurrió lo mismo con el espacio Educación Ciudadana. “En él se ha dado lo que podríamos llamar un “estallido federal”, que llevó a que cada jurisdicción elaborara sus propios espacios, con contenidos muy diferentes unos de otros” (Siede, 2013, p.8). En el caso de la Provincia de Salta, esta materia reduce su espacio de acción a medida que los alumnos se acercan al final del ciclo secundario, obteniendo el mínimo de horas catedra en el quinto año. Esta reducción de horas imposibilita al docente poder generar actividades prácticas que pongan en ejercicio la ciudadanía.

Con relación a las salidas mencionadas, la visita a uno de los barrios más pobres de Salta capital se dio una sola vez en todo el recorrido escolar. Uno de los entrevistados sostuvo *“fui voluntariamente, porque quería conocer esa realidad. Igual fuimos poco chicos”, “las chicas quedaron un poco más impactadas”, “nunca lo había visto, era demasiada pobreza. Y si no podía creer que haya gente viviendo en esas condiciones, y si me hubiese gustado ayudar más pero bueno, tampoco nos dieron la oportunidad de este colegio para poder seguir, solo fue para esa vez, y si siempre se hacen estás colectas de alimentos y eso, pero nunca nos volvieron a invitar a ellos”*.

Otros de los estudiantes frente a la misma pregunta, dijo *“como que yo siempre pensaba que bueno todos están en la misma situación que se yo pero cuando fui vi la realidad que los chicos viven, que es con ropa rota sucia las casas son ladrillos y no mucho más no tienen agua potable, comida a veces, nada, es como que me puso un poco sentimental también, tengo, bueno, que mi mamá trabaja, digamos, me puede permitir venir a un buen colegio, comprarme ropa, podemos, no sé, darnos el gusto de salir a comer, que sé yo, que a lo mejor esos chicos nunca se dieron el gusto ese”*.

Estas respuestas indican de alguna manera que la construcción del ciudadano debe estar de camino a la aproximación de otras realidades, ya sea a través de vivencias en otros contextos como las visitas a barrios populares o la escucha de testimonios de personas con otros modos de vida. Esto refiere al componente político de la educación ciudadana como sostiene Siede (2013) acercar a nuestros estudiantes posibilidades de intervención colectiva para transformación de la realidad social. Impulsando reflexiones de cómo se cambia una sociedad cuales herramientas se tiene a disposición para incidir en las decisiones que afectan a la comunidad. Esto es promover una *ciudadanía activa*



que ejercite modos de participación implicados en diversas problemáticas con actores sociales involucrados en decisiones comunes (Cullen, 2001).

La construcción de espacio público en la escuela se debe posicionar en realidades conectadas con problemáticas sociales vigentes, dentro y fuera los muros institucionales. Alimentar la conducta ciudadana en estudiantes secundarios debería anclarse en experiencias reales guiadas por el análisis y reflexión crítica en el aula. Como sostiene Siede (2013) recurrir a la reflexión crítica sobre la realidad social próxima o distante, sometiendo la mirada al componente ético de la formación cívica, que busca a deliberar sobre principios generales de valoración y la construcción de criterios para actuar con justicia y solidaridad. Es decir, recurrir a la “filosofía para someter a crítica los juicios sobre la realidad social y fundar argumentativamente las expectativas de cambio social” (Siede, 2013, p.9).

Frente a la consulta sobre si estas actividades ayudaban a formar al ciudadano desde una perspectiva personal, un estudiante expresa: *“ser ciudadano participar en la sociedad. Ellos (vecinos de barrios pobres) están un poco más excluidos como viven, está la ciudad toda la parte donde vivimos la mayoría, y están ellos, están un poco más alejados y denigrados por así decirlo, los que viven ahí no tenían luz, no tenían agua, entonces, si lo pudiese hacer parte a ellos, según mi definición, lo que yo había dicho, no serían ciudadanos”*.

Para este alumno “ser parte” se vincula al goce pleno de derechos, entendiendo que un ciudadano es aquel que tiene acceso al disfrute de una vivienda digna, buena alimentación, salud, y educación. Sin embargo, esta reflexión refleja la noción sobre la necesidad de un ciudadano crítico que sea formado en realidades disímiles. “Formar al ciudadano, es justamente formar al sujeto moral con memoria de su ciudadanía (liberal)negada. No se trata de la mera crítica desde lo otro, pensado como el acontecer y lo diferente, sino de la crítica como la irrupción del otro en su rostro” (Cullen, 2004, p.98). En palabras de este estudiante “alejados y denigrados” podría llevar en sí, el reclamo por una escuela más involucrada en la visibilización de otro, que permita no solo conocer sino también pensar en soluciones, diseñar propuestas, y desarrollar proyectos. Como sostiene Dubet (2003, p.234) pensar una sociedad entre desiguales obliga a “concebir la formación de comunidades educativas a partir de una legitimidad democrática, en una legitimidad debatida y discutible, distanciada del máximo del modelo tradicional de instituciones”.

Al profundizar sobre el lugar de la escuela en la construcción del “potencial ciudadano”, se preguntó si la materia Formación Ciudadana promueve la incorporación de actividades o acciones que alimenten el ser ciudadano en la escuela y fuera de ella. Un estudiante respondía, *“Yo creo que no, porque formación ética es como una materia que la tienen muy de relleno en el colegio, como yo lo veo. Entonces, no le dan la importancia que tendría que tener”*.

Esta percepción indica la importancia de educar al ciudadano en acciones, pasar de declaración del derecho al desempeño. Esto es, hacer uso correcto de la palabra, indagar en formas de control e interpelación sobre la representación política y dar forma a iniciativas para el “buen vivir”. Al educar al ciudadano se impulsa, a través de él, la construcción del espacio público, teniendo en cuenta su sentido amplio desde la macropolítica, y desde la microfísica del poder, explorar nuevas formas y dinámicas de desenvolvimiento de lo público, y el lugar de la escuela en su configuración (Cullen, 2001).

En otras de las preguntas que se hizo a los estudiantes, se indagó las opiniones sobre el desenvolvimiento de la acción ciudadana en la propia trayectoria escolar. Es decir, frente al vacío de



formación cívica planteado más arriba, qué iniciativas vinculadas al quehacer ciudadano pudieron los alumnos llevar adelante. Frente a la pregunta si hicieron reclamos o pedidos para modificar algo en la escuela, un discente respondió : *“No lo hicimos, pero para mí estaría re bueno que lo podamos hacer, además de poder cambiar los horarios, por ahí eso de que haya más personas que vengan a charlarnos, que haya más talleres de ESI, que nos enseñen también otra forma, de no solo tener la carpeta y la hoja y seguir escribiendo, sino también poder hablar y poder participar y tener más participación del alumno con el resto de los compañeros, no solo alumno, profesor, y que haya un ida y vuelta entre ambos”*.

Sobre la misma consulta otro participante respondió: *“Algo así, no exactamente como lo hice, pero sí, como delegada, pudimos hacer recolección de firmas con los chicos para algún tipo de clase de ESI en específico que queríamos, o para alguna actividad del colegio que queríamos realizar. Sí, era como juntar a toda la promo, proponer la idea, juntar las firmas de las delegadas, presentar la carta. Era como un estilo así de pedir lo que queríamos”*

De ambas intervenciones se puede tomar la necesidad de formar al potencial ciudadano partir de micro acciones cívicas que ya se implementan en la escuela, como por ejemplo el rol del delegado, procedimientos para dar a conocer una opinión, reglas para proponer modificaciones, mecanismos de participación, desarrollo de proyectos de resolución de problemáticas, entre otros. El acto ciudadano “exige formación, no es algo dado naturalmente, dado naturalmente es nuestra tendencia o potencia a vivir en sociedad, pero constituirse en ciudadanos exige formación” (Cullen,2012). Y si se piensa en un ciudadano “significa habilitar al sujeto político que cada estudiante ya es para que tome posición frente al mundo y proyecte los modos de transformarlo y transformarse en él” (Siede,2013, p.10).

Una modalidad de enseñanza para poner en práctica la acción ciudadana puede encontrarse en lo que algunos especialistas llaman “problematización-conceptualización” que puede orientar en ensayos colectivos. “Se parte de situaciones que dan cuenta de prácticas y concepciones de la vida social, a fin de que puedan ser interpeladas desde la ética, la política, el derecho, en pos de avanzar en el aprendizaje de los conocimientos desarrollados en esos campos” (Siede, 2013, p.10).

Un campo que puede abonar este tipo de enseñanza aprendizaje cívico puede ser la simulación o rol play en los Modelos de Naciones Unidas (MNU). En este tipo de espacios los jóvenes estudiantes desarrollan capacidades ciudadanas a partir de problemáticas actuales que permiten poner en ejercicio al “potencial ciudadano”.

Siguiendo este planteo se consultó a los estudiantes sobre sus expectativas de participación previa al MNU y cuales fueron, según su percepción, las habilidades ciudadanas aprendidas luego del simulacro, y puestas en ejercicio fuera y dentro de la escuela.

Expectativas de aprendizaje antes del MNU	Capacidades en Ejercicio luego MNU
<i>“Mi expectativa, bueno, se cumplieron, digamos que era básicamente conocer más sobre otros lugares, digamos, y otras situaciones. Igual yo pensé que iba a ser</i>	<i>“Me ayudó a darme cuenta de qué era lo que quería estudiar. también como que me cambió mis conocimientos también, digamos, porque había un montón de cosas que yo no sabía o</i>



<i>como mucho más estricto por así decirlo, como Naciones Unidas así pero bueno como éramos todos de la misma edad más o menos</i> <i>chicos fue un poquito gracioso digamos no tan serio y estricto, pero estuvo bueno porque me permitió eso conocer otras culturas a otros países y a otras personas también” Sobre los procedimientos “son necesarios, digamos, estaban buenos porque así se respetaban, digamos, si bien hubo que algún, que otro momento que sí nos poníamos todos a hablar uno encima del otro y discutir sobre lo que estábamos debatiendo pero que eran necesarios digamos porque eso nos mantenían ordenados”</i>	que daba por hecho y no eran así. <i>En el modelo tenías que investigar y saber, porque si no, no te podías defender”.</i>
<i>“Si yo voy a participar, algo me va a atraer a mí. Sí, yo estaba segura que me iba a traer más confianza, porque yo, mi hermano me había hablado que también participó del modelo y que le ayudó muchísimo a armar opiniones sobre un tema y a hablarlas frente a la gente”.</i>	<i>“Y yo creo que me ayudó a crear argumentos, porque cuando había que juntarse con los diferentes países, había que practicar mucho el argumento y vender tu idea y eso. Entonces eso yo creo que me ayudó bastante”.</i> <i>“Por ejemplo, lo de la confianza, ahora nos invitaron en inglés a hacer como una charla TED, más o menos. Y yo dije, a mí me re gustaría participar porque gané la confianza y ya no sería la primera vez que hable frente a gente”.</i>



<i>“Tenía una idea muy poco clara, muy poco definida, porque no conocía a nadie de los que habían participado anteriormente. Pero sí, tenía mucha esperanza de conocer un montón, porque yo siempre que veía en Internet o en TikTok, en Instagram, era como que las personas que iban a OAJNU son con otra mente, con un chip cambiado”. “Entonces, me interesó mucho”.</i>	<i>“Sí, me ayudó mucho a armar discursos así, en el momento. Porque yo era mucho de tener que ver qué iba a decir, organizarme, leerlo, leerlo. Entonces, sí me ayudó eso, a animarme, a hablar en público. Porque siempre me gustó esto de coordinar a los chicos, ayudar a tener una voz. Era todo en privado, con un profesor, con un directivo”. “En cambio, acá, el tener que hablar con muchísimas personas que yo no conocía, me ayudó muchísimo a desenvolverme. Me ayudó mucho en mi vida cotidiana. Porque ahora me desenvuelvo mucho más fácil con mis compañeros, con los profesores, es mucho más fácil”.</i> <i>“Y también todo lo que era la investigación que te hacen hacer. Me empecé a interesar muchísimo el empezar a investigar y cómo está cambiando el mundo ahora. Eso es algo que estoy intentando implementar todos los meses”.</i> <i>“Por lo menos entrar a algún lugar, leer, ver qué está pasando, escuchar las noticias. Eso también es algo que me sumó el modelo”.</i>
---	---

En las alocuciones de los estudiantes aparecen menciones sobre hablar en público, oratoria, tomar la palabra, argumentar, presentar y persuadir sobre una idea, conocer e investigar sobre diferentes realidades, *ayudar a otros a tener una voz*, interceder por otros, dialogar con superiores, etc. Son estas, capacidades ciudadanas que dan forma al potencial ciudadano que en diálogo con el otro construyen el espacio público. Cullen (2001) sostiene que esta competencia *dialógica* implica resolver con fundamentos los conflictos, con el poder latente de un ciudadano con derecho al uso de la palabra donde quiera que estén los propios intereses. Además, es la puesta en acción del juicio prudente o razonabilidad, en tanto capacidad del sujeto dar razones de sus acciones, y exigir las. Aquellas capacidades esbozadas por los entrevistados se nutren a partir de una **formación ciudadana** (Siede, 2013) anclada en saberes como el socio-histórico, cuyo núcleo de contenidos apoyado en la historia, geografía, antropología y economía pone a disposición conocimientos sobre diferentes contextos proveyendo de herramientas de análisis crítico sobre la realidad. Otro elemento que se debe sumar, es el ético el cual permite desde la filosofía indagar y refutar con argumentos razonables los juicios sobre la realidad social, como por ejemplo que elementos conducen a



considerar si una sociedad es justa o injusta, o comprender ciertos valores universales para evaluar aquella situación. Además, en esta misma línea son importantes los contenidos jurídicos y políticos, que permitan dotar al sujeto que aprende de instrucciones en normas, tratados internacionales, políticas públicas, formas creativas de participación ciudadana y elaboración de proyectos comunes que alimenten de coherencia cívica el espacio público.

Ensayando algunas conclusiones y propuestas

Del análisis de las percepciones de los estuantes entrevistados se advierte un interés por actuar e intervenir en realidades disímiles y que como escuela se debe atender poniendo a disposición propuestas superadoras como el “cosmopolitismo glocal” (Campillo, 2004), o la idea de “educabilidad y educatividad” (Siede, 2007). Son estos, abordajes de lo diverso que atienden singularidades desde la deliberación, que promueven la gestión de conflictos siempre permanentes en la sociedad, y que la escuela necesita incluir sin negarlos. Se ha podido interpretar que en ausencia de espacio público donde ejercitar al potencial ciudadano, los jóvenes se involucran en propuestas externas a la escuela actuando en espacios donde pueden hacer oír sus voces. Esto permite avizorar un plano de acción estudiantil politizado que no es incluido en la escuela, pero no por ello ausente. En todo caso, se ven intentos de “despolitización” como por ejemplo regulaciones, programas, leyes, directivas adultocéntricas, junto a lemas tradicionales de la escuela que excluyen lo diferente, temiendo el conflicto. La inclusión entre diferentes es a través de las aulas, que es lo público y es el lugar donde se transitan las crisis y se las resuelve. En este espacio esta la posibilidad de acordar entre todos lo que a cada individualidad le interesa, preocupa y desea, desde una multiplicidad de manifestaciones impregnadas por un diálogo intercultural capaz de aprehender “universos de sentidos incommensurables” (Campillo, 2004). Al politizarse el individuo en lo público, desde la aceptación de las diferencias, se reduce la posibilidad de enfrentamiento, ya que se abre la posibilidad de un diálogo “con un pie en una cultura y el otro en la restante” habilitando la “incompletud” de cada cultura (Sousa Santos, 2002).

Los estudiantes y jóvenes en un devenir de incompletud en sus manifestaciones, dejan un mínimo de participación en la escuela, para llevarse lo político a otros espacios que están por afuera las aulas como el Modelo de Naciones Unidas, allí donde la politización emerge en variantes de actuación poco visibles por los adultos. Las múltiples intervenciones en lo público por parte de los estudiantes se dan por cauces que habilitan la convivencia de opiniones y sentires diferentes, como es el caso de los simulacros donde impera lo asambleístico, lo estatuario, lo resolutivo y lo inclusivo. Si el temor de la escuela es el conflicto proveniente de lo diferente, entonces estas acciones de los jóvenes brindan la posibilidad de comprender que vivir democráticamente implica reconocer todas las diferencias y la regulación pacífica de los conflictos a través de un diálogo cosmopolita (Campillo, 2004).

Aquellos “potenciales ciudadanos”, se manifiestan plenos en los márgenes de las aulas, consumando espacios politizantes, y a veces involucrándose internamente realizando programas de participación joven en colegios secundarios, de donde ellos egresan como ciudadanos mínimos. Entonces, por qué pensar que ellos no pueden generar ideas y aportes a la democracia cuando aún no hemos provocado su interés, curiosidad, y pensamiento (educabilidad), y más aun no se ha puesto al servicio del aprendizaje el verdadero valor emancipatorio de la educación (educatividad). Aún no se ha puesto a rodar en las aulas, el poder de la “creatividad cooperativa” de la que habla Siede ((2010) a la hora generar espacios politizados donde los estudiantes se vean reflejados, en donde juntos, educador y educando construyamos respuestas nuevas a viejos dilemas de la democracia.



Se ha podido relevar de las alocuciones de los estuantes la importancia del MNU como herramienta para formar en ciudadanía a partir de unidades teórico prácticas: En primer lugar, explorar realidades cercanas y distantes, esto es conocer en base a datos los principales problemas del contexto en el que viven los estudiantes, debatir y proyectar soluciones. Poner en comparación con buenas practicas de otros actores alrededor del mundo. En segundo lugar y conexión con lo anterior poner en marcha una “escuela abierta”, que ponga a disposición de los estudiantes problemáticas y actores de la sociedad que busquen soluciones prácticas. En tercer lugar, es importante poner a disposición un núcleo de contenidos teórico práctico que guíen el análisis de las realidades sociales para ambos casos señalados anteriormente.

Finalmente, la construcción del espacio público es una tarea que queda por resolver desde el aula, en tanto a ser ciudadano se aprende, y es responsabilidad de la escuela que ese aprendizaje sea ético y político. Es desde el aula que se vuelve vital generar ideas y proyectos comunes para que el potencial ciudadano se incorpore a la vida en sociedad dotando de sentido el vivir comunitariamente.

Bibliografía

Campillo, A. (2004). “El concepto de lo político en la sociedad global”. Ponencia en el encuentro internacional Propuestas de nuevos modelos de vida personal y comunitaria. 23 y 24 de septiembre de 2004, Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Oñati, Gipuzkoa).

Cullen, C. (1997). Crítica de las razones de educar. Buenos Aires, Paidós.

Cullen, C. (2001). Aportes para el debate curricular: Formación ética y ciudadana. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En <http://www.ccgsm.gob.ar/areas/educacion/curricula/fdpdf/meycnpweb.pdf>

Cullen, C. (2004). Perfiles ético políticos de la educación. Buenos Aires. Paidós

Cullen, C.(2012) Conferencia Foro Nacional Educación de Colombia. En <http://186.113.12.182/catalogo//dlfile.php?id=36243>

Gómez Diago, G. (2017) Indicadores para definir la participación ciudadana y/o política. una propuesta: de lo personal a lo público. En <https://hdl.handle.net/11441/70719>

Siede, Isabelino (2010): Educar al soberano del siglo XXI. Archivos de Ciencias de la Educación

Siede, I. A. (2013). Apuntes para pensar la educación en la ciudadanía del siglo XXI. Reseñas de enseñanza de la Historia, (11), 159-159.

Dubet, F. (2003). Mutaciones cruzadas: la ciudadanía y la escuela. Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes, 219-234.

Ley de Educación Nacional N° 26.206(2006). Honorable Congreso República Argentina. Recuperado 10 de mayo de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000124999/123542/norma.htm>



Rodríguez, G., Gil, J. y García, E. (1999), Tradición y enfoques en la investigación cualitativa, En Ediciones Aljibe, Metodología de la Investigación Cualitativa. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/44376485_Metodologia_de_la_investigacion_cualitativa_Gregorio_Rodriguez_Gomez_Javier_Gil_Flores_Eduardo_Garcia_Jimenez

Serrano, G. P. (2000). Modelos de investigación cualitativa en educación social y animación sociocultural: aplicaciones prácticas (Vol. 46). Narcea Ediciones.

Sousa Santos, Boaventura de (2002). “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos”, en Revista El otro Derecho N° 28. Bogotá, ILSA. Julio de 2002.



Educación para la ciudadanía y el compromiso social a través de las Prácticas Sociales Educativas en la UNR

Pavicich, Emiliano¹; Gerlero, Carina Andrea²; Cicchirillo, Franco³

¹ Universidad Nacional de Rosario, emiliano.pavicich@unr.edu.ar

² Universidad Nacional de Rosario, carina.gerlero@unr.edu.ar

³ Universidad Nacional de Rosario, cicchirillofranco@gmail.com

Resumen

La Universidad Nacional de Rosario implementa el Programa Prácticas Sociales Educativas (PSE) para promover la formación ciudadana e integral de las y los estudiantes a través de la integración curricular de la extensión universitaria. Las PSE son instancias pedagógicas de aprendizaje situado que se proponen formar profesionales comprometidos con el contexto social, intervenir en problemáticas sociales, fortalecer el vínculo con los territorios y promover el diálogo horizontal entre la universidad y la comunidad.

La Ordenanza 751 del Consejo Superior de la UNR establece la implementación de las PSE como requisito obligatorio para la obtención del título y organiza el cursado en un Módulo Introductorio y otro de Intervención Sociocomunitaria. Su incorporación curricular es progresiva, siendo la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial y la Licenciatura en Química las primeras carreras en implementar las PSE. Las y los estudiantes, acompañados por equipos docentes, intervinieron en proyectos diversos tales como: Universidad abierta para adultos mayores; Espacio con personas en situación de calle; Madres que se plantan; Escuelas. Estas experiencias educativas resultan valiosas porque enriquecen la comprensión sobre alcances y roles profesionales, consolidan la cultura democrática, sensibilizan ante problemas que se presentan en distintas poblaciones y promueven la solidaridad y el compromiso social.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

La universidad argentina, en cuanto a modelo de educación superior, toma su referencia ineludible en las ideas y aportes generados por el movimiento de la reforma universitaria de Córdoba de 1918. Este movimiento se constituye como una fuerza democratizadora de la universidad en múltiples sentidos. El más explícito alude a la democratización del gobierno universitario, es decir, a la ampliación de la participación de los diferentes actores universitarios en el gobierno de la universidad. Sin embargo, es posible identificar otros tres: la democratización de sus funciones formativas (a partir de democratizar el acceso o a garantizar la inclusión), investigativas (la democratización del proceso de producción del conocimiento, la circulación pública y el acceso libre al conocimiento) y extensionistas (democratización del vínculo entre la universidad y la sociedad y la promoción de diálogos horizontales, más simétricos y menos jerárquicos) (Rojas, 2017).

La concepción democrática de la universidad promovida por las ideas reformistas, especialmente en el caso de las universidades públicas, la posiciona como una institución integrada en la sociedad y el Estado del que forma parte. De este modo, se configura como un espacio de interacción y construcción conjunta para abordar las diversas y complejas problemáticas sociales.

El fortalecimiento del vínculo Universidad-Sociedad adquiere una nueva significación estratégica, articulando los intereses y concretando acciones específicas que contemplen las demandas particulares de la población y el territorio en el cual se encuentra inmersa. Esto se refleja en la incorporación de la extensión universitaria como función sustantiva, al mismo nivel que la



enseñanza y la investigación, e integrada a ellas, para asegurar el diálogo de la Universidad con su entorno, especialmente con aquellos sectores históricamente excluidos y vulnerabilizados.

Desde esta perspectiva, la universidad pública tiene la misión de formar profesionales con una fuerte función social, que actúen al servicio de la comunidad, con una mirada amplia de las necesidades y desafíos que se presentan en los contextos con los cuales interactúan.

En el caso específico de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), la institución establece como principio constitutivo en su Estatuto la interrelación con el medio y el compromiso social (UNR, 2019, art. 1º, inc. a y d; art. 2º, inc. a, e y k), entendiendo que así se mantiene la vigencia de los principios reformistas, así como su actualización a través del conocimiento continuo y situado de los problemas e inquietudes que surgen en el seno de la sociedad.

El Estatuto también señala que el desarrollo social y la promoción comunitaria son áreas fundamentales que hacen a la jerarquización de la extensión universitaria. Para ello, es central la puesta en marcha de proyectos que la materialicen, promoviendo la participación de estudiantes, graduadas y graduados y demás integrantes de la comunidad universitaria en actividades de esta naturaleza. (UNR, 2019, arts. 84º, 85º y 86º)

La UNR tiene un extenso recorrido en cuanto a su práctica extensionista. En términos generales, ha tenido una presencia histórica en territorios cuyos habitantes se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Mientras que en términos particulares pueden identificarse múltiples modos de intervención territorial, ya sea a partir de proyectos impulsados por las Áreas de Extensión del rectorado y de las diferentes unidades académicas, a través de la articulación conjunta con diferentes niveles del Estado, trabajando de manera colaborativa con organizaciones de base territorial o mediante las propias instituciones territoriales universitarias.

Entre los antecedentes más inmediatos y como parte de esta trayectoria, en el año 2017 el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) establece la creación del Programa de Articulación Territorial - PAT (UNR, Consejo Superior, 2017). Este programa tiene por objetivo "fortalecer la articulación entre el territorio y el ámbito universitario" (UNR, Consejo Superior, 2017), garantizando una articulación real y participativa de las cátedras y estudiantes, quienes junto a las organizaciones contrapartes puedan asegurar la continuidad y sistematicidad de las intervenciones territoriales para mejorar su calidad.

En el 2021 se lanzó el proyecto "Universidad Popular" como parte de un proceso de reestructuración y resemantización de los centros de extensión existentes con el propósito de dar respuesta a la inclusión socioeducativa de jóvenes y adultos de los sectores populares, poniendo especial énfasis en la implementación de espacios de formación y capacitación. Por lo tanto, este dispositivo se conforma como institución territorial en diálogo con organizaciones sociales, que a partir de una política de proximidad puedan ofrecer cursados con formatos flexibles y acordes con las realidades de aquellos sectores que no pueden disponer de una extensa moratoria social para formarse.

Estas iniciativas recientes permiten ejemplificar el recorrido de la UNR en cuanto a procesos de territorialización, despliegue de centros de extensión y diversas convocatorias a proyectos sociales anclados en diferentes barrios de Rosario y la región. Los mismos han movilizado procesos de construcción de demanda con organizaciones de base territorial, movimientos, instituciones públicas, y otros actores sociales.

A su vez, este proceso de inserción territorial de la Universidad Nacional de Rosario se ve complementado con significativas reformas normativas que permiten poner en valor y jerarquizar la actividad extensionista. Tal es el caso de la Ordenanza 744 aprobada por el Consejo Superior, a partir de la cual se establece un nuevo reglamento para la evaluación de la carrera docente, con aplicación a



los docentes ordinarios de nuestra casa de altos estudios. Esta norma jerarquiza la valoración que se le otorga al eje "extensión" como parte del proceso de evaluación de la carrera docente. (UNR, Consejo Superior, 2019)

No obstante este extenso recorrido, y el manifiesto compromiso de la UNR para con su función sustantiva de Extensión Universitaria, resulta menester promover una mayor integralidad de sus funciones a través de la incorporación en las currículas universitarias de prácticas sociales que potencien el rol de la Universidad en procesos de diálogo y transformación junto a las comunidades.

En esa perspectiva, diversos organismos nacionales han realizado una serie de sugerencias e invitaciones. Tal es el caso del informe emitido en el año 2020 por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en ocasión de la evaluación externa de la Universidad Nacional de Rosario. En el mismo, se recomienda a la Universidad diseñar mayores políticas de articulación entre el Rectorado y las unidades académicas para el desarrollo de proyectos conjuntos, especialmente en relación con los vínculos con las organizaciones estatales, empresariales y del tercer sector. El informe también expresa que "la concreción de la curricularización de las prácticas ha sido objetivo reclamado por docentes, investigadores y alumnos, en diversas reuniones mantenidas con el Comité de Pares Evaluadores" (CONEAU, 2020, p. 68).

Este lineamiento se identifica de manera más específica con la convocatoria realizada por el entonces Ministerio de Educación de la Nación a las instituciones universitarias públicas a través de su Resolución N° 233/18, en relación con la necesidad de potenciar el rol de la universidad como factor de cambio y transformación social (Ministerio de Educación de la Nación, 2018). Esta resolución invita a las universidades públicas a incorporar prácticas sociales; específicamente, en su artículo 1, sugiere:

Que en el marco de su autonomía, [las universidades] incorporen en los diseños curriculares y planes de estudios de las carreras de pregrado y grado, prácticas sociales educativas o como la institución las denomine, cuyo cumplimiento será requisito necesario para la obtención del título universitario. (Ministerio de Educación de la Nación, 2018, art. 1)

En igual sentido se han elevado propuestas desde el ámbito internacional. En el plano continental, la Reunión de seguimiento de la Conferencia Regional de Educación Superior —que tuvo lugar en Brasilia, Brasil, en mayo de 2024— formuló la siguiente propuesta dentro del documento final del eje de trabajo denominado “El papel de la Educación Superior en los desafíos sociales de América Latina y el Caribe”:

Promover acciones que adopten y amplíen estrategias de curricularización de la extensión universitaria, para que las actividades extensionistas se vivan de manera más completa y formalizada a lo largo de la educación superior, posibilitando también una relación más estrecha entre las instituciones de educación superior y su entorno, con la población en general y con las diferentes comunidades con las que interactúa. (Reunión de seguimiento de la Conferencia Regional de Educación Superior, 2024, p. 26)

Mientras que en el plano mundial, en igual sentido, pueden encontrarse recomendaciones similares en el documento “Más allá de los límites: nuevas formas de reinventar la educación superior,” hoja de ruta propuesta para la 3ª Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO, y adoptada como declaración de la misma en su reunión de mayo de 2022. En particular, se destaca que:

A través de programas educativos, proyectos de investigación y compromisos con las comunidades locales, nacionales, regionales y globales, todas las instituciones de educación superior pueden contribuir activamente a construir un mundo más sostenible. (UNESCO, 2022, p. 11)



En este documento también se señala la necesidad de pensar propuestas curriculares que puedan trascender las lógicas disciplinares intramuros, entendiendo que:

Para que la educación superior mejore el aprendizaje de los estudiantes, debe incluir experiencias y actividades educativas que no estén vinculadas únicamente a una disciplina o práctica profesional concreta; los estudiantes necesitan estar expuestos a una experiencia educativa humanista que dé prioridad a la curiosidad, el humanismo y el desarrollo ético; estos elementos no sólo son valiosos por sí mismos y contribuyen a la vida social en general, sino que también son necesarios para una vida académica y profesional holística. (UNESCO, 2022, p. 31)

En este momento, donde el valor de la educación pública está siendo cuestionado por determinados sectores políticos, consideramos necesario reafirmar los postulados de la Reforma Universitaria de 1918 y promover desde las currículas de cada carrera la participación de las y los estudiantes en prácticas sociales educativas situadas. Estas prácticas no sólo implican el compromiso de acompañar un determinado proceso a nivel poblacional; sino que también favorece, en las y los profesionales en formación, la revalorización de la participación como herramienta necesaria para la construcción de ciudadanía y la transformación social.

Ante el desafío de resguardar y garantizar la educación como un derecho, es esencial involucrar a los estudiantes en propuestas participativas que les permitan ser parte de procesos transformadores, orientados a construir sociedades más justas. El objetivo es formar profesionales capaces de enfrentar los cambios y responder a las demandas sociales. En este sentido, las prácticas sociales educativas deben constituir un pilar fundamental de las universidades públicas, dada su relevancia en la relación con la sociedad y su compromiso con la formación integral de las y los estudiantes. A través de estas prácticas, las instituciones educativas pueden contribuir al desarrollo social, económico y cultural de la comunidad, promoviendo la inclusión, la igualdad de derechos y la participación ciudadana.

El vínculo constante de la universidad con su territorio, permite tanto la divulgación científica y tecnológica como el intercambio horizontal de saberes y conocimientos para el abordaje colectivo de situaciones socio comunitarias. Las Prácticas Sociales Educativas (PSE) tienen como objetivo propender a la formación integral y situada de las y los estudiantes mediante la curricularización e integración de las funciones universitarias de docencia, extensión e investigación; se basan en la concepción del territorio como espacio de co-construcción y consolidación de conocimientos, para así también expandir los horizontes formativos y colaborar en el abordaje integral e interdisciplinario de problemáticas socialmente significativas.

Las Prácticas Sociales Educativas en la UNR

La Universidad Nacional de Rosario estableció la inclusión de las Prácticas Sociales Educativas (PSE) en la formación de pregrado y grado de todas sus unidades académicas a través de la Ordenanza N° 751 del año 2021, la cual fue aprobada por unanimidad en su Consejo Superior. Según esta normativa, las PSE constituyen un requisito obligatorio para la obtención del título en todos los planes de estudio que se reformen a partir de entonces, representando un hito significativo en la curricularización de prácticas que integran las funciones sustantivas de la Universidad: enseñanza, extensión e investigación. (UNR, Consejo Superior, 2021)

De acuerdo con la normativa, las PSE se organizan en dos instancias. El recorrido inicia con el Módulo de Introducción (MI), cuyo objetivo es ofrecer un marco conceptual y un espacio de reflexión que permita construir un posicionamiento ético y epistemológico para la realización de prácticas en el territorio. Este módulo tiene una carga horaria de 20 horas reloj y se ofrece a los estudiantes en modalidad virtual autogestionada. A continuación, se desarrolla el Módulo de



Intervención Sociocomunitaria (MISC), que comprende una carga horaria de 40 horas reloj y se lleva a cabo bajo la modalidad de intervención participativa en diversos territorios.

En términos de gestión, la ordenanza plantea el Programa de Prácticas Sociales Educativas (PPSE) con la intervención de dos Áreas de gestión del Rectorado: “Académica y de Aprendizaje” y “Extensión y Territorio”. Por otra parte, la participación de representantes de las Unidades Académicas de la UNR se garantiza a través de un Consejo Asesor de Prácticas Sociales.

Para potenciar la articulación entre las áreas, el consejo y los territorios, a partir de 2023 el PPSE pasa su dependencia orgánica a la Coordinación de Gabinete del Rectorado. Esta área asume la función de diseñar, planificar, organizar y coordinar la implementación de las prácticas sociales educativas como parte del recorrido curricular de las carreras de pregrado y grado, en colaboración con las Unidades Académicas de la Universidad.

Recientemente, se han realizado avances en relación con las primeras implementaciones del MISC y a la formulación definitiva del MI, que estará disponible para todas las carreras de grado y pregrado de la UNR a partir de 2025.

Consideraciones sobre el Módulo de Introducción

El MI tiene como objetivo aportar a la preparación de las y los estudiantes que desarrollarán las intervenciones sociocomunitarias, abordando dimensiones éticas y filosóficas vinculadas a la realización de las prácticas territoriales, desarrollos conceptuales de la relación Universidad-Sociedad y metodologías de co-construcción y consolidación de conocimientos situados. Está organizado en tres ejes temáticos que se describen brevemente a continuación:

Eje temático 1: La Universidad: presente y devenir histórico en Latinoamérica.

La Universidad Pública Argentina presenta un modelo de Educación Superior singular. Identificar, y comprender, sus características distintivas requiere conocer una serie de hechos históricos que se sucedieron a lo largo del tiempo y que aún hoy constituyen pilares fundamentales de su concepción. Esos procesos históricos que definen las características de nuestras universidades, van desde la Reforma Universitaria de 1918, pasando por la implementación de la gratuidad del sistema, la aprobación del ingreso irrestricto y la política de creación de nuevas Universidades en todo el país.

A través de diferentes interrogantes, se buscará interpelar a los/as estudiantes para que reflexionen sobre cuál es la relevancia de las ideas reformistas en la historia y presente de la universidad, cuáles eran sus principales postulados y cuáles fueron las conquistas de este movimiento. De la misma forma, se incorporan los conceptos relacionados a las funciones de la universidad: enseñanza, investigación y extensión.

Eje temático 2: Metodologías para la co-construcción y la consolidación de conocimientos situados.

Las prácticas sociales educativas de la UNR comparten con las prácticas sociocomunitarias o prácticas integrales -nombres que utilizan otras universidades latinoamericanas- el diseño del acto educativo como un proceso de enseñanza y aprendizaje que parte desde la realidad misma.

Este modo de concebir al acto educativo, se propone redimensionar el poder que puede circular entre las distintas personas participantes del proceso, sean éstas personas universitarias o no universitarias. Quienes participan pasan por sucesivos roles, y el proceso de enseñanza y aprendizaje tal como se conoce intramuros en las aulas, sufre una reconfiguración donde la realidad misma pone al estudiantado en un aprendizaje situado y mediante la intermediación de la realidad a través del rol docente. Los procesos de enseñanza y aprendizaje situado, permiten que se pueda partir de aquellos problemas que son inherentes



a una comunidad, y que se puedan buscar alternativas de resolución de las mismas en conjunto con esa población. (Tommasino, 2008, pp 17-18)

En este contexto, el presente eje procura presentar a los/as estudiantes los diferentes modelos de extensión universitaria a lo largo del tiempo: del modelo transferencista al modelo de extensión crítica, así como también los aspectos relacionados al proceso de co-construcción de demanda y de formulación de un problema de intervención sociocomunitaria.

Eje temático 3: Las prácticas socio educativas desde una perspectiva de género

Los conceptos de “educación popular” y de “pedagogías feministas” forman parte de la familia de conceptos de las Pedagogías Críticas. Las corrientes críticas de la educación señalan el carácter político que tienen los procesos educativos al contribuir a la reproducción de las desigualdades sociales, que en sus inicios centraron el foco sobre las desigualdades de clases, pero más adelante incorporaron otras como las de género.

El crecimiento del Movimiento Feminista y sus aportes a la educación permitieron comprender que las desigualdades que atraviesan a nuestras sociedades occidentales no son solo de clase, sino también de género y, en consecuencia, que era necesaria una educación que permita transformarlas: Así nacen las Pedagogías Feministas. Estas ponen en relieve no sólo los efectos que imprime sobre la sociedad el sistema capitalista, sino también el patriarcado.

En este eje temático, se explorará la intersección entre la extensión universitaria crítica y los feminismos, y se desarrollarán lineamientos claros de trabajo que hacen al pensar y hacer feminista. A lo largo del recorrido, se plantea el enfoque de la perspectiva de género así como su origen en las universidades argentinas para finalizar con un análisis sobre la implementación de la Ley Micaela en la UNR.

Los ejes del MI descritos se ofrecen en la modalidad de cursado virtual participativo, interactivo y autogestionado. El acceso a los mismos, a través del campus virtual de la UNR, se dispone de forma permanente a partir del momento en que cada estudiante se inscribe a una carrera de grado o pregrado en la Universidad. Si bien es común a todas las carreras, cada Unidad Académica puede implementar instancias o contenidos que lo complementen y, según se considere, también pueden desarrollar instancias con formato presencial.

De esta manera, el Módulo de Introducción procura la reflexión colectiva sobre algunos de los desafíos contemporáneos que enfrenta la Universidad. Los espacios que cada estudiante transita, ya sean pasillos, aulas, laboratorios o territorios, se vinculan a diversas carreras y múltiples disciplinas y campos de actuación profesional. Sin embargo, todas ellas comparten recorridos, avances, retrocesos y luchas que definen su impronta en la actualidad.

Independientemente de la carrera en cuestión, el MI propone conocer los principios y el significado del legado reformista en las universidades argentinas, con el objetivo de pensar en los procesos que se fueron transitando a lo largo de los diferentes momentos históricos. Comprender estos procesos permite pensar en nuevos cambios, identificar cuales son los desafíos que nos propone el contexto actual en relación al compromiso social universitario y a la democratización de las funciones de docencia, investigación y extensión.

El compromiso social presupone el “desafío de formar un profesional social y la necesidad de una reorientación solidaria del vínculo entre la Universidad y la sociedad” (Gerlero, 2014, p.139). En esta línea, el MI despliega aspectos metodológicos claves para abordar las intervenciones en los territorios desde la perspectiva de la extensión crítica. El propósito es problematizar diversas formas de intervención, destacando que no se trata de adoptar una posición asistencialista o de superioridad



académica, sino de valorar el diálogo y la horizontalidad en la identificación de los problemas y la elaboración colectiva de alternativas transformadoras.

Asimismo, para profundizar los procesos de democratización, compromiso y horizontalidad en las PSE, resulta fundamental la inclusión de los aportes de los movimientos feministas y el enfoque de la perspectiva de género. Esto permite que las y los estudiantes reconozcan, aborden y transformen prácticas discriminatorias basadas en género, tanto en las comunidades como en sus propias acciones. A su vez representa un aporte para modificar estructuras sociales de injusticia y desigualdad donde intervienen interseccionalmente diversos modos de discriminación, en base al género, creencias, raza, clase, orientación sexual, entre otros.

En síntesis,

Nuestro argumento sostiene que una educación superior de calidad no debe desentenderse de promover una reflexión sobre el sentido social de la profesión, sobre las complejidades del contexto en el cual los futuros profesionales habrán de desempeñarse, como así también sobre las grandes y graves problemáticas que nos atraviesan como sociedad (desde cuestiones ambientales, la desigualdad, la violencia de género, el multiculturalismo, entre otras).

(Kandel, 2017, p. 59)

Las PSE, a través del MI y de las prácticas que propone el MISC, intentan flexibilizar diseños y prácticas curriculares secuenciales, jerárquicas y por momentos academicistas. Favorecen la dimensión social con mirada territorial en los procesos formativos desde la praxis e invitan a docentes y estudiantes a ampliar y profundizar propuestas en este sentido, con calidad y con compromiso social.

Consideraciones sobre el Módulo de Intervención Sociocomunitaria

En relación al MISC, cabe destacar que se realiza una vez aprobado el MI. Consiste en el desarrollo de las intervenciones territoriales, ancladas en instituciones u organizaciones afines al tema que se aborda. Es la instancia donde se produce el aprendizaje situado extra áulico y se trata de la puesta en práctica, por parte de las y los estudiantes, de los conceptos incorporados en el módulo introductorio, en diálogo con sus saberes disciplinares. En esta instancia, se busca que las y los estudiantes generen un proceso de co-construcción e intercambio de saberes con las personas participantes de la comunidad y de las instituciones/organizaciones, para abordar colectivamente las situaciones planteadas por estas últimas. En esta instancia, también podrán ser reconocidos los trayectos previos que las y los estudiantes puedan haber realizado con alguna institución/organización.

Cada intervención sociocomunitaria cuenta necesariamente con la coordinación de al menos un/a docente de la carrera, quien acompaña a estudiantes y observa tanto el cumplimiento de los objetivos pedagógicos como la pertinencia de la práctica. En el caso que la intervención se ofrezca para estudiantes de más de una carrera, deberá contar con un/a tutor/a para cada una de éstas.

La implementación de las PSE promueve la formación ciudadana e integral de las y los estudiantes a través de la integración curricular de la extensión universitaria. Específicamente, el MISC consiste en las instancias pedagógicas de aprendizaje situado que se proponen para acercar a las y los estudiantes a problemáticas sociales en los territorios y, de esta manera instituir un recorrido, no único pero sí específico, en relación a la formación de profesionales comprometidos con el contexto social. Se considera que las experiencias territoriales que articulan teoría, prácticas situadas y reflexiones críticas proponen un modo de ser ciudadanas/os y profesionales en nuestras sociedades democráticas, destacando la relevancia de intervenir horizontal y solidariamente en la transformación de problemáticas sociales, así como de fortalecer el vínculo con los territorios y promover el diálogo horizontal de las comunidades universitarias con las comunidades locales.



De esta forma, el MISC se orienta desde el marco teórico de la extensión crítica, proponiendo el "desarrollo de prácticas de enseñanza que busquen instituir nuevas formas de aprendizaje, en estrecha relación con la problemáticas sociales y con quienes las viven directamente, con el cometido de transformarlas conjuntamente" (Tommasino et al, 2018, p. 33). Desde la mirada de la integralidad, podemos señalar que cumplen una doble función: a nivel curricular articulan prácticas de docencia y extensión, mientras que a nivel territorial posibilitan el diálogo de actores sociales y universitarios.

Un debate que surge en relación a las PSE refiere a si las prácticas deben estar vinculadas a los aspectos disciplinares de cada carrera o si, por el contrario, sólo deben abordar temas y situaciones más generales, vinculadas a la formación ética y al compromiso social universitario. En este sentido, la tensión surge entre los puntos en común y aquellos que la diferencian de las prácticas preprofesionales. Al respecto, Erreguerena, 2020, sostiene que:

Tanto las PSE como las prácticas pre profesionales son formas de aprendizaje basadas en la experiencia, realizadas mayoritariamente fuera del ámbito áulico. No obstante, mantienen diferencias en los objetivos que cada una persigue. El objetivo central de las prácticas pre profesionales (aunque no excluyente) es la formación y perfeccionamiento técnico individual del estudiante, mientras que el objetivo de las PSE es tanto la formación técnica individual como el involucramiento con problemáticas sociales que han sido identificadas por la comunidad como relevantes. Las PSE pretenden, junto con la adquisición de herramientas para su actividad laboral, el involucramiento de los estudiantes con la realidad social, promoviendo un egresado con espíritu crítico, comprometido con su comunidad y entorno social. (pp 7-8)

Una alternativa para avanzar en este debate puede consistir en sostener la especificidad de ambas prácticas sin perder de vista aquello que, desde las particularidades de cada una de ellas, puede enriquecer a la otra. Si bien las PSE no tienen un carácter de práctica pre-profesional, el vínculo con conocimientos del trayecto disciplinar otorga mayor sentido y promueve el compromiso de las y los estudiantes con la práctica en sí, al tiempo que amplía la integralidad de la propuesta formativa. Por su parte, las prácticas pre profesionales pueden incluir la reflexión crítica y la mirada del compromiso social que implica cualquier intervención profesional.

La clave es no perder de vista que "la ciudadanía es un aprendizaje cotidiano" (Kandel, 2017, p. 60). La PSE en particular y la currícula universitaria en general constituyen una oportunidad a la hora de promover subjetividades solidarias en el proceso de definición, redefinición y construcción permanente de ciudadanía de las y los estudiantes. Por otra parte, al involucrarse en las problemáticas sociales junto a la comunidad, favorecen la ciudadanía de la población con la cual interactúan y la transformación de situaciones complejas, muchas veces signadas por las brechas y desigualdades presentes en nuestras sociedades. Se trata entonces de un proceso dialógico, transformador y emancipador, tanto para estudiantes como para la comunidad.

En coincidencia con esta idea, se puede observar que "la subjetividad y la praxis, pues, se encuentran íntimamente relacionadas, originando así configuraciones propias e incluso inéditas, en el marco de un entramado social, cultural y político." (Barrón Tirado, 2023, p. 41). Así, las experiencias vinculadas a los MISC se diseñan con una intencionalidad transformadora y democratizadora, al tiempo que respetan y reconocen las tradiciones y estructuras tanto universitarias como sociales.

Primeras experiencias de incorporación curricular de las PSE en la UNR

A partir de la aprobación de la mencionada normativa, y hasta el momento de publicación de este trabajo, 11 carreras de grado y de pre grado, correspondientes a 9 Unidades Académicas diferentes, han incorporado a sus currículas las PSE. Ordenadas de acuerdo a la fecha de aprobación de sus planes de estudio en el Consejo Superior éstas son: la Tecnicatura Universitaria en



Inteligencia Artificial (Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura), la Licenciatura en Diseño Gráfico (Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño), la Licenciatura y la Tecnicatura en Diseño de Indumentaria y Textil (Facultad de Humanidades y Artes), la Licenciatura y el Profesorado en Ciencias de la Educación (Facultad de Humanidades y Artes), la Licenciatura en Química (Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas), la Licenciatura en Corretaje Inmobiliario (Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas y Facultad de Derecho), la Licenciatura en Seguridad Ciudadana (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Facultad de Derecho), Medicina (Facultad de Ciencias Médicas) e Ingeniería Agronómica (Facultad de Ciencias Agrarias).

Si bien en todos estos casos la Práctica Social Educativa constituye un requisito obligatorio para obtener el título respectivo, la manera en que ésta práctica se incluye en la currícula resulta particular de cada carrera. Siendo que en algunos casos se encuentra incluida como parte de un espacio curricular específico o como un trayecto incluido en múltiples espacios curriculares, mientras que en otros se propone su realización de manera diferenciada al resto de las actividades curriculares. Así mismo, cada oferta formativa propone una ubicación particular de las PSE en su grilla de actividades curriculares, lo que implica que su implementación efectiva se produce de manera gradual conforme las y los estudiantes de las carreras mencionadas, en muchos casos de reciente creación, alcanzan el año y semestre en la que deben realizar su práctica socioeducativa.

Es por ello que la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura, y la Licenciatura en Química, de la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas han sido las dos primeras carreras en desarrollar íntegramente los módulos de introducción y de intervención sociocomunitaria para sus estudiantes. Entre el año 2023 y el primer semestre del año 2024, aproximadamente 120 estudiantes han realizado su intervención en diferentes espacios territoriales.

A continuación, se describen de manera sintética los aspectos centrales de las intervenciones socio comunitarias desarrolladas y las instituciones, organizaciones sociales o espacios socio comunitarios en los que se trabajó en cada una de ellas:

1. MISC en la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial

1.1. Escuelas primarias y secundarias: Las intervenciones socio comunitarias realizadas por estudiantes de la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial en instituciones educativas de Rosario y la región se enfocan en la difusión y comprensión de esta tecnología entre los estudiantes de distintos niveles educativos. La intervención consiste en realizar charlas didácticas sobre Inteligencia Artificial y actividades prácticas en los laboratorios de informática de las instituciones, con el objetivo de acercar conceptos de IA y fomentar el interés en la tecnología. Antes de las actividades, los estudiantes llevan a cabo una investigación para preparar material educativo adecuado y comprensible, lo que les permite adaptar el contenido a las necesidades de cada nivel educativo. Además, apoyan técnicamente a las escuelas colaborando en el mantenimiento de equipos informáticos y en la actualización de software, así como en la asistencia a docentes de informática y áreas básicas para implementar proyectos digitales en el aula.

1.2. Jornadas de talleres STEM para niñas y adolescentes: Las Jornadas Latinoamericanas de Talleres STEM (por las siglas en inglés para ciencia, tecnología, ingeniería y matemática) son un evento organizado anualmente por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires (FCEyN-UBA), la Facultad de Ingeniería Química de la Universidad Nacional del Litoral (FIQ-UNL) y



la Universidad Nacional de Rafaela (UnRaf), y realizado en simultáneo en diferentes universidades de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, en el marco de las conmemoraciones que se llevan adelante mundialmente del Día de Ada Lovelace, en homenaje a la matemática y escritora británica precursora de la programación informática. La intervención consiste en la participación en la organización de la sede local de las Jornadas. En particular, diseñando y llevando adelante talleres lúdicos para niñas de 10 a 12 años, con el objetivo de promover su interés en las disciplinas científico-tecnológicas y estimulando la comprensión sobre la importancia del rol de las mujeres en la ciencia.

1.3. Programa Universidad Abierta para Adultos Mayores (PROUAPAM) de la UNR: En el marco de los talleres que lleva adelante el PROUAPAM, la intervención consiste en el acompañamiento en la alfabetización digital y la construcción de la ciudadanía digital para adultos mayores.

1.4. Asociación Civil Nuestra Señora de Lourdes: La Asociación trabaja diariamente con personas en situación de calle. En el marco de diferentes actividades que propone la asociación, en coordinación con Museos de la ciudad, la intervención consiste en el acompañamiento y asesoramiento para la construcción de imágenes generadas por Inteligencia Artificial recreando escenarios u obras con las cuales hayan tenido contacto en las visitas a los museos

1.5. Programa Otra Vuelta, Secundario Virtual para Jóvenes y Adultos de la UNR: El Programa brinda una oportunidad para jóvenes y adultos que quieran culminar sus estudios secundarios. Utilizando como estrategia pedagógica el modelo de aprendizaje basado en problemas, el programa se divide en 10 módulos con una duración total de dos años y medio de cursado. La intervención consiste en la difusión del campo de aplicación de la Inteligencia Artificial en diferentes ámbitos de la sociedad y/o instituciones, además de poner a disposición herramientas basadas en IA con aplicación en la educación para los estudiantes del Programa.

1.6. Programa Universidad Popular: El Programa Universidad Popular tiene como objetivo incluir a jóvenes y adultos de sectores populares en su propia construcción de ciudadanía universitaria a partir de acceso a propuestas de educación superior. Particularmente, los trayectos de Diseño de Indumentaria, tratan de construir una perspectiva crítica hacia el consumo y la producción de indumentaria, los estereotipos corporales, la contaminación que genera esta industria, y sobre la producción de ropa sin género y sin rango etario. De este modo se da una visión desde un ángulo más social, simbólico, político y expresivo. La intervención consistió en la creación de imágenes con herramientas que ofrece la Inteligencia Artificial con el objetivo de fomentar la creatividad de los diseños que estudiantes del Curso de Diseño de Indumentaria debían presentar como proyecto final del trayecto. A su vez, se profundizó en el desarrollo de la imagen de marca trabajando con herramientas de diseño digital.

2. MISC en la Licenciatura en Química:

2.1. Asociación Civil Madres que se Plantan: La Asociación Civil trabaja para mejorar la calidad de vida de hijos e hijas que padecen enfermedades como parálisis cerebral, autismo y epilepsia refractaria, entre otros, a través del uso del cannabis medicinal. En ese sentido reconoce que resulta prioritario y urgente tanto dar contención a los niños y niñas y a las familias con estas patologías, como así también



brindar un adecuado asesoramiento sobre los derechos de aquellas personas que tienen alguna discapacidad. Desde hace varios años, la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas tiene una trayectoria de trabajo conjunto con la Asociación en diferentes áreas. En ese marco, la intervención consistió en el asesoramiento y capacitación de las madres de la Asociación en la obtención, el manejo y la conservación, entre otros, del aceite de cannabis medicinal.

Tal como se mencionó anteriormente, la modalidad de las actividades a realizar es de “intervención con participación en territorio”. En este sentido, resulta pertinente profundizar en el concepto de territorio que fundamenta estas propuestas de intervención. En palabras de Corbetta (2009):

El territorio es el resultado de una red de relaciones entre los sujetos individuales y colectivos entre sí, y entre estos y el ambiente o espacio biofísico en el que se localizan temporal y geográficamente; una configuración compleja que surge de múltiples interacciones e interferencias de factores también resultado de esas relaciones (pp .263-303).

Desde esta perspectiva, la noción de territorio va más allá de los límites geográficos o jurisdiccionales, extendiéndose para incluir las diversas relaciones en las que participan los sujetos, en este caso, estudiantes universitarios que se conectan con su entorno y sus problemáticas.

En este marco, los talleres propuestos pueden desarrollarse, o no, en un espacio físico extrauniversitario, entendido como el soporte material de la actividad. No obstante, incluso en ausencia de un espacio específico, las actividades adquieren relevancia por su abordaje integral de las problemáticas presentes en las interacciones sociales en las que los y las practicantes participan, promoviendo un vínculo dialógico entre la Universidad y la sociedad, en coherencia con los objetivos generales del Programa de Prácticas Sociales Educativas y reforzando el compromiso social de las y los estudiantes involucrados.

El diseño de estas propuestas, lleva implícito un proceso de construcción de demanda y de articulación con los diferentes territorios, instituciones, espacios sociocomunitarios y organizaciones sociales que alojan las experiencias.

El mismo puede tener origen en antecedentes precedentes a las Prácticas Sociales Educativas donde las Unidades Académicas han transitado anteriormente un camino de co-construcción con las organizaciones o sujetos con los que luego se realizará la intervención, tal las mencionadas experiencias con la Asociación Civil “Madres que se Plantan” y la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas, o el de diferentes instituciones educativas de nivel primario y secundario y la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura.

En otros, la tarea de cartografiar problemas a abordar y actores involucrados, así como en el diseño de dispositivos que puedan propiciar diálogos de saberes recae en el propio Programa de Prácticas Sociales Educativas, que a través de la Coordinación de Gabinete y del Área de Extensión y Territorio identifica espacios de práctica que puedan ser significativos y pertinentes desde una óptica disciplinar. Tal es el caso de las experiencias desarrolladas junto a la Asociación Civil Nuestra Señora de Lourdes o a otros programas extensionistas de la UNR (los anteriormente mencionados PROUAPAM, Universidad Popular y Otra Vuelta).

Suplemento al título universitario y experiencias optativas

Al momento de establecer la inclusión de las PSE en la formación de pregrado y grado de todas las unidades académicas de la UNR, el Consejo Superior identificó dos mecanismos para su efectiva implementación. Por un lado, la ya mencionada inclusión de las PSE como requisito obligatorio para la obtención del título en todas las reformas de planes de estudio que se produzcan a partir de la aprobación de la ordenanza. Por otro lado, para los y las estudiantes de aquellas carreras



que momentáneamente no realicen reformas curriculares, sus PSE serán reconocidas como Suplemento al Título Universitario (UNR, Consejo Superior, 2019).

El Suplemento al Título Universitario, un documento adjunto al Certificado Analítico de cada estudiante, fue aprobado el 7 de febrero de 2017, conforme a las Resoluciones 2385/2017 (Ministerio de Educación, 2017a) y 2405/2017 (Ministerio de Educación, 2017b) del entonces Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Su propósito es “incentivar la formación de egresados con compromiso social y articular las tres funciones esenciales de la universidad —docencia, extensión e investigación— mediante el impulso de prácticas innovadoras que fortalezcan los lazos con la comunidad” (Ministerio de Educación, 2017a; Ministerio de Educación, 2017b).

En mayo de 2024, mediante la Ordenanza N° 770, el Consejo Superior dispuso su incorporación al Certificado Analítico de las carreras de grado y pregrado de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), ofreciendo la misma norma una definición más precisa:

Se entiende por Suplemento al Título Universitario la inclusión en el Certificado Analítico de carreras de pregrado y grado de información adicional que permita dar cuenta de las prácticas y aprendizajes que la persona egresada haya realizado en el marco de su pertenencia institucional en forma suplementaria o adicional a las obligaciones académicas definidas en el plan de estudios de su carrera. Dicha información debe poder ofrecer una mejor descripción de la naturaleza, contenido y características de la trayectoria formativa realizada por quien egresa. (UNR, Consejo Superior, 2024, p. 3)

Este encuadre normativo permite ampliar el alcance del Programa de Prácticas Sociales Educativas y gradualmente masificar las experiencias llevadas a cabo, sin la necesidad excluyente de una adaptación curricular.

En ese sentido se llevó adelante un relevamiento hacia el interior de todas las unidades académicas de la UNR, identificando aquellos dispositivos potencialmente homologables como módulos de intervención sociocomunitaria, a fin de integrarlos a la oferta formativa de las PSE. El estrecho vínculo de nuestra Universidad para con su entorno, permite el reconocimiento de instancias territoriales preexistentes a este programa, tales como: programas y/o actividades específicas desarrolladas por las unidades académicas y/o áreas de gestión del rectorado, en diálogo con alguna organización social, institución o espacio sociocomunitario; proyectos o programas de extensión y/o voluntariado; o bien, instancias de trabajo de campo curriculares o similares con afinidad a los objetivos propios de las PSE.

Actualmente la primera experiencia de reconocimiento se está llevando adelante en conjunto con el Programa de Fortalecimiento de Trayectorias Escolares – UNR (PRO.FOR.T.E. - UNR). Este programa se implementa desde el 2018 con el fin de promover y fortalecer las trayectorias escolares de niños y niñas del primer ciclo del nivel primario (1° a 3° grado) de escuelas públicas de la ciudad de Rosario con las premisas de promover el Derecho Humano a la Educación y apoyar el trabajo de escuelas públicas de gestión oficial. (Resolución 2579/2018 de la UNR)

Las prácticas se llevan a cabo en Centros de Fortalecimiento de Trayectorias Escolares situados en organizaciones de la sociedad civil que realizan un trabajo social sostenido en los barrios de Rosario. En estos centros, se colabora con las escuelas públicas que reciben a los niños y niñas participantes de la iniciativa, implementando talleres dirigidos por voluntarias y voluntarios que buscan fortalecer los contenidos escolares de manera participativa, constructiva y lúdica. Además, se trabaja de forma intersectorial con otras instituciones para abordar problemáticas emergentes que afectan a las y los niños asistentes. Este programa contribuye significativamente a la formación integral de las y los estudiantes de grado, preparándolos para ser profesionales comprometidos con la comunidad, dotados de recursos consolidados a través del contacto y el intercambio con su entorno, y



promoviendo en ellos una mayor conciencia social, sensibilidad ante diversas realidades y solidaridad.

No solo esta intervención resulta interesante por su impacto social, sino también por la diversidad de las y los practicantes intervinientes. En la cohorte actual participan alrededor de 40 estudiantes de diferentes carreras y facultades, a saber: Antropología, Ciencias de la Educación, Filosofía, Gestión Cultural, Historia y Letras (Facultad de Humanidades y Artes); Psicología (Facultad de Psicología); Ciencia Política, Comunicación Social, Trabajo Social y Turismo (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales); Fonoaudiología y Medicina (Facultad de Ciencias Médicas); y Derecho (Facultad de Derecho).

La dimensión interdisciplinaria, ejemplificada en la experiencia del PRO.FOR.T.E., resulta especialmente significativa al pensar en la formación de profesionales socialmente comprometidos. Este enfoque promueve una comprensión más profunda y crítica de las realidades con las que estos estudiantes se vinculan, amplía el horizonte académico al abordar las problemáticas desde distintas perspectivas y permite reconocer que las sociedades no son entornos homogéneos ni estables. La interacción y el diálogo de saberes provenientes de diversos campos disciplinares posibilitan comprender en profundidad las dinámicas socioculturales de los espacios, donde conviven diversidades y conflictos. Esto crea nuevos sentidos y múltiples formas de transformar las relaciones sociales y la vida cotidiana.

Estas experiencias formativas, ancladas en situaciones reales y socialmente significativas, permiten superar las barreras disciplinares que en muchos casos se imponen en la formación universitaria profesionalista. De este modo, se ofrece una perspectiva más integral de las problemáticas, donde el análisis y abordaje requieren necesariamente el diálogo con otras y otros, enriqueciendo así la comprensión y el compromiso con la acción para el cambio en el contexto de sociedades democráticas.

Conclusiones y perspectivas

A lo largo de este trabajo se han explorado los principales lineamientos conceptuales que sustentan la implementación de Prácticas Sociales Educativas en la UNR. Asimismo, se han presentado las primeras experiencias desarrolladas en un período relativamente breve, con vistas a guiar la concreción de una ambiciosa política universitaria en cuanto a su alcance y objetivos futuros.

El inicio de las PSE, con su curricularización en la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial y en la Licenciatura en Química, así como la iniciativa extracurricular en el PRO.FOR.T.E., resulta valioso porque permite demostrar que estas experiencias educativas enriquecen la comprensión sobre los alcances y roles profesionales, consolidan la cultura democrática, sensibilizan ante problemas de diversas poblaciones y promueven la solidaridad y el compromiso social.

De este modo, se habilita la reflexión sobre posibles ajustes que permitan cumplir más eficazmente los objetivos propuestos. En ese sentido, resulta evidente la dificultad para desplegar una dimensión dialógica entre participantes, dada la temporalidad acotada de las PSE. La dinámica de trabajo por pequeñas cohortes (semestrales o anuales) que intervienen en los diversos territorios puede atentar contra la posibilidad de acumular experiencias duraderas que hagan factible la producción de conocimientos situados. Para evitarlo, será necesario fortalecer los roles de las y los docentes coordinadores de las diferentes intervenciones, así como las articulaciones entre los equipos de gestión universitaria y los referentes sociales, institucionales o territoriales. Además, resultará esencial implementar metodologías, métodos y técnicas que faciliten la sistematización de las experiencias y su efectiva comunicación.

Finalmente, sostenemos nuestra convicción acerca de la necesidad de formar profesionales comprometidos con la realidad social y los desafíos de su entorno, entendiendo que la incorporación



de las PSE en las currículas constituye una estrategia valiosa en este sentido. Desde un enfoque educativo que va más allá del aula y el contenido académico, la integración y participación activa de las y los estudiantes en actividades que promuevan el diálogo horizontal con la comunidad y el involucramiento en la solución de problemas sociales desde una perspectiva crítica, permiten conectar los ámbitos universitarios y territoriales. En este contexto, las PSE no buscan la "aplicación" del saber universitario en contextos reales, sino promover intervenciones que generen lazos horizontales, con un impacto positivo y transformador en la sociedad.

Bibliografía

- Barrón Tirado, M. (2023). Entretejiendo subjetividades en la escuela, el currículum y las TIC. En Barrón Tirado, M., coord. *Currículum, subjetividades y nuevas tecnologías*. 1º edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2020). Informe de Evaluación Externa de la Universidad Nacional de Rosario.
- Conferencia Regional de Educación Superior. (2024). Documento final del eje de trabajo: El papel de la Educación Superior en los desafíos sociales de América Latina y el Caribe. CRES.
- Corbetta, S. (2009). Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En Néstor López (coord.) *De relaciones actores y territorios: hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*, IIEP-Unesco, pp.263-303.
- Erreguerena, F. (2020). Las prácticas sociales educativas en la universidad pública: Una propuesta de definición y esbozo de coordenadas teóricas y metodológicas. *Revista Masquedós* (5). Secretaría de Extensión UNICEN.
- Gerlero, C. (2015). Los sentidos del Compromiso Social Universitario. Una aproximación a la construcción del estado del arte. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, (9). <https://doi.org/10.35305/rece.v0i9.204>
- Kandel, V. (2017). Formar profesionales, formar ciudadanos. Reflexiones en torno a las Prácticas Sociales Educativas. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales /UBA*. (94). Disponible en: <https://www.sociales.uba.ar/revista-ciencias-sociales-n-94/>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. (2017a). Resolución 2385/2017.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. (2017b). Resolución 2405/2017.
- Ministerio de Educación de la Nación. (2018). Resolución N° 233/18.
- Rojas, J. (2017). Los sentidos de la democratización de la Universidad. *Voces en el Fénix*, 1(65), 116 - 125.
- Tommasino, H. (2008). Programas Integrales: un camino hacia la construcción de la Segunda Reforma Universitaria. En L. Aznárez et al. *De formaciones in-disciplinadas. Programa Integral Metropolitano* (pp. 17-19). Universidad de la República.
- Tommasino, H., Medina, J. y Toni, M. (2018). Extensión Crítica, Integralidad y Sistematización, algunos abordajes teórico metodológicos. En Medina, T. y Tommasino, H. (Comp.), *Extensión Crítica. Construcción de una Universidad en contexto. Sistematización de*



experiencias de gestión y territorio de la Universidad Nacional de Rosario (1ª ed.). UNR Editora.

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2017). Resolución 4548: Programa de Articulación Territorial

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2018). Resolución 2579: Programa de Fortalecimiento de las Trayectorias Educativas

Universidad Nacional de Rosario. (2019). Estatuto de la Universidad Nacional de Rosario.

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2019). Ordenanza 744/2019: Reglamento para la evaluación de la carrera docente.

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2021). Ordenanza 751/2021: Programa de Prácticas Sociales Educativas.

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2024). Ordenanza N° 770:

Incorporación del Suplemento al Título Universitario en el Certificado Analítico de carreras de grado y pregrado.

UNESCO. (2022). Más allá de los límites: Nuevas formas de reinventar la educación superior.

UNESCO.



Educación para la ciudadanía y el compromiso social a través de las Prácticas Sociales Educativas en la UNR

Pavicich, Emiliano¹; Gerlero, Carina Andrea²; Cicchirillo, Franco³

¹ Universidad Nacional de Rosario, emiliano.pavicich@unr.edu.ar

² Universidad Nacional de Rosario, carina.gerlero@unr.edu.ar

³ Universidad Nacional de Rosario, cicchirillofranco@gmail.com

Resumen

La Universidad Nacional de Rosario implementa el Programa Prácticas Sociales Educativas (PSE) para promover la formación ciudadana e integral de las y los estudiantes a través de la integración curricular de la extensión universitaria. Las PSE son instancias pedagógicas de aprendizaje situado que se proponen formar profesionales comprometidos con el contexto social, intervenir en problemáticas sociales, fortalecer el vínculo con los territorios y promover el diálogo horizontal entre la universidad y la comunidad.

La Ordenanza 751 del Consejo Superior de la UNR establece la implementación de las PSE como requisito obligatorio para la obtención del título y organiza el cursado en un Módulo Introductorio y otro de Intervención Sociocomunitaria. Su incorporación curricular es progresiva, siendo la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial y la Licenciatura en Química las primeras carreras en implementar las PSE. Las y los estudiantes, acompañados por equipos docentes, intervinieron en proyectos diversos tales como: Universidad abierta para adultos mayores; Espacio con personas en situación de calle; Madres que se plantan; Escuelas. Estas experiencias educativas resultan valiosas porque enriquecen la comprensión sobre alcances y roles profesionales, consolidan la cultura democrática, sensibilizan ante problemas que se presentan en distintas poblaciones y promueven la solidaridad y el compromiso social.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

La universidad argentina, en cuanto a modelo de educación superior, toma su referencia ineludible en las ideas y aportes generados por el movimiento de la reforma universitaria de Córdoba de 1918. Este movimiento se constituye como una fuerza democratizadora de la universidad en múltiples sentidos. El más explícito alude a la democratización del gobierno universitario, es decir, a la ampliación de la participación de los diferentes actores universitarios en el gobierno de la universidad. Sin embargo, es posible identificar otros tres: la democratización de sus funciones formativas (a partir de democratizar el acceso o a garantizar la inclusión), investigativas (la democratización del proceso de producción del conocimiento, la circulación pública y el acceso libre al conocimiento) y extensionistas (democratización del vínculo entre la universidad y la sociedad y la promoción de diálogos horizontales, más simétricos y menos jerárquicos) (Rojas, 2017).

La concepción democrática de la universidad promovida por las ideas reformistas, especialmente en el caso de las universidades públicas, la posiciona como una institución integrada en la sociedad y el Estado del que forma parte. De este modo, se configura como un espacio de interacción y construcción conjunta para abordar las diversas y complejas problemáticas sociales.

El fortalecimiento del vínculo Universidad-Sociedad adquiere una nueva significación estratégica, articulando los intereses y concretando acciones específicas que contemplen las demandas particulares de la población y el territorio en el cual se encuentra inmersa. Esto se refleja en la incorporación de la extensión universitaria como función sustantiva, al mismo nivel que la



enseñanza y la investigación, e integrada a ellas, para asegurar el diálogo de la Universidad con su entorno, especialmente con aquellos sectores históricamente excluidos y vulnerabilizados.

Desde esta perspectiva, la universidad pública tiene la misión de formar profesionales con una fuerte función social, que actúen al servicio de la comunidad, con una mirada amplia de las necesidades y desafíos que se presentan en los contextos con los cuales interactúan.

En el caso específico de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), la institución establece como principio constitutivo en su Estatuto la interrelación con el medio y el compromiso social (UNR, 2019, art. 1º, inc. a y d; art. 2º, inc. a, e y k), entendiendo que así se mantiene la vigencia de los principios reformistas, así como su actualización a través del conocimiento continuo y situado de los problemas e inquietudes que surgen en el seno de la sociedad.

El Estatuto también señala que el desarrollo social y la promoción comunitaria son áreas fundamentales que hacen a la jerarquización de la extensión universitaria. Para ello, es central la puesta en marcha de proyectos que la materialicen, promoviendo la participación de estudiantes, graduadas y graduados y demás integrantes de la comunidad universitaria en actividades de esta naturaleza. (UNR, 2019, arts. 84º, 85º y 86º)

La UNR tiene un extenso recorrido en cuanto a su práctica extensionista. En términos generales, ha tenido una presencia histórica en territorios cuyos habitantes se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Mientras que en términos particulares pueden identificarse múltiples modos de intervención territorial, ya sea a partir de proyectos impulsados por las Áreas de Extensión del rectorado y de las diferentes unidades académicas, a través de la articulación conjunta con diferentes niveles del Estado, trabajando de manera colaborativa con organizaciones de base territorial o mediante las propias instituciones territoriales universitarias.

Entre los antecedentes más inmediatos y como parte de esta trayectoria, en el año 2017 el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) establece la creación del Programa de Articulación Territorial - PAT (UNR, Consejo Superior, 2017). Este programa tiene por objetivo "fortalecer la articulación entre el territorio y el ámbito universitario" (UNR, Consejo Superior, 2017), garantizando una articulación real y participativa de las cátedras y estudiantes, quienes junto a las organizaciones contrapartes puedan asegurar la continuidad y sistematicidad de las intervenciones territoriales para mejorar su calidad.

En el 2021 se lanzó el proyecto "Universidad Popular" como parte de un proceso de reestructuración y resemantización de los centros de extensión existentes con el propósito de dar respuesta a la inclusión socioeducativa de jóvenes y adultos de los sectores populares, poniendo especial énfasis en la implementación de espacios de formación y capacitación. Por lo tanto, este dispositivo se conforma como institución territorial en diálogo con organizaciones sociales, que a partir de una política de proximidad puedan ofrecer cursados con formatos flexibles y acordes con las realidades de aquellos sectores que no pueden disponer de una extensa moratoria social para formarse.

Estas iniciativas recientes permiten ejemplificar el recorrido de la UNR en cuanto a procesos de territorialización, despliegue de centros de extensión y diversas convocatorias a proyectos sociales anclados en diferentes barrios de Rosario y la región. Los mismos han movilizado procesos de construcción de demanda con organizaciones de base territorial, movimientos, instituciones públicas, y otros actores sociales.

A su vez, este proceso de inserción territorial de la Universidad Nacional de Rosario se ve complementado con significativas reformas normativas que permiten poner en valor y jerarquizar la actividad extensionista. Tal es el caso de la Ordenanza 744 aprobada por el Consejo Superior, a partir de la cual se establece un nuevo reglamento para la evaluación de la carrera docente, con aplicación a



los docentes ordinarios de nuestra casa de altos estudios. Esta norma jerarquiza la valoración que se le otorga al eje "extensión" como parte del proceso de evaluación de la carrera docente. (UNR, Consejo Superior, 2019)

No obstante este extenso recorrido, y el manifiesto compromiso de la UNR para con su función sustantiva de Extensión Universitaria, resulta menester promover una mayor integralidad de sus funciones a través de la incorporación en las currículas universitarias de prácticas sociales que potencien el rol de la Universidad en procesos de diálogo y transformación junto a las comunidades.

En esa perspectiva, diversos organismos nacionales han realizado una serie de sugerencias e invitaciones. Tal es el caso del informe emitido en el año 2020 por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) en ocasión de la evaluación externa de la Universidad Nacional de Rosario. En el mismo, se recomienda a la Universidad diseñar mayores políticas de articulación entre el Rectorado y las unidades académicas para el desarrollo de proyectos conjuntos, especialmente en relación con los vínculos con las organizaciones estatales, empresariales y del tercer sector. El informe también expresa que "la concreción de la curricularización de las prácticas ha sido objetivo reclamado por docentes, investigadores y alumnos, en diversas reuniones mantenidas con el Comité de Pares Evaluadores" (CONEAU, 2020, p. 68).

Este lineamiento se identifica de manera más específica con la convocatoria realizada por el entonces Ministerio de Educación de la Nación a las instituciones universitarias públicas a través de su Resolución N° 233/18, en relación con la necesidad de potenciar el rol de la universidad como factor de cambio y transformación social (Ministerio de Educación de la Nación, 2018). Esta resolución invita a las universidades públicas a incorporar prácticas sociales; específicamente, en su artículo 1, sugiere:

Que en el marco de su autonomía, [las universidades] incorporen en los diseños curriculares y planes de estudios de las carreras de pregrado y grado, prácticas sociales educativas o como la institución las denomine, cuyo cumplimiento será requisito necesario para la obtención del título universitario. (Ministerio de Educación de la Nación, 2018, art. 1)

En igual sentido se han elevado propuestas desde el ámbito internacional. En el plano continental, la Reunión de seguimiento de la Conferencia Regional de Educación Superior —que tuvo lugar en Brasilia, Brasil, en mayo de 2024— formuló la siguiente propuesta dentro del documento final del eje de trabajo denominado “El papel de la Educación Superior en los desafíos sociales de América Latina y el Caribe”:

Promover acciones que adopten y amplíen estrategias de curricularización de la extensión universitaria, para que las actividades extensionistas se vivan de manera más completa y formalizada a lo largo de la educación superior, posibilitando también una relación más estrecha entre las instituciones de educación superior y su entorno, con la población en general y con las diferentes comunidades con las que interactúa. (Reunión de seguimiento de la Conferencia Regional de Educación Superior, 2024, p. 26)

Mientras que en el plano mundial, en igual sentido, pueden encontrarse recomendaciones similares en el documento “Más allá de los límites: nuevas formas de reinventar la educación superior,” hoja de ruta propuesta para la 3ª Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO, y adoptada como declaración de la misma en su reunión de mayo de 2022. En particular, se destaca que:

A través de programas educativos, proyectos de investigación y compromisos con las comunidades locales, nacionales, regionales y globales, todas las instituciones de educación superior pueden contribuir activamente a construir un mundo más sostenible. (UNESCO, 2022, p. 11)



En este documento también se señala la necesidad de pensar propuestas curriculares que puedan trascender las lógicas disciplinares intramuros, entendiendo que:

Para que la educación superior mejore el aprendizaje de los estudiantes, debe incluir experiencias y actividades educativas que no estén vinculadas únicamente a una disciplina o práctica profesional concreta; los estudiantes necesitan estar expuestos a una experiencia educativa humanista que dé prioridad a la curiosidad, el humanismo y el desarrollo ético; estos elementos no sólo son valiosos por sí mismos y contribuyen a la vida social en general, sino que también son necesarios para una vida académica y profesional holística. (UNESCO, 2022, p. 31)

En este momento, donde el valor de la educación pública está siendo cuestionado por determinados sectores políticos, consideramos necesario reafirmar los postulados de la Reforma Universitaria de 1918 y promover desde las currículas de cada carrera la participación de las y los estudiantes en prácticas sociales educativas situadas. Estas prácticas no sólo implican el compromiso de acompañar un determinado proceso a nivel poblacional; sino que también favorece, en las y los profesionales en formación, la revalorización de la participación como herramienta necesaria para la construcción de ciudadanía y la transformación social.

Ante el desafío de resguardar y garantizar la educación como un derecho, es esencial involucrar a los estudiantes en propuestas participativas que les permitan ser parte de procesos transformadores, orientados a construir sociedades más justas. El objetivo es formar profesionales capaces de enfrentar los cambios y responder a las demandas sociales. En este sentido, las prácticas sociales educativas deben constituir un pilar fundamental de las universidades públicas, dada su relevancia en la relación con la sociedad y su compromiso con la formación integral de las y los estudiantes. A través de estas prácticas, las instituciones educativas pueden contribuir al desarrollo social, económico y cultural de la comunidad, promoviendo la inclusión, la igualdad de derechos y la participación ciudadana.

El vínculo constante de la universidad con su territorio, permite tanto la divulgación científica y tecnológica como el intercambio horizontal de saberes y conocimientos para el abordaje colectivo de situaciones socio comunitarias. Las Prácticas Sociales Educativas (PSE) tienen como objetivo propender a la formación integral y situada de las y los estudiantes mediante la curricularización e integración de las funciones universitarias de docencia, extensión e investigación; se basan en la concepción del territorio como espacio de co-construcción y consolidación de conocimientos, para así también expandir los horizontes formativos y colaborar en el abordaje integral e interdisciplinario de problemáticas socialmente significativas.

Las Prácticas Sociales Educativas en la UNR

La Universidad Nacional de Rosario estableció la inclusión de las Prácticas Sociales Educativas (PSE) en la formación de pregrado y grado de todas sus unidades académicas a través de la Ordenanza N° 751 del año 2021, la cual fue aprobada por unanimidad en su Consejo Superior. Según esta normativa, las PSE constituyen un requisito obligatorio para la obtención del título en todos los planes de estudio que se reformen a partir de entonces, representando un hito significativo en la curricularización de prácticas que integran las funciones sustantivas de la Universidad: enseñanza, extensión e investigación. (UNR, Consejo Superior, 2021)

De acuerdo con la normativa, las PSE se organizan en dos instancias. El recorrido inicia con el Módulo de Introducción (MI), cuyo objetivo es ofrecer un marco conceptual y un espacio de reflexión que permita construir un posicionamiento ético y epistemológico para la realización de prácticas en el territorio. Este módulo tiene una carga horaria de 20 horas reloj y se ofrece a los estudiantes en modalidad virtual autogestionada. A continuación, se desarrolla el Módulo de



Intervención Sociocomunitaria (MISC), que comprende una carga horaria de 40 horas reloj y se lleva a cabo bajo la modalidad de intervención participativa en diversos territorios.

En términos de gestión, la ordenanza plantea el Programa de Prácticas Sociales Educativas (PPSE) con la intervención de dos Áreas de gestión del Rectorado: “Académica y de Aprendizaje” y “Extensión y Territorio”. Por otra parte, la participación de representantes de las Unidades Académicas de la UNR se garantiza a través de un Consejo Asesor de Prácticas Sociales.

Para potenciar la articulación entre las áreas, el consejo y los territorios, a partir de 2023 el PPSE pasa su dependencia orgánica a la Coordinación de Gabinete del Rectorado. Esta área asume la función de diseñar, planificar, organizar y coordinar la implementación de las prácticas sociales educativas como parte del recorrido curricular de las carreras de pregrado y grado, en colaboración con las Unidades Académicas de la Universidad.

Recientemente, se han realizado avances en relación con las primeras implementaciones del MISC y a la formulación definitiva del MI, que estará disponible para todas las carreras de grado y pregrado de la UNR a partir de 2025.

Consideraciones sobre el Módulo de Introducción

El MI tiene como objetivo aportar a la preparación de las y los estudiantes que desarrollarán las intervenciones sociocomunitarias, abordando dimensiones éticas y filosóficas vinculadas a la realización de las prácticas territoriales, desarrollos conceptuales de la relación Universidad-Sociedad y metodologías de co-construcción y consolidación de conocimientos situados. Está organizado en tres ejes temáticos que se describen brevemente a continuación:

Eje temático 1: La Universidad: presente y devenir histórico en Latinoamérica.

La Universidad Pública Argentina presenta un modelo de Educación Superior singular. Identificar, y comprender, sus características distintivas requiere conocer una serie de hechos históricos que se sucedieron a lo largo del tiempo y que aún hoy constituyen pilares fundamentales de su concepción. Esos procesos históricos que definen las características de nuestras universidades, van desde la Reforma Universitaria de 1918, pasando por la implementación de la gratuidad del sistema, la aprobación del ingreso irrestricto y la política de creación de nuevas Universidades en todo el país.

A través de diferentes interrogantes, se buscará interpelar a los/as estudiantes para que reflexiones sobre cuál es la relevancia de las ideas reformistas en la historia y presente de la universidad, cuáles eran sus principales postulados y cuáles fueron las conquistas de este movimiento. De la misma forma, se incorporan los conceptos relacionados a las funciones de la universidad: enseñanza, investigación y extensión.

Eje temático 2: Metodologías para la co-construcción y la consolidación de conocimientos situados.

Las prácticas sociales educativas de la UNR comparten con las prácticas sociocomunitarias o prácticas integrales -nombres que utilizan otras universidades latinoamericanas- el diseño del acto educativo como un proceso de enseñanza y aprendizaje que parte desde la realidad misma.

Este modo de concebir al acto educativo, se propone redimensionar el poder que puede circular entre las distintas personas participantes del proceso, sean éstas personas universitarias o no universitarias. Quienes participan pasan por sucesivos roles, y el proceso de enseñanza y aprendizaje tal como se conoce intramuros en las aulas, sufre una reconfiguración donde la realidad misma pone al estudiantado en un aprendizaje situado y mediante la intermediación de la realidad a través del rol docente. Los procesos de enseñanza y aprendizaje situado, permiten que se pueda partir de aquellos problemas que son inherentes



a una comunidad, y que se puedan buscar alternativas de resolución de las mismas en conjunto con esa población. (Tommasino, 2008, pp 17-18)

En este contexto, el presente eje procura presentar a los/as estudiantes los diferentes modelos de extensión universitaria a lo largo del tiempo: del modelo transferencista al modelo de extensión crítica, así como también los aspectos relacionados al proceso de co-construcción de demanda y de formulación de un problema de intervención sociocomunitaria.

Eje temático 3: Las prácticas socio educativas desde una perspectiva de género

Los conceptos de “educación popular” y de “pedagogías feministas” forman parte de la familia de conceptos de las Pedagogías Críticas. Las corrientes críticas de la educación señalan el carácter político que tienen los procesos educativos al contribuir a la reproducción de las desigualdades sociales, que en sus inicios centraron el foco sobre las desigualdades de clases, pero más adelante incorporaron otras como las de género.

El crecimiento del Movimiento Feminista y sus aportes a la educación permitieron comprender que las desigualdades que atraviesan a nuestras sociedades occidentales no son solo de clase, sino también de género y, en consecuencia, que era necesaria una educación que permita transformarlas: Así nacen las Pedagogías Feministas. Estas ponen en relieve no sólo los efectos que imprime sobre la sociedad el sistema capitalista, sino también el patriarcado.

En este eje temático, se explorará la intersección entre la extensión universitaria crítica y los feminismos, y se desarrollarán lineamientos claros de trabajo que hacen al pensar y hacer feminista. A lo largo del recorrido, se plantea el enfoque de la perspectiva de género así como su origen en las universidades argentinas para finalizar con un análisis sobre la implementación de la Ley Micaela en la UNR.

Los ejes del MI descritos se ofrecen en la modalidad de cursado virtual participativo, interactivo y autogestionado. El acceso a los mismos, a través del campus virtual de la UNR, se dispone de forma permanente a partir del momento en que cada estudiante se inscribe a una carrera de grado o pregrado en la Universidad. Si bien es común a todas las carreras, cada Unidad Académica puede implementar instancias o contenidos que lo complementen y, según se considere, también pueden desarrollar instancias con formato presencial.

De esta manera, el Módulo de Introducción procura la reflexión colectiva sobre algunos de los desafíos contemporáneos que enfrenta la Universidad. Los espacios que cada estudiante transita, ya sean pasillos, aulas, laboratorios o territorios, se vinculan a diversas carreras y múltiples disciplinas y campos de actuación profesional. Sin embargo, todas ellas comparten recorridos, avances, retrocesos y luchas que definen su impronta en la actualidad.

Independientemente de la carrera en cuestión, el MI propone conocer los principios y el significado del legado reformista en las universidades argentinas, con el objetivo de pensar en los procesos que se fueron transitando a lo largo de los diferentes momentos históricos. Comprender estos procesos permite pensar en nuevos cambios, identificar cuales son los desafíos que nos propone el contexto actual en relación al compromiso social universitario y a la democratización de las funciones de docencia, investigación y extensión.

El compromiso social presupone el “desafío de formar un profesional social y la necesidad de una reorientación solidaria del vínculo entre la Universidad y la sociedad” (Gerlero, 2014, p.139). En esta línea, el MI despliega aspectos metodológicos claves para abordar las intervenciones en los territorios desde la perspectiva de la extensión crítica. El propósito es problematizar diversas formas de intervención, destacando que no se trata de adoptar una posición asistencialista o de superioridad



académica, sino de valorar el diálogo y la horizontalidad en la identificación de los problemas y la elaboración colectiva de alternativas transformadoras.

Asimismo, para profundizar los procesos de democratización, compromiso y horizontalidad en las PSE, resulta fundamental la inclusión de los aportes de los movimientos feministas y el enfoque de la perspectiva de género. Esto permite que las y los estudiantes reconozcan, aborden y transformen prácticas discriminatorias basadas en género, tanto en las comunidades como en sus propias acciones. A su vez representa un aporte para modificar estructuras sociales de injusticia y desigualdad donde intervienen interseccionalmente diversos modos de discriminación, en base al género, creencias, raza, clase, orientación sexual, entre otros.

En síntesis,

Nuestro argumento sostiene que una educación superior de calidad no debe desentenderse de promover una reflexión sobre el sentido social de la profesión, sobre las complejidades del contexto en el cual los futuros profesionales habrán de desempeñarse, como así también sobre las grandes y graves problemáticas que nos atraviesan como sociedad (desde cuestiones ambientales, la desigualdad, la violencia de género, el multiculturalismo, entre otras).

(Kandel, 2017, p. 59)

Las PSE, a través del MI y de las prácticas que propone el MISC, intentan flexibilizar diseños y prácticas curriculares secuenciales, jerárquicas y por momentos academicistas. Favorecen la dimensión social con mirada territorial en los procesos formativos desde la praxis e invitan a docentes y estudiantes a ampliar y profundizar propuestas en este sentido, con calidad y con compromiso social.

Consideraciones sobre el Módulo de Intervención Sociocomunitaria

En relación al MISC, cabe destacar que se realiza una vez aprobado el MI. Consiste en el desarrollo de las intervenciones territoriales, ancladas en instituciones u organizaciones afines al tema que se aborda. Es la instancia donde se produce el aprendizaje situado extra áulico y se trata de la puesta en práctica, por parte de las y los estudiantes, de los conceptos incorporados en el módulo introductorio, en diálogo con sus saberes disciplinares. En esta instancia, se busca que las y los estudiantes generen un proceso de co-construcción e intercambio de saberes con las personas participantes de la comunidad y de las instituciones/organizaciones, para abordar colectivamente las situaciones planteadas por estas últimas. En esta instancia, también podrán ser reconocidos los trayectos previos que las y los estudiantes puedan haber realizado con alguna institución/organización.

Cada intervención sociocomunitaria cuenta necesariamente con la coordinación de al menos un/a docente de la carrera, quien acompaña a estudiantes y observa tanto el cumplimiento de los objetivos pedagógicos como la pertinencia de la práctica. En el caso que la intervención se ofrezca para estudiantes de más de una carrera, deberá contar con un/a tutor/a para cada una de éstas.

La implementación de las PSE promueve la formación ciudadana e integral de las y los estudiantes a través de la integración curricular de la extensión universitaria. Específicamente, el MISC consiste en las instancias pedagógicas de aprendizaje situado que se proponen para acercar a las y los estudiantes a problemáticas sociales en los territorios y, de esta manera instituir un recorrido, no único pero sí específico, en relación a la formación de profesionales comprometidos con el contexto social. Se considera que las experiencias territoriales que articulan teoría, prácticas situadas y reflexiones críticas proponen un modo de ser ciudadanas/os y profesionales en nuestras sociedades democráticas, destacando la relevancia de intervenir horizontal y solidariamente en la transformación de problemáticas sociales, así como de fortalecer el vínculo con los territorios y promover el diálogo horizontal de las comunidades universitarias con las comunidades locales.



De esta forma, el MISC se orienta desde el marco teórico de la extensión crítica, proponiendo el "desarrollo de prácticas de enseñanza que busquen instituir nuevas formas de aprendizaje, en estrecha relación con la problemáticas sociales y con quienes las viven directamente, con el cometido de transformarlas conjuntamente" (Tommasino et al, 2018, p. 33). Desde la mirada de la integralidad, podemos señalar que cumplen una doble función: a nivel curricular articulan prácticas de docencia y extensión, mientras que a nivel territorial posibilitan el diálogo de actores sociales y universitarios.

Un debate que surge en relación a las PSE refiere a si las prácticas deben estar vinculadas a los aspectos disciplinares de cada carrera o si, por el contrario, sólo deben abordar temas y situaciones más generales, vinculadas a la formación ética y al compromiso social universitario. En este sentido, la tensión surge entre los puntos en común y aquellos que la diferencian de las prácticas preprofesionales. Al respecto, Erreguerena, 2020, sostiene que:

Tanto las PSE como las prácticas pre profesionales son formas de aprendizaje basadas en la experiencia, realizadas mayoritariamente fuera del ámbito áulico. No obstante, mantienen diferencias en los objetivos que cada una persigue. El objetivo central de las prácticas pre profesionales (aunque no excluyente) es la formación y perfeccionamiento técnico individual del estudiante, mientras que el objetivo de las PSE es tanto la formación técnica individual como el involucramiento con problemáticas sociales que han sido identificadas por la comunidad como relevantes. Las PSE pretenden, junto con la adquisición de herramientas para su actividad laboral, el involucramiento de los estudiantes con la realidad social, promoviendo un egresado con espíritu crítico, comprometido con su comunidad y entorno social. (pp 7-8)

Una alternativa para avanzar en este debate puede consistir en sostener la especificidad de ambas prácticas sin perder de vista aquello que, desde las particularidades de cada una de ellas, puede enriquecer a la otra. Si bien las PSE no tienen un carácter de práctica pre-profesional, el vínculo con conocimientos del trayecto disciplinar otorga mayor sentido y promueve el compromiso de las y los estudiantes con la práctica en sí, al tiempo que amplía la integralidad de la propuesta formativa. Por su parte, las prácticas pre profesionales pueden incluir la reflexión crítica y la mirada del compromiso social que implica cualquier intervención profesional.

La clave es no perder de vista que "la ciudadanía es un aprendizaje cotidiano" (Kandel, 2017, p. 60). La PSE en particular y la currícula universitaria en general constituyen una oportunidad a la hora de promover subjetividades solidarias en el proceso de definición, redefinición y construcción permanente de ciudadanía de las y los estudiantes. Por otra parte, al involucrarse en las problemáticas sociales junto a la comunidad, favorecen la ciudadanía de la población con la cual interactúan y la transformación de situaciones complejas, muchas veces signadas por las brechas y desigualdades presentes en nuestras sociedades. Se trata entonces de un proceso dialógico, transformador y emancipador, tanto para estudiantes como para la comunidad.

En coincidencia con esta idea, se puede observar que "la subjetividad y la praxis, pues, se encuentran íntimamente relacionadas, originando así configuraciones propias e incluso inéditas, en el marco de un entramado social, cultural y político." (Barrón Tirado, 2023, p. 41). Así, las experiencias vinculadas a los MISC se diseñan con una intencionalidad transformadora y democratizadora, al tiempo que respetan y reconocen las tradiciones y estructuras tanto universitarias como sociales.

Primeras experiencias de incorporación curricular de las PSE en la UNR

A partir de la aprobación de la mencionada normativa, y hasta el momento de publicación de este trabajo, 11 carreras de grado y de pre grado, correspondientes a 9 Unidades Académicas diferentes, han incorporado a sus currículas las PSE. Ordenadas de acuerdo a la fecha de aprobación de sus planes de estudio en el Consejo Superior éstas son: la Tecnicatura Universitaria en



Inteligencia Artificial (Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura), la Licenciatura en Diseño Gráfico (Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño), la Licenciatura y la Tecnicatura en Diseño de Indumentaria y Textil (Facultad de Humanidades y Artes), la Licenciatura y el Profesorado en Ciencias de la Educación (Facultad de Humanidades y Artes), la Licenciatura en Química (Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas), la Licenciatura en Corretaje Inmobiliario (Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas y Facultad de Derecho), la Licenciatura en Seguridad Ciudadana (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y Facultad de Derecho), Medicina (Facultad de Ciencias Médicas) e Ingeniería Agronómica (Facultad de Ciencias Agrarias).

Si bien en todos estos casos la Práctica Social Educativa constituye un requisito obligatorio para obtener el título respectivo, la manera en que ésta práctica se incluye en la currícula resulta particular de cada carrera. Siendo que en algunos casos se encuentra incluida como parte de un espacio curricular específico o como un trayecto incluido en múltiples espacios curriculares, mientras que en otros se propone su realización de manera diferenciada al resto de las actividades curriculares. Así mismo, cada oferta formativa propone una ubicación particular de las PSE en su grilla de actividades curriculares, lo que implica que su implementación efectiva se produce de manera gradual conforme las y los estudiantes de las carreras mencionadas, en muchos casos de reciente creación, alcanzan el año y semestre en la que deben realizar su práctica socioeducativa.

Es por ello que la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura, y la Licenciatura en Química, de la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas han sido las dos primeras carreras en desarrollar íntegramente los módulos de introducción y de intervención sociocomunitaria para sus estudiantes. Entre el año 2023 y el primer semestre del año 2024, aproximadamente 120 estudiantes han realizado su intervención en diferentes espacios territoriales.

A continuación, se describen de manera sintética los aspectos centrales de las intervenciones socio comunitarias desarrolladas y las instituciones, organizaciones sociales o espacios socio comunitarios en los que se trabajó en cada una de ellas:

1. MISC en la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial

1.1. Escuelas primarias y secundarias: Las intervenciones socio comunitarias realizadas por estudiantes de la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial en instituciones educativas de Rosario y la región se enfocan en la difusión y comprensión de esta tecnología entre los estudiantes de distintos niveles educativos. La intervención consiste en realizar charlas didácticas sobre Inteligencia Artificial y actividades prácticas en los laboratorios de informática de las instituciones, con el objetivo de acercar conceptos de IA y fomentar el interés en la tecnología. Antes de las actividades, los estudiantes llevan a cabo una investigación para preparar material educativo adecuado y comprensible, lo que les permite adaptar el contenido a las necesidades de cada nivel educativo. Además, apoyan técnicamente a las escuelas colaborando en el mantenimiento de equipos informáticos y en la actualización de software, así como en la asistencia a docentes de informática y áreas básicas para implementar proyectos digitales en el aula.

1.2. Jornadas de talleres STEM para niñas y adolescentes: Las Jornadas Latinoamericanas de Talleres STEM (por las siglas en inglés para ciencia, tecnología, ingeniería y matemática) son un evento organizado anualmente por la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires (FCEyN-UBA), la Facultad de Ingeniería Química de la Universidad Nacional del Litoral (FIQ-UNL) y



la Universidad Nacional de Rafaela (UnRaf), y realizado en simultáneo en diferentes universidades de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, en el marco de las conmemoraciones que se llevan adelante mundialmente del Día de Ada Lovelace, en homenaje a la matemática y escritora británica precursora de la programación informática. La intervención consiste en la participación en la organización de la sede local de las Jornadas. En particular, diseñando y llevando adelante talleres lúdicos para niñas de 10 a 12 años, con el objetivo de promover su interés en las disciplinas científico-tecnológicas y estimulando la comprensión sobre la importancia del rol de las mujeres en la ciencia.

1.3. Programa Universidad Abierta para Adultos Mayores (PROUAPAM) de la UNR: En el marco de los talleres que lleva adelante el PROUAPAM, la intervención consiste en el acompañamiento en la alfabetización digital y la construcción de la ciudadanía digital para adultos mayores.

1.4. Asociación Civil Nuestra Señora de Lourdes: La Asociación trabaja diariamente con personas en situación de calle. En el marco de diferentes actividades que propone la asociación, en coordinación con Museos de la ciudad, la intervención consiste en el acompañamiento y asesoramiento para la construcción de imágenes generadas por Inteligencia Artificial recreando escenarios u obras con las cuales hayan tenido contacto en las visitas a los museos

1.5. Programa Otra Vuelta, Secundario Virtual para Jóvenes y Adultos de la UNR: El Programa brinda una oportunidad para jóvenes y adultos que quieran culminar sus estudios secundarios. Utilizando como estrategia pedagógica el modelo de aprendizaje basado en problemas, el programa se divide en 10 módulos con una duración total de dos años y medio de cursado. La intervención consiste en la difusión del campo de aplicación de la Inteligencia Artificial en diferentes ámbitos de la sociedad y/o instituciones, además de poner a disposición herramientas basadas en IA con aplicación en la educación para los estudiantes del Programa.

1.6. Programa Universidad Popular: El Programa Universidad Popular tiene como objetivo incluir a jóvenes y adultos de sectores populares en su propia construcción de ciudadanía universitaria a partir de acceso a propuestas de educación superior. Particularmente, los trayectos de Diseño de Indumentaria, tratan de construir una perspectiva crítica hacia el consumo y la producción de indumentaria, los estereotipos corporales, la contaminación que genera esta industria, y sobre la producción de ropa sin género y sin rango etario. De este modo se da una visión desde un ángulo más social, simbólico, político y expresivo. La intervención consistió en la creación de imágenes con herramientas que ofrece la Inteligencia Artificial con el objetivo de fomentar la creatividad de los diseños que estudiantes del Curso de Diseño de Indumentaria debían presentar como proyecto final del trayecto. A su vez, se profundizó en el desarrollo de la imagen de marca trabajando con herramientas de diseño digital.

2. MISC en la Licenciatura en Química:

2.1. Asociación Civil Madres que se Plantan: La Asociación Civil trabaja para mejorar la calidad de vida de hijos e hijas que padecen enfermedades como parálisis cerebral, autismo y epilepsia refractaria, entre otros, a través del uso del cannabis medicinal. En ese sentido reconoce que resulta prioritario y urgente tanto dar contención a los niños y niñas y a las familias con estas patologías, como así también



brindar un adecuado asesoramiento sobre los derechos de aquellas personas que tienen alguna discapacidad. Desde hace varios años, la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas tiene una trayectoria de trabajo conjunto con la Asociación en diferentes áreas. En ese marco, la intervención consistió en el asesoramiento y capacitación de las madres de la Asociación en la obtención, el manejo y la conservación, entre otros, del aceite de cannabis medicinal.

Tal como se mencionó anteriormente, la modalidad de las actividades a realizar es de “intervención con participación en territorio”. En este sentido, resulta pertinente profundizar en el concepto de territorio que fundamenta estas propuestas de intervención. En palabras de Corbetta (2009):

El territorio es el resultado de una red de relaciones entre los sujetos individuales y colectivos entre sí, y entre estos y el ambiente o espacio biofísico en el que se localizan temporal y geográficamente; una configuración compleja que surge de múltiples interacciones e interferencias de factores también resultado de esas relaciones (pp .263-303).

Desde esta perspectiva, la noción de territorio va más allá de los límites geográficos o jurisdiccionales, extendiéndose para incluir las diversas relaciones en las que participan los sujetos, en este caso, estudiantes universitarios que se conectan con su entorno y sus problemáticas.

En este marco, los talleres propuestos pueden desarrollarse, o no, en un espacio físico extrauniversitario, entendido como el soporte material de la actividad. No obstante, incluso en ausencia de un espacio específico, las actividades adquieren relevancia por su abordaje integral de las problemáticas presentes en las interacciones sociales en las que los y las practicantes participan, promoviendo un vínculo dialógico entre la Universidad y la sociedad, en coherencia con los objetivos generales del Programa de Prácticas Sociales Educativas y reforzando el compromiso social de las y los estudiantes involucrados.

El diseño de estas propuestas, lleva implícito un proceso de construcción de demanda y de articulación con los diferentes territorios, instituciones, espacios sociocomunitarios y organizaciones sociales que alojan las experiencias.

El mismo puede tener origen en antecedentes precedentes a las Prácticas Sociales Educativas donde las Unidades Académicas han transitado anteriormente un camino de co-construcción con las organizaciones o sujetos con los que luego se realizará la intervención, tal las mencionadas experiencias con la Asociación Civil “Madres que se Plantan” y la Facultad de Ciencias Bioquímicas y Farmacéuticas, o el de diferentes instituciones educativas de nivel primario y secundario y la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura.

En otros, la tarea de cartografiar problemas a abordar y actores involucrados, así como en el diseño de dispositivos que puedan propiciar diálogos de saberes recae en el propio Programa de Prácticas Sociales Educativas, que a través de la Coordinación de Gabinete y del Área de Extensión y Territorio identifica espacios de práctica que puedan ser significativos y pertinentes desde una óptica disciplinar. Tal es el caso de las experiencias desarrolladas junto a la Asociación Civil Nuestra Señora de Lourdes o a otros programas extensionistas de la UNR (los anteriormente mencionados PROUAPAM, Universidad Popular y Otra Vuelta).

Suplemento al título universitario y experiencias optativas

Al momento de establecer la inclusión de las PSE en la formación de pregrado y grado de todas las unidades académicas de la UNR, el Consejo Superior identificó dos mecanismos para su efectiva implementación. Por un lado, la ya mencionada inclusión de las PSE como requisito obligatorio para la obtención del título en todas las reformas de planes de estudio que se produzcan a partir de la aprobación de la ordenanza. Por otro lado, para los y las estudiantes de aquellas carreras



que momentáneamente no realicen reformas curriculares, sus PSE serán reconocidas como Suplemento al Título Universitario (UNR, Consejo Superior, 2019).

El Suplemento al Título Universitario, un documento adjunto al Certificado Analítico de cada estudiante, fue aprobado el 7 de febrero de 2017, conforme a las Resoluciones 2385/2017 (Ministerio de Educación, 2017a) y 2405/2017 (Ministerio de Educación, 2017b) del entonces Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Su propósito es “incentivar la formación de egresados con compromiso social y articular las tres funciones esenciales de la universidad —docencia, extensión e investigación— mediante el impulso de prácticas innovadoras que fortalezcan los lazos con la comunidad” (Ministerio de Educación, 2017a; Ministerio de Educación, 2017b).

En mayo de 2024, mediante la Ordenanza N° 770, el Consejo Superior dispuso su incorporación al Certificado Analítico de las carreras de grado y pregrado de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), ofreciendo la misma norma una definición más precisa:

Se entiende por Suplemento al Título Universitario la inclusión en el Certificado Analítico de carreras de pregrado y grado de información adicional que permita dar cuenta de las prácticas y aprendizajes que la persona egresada haya realizado en el marco de su pertenencia institucional en forma suplementaria o adicional a las obligaciones académicas definidas en el plan de estudios de su carrera. Dicha información debe poder ofrecer una mejor descripción de la naturaleza, contenido y características de la trayectoria formativa realizada por quien egresa. (UNR, Consejo Superior, 2024, p. 3)

Este encuadre normativo permite ampliar el alcance del Programa de Prácticas Sociales Educativas y gradualmente masificar las experiencias llevadas a cabo, sin la necesidad excluyente de una adaptación curricular.

En ese sentido se llevó adelante un relevamiento hacia el interior de todas las unidades académicas de la UNR, identificando aquellos dispositivos potencialmente homologables como módulos de intervención sociocomunitaria, a fin de integrarlos a la oferta formativa de las PSE. El estrecho vínculo de nuestra Universidad para con su entorno, permite el reconocimiento de instancias territoriales preexistentes a este programa, tales como: programas y/o actividades específicas desarrolladas por las unidades académicas y/o áreas de gestión del rectorado, en diálogo con alguna organización social, institución o espacio sociocomunitario; proyectos o programas de extensión y/o voluntariado; o bien, instancias de trabajo de campo curriculares o similares con afinidad a los objetivos propios de las PSE.

Actualmente la primera experiencia de reconocimiento se está llevando adelante en conjunto con el Programa de Fortalecimiento de Trayectorias Escolares – UNR (PRO.FOR.T.E. - UNR). Este programa se implementa desde el 2018 con el fin de promover y fortalecer las trayectorias escolares de niños y niñas del primer ciclo del nivel primario (1° a 3° grado) de escuelas públicas de la ciudad de Rosario con las premisas de promover el Derecho Humano a la Educación y apoyar el trabajo de escuelas públicas de gestión oficial. (Resolución 2579/2018 de la UNR)

Las prácticas se llevan a cabo en Centros de Fortalecimiento de Trayectorias Escolares situados en organizaciones de la sociedad civil que realizan un trabajo social sostenido en los barrios de Rosario. En estos centros, se colabora con las escuelas públicas que reciben a los niños y niñas participantes de la iniciativa, implementando talleres dirigidos por voluntarias y voluntarios que buscan fortalecer los contenidos escolares de manera participativa, constructiva y lúdica. Además, se trabaja de forma intersectorial con otras instituciones para abordar problemáticas emergentes que afectan a las y los niños asistentes. Este programa contribuye significativamente a la formación integral de las y los estudiantes de grado, preparándolos para ser profesionales comprometidos con la comunidad, dotados de recursos consolidados a través del contacto y el intercambio con su entorno, y



promoviendo en ellos una mayor conciencia social, sensibilidad ante diversas realidades y solidaridad.

No solo esta intervención resulta interesante por su impacto social, sino también por la diversidad de las y los practicantes intervinientes. En la cohorte actual participan alrededor de 40 estudiantes de diferentes carreras y facultades, a saber: Antropología, Ciencias de la Educación, Filosofía, Gestión Cultural, Historia y Letras (Facultad de Humanidades y Artes); Psicología (Facultad de Psicología); Ciencia Política, Comunicación Social, Trabajo Social y Turismo (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales); Fonoaudiología y Medicina (Facultad de Ciencias Médicas); y Derecho (Facultad de Derecho).

La dimensión interdisciplinaria, ejemplificada en la experiencia del PRO.FOR.T.E., resulta especialmente significativa al pensar en la formación de profesionales socialmente comprometidos. Este enfoque promueve una comprensión más profunda y crítica de las realidades con las que estos estudiantes se vinculan, amplía el horizonte académico al abordar las problemáticas desde distintas perspectivas y permite reconocer que las sociedades no son entornos homogéneos ni estables. La interacción y el diálogo de saberes provenientes de diversos campos disciplinares posibilitan comprender en profundidad las dinámicas socioculturales de los espacios, donde conviven diversidades y conflictos. Esto crea nuevos sentidos y múltiples formas de transformar las relaciones sociales y la vida cotidiana.

Estas experiencias formativas, ancladas en situaciones reales y socialmente significativas, permiten superar las barreras disciplinares que en muchos casos se imponen en la formación universitaria profesionalista. De este modo, se ofrece una perspectiva más integral de las problemáticas, donde el análisis y abordaje requieren necesariamente el diálogo con otras y otros, enriqueciendo así la comprensión y el compromiso con la acción para el cambio en el contexto de sociedades democráticas.

Conclusiones y perspectivas

A lo largo de este trabajo se han explorado los principales lineamientos conceptuales que sustentan la implementación de Prácticas Sociales Educativas en la UNR. Asimismo, se han presentado las primeras experiencias desarrolladas en un período relativamente breve, con vistas a guiar la concreción de una ambiciosa política universitaria en cuanto a su alcance y objetivos futuros.

El inicio de las PSE, con su curricularización en la Tecnicatura Universitaria en Inteligencia Artificial y en la Licenciatura en Química, así como la iniciativa extracurricular en el PRO.FOR.T.E., resulta valioso porque permite demostrar que estas experiencias educativas enriquecen la comprensión sobre los alcances y roles profesionales, consolidan la cultura democrática, sensibilizan ante problemas de diversas poblaciones y promueven la solidaridad y el compromiso social.

De este modo, se habilita la reflexión sobre posibles ajustes que permitan cumplir más eficazmente los objetivos propuestos. En ese sentido, resulta evidente la dificultad para desplegar una dimensión dialógica entre participantes, dada la temporalidad acotada de las PSE. La dinámica de trabajo por pequeñas cohortes (semestrales o anuales) que intervienen en los diversos territorios puede atentar contra la posibilidad de acumular experiencias duraderas que hagan factible la producción de conocimientos situados. Para evitarlo, será necesario fortalecer los roles de las y los docentes coordinadores de las diferentes intervenciones, así como las articulaciones entre los equipos de gestión universitaria y los referentes sociales, institucionales o territoriales. Además, resultará esencial implementar metodologías, métodos y técnicas que faciliten la sistematización de las experiencias y su efectiva comunicación.

Finalmente, sostenemos nuestra convicción acerca de la necesidad de formar profesionales comprometidos con la realidad social y los desafíos de su entorno, entendiendo que la incorporación



de las PSE en las currículas constituye una estrategia valiosa en este sentido. Desde un enfoque educativo que va más allá del aula y el contenido académico, la integración y participación activa de las y los estudiantes en actividades que promuevan el diálogo horizontal con la comunidad y el involucramiento en la solución de problemas sociales desde una perspectiva crítica, permiten conectar los ámbitos universitarios y territoriales. En este contexto, las PSE no buscan la "aplicación" del saber universitario en contextos reales, sino promover intervenciones que generen lazos horizontales, con un impacto positivo y transformador en la sociedad.

Bibliografía

- Barrón Tirado, M. (2023). Entretejiendo subjetividades en la escuela, el currículum y las TIC. En Barrón Tirado, M., coord. *Currículum, subjetividades y nuevas tecnologías*. 1º edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación.
- Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. (2020). Informe de Evaluación Externa de la Universidad Nacional de Rosario.
- Conferencia Regional de Educación Superior. (2024). Documento final del eje de trabajo: El papel de la Educación Superior en los desafíos sociales de América Latina y el Caribe. CRES.
- Corbetta, S. (2009). Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas. En Néstor López (coord.) *De relaciones actores y territorios: hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*, IIEP-Unesco, pp.263-303.
- Erreguerena, F. (2020). Las prácticas sociales educativas en la universidad pública: Una propuesta de definición y esbozo de coordenadas teóricas y metodológicas. *Revista Masquedós* (5). Secretaría de Extensión UNICEN.
- Gerlero, C. (2015). Los sentidos del Compromiso Social Universitario. Una aproximación a la construcción del estado del arte. *Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación*, (9). <https://doi.org/10.35305/rece.v0i9.204>
- Kandel, V. (2017). Formar profesionales, formar ciudadanos. Reflexiones en torno a las Prácticas Sociales Educativas. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales /UBA*. (94). Disponible en: <https://www.sociales.uba.ar/revista-ciencias-sociales-n-94/>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. (2017a). Resolución 2385/2017.
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. (2017b). Resolución 2405/2017.
- Ministerio de Educación de la Nación. (2018). Resolución N° 233/18.
- Rojas, J. (2017). Los sentidos de la democratización de la Universidad. *Voces en el Fénix*, 1(65), 116 - 125.
- Tommasino, H. (2008). Programas Integrales: un camino hacia la construcción de la Segunda Reforma Universitaria. En L. Aznárez et al. *De formaciones in-disciplinadas. Programa Integral Metropolitano* (pp. 17-19). Universidad de la República.
- Tommasino, H., Medina, J. y Toni, M. (2018). Extensión Crítica, Integralidad y Sistematización, algunos abordajes teórico metodológicos. En Medina, T. y Tommasino, H. (Comp.), *Extensión Crítica. Construcción de una Universidad en contexto. Sistematización de*



experiencias de gestión y territorio de la Universidad Nacional de Rosario (1ª ed.). UNR Editora.

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2017). Resolución 4548: Programa de Articulación Territorial

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2018). Resolución 2579: Programa de Fortalecimiento de las Trayectorias Educativas

Universidad Nacional de Rosario. (2019). Estatuto de la Universidad Nacional de Rosario.

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2019). Ordenanza 744/2019: Reglamento para la evaluación de la carrera docente.

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2021). Ordenanza 751/2021: Programa de Prácticas Sociales Educativas.

Universidad Nacional de Rosario, Consejo Superior. (2024). Ordenanza N° 770:

Incorporación del Suplemento al Título Universitario en el Certificado Analítico de carreras de grado y pregrado.

UNESCO. (2022). Más allá de los límites: Nuevas formas de reinventar la educación superior.

UNESCO.



Prácticas de relacionamiento en las escuelas. La democracia como experiencia escolar en el marco de la Escuela Posible

Liliana Catalina Peccoud.

cpeccoud@gmail.com

Universidad Siglo 21

Resumen:

Las políticas educativas actuales desafían a las escuelas a la construcción de procesos de apertura y democratización. La convivencia escolar deviene en una dimensión clave para potenciar prácticas democráticas al interior de las escuelas. Las investigaciones educativas señalan la incorporación de todos los actores educativos en prácticas colectivas y de participación. Indican que estas prácticas son las que más aportan al desarrollo del pensamiento crítico reflexivo, el cual emerge en el relacionamiento y en el trabajo con otros, pero señalan, que pese a ser promovidas desde las políticas públicas, siguen sin hacerse efectivas en las instituciones educativas. De allí que, dadas las características de la época actual y de las nuevas adolescencias, se hace necesario repensar la convivencia escolar, a partir de una escuela democrática que habilite experiencias curriculares, pedagógicas e institucionales de participación genuina, de circulación de la palabra, con las cuales transitar formas alternativas de escolaridad que posibiliten experiencias de participación, cuidado y construcción de confianza, para pensar los conflictos, el vivir con otros y la construcción de la propia identidad, no desde la disciplina, la sanción y el control, sino desde la reflexión, el entendimiento mutuo y la co-construcción.

Palabras claves: prácticas democráticas; prácticas de relacionamiento; gestión educacional; acuerdos escolares; construcción de ciudadanía

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Prácticas de relacionamiento en las escuelas. La democracia como experiencia escolar en el marco de la Escuela Posible

En el contexto de este congreso sobre Democracia, y a 30 años de su primera realización, surge la pregunta por el lugar de la educación en la construcción de procesos participativos y democráticos como experiencias reales al interior de las escuelas y para la vida en sociedad. Partimos de la afirmación de que la *educación* es la que convierte a los individuos humanos en hombres y mujeres. Como lo dice Kant (2009) "El hombre solo por la educación puede llegar a ser hombre. No es nada más que lo que la educación hace de él." (p. 20). La idea de una humanidad incompleta fue planteada por el autor a fines del siglo XVIII en su texto *Sobre pedagogía* de 1804, en el que establece que la humanidad no es una condición acabada con la que el ser humano nace, sino que hay un proceso de conversión en humanos, que tiene a la *educación* como su herramienta clave. La educación humaniza al hombre, desarrolla su sentido moral, el gobierno de sí y su racionalidad:

“Es el hombre el que tiene que desarrollar sus aptitudes para el bien; la Providencia no las ha puesto en él totalmente terminadas: son meras aptitudes, y sin la distinción de la moralidad. Corregirse a sí mismo, cultivarse a sí mismo y, si es malo, producir moralidad en sí mismo: esto es lo que debe hacer el hombre (...) De ahí que la educación sea el problema más grande y más difícil que se pueda plantear al hombre. Pues la inteligencia depende de la



educación, y la educación depende a su vez de la inteligencia (...) Son dos las invenciones de los hombres que se pueden considerar las más difíciles: la del arte de gobernar y la del arte de educar” (Kant, 2009, p.35 y 36)

Kant nos permite problematizar la mirada de completitud del sujeto pedagógico (Serra, 2019) ¿somos seres acabados, nacemos listos para valernos por nosotros mismos? En el contexto de esas preguntas surge la problematización por la educación, su razón de ser y su función. Al preguntarnos por la educación hoy, es imposible hacerlo sin retrotraernos a los inicios del proyecto moderno. La educación convertida en sistema educativo tiene su origen en la modernidad, desde donde sigue resonando la definición de educación realizada por Kant, quien la define como cuidado, disciplina e instrucción.

Al momento de pensar en quien educa a este sujeto pedagógico, Kant señala, en el mismo texto, que son las generaciones más viejas las que educan a las más nuevas. La educación se inscribe en el horizonte de la transmisión, y resuena como el arte de educar y como gobierno de sí, cuya función es la de lograr la completitud del hombre, para que sea capaz de corregirse y de cultivarse a sí mismo. Será Durkheim quien coloca en ese lugar de educar, a la sociedad. Con el aporte del sociólogo en su texto *La educación, su naturaleza y su papel*, se precisa a la educación como la acción que ejercen las generaciones adultas sobre las nuevas generaciones que aún no están maduras para la vida social. En ella se recupera esa idea de la especie humana inacabada y de su completitud por acción de la educación, legitimando el ámbito de lo pedagógico y de lo escolar como el lugar donde las sociedades modernas, se encargan de desarrollar a las nuevas generaciones a que se inserten socialmente.

Esta definición de la educación asociada al papel de la sociedad, resultó fundacional para el pensamiento pedagógico (Serra, 2019), pues pone foco en ese “arte de educar” del que habla Kant, y pasan a sistematizarse las acciones e intenciones dirigidas a educar a las nuevas generaciones. Lo que se resignifica con el hecho de que las sociedades occidentales al consolidarse políticamente bajo la forma de estados, encontraron en los sistemas educativos la herramienta fundamental para darse a sí mismas cuerpo de nación. La educación asume la función edificante de la humanidad que se amalgama con el desarrollo de la civilidad y la formación del ciudadano. Así llega hasta nuestros días, en que la escuela desde su sentido de existencia (Enriquez, 2002) remite desde entonces, al trabajo con niños, niñas y adolescentes, junto a los adultos: docentes, directivos, no docentes, familias y comunidad, articulados en torno a ese sentido de existencia, ligado a los aprendizajes y a la transmisión de la cultura.

En este marco se recuperamos la idea de la educación como transmisión para preguntarnos ¿Qué características tiene que tener esa transmisión en la época contemporánea y con nuestros niños, niñas y adolescentes? ¿Qué papel tiene la escolarización frente a los nuevos desafíos que tienen las sociedades hoy, en general ya consolidadas como estados nación? ¿Cómo hacer, en el contexto actual, para que una transmisión sea exitosa acorde a los desafíos contemporáneos?

En tanto la educación es un proceso constante que liga unas generaciones con otras, el cual siempre se recrea, pues no se da una repetición punto por punto de lo recibido y de lo legado generacionalmente, nos preguntamos: ¿Cuáles son los sentidos que estamos desafiados a poner en esa transmisión hoy, en la época de la globalización y la hiperconexión, para no exponer a las nuevas generaciones a los viejos males de la humanidad: el individualismo acérrimo, los nacionalismo extremos, la competencia egótica, la deshumanización del otro, la pérdida de derechos; a lo que se suman los crecientes desarrollos tecnológicos que están cambiando radicalmente las formas de vivir y los relacionamientos?



En este contexto, las prácticas de cuidado, señalas por Kant como uno de los objetivos de la educación, se vuelven valiosas al considerar este “arte de educar”, este camino de acompañamiento y de inserción de los nuevos a la sociedad ¿Cómo lograr una transmisión que sea capaz educar en el cuidado de sí, el cuidado del otro y el cuidado del mundo? ¿Cómo educar para la libertad y la vida con otros en sociedad? ¿Y cómo hacerlo desde un sentir situado desde la región latinoamericana?

Al respecto, es importante tener en cuenta que los países de la región latinoamericana y el Caribe, a través de las políticas de obligatoriedad de la educación ya han dado una respuesta. La masividad fue una política educativa para hacer frente a la desigualdad estructural que caracteriza a Latinoamérica como más desigual del mundo. Lo mismo, trajo aparejado el ingreso de la desigualdad a las escuelas, de la que otrora no se hacían eco, dado que no se la encontraba tanto en las aulas. Los estados de la región realizaron grandes esfuerzos en pos de garantizar el acceso. Y aunque, las estadísticas indican, fundamentalmente en el nivel secundario, que este esfuerzo realizado no se tradujo como se esperaba a nivel de los resultados y la finalización de ciclo (Edwards Risopatrón, 1991), las políticas educativas a partir de los 2000 redoblaron la apuesta. En casi la totalidad de los países de la región, se orientaron a sostener la inclusión educativa y abrir paso a la desigualdad y a la diversidad en las aulas, promoviendo un ámbito de autonomía institucional en los centros escolares para la búsqueda de estrategias que permitan atender a la diversidad de trayectorias escolares con más aprendizajes. En estas legislaciones se volvió la mirada hacia las escuelas y hacia la gestión de los factores promotores de aprendizajes que están en su órbita de gestión, a fin de disminuir el impacto del nivel socioeconómico en los resultados de los estudiantes (Radic, 2017), considerado nulo por las teorías reproductivistas y el informe Coleman.

En nuestro país el aporte de la Ley de Educación Nacional N° 26206 es crucial porque definió un ámbito de libertad, de autonomía de gestión en las instituciones escolares, para apalancar de manera situada y contextual, líneas de acción que favorezcan la inclusión educativa con acciones concretas y adaptadas a las necesidades reales de cada escuela. Del mismo modo, la Ley de Educación Provincial de Córdoba, promueve y pone en valor las iniciativas de autonomías institucionales para la mejora de los aprendizajes.

Desde las políticas, las escuelas son invitadas a asumir ese espacio de autonomía que prevén las leyes. Se busca que profesionalicen el cuerpo docente, que gestionen el clima institucional y los recursos disponibles para lograr mejorar los aprendizajes, en interrelación con las familias y la comunidad, y que les hagan frente a las determinaciones de origen que traen los estudiantes. Las políticas educativas actuales desafían a las escuelas a la construcción de procesos de apertura y democratización.

Para pensar estos procesos de democratización de las escuelas, dos nociones resultan claves: la noción de prácticas escolares y la noción de actores institucionales. Al respecto, es importante comprender que las prácticas educativas son productoras de sentidos y que constituyen un acceso privilegiado al conocimiento educativo. La perspectiva epistemológica basada-en-la-práctica (Guyot, 2005; Valladares y Olivé, 2015) asume que el conocimiento se produce en las prácticas, ello significa que es una actividad humana, un tipo de hacer y no algo objetivo independiente de los sujetos que lo producen, por lo que está social y culturalmente determinado. Las prácticas incluyen al mundo y a los otros, puesto que son un hacer situado, que abreva y se nutre del entorno en el que acontecen, lo que implica su singularidad, ya que no hay una repetición exacta de una práctica, dado no hay una replicación exacta de sus condiciones de aparición, vale decir, que no hay identidad punto por punto entre las prácticas, sino semejanzas o parecidos. De allí, que al pensar en la educación y en las prácticas educativas desde la transmisión, implica asumir que las mismas se recrean permanentemente, generando saberes propios y situados que requieren ser atendidos.



Hablar de prácticas escolares implica la referencia a una cuestión institucional más allá de la posición que ocupen estudiantes, exalumnos, docentes, equipos directivos, no docentes y familias, la cual, no obstante, se compone y se recrea como institución a partir de las miradas de los actores institucionales. Cada actor institucional, colabora en la mediación necesaria para que la educación como derecho, se concrete de manera situada en cada escuela. Ello se encuentra a tono con el enfoque de la Escuela Posible (Ferreya, 2017) que ancla en la realidad contextual y situada de cada institución, para evolucionar y resignificarse desde allí, apuntando siempre a la mejora continua. La escuela posible está en consonancia con el ámbito de autonomía que propician las políticas y se amalgama con los sentidos propios de cada proyecto sociopedagógico. De allí también, que una mejor escuela, es la que se define con respecto a sí misma y no con relación a otras instituciones. De lo que resulta que una escuela es mejor cuando aprende y mejora según sus posibilidades reales, concretas y contextuales, poniendo su atención no sólo en los resultados sino en los procesos y en la construcción colectiva, esto es, la construcción de genuinos procesos participativos es una de las claves para el logro de más aprendizajes y para la acompañar a los nuevos en su camino hacia la construcción de sociedades más justas e inclusivas.

En las prácticas ocurre el encuentro y la mutua configuración entre los individuos. allí se dan las interacciones sociales y con el mundo. En ellas se juega la dimensión ética del cuidado de sí, el cuidado de los otros y el cuidado del mundo. El cuidado implica una acción de descentramiento, de poner la mirada fuera, en otro, en lo externo. El sí mismo, en una relación de equidad y de unidad con todo lo real, logra escapar al solipsismo del propio punto de vista. El cuidado supone la espera, el estar disponible, el estar abierto a lo otro. En el autoconocimiento, sin ataduras ni sujeciones, es posible articular la red de relaciones de poder y los puntos de resistencia en los que se recrean las propias prácticas (Castro Orellana, 2008). Este cuidado se relaciona con la construcción de confianza, ambos conceptos se articulan en la naturaleza colectiva de las prácticas, pues, en tanto sociales, se refieren a la relación con los demás, lo que implica la problematización por los usos de los saberes y por los modos de relacionamiento en el ejercicio del poder. Es importante al respecto, volver a poner bajo lentes los usos instrumentales de los saberes y repensar los relacionamientos y la circulación de la palabra al interior de las escuelas.

Laurance de Cornú, con su idea sobre las prácticas democráticas acerca una clave importante. Establece que la confianza implica una apuesta futura acerca de la conducta del otro (Cornú, como se citó en Frigerio *et al.*, 1999), lo cual está vinculado con la actitud de permanecer en lo abierto, con un estar disponible para el otro en el cuidado y en la circulación de la palabra. Supone evolucionar hacia las formas del “no control” sobre la conducta del otro y en la línea del “no inquietarse” por la pérdida de ese control. Implica arbitrar los mecanismos para acompañar, contener y cuidar ese espacio de libertad y de respeto en el que están los otros, el mundo y el sí mismo, significando, al mismo tiempo, renunciamiento, esto es: poder y retirada para dejar a “lo otro” (el mundo, las cosas y los seres vivos) ser y presentarse. En la referencia colectiva al interior de las prácticas, se da la apertura y la relación con el otro, el sentido ético y el cuidado, que están presente en el conocimiento entendido como práctica del conocer. La circulación de la palabra lleva consigo connotaciones que se remontan a la experiencia de conocer basada en el consenso, el cual aporta a las prácticas el ser fruto de un proceso que surge a partir de generar y ofrecer reflexiones e interpretaciones que puedan ser compartidas y contrastadas con otras reflexiones. Estas reflexiones requieren se argumentadas para demostrarse su validez sobre la base de un consenso racional intersubjetivo (Habermas, 1999).

En este punto surgen las prácticas de relacionamiento como claves para pensar los procesos de participativos y de apertura al otro en las escuelas. Las mismas abrevan en la naturaleza colectiva de las prácticas, por lo que en ellas se juega la dimensión ética y el ejercicio del poder. Las prácticas



de relacionamiento, condicionan, posibilitando o restringiendo, las formas de realización de las otras prácticas escolares. Son prácticas de posibilidad, apertura y nuevos equilibrios, si se alinean a las acciones comunicativas, democráticas, de cuidado e inclusivas o son prácticas de repetición y orientadas al éxito, si dan lugar a la influencia y la manipulación. Las prácticas de relacionamiento se relacionan con el cuidado y con las acciones comunicativas, pues apuntan a la comprensión y al verdadero encuentro con el otro, en un clima de cordialidad y fuera de la instrumentación, en esa delgada línea de ejercicio del poder y de retirada.

Las prácticas no se encuentran aisladas o en estado puro sino entrelazadas, las mismas son sociales por naturaleza, no corresponden a un solo actor en su individualidad, sino que en ellas se dan interacciones vinculadas al sentido de lo educativo, el cual es institucional, curricular, pedagógico y contextual. En las prácticas educativas se juegan los apoyos y las resistencias, esto es, el componente ético y sociopolítico de las prácticas. En ellas se da lugar a la identificación de tensiones y fortalezas, lo que da cuenta de la potencialidad de las prácticas de ser generadoras de saberes, tal como lo sostienen autores como Carr (1995), Guyot (2005), Kemmis (2010), Valladares y Olivé (2015), Díaz et al. (1995), entre otros.

En cuanto al concepto de actores educativos, en el campo de la investigación científica, estudios como los de Rebolledo Zurita (2012), Vezub (2013), Bambozzi *et al.* (2020) y Saucedo (2018) confirman que la mirada de todos los actores institucionales es necesaria para comprender los sentidos de las prácticas institucionales de manera situada en las escuelas, por lo que es preciso generar espacios genuinos de circulación de la palabra, en la que todas las voces sean contempladas, en tanto, que son los actores educativos los sujetos protagonistas de las prácticas institucionales. Hay investigaciones que muestran la necesidad de considerar a los estudiantes, no como meros sujetos depositarios del saber sino como actores institucionales plenos, a través de su participación activa en las actividades que tienen como objeto procesos de democratización de la palabra al interior de las escuelas. En este sentido, los aportes Bambozzi *et al.* (2020) y de Saucedo (2018) reconocen incluso la necesidad de incorporar las miradas de las familias y los exalumnos para lograr una visión completa de la realidad escolar, ya que para comprender el todo institucional y analizar las condiciones del cambio institucional es necesario la participación de todos los actores institucionales, en genuinos procesos de construcción colectiva, acorde a lo que plantean las políticas educativas y el enfoque de la escuela posible.

La investigación de las Heras (2015) aporta la comprensión del tipo de procesos implicados en las construcciones colectivas, donde cada actor institucional cobra conciencia de que mira a la institución desde el punto de vista de su rol, en un diálogo intersubjetivo en el que cada actor pone su propio punto de vista. Allí, en el encuentro con otros, se ponen en juego prácticas educativas de aprendizaje colectivo, como un tipo diferente de aprendizaje, con una lógica propia de los grupos. La relevancia del aspecto colectivo de las prácticas educativas, se recupera también en la investigación de Echeverry-Arcila et al., (2017), en la que se concluye que las prácticas colectivas son las que más aportan al desarrollo del pensamiento crítico reflexivo en las instituciones escolares. El artículo de Saucedo (2018), señala de la necesidad de considerar las prácticas de todos los actores educativos al momento de pensar aspectos como participación, prácticas colectivas y prácticas democráticas en las instituciones escolares. En el mismo se indica que las prácticas de participación, promovidas como deseables dentro de las políticas públicas, siguen sin hacerse efectivas en las instituciones educativas, lo que muestra la necesidad de una revisión profunda sobre las prácticas escolares para que den lugar a procesos participativos genuinos al interior de las escuelas.

En este contexto histórico y social, teniendo en cuenta los lineamientos de las políticas, los desarrollos de las investigaciones educativas y las características de las nuevas adolescencias, los



equipos directivos se ven desafiados a repensar la autoridad pedagógica desde los sentidos de la participación, la confianza y el cuidado (Greco, 2007) en el marco de procesos colectivos. En esta línea de argumentación, se resignifican los aprendizajes en torno a los Acuerdos Escolares de Convivencia y los referidos a los ejes de la ESI como una herramienta clave para repensar las prácticas de cuidado y de participación en las escuelas para una experiencia democrática real en las instituciones educativas.

En las políticas educativas, el estado se constituye en “garante en el ámbito educativo, del respeto de las niñas, niños y adolescentes” (Resolución Provincial n° 558, 2015, p.1) y la convivencia escolar, en tanto cristaliza ese respeto, se convierte en objeto de problematización y deviene en una dimensión clave para la potenciación de los aprendizajes en pos de la formación integral de los y las estudiantes. Estos saberes transversales representan una oportunidad para resignificar los conflictos, el vivir con otros y la construcción de la propia identidad desde la reflexión, el entendimiento mutuo y la co-construcción. Tal como lo dice Greco (2007) es preciso generar espacios de cuidado en las escuelas, que incluyan la participación activa y la circulación de saberes actualizados y validados científicamente, que contemplen los intereses, emociones, dudas y sentimiento de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, Laurance de Cornú con su idea de democracia asociada a la construcción de confianza, enriquece la mirada sobre las prácticas democráticas al interior de las escuelas. La confianza implica una apuesta futura sobre la conducta del otro (Cornú, en Frigerio et al, 1999): el docente, el estudiante, el directivo, las familias, etc., que supone no sólo el no control sobre el otro, sino y fundamentalmente, el no inquietarse por ese no control sobre el otro. Evolucionar hacia las formas del “no control” sobre la conducta del otro, en la línea del “no inquietarse” por la pérdida de ese control supone arbitrar los mecanismos para acompañar, contener y cuidar ese espacio de libertad y de respeto en el que se forman los y las estudiantes. Se hace necesario epocalmente iluminar y generar ese espacio de construcción de confianza basado en el no control, que problematiza el concepto de autoridad para dar lugar al planteamiento de la autoridad pedagógica, pensada desde un sentido hospitalario y de no imposición (Greco, 2007).

La convivencia escolar abre a espacios de participación activa y democrática donde circulen saberes, conocimientos e información adecuada, actualizada y científicamente validada, que atiendan a los intereses, preguntas, dudas, opiniones, emociones y sentimientos de niños, niñas y adolescentes en un ambiente de cuidado, compromiso y respeto. En este marco, se presenta la gestión directiva como un “hacer en situación”, y como “un acto político contextualizado” (Nicastro, 2006, p. 66) ello implica que no puede pensarse fuera de los contextos situado institucionales y fuera de los proyectos que se gestionan en la institución. Es preciso reconocer la dimensión colectiva institucional, capaz de gestionar los apoyos, las resistencias y los silencios, lo que torna importante analizar, con base en el documento *Los Acuerdos Escolares de Convivencia* (2011), el lugar que se le ha dado a los sujetos en los diseños de los proyectos de los AEC y en implementación de los mismos. Entendiendo que la construcción colectiva de significados tiene lugar en las acciones y actividades que se prevén, en los lugares de diálogo y reflexión que se generen, en la capacidad de escucha, en los canales que se establecen para la circulación de la palabra y en los modos como se reconozcan, respeten y fomenten los puntos de vista de los actores educativos (Duschatzky, 2010).

Es preciso, entonces, volver a mirar, de manera situada y contextual, el proceso de implementación de los AEC en las instituciones educativas para analizar y poner en valor lo logrado, lo en proceso y lo no realizado, así como lo que se puede potenciar y evolucionar. Se trata de una invitación a realizar un “gesto de interrupción” tal como lo dice Larrosa (2003) para poder mirar los detalles, lo que faltó, lo que se logró, lo que puede hacerse de otro modo y no era el tiempo, lo que



puede hacerse de otro modo y ya es el tiempo, poniendo en valor a la experiencia tal como la define el autor:

“La posibilidad de que algo nos pase, o nos acontezca, o nos llegue, requiere de un gesto de interrupción, un gesto casi imposible en los tiempos que corren: requiere pararse a pensar, pararse a mirar, pararse a escuchar, pensar más despacio, mirar más despacio y escuchar más despacio, pararse a sentir, sentir más despacio, demorarse en los detalles, suspender la opinión, suspender el juicio, suspender la voluntad, suspender el automatismo de la acción, cultivar la atención y la delicadeza, abrir los ojos y los oídos, charlar sobre lo que nos pasa, aprender la lentitud, escuchar a los demás, cultivar el arte del encuentro, callar mucho, tener paciencia, darse tiempo y espacio” (Larrosa, 2003, p.174)

En este arte del encuentro, suspender el automatismo de la acción, tal como lo propone el autor, para repensar la convivencia en la escuela asociada a los mecanismos democráticos que se instituyen en ella, es repensar su relación con una escuela democrática que habilita experiencias curriculares, pedagógicas e institucionales con las cuales transitar formas alternativas de escolaridad (Alterman, 2017). De allí que, como equipo directivo, es crucial preguntarse: ¿Quiénes son los actores involucrados en los AEC? ¿Cuál es el lugar asignado a los estudiantes y a las familias en la confección de los mismos? ¿Cuáles son los plazos de actualización previstos? ¿Cuáles son los mecanismos ideados para el sostenimiento de los AEC? ¿Cuáles son las instancias de evaluación que se prevén en el seguimiento del proyecto? ¿Qué es lo dicho y lo no dicho, lo que se silencia, lo que se hace presente y lo que aún se sigue ocultando? ¿Cuáles son los logros y aquello que aún sigue pendiente y que se puede potenciar o profundizar? ¿Qué lugar tienen los aprendizajes de Convivencia Escolar y de ESI, en tanto saberes transversales, en las propuestas de enseñanza en cada espacio curricular en esta institución, y cómo y mediante qué estrategias y dispositivos se los aborda institucionalmente? ¿Se podrían pensar formas más empáticas para la formulación de los AEC, que superen la enunciación normativa: valor + las conductas promovidas + las conductas no admitidas sugerida para en la Resolución n° 558 para primario (2015)? ¿Será posible considerar la creación y puesta en funcionamiento del Consejo Asesor en el que esté representada toda la comunidad educativa? ¿Qué lugar de participación real se le asignará a este organismo? Finalmente, y relacionado con el tratamiento integral de la convivencia en línea con los ejes de la ESI ¿Se podría evolucionar institucionalmente hacia un tratamiento de la convivencia y de la ESI de manera integrales?

Despejar estas preguntas posibilita articular un proyecto institucional que pretenda un trabajo con sentido sobre la convivencia escolar, con el objeto de realizar un tratamiento integral de los aspectos referidos a la convivencia, el respeto por el otro, la afectividad, la sexualidad, el cuidado de sí y la propia identidad. Con base en estas preguntas, se evidencia la necesidad de abordar la convivencia desde tres líneas de trabajo. A nivel del Sistema Formador, a nivel de trabajo colectivo y participativo de todos los actores institucionales y a nivel de las denominadas puertas de ingreso de la ESI. Focalizar en el colectivo docentes, es reconocer que son el actor institucional más numeroso, lo que desafía a la gestión directiva a focalizar acciones que atiendan a sus necesidades, para promover un buen clima escolar, con instancias de apertura, de circulación de la palabra, que den lugar a la gestión, tanto de las adhesiones como de las tensiones, malestares y resistencias. Son los docentes quienes están en contacto directo con los y las estudiantes, lo que son una oportunidad para el acercamiento a las necesidades y el acompañamiento de los niños, niñas y adolescentes. Tienen a cargo la enseñanza de los contenidos relativos a la convivencia y la ESI, las cuales, por ser parte de



las nuevas alfabetizaciones (Terigi, 2010) que ingresan al currículum de manera transversal, pueden invisibilizarse en función de los contenidos específicos de cada espacio curricular, por lo que resulta pertinente preguntarnos por el lugar que tienen estos contenidos en las planificaciones y en las aulas.

Fundamentalmente, en el nivel secundario, la compartimentación en asignaturas condiciona el relacionamiento entre docentes y con los y las estudiantes, lo que habla a favor de la generación de espacios de socialización para el tratamiento de estos contenidos. De allí, que la otra línea de trabajo es la construcción de procesos participativos profesionalizantes de diálogo e intercambios de saberes entre los docentes, con el fin de incorporar, enriquecer y complejizar las propuestas pedagógicas a partir de un análisis relacional, contextualizado y multirreferencial de la enseñanza referida a las temáticas de la convivencia y la sexualidad integral. Asimismo, es preciso atender a las puertas del ingreso de la ESI en toda institución educativa, esto es: la dimensión curricular-pedagógico que abarca tanto a los contenidos de la ESI y de la Convivencia en cada espacio curricular, como los contenidos que se hacen presentes en el aula, de manera natural a través de las preguntas, consultas, situaciones o recursos implementados por los docentes o propuestos por las y los estudiantes. La dimensión contextual propia de cada institución educativa, que determina la aparición de problemáticas y temas propios de cada comunidad educativa. Y las situaciones personales de cada estudiante que requieren acompañamiento institucional puntualizado y/o activación de protocolos de ESI.

Así pues, cuando nos preguntamos por los sentidos de la transmisión a la que estamos llamados como educadores en el complejo escenario actual, resuenan los sentidos de las prácticas de cuidado señaladas por Kant. En un mundo hiperconectado, en el que los autoritarismos, la intolerancia y la deshumanización del otro parecen recrudecerse, tanto más importante, es que las escuelas se abran a las experiencias de participación, de consenso, de comunicación, de poner en valor las prácticas de relacionamiento democráticas, como las prácticas que más aportan al desarrollo del pensamiento crítico reflexivo en este camino de acompañamiento a los nuevos hacia la socialidad.

Respondiendo a la pregunta de cómo lograr una transmisión capaz de brindar herramientas para el cuidado de sí, el cuidado del otro y el cuidado del mundo, para una educación en la libertad y el vivir con otros, desde un sentir situado desde América Latina, la convivencia en las escuelas y la gestión del clima escolar con atención a procesos colectivos y situados, resulta una de las claves para reforzar los liderazgos transformadores de los equipos directivos, a través de la generación de instancias de participación genuinas, dirigidas a poner en diálogo a los diferentes actores institucionales, donde la materia de estudio sea la propia institución. Estas acciones contribuyen a elevar el nivel de conocimiento entre los actores institucionales, promueven el liderazgo distribuido, mejoran los relacionamientos y la comunicación, lo que redundará sobre el clima institucional, la generación de consensos y de acuerdos. A la vez, permiten revisar las tensiones institucionales y encontrar los mecanismos para re trabajarlas colectivamente, contribuyen al fortalecimiento de la autoridad pedagógica, impactando en la experiencia de aprendizaje y en la calidad de los mismos.

La gestión del clima escolar, de la mano de los acuerdos escolares alineados a los ejes de la ESI, favorecen prácticas de inclusión educativa, propician la participación y compromiso de todos los actores educativos, mejorando la cohesión, el sentido de pertenencia y el logro del objetivo educativo de las instituciones de manera situada y contextual acorde a las políticas y al enfoque de la escuela posible. La convivencia escolar acontece como un “despliegue de experiencias con sentido (que) crea climas convivenciales de respeto y reconocimiento del otro” (Alterman, 2017, p. 102) para los que hay que “darse el tiempo y el espacio” y hacer de ella una valiosa experiencia educativa involucrando a todos los actores institucionales, dando espacios para la circulación genuina de la



palabra, pues los proyectos de convivencia significan reales oportunidades para promover cambios en la cultura escolar.

El desafío de la gestión directiva frente a las prácticas de cuidado a las nuevas niñeces y adolescencias requiere de un abordaje multidimensional y colectivo, y la generación de prácticas de relacionamiento democráticas y de participación que involucre a toda la comunidad educativa, para una real circulación de la palabra que ponga en camino de acompañamientos genuinos y comprometidos a las nuevas generaciones. Tal la misión a la que como educadores y gestores de la educación estamos llamados en este momento epocal, en el que decidimos como región latinoamericana y el Caribe, que la educación no es para unos pocos, sino para todos, en el que los estados modernos están consolidados y en el que la educación se debate entre la enseñanza y la contención en función de las problemáticas sociales que ingresan a las instituciones. Sigue siendo preciso, hoy más que nunca, el trabajo profundo en las escuelas sobre las prácticas de relacionamiento democráticas y de cuidado, para el cuidado de sí, el cuidado del otro y el cuidado del mundo; para que niños, niñas y adolescentes tengan la posibilidad de hacer algo nuevo con lo que nuestra generación les está dejando.

Referencias Bibliográficas

- ALTERMAN, N. (2017) Repensar la convivencia en la escuela primaria. Un estudio de caso de Acuerdos Escolares de Convivencia en Córdoba. *Cuadernos de Educación*. Año XV – N° 15 – diciembre 2017. [10/03/2021] Disponible en: www.redalyc.org/articulo.oa?id=35602219
- CARR, W. (1995). *Una teoría para la educación: hacia una investigación educativa crítica*. Morata.
- CASTRO ORELLANA, R. (2008). *Foucault y el cuidado de la libertad. Ética para un rostro de arena*. Lom Ediciones.
- DÍAZ, E., & AA.VV. (1995). *Ludwig Wittgenstein, un pensador de la diferencia*. En Ludwig Wittgenstein. Nuevas Lecturas. Recuperado de: <https://www.estherdiaz.com.ar/textos/wittgenstein.htm>
- DURKHEIM, É. (1986). La educación, su naturaleza y su papel. En *Educación y Sociología*. Ciudad de M
- DUSCHATZKY S., FARRÁN G. y AGUIRRE E. (2010). *Escuelas en escena. Una experiencia de pensamiento colectivo*. Buenos Aires: Editorial Paidós
- EDWARDS RISOPATRÓN, V. (1991). *El concepto de calidad en Educación*. UNESCO/OREALC.
- ENRIQUEZ, E. (1999) «Implication et distance», *Les cahiers de l'implication*. Revue d'analyse institutionnelle 3. Paris 8 université. (Versión en castellano, "Implicación y distancia", traducción C. Varela) México: Ediciones Coyoacán
- FERREYRA, H. (2017). Una escuela secundaria posible. *Revista Educación y Desarrollo Social*, 11(2), 55-69. DOI: org/10/18359/reds.2981.
- FRIGERIO, G., POGGI, M. y KORINFELD, D. (1999). Construyendo un saber sobre el interior de la escuela. Novedades Educativas.
- GOBIERNO DE CÓRDOBA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2015) Resolución N° 558. [15/03/2021] Disponible en: https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC/CBA/PolSocioeducativas/Documentos/Convivencia/Resolucion_558.pdf
- GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2011) Los Acuerdos Escolares de Convivencia, [10/03/2021]



- Disponible en: https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPEC_CBA/publicaciones/Narrativas2009/Convivencia.pdf
- GRECO, M. B. (2007) *La autoridad (pedagógica) en cuestión. Una crítica al concepto de autoridad en tiempos de transformación*. Rosario: Homo Sapiens.
- GUYOT, V. (2005). Epistemología y prácticas de conocimiento. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 16 (30), 9-24.
- HABERMAS, J. (1999). *Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus.
- HABERMAS, J. (2003). *Acción comunicativa y razón sin trascendencia*. Paidós.
- HERAS, A. (2015) *Comprender el aprendizaje colectivo de carácter cooperativo-solidario. Sus pedagogías y dispositivos específicos*. Acta Académica. <https://www.aacademica.org/aprendizajecolectivo>.
<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL001852.pdf>
<https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/17847>
- KANT, I. (2009). Sobre Pedagogía. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba [Repositorio Digital UNC]. https://rdu.unc.edu.ar/bitstream/handle/11086/1152/Sobre%20pedagogia_Kant.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- KEMMIS, S. (2010). Research for Praxis: Knowing doing. *Pedagogy, Culture & Society*, 18 (1), 9-27. DOI: 10.1080/14681360903556756
- LARROSA, J. (2003) Experiencia y Pasión. Entre las lenguas. En *Lenguaje y Educación después de Babel*. Ediciones Leartes. Barcelona
- Ley N° 26.892 (2013) *Ley para la promoción de la convivencia y el abordaje de la conflictividad social en las instituciones educativas*. Sancionada el 11/09/2013 [05/03/2021] Disponible en <https://cdh.defensoria.org.ar/normativa/ley-26-892-ley-para-la-promocion-de-la-convivencia-y-el-abordaje-de-la-conflictividad-social-en-las-instituciones-educativas/>
- Ley Nacional N° 26206 (2006) *Ley Nacional de Educación* [14/03/2021] Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-de-educ-nac>
- Ley Provincial N° 9870 (2010) *Ley de Educación de la Provincia de Córdoba*. [12/03/2021] Disponible en: https://dges.cba.infed.edu.ar/sitio/upload/Ley_9870.pdf
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. SUBSECRETARÍA DE EQUIDAD Y CALIDAD (2008) *Curso virtual: "Educación Sexual Integral en la Escuela Secundaria"*. [15/03/2021] Disponible en:
- NICASTRO, S. (2006). Trabajar de director o sobre un hacer en situación. En *Revista de Educación*, 8, 61-68. Huelva: Universidad de Huelva.
- RADIC, J. (2017) Tesis doctoral: *Sistema de Evaluación y Mejora de la Calidad Educativa, la experiencia de la Red de la Federación Latinoamericana de Colegios Jesuitas (FLACSI)*. Madrid. España: Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Disponible en : https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/680578/radic_henrici_jorge_antonio.pdf?sequence=1
- REBOLLEDO ZURITA, M.M. (2012). *Percepción de docentes directivos, profesores, alumnos y apoderados sobre la incidencia de la JECD en el contexto institucional estudio de casos en la región metropolitana de Chile*. (Tesis Doctoral Inédita). Universidad de Sevilla, Sevilla.
- RESOLUCIÓN N° 558 (2015) promulgada el 20 de mayo de 2015, [05/03/2021] Disponible en: https://www.igualdadycalidadcba.gov.ar/SIPECCBA/PolSocioeducativas/Documentos/Convivencia/Resolucion_558.pdf



- SAUCEDO, M. (2018). Las prácticas escolares de participación de los profesores y de las familias en la gestión escolar en la escuela secundaria. *De Prácticas Y Discursos*, 7(9), 321–333. <https://doi.org/10.30972/dpd.792813>.
- SERRA, M. (2019 [Reedición 2024]). Clase 1: La educación, rasgos centrales y enclaves históricos. *Módulo Perspectivas sobre la educación*. Formación Docente Complementaria. Trayecto Pedagógico para Graduados no Docentes. Córdoba: ISEP - Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba.
- TERIGI, F. (2010). El saber pedagógico frente a la crisis de la monocromía. En Frigerio, D. (comp.), *Educación: saberes alterados*. Serie seminarios del CEM. Paraná: La Hendidia.
- VALLADARES, L. y OLIVÉ, L. (2015). ¿Qué son los conocimientos tradicionales? *Apuntes epistemológicos para la interculturalidad*. *Cultura y representaciones sociales*, 10(19), 61-101. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102015000200003&lng=es&tlng=es
- VEZUB, L. (2013). Hacia una pedagogía del desarrollo profesional docentes. Modelos de formación continua y necesidades formativas de los profesores. *Páginas de Educación*, 6, (1), 97-124.



Programa de Fortalecimiento de Trayectorias Escolares: una apuesta al acceso de derechos desde la educación no formal.

Ana Victoria Quintero, Silvina Andrea Brunno, Nadina Muñoz, Estefanía Herrera, Mariano Sironi,
Sara Gomez Carmana.

“Mucha gente pequeña, en lugares pequeños, haciendo cosas pequeñas, puede cambiar el mundo”
Eduardo Galeano

Introducción

El Programa de Fortalecimiento de Trayectorias Escolares nace en 2018 -creado mediante Resolución 2579/2018 UNR- desde la Universidad hacia el territorio. Surge como una apuesta de acompañamiento a las trayectorias escolares de niños y niñas de barrios periféricos de la ciudad de Rosario en pos de garantizar el derecho a la educación y el derecho a aprender; ambos fundamentales para la construcción de ciudadanía y la vida en democracia.

Para habitar el mundo, las infancias necesitan de adultos que estén disponibles y accesibles, promoviendo lazos de afecto y ternura para balizar el recorrido. En este Programa, desde el diseño y planificación de talleres de educación no formal, asumimos el desafío de acompañar esas trayectorias educativas singulares que, muchas veces, se ven fragilizadas. Es así que en estos seis años de historia trabajamos llevando a cabo 12 talleres, articulando con 20 escuelas de la ciudad de Rosario. Esta labor es sostenida desde la práctica extensionista de estudiantes de diversas carreras de la Universidad Nacional de Rosario, acompañados por docentes y coordinadores del Programa.

Los talleres de Educación No Formal constituyen una metodología de intervención en el territorio, con intencionalidad pedagógica, que si bien no implican un seguimiento de la formalidad propia del sistema escolar, apunta a fortalecer la trayectoria en el mismo. En la actualidad, dicho Programa se ancla en el Área de Extensión y Territorio de la Universidad Nacional de Rosario y desarrolla sus actividades en instituciones de la sociedad civil con las cuales la Universidad ha firmado convenios. Desde su creación, han desarrollado tareas de voluntariado más de 80 estudiantes de diferentes carreras de la Universidad.

En tiempos de precarización simbólica y de creciente incertidumbre, es fundamental marcar los cimientos para brindar otras oportunidades; creemos que esto se logra haciendo alegremente cosas terriblemente serias.

Desarrollo

Trazando lazos desde lo común de los sentidos

La apuesta de este proyecto comienza en 2018, tras la iniciativa del Lic. Mariano Sironi, que operó como amalgama de personas que provenían de diferentes campos profesionales y, que a partir de su entusiasmo contagioso, fuimos construyendo aquel inicial Programa de Voluntariado para el



Fortalecimiento de Trayectorias Escolares. El horizonte de aquel momento sigue siendo el mismo: acompañar, fortalecer y realizar intervenciones en territorio, para que niños y niñas del primer ciclo de educación primaria, puedan acceder al derecho a aprender.

El derecho a la Educación, debería ir de suyo como una instancia elemental, inalienable de los pequeños ciudadanos, pero en una sociedad en la que el lazo social se encuentra resquebrajado, también ello alcanza a las instituciones educativas. Las escuelas en muchas ocasiones, se han convertido en un lugar de contención por excelencia y/o proveedoras de una ración de comida. Este equipo sostiene, desde sus inicios, que el lugar en el cual deben estar los pibes es la escuela. Ese lugar que aloja, que enseña pero que también nos introduce en la dinámica de socialización y de construcción de vínculos con otros.

Es por lo anterior que los Talleres de Educación No Formal, hacen sede en organizaciones de la sociedad civil, ubicadas en barrios de la periferia rosarina, espacios que se ofrecen como posibilitadores de un acompañamiento singularizado de las trayectorias escolares de los niños y niñas que asisten. El modo de acceso a los mismos es a través de la articulación con las escuelas del área de referencia de aquellos centros de fortalecimiento de trayectorias escolares (CFTE). Dichas articulaciones se dan en virtud del trabajo de mapeo territorial previo, que realiza el equipo ante cada nuevo convenio específico entre la Universidad y estas organizaciones. Luego se establecen reuniones con directivos y docentes para definir las derivaciones posibles, posteriormente al trazado de un cierto diagnóstico en relación a las dificultades que puedan presentar las infancias en relación a los aprendizajes.

Se puede decir que la liquidez de las instituciones -siguiendo a Bauman- impacta en la posibilidad de acceder a aprendizajes básicos, delimitándose de esta forma, una serie de problemáticas complejas que no empiezan ni terminan en la escuela. Es así que la propuesta de Talleres de Educación No Formal radica en establecer espacios de trabajo a través de actividades lúdicas sin perder de vista los objetivos pedagógicos adecuados al nivel; que se trazan en planificaciones semanales por quienes llevan a cabo la coordinación de dichos talleres. Estos elementos constituyen nuestro encuadre específico de trabajo.

En 2023 el PROFORTE se institucionaliza en el Centro de Estudios Interdisciplinarios, bajo el formato de Diplomatura de PreGrado de Diseño de Talleres de Educación No Formal y Promoción del Derecho a la Educación, dirigida a estudiantes universitarios de todas las carreras de la UNR y, amplía la convocatoria a estudiantes de Institutos de Formación Docente, Psicopedagogía y público en general. De este modo, a partir de una formación inicial que aborda módulos en torno a la dimensión político-institucional; la subjetividad y el aprendizaje; los saberes pedagógicos y el mapeo y territorio, se da inicio a una práctica situada en educación. Desde el comienzo, se busca identificar aspectos particulares de las niñas y niños derivados por las escuelas, singularizando sus recorridos e identificando aspectos propios de las instituciones en las que se inscriben. A su vez, se articula con referentes socioafectivos y con otras organizaciones barriales.

Cada encuentro es sostenido mediante planificaciones semanales, haciendo hincapié en la importancia del establecimiento de vínculos sólidos entre practicante-infancias, destacando el compromiso y permanencia de quienes se constituyen como referentes.



El contacto con poblaciones que transitan contextos de alta vulnerabilidad psicosocial, pone muchas veces en jaque algunos presupuestos con los cuales se llega, marcando fundamentalmente el desconocimiento de algunas características de dichos ámbitos.

De Trayectorias Escolares al desafío de itinerarios de aprendizajes no formales

Terigi (2009) indica que el sistema educativo define, a través de su organización y determinantes, “trayectorias escolares teóricas”, las cuales expresan caminos que siguen la progresión lineal prevista por el sistema, en los tiempos marcados por una periodización estándar. Por otra parte, la misma autora introduce el concepto de “trayectorias educativas reales”, que hace referencia a los tránsitos que efectivamente realizan en el sistema los estudiantes y que no necesariamente logran coincidir con las trayectorias teóricas (encauzadas) que les corresponden de acuerdo con su edad y nivel. Terigi (2008), agrega al respecto, que una importante proporción de la niñez y de la juventud transitan su escolarización de modos discontinuos y heterogéneos.

Nuestra intervención es sobre las trayectorias escolares reales de niños y niñas. Ahora bien, ¿qué entendemos por Trayectorias escolares? Sostenemos que este concepto nos ayuda a comprender una de las dimensiones del Derecho a la Educación. Una respuesta inicial a la pregunta podría ser que el concepto de Trayectoria escolar se utiliza para explicar el recorrido que cada uno/a de nosotros/as realizamos en el sistema educativo, dicho recorrido está pensado teóricamente como una forma en la cual transitamos la escolarización de un modo único y homogéneo. Sin embargo, es sabido que el modo de transitar la escolarización es heterogéneo, variable y contingente. Sabemos que hay diversas infancias, y diferentes realidades. Delineándose esos dos tipos de trayectorias escolares, las teóricas (las diseñadas por el sistema educativo) y las reales (las que los sujetos realmente desarrollan dentro del mismo). La institucionalización de los sistemas educativos implicó el diseño de trayectorias escolares teóricas - que los aprendizajes se produzcan con una temporalidad homogénea, gradual y anualizada-. El no cumplimiento de esta trayectoria por parte de los niños/as fue considerado en términos de fracaso escolar por parte del niño/a que no cumplía con las expectativas planteadas por dicha trayectoria escolar.

Es en esa hiancia entre la trayectoria teórica y la real, que desde el PROFORTE se intenta trazar un puente, ofreciéndose como espacios creadores de posibilidad de un acceso más atento a las necesidades singulares de quienes asisten a los talleres, sin caer en etiquetas, diagnósticos ni estigmatizaciones de aquellos que no cumplen expectativas de trayectorias ideales.

Así lo no formal no implica precariedad ni improvisación, sino más bien la delimitación de un territorio de aprendizaje extramuros de la institución tradicional educativa: la escuela. Silvia Bleichmar (2010) nos dice que la escuela es un lugar de promesas que muchas veces se encuentran incumplidas, incumplimiento que excede a la institución y hace que nos interpelemos a la sociedad toda. También dirá que el gran desafío actual es el de la construcción de legalidades, normas que nos atraviesen a todos, destacando al otro en su función de semejante, y único recurso para hacerle frente a la violencia. Es así que aprendizaje y construcción de ciudadanía conviven en aquellos espacios que se inauguran en el cada vez. De este modo es que la formación hace un fuerte hincapié en el conocimiento del Derecho a la Educación como Derecho aprende, fundamentalmente en cómo los aprendizajes constituyen un modo central en la realización del Derecho a la Educación consagrado en



nuestra Constitución Nacional, en las leyes nacional y provincial de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Construir legalidades desde la posibilidad de materializar los principios constitucionales tan lejanos de nuestra cotidianeidad.

La modalidad de taller permite articular de manera dinámica y flexible lo descripto anteriormente, a partir de la planificación, la intervención y la reflexión. Tres pasos ineludibles a la hora de pensar ésta experiencia. Es así que definimos al taller como un espacio altamente formativo que apunta a la profundización de los contenidos escolares para que las niñas y niños puedan apropiarse de los conocimientos de una manera participativa y socializada. Los talleres en los que llevamos a cabo nuestra práctica cuentan con un encuadre específico siguiendo a Bleger (1979) con un conjunto de variables fijas, como día y lugar, que conforman un marco estable y ordenador y, a su vez, constituyen límites necesarios para que se establezca un ámbito apropiado para el desarrollo de las actividades que llevamos a cabo en los CFTE.

Extendiendo las fronteras de la Universidad

“...una de nuestras tareas como educadores y educadoras es descubrir lo que históricamente es posible hacer en el sentido de contribuir a la transformación del mundo que dé como resultado un mundo más “redondo”, con menos aristas, más humano y en el que se prepare la materialización de la gran utopía”
(Freire, 1992)

Cuando hablamos de construcción de ciudadanía, no sólo apuntamos a realizar una acción efectiva sobre las infancias, sino también pensar al estudiante universitario como agente de cambio, que concentra toda su potencia, no sólo por la curiosidad propia de quien transita su trayecto formativo en educación superior, sino también incitando a pensarse y proyectarse como profesionales formados en virtud de las necesidades reales y concretas de la población. Si no conocemos el mundo, qué difícil resultaría cambiarlo. En ese poder transformador es en donde nos centramos desde el PROFORTE, pero pensándolo desde un modo de acompañamiento, reflexivo y sobre todo, con fundamento formativo. Al decir de Ivanna Petz, “pensar la universidad en relación con, es pensar a la universidad como actor social interviniente, como parte del territorio constituido y entrelazado por diferentes actores.” (Petz Ivanna, 2015).

Estas experiencias cobran aún más sustancia si las pensamos en clave de actualidad política, intentando hacerle frente a los avatares propios de discursos mezquinos que apuntan a desprestigiar una institución, no sólo que caracteriza a la sociedad argentina, sino que se constituye como herramienta fundamental de movilidad social. Una sociedad que no sólo se piense a sí misma, sino que mediante una espiral recursiva, intente retroalimentarse aún más allá de las asimetrías.

En tiempos donde lo obvio pierde todo tipo de obviedad y entendiendo que el sentido común es aquello que nos cohesiona, aunque a veces sea lo que menos en común tengamos, sostenemos la



idea de construir un “nosotros”, En relación a esto recuperamos las palabras de Marcelo Percia (2023):

“El sentido común da pertenencia. Promueve la adhesión a un habla protectora. Ampara creando la ilusión de coincidir con el sentimiento de una supuesta mayoría (...) Realidades editadas (no hay otras) no se componen como mentiras ni falsedades, sino como enunciados que verifican visiones instaladas en el sentido común(...) Fuera del sentido común se está en la intemperie: la vida se vive como pasmo, como suspenso frío” (Persia, 2023).

No caer en las falsedades, implica sostener en acto la resistencia y, no hay mejor modo de resistir que sosteniendo una práctica situada, ética y política. Allí radica la potencia transformadora de esta experiencia.

Para concluir

Aventurarse a la experiencia de acompañar a las infancias -cuya subjetividad está en plena constitución- y aportar al fortalecimiento de sus trayectorias escolares, implica reconocer que requieren espacios que puedan operar como sostén para el establecimiento de sus coordenadas subjetivas y para el andamiaje de los aprendizajes que se dan en el marco pedagógico. Esta función de acompañamiento es una buena oportunidad, para quien transita por la educación superior, en tanto permite llevar a cabo una labor extensionista que traza la importancia del emplazamiento de la Universidad en el territorio. A su vez, permite comprender de una manera más cercana a la población, que es parte fundamental a la hora de pensar las prácticas en una matriz social y comunitaria.

La apuesta siempre ha sido - y lo sigue siendo-, poder balizar el pasaje de las infancias en las instituciones escolares, las cuales sostienen una función social clave, que muchas veces excede la dimensión pedagógica, tornándose un lugar de contención social. La coyuntura política, social y económica que viene atravesando nuestro país socava las posibilidades de acceso a la educación, vulnerando así el derecho fundamental de aprender, pilar para pensar la construcción de una ciudadanía democrática y crítica, en pos de un porvenir posibilitante.

La democracia implica ni más ni menos que la participación ciudadana sea aquel factor que materialice los cambios, por lo que es necesario que se establezcan diálogos para alcanzar objetivos comunes. Ello comienza en la infancia, intentando no caer en el incumplimiento de promesas y construyendo legalidades que les permitan ser sujetos de derechos. Esa es nuestra responsabilidad y obligación.

Entonces ¿Qué sentido podemos darle a lo que hacemos? En palabras de una estudiante universitaria practicante del PROFORTE:

“El acompañamiento consciente, estable y presente fue uno de los grandes pilares en la construcción del vínculo. Ellos sabían que un día a la semana los esperábamos. Espero hacerles llegar mi emoción, de extenderles un pedacito de lo significativo de la experiencia, de lo bonito del compromiso social, del ayudar, del estar, del que a uno le enseñen también. Y siempre teniendo en claro la importancia de la universidad vista y posicionada como parte de la comunidad, como agente



de cambio, como herramienta transformadora y esperanzadora. Es el “faro de los sueños” para muchos. No lo mantengamos como un sueño, prendamos la ilusión por un futuro mejor para todos, para cada niño y niña que se encuentra en los centros. Y fomentemos asiduamente la curiosidad por el futuro, la alegría de aprender, lo divertido de jugar y descubrir.” (Eunice Grenolers, 2024)

Bibliografía

Bleger, J (1979) Bleger, J. (1979). Psicoanálisis del encuadre psicoanalítico. En “Simbiosis y ambigüedad”. Cap VII.

Bleichmar, S (2010) Violencia Social - Violencia escolar. Ed. Noveduc. Bs. As. Argentina

Percia, M (2023) Saberes en tiempos venideros. Recuperado de milnovecientossexentay ocho.blogspot.com

Terigi, F (2009) Las trayectorias escolares. Del Problema individual al desafío de la política educativa. Ministerio de Educación de la Nación, Organización de los Estados. Iberoamericanos.



Observatorio de Fair Play: El fútbol como repositorio de derechos y valores. El caso de la Copa América USA 2024

Dr. Orlando Verna (Escuela de Comunicación Social / Universidad Nacional de Rosario)
vernaor@yahoo.com.ar

Estudiantes Mauro Colombo maujcolombo@gmail.com, Olivia Hulten hultenolivia@gmail.com,
Joaquín Torrado cuquicaa@gmail.com (Escuela de Comunicación Social / Universidad Nacional de Rosario)

Resumen:

El artículo describe los procesos de diseño del dispositivo de observación de conductas deportivas en el marco del Código de ética del Fair Play promovido desde 1987 por la Federación Internacional del Fútbol Asociado (FIFA). Dicha práctica se realizó durante la realización de la Conmebol Copa América USA 2024 entre el 20 de junio y 14 de julio. Se ilustran brevemente los criterios y las vicisitudes de la implementación, y a través del análisis de datos cuantitativos y cualitativos, se ofrecen algunos resultados preliminares.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

1. Objetivos y justificación

El Observatorio de Fair Play se constituyó como dispositivo de observación, procesamiento y análisis de datos cualitativos, y apreciación de los valores y derechos que promueven los deportes, y el fútbol en particular.

Es un proyecto de la comunidad de la asignatura Redacción 2 de la Licenciatura en Comunicación Social y el Profesorado de Comunicación Educativa junto al Área de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Rosario, a la Facultad de Ciencia Política y RRIL, y a la Escuela de Comunicación Social, en el marco de la celebración por sus 50 años de creación.

El Observatorio de Fair Play se propuso como objetivo general poner en escena la complejidad del abanico conceptual sobre Derechos Humanos, su defensa y promoción, a través de un fenómeno moderno, masivo y popular de alto impacto cultural como el fútbol, recreando un dispositivo propio de observación.

Espera además fomentar en los estudiantes la vocación de construir nuevas miradas sobre principios y normas en materia de Derechos Humanos, así como favorecer una mirada amplia y crítica sobre su responsabilidad ética, moral y profesional en la circulación de los mensajes en los medios masivos de comunicación e información, y en todo tipo de instituciones.

Modernidad y DDHH



Desde la sociedad primitiva, la humanidad ha intentado contener las relaciones humanas y sus violencias mediante su burocratización, es decir, careándolas con un conjunto de reglas que impidan su desarrollo o repetición. La Modernidad ha hecho lo propio en un sistema como el de producción capitalista intrínsecamente violento por la lucha de clases y el control de la hegemonía.

Con su aura de posguerras y en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas de París en 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre es una ratificación del ideario moderno y de la necesidad de profundizar el proceso civilizatorio en pos de resguardar a las víctimas de la violencia física y simbólica a través de un acuerdo vinculante que firmaron todos los países miembros.

Se trata de un régimen de derechos, un conjunto de valores sintetizados en las ideas de libertad, justicia y paz que deberán movilizar conductas de respeto por las personas y su dignidad, sin distinción alguna, apreciar la libertad de palabra y de creencias, aceptar la igualdad entre las personas y promover el comportamiento fraternal.

La violencia de las relaciones humanas está grabada en sus sociedades y los niveles de violencia permitidos estarán de acuerdo a sus propias creencias y normas. Finalmente, la cuenta se reduce a la relación entre la violencia empleada y la violencia permitida.

La sociedad civilizada supone un alto grado de rechazo a la violencia física, la circunscribe al Estado y la condena, pero la exhibe contenida por los reglamentos. Forma parte de la inhibición comportamental el autocontrol de los impulsos violentos, cuyos responsables son los ámbitos educativos familiares y formales.

Proceso civilizatorio y deportes

El proceso civilizatorio, según Elías y Dunning (1992), inscribe como producción histórica una versión consentida de la reducción de la violencia, por ejemplo, en el formato de disciplina deportiva. O donde la violencia sea sólo simbólica y como parte del acuerdo para participar del campo, y donde se preserven altos niveles de confrontación no violenta. Las reglas formales son sólo un instrumento de control, responsables por el relativo equilibrio de los grupos en tensión.

Así los deportes y juegos son organizados, practicados, controlados y observados como parte de una configuración mayor, la sociedad que los contiene. Allí se piensan, construyen, conservan y proyectan a las nuevas generaciones las prescripciones y proscripciones que caracterizan a las culturas.

Además, Elías y Dunning (1992) advierten sobre un efecto contundente del orden establecido en el ámbito de las prácticas sociales y culturales: su impacto sobre las emociones. El proceso civilizatorio ha controlado la violencia haciendo lo mismo con las emociones, dándole así rango de distinción al modelo de autocontrol.

La permisividad de la ley es fronteriza con la necesidad de promover otras emociones, aunque acotadas a las normas culturales del grupo. Se podría explicar así el fervor que desborda al fútbol y lo hace desmesuradamente popular y masivo observando que el “brevísimos placer” de la consumación deportiva, mandato de la ética inglesa relacionado “la naturaleza del disfrute y de la emoción proporcionada por los juegos de competición”, fue ampliado por “el placer y la excitación que se experimentan antes de que comience el juego y durante él, participando o presenciando su tensión intrínseca” (Elías y Dunning, 1992: 171).



Fútbol y Fair Play

Luego del affaire del partido Argentina-Inglaterra en el Mundial México 1986, o lo que en Argentina se conoce como “la mano de Dios”, la Federación Internacional del Fútbol Asociado (FIFA) promueve desde 1987 políticas de Fair Play (juego limpio) para dotar al fútbol de reglas de conducta éticas y morales que garanticen el respeto, la honestidad y la deportividad.

El Fair Play, como concepción moderna, tiene al hombre, la mujer y el respeto por sus derechos como inspiración y puede constituirse en una excelente herramienta de reflexión y difusión de esos ideales. La honestidad no es sólo no mentir, es ofrecer a los demás una visión clara de los valores éticos y morales a defender, paso inicial de la confianza sobre las que se tejen las relaciones humanas.

Y la deportividad es la conducta necesaria para ajustarse a las reglas del juego. Pero su trascendencia se da en el campo de la ética adoptando el respeto, la caballerosidad y la consideración del adversario como norma. Según la Sociedad y la Federación Española de Medicina del Deporte es un “comportamiento, un modo de pensar y una actitud vital favorable a la lucha contra la trampa y el engaño, (...) la manipulación y la adulteración de cualquier índole, de los resultados, y las actuaciones deportivas”.

Se incluyen en esa lista situaciones de diferente índole y consecuencias como la violencia física y verbal, la segregación, el doping y la corrupción al advertir sobre los “fuertes in-tereses comerciales que rodean el mundo del deporte”. Pérez Triviño (2011) agrega a los mencionados “discriminación sexual, nacionalismo, tensión entre juego limpio y competitividad”.

Código Fair Play adoptado por FIFA

- a) Juega limpio
- b) Juega a ganar, pero acepta la derrota con dignidad
- c) Acata las Reglas de Juego
- d) Respeta a los adversarios, compañeros, árbitros, espectadores.....
- e) Promueve los intereses del fútbol.
- f) Honra a quienes defienden la buena reputación del fútbol.
- g) Rechaza la corrupción, drogas, racismo, violencia
- h) Ayuda a otros a no ceder ante instigaciones de corrupción
- i) Denuncia a quienes intentan desacreditar nuestro deporte
- j) Utiliza el fútbol para mejorar el mundo¹¹¹⁴

¹¹¹⁴ https://personal.us.es/gosob/fair_play.htm



El debate actual sobre Fair Play se extiende a las esferas de la filosofía, la ética y el derecho, y en esa zona de encuentro pueden catalogarse diversas concepciones: el Fair Play como un conjunto de valores, como respeto a las reglas, como respeto al acuerdo (o contrato) y como respeto por el juego (Pérez Triviño, 2011). No se alcanza aquí el trabajo sobre la “estructura moral” del Fair Play del filósofo noruego del deporte Sigmund Loland.

Según Gabriella Hideg (2001: 5-6), hoy el concepto de Fair Play rechaza el fraude, el dopaje, la corrupción, el acoso y el uso de medios injustos y “se puede conectar con la moralidad, la empatía, el espíritu deportivo y el respeto a los demás”, con “la amistad”. Argumenta además que “el juego limpio es la esencia de todas las competiciones deportivas (...) Sin el principio del juego limpio (...) el deporte como herramienta de enseñanza, como recreación, como forma de entretenimiento colectivo y como factor de acuerdo entre las naciones perdería irrevocablemente su valor”.

2. Planificación

Formación del equipo de trabajo

Para la formación del equipo de trabajo se descartó una convocatoria abierta por cuestiones de calendario y se convocó a estudiantes que el año anterior habían cursado la asignatura, quienes ya habían manifestado su interés por la intersección de los campos de la comunicación social, el periodismo, los deportes y el fútbol.

De esa manera, fueron integrantes del equipo los estudiantes de Comunicación Social Mauro Colombo, Joaquín Torrado (coordinadores), Sol Cáseres (actual cursante de Redacción 2), Andrés García, Tiago Giménez, Olivia Hulten, Santiago Lunghi, Juan Cruz Mares, Mateo Troielli y el profesor Orlando Verna.

Dispositivos de observación, producción y circulación

Los dispositivos de observación, producción y circulación fueron diseñados por consenso entre los integrantes del equipo de trabajo, atendiendo al concepto de lo noticiable, esto es, lo pragmáticamente realizable en términos de recursos humanos y técnicos existentes.

El dispositivo de observación constó de (1) la televidencia de los partidos sobre los que se realizaron (2) registros propios con apuntes en papel o a través de los audios de la aplicación de mensajería digital Whatsapp, del (3) chequeo de la información obtenida mediante páginas especializadas en datos y estadísticas¹¹¹⁵, y del posterior (4) análisis auxiliado por los conceptos consagrados en el Código de ética del Fair Play.

Por su parte, el dispositivo de producción se basó en la construcción de los artefactos digitales de circulación adaptados a la plataforma de la red social luego elegida. Incluyó el guionado, la grabación y la edición de los videos, junto a la escritura de los textos para redes (copys). Además, se vertieron comentarios y pareceres en el formato de Foro, abierto para tal fin en el campus virtual Comunidades UNR de la asignatura Infocomunicación, Cultura y Fútbol.

¹¹¹⁵ En esta ocasión se utilizaron las páginas de datos y estadísticas del sitio web oficial de la Conmebol Copa América USA 24, del diario español As, del canal televisivo argentino TyC Sports, y de la proveedora de resultados deportivos en vivo Sofascore, con asiento en Croacia.



Como herramienta de compilación de datos se diseñó una planilla de control del juego ad-hoc. Se utilizó un formato de encuesta, ofrecida como Formularios en el paquete Google, que cada observador/a debía llenar como último paso de ese proceso de producción de la masa informacional del Observatorio.

Finalmente una salvedad sobre el dispositivo de circulación y su incidencia en el orden de las prioridades del proyecto. La mayoría de los integrantes del equipo tiene experiencia radial, televisiva y en redes por lo que no se dificultó consensuar informes masivamente comunicables de tenor periodístico en formato de historias de la red social Instagram. La curva ascendente de la popularidad de su uso justificó la elección, aunque nunca se hizo énfasis en la necesidad de hacer masivo el trabajo del Observatorio.

Es decir, la plataforma Instagram se utilizó como repositorio de las observaciones, como silo de la cosecha, pero no como motor de la circulación de la tarea emprendida. En otras palabras, no fue objetivo de este dispositivo de circulación conseguir likes. De todos modos y adhiriendo a la máxima comunicacional “el medio es el mensaje”, las devoluciones de los partidos fueron adaptadas al formato correspondiente y tuvieron gran repercusión, al punto de multiplicar las adhesiones que el perfil del Área de Derechos Humanos de la universidad mostraba hasta ese momento.

Diseño de la planilla de control del juego

De entrada puede considerarse esta investigación como de diseño estructurado con fases de trabajo pre-establecidas y una herramienta de recolección de datos típicamente cuantitativa como una encuesta. De todos modos, los observadores debían advertir sobre la posibilidad de agregar situaciones del juego interesantes para el estudio, atendiendo también al carácter prototípico de su concepción. De allí que se combine aquí un diseño estructurado de investigación con uno flexible, indispensable para el proceso de observación.

Los conceptos desplegados en la encuesta provienen de conocimientos previos y funcionan como índices de sensibilización sobre la cuestión que intentan garantizar el “equilibrio móvil” entre los presupuestos y la novedad.

Esta fase exploratoria es inductiva ya que espera recrear nuevas categorías en base a lo ya conocido. Así los datos producidos serán descriptivos ya que algunas acciones de juego deben explicarse desde la perspectiva propuesta, atendiendo al “significado” de dicha manifestación, intentando reinterpretarla. (Mendizábal, 1992: 67-68).

¿Qué había que observar?

Interesan aquí unidades de análisis que detecten las particularidades del objeto de estudio en consonancia con la idea de los estudios culturales y de Raymond Williams sobre la “producción material de la cultura” en tanto prácticas sociales de uso de medios materiales de producción. Convertidas en unidades de recolección de datos y desplegadas en la encuesta, las materialidades simbólicas de observación fueron las conductas y actitudes que van en contra de las reglas de Fair Play. Las conductas son valores puestos a prueba y las actitudes la reacción que los pone en estado de materialización.



Primero se tipificaron las conductas que enaltecen la deportividad y las otras que no. Denominadas conductas antideportivas son aquellas que incluidas o no en el Código de ética lesionan el espíritu de equidad y lealtad del juego.

La planilla de control de juego se dividió entonces en cuatro páginas: Jugadores, Árbitro, Hinchadas y Otras consideraciones.

Sobre los Jugadores, se intentó relevar sus actitudes antes, durante y después de los encuentros en relación al Código Fair Play y a las sanciones recibidas en el partido. Además de las tradicionales Tarjetas Amarilla y Roja, y de la descripción de los motivos de las faltas, se recreó una Tarjeta Anaranjada para las jugadas determinantes interpeladas por los criterios de los árbitros, comúnmente ajustados a las vicisitudes y tiempos del juego. También se observaron Actos de deportividad que pudiesen ayudar a dar cuenta de las conductas de los atletas, como manifestaciones de solidaridad con los compañeros y con los adversarios, disposición para los saludos finales, y otros.

Con respecto al Arbitraje se intentó valorar la pertinencia de sus Fallos con categorías como unánimes, compensatorios, injustificados, etc. así como apreciar su Actitud hacia los jugadores, el espectáculo y el público.

Las Hinchadas fueron parte de la observación en su rol, como ya fue explicado, de fieles participantes de un ritual de emociones promovidas por el deporte. La lupa estaba en su Comportamiento como cantos indebidos, pirotecnia, invasión de la cancha, etc, y también fuera del tiempo de juego. La categoría Cantos Indebidos podía además desglosarse si eran contra el rival, el árbitro y el propio equipo, y las características y tonos de esos cánticos.

En todas las páginas estaban explícitas las categorías consensuadas también se promovió la libertad de incorporar nuevas categorías si el contexto lo ameritaba y el observador lo creía conveniente.

En ese mismo sentido, la cuarta y última página se llamó Otros comentarios, donde se ofrecía la posibilidad de comentar situaciones de contravención al Código Fair Play no catalogadas anteriormente. Simultáneamente se podían sumar observaciones sobre el comportamiento de la Prensa encargada de la cobertura del evento y así como otras interferencias propias del entorno del fútbol profesional.

Las primeras consideraciones del Observatorio de Fair Play, que se exponen más abajo, se basan en las interferencias del mercado sobre el marco institucional, deportivo, ético y moral del fútbol.

¿Por qué la Copa América ?

El dispositivo necesitó de un insumo de valor vital, disponibilidad horaria, aunque atravesada por otro factor: la televisación. Es decir, había que disponer del acceso por suscripción a las transmisiones de la Copa América para Argentina y, en ocasiones, en el horario exacto del partido para verlo en vivo.

Cabe aclarar que la Copa América fue transmitida para Argentina vía suscripción por la televisión digital satelital DirecTV, mientras que algunos eventos, como la actuaciones del equipo argentino, se vieron en directo por la plataforma de streaming de Flow, a través del el canal de televisión TyC Sports y su plataforma digital TyC Sports Play. A su vez sólo algunos de esos encuentros estuvieron luego disponibles para su repetición.



Al tratarse el equipo de trabajo de un grupo de estudiantes interesado en el campo de la comunicación y los deportes, pero en medio de sus obligaciones académicas de fin de cuatrimestre, se decidió abordar la agenda deportiva mundial.

Los torneos continentales de fútbol y los Juegos Olímpicos suponían competencias acotadas en el tiempo y, simultáneamente, un período de recolección de datos también limitado.

En el momento de implementación del proyecto había a la vista tres posibilidades: el XVII Campeonato Europeo de la Unión Europea de Asociaciones de Fútbol, UEFA European Championship en inglés, Eurocopa o Euro que se iba a disputar entre el 14 de junio y el 14 de julio en Alemania; la Conmebol Copa América de selecciones nacionales que iría entre el 20 de junio y 14 de julio en Estados Unidos; y la XXXIII Olimpiada ha realizarse en la ciudad de París, Francia, del 26 de julio al 11 de agosto.

Se decidió abordar la Copa América porque la Euro empezaba antes, cuando aún se construían las herramientas de análisis, y porque los JJOO se desplegarían en plena época de exámenes. Se argumentaron también razones de idiosincrasia latinoamericana y de distancia geográfica, simbólica y de estilo con el fútbol europeo. Fue también tema de debate la interferencia en el trabajo por hacer de la pasión que despierta el fútbol nacional.

3. Implementación

Recursos tecnológicos propios

La Copa América suponía 32 partidos por abordar, divididos en una fase de grupos y una fase final de ocho encuentros. La observación de los partidos así como el acceso a la web y la grabación de los videos, se realizó con recursos propios. Los estudiantes dispusieron, además de horas de trabajo, de sus propias conexiones de televisión e internet, así como de sus aparatos personales como computadoras y teléfonos móviles.

De allí entonces que, superada la situación mencionada, se relevaron 25 partidos y sus coberturas están hoy disponibles en la plataforma Instagram, disponible en https://www.instagram.com/observatorio_fairplay.

El insumo tiempo (H/H)

La transmisión de los partidos dura entre una hora y 45 minutos y dos horas. El chequeo de los apuntes propios con páginas especializadas en datos y la producción y grabación de los videos, así como la escritura de los copys para redes, el llenado de la planilla de control y la participación en el Foro insumieron fácilmente dos horas más de trabajo.

Si a los 25 partidos del calendario del torneo se lo multiplica por cuatro, que es la suma de las dos horas de la transmisión más las dos horas de producción, se insumieron para la etapa de recolección de datos 100 H/H (horas/hombre). No se contemplan en esta cuenta las horas de los editores de video.

4. Inferencias iniciales



Se describen brevemente a continuación algunas inferencias iniciales que irán dando cuenta del trabajo realizado por el Observatorio y que obedecen a problemas, situaciones o comentarios producidos por los estudiantes una vez finalizado el juego. Cabe mencionar que esas manifestaciones han sido consideradas de inestimable valor metodológico como índices cualitativos de observación a tener en cuenta en las conclusiones del trabajo.

Directamente sobre el punto convocante, el Fair Play, y a modo de visión general de la cuestión, fue fácil observar manifestaciones de camaradería entre los integrantes de los equipos y de gran unión al interior de los grupos. También hacia los rivales, aunque hubo excepciones.

No faltaron abrazos grupales, con invasión del campo de suplentes y auxiliares incluida, en los goles convertidos; y también en las sustituciones, las lesiones y hasta en las derrotas cuando la solidaridad y el consuelo no supieron de banderas.

Alegrías y tristezas tienen en el fútbol y obvio en la Copa América, un ámbito de manifestación amplificada por millones de pantallas que las hacen circular por las autopistas digitales.

La caballerosidad, como un valor asentado en la lealtad de los recursos empleados y el reconocimiento del resultado de la contienda, tuvo sus excepciones.

La contracara fue a lo mejor el encuentro del 28 de junio en Glendale, Arizona, por el Grupo D entre Colombia y Costa Rica que el conjunto sudamericano ganó por 3 a 0. Finalizado el match, la televisión mostró ampulosas manifestaciones religiosas con postraciones y brazos elevados al cielo pero poco saludos para los rivales vencidos.

La teatralización del drama

Otro de los temas de relevancia observados no cuantificados pero de inmediata presencia en las reuniones de trabajo son las simulaciones. Aparecen en varios registros la situación de jugadores que teatralizan las instancias del juego, y más cuando reciben alguna infracción producto del juego brusco.

Al respecto fue necesario estimar el trabajo del arbitraje al lidiar, en ese nivel de desarrollo deportivo, con atletas que al entrar al campo de juego sitúan rápidamente las cámaras de televisión, están acostumbrados a ser foco de esas cámaras y de actuar para las pantallas.

Las simulaciones son una falta grave al Código de Fair Play ya que atentan contra la dinámica del encuentro, su principal atractivo, sin contar las incontables pérdidas de minutos de juego. Pero quizás el daño mayor sea en la credibilidad del deporte y en la ilusión de lealtad y fraternidad que rige las reglas del fútbol y de todos los deportes.

A esa teatralización del drama futbolístico se agregan las protestas de los jugadores durante los partidos. El asedio a la Justicia es una tradición en América latina y no podría ser de otra manera en el fútbol. La presión sobre el arbitraje es de tal desborde que debió implementarse la llamada “Zona de capitanes” para que sólo los dos capitanes de los equipos puedan dialogar con el árbitro. Mientras tanto, la protesta ha sido utilizada para erosionar la autoridad del referí y sus colaboradores, poner en duda su honorabilidad e interferir en el desarrollo del juego.

En el match Uruguay-Brasil disputado en Las Vegas el 7 de julio, a los 26’ST, Nández (URU) golpeó con fuerza desmedida el tobillo de Rodrygo (BRA). El árbitro argentino Darío Herrera cobró el foul y sacó tarjeta amarilla para Nández. El VAR llamó al árbitro a observar la jugada. Herrera



revirtió la tarjeta amarilla y el jugador uruguayo vió la tarjeta roja. Nández estaba jugando al límite de la violencia permitida y reaccionó airadamente a su expulsión, teledrama de exabruptos que duró unos tres minutos hasta que se reanudó el juego.

Otra situación debatida son las sanciones económicas por las tarjetas amarillas recibidas por las selecciones nacionales durante la Copa. Cada tarjeta amarilla le costó a cada Federación 400 dólares que se descontaron de los derechos de participación en el torneo.

Los árbitros sacaron 124 tarjetas amarillas y 9 tarjetas rojas y la cuenta, a primera vista, parece un número insignificante para los volúmenes que maneja la institución organizadora del evento. Se trata de una sanción económica que no parece estar en consonancia con las reglas del Fair Play en tanto la monetización de las faltas no resuelve ningún problema de conducta de los jugadores.

Un ránking inicial y frágil

La disposición de datos cuantitativos y una simple cuenta puede hacer que el número de tarjetas amarillas y rojas de la Copa América ofrezca un ránking de Fair Play inicial entre selecciones.

Desde el 20 de febrero al 14 de julio, en 32 encuentros los 16 equipos participantes hicieron 70 goles y los árbitros sacaron 124 tarjetas amarillas y 9 tarjetas rojas.

Argentina, Colombia, Uruguay y Canadá jugaron 6 (seis) partidos, Panamá, Brasil, Ecuador y Venezuela disputaron 5 (cinco) encuentros, y los otros ocho equipos 3 (tres).

El top five de tarjetas amarillas lo encabeza Canadá con 17, Colombia 12, Brasil con 9 y Uruguay, Panamá y Argentina con 8 y Paraguay y México con 7.

Ahora, si a las faltas se las divide por la cantidad de partidos, el ranking cambia 2.83 por partido para Canadá, 2.33 para Paraguay y México, 2.00 para Colombia, 1.8 para Brasil, 1.6 para Panamá, 1.33 para Uruguay y 1.16 para Argentina.

Sólo Uruguay recibió dos tarjetas rojas y una Colombia, Panamá, Paraguay, Perú, Ecuador, Chile y Estados Unidos.

Lo mismo, si se las divide por la cantidad de partidos, la tabla queda con Uruguay, Paraguay, Perú, Chile y Estados Unidos con 0.33, 0.25 para Panamá y Ecuador, y 0.16 para Colombia.

Si bien con esta última cuenta se podría aventurar la idea de visualizar si un equipo es más o menos violento que otro, quizás también pone en evidencia la fragilidad de la mirada cuantitativa si no se la asocia a otra cualitativa que exponga las particularidades y circunstancias de esas afirmaciones.

Lo mismo sucede con las infracciones. El equipo que más faltas cometió en todo el torneo es Colombia con 94, seguida de Uruguay con 90, Canadá con 84, Argentina con 61 y Panamá con 56.

Si se las divide por partidos, Colombia cometió 15.6 faltas por encuentro, 15 para Uruguay, 14 para Canadá, 11.2 para Panamá y 10,16 para Argentina. El promedio más bajo es el de Estados Unidos con 8, producto de 24 faltas en 3 partidos, y de Jamaica con 9.66, de 29 faltas en igual cantidad de disputas.

Fuertes intereses comerciales



El Fair Play advierte también sobre la corrupción y los “fuertes in-tereses comerciales que rodean el mundo del deporte”. En este tipo de eventos es posible diferenciar los sponsors oficiales, de la propia entidad organizadora y de las participantes, y las firmas que financian las transmisiones.

Los sponsors globales de la Conmebol fueron (en orden en el que aparecen en la página web oficial) Betano, Michelob Ultra, Mastercard, Mercado Libre, Coca Cola, Latam Airlines y Rexona; los regionales fueron los autos eléctricos ByD y los televisores TCL; y los oficiales fueron la productora de contenidos Absolute Sports y la indumentaria Puma.

Durante las transmisiones se agregan los anunciantes de los canales de circulación. En el partido final, a las marcas mencionadas se sumaron Aerolíneas Argentinas, YPF, Gillette, Personal Flow, los neumáticos Michelin, los medicamentos Sertal Compuesto (Roemmers) y Buscapina (Opella), los bancos Santander y Macro, las hamburgueserías Mc Donal’s y Mostaza, las casas de apuestas Betwarriors y Bplay, las bebidas alcohólicas Schneider, Gancia y Fernet Branca, y Pan Fargo.

En la lista es posible observar una novedad entre los productos a la venta: las casas de apuestas on line. Mientras tanto, se multiplican los llamados de atención sobre las apuestas ilegales y, hasta en el Congreso de la Nación, sobre las ludopatías y las apuestas de menores de edad¹¹¹⁶.

Sigue la guerra de hamburguesas, el interés de las industrias farmacológica y cosmética, y como una enorme paradoja de los ideales deportivos, la promoción del consumo de alcohol; mientras que han desaparecido las de la industria del tabaco.

Dichos “fuertes in-tereses comerciales” se manifestaron durante la Copa América USA 2024 en tres acontecimientos que dan cuenta de su poder y determinación en hacerse del capital simbólico del fútbol, al punto de desacralizar sus rituales, cambiar las reglas de juego en pos de sus conveniencias y ganancias, y lastimar derechos infantiles.

El sorteo de los arcos y la pelota inicial es un ritual tradicional deportivo que obedece al reparto leal y real, echado a la suerte, de los objetos indispensables y a disposición del juego (campo y balón). Se trata de un momento protocolar donde el arbitraje y los capitanes de los equipos intercambian saludos, objetos institucionales y deseos de buen juego. El apretón de manos simboliza la deportividad, o la lealtad de los recursos que se utilizarán para alcanzar la victoria¹¹¹⁷.

Grande fue la sorpresa de los observadores al ver en pantalla, durante el sorteo del partido inaugural de la Copa América USA 2024, a una periodista de un canal de deportes porteño blandiendo su sonrisa de embajadora de una marca en medio de los protagonistas del evento deportivo. Los rituales tienen como objetivos anclar la prédica de las ideas y han formado parte de la sociedad humana desde sus principios. Relanzado a sus significaciones, el rito expone aquello que considera sagrado, y la irrupción de extraños en esa liturgia es considerada una profanación.

La irreverencia es mayor aún si esos “fuertes in-tereses comerciales” interfieren en las reglas de juego. La final de la Copa América USA 2024 tuvo un entretiempo que excedió al reglamentario

¹¹¹⁶ [“Diputados comenzó a debatir sobre proyectos referidos a la prevención de la ludopatía digital”](#) y [“Especialistas expusieron en Diputados sobre ciberapuestas y ludopatía”](#) del 28 de mayo y el 11 de junio de 2024, respectivamente. Ambas publicaciones pertenecen a la página oficial de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

¹¹¹⁷ [“Morena Beltrán reveló el motivo de su aparición en la Copa América 2024: “Me invitaron”](#)”. 22 de junio de 2024.

Canal26.com. Deportes. Buenos Aires, Canal 26.



para darle paso a un espectáculo artístico¹¹¹⁸. Los dos tiempos de juego de 45 minutos y el descanso de 15 minutos es una regla que distingue al fútbol y es inamovible en su afán de igualar a los contendientes en su esfuerzo físico y mental, y de darle continuidad al juego contemplando también recomendaciones técnicas y médicas.

El partido final entre Argentina y Colombia fue interrumpido por un lapso de 25 minutos para la actuación de la cantante colombiana Shakira, ofreciendo quizás una clara imagen de subordinación del evento deportivo a las reglas del show-bussines y las empresas que lo patrocinan.

El tercer acontecimiento apuntado pone el foco en el uso de los niños con fines comerciales. La prensa argentina saludó con rango de celebridad al hijo de un conductor de televisión porteña mientras cruzaba el campo y alcanzaba la pelota oficial para el inicio de un encuentro¹¹¹⁹. El niño en cuestión, expuesto a los medios de comunicación prácticamente desde su nacimiento, y a la edad de seis años, enfrentó un estadio de 82.500 localidades enfundado en una remera amarilla del gigante del e-commerce Mercado Libre. Podría debatirse si el consentimiento paterno está por encima de los Derechos del niño aludido.

Finalmente también fue tan conmovedor como inesperado ver en la final del torneo la emoción de Ángel Di María, uno de los jugadores icónicos de la selección argentina, en su partido de despedida con esa camiseta. Sus agradecimientos y lágrimas fueron contenidas por sus dos hijas, quienes lucían remeras amarillas de Mercado Libre.

Última consideración

Se trató de un gran desafío relacionar el amplio abanico de compromisos que implica la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Código de Ética del Fair Play de la FIFA, aunque algunas de sus similitudes estén a la vista.

Son ambos marcos normativos modernos interpelados por la idea de la convivencia y la solidaridad a través del control de la violencia, física y simbólica; intentan regular las conductas de las personas así como sus emociones en pos de respetar las reglas que garantizan la publicitación y reproducción del sistema de intercambios; y abordan problemas de profunda raigambre humana como los comportamientos sociales.

Es innegable el interés de los estudiantes por el fútbol, pero es responsabilidad de nuestra Universidad formarlos con otras perspectivas sobre el mundo, la vida, la cultura y los deportes, ausentes en el actual periodismo especializado.

La intención del Observatorio de Fair Play fue desplazar la mirada de estudios de lo deportivo hacia lo actitudinal, de lo cuantitativo y la dictadura de los resultados a lo cualitativo, donde también aparezcan los detalles que distinguen a una disciplina como el fútbol. Y con que alguno de los estudiantes implicados haya podido incorporar en sus discursos elementos de valoración ética y moral al análisis del fútbol de todos los días, los objetivos del proyecto están más que cumplidos.

¹¹¹⁸ [“El show del entretiempo en la final de la Copa América: los hits de Shakira, mapping y un ícono del boxeo mundial como presentador”](#). 14 de julio de 2024. Infobae.com. Deportes. Buenos Aires, Infobae.

¹¹¹⁹ [“Copa América 2024: Mirko, el hijo de Marley, entró a la cancha en la previa contra Canadá y fue furor en las redes”](#). 10 de julio de 2024. Lanación.com. Espectáculos. Buenos Aires, Diario La Nación.



Referencias bibliográficas

- Campus DH (s/d) Conceptos básicos en Derechos Humanos. Formación virtual en Derechos Humanos. Secretaría de Derechos Humanos. Ministerio de Justicia de la Nación. Disponible en <https://capacitacion.jus.gov.ar/campusdh/>
- Elias, Norbert y Dunning, Eric (1992) Deporte y ocio en el proceso civilizatorio. México DF, Fondo de Cooperación Económica: Introducción y capítulos I, II y III.
- Hideg, Gabriella (2022) “Tools Supporting the Measurement of Fair Play in Sport” en European Journal of Educational Research 4 (1) 2022. 75–79. Eurasian Society of Educational Research. The Netherlands. Consultado en julio de 2024. Disponible en <https://ojs.lib.unideb.hu/CEJER/article/view/10734/9975>
- Información Legislativa y Documental (s/d) Declaración Universal de Derechos Humanos. Buenos Aires, Infoleg. Consultado en junio de 2024. Disponible en https://www.infoleg.gob.ar/?page_id=1003
- Lamonedá, Javier; García, Ventura; Córdoba, Luis y Vizueté, Manuel (2014) “Detección y valoración de conductas de Fair Play en el alevín gaditano” en e-balonmano.com: Revista de Ciencias del Deporte, 10 (1), 41-52. Consultado en julio de 2024. Disponible en https://dehesa.unex.es/flexpaper/template.html?path=https://dehesa.unex.es/bitstream/10662/7306/1/1885-7019_10_1_41.pdf#page=4
- Mendizábal, Nora (1992) “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa” en Vasilachis de Gialdino, Irene (Coord.) Estrategias de investigación cualitativa. Buenos Aires, Editorial Gedisa.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (s/d) La ciencia de la honestidad. Programa Primero Escucha. Naciones Unidas, Viena. Consultado en junio de 2024. Disponible en <https://www.unodc.org/unodc/es/listen-first/super-skills/honesty.html>
- Pérez Triviño, José Luis (2011) Ética y deporte. Colección Ética aplicada. Bilbao, Editorial Desclée De Brouwer: Cap. 2 Sobre el valor moral del deporte.
- Sociedad Española de Medicina del Deporte y Federación Española de Medicina del Deporte (s/d) Código de ética deportiva. Otros documentos. Madrid, Semed/Femede. Consultado en junio de 2024. Disponible en <https://femede.es/page.php?/OtrosDocumentos/EticaDeportiva#:~:text=La%20deportividad%20es%20fundamentalmente%20el,la%20trampa%20y%20el%20enga%C3%B1o.>
- Stra, Sebastián (2021) Cultura popular, cultura de masas. Colección Comunicación, lenguajes, cultura. Rosario, UNR Editora.
- Verna, Orlando (1999) Fair Play: Sociogénesis del juego limpio. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. Programa de Pós Graduação em Ciência da Informação (Convênio CNPq/IBICT-UFRJ/ECO). Inédito.



Mesa redonda

“El Programa Otra Vuelta como experiencia educativa de participación y emancipación”

Diego Ivan Gurvich (UNR)

Maria Agostina Bara (UNR)

Maria Carolina Morales (UNR)

Lucrecia Saltzmann (UNR)

Romina Ivana Scott (UNR)

Romina Gandini (UNR)

Adrian Diego Marrocco (UNR)

Coordina: Karina Mariana Zeballos (UNR)

Resumen

El programa Otra Vuelta UNR opta por una titulación en Bachiller en Ciencias Sociales desde una definición educativa, pedagógica, política y cultural fundada en la oportunidad de ofrecer a las y los jóvenes y adultos participantes una formación integral e interdisciplinaria que consolide sus posibilidades de participación social y su compromiso para transformar la realidad social, política e institucional en los contextos con los cuales interactúan.

El Congreso de la Democracia nos incentiva a compartir las experiencias y recorridos pedagógicos pensados como instancias formativas que buscan un ejercicio activo y comprometido de la ciudadanía, logrando inscribirse en un contexto histórico, político, social y cultural para participar activa, comprometida y críticamente de instituciones y procesos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, consolidando el carácter democrático de nuestra sociedad.

La actividad de la mesa buscará compartir diferentes experiencias pedagógicas desarrolladas en el marco del Programa que permiten a los sujetos participantes reconocerse como sujetos de prácticas socialmente productivas, políticamente emancipadoras, culturalmente inclusivas y ecológicamente sustentables.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

Las reflexiones que compartimos en este encuentro, dan cuenta de los modos diversos de sostener esa disputa por lo político en nuestras clases. Un primer texto de Diego Gurvich explora un sentido pocas veces visible acerca de lo político en la Universidad. Más adelante, María Agostina Bara presenta una reflexión sobre la experiencia que realiza en la Vecinal Las Malvinas. Luego, María Carolina Morales, a través de un texto que evidencia su implicación singular, reflexiona sobre la construcción de autonomía de las y los estudiantes. A continuación, Lucrecia Saltzman discute el concepto de “moratoria social” en virtud de su experiencia en el aula de Parque del Mercado. En quinto lugar,



Romina Gandini introduce algunas reflexiones acerca del vínculo entre trayectorias vitales y trayectorias escolares a partir de su experiencia en un aula completamente virtual. A su turno, Romina Scott comparte una experiencia de trabajo pedagógico que desemboca en la producción de un proyecto de ordenanza para la ciudad de Rosario. Hacia el final, Karina Zeballos propone pensar la educación como disputa sobre lo público, mientras que Adrián Marrocco recupera algunos conceptos de las obras de Ranciere y Freire que nos ayudan a complejizar la experiencia.

El Programa Otra Vuelta y lo político en la Universidad

El Programa Otra Vuelta, así como otras ocurrencias a lo largo de la historia de la universidad pública, pone en escena algunas cuestiones de particular importancia y que resulta pertinente destacar en el marco de estas preocupaciones que hoy nos convocan y que intentan pensar qué relación guardan las ideas y prácticas de la educación, la democracia, la participación y la emancipación. Según una clásica definición de Emile Durkheim

“La educación es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre aquellas que no han alcanzado todavía el grado de madurez necesario para la vida social. Tiene por objeto el suscitar y desarrollar en el niño un cierto número de estados físicos, intelectuales y morales que exigen de él tanto la sociedad política en su conjunto como el medio ambiente específico al que está especialmente destinado”.

Una interpretación posible de esta definición - interpretación que creemos acertada - señalaría que el énfasis puesto en la relación intergeneracional opera en detrimento de cierta perspectiva de cambio y movilidad de los sujetos en el espacio social.

Por su parte, Jacques Ranciere (2010) dice que

“La política es la que desplaza a un cuerpo del lugar que le estaba asignado o cambia el destino de un lugar; hace ver lo que no tenía razón de ser visto, hace escuchar un discurso allí donde solo el ruido tenía lugar, hace escuchar como discurso lo que no era escuchado más que como ruido”. (p.45)

Podríamos pensar que la implementación del Programa Otra Vuelta pone en escena algo de esto último que plantea Ranciere. Si esto fuera así, el efecto político tiene lugar precisamente por la aparición en la Universidad de unos sujetos, unos cuerpos, que no estaban destinados a estar allí.

Como señalamos, este efecto se produce en el marco de la universidad pública argentina a partir de diferentes experiencias históricas entre las que destacamos: la reforma del 18, la implementación de la gratuidad, la creación de universidades del conurbano bonaerense, el Programa Otra Vuelta, etc. Experiencias que quedan de este modo emparentadas simbólicamente a través de esta perspectiva política a pesar de haberse producido en coordenadas espaciales y temporales diferentes.

Con todo, nos gustaría agregar alguna reflexión acerca de lo que acontece en el Programa Otra Vuelta. Desde nuestro punto de vista, el aspecto fundamental del Programa tiene que ver con ofrecer a sus estudiantes - estos sujetos que aparecen allí donde no estaban destinados a aparecer - tiempo, tiempo libre, tiempo libre para la experiencia escolar, tiempo libre de obligaciones sociales para la experiencia escolar.

Recuperamos aquí la perspectiva de Masschelein y Simons (2014) cuando sostienen que

“la escuela surge como una concreta materialización y espacialización del tiempo que literalmente separa o saca a los alumnos del (desigual) orden social y económico (el orden de la familia, pero también el orden de la sociedad en su conjunto) y los lleva al lujo de un tiempo igualitario.” (p.30)



Parte de lo que registramos frecuentemente en el diálogo con los estudiantes y que aparece reiteradamente en sus relatos tiene que ver con la disputa por su atención que se libra entre la diversidad de sus obligaciones familiares, sociales, laborales y las tareas escolares.

Creemos que comprender esta disputa en los términos que lo habilitan las reflexiones de Masschelein y Simons, ofrece una nueva perspectiva para nuestra tarea; pensar que cuando nuestras y nuestros estudiantes asisten a las clases estamos reponiendo la experiencia de la igualdad en disputa con el conjunto de las experiencias de la desigualdad que les y nos atraviesan.

Si esto fuera así, la dimensión política de nuestra tarea se plantea en los términos de la posibilidad de reponer la experiencia de la igualdad para sujetos que no estaban destinados a estar allí.

Creemos que este enfoque nos permite pensar de otro modo el carácter político de nuestra tarea, así como de las instancias de participación y emancipación que habilitan.

La apertura al (y del) mundo común desde las aulas.

“Educar se vuelve así algo más que una pedagogía para devenir un compromiso, una manera de ejercer el oficio del vivir, en el cual el sentido del otro, la resonancia de la alteridad y la presencia de otredad se vuelven referentes”.
Graciela Frigerio (2003).

En la Vecinal Islas Malvinas, ubicada en el barrio Refinería, funciona desde el mes de agosto, un aula del Programa Otra Vuelta. La grupalidad de estudiantes que asiste está constituyéndose y creciendo a lo largo del tiempo, cada uno de los estudiantes traen sus propias historias y visiones, su propia caja de herramientas y recursos, e incluso provienen de territorios diferentes. Siguiendo a Flavia Terigi (2010) el desafío de la escuela es poder atender a cada una de esas trayectorias reales, a la pluralidad y a los diferentes ritmos de aprendizaje, entendiendo los distintos puntos de partida.

Lo que tienen en común, es que, a pesar de esa heterogeneidad constitutiva, de las edades y los diferentes trayectos, todos marcan estar experimentando por primera vez, ser parte de un espacio que los aloja, de una escuela a la que pertenecen y los atraviesa, “tengo puesta la camiseta de mi familia y del aula L” nos dice uno de ellos. ¿Qué ocurre cuando me encuentro con el Otro? ¿Cuándo me encuentro con sus concepciones del mundo, con su clase, con su raza, con su sexualidad, con sus circunstancias políticas, económicas y culturales? ¿Cómo se transforma el “yo” en plural en un espacio educativo? ¿Cómo pasar del “yo” al “nosotros” teniendo como escenario un mundo globalizado que cada vez nos separa y fractura más?

Esta aula encuentra en la diferencia, una herramienta para construir y afianzar un espacio donde las preguntas circulan críticamente y donde la pluralidad se pondera como valiosa. Un espacio donde cada uno, después de tanto tiempo, se aventura a la apertura hacia los Otros, hacia la Alteridad, para configurar saberes y conocimientos transformadores. Un espacio donde la praxis dialógica nos permite aproximarnos a experiencias y conocimientos distintos, permite el re emerger a voces que han sido silenciadas en su anterior paso por la escuela formal y permite restituir la dignidad, a través del reconocimiento genuino de sus saberes (Cabaluz Ducasse, 2015). “Puedo escucharte horas enteras Rolo”, “que bien me hace leer”, “que clara la tiene la compañera”, son algunas de las frases que se dicen entre ellos, mientras trabajan en grupos y enlazan aprendizajes.

Debaten, discuten, disienten, piensan diferente, se enojan con algunos contenidos, pero se los apropian y los problematizan, armando argumentos, siendo conscientes y defendiendo sus derechos. En este sentido, la educación tiene que ver con la apertura del mundo, ya que focaliza y dirige nuestra atención hacia algo, donde las cosas comienzan a hablar(nos). Abrir el mundo alude a la



forma determinada en la que el mundo ha de ser comprendido y utilizado. Y eso va más allá de, simplemente, guiar a los estudiantes o cumplir con el programa, sino que tiene que ver con abrir nuevos mundos (Masschelein y Simons, 2014). Una de las estudiantes comentó que desde que comenzó a cursar, se pregunta por todo, siente que abrió los ojos, que estuvo dormida todos estos años “ahora leo todas las noticias desde diferentes diarios y no me creo todo lo que me dice la tele” Otro se siente más seguro de debatir con los amigos porque tiene herramientas “el otro día defendí la educación pública en un asado con todo lo que dimos de la reforma universitaria”. También, surgió el interrogante de qué acciones podrían realizarse de manera conjunta y que podían aportar ellos desde su lugar para cambiar ciertas injusticias del sistema, como las trabajadas con el cambio climático y la soberanía alimentaria.

Estas cuestiones remiten directamente a la idea que presenta Hanna Arendt (1993), en la cual las personas son seres políticos porque tienen la “capacidad de acción, que le permite unirse a sus iguales, actuar de acuerdo con ellos” y emprender acciones conjuntamente. De esta manera, se forma un espacio común donde personas diferentes, con visiones distintas, se organizan y actúan en común acuerdo para lograr llevar a cabo acciones y proyectos que den origen a algo nuevo en el mundo. Esto es nada más y nada menos, lo que la autora nombra como Poder. En épocas de fragmentación como las que atravesamos, es desafiante y esperanzador considerar al aula como contenedora de formas de poder que le pertenecen al grupo y que solo existen colectivamente. Es interesante remarcar esto, ya que se dio una importante consolidación que podemos observar en el trabajo cotidiano, en su funcionamiento como grupo, en el diálogo, en la empatía y los lazos solidarios que están tejiendo. Así, se vislumbra la producción de otra territorialidad, que está definida por los lazos que se dan en ella, “donde lo posible y lo sensible se ponen en escena para habilitar el registro de la singularidad, del propio cuerpo y el de los otros” (Chiponi, 2016: 10).

Esto abre un nuevo campo de posibles, una nueva distribución de potencialidades que expresan nuevas posibilidades y donde los sujetos se piensan, se ven y ven a los demás como sujetos de derechos. Esto debe encauzarse y guiarse, a fin de que a partir de allí reafirmemos a la escuela como institución social comprometida con las diferentes realidades y comencemos a repensar los programas, contenidos y nuestras prácticas mismas. Porque la construcción de ese mundo común en el aula comienza a gestarse cuando parte de una educación que se pretende comunitaria, abierta y colaborativa. Cuando parte de prácticas y pedagogías más abiertas a los otros, más democráticas y pluralistas, que trascienden el modelo explicador y amplían el espacio a las distintas miradas que se fusionan en ese “todo”.

Lo personal es político, lo personal es pedagógico: el rol de los educadores frente al mundo común.

El desafío de toda propuesta educativa crítica es darnos el espacio y el tiempo para pensar, no solamente a los estudiantes sino también a quien llevamos adelante esas propuestas. Marina Garcés (2020) nos dice que darnos que pensar es aprender a ser afectado, es transgredir la relación de indiferencia que nos conforma como espectadores de la realidad que vivimos. De esta manera, al “educar” estamos interviniendo y construyendo una forma de presencia que nos invita a ser partícipes activos y comprometidos de lo que sucede en las aulas. Entonces, ¿cuál es nuestro rol como educadores en la producción de esa nueva territorialidad propia? ¿en esos nosotros que atraviesa al aula?

Freire (en Torres, 1986) decía que toda educación tiene un momento inductivo, que implica la toma de responsabilidad del educador. De esta manera, el educador democrático incide, pero intenta, durante la práctica, transformar la inducción en compañerismo. Pero el compañerismo no implica



dejar la práctica de la enseñanza librada al azar, por lo cual el educador tiene que enseñar. Cada una en su rol específico y con sus particularidades, pero trabajando con mucha comunicación, en equipo y mancomunadamente intentamos provocar la mencionada apertura del mundo hacia aquellas cosas que signifiquen el interés, la atención y el encuentro de los estudiantes con los otros. Se trata, entonces, de comandar, en muchas ocasiones, la práctica y aprender junto a ellos, profundizando el camino de la construcción crítica y colectiva de la realidad. “Me gustan las clases porque nos hacen pensar”, “podemos decir lo que pensamos y nadie se enoja”, son algunas de las apreciaciones que encontramos en los estudiantes.

En este sentido, a fin de no romantizar nuestra tarea y enriquecer y complementar todo lo argumentado anteriormente desde las complejidades de nuestros territorios y nuestras prácticas, se retoma la reflexión sobre la dimensión política de la pedagogía que hace Val Flores (2019). “Lo personal es político, lo personal es pedagógico”, argumenta para plantear que, más que una consigna estandarizada es una muestra de cómo se relacionan nuestras biografías y nuestras prácticas educativas, y cómo esas relaciones resuenan y se impregnan en las aulas. Lo personal es pedagógico porque nuestras corporalidades, también, transitan y forman parte de ese espacio común, en el cual se ponen en juego sensibilidades, afectos, saberes y en donde se da una disputa (porque en el mundo común también hay disputas) por las palabras que allí serán posibles y vivibles. Lo personal es pedagógico, porque ponemos nuestros cuerpos y cada gesto, silencio, resistencia, pregunta, que lo desborda, es asunto de historias, normas y saberes que cruzan nuestras vidas (Flores, 2018).

Es importante de resaltar, porque tanto nosotros como cada estudiante trae su recorrido, sus luchas y sentidos personales al aula y a la construcción de ese “nosotros”. Nuestra tarea es sospechar constantemente de ese proceso para evitar cerrar la diferencia y reproducir la tan criticada homogeneización de la escuela tradicional. Debemos prevenir para que en ese accionar y espacio común no se incurra en la invisibilización y el borramiento de ningún aspecto constitutivo como el género, la raza, la clase, las sexualidades, las condiciones socioeconómicas, las trayectorias de vida, los barrios de pertenencia, etc, que son, en definitiva, los que funcionan como parte fundamental para entender ciertos procesos educativos en esta parte de la tierra. Lo personal es pedagógico, finalmente, porque como nos dice Frigerio (2017), un gesto mínimo potencialmente tiene un alcance conmovedor y también es parte del proceso analizado. Las maneras de recibir, de saludar, de poner cuerpo y cabeza, de pensar y armar en conjunto estrategias para la continuidad de las trayectorias, son los gestos que hacen la diferencia, que alojan, sostienen y allanan el camino hacia la educación transformadora que deseamos.

A modo de ¿cierre?...

Educar es, (o debe intentar) también, emancipar. Proporcionar y transmitir saberes e instrumentos, debe hacerse promoviendo, en su seno, la emancipación sin la cual esa transmisión pierde todo tipo de valor (Birgin, 2019). Pero esa emancipación no debe pasar por la conquista de la soberanía individual, sino por la capacidad de coimplicarse en un mundo común.

Estamos abiertos al mundo, ya que estamos implicados en él y siempre hay algo en nosotros que no es del todo nuestro, que no cabe en nuestro yo. Por ello, la vida común es anónima, es de todos y no es de nadie. Es inapropiable, inidentificable, inasignable. No tiene nombre ni firma, pero contiene todos los trozos de cada existencia (Garcés, 2020). Estas reflexiones filosóficas sirven para describir lo que sucede en las mañanas de la vecinal, donde entre mates y encuentros, intentamos que cada singularidad sea conocida y respetada. Pero esas singularidades lejos de borrarse, se abren a un mundo común y anónimo que se da al interior del aula y en el que todos quienes formamos parte



estamos implicados: “nunca duré en ninguna escuela porque era invisible, nadie me tenía en cuenta” dice una estudiante. “Es mi espacio, vengo acá con los compañeros y me olvido un rato de todo”, agrega otra. Así, la escuela nos lleva al lujo de la materialización de un tiempo igualitario, a la producción de un tiempo común y suspendido en el medio de tanto caos, en el que las necesidades y las rutinas se dejan a un lado, donde nos encontramos, donde debatimos, donde nos hacemos preguntas, aprendemos, donde hacemos escuela y habitamos ese tan anhelado cuarto propio como dice Virginia Woolf.

Esto, que no es tarea sencilla, nos lleva a pensar y repensar continuamente nuestro accionar, a plantearnos nuevos y más interrogantes y desafíos. ¿Cómo continuar la construcción de un nosotros que nos incluya y participe?, ¿Cómo evitar caer en la homogeneización y el borramiento durante el proceso? ¿cómo construir con las alteridades en una etapa donde no gobiernan los más atroces discursos de odio? Se nos presenta como urgente la construcción de poder desde la noción arendtiana de estar y actuar juntos, entendiendo a la educación como una práctica colectiva de implicación y de transformación social desde donde cumplir estos fines, desde donde el horizonte y el propósito sigan siendo que lleguemos a no poder decir “yo” sin que resuene un “nosotros”.

Pedagogía de la autonomía, un recuento de los últimos pasos en la construcción de otros mundos posibles

Soy parte del equipo de educadores del Programa Otra Vuelta, única secundaria para Jóvenes y Adultos pensada en un entorno virtual que es impartida por una Universidad Pública. Me gusta la idea de poner en evidencia en medio de estas líneas la situación que hoy nos atraviesa como sociedad, pues hoy yo, la que escribe estas líneas, soy una de las tantas hijas orgullosas de la universidad pública, gratuita, de excelencia, feminista, diversa, popular y sin restricciones que me permitieron ser la primera mujer en cursar una carrera de grado en mi familia y la segunda generación de universitarios.

Abandonando los personalismos y continuando con la idea central; el párrafo anterior no es ajeno a este programa que alberga la Universidad Nacional de Rosario, pues permite que sus estudiantes puedan acceder a un derecho fundamental, el derecho a la educación; asumiendo la universidad un rol de garante de derechos y pensando al mismo como un instrumento para la justicia social.

En el Otra Vuelta habitan estudiantes con realidades heterogéneas y en muchos casos atravesados por situaciones de vulnerabilidad que cercenan además otros derechos esenciales. En estos contextos dominados por complejidades y desigualdades de acceso este programa propone a la ciudadanía una oferta educativa en nivel secundario para jóvenes y adultos dictada en entornos virtuales con una estructura modular donde se trabaja de manera interdisciplinar; cuyo conjunto invita a recrear una educación liberadora donde los y las estudiantes se convierten en sujetos de su propia historias, capaces de reflexionar sobre su entornos inmediatos, cuestionarlos y transformarlos o transmutarlos.

En esta gran labor; hace un tiempo me toca acompañar a estudiantes que transitan sus últimos dos Módulos. Según nuestra estructura curricular el módulo 9 nos invita a pensar la organización del trabajo en la modernidad y el Módulo 10 a pensarse no solo como estudiantes de una secundaria universitaria sino también ofreciéndoles la oportunidad de ser algo más, siempre desde el lado del deseo y trabajando en conexión con la propuestas impartidas en la Escuela de Oficios de la Universidad Nacional de Rosario para luego reflexionar sobre las Prácticas y las Organizaciones (temática modular del diseño curricular).

Hoy quiero hablar de dos cuestiones que afloran en ese transitar por esas dos estructuras modulares.



El Módulo 9 está diseñado con una propuesta de cursado autoasistido con dos clases semanales de consulta virtual. Dado que la propuesta formativa en general pone el eje en la emancipación de los sujetos y en el acompañamiento en la construcción y transformación de los y las estudiantes en sujetos activos de su propio aprendizaje y participación en la sociedad; es que hoy vengo a poner el acento en el tránsito entre las propuestas modulares anteriores y el salto cuántico en vinculación a la autonomía de las y los mismos durante el cursado de este último trayecto formativo.

Desde la observación como fiel evidencia; la autonomía es lograda, construida y solidificada cuando los y las estudiantes en este módulo y por las características de la situación problemática abordada, les permite desarrollar una conciencia crítica que les facilita el entender las estructuras de poder y opresión en las que viven y, a partir de ello, actuar para cambiar esas condiciones.

El dialogar por medio de dispositivos tecnológicos (campus) con otros y consigo mismos utilizando como recursos el dispositivo de Tertulias Literarias con textos acordes a la situación problemática entre otras estrategias pedagógicas; los invita a ser capaces de proponer alternativas, tomar decisiones y participar en la creación de un mundo más justo y diverso.

En este módulo mi rol como docente y el del acompañante territorial, pues la propuesta también está pensada en pareja pedagógica; nos invita a asumir el rol de meros facilitadores y brindarles el acompañamiento necesario en su proceso de descubrimiento y aprendizaje; dotarles de las herramientas para autodirigirse y aprender sin depender de la autoridad estereotipada del docente en la educación tradicional, desmantelando así aquellas creencias subjetivas de los y las estudiantes de considerarse menos capaces o menos instruidos, sobre todo en vinculación con la educación mediada por dispositivos tecnológicos y en la mediación de los mismos en las construcción de saberes significativos.

Puedo asegurar que el módulo nueve evidencia aprendizajes para todos sus actores en la puesta en práctica de esta formación innovadora, pues nos pone a los educadores en el rol de ser meros facilitadores del deconstruir etiquetas socioculturales y visibilizar capacidades inherentes a cada uno de las y los sujetos que lo habitan y permite a ellos y ellas convertirse en agentes transformadores.

Retomando la idea de agentes transformadores es que hago la vinculación con la estructura modular del Módulo 10; donde a partir de la propuesta formativa de la Escuela de Oficios dependiente de nuestra querida universidad los y las estudiantes pueden elegir adquirir nuevas herramientas para poder construir y deconstruir en el presente y futuro en ese mundo habitado por las complejidades y en donde se animan, por medio del diálogo, llevar para dentro de esas aulas esta nueva forma de pensar-se y pensar el mundo laboral.

Y aquí me permito hacer un paréntesis y entender que cada propuesta educativa que ofrece la Universidad Nacional de Rosario tienen sus modos, sus formas, sus fundamentos, sus puntos y comas; y que aunque existan diferencias, el tejer vínculos con cada espacio se traduce en la construcción de redes de apoyo que coinciden que la educación es una herramienta poderosa para transformar la realidad y construcción de sujetos capaces de crear nuevas formas de vivir y convivir en una sociedad más justa y participativa.

A modo de cierre

Aunque hablamos de autonomía en este escrito, la misma no constituye un fin en sí mismo, sino que es el medio para pensar en la emancipación de los sujetos y las sujetas que habitan el programa y su impacto en los entornos inmediatos.

Su construcción parte de un largo proceso de constante de autoafirmación que se construye y se cimienta en los recorridos por los distintos módulos y las situaciones problemáticas planteadas; pero



que quizás, encuentran su máxima expresión en los últimos trayectos al interpelar a los y las estudiantes desde sus realidades más próximas.

En un espacio que nos invita a reflexionar sobre “Las crisis perpetuas de la democracia. De la perplejidad a la comprensión” incorporar en este texto las ideas de democracia y ciudadanía crítica en el marco de la autonomía de los sujetos amplía la reflexión hacia una visión más profunda de cómo la educación no sólo transforma las individualidades, sus entornos inmediatos; sino que, resulta un proyecto fundamental de justicia social pues subsana la deuda pendiente con adultos y jóvenes vinculados al acceso a la distintos procesos sociales, culturales, productivos y laborales.

“Yo nunca pensé que iba a poder terminar la escuela”: Algunas reflexiones sobre la moratoria social, la educación y el tiempo libre en el Programa Otra Vuelta.

Hace ya algunas décadas que el concepto de moratoria social empezó a utilizarse para enmarcar la juventud y designar el tiempo donde se postergan las responsabilidades adultas (como el embarazo y la paternidad), en aras de lograr prepararse para la vida laboral a través, principalmente, del estudio o la capacitación. Esta posibilidad de demorar el matrimonio, la procreación o el trabajo se presenta sobre todo en las clases altas y medias, mientras que les integrantes de los sectores populares poseen acotadas posibilidades, en tanto “deben ingresar tempranamente al mundo del trabajo (...) y carecen del tiempo y del dinero para vivir un período más o menos prolongado con relativa despreocupación” (Margulis, 1996, p 2)¹¹²⁰.

En este sentido, el tiempo libre no es sólo tiempo sin actividad, sino que es más bien un atributo de la vida social vinculado con el tiempo de trabajo o de estudio, con ritmos que le otorgan permisividad y legitimidad. A la vez, así entendido, el tiempo libre es señal de cierto estatus, una marca de clase. Si se lo piensa desde una mirada interseccional, a la perspectiva de clase se le puede sumar también la de género y ahí se añaden otras complejidades a este concepto ya que son las feminidades quienes son las primeras en renunciar a sus tiempos libre para cuidar, gestar o atender la organización del hogar.

Por eso, más allá de varias críticas que se le pueden hacer a este concepto¹¹²¹, el término de moratoria social pone en evidencia el privilegio de algunos sectores en el acceso a la educación, a la vez que invita a pensar sobre la calidad educativa y el tiempo libre necesario para poder sostener el estudio. Pero además, nos muestra un mecanismo desigual, una especie de paradoja donde si bien en nuestro país la secundaria es obligatoria, las condiciones estructurales para garantizar este derecho no se cumplen.

El Programa Otra Vuelta

Lo interesante del concepto de moratoria social es el sentido común que devela. Aquello que se fue interiorizando en los supuestos de cómo debe ser la educación, a que edad es “correcto” ir a la escuela o el modelo escolar al que se aspira. De allí que ese estereotipo ideal de estudiante y escuela muchas veces actúe como traba, como orejera para acceder a otras versiones en las que puede darse la formación.

Teniendo en cuenta lo mencionado, la frase elegida para esta presentación: “yo nunca pensé que iba a poder terminar la escuela”, surge de un intercambio sostenido en el aula y fue enunciada por una

¹¹²⁰ Margulis, M.; Ariovich, L. 1996. La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud. Editorial Biblos.

¹¹²¹ Como por ejemplo la perspectiva etapista, que sugiere que los proyectos de vida se miden gradualmente a través de etapas preconcebidas (matrimonio, embarazo, trabajo, jubilación).



estudiante. En ese momento, la conversación giraba en torno a lo que significa la escuela para ellos. Lo que esta estudiante señalaba es que una vez avanzada en edad y habiendo dejado la secundaria por tener otras urgencias entendió que ya no iba a haber otra oportunidad para dedicarse al estudio. Traigo esta afirmación porque señala no solamente el logro de volver a estudiar sino que -en ese mismo proceso- también muestra la sombra que fue generando la manera hegemónica de cursar la escuela a través de su propuesta de gradualismo, con la asistencia cotidiana y la evaluación a través de pruebas.

De allí que el Programa Otra Vuelta tensione o ponga en entredicho la idea misma de moratoria social y los sentidos comunes asociados a la escuela en su versión hegemónica, abonando a la posibilidad que puedan existir una diversidad de formas de recorrer la escolaridad y dispositivos pedagógicos, ampliando la pregunta sobre qué es lo típicamente escolar (Masschelein y Simons, 2014) al menos en tres dimensiones:

a) El rol docente

Abordar problemáticas subjetivas que se dan en el territorio sin perder de vista los aprendizajes complejos.

Docentes que acompañan a los y las estudiantes durante todos los módulos: ¿conviene hacer rotaciones pedagógicas para no generar una absolutización? Es decir, evitar personalizarlo en tanto puede llegar a trabar el procesos de aprendizaje pero sí generar un vínculo que facilite la transmisión.

Parejas pedagógicas con referentes territoriales.

Cercanía de la universidad en los barrios.

b) Las características de los y las estudiantes

Atravesados por diferentes problemáticas socioeconómicas. Con tiempo escaso para la escolaridad.

Estudiantes que traen experiencias de vida interesantes donde hay conocimientos y saberes para potenciar y poner en diálogo con las planificaciones.

Transmisión de conocimientos entre estudiantes y docentes que se encuentran en la misma generación (o cercana).

c) El espacio escolar

Desafiar la idea de la escuela como un edificio macizo que aloja a los y las estudiantes todos los días para construir la posibilidad de que el espacio áulico puede conformarse en distintos lugares.

Visitas pedagógicas a diferentes experiencias: “Estirar el aula”.

Otra vuelta a las trayectorias vitales y escolares. Trayectorias: “presente”

“Es la tercera vez que lo intento”, “Lo quiero hacer para mostrarle a mi hijo que si se puede”; “hace 24 años que lo dejé; por insistencia de mi hija, acá estoy”; “Intenté en varias ocasiones y no se pudo, con mis tres hijos es imposible”; “Es una asignatura pendiente”; “Vamos mamá, cuando vas a terminar? Me lo dice delante de la gente, me hace pasar vergüenza”, “Me hizo un click, necesito estabilidad laboral, ayudar a mi hija” “Me enfermé y me quede libre, mis viejos me alentaron a hacerlo virtual, ellos lo están haciendo. Cuando me llamaron me puse a llorar”

Así comenzó la primera “clase” del aula virtual del Programa Otra Vuelta del aula K1. En términos educativos diríamos que es el comienzo de un trayecto educativo que posibilita un tránsito de



educación secundaria y titularse en un bachiller a todas y todos quienes, en tiempos de no obligatoriedad, no lo han conseguido. Pero cuando hablamos de trayectorias, pensamos en caminos, recorridos, itinerarios, de los sujetos no de los alumnos. Trayectorias que se entrelazan con otras trayectorias, anteriores y actuales; caminos que avanzan y retroceden, se bifurcan, se cruzan, y a veces se empantan. Estos recorridos son siempre en contexto e implican un tiempo no sólo cronológico sino un recorrido que cambia subjetivamente a quien lo atraviesa.

A los docentes nos toca este presente de estos sujetos que están aquí y ahora. Un presente que viene construido de todas esas experiencias previas en donde lo escolar tiene o tuvo una forma.

Nos encontramos con alumnos y alumnas que llegan con miedos, con la carga de no haber podido; justificándose el no haberse ajustado a lo esperado socialmente, pero a la vez con expectativas y deseos. Este hoy está impregnado por lo imprescindible para el encuentro: el deseo de aprender.

Nuestra aula se da de modo virtual. Esta particularidad nos lleva a compartir un tiempo escolar que a la vez se entremezcla con tiempos personales, se abren ventanas en cada lugar desde donde participa cada quien, compartiendo el espacio aula y a la vez otros aspectos que pertenecen más al orden de lo íntimo, de lo privado. A medida que transcurren los encuentros, van compartiendo sus biografías, sus momentos personales, sus experiencias, mediadas con el aprendizaje estrictamente curricular. Se va construyendo un aula compuesta por múltiples biografías y varios tiempos en un mismo tiempo. Las tareas simultáneas al tiempo del aula, cuidados de otros, domésticas, poco a poco se van corriendo dando lugar a un nuevo espacio escolar.

Compartir y acompañar en este itinerario, haciendo lugar a las diferencias, a los tiempos de aprendizajes y a los momentos personales da sentido al gesto acto de educar, al decir de Skliar (2017), recibir al otro sin cuestiones, sin preguntas, sin sospechas, y sobre todo, sin juzgar para entablar una conversación a propósito de qué haremos con el mundo y que haremos con nuestras vidas; apostando a una construcción de comunidades de aprendizaje, en donde todas y todos aportamos saberes valiosos, de nuestras vidas, de nuestras experiencias posibilita que alumnos y alumnas se vayan pensando y re pensando en su estar aquí y ahora, en este presente transformando, a la vez, reflexiones sobre sus recorridos anteriores. Poder establecer nuevas relaciones con el mundo, de hoy y de siempre.

“Cuando terminé la primaria fui a buscar dinero, porque yo pensé que con eso solucionaba todos los problemas. Ahora me doy cuenta que es mucho más necesario para defenderse aprender, conocer, saber”.

El tiempo del aprendizaje se da en la medida en que es con otros, y a partir de la experiencia relacional en donde todas las voces tienen lugar (y con ellas las trayectorias vitales), entonces sucede una transformación en como pensar el rol docente y cómo se piensan los alumnos y sus vínculos entre ellos. A partir de volver disponible, desde nuestro lugar docente, el acceso a ciertos saberes, mediante prácticas que pongan el acento en el respeto de la alteridad, atendiendo a los tiempos y momentos particulares, estaremos posibilitando un espacio de enriquecimiento colectivo. Hay una escuela democrática donde se ofrece tiempo para pensar.

Frente al no haber podido, apostamos a la cultura como reparadora y fortalecedora de los sujetos, confiar en ofrecer herramientas, saberes, prácticas simbólicas. Amor por acompañar el crecimiento de sujetos que conocemos en parte, solo en parte, y a quienes dejaremos ir para que hagan su propio camino de la mejor manera posible. El ciclo escolar tiene un cronograma establecido, en algún momento termina, pero la vida sigue, y es ahí donde tenemos que pensarnos.

Identidad y ciudadanía participativa en construcción.



El tratamiento escolar de los contenidos que se abordan en la Unidad I¹¹²² del plan de estudios, habilita un preguntar y por lo tanto una indagación e incluso una interpelación a la historia personal, familiar y social. Las voces de los y las protagonistas convergen en el aula como cruce de mundos. Varios interrogantes nos acercan a registrar sensaciones y vivencias que tuvimos y dejaron huella en nuestra identidad: experiencias de vida, lecturas, trayectorias escolares, conflictos internos. Asimismo el eje principal se articula con otros, hablar de la importancia del nombre elegido, de la elección personal sobre cómo nos gusta ser nombrados, cuánto de herencia hay en ello, el nombre en el DNI, la identidad de género. Los interrogantes giran en torno a una pregunta principal: saber quién soy y que éste es mi derecho.

Al hablar de identidad como derecho consideramos la necesidad de remitirnos a un momento de la historia donde este derecho fue negado, el derecho a la identidad abre la puerta para pensar el contexto histórico político en el cual todos los derechos se vulneraron, la última dictadura cívico militar y la pregunta que habilita a poner en palabras y acompaña este proceso es la siguiente: ¿qué pasa cuando las identidades se borran?

Las reflexiones en torno al derecho a la identidad sensibilizaron a los estudiantes, el registro de lo vivido en lo personal activa emociones internas, y revisitar la historia reciente de nuestro país da cuenta de que la historia sigue viva y que la memoria requiere ciertas condiciones, requiere palabras para su transmisión. El lugar que el tratamiento escolar le da al tema, acondiciona el tiempo y el espacio para que algo suceda, circule y se exprese. Retomando palabras de Paulo Freire (2014) “el mundo pronunciado, a su vez, retorna problematizado a los sujetos pronunciantes, exigiendo de ellos un nuevo pronunciamiento” (pág 98).

El Módulo 2 de la currícula se denomina “Convivir con otros, convivir en el mundo” y consiste fundamentalmente en desarrollar cómo es el proceso de elaboración de un proyecto de ley. Se les propone a los estudiantes ponerse en rol de legisladores. El módulo presenta tres ejes de trabajo: identidad de género, interculturalidad, feminismos y diversidades; soberanía alimentaria y cambio climático.

La visita realizada al Museo de la Memoria despertó el interés de los estudiantes en pensar un proyecto que visibilice las identidades de las personas desaparecidas y/o asesinadas del gran Rosario y en este caso no desarrollaron un proyecto de ley, sino de ordenanza municipal.

Iniciado el recorrido del módulo en cuestión y abordados los ejes de trabajo propuestos, les consultamos al grupo de estudiantes qué tema deseaban abordar para el recorrido que teníamos que desarrollar. Pusieron en valor las opciones y decidieron profundizar lo que habían trabajado en el módulo anterior, esto es: eligieron comenzar a trabajar en la elaboración de un proyecto de ordenanza que visibilice la identidad de personas desaparecidas y/o asesinadas en la última dictadura cívico militar, del gran Rosario.

Fueron varias etapas en las que fueron decidiendo acciones y asignando tareas y responsabilidades. Primeramente se realizaron las vinculaciones institucionales pertinentes para que un grupo de estudiantes se acercara al Concejo Municipal de la ciudad de Rosario (lugar también desconocido y que no habían visitado nunca) e investigue si había proyectos ya presentados, similares al que estaban pensando.

Ese grupo de estudiantes volvió al aula con información muy valiosa que socializaron con sus compañeros. Información necesaria para definir cuáles serían las características que tendría su proyecto. En ese marco se fueron dando los debates, las argumentaciones y las decisiones.

¹¹²²Denominada “Identidad y Derechos Humanos”, correspondiente a Módulo I “Ciudadanía, participación y Derechos Humanos en el s. XXI” del plan de estudios de Otra Vuelta (UNR).



En este sentido lo que tuvieron que decidir era el lugar que elegirían para materializar el proyecto. En un primer momento habían pensado en la Plaza 25 de Mayo, conocida como la plaza de las Madres. Luego de la información que obtuvieron en el Concejo Municipal, decidieron modificar ese lugar y el proyecto finalmente lo pensaron para la plaza San Martín.

El argumento del cambio fue porque la plaza San Martín (lugar de reunión en cada marcha del 24 de marzo, ícono de la ciudad) se encuentra emplazada entre el Museo de la Memoria y lo que actualmente es la Sede de Gobierno (donde funcionó el ex Servicio de Informaciones). El proyecto intenta conectar de alguna manera los tres espacios. Desde el Museo, cruzando por la plaza San Martín, se llega al ex Servicio de Informaciones.

A medida que iban avanzando en las discusiones para decidir distintos aspectos del proyecto, también tuvieron que concertar encuentros y charlas con otros actores que les proporcionaron información sobre los nombres puntualmente de las personas desaparecidas y/o asesinadas.

En este caso hubo comunicación nuevamente no sólo con el Área de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Rosario sino también con el Museo. Fueron dos visitas más al Museo y en la última de ellas además, se desarrolló una reunión con quien nos había recibido por primera vez, dado que tenían que definir cuál iba a ser el listado de personas al que se referirán en el proyecto. Mientras tanto, la propuesta iba tomando forma en un documento compartido.

Paralelamente recibimos la visita en el aula, del Área Educativa del Concejo Municipal de Rosario. El objetivo era explicar el funcionamiento del Concejo y brindar algunas orientaciones en cuanto a la forma de presentar el proyecto que estaban trabajando.

Además de los debates realizados en el aula, las visitas al Museo; al Concejo y el intercambio con otros actores, también debieron acercarse al Ente Turístico de Rosario para conocer e investigar cómo es abordado el tema desde el aspecto turístico en la ciudad. En este sentido la experiencia no fue tan rica como en los casos antes descriptos pero igualmente significativa.

Una vez terminado el borrador del proyecto, tuvieron que prepararse para presentarlo en el Concejo Municipal. En el marco del programa “Concejales por un día” a cargo del Área Educativa del Concejo Municipal de Rosario, tres grupos de estudiantes presentaron sus proyectos elaborados en el marco del módulo 2, antes mencionado. El proyecto sobre Memoria, Verdad y Justicia se denominó Memoria en la Plaza San Martín.

Lo escolar: lo público en disputa

El programa, su estructura, plan de estudio, contenidos, andamiaje pedagógico están pensado desde la concepción de una escuela profana, una escuela pensada desde la liberación. Cuando decimos profano lo pensamos en términos de Masschelein y Simons (2014):

“Un lugar y un tiempo profanos, pero también las cosas profanas, remiten a algo desvinculado del uso regular (ya no sagrado u ocupado por un sentido específico) y por lo tanto algo en el mundo que es accesible para todos y, al mismo tiempo, susceptible de (re)apropiación del sentido. Lo profano es todo aquello, en ese sentido general (no religioso), que ha sido expropiado o, en otras palabras, algo que se ha tornado público”. (p.18)

Es decir que el conocimiento que concebimos circulante, que se retroalimenta, que se construye otros en consonancia con de Paulo Freire tiene sentido en tanto sea expropiado, esto es deje de tener un sentido plano, un sentido lógico, un uso, una utilidad en el mundo productivo y se reconstruya, se renueve cada vez por medio de nuevos interrogantes, de nuevas dudas y búsqueda de posibles nuevas certezas.



Este acto educativo permite dicha profanación, dicha suspensión, es la actividad de abrir el mundo en la escuela en términos de Masschelein y Simons, lo que posibilita que aparezca la revelación, aquello que nos interesa, nos interpela, nos motiva a pensar, a dudar, no por el talento o la necesidad de cierta cierto aprendizaje individual. Es aquí donde reside lo potente que sucede en la escuela Otra Vuelta, en las aulas de Otra Vuelta cuando esa construcción transforma al propio estudiante, pero no de manera individual, sino en un proceso colectivo. se sucede entonces en ese momento el acontecimiento mágico de la escuela (pp. 20-23)

Este acontecimiento tiene lugar en el espacio escolar y estaríamos en condiciones de afirmar, aunque quizás resulte un tanto soberbio pero al mismo tiempo maravilloso, que es solo en ese espacio donde es posible y ello lo vuelve así de relevante para cada estudiante que logra mediante un esfuerzo encomiable darse ese lugar escindido de su vida personal e individual, ese tiempo escolar. Es allí en el momento del intercambio en el aula donde desaparece la diferencia para dar paso a lo “antinatural”.

Nos permitimos sugerir que la escuela tiene el deber de continuar creyendo en el potencial de la próxima generación: cada estudiante, independientemente de sus antecedentes o de su talento natural, tiene la capacidad de interesarse en algo y de desarrollarse a sí mismo de forma significativa. En este sentido, lo que ocurre en la escuela siempre es «antinatural», «improbable». La escuela opera contra las «leyes de la gravedad» (por ejemplo, la «ley natural» que dice que los estudiantes de un determinado estatus socioeconómico no tienen interés en una determinada materia o asignatura) y se niega a legitimar diferencias basándose en la «gravedad» específica de los estudiantes”. (Masschelein y Simons, 2014, pp.33)

La afirmación del acontecimiento mágico y antinatural, a la que refieren estos autores, es aquella que permite revelarse en el sentido más literal de la palabra: “Descubrir o manifestar lo ignorado o secreto” (RAE, 2024) esto nos lleva a afirmar que lo escolar en su sentido más amplio es lo público. La escuela, el aula, el momento educativo es un bien público, acordamos con esta aseveración, y en tanto bien público debe ser en términos de Rabotnikof: a) aquello que es común a todos; b) aquello que es visible para todos y; c) aquello que está disponible para todos (Paredes et al, 2012, pp. 2-3). Lo público entonces debe ser accesible a todos y puede ser abierto como una plaza, parque, río o cerrado como una escuela u hospital, lo que nunca puede ser es excluyente, oculto, secreto, ello es lo contrario lo opuesto, lo privado.

Si lo público de lo escolar es lo que revela, lo que nos permite de manera crítica implicarnos, indagar, dudar, imaginar, crear y con ellos volver a transformarnos como ciudadanos, como humano que vive de manera colectiva con unos otros, es este magnífico acto lo que nos da acceso a repensar aquello que estaba establecido, que creíamos que era así por así debía ser, que era lógico que así fuera y que nadie cuestionara, nos permite entonces emanciparnos, generar un pensamiento autónomo.

Traemos aquí un interrogante, en razón a la realidad que hoy atraviesa la educación - aunque cierto es que no es excluyente de esta época podríamos remontarnos tiempos atrás a 1990, 1970, 1960, seguir porque no hasta 1910 y hacernos esta misma pregunta - ¿lo publicó esta en disputa? (Paredes et al, 2012, pp.2)



Si la respuesta es “sí”, que para nosotros lo es, cabe al menos cerrar esta reflexión con algunas preguntas que la acompañan: ¿Por qué? ¿Quiénes disputan? ¿Con qué estrategias y de qué manera? y quizás la más importante a nuestra interpretación ¿Cuál es y será nuestra estrategia para garantizar y multiplicar los acontecimientos mágicos entre estudiantes y docentes? pero por importante no debiera ser la última sino el comienzo de varias, tantas más.

La conciencia de la igualdad.

“Toda comprensión corresponde entonces tarde o temprano a una acción. Luego de captado un desafío, comprendido, admitidas las respuestas hipotéticas, el hombre actúa.” Paulo Freire. (2014)

Todo docente toma cierto posicionamiento ideológico frente a sus prácticas educativas. Desde el Programa Otra Vuelta, los docentes que formamos parte, hemos venido generando espacios de discusión y re-flexión de pensamiento sobre nuestras prácticas pedagógicas, además de trabajar el desarrollo de las clases y vicisitudes de la cotidianeidad áulica. Dichos espacios habilitan nuevos debates, lecturas y relecturas de textos de lo más diversos y enriquecedores.

Nuestra toma de posición frente a las prácticas pedagógicas intentan acercarse al “maestro ignorante” de Rancière. Nos paramos frente a los estudiantes “ignorando” las desigualdades educativas, sociales, económicas, culturales, políticas, étnicas, etc. Reforzamos, verificamos y partimos del principio de “igualdad de las inteligencias” donde no hay una superior y otra inferior. La igualdad es entendida como principio, como declaración, como propuesta, como punto de partida, no como aquello a lo que deberíamos llegar debido a las diversas inteligencias humanas. No tenemos, ni pretendemos tener, la llave del conocimiento “sabio” como así tampoco transferimos contenidos académicos sino que intentamos construir, colectiva y colaborativamente con los estudiantes, formas educativas emancipadoras y transformadoras. Siguiendo a Rancière (1987), coincidimos con él en que “todo emancipado puede ser emancipador: dar, no la llave del saber, sino la conciencia de lo que una inteligencia es capaz, cuando se considera a sí misma igual a cualquier otra y considera a todas las demás como sus iguales. La emancipación es la conciencia de esta igualdad...” (p.58). Nos queda resonando la última oración, “la emancipación es la conciencia de esta igualdad” y dicha igualdad debe operar como una forma de habilitar al estudiantado que se entienda a sí mismo como sujeto activo de sus aprendizajes con perspectiva crítica.

Desde nuestra perspectiva entendemos al estudiantado como sujetos activos que toman conciencia de su posición para la transformación y participación de y en la sociedad. Paulo Freire en el prólogo de su libro “La educación como práctica de la libertad” dice que la educación intenta ser “una fuerza para el cambio y para la libertad” (Freire, 2015: 28). No una educación para la “domesticación” alienada, una educación para el hombre-objeto sino una para el hombre-sujeto. En cada encuentro, en cada clase, nuestra tarea como docentes intenta generar espacios de “autorreflexión” que coloquen al estudiantado en un rol protagónico, no ya como mero espectadores, sino como actores y autores que con su accionar pueden cambiar la realidad circundante. La autorreflexión implica actuación, implica una acción, implica ponerse en movimiento.

Ardua tarea nos proponemos con esto ya que no es fácil romper con cierto “estigma” de educación bancaria que traen adosado los estudiantes. Quebrar con la idea de “autoridad” del docente y revalorar los saberes y conocimientos de los estudiantes implica, a veces, una tensión. Por ello, siempre estamos volviendo sobre la teoría que nos ampara y sostiene y sobre nuestras prácticas



áulicas. Existe también una tensión entre teoría y práctica que deriva intencionalmente en un ejercicio docente, en una forma de “re-flexionar” (“volver a flexionar” el pensamiento crítico) sobre aquello que desarrollamos en las aulas y sobre las teorizaciones que nos sustentan. En la Novena Carta, “Contexto concreto - contexto teórico”, del libro de Freire llamado “Cartas a quien pretende enseñar” plantea algo de lo que pretendemos dejar expuesto aquí, es decir, refiere al proceso mismo de reflexión crítica, al proceso de interpelación que realizamos sobre nuestras prácticas, nos enseña a practicar mejor. Al decir del pedagogo brasileiro, “es revelando lo que hacemos de tal o cual forma como nos corregimos y nos perfeccionamos a la luz del conocimiento que hoy nos ofrecen la ciencia y la filosofía. Eso es lo que llamo pensar la práctica, y es pensando la práctica como aprendo a pensar y a practicar mejor” (Freire, 2014: 127).

Bibliografía

- ARENDT, H. (1993) La condición humana. Paidós. Barcelona.
- BIRGIN, A. (2020) Los saberes en la formación docente inicial bajo la lupa: disputas en la argentina del siglo xxi. Revista Práxis Educacional, vol. 17, núm. 46, pp. 177-201, 2021. Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
- CABALUZ DUCASSE, F. (2015) Entramando pedagogías críticas latinoamericanas. Notas teóricas para potenciar el trabajo político- pedagógico comunitario. Colección Aprobar. Santiago de Chile.
- CHIPONI, M. (2016) Sujetos de lo posible. El acontecimiento de las prácticas culturales en la Unidad Penitenciaria N°3 de Rosario. Páginas 163 a 176 en La Trama de la Comunicación, Volumen 20 Número 2.
- FREIRE, P. (1997) Pedagogía de la Autonomía. Siglo XXI Editores. México.
- FREIRE, P. (2014) Pedagogía del Oprimido. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.
- FREIRE, P. (2014). Cartas a quien pretende enseñar. Siglo XXI Editores
- FREIRE, P. (2015). La educación como práctica de la libertad. Siglo XXI Editores
- FRIGERIO, Graciela (2003), Los sentidos del verbo educar. México: Crefal.
- FRIGERIO, G., KORINFELD, D., RODRÍGUEZ C. (2017): Trabajar en instituciones: los oficios del lazo. Buenos Aires, Noveduc.
- FLORES, V. (2019) Una lengua cosida de relámpagos.
- FLORES, V.. (2018) Los cuerpos que (no) imaginamos.
- GARCÉS, M. (2020) Un mundo común. Editorial Marea. Buenos Aires.
- MARGULIS, M.; ARIOVICH, L . (1996). La juventud es más que una palabra: ensayos sobre cultura y juventud. Editorial Biblos.
- MASSCHELEIN, J.; SIMONS, M. (2014). Defensa de la escuela: una cuestión pública. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- PAREDES J. , Thayer Correa L. y Elizalde A. “Lo Público: Un espacio en disputa”, Polis [En línea], 31 | 2012, Publicado el 21 enero 2013, consultado el 19 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/polis/3586>
- RANCIÈRE, J. (1987) El maestro ignorante. Cinco lecciones sobre la emancipación intelectual. Buenos Aires: Libros del zorzal.
- RANCIÈRE, J. (2010) El desacuerdo. Política y filosofía. Nueva visión. Buenos Aires.



SKLIAR, C. (2017) Pedagogías de la diferencia. Buenos Aires. Noveduc. 2017.

TERIGI, F. (2010). Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares. 23 de febrero de 2010 Cine Don Bosco. Santa Rosa-La Pampa

TORRES, R. (1986) . Educación Popular: Un encuentro con Paulo Freire, CECCA-CEDECO / Fundación Fernando Velasco, Quito, 1986; Edições Loyola, Sao Paulo, 1987; Tarea, Lima, 1988; Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1988



Área temática: Turismo y Ciencias Sociales

Empoderamiento de la comunidad anfitriona: la educación como herramienta clave para el desarrollo turístico en el departamento Fray Mamerto Esquiú, provincia de Catamarca.

Burgos, Edna Natalia - natiburgos1979@gmail.com

Medina, Walther Alejandro - amedina@eco.unca.edu.ar

Rearte, Romina Natalia - rominan.rearte@gmail.com

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca

Mesa Redonda: Fortalecimiento del turismo receptivo.

RESUMEN

El turismo ha demostrado una notable capacidad de resiliencia y adaptación a los cambios globales, y actualmente experimenta grandes avances y un crecimiento acelerado tras la crisis sanitaria generada por la pandemia de COVID-19. En este contexto, ante la diversificación de la demanda y la necesidad de prácticas turísticas sostenibles, la creación de una comunidad anfitriona del turismo receptivo, a través de la educación formal como herramienta ideológica, cumple un rol fundamental en la gestión efectiva del flujo turístico para el desarrollo del departamento. Este trabajo se enmarca en el proyecto de extensión EU71-UNCA19614 denominado "Estrategias de construcción de la comunidad anfitriona en el Departamento Fray Mamerto Esquiú, Catamarca", el cual tiene por objetivo potenciar la actividad turística como herramienta de desarrollo local mediante la formación, la sensibilización ambiental y cultural y el liderazgo. Se pretende que la comunidad anfitriona construya y fortalezca su identidad turística, participando de manera activa y hospitalaria en la interacción con los turistas, generando experiencias auténticas y sostenibles en el destino. La metodología de trabajo es exploratoria y descriptiva. Los resultados del proyecto se presentarán a lo largo de la ponencia.

Palabras claves: Comunidad Anfitriona – Educación – Turismo Receptivo

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

INTRODUCCION

El departamento Fray Mamerto Esquiú se encuentra situado en la región centro de la provincia de Catamarca a 17 km de la ciudad Capital. Tiene una extensión territorial de 186 km² y cuenta con



14.125 habitantes (según último Censo de Población, Hogares y Vivienda 2022). Su cabecera es San José de Piedra Blanca, esta localidad junto a San Antonio, La Tercena y La Carrera son las que concentran mayor cantidad poblacional por la existencia de mayores oportunidades para el consumo y servicios.

La población posee un fuerte arraigo cultural a partir de la conservación de tradiciones gauchescas como también es muy creyente hacia la religión católica, la feligresía se caracteriza por ser muy devota y practicante sobre todo ante la figura del beato Fray Mamerto Esquiú nacido en la localidad de Piedra Blanca.

Dentro de su economía, se observa que la actividad predominante es la vinculada a la administración pública, aunque existe en menor medida la práctica de la agricultura y la industria doméstica (artesanías). El desarrollo turístico, que también forma parte de este sector, se encuentra en pleno crecimiento. Fray M. Esquiú cuenta con una oferta turística variada, conformada por un significativo conjunto de recursos o atractivos cuyo valor histórico y/o natural genera el desplazamiento de una importante corriente turística (turismo interno y receptivo), la existencia de una planta turística (alojamiento, gastronomía y manifestaciones artesanales) apoyada en una infraestructura básica y una superestructura (sector público) con un organigrama y la aplicación de políticas nacionales, provinciales y locales que apuntan a la construcción y fortalecimiento de un municipio turístico.

El turismo no generará crecimiento ni desarrollo en una comunidad si los elementos de su sistema no funcionan de manera correcta y en armonía. Se hace necesario una sincronización entre ellos, si bien, cada uno funciona de manera independiente deben actuar de manera coordinada. Dentro de los mismos destacamos la Comunidad Receptora, elemento de gran importancia que requiere de una población activamente participativa en su planificación y puesta en marcha, sin embargo, una de las problemáticas que afecta a este sector en la provincia de Catamarca es la pasividad de este subsistema. Esto nos hace considerar la importancia de trabajar junto a los establecimientos educativos en la introducción de contenidos relacionados con la sensibilización turística en la planificación pedagógica del docente como elemento ideologizante.

La educación y el turismo se constituyen como dos factores interdependientes que se potencian mutuamente. La educación se configura como acción adaptada a la realidad social que brinda respuestas a situaciones o problemáticas en diferentes contextos históricos (y el turismo marcando y adaptándose a la realidad económica, humana, social y cultural de los tiempos (Cañellas y González, 1993).

La actual gestión del gobierno municipal ha enunciado como una de sus políticas activas enfocarse en el turismo como uno de los ejes principales de intervención, orientando al desarrollo económico y al local. Esta intencionalidad se materializa a través del proyecto de extensión EU71-UNCA19614 denominado "Estrategias de construcción de la comunidad anfitriona en el Departamento Fray Mamerto Esquiú, Catamarca" desarrollado en forma conjunta entre la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad Nacional de Catamarca con el municipio de Fray Mamerto Esquiú los cuales promueven la construcción de estrategias de fortalecimiento institucional de políticas locales a fin de aportar al crecimiento de sector turístico a través de la capacitación de los recursos humanos. En este contexto, el presente trabajo busca trabajar con el subsistema de la comunidad anfitriona a través de la educación formal, formando anfitriones turísticos desde los diferentes niveles educativos (inicial, primaria y secundaria) trabajando con las escuelas que pertenecen al Sistema Educativo Municipal.

TURISMO DESDE LA EDUCACIÓN



En el año 2019, la pandemia COVID-19 genera ciertos cambios en el paradigma turístico. Una vez que reabren las fronteras nos encontramos con un nuevo turista, cuyo perfil es muy activo, se centra en la búsqueda de experiencias innovadoras en lugares no convencionales lejos de la masividad, es muy informado, hace uso de diversas aplicaciones tecnológicas para el conocimiento del destino, responsable con el entorno natural y busca entrar en contacto con la comunidad residente. En este contexto es importante destacar el continuo crecimiento turístico por las que se encuentran atravesando algunas regiones de la provincia de Catamarca y, a partir de ese suceso, se hace necesario adecuar la oferta a la demanda actual.

Este nuevo perfil demanda al destino Catamarca constante actualización e innovación, y para ello consideramos a la educación como herramienta estratégica para la formación y fortalecimiento de habilidades blandas con el fin de generar en el destino un ambiente colaborativo y productivo donde esta comunidad residente, en adelante comunidad anfitriona, pueda desenvolverse tranquilamente con el turista ayudando a que su experiencia en el lugar sea más agradable. Mantero (2004: 12) dice “La educación tiene, en el mirar del anfitrión turístico, la posibilidad de la enseñanza y de la vivencia de la naturaleza, de cultura propia, de nuestra obra y nuestro acontecer, en suma, acceder al objeto de las ciencias naturales y de las ciencias humanas.”

Trabajar el turismo desde la educación implica el acceso a aquellos saberes y capacidades vinculados al conocimiento del turismo como actividad estratégica para el desarrollo de los pueblos desde una mirada sustentable y sostenible, como también el aprendizaje sobre los recursos que posee el territorio, su historia, su cultura, su idiosincrasia, entre otros, es decir, el conocer para dar a conocer “...la educación nos impone conocernos para conocer, de aquí y de allá, en el habitar y en el visitar, hacer de la naturaleza y de la cultura destinos de nuestra mirada y comprensión, y del otro objeto de nuestro respeto y apreciación.” (Mantero 2004: 12). Se trata de generar agentes de cambio para garantizar la sostenibilidad del destino y no solo a través de los contenidos teóricos y conceptuales sino también de la práctica, se hace necesario un balance equilibrado entre ambos.

La ONU Turismo, durante el Foro Mundial de Educación – Educación 2030 realizado en Londres en el año 2023, presentó las Herramientas para la Educación, un conjunto de recomendaciones orientadas a facilitar la inclusión del turismo como materia en los planes de estudios de la escuela secundaria con el fin de atraer y desarrollar el talento adecuado para el sector turístico. Dichas Herramientas proporcionan un panorama global sobre la situación de la educación secundaria y la formación profesional en el ámbito mundial. Se incluyen, además, los beneficios que conlleva esta inclusión, algunas contribuciones de Estados miembros y no miembros, ejemplos de planes piloto que funcionaron en las instituciones educativas entre otros. (ONU Turismo 2023) Este tipo de programas da la pauta sobre el rol fundamental en el empoderamiento del sector turístico y este tipo de iniciativas de esta organización internacional refuerzan la idea de que una formación adecuada y temprana en el turismo contribuye al desarrollo sostenible del destino creando oportunidades laborales a largo plazo.

Si bien, la responsabilidad de establecer los lineamientos para los diseños curriculares es el sistema educativo en sus diferentes niveles (inicial, primario y secundario) y dependencias (provincial, nacional o municipal) los mismos son adaptados a la realidad socioeconómica y cultural de la provincia o región en la que se encuentra inserto dicho sistema teniendo en cuenta, además, los cambios y tendencias necesarios para el desarrollo local de las comunidades. En este contexto, la provincia de Catamarca cuenta con Diseños Curriculares, los mismos fueron diseñados teniendo en cuenta un enfoque integral y participativo en el año 2012, se planificaron sobre la base de los NAP



(Núcleos de Aprendizajes Prioritarios) presentados por el Ministerio de Educación de la Nación. En estos diseños se incorporan objetivos, contenidos, orientaciones para la enseñanza - aprendizaje y evaluación adaptando los saberes propios de nuestra región (NOA) y provincia, teniendo en cuenta su historia, geografía, leguaje y arte. Además, atienden a los diferentes ciclos, niveles y orientaciones (en secundaria) que responden a la oferta educativa de cada institución educativa.

El proyecto, al cual pertenece dicho trabajo, pretende generar, en sectores de educación municipal del departamento Fray Mamerto Esquiú, que la comunidad anfitriona adquiera competencias que le permita involucrarse de manera activa en los procesos de desarrollo turístico, logrando gestionar la experiencia del visitante maximizando su percepción de valor sobre el destino. La intervención sobre los docentes y directivos de las escuelas municipales, procura la incorporación de contenidos relacionados con el turismo posibilitando que los alumnos se informen y se formen como anfitriones del turismo y lo transmitan a sus círculos de socialización primaria (familias). Para ello se diseñan cartillas educativas destinados a los diferentes ciclos y niveles basados en los Diseños Curriculares de la provincia de Catamarca.

DEPARTAMENTO FRAY MAMERTO ESQUIÚ

El departamento Fray Mamerto Esquiú se encuentra en la región Centro de la provincia de Catamarca, junto con los departamentos de: Ambato, Capayán, Capital, Valle Viejo y Paclín. Se asienta sobre un estrecho valle enmarcado por las Sierras de Graciana al Este y las de Fariñango al Oeste donde predomina el clima árido de sierras y bolsones caracterizada por inviernos templados y veranos cálidos (la temperatura media oscila entre 11° en invierno y 27° en verano). Se accede a este departamento por RP 1 desde la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca, (considerada capital de provincia y puerta de entrada a la misma) a 17 km de distancia y por RP 41 también desde Capital atravesando el departamento Valle Viejo.

Es un municipio de primera categoría, posee Concejo Deliberante Municipal. Su Carta Orgánica fue sancionada en el año 2004 por Convención Constituyente Municipal. Cuenta con 14.125 habitantes (según último Censo de Población, Hogares y Vivienda 2022) distribuidos en 8 distritos, donde la mayor concentración se encuentra en las localidades de San José de Piedra Blanca (cabecera departamental), La Tercena y La Carrera. Dicha población posee un fuerte arraigo cultural a partir de la conservación de tradiciones gauchescas como también es muy creyente hacia la religión católica, la feligresía se caracteriza por ser muy devota y practicante sobre todo ante la figura del beato Fray Mamerto Esquiú nacido en la localidad de Piedra Blanca y patrono del departamento.

Dentro de su economía, se observa que la actividad predominante es la vinculada a la administración pública, aunque se destaca en menor medida su perfil productivo vinculado especialmente a la actividad bovina lechera y al cultivo de forrajeras perennes (para alimentación de ganado) como también presenta una variada producción artesanal, entre la que destacamos el hilado y tejido de prendas con fibra de vicuña (manos de doña Guillermina Zárate) mujer reconocida a nivel nacional e internacional por la belleza y calidad de sus productos.

SISTEMA EDUCATIVO MUNICIPAL



Las instituciones educativas de gestión municipal son esenciales en la formación de ciudadanos para que puedan aprovechar las oportunidades que brinda, en este caso, la dinámica turística contribuyendo al desarrollo local.

La creación de Sistema Educativo Municipal, a nivel provincia, se encuentra amparado en la Ley de Educación de la Pcia. de Catamarca N° 5381/2014 desde el Art 99 hasta el 106 del Cap. XVI denominado Educación Municipal, tanto el art 99 como el 100 nos dan a entender que la alineación que se lleva a cabo entre este sistema con las políticas provinciales y nacionales y a la vez tener autonomía para diseñar la oferta educativa contribuye de manera significativa al empoderamiento de la comunidad desarrollando programas que preparen a los estudiantes para involucrarse en el sector turístico. Esto no solo fortalece la economía local, sino que también refuerza la identidad cultural y patrimonial del área.

A nivel municipal figura en el Cap. VII Art 60 y 61 de la Carta Orgánica Municipal de Fray Mamerto Esquiú. Estos artículos subrayan la importancia del papel activo que el municipio puede desempeñar en la educación, adaptando su oferta formativa a las necesidades y potencialidades del territorio como lo entendimos en el apartado anterior. Al promover la formación en arte, la cultura y oficios tradicionales se busca fortalecer la identidad local que se materializa también en el impulso al turismo cultural.

El Sistema Educativo Municipal de Fray Mamerto Esquiú, se inició en marzo del 2007, actualmente se encuentra conformado por una sola escuela con los tres niveles educativos. Primeramente, inicia su oferta educativa creando el nivel inicial que luego, con el tiempo, fue sumando el primario hasta que en el año 2017 finalmente se creó el nivel secundario. La institución se denomina Escuela Municipal N° 1 “Fray Mamerto Esquiú” lleva el nombre de la figura histórica notoria, no solo en el departamento sino a nivel provincial y nacional, Fray Mamerto Esquiú (nombre homónimo del departamento) quien fue un fraile franciscano, orador destacado por su defensa a la Constitución Nacional de 1853.

Dicha escuela es un establecimiento urbano de gestión pública que brinda servicios educativos en la modalidad de educación común contando con tres niveles: Inicial: de 4 a 5 años, Primario: de 6 a 11 años y Secundario de Educación Técnica: de 12 a 18 años, éste último con orientación Técnico en Producción Agropecuaria y Maestro Mayor de Obras.

El diseño de proyectos educativos anuales que contienen aquellos contenidos para la enseñanza y aprendizaje en las aulas por parte del cuerpo docente para los diferentes niveles educativos se fundamenta en los Lineamientos Curriculares establecidos por la provincia. Se busca con los mismos garantizar el derecho de todos a acceder a los saberes necesarios para el desenvolvimiento en la vida para la participación social y comunitaria. Asimismo, la adaptación de los contenidos a las necesidades y particularidades de la comunidad coadyuva en la implementación de programas educativos que fortalezcan el desarrollo turístico a nivel local.

ANÁLISIS DEL DESARROLLO TURÍSTICO

Basados en el MCVDT (Modelo de Ciclo de Vida de los Destinos Turísticos) desarrollado por Butler (1980) la Subsecretaría de Desarrollo Estratégico del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación (2023) clasifica a las localidades turísticas argentinas según su grado de desarrollo en tres categorías: emergente, en desarrollo y consolidado. En el caso del departamento Fray Mamerto Esquiú lo



categorizamos como destino turístico emergente debido a una serie de características que evidencian su incipiente desarrollo:

- Limitada oferta turística, lo que impide que se consolide en el mercado turístico.
- Atractivos turísticos en estado potencial: Villa Las Pirquitas, Dique Las Pirquitas; Monumentos Históricos que poseen una interesante y atractiva construcción arquitectónica como la iglesia de San Antonio, de San José, del Señor de los Milagros, de Nuestra Señora del Rosario y el antiguo Camino Real donde se encuentran las ruinas coloniales de El Polvorín, el molino harinero y el trapiche azucarero. Además, por sus paisajes el lugar es óptimo para la realización de actividades deportivas.
- Como un atractivo turístico central se destaca Casa Natal (de Fray Mamerto Esquiú) que se encuentra puesto en valor, es de gran valor histórico y significativo para la comunidad. Constituye uno de los motivos principales de desplazamientos de corrientes excursionistas ofrecido por agencias de viaje de turismo receptivo provenientes de Capital. Carece de plan de manejo.
- La existencia de una planta turística (alojamiento, gastronomía y manifestaciones artesanales) apoyada en una infraestructura básica y una superestructura (sector público) con un organigrama y la aplicación de políticas nacionales, provinciales y locales que apuntan a la construcción y fortalecimiento de un municipio turístico.
- Dificultades para su comercialización: al existir escasa oferta de servicios turísticos se observa la ausencia de un marco tarifario local de referencia.
- Solo posee conectividad con la ciudad de SFV de Catamarca como principal centro emisor debido a los escasos medios de transporte y pocas frecuencias de servicios.
- No cuenta con información estadística relacionada a la actividad turística tampoco con un Plan Estratégico.

En este contexto creemos que la educación y capacitación de la comunidad local en Fray Mamerto Esquiú es clave para superar algunas limitaciones. Un diseño curricular enfocado en el turismo sostenible, que incluya formación básica en turismo, preservación del patrimonio, cuidado ambiental y emprendedurismo local, permitirá que los ciudadanos se conviertan en actores fundamentales del desarrollo turístico, lo que potenciará su identidad cultural. El empoderamiento de la comunidad a través de la educación puede generar un destino competitivo en el mercado turístico.

ACTIVACIÓN DE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD COMO COMUNIDAD ANFITRIONA

En primer lugar, cuando hablamos de la activación de la comunidad como comunidad anfitriona nos referimos a la participación activa de los actores sociales dentro de la planificación y gestión del desarrollo turístico del destino. Si bien, existen diferentes abordajes donde se incluye solo a todos aquellos prestadores de servicios directamente relacionados, a fin de este trabajo se conceptualiza a la comunidad anfitriona como aquel conjunto de residentes del destino, sea cual sea su rol en el mismo, que tiene la función de colaborar, desde su lugar, para la gestión y desarrollo del turismo.

Damián A. (2004) analiza el término anfitrión como el “espejo del turista”, es decir, como aquella otra persona que se encuentra frente al turista y es propietario del lugar que éste último visita. Es él



quien integra o forma parte de la comunidad anfitriona. En la sistematización del turismo esta comunidad forma parte importante del mismo, así, como lo es un atractivo por su capacidad de atraer al turista, la comunidad lo es para el territorio y para el turista ya que muchas veces en las actitudes del residente y en su capacidad de ayudarlo se garantiza la experiencia positiva del turista.

Una comunidad anfitriona, como parte del sistema, se construye con el tiempo a medida que el destino va desarrollándose turísticamente, atravesando cada una de las etapas del ciclo de vida del destino (Butler 1980). En este proceso los residentes juegan un rol fundamental ya que son quienes experimentan, desde los inicios de la actividad turística, los impactos positivos y negativos que va originando la misma a través del tiempo en su lugar de origen: transformación territorial, uso del espacio público, cambios en el medio ambiente, cambios económicos y en el ambiente sociocultural. Muchas veces el espacio y el tiempo en el que él hace uso para realizar sus actividades cotidianas es para el turista su tiempo de ocio y recreación y es allí donde la interacción entre ambas partes se hace presente.

La condición de comunidad anfitriona se centra en la comprensión holística del turismo (Herrera, 2012) vinculado al espacio geográfico, social, ambiental y cultural donde el anfitrión reside. Esta comprensión se irá logrando a través de la educación como instrumento estratégico para lograr una cultura turística que supone una concientización sobre la importancia del turismo para el desarrollo local de los pueblos. Continuando con Herrera (2012) el autor diferencia las culturas turísticas, una denominada general y la otra específica, ambas atribuibles a la participación directa o indirecta de los diferentes actores de este escenario turístico. Por supuesto que a la comunidad anfitriona le corresponde la cultura turística general la cual se caracteriza de la siguiente manera (ver cuadro 1):

RASGOS ESENCIALES DE UNA COMUNIDAD ANFITRIONA
▪ Conocimiento holístico y suficiente del turismo y por consiguiente del medio ambiente local (lugar)
▪ Identificación con la problemática del turismo en el espacio local
▪ Desarrollo de la competencia comunicativa
▪ Arraigo de la identidad cultural y autenticidad
▪ Demostración de valores tales como identidad, honestidad, dignidad, solidaridad, responsabilidad, humanismo
▪ Sentido de relevancia local



▪ Participación y protagonismo auto gestionado
▪ Posicionamiento crítico reflexivo

Cuadro 1: Rasgos esenciales de la comunidad anfitriona. Elaboración propia. Fuente: Herrera (2012)

Con respecto a las funciones que debe cumplimentar frente al turista (Herrera 2012), las mismas reflejan una visión integral de la interacción que vas más allá de guiarlos. Se centran en:

- Informar y orientar de manera precisa y oportuna. Actuando como una fuente confiable de información sobre el destino proporcionando datos claros y actualizados.
- Motivar y sensibilizar. Influyendo en la percepción y comportamiento del turista motivándolo a participar de la cultura local valorándola y respetándola
- Asistir y ayudar. Ofreciendo apoyo práctico, ya sea en situaciones cotidianas o en momentos críticos. Ej.: desde brindar una dirección hasta intervenir en un imprevisto.
- Complacer y disfrutar. Creando una atmósfera agradable y amena
- Respetar e inspirar respeto. Promoviendo el trato respetuoso hacia el turista asegurando que este también respete la idiosincrasia del lugar.
- Demostrar más que imitar: A través de sus acciones y actitudes el anfitrión demuestra al turista el valor del comportamiento responsable y auténtico, en lugar de caer en imitaciones forzadas.
- Rechazar actitudes y comportamientos irresponsables. Si es necesario el anfitrión actúa como responsable de rechazar o corregir comportamientos inapropiados del turista en caso de daños en el entorno natural o cultural o generar conflictos con la comunidad
- Transformar y desarrollar en la doble relación turista-anfitrión: El rol del anfitrión se enriquece con la interacción constante con el turista y es en este proceso donde ambas partes aprenden mutuamente contribuyendo no solo al crecimiento cultural, social y económico del destino, sino que también aporta a que el turismo sea un puente de paz y armonía entre las diferentes culturas.

Asimismo, se incluye la capacidad del anfitrión en ser portador de saberes tradicionales que identifiquen a su espacio de residencia permanente, así como de referencias históricas, geográficas y socioculturales relativas a las características de los mercados turísticos emisores más frecuentes (Herrera 2012: 31)

Es importante destacar que el anfitrión puede convertirse en un agente que brinde seguridad y bienestar al visitante: su conocimiento profundo sobre el destino, normativas locales y posibles situaciones de riesgos lo posicionan como una figura de gran importancia en el momento de la interacción entre ambas partes ya que asegurar la integridad del turista mitigando algún tipo de riesgo



a través de la prevención y la respuesta adecuada ante posibles incidentes en el destino también es una pieza clave en la percepción positiva del lugar y en su experiencia.

La activación de la participación de la comunidad como anfitriona no solo aportará a una mejora de la calidad de la oferta turística, sino que también transforma al turismo en una herramienta de empoderamiento y cohesión social, contribuyendo al bienestar y desarrollo de la comunidad a largo plazo. Solo a través de una comunidad que asuma su rol como anfitriona, con conocimiento y compromiso, será posible consolidar a Fray Mamerto Esquiú como un destino turístico atractivo y sostenible.

METODOLOGÍA DE CONSTRUCCIÓN DE LA COMUNIDAD ANFITRIONA EN FRAY MAMERTO ESQUIÚ

El trabajo que viene llevando adelante la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FCEyA) de la Universidad Nacional de Catamarca se inició en el año 2021 en la ciudad Capital generando un impacto significativo en la sociedad. Este proyecto toma como población objetivo a niños y adolescentes que se encuentran en la etapa escolar ya que la consideramos como una herramienta estratégica para inculcar desde la edad temprana aquellos valores, conocimientos y actitudes que favorezcan el desarrollo turístico, por ende, el desarrollo económico y social del destino.

El enfoque en la etapa escolar se fundamenta en la idea de que, a través de la educación en sus diferentes niveles, como base estructural y motor de cambio, se pueden sembrar las bases de un pensamiento crítico, reflexivo y orientado al bien común fomentando un sentido de pertenencia y responsabilidad con la comunidad y el entorno.

El objetivo principal del actual proyecto es crear una comunidad anfitriona en el departamento Fray Mamerto Esquiú a través de la educación formal. Se trata de capacitaciones a docentes de los diferentes niveles. Son ellos quienes asumirán el rol clave de transmitir en el aula los conocimientos necesarios que irán formando a los futuros anfitriones turísticos. Dichos conocimientos están basados en lo que llamamos tres principios fundamentales: la comprensión básica de la actividad turística y su importancia para el desarrollo de los pueblos, el fortalecimiento de la identidad local y el respeto y cuidado de los recursos naturales y culturales.

Sabemos que los estudiantes, no son una tabula rasa, ya que poseen conocimientos previos obtenidos en diferentes circunstancias de la vida, que en el proceso de enseñanza-aprendizaje junto a la nueva información que adquieran, construirán un nuevo conjunto de conceptos e ideas que los hará capaces de ser transmisores de los mismos en sus círculos familiares, amigos y vecinos creándose una red de difusión de información y sensibilización sobre el turismo que se multiplicará fomentando la cultura turística involucrando a la sociedad en la gestión del desarrollo turístico del lugar.

Una de las actividades centrales del proyecto es la realización de manuales educativos destinados a los docentes, conteniendo información detallada sobre los recursos y atractivos principales del departamento así como recomendaciones para su preservación y promoción (los mismos responden a la política turística que el municipio lleva a cabo). Dichas actividades responden al desarrollo cognitivo de los estudiantes de cada nivel y están diseñadas de manera lúdica y transversal a las diferentes materias curriculares, las mismas finalizarán con salidas recreativas a los diferentes lugares para el reconocimiento *in situ* que aportarán a este aprendizaje significativo.



CONCLUSIÓN

La implementación de este proyecto en el departamento Fray Mamerto Esquiú orientado a la formación de la comunidad anfitriona se fundamenta en una estrategia técnica y metodológica para potenciar el desarrollo turístico del lugar aportando a su posicionamiento como destino turístico desarrollado. Buscamos integrar en los planes de estudio de los docentes la temática turismo como eje transversal permitiendo desarrollar competencias específicas en los estudiantes formándolos como agentes de cambio dentro de su contexto social y cultural que contribuya al desarrollo local de la comunidad.

Los docentes tienen un papel crucial como facilitadores en el proceso enseñanza – aprendizaje, guiando al estudiante a la construcción del conocimiento sobre el patrimonio cultural, el natural y las prácticas de turismo responsable, sin dejar de lado la adquisición o fortalecimiento de las habilidades blandas: comunicación (transmitiendo la información de manera clara y comprensible), escucha activa (escuchar activamente sus necesidades), empatía (comprendiendo la situación del turista y buscar ayudarlo), brindarle seguridad y bienestar (asegurando la integridad del turista mitigando algún tipo de riesgo)

La creación de manuales educativos, diseñados a partir del análisis de teorías y lineamientos curriculares: la teoría del desarrollo cognitivo de Jean Piaget y la del aprendizaje significativo de Ausubel, los lineamientos curriculares de la pcia. de Catamarca y de los planes de estudio de los docentes juntamente con el análisis de los atractivos y recursos del departamento, representa una herramienta pedagógica fundamental. Dichos documentos no solo servirán para estructurar el contenido educativo, sino que también facilitarán la aplicación de metodologías teórico prácticas de aprendizaje, promoviendo la investigación y el descubrimiento.

Asimismo, la formación de una red de difusión del conocimiento entre los estudiantes y sus círculos cercanos (familia, amigos y vecinos) generará un efecto multiplicador, potenciando la concientización sobre la importancia del turismo sostenible y la conservación del patrimonio cultural contribuyendo de esta manera al fortalecimiento de la cohesión social y al desarrollo económico del departamento impactando de manera positiva en el destino.

Queremos lograr crear una comunidad anfitriona que se sienta capaz de recibir y acompañar al turista asegurando que sea una experiencia enriquecedora para él y que cumpla con sus expectativas donde el anfitrión también disfrute de su rol.

En conclusión, este proyecto no solo pretende impactar de manera positiva en la formación académica de los estudiantes, sino también establecer un modelo que sea replicable en otros destinos vinculando la educación con el desarrollo turístico, garantizando así un crecimiento sostenible y un legado cultural enriquecido para las futuras generaciones de la provincia de Catamarca.

BIBLIOGRAFIA

INDEC https://censo.gob.ar/index.php/datos_definitivos_catamarca/

Cañellas, A. J. C., & González, G. B. (1993). Turismo y Educación (bases para una pedagogía del turismo). *Revista española de pedagogía*, 57-75.



- Cordero, J. C. M. (2009). Comunidad receptora: Elemento esencial en la gestión turística. *Gestión turística*, (11), 101-111.
- Damián, A. G. (2004). El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México. *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, 3(105), 155-168.
- ESTRATÉGICO, S. D. D. (2023). Clasificación de localidades según nivel de desarrollo turístico. https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Clasificaci%C3%B3n+de+Localidades+seg%C3%BA+nivel+de+Desarrollo+Tur%C3%ADstico&btnG=
- Gama Garduño, Marissa Gabriela; Favila Cisneros, Héctor (2018) Una aproximación a la experiencia turística desde la Antropología del Turismo: una mirada mutua al encuentro entre turistas y locales. PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural, vol. 16, núm. 1, 2018 Universidad de La Laguna, España Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88165957014>
- González, Alfonso (2004). El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, III (105), 155-168. ISSN: 0482-5276. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15310511>
- Gutierrez Taño, Desiderio (2009) Las actitudes del residente ante el turismo. Tesis Doctoral. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgklclfindmkaj/https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/9781/cs256.pdf?sequence=1>
- Herrera, M. R. G. (2012). Cultura turística de la población local anfitriona del turismo: caso práctico de estudio. Editorial académica española.
- Ley Nro. 5.381/2013. Ley de Educación de la provincia de Catamarca. 20 de diciembre de 2013. D.O. N°06 http://web.catamarca.edu.ar/sitio/images/documentos/normativas/nuevas/ley_provincial_5.381_educacion.pdf
- Mantero, J. C. (2004). Turismo, educación y desarrollo. *ALCUTH*, (3), 7-16.
- ONU Turismo (2023) <https://www.unwto.org/es/news/miembros-onu-turismo-promueven-inversiones-educacion-mientras-crecen-las-llegadas-a-las-americas>
- ONU Turismo (2023) <https://www.unwto.org/es/news/el-foro-mundial-sobre-educacion-pone-el-foco-en-el-futuro-del-turismo>
- Osorio García M. (2007) El carácter social del turismo: Un análisis sistémico sobre su complejidad. En Educación y Perspectivas en Turismo Vol 16 (2007) pp 464 – 492 Doc en línea http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1851-17322007000400005
- Scoto D'Abusco Daniela y Suarez Ignacio (2013) Educación y Turismo: Una herramienta para la transformación social. Documento en línea chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgklclfindmkaj/http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43606/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y



Turismo Gastronómico: Una herramienta para pensar el desarrollo del turismo local

Nina De Lajonquiere

ninadelajonquiere@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - Universidad Nacional de Rosario.

Mesa redonda: IV Simposio Turismo y Ciencias Sociales “Tecnologías y acción colaborativa como factores de innovación turística” Mesa de ponencias estudiantiles.

Resumen:

El trabajo se propone pensar al turismo gastronómico y su capacidad de adaptarse a los destinos como una herramienta de desarrollo territorial capaz de captar las identidades, los patrimonios y las necesidades locales para generar propuestas que se materialicen en políticas públicas turísticas. Esto mismo hace que pueda utilizarse el turismo gastronómico para consolidar un nuevo producto o complementar la propuesta turística existente involucrando así, nuevos condimentos y actores a la actividad. Para esto se tomará el Programa de Turismo Gastronómico perteneciente al Plan de Desarrollo Sustentable de Rosario 2010-2018, en su actualización del año 2015 donde, se analizarán las acciones realizadas en torno al cumplimiento de los objetivos propuestos.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

1. Turismo Gastronómico. Un turismo rico

El turismo masivo surge en el siglo XIX en Inglaterra pero no llega a su auge hasta los años 50 con la incorporación de los aviones jet y los paquetes todo incluido. Estas características dieron origen a la forma más famosa de hacer turismo, la de sol y playa. (Acerenza, 2006). Con el considerable crecimiento que tuvo la actividad, los viajeros comenzaron a solicitar más información sobre los lugares a visitar y es así, entonces, cómo surgen las primeras guías para viajeros. Las mismas contenían datos necesarios o útiles como hoteles, hostales, y restaurantes, aunque aún no se hacía un particular hincapié en el término comida o gastronomía (Aguirregoitia Martínez y Fernandez Poyatos, 2017).

A partir del siglo XXI, la actividad turística sufre grandes cambios, principalmente en los hábitos de consumo y necesidades del viajero. Según Acerenza (2006), surge el denominado turismo alternativo que se caracteriza por no ser masivo y procurar darle al turista una experiencia lo más personalizada y hecha a la medida posible por lo que surgen nuevos nichos de mercado como el turismo rural, natural y cultural, en los que el turista busca despertar sensaciones y experiencias nunca antes vividas. Consecuentemente, dentro del turismo cultural, se genera una crítica por su exceso de observación y pasividad por lo que, actualmente, la búsqueda se centra en que éste sea activo, participativo, que despierte sensaciones (Lopez-Guzman y Sanchez Cañizares, 2012). En este



sentido, el turismo gastronómico aparece como una herramienta excelente para la utilización de los sentidos, ya que intrínsecamente se debe utilizar el olfato, la vista y el gusto para vivir una experiencia plena a través de la comida.

Durante el siglo XX la comida ha sido considerada un componente más de la actividad turística así como el hospedaje y el transporte, pero con el paso del tiempo se produjeron cambios estructurales en el modo de apreciar la comida por parte de los turistas que persiguen experiencias diferentes e innovadoras. Esto mismo es lo que permite actualmente analizarlo desde una nueva perspectiva, una en la que se vincula la cocina y los alimentos con un potencial marcador de identidad (Barrera, 2006). Es decir, a través de la comida se puede percibir con mayor claridad el entorno que se visita porque la gastronomía es considerada un fiel reflejo de la historia, la cultura, los estilos de vida y hasta los recursos disponibles en él. Es por esto mismo que se debe comprender el carácter patrimonial del alimento y, en este sentido, la UNESCO en el año 2003, tipifica a la gastronomía como un patrimonio cultural inmaterial, poniéndola en valor como una técnica artesanal tradicional que debe ser conservada y que se pasa de generación en generación.

“Desde este punto de vista, la gastronomía se opone a la universalización de los espacios, a la creación de no-lugares y, se interpone antes los procesos de Mcdonalización” (Augé, 2009 y Ritzer, 1996 como se citó en Leal Londoño, 2011, p.16). Este turismo utiliza como su fuente principal recursos locales, por lo que reivindica lo tradicional y auténtico a través de la comida y la bebida, resaltando el carácter menos globalizado y sumándole valor por su significado social, emocional y simbólico. En varias ocasiones los turistas suelen recordar incluso en mayor medida lo que consumen como alimento que el propio lugar visitado por lo que, no sería sorprendente que se quiera patrimonializarlo y capitalizarlo como recurso ya que, es un factor clave que los destinos pueden ofrecer para brindar unas vacaciones memorables al visitante. En palabras de Barrera (2006), lo que el turismo le ofrece a los alimentos es una vía para diferenciarse de otros productos, mientras que por su parte el alimento le ofrece al turismo la posibilidad de generar nuevos productos turísticos, de romper la estacionalidad y ampliar la oferta. Por lo tanto, se puede recurrir a la gastronomía como posible recurso turístico al igual que los museos, monumentos y otros patrimonios culturales.

El turismo gastronómico como una tipología emergente comienza entonces a generar nuevas propuestas como mercados de frutos regionales, platos o productos locales, productores zonales, eventos sobre técnicas de cocción local (un ejemplo de ello puede ser el tradicional asado argentino), rutas alimentarias, entre otros. Debido a esta representatividad y arraigo es que la gestión del turismo gastronómico suele incluir a los actores locales a lo largo de toda la cadena gastronómica, contribuyendo a generar rentas complementarias y crear nuevos puestos de trabajo en el sector (Vázquez, Morale y Pérez, 2012). Es entonces que siguiendo a los autores Barrera (2006), López-Guzmán y Jesus (2011), Millán Vázquez de la Torre, Morales-Fernandez y Pérez Naranjo (2012) se sostiene que el turismo gastronómico le otorga un cierto protagonismo y reconocimiento a quienes normalmente no lo tienen como, los agricultores y productores locales que obtendrían la posibilidad de visibilizar y poner en valor su trabajo, como también, colaboraría a descentralizar la oferta turística a zonas más postergadas.

2. La cocina. Políticas Públicas de Turismo Gastronómico en Rosario

Existen destinos que no consideran el turismo gastronómico como alternativa mientras que, en otros es el atractivo y fuente turística primordial. En este sentido, Oliveira (2011) expresa la clara necesidad de ciertas localidades de generar un Plan Estratégico donde se considere el desarrollo sustentable, se involucren otros productos, se planteen estrategias para mejorar la calidad y



diversificar la oferta. Un plan estratégico de turismo gastronómico donde el Estado es quien cumple un rol protagónico en su planificación y desarrollo como producto. Por lo que, se entiende que los planes estratégicos son “un documento, generalmente producido por los niveles centrales, que plantea objetivos prioritarios y explicita un conjunto de directivas generales (políticas) en torno a los mismos, las alternativas para alcanzarlos (estrategias) y los medios para obtenerlos (esquema general de asignación de recursos) (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003).

El primer plan que se ejecutó de este tipo en Rosario fue el Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable Rosario 2010 - 2018, lanzado en el año 2010 bajo la intendencia del Ing. Miguel Lifschitz. Cuyo objetivo general consistía en orientar el proceso de gestión a un desarrollo turístico sustentable, basado en sinergia público-privada donde prime la calidad y la comunidad local, ampliar la oferta de servicios y productos para acceder a nuevos mercados y consolidar a Rosario como destino metropolitano, nacional e internacional (Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable 2010-2018 [PDTS 2010], 2010, p.25). Este Plan se desarrolló en manos del ETUR y se articuló en tres líneas estratégicas: Consolidación del producto Rosario Metropolitana, desarrollo de la cultura de la calidad y; fortalecimiento de la identidad, marca y posicionamiento. En el primer programa se pretende desarrollar y potenciar productos, contaba con 10 proyectos y uno de ellos era sobre turismo cultural donde menciona “la variada gastronomía” como un patrimonio a desarrollar, aunque en los objetivos y acciones que posteriormente explica el programa no se menciona ninguna específica para la gastronomía (PDTS 2010, 2010, p. 37).

El Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable 2010-2018 (2010) en su actualización del año 2015 tiene una serie de modificaciones presentadas para la temporalidad 2015-2018. Para comenzar, la ejecución y seguimiento pasó a estar a cargo de la Secretaría de Turismo municipal (creada en el año 2011), acción que demuestra el firme propósito del gobierno de considerar al turismo como política de Estado y se relaciona a lo que anteriormente estipulado por Nireberg, Brauerman y Ruiz donde son los niveles centrales gubernamentales deben atender estos planes (PDTS, 2015). A su vez, da cuenta de que hubo cambios en las dinámicas nacionales, regionales y locales que generaron un nuevo escenario social, económico y tecnológico por lo que se consideró imprescindible, luego de un proceso de análisis y reflexión, la revisión y actualización del plan existente.

En la presente exposición los programas y proyectos se entienden como “un conjunto coordinado y ordenado de propuestas que persiguen los mismos objetivos... del plan” siendo que estos “no necesariamente tendrán temporalidad acotada, y aunque se los implemente para períodos determinados se les suele adjudicar continuidad a lo largo del tiempo” por lo que, en muchas ocasiones, las acciones ejecutadas entorno a estos cinco proyectos exceden la temporalidad del plan (Nirenberg. O, Brawerman. J y Ruiz. V, 2003, p. 32). Esta aclaración es pertinente debido a que a continuación se presentarán las acciones realizadas en torno a los cinco proyectos que componen el Programa de Turismo Gastronómico del PDTS donde, algunas de ellas, superan la temporalidad estipulada en el PDTS.

- *Centro Rosarino de Investigación Gastronómico (CRIG):*

Se plantea desarrollar un centro de investigación, formación e innovación del sector gastronómico, hotelero y alimenticio cuyos objetivos sean promover una mejora en los ámbitos alimenticios, innovación tecnológica, búsqueda de la calidad, valoración del patrimonio agroalimentario y gastronómico, así como ofrecer respuestas a patologías o enfermedades específicas. Un lugar de vanguardia donde generar mayor conciencia de la alimentación como un hecho cultural y educativo. El objetivo era crear un centro de investigaciones culinarias que



permitiera experimentar con los productos locales y regionales. Entre sus acciones se encuentran: la firma de acuerdos con actores de la cadena alimenticia como AEHGAR, el Instituto Municipal y Provincial del Alimento, Mercado de Productores, Fundación Rosario Cocina Ideas, carreras de la licenciatura en nutrición y el Programa Municipal de Agricultura Urbana, INTA, etc; convocar escuelas de cocina, alumnos y graduados como también, definir prioridades en materia de salud alimentaria a partir del cual desarrollar un plan de acción consensuado (PDTs, 2015, p. 48).

Como acción ejecutada, si bien no es el CRIG, se encuentra el Centro de Innovación y Desarrollo Hotelero Gastronómico de Rosario o CI+D (CID) inaugurado en el año 2019. Es consecuencia de un convenio entre el ETUR y AEHGAR donde, el Municipio dispuso el espacio y la asociación su puesta a punto. El CID deberá articular su accionar bajo tres ejes: sustentabilidad, patrimonio gastronómico local e innovación tecnológica. El espacio se dispondría para talleres, clases, laboratorio, convenios, investigación, uso de herramientas tecnológicas destinadas al rubro, entre otros (AEHGAR, 2018). Los ejes estipulados resultan concordar con aquellos ejes que se plantearon en el Plan de Marketing de Turismo Gastronómico del Ministerio de Turismo de Argentina en el 2012 que eran; la innovación la sostenibilidad y la búsqueda de la calidad, teniendo entonces un antecedente nacional directo.

Se han realizado talleres y capacitaciones de distinto tipo pero resaltan aquellas que han sido las más destacadas por la concordancia con lo expuesto en el PDTs y los actores que ha involucrado. En este sentido una de ellas es el convenio con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) Agencia de Extensión de Arroyo Seco en el año 2019 y 2020 donde se realizó un conversatorio sobre la importancia de incorporar a la producción regional a la oferta gastronómica local y promover una alimentación saludable. En esta ocasión también participaron gastronómicos locales asociados a AEHGAR y estudiantes del IES N°29 Galileo Galilei (AEHGAR, 2019). A su vez, en el 2020 AEHGAR y la SecTur planificaron participar en el programa “Del Territorio al Plato” que pertenece a la Fundación ArgenINTA que incluye asistencia técnica y promoción de los alimentos con identidad local (AEHGAR, 2021). Como segundo ejemplo, se trae la firma del convenio entre el CID, AEHGAR y el Polo Tecnológico Rosario que consiste en detectar las necesidades informáticas o digitales del sector para brindar asesoramiento técnico (AEHGAR, 2021). Incluso, se ha aprovechado a realizar charlas para debatir la identidad gastronómica local, aunque sea por fuera del CID, como fue en la edición del 2018 de Semana Gastronómica Rosario (SGR) donde se llevó a cabo una tertulia que debatía el concepto de identidad gastronómica cuyos disertantes eran Héctor de Benedictis, Secretaría de Turismo y, los reconocidos cocineros locales Damián Delorenzi, Néstor Delorenzi, Álvaro Arismendi y Augusto Saracco (Festivales Argentina, 2018).

Ahora bien, si retomamos el objetivo de creación del CID respecto a la investigación gastronómica se deduce que es una responsabilidad delegada al Observatorio Turístico ya que los informes y anuarios que se encuentran a disposición, realizados desde el año 2019 a 2023, son todos de autoría del observatorio y, desde el plazo de creación del mismo no se han encontrados informes o resultados de investigaciones de autoría del CID. Respecto a ello parece pertinente destacar algunas cuestiones que se mencionan en la descripción del proyecto pero que no se reflejan específicamente en los informes. Los anuarios tienen tres ejes muy marcados que son el perfil del visitantes, los indicadores económicos del sector turístico y, los medios digitales de turismo pero, en ciertas ocasiones se suman informes especiales sobre eventos gastronómicos como la fiesta de las colectividades en los años 2022 y 2023 o SGR en la edición del 2021, 2022 y 2023 (Observatorio Turístico, 2022; 2023 y 2024). En los anuarios se pondera la motivación del turista entre ocio, negocio, deporte, familia, etc. pero no se considera entre estas opciones una temática de turismo que



le interese realizar por lo que, difícilmente, se puede detectar tendencias nuevas como el turismo gastronómico. A su vez, cuando se analizan los atractivos de la ciudad de siete categorías terminó en cuarto lugar la gastronomía luego de los espacios culturales, verdes y actividades acuáticas (Observatorio Turístico, 2022, p. 27). A su vez, los datos de la AFIP que se encuentran en los informes anuales del observatorio demuestran que el gasto en gastronomía tuvo un crecimiento en todos los años sin considerar los años 2020 y 2021 donde había restricciones por la pandemia de COVID-19 (Observatorio Turístico, 2019; 2020; 2023; 2024). Por último, destacar que en el informe del año 2022 sobre las 12 consultas más realizadas en la página web, “donde comer” figura en cuarta posición. De esos datos precedentes denota un alza en el interés del turista sobre la gastronomía local y, sorprende que se haya ausentado esta tarea en el CID ya que era parte del proyecto que lo conformaba.

- *Conformación del producto turístico. Rosario gastronómica*

En la descripción de este segundo proyecto del Programa de Turismo Gastronómico, denominado “Conformación del producto turístico. Rosario gastronómica” se explica que Rosario tiene una identidad gastronómica marcada por tres vertientes: las raíces multiculturales que se mantienen vivas a través de las colectividades, las tradiciones gauchescas que pueden vivenciarse en campos y estancias cercanas y, la creatividad de innovación volcada por jóvenes cocineros (PDTs, 2015, p.49). Sostiene que el resultado se traduce en innumerables propuestas y sabores auténticos. El objetivo del proyecto es establecer y promover una identidad gastronómica de destino como también, consolidar y fortalecer los eventos gastronómicos. Las acciones propuestas fueron: calendarizar y difundir los eventos gastronómicos locales, difundir circuitos gastronómicos temáticos o genéricos, realizar visitas guiadas a los Parques Huertas de la ciudad, impulsar el desarrollo de congresos gastronómicos y, realizar piezas gráficas y audiovisuales sobre gastronomía (PDTs, 2015).

Sorprende que en sus acciones se establezca la difusión de circuitos o eventos y como una acción separada, la producción de piezas gráficas. En estas últimas no se detalla qué graficar como tampoco se hace una vinculación entre las piezas gráficas y las acciones de difusión quedando un tanto difuso. Esta inespecificidad resulta llamativa ya que en la promoción del turismo gastronómico existe el antecedente nacional del año 2012, el Plan de Marketing de Turismo Gastronómico, el cual describe con mayor detalle la creación de la imagen, la finalidad de estas y su medio de difusión. Si bien se encuentran acciones tendientes a la realización de piezas gráficas y audiovisuales, como calendarización y difusión de eventos y circuitos se pueden situar en el año 2017, con una serie de folletos publicados por el ETUR donde se realiza una calendarización de doce eventos gastronómicos, se publican tres corredores gastronómicos para visitar, y se promocionan doce patrimonios locales (ETUR, 2017). Para el año 2021, se realiza por la misma institución un mapa interactivo con los fines de descubrir la capital del helado y, para el 2023 se suma otro de cafeterías de especialidad como lugares destacados de la gastronomía local. A su vez, en el 2022 se realizó a través de AEHGAR un concurso de fotografía de cultura gastronómica local donde el objeto era registrar aspectos culturales típicos de la gastronomía y el tema era “Rosario y sus bares”, donde se puede identificar como otro ejemplo de producción gráfica (AEHGAR, 2022). En ese mismo año, se realizó un folleto en el cual se promocionan tres circuitos gastronómicos de la ciudad, Paseo Pellegrini, Pichincha y de la Costa, como también se mencionaba el Mercado del Patio como espacio para pasear rodeado de gastronomía regional.

En pos de generar acciones que ayuden a definir el producto gastronómico se encuentra el evento SGR como una herramienta para construir dicha identidad. Esto se debe a que en el marco del



evento se realizan charlas en torno temáticas que construyen el producto como la de identidad gastronómica rosarina, mencionada en el proyecto anterior, o de coctelería rosarina en el 2023. También se llevan a cargo excursiones con la finalidad de que la población o el visitante conozca espacios gastronómicos locales. Entre las distintas salidas se han visitado heladerías artesanales, cervecerías, vinotecas, pizzerías, vermuterías, entre otros espacios (El Ciudadano, 13 de mayo de 2017; Festivales Argentina, 2018; AEHGAR, 2019 y Rosario Noticias, 10 de mayo 2023). Se suma a ello que se han realizado micro-eventos dentro de la propia SGR. En este sentido, en el 2019 se desarrolló el Campeonato de Carlitos como forma de debatir y visibilizar otro patrimonio gastronómico local, que por su parte, en la edición anterior había sido implementada por primera vez como una de las categorías de descuentos, a la par de restaurantes y parrillas, bares y bodegones, pizzería y cervecería, pastelería y cafetería (Degustadores, 18 de mayo de 2019). En la edición del 2023 se realizó un Torneo de Chef en el CID bajo el lema “Rosario y el Paraná” lo que también aparenta usar la temática para resaltar cómo nuestra tradición y gastronomía se nutre del entorno regional para conformar el producto gastronómico local (Rosario Noticias, 10 de mayo de 2023).

En relación a la generación de circuitos turísticos gastronómicos no se encuentra ninguno realizado por fuera de las ediciones del evento SGR entre los años 2015 al 2023. En dichas ediciones se han llevado a cabo visitas y/o circuitos a distintos lugares de los que, por destacar algunos, se encuentran excursiones de café, helado artesanal, vermut, vinotecas o wine bars, Mercado de Productores y a los Parque Huertas (El Ciudadano, 13 de mayo de 2017; Festivales Argentina, 2018; AEHGAR, 2019 y Rosario Noticias, 10 de mayo 2023). Pero, por fuera de lo que es SGR, se revisaron los informes disponibles del programa de Turista en Mi Ciudad y de visitas guiadas realizadas a cargo de la SecTur entre los años 2022 - 2023 y no se han encontrado recorridos gastronómicos. Inclusive se pudo observar un informe realizado por el Observatorio Turístico de Rosario que resumía 10 años del programa de Turista en mi Ciudad desde el período 2012-2022 y tampoco se han encontrado recorridos destinados a la gastronomía. (Observatorio Turístico de Rosario, diciembre de 2022; enero de 2023, febrero de 2023; diciembre de 2023, febrero de 2024).

En pos de perseguir el objetivo de fortalecimiento y consolidación de los eventos gastronómicos no sólo se encuentra la calendarización del año 2017 ya mencionada, sino también se han realizado informes especiales de SGR y la Fiesta Nacional de las Colectividades en el Observatorio Turístico por lo que se entiende como un esfuerzo de analizar y evaluar dichos eventos para su progresiva instalación en la agenda. A su vez, en dichos informes se ha aprovechado para recopilar el dato de qué porcentaje de turistas o visitantes han acudido a los mismos: en la edición SGR 2022, el 16,7% no era de la ciudad de Rosario; el 38° Encuentro y Fiesta Nacional de Colectividades del año mismo año el 26,8% declaró estar de visita en la ciudad y, en SGR 2023 el número fue de 14,7% (Observatorio Turístico, agosto 2022; diciembre 2022; mayo 2023). Estas cifras denotan que hay un interés de los visitantes en la gastronomía rosarina.

- *Gastronomía inclusiva y saludable*

En este tercer proyecto del Programa de Turismo Gastronómico de la actualización del PDTs, se considera a la gastronomía como un servicio siempre presente a la hora de realizar un viaje. En algunas personas, explícita, que poseen necesidades específicas en cuanto a su alimentación y por ello no pueden disfrutar del destino debido a la imposibilidad de satisfacer estos requerimientos (PDTs, 2015). Por dicha razón es que con la intención de incluir todas las necesidades, “se prevé la ejecución de diferentes acciones dirigidas a personas con discapacidades: menús en braille, menús para celíacos, entre otros” (PDTs, 2015, p. 49). El objetivo consiste en promocionar el desarrollo de



una gastronomía inclusiva para la cual se plantearon las siguientes acciones: “promoción del cumplimiento de las ordenanzas respecto a estas temáticas, trabajar de forma articulada con empresarios del sector, implementación de estándares de calidad y sensibilizar sobre la importancia de estos servicios” (PDTS, 2015, p.49).

En este marco, se encuentran acciones realizadas tales como el primer manual de gastronomía sin gluten presentado el Día Internacional del paciente celíaco en el año 2017 realizado por AEHGAR y la Asociación Celíaca Argentina (ACELA), con apoyo de la Secretaría de Turismo de la Provincia y el Instituto del Alimento de Rosario y otras instituciones y profesionales gastronómicas con el objetivo de promocionar la elaboración responsable de estos platos (AEHGAR, 2017). Se han realizado instancias de difusión y ratificación del compromiso de los sectores gastronómicos con la Ordenanza N°9558 respecto a reducir el desperdicio de alimentos e incentivar al consumidor a llevar consigo las sobras. Para el año 2021 se realizó un manual de Buenas Prácticas de Manufactura para que los asociados de AEHGAR cuenten con una guía completa de los requisitos necesarios para cumplir con la inocuidad alimentaria exigida para establecimientos gastronómicos siguiendo las buenas prácticas del Capítulo 2 del Código Alimentario Argentino (C.A.A.) (AEHGAR, 2021).

Complementariamente, en todas las ediciones de SGR desde el año 2015 al 2023 han tenido al menos una actividad, ya sea charla, taller o conversatorio de sensibilización, vinculada a la alimentación saludable o distintas enfermedades de tipo alimenticio. De hecho, es a partir del año 2015 que hay una “renovada apuesta” vinculada a clases específicas sobre cocina vegetariana y celíaca que se realizaron a sala llena. (Rosario Cocina Ideas, 28 de mayo de 2015). También, en concordancia a lo que se iba cocinando en el PDTS se visitan y realizan clases de cocina en los Parques Huerta de la ciudad por lo que se incorpora la temática no sólo de verduras y frutas sino también, agroalimentarias y de economía social. Por destacar otras acciones se puede hablar de la edición 2017 donde se han desarrollado charlas para diabéticos, celíacos y, clases de cocina en los distritos en el Día de la Hipertensión Arterial para generar consciencia sobre el uso medido de la sal. A su vez, en la edición 2018, año en el que la apertura fue ejecutada bajo el lema “Sabores Saludables” y realizada en el marco de calle recreativa donde se estimula a la población a ejercitarse. En esa misma edición, se desarrolló a cargo de nutricionistas junto al Programa Cinturón Verde Rosario, talleres sobre “¿Cómo comprar saludable?” donde se recorría el Mercado del Patio en busca de dicho objetivo. En la edición del 2019 se realizó un taller que abordaba por primera vez la cocina sustentable en la que se habló de sostener una alimentación rica, nutritiva y sin desperdicios brindada por la Asociación Civil Supersaludable (Degustadores, 18 de mayo de 2019).

- *Generación de circuitos gastronómicos*

En este cuarto proyecto se considera que para muchos turistas uno de los atractivos fundamentales para visitar otra ciudad o región es el acceso a una experiencia gastronómica distinta (PDTS, 2015). Donde, se considera que el patrimonio gastronómico no solo cumple funciones alimenticias sino también que proporciona placer y estimula sentidos. Se integra el momento de la elaboración como una importante manifestación del destino y, forma un vínculo entre el viajero-turista y las costumbres locales a través de la experiencia culinaria. Particularmente, son los circuitos o tours gastronómicos los que llevan el simple hecho de ir a comer en una “experiencia sensorial, lúdica, dinámica, sensorial y, mucho más entretenida vinculando, por ejemplo, el arte y la gastronomía” (PDTS, 2015, p. 50). De esta manera, el objetivo fue potenciar distintas zonas de la ciudad para el desarrollo de actividades y eventos gastronómicos (PDTS, 2015, p. 50). Cuyas acciones propuestas fueron: “generar acuerdos con el sector gastronómico para realizar acciones



conjuntas, desarrollar acciones de promoción para visibilizar los circuitos como mercado de productores y emblemáticos, etc y; articular con agencias de viajes receptoras para desarrollar productos turísticos gastronómicos” (PDTS, 2015, p.50). En este sentido, se han encontrado acciones de promoción y difusión, como se comentó al principio de este capítulo, en los folletos realizados por el ETUR en el 2017 y 2022 donde mencionan tres corredores: Pellegrini, Pichincha y de la Costa y otros espacios como el Mercado del Patio. Incluso, el corredor Paseo Pellegrini es retomado en la edición de 2019 de SGR como una de las excursiones para realizar (Rosario Noticias, 20 de mayo de 2019). Respecto al Mercado de Productores y los Parques Huertas únicamente se encuentran visitas realizadas en el marco de SGR como ya fue comentado anteriormente (El Ciudadano, 2017). Sí, es de destacar que en relación al objetivo de potenciar distintas zonas de la ciudad se ha utilizado el evento SGR en sus distintas ediciones para tal fin, ya que se encuentra por ejemplo en el año 2018 ferias de economía social en cinco diferentes zonas de la ciudad como también clases de cocina a cada uno de los distritos de Rosario para el 2019. Lo cual también denota la cooperación entre distintos espacios de la propia municipalidad con la Secretaría de Economía, por ejemplo.

Si ponderamos las visitas al Mercado de Productores, las excursiones y talleres en los Parques Huertas, las charlas en los distritos y las ferias de economía social en distintas zonas de la ciudad se puede ver cómo ha habido intentos de descentralizar la oferta gastronómica del centro de la ciudad a sus barrios. Esta iniciativa se puede vincular a aquella francesa, trabajada en el capítulo 1, donde se redistribuye el turismo del país hacia zonas rurales para redescubrirse y revivirlas. En el caso Francés utilizaron como herramienta las campañas mientras que en Rosario se puede decir que esto se intentó desarrollar, principalmente, a través de los Parques Huertas.

- *Rosario: Una experiencia culinaria con 7C*

El proyecto se denominó 7C porque consiste en: “Cultivar, Cosechar, Comprar, Cocinar, Comer, Conocer y Compartir” (PDTS, 2015, p. 50). Se planteó como una experiencia de participar en todas las etapas del circuito para permitirle al turista reconocer la cultura gastronómica del destino: visitar huertas urbanas, ferias de verduras y productores artesanales, cocinar bajo la supervisión de un chef, degustar platos y bebidas típicas. Todo ello mientras conoce los atractivos que la ciudad propone. (PDTS, 2015, p.50). El objetivo consiste en generar una experiencia llena de “sabores, texturas, aromas y colores; un original tour gastronómico” cuya única acción sería la “vinculación de distintos actores de la cadena de valor para llevar adelante y comercializar la experiencia” (PDTS, 2015, p.50). Por lo que esta acción se declaró en el plan como “vincularse con actores de la cadena para llevarlo adelante y comercializar esta experiencia” (PDTS, 2015, p.50). Si bien se han mencionado distintas acciones aisladas a lo largo del trabajo; las visitas a Mercados de Productores, a Parques Huertas, clases con chefs o charlas de identidad gastronómica local; se puede deducir que se ha intentado vincular actores perteneciente a dicha cadena de las 7C pero ninguna aparenta poner en conjunto las siete acciones del proyecto para su comercialización, siendo este el objeto del proyecto.

3. Plato principal. Semana Gastronómica Rosario, una política transversal

A continuación se hará una revisión de lo que fue, quizá, la política pública más fuerte de turismo gastronómico bajo los años de estudio. A título personal, se harán unas apreciaciones sobre las distintas ediciones de SGR desde los años 2015 al 2023, con la salvedad de que en el 2020 no se realizó ninguna edición y en el 2021 se modificó la dinámica del evento acorde a las restricciones de la pandemia de COVID-19 siendo renombrado como “Mayo Mes de Sabores” (Rosario Noticias, 12 de mayo de 2021). En las restantes siete ediciones (2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2022 y 2023), se



observa una iniciativa que no está declarada explícitamente en el Programa de Turismo Gastronómico del PDTs. Si bien ese Programa el objeto de estudio del apartado el evento SGR parece serle transversal ya que se relaciona constantemente con los distintos proyectos y tuvo continuidad a lo largo de los años. A su vez, denota del análisis de sus cronogramas que se han trabajado ejes que no están explícitamente declarados en el Programa de Turismo Gastronómico. Estos, han girado en torno a involucrar la mayor cantidad de público posible al evento, motivándolos a través de diferentes estrategias. Estrategias que buscaban ampliar el número de participantes como así también, hacer que la población y los turistas se apropien del evento haciéndolo parte de la cultura como lo es la gastronomía. Si bien se intentaba ampliar el número de participantes también se ocuparon sea diverso, para todos, democratizándolo, como la cultura. Es por esto que se encuentran acciones tendientes a llegar a distintas clases sociales, gustos disímiles entre el público, lugares geográficos, de descentralizar el evento a diferentes zonas de la ciudad para hacer partícipe a la población en el mismo y que así, se apropien.

Respecto a descentralizar el evento se ha procurado realizar Ferias de Economía Solidaria en distintas zonas de la ciudad en los años 2015 y 2016 (La Nueva, 17 de mayo de 2015; Rosario Noticias, 17 de mayo de 2016). Incluso, en esta última edición se procuró dar clases en todos los distritos de la ciudad (Rosario Noticias, 17 de mayo de 2016). Acorde a la inclusión social estas ferias son una herramienta que se utilizó en el 2015 y 2016 y que para el 2017, 2018 y 2023 muta la idea hacia “El Mercadillo” realizándose una feria de emprendedores en la sede del evento que, en dichas ediciones, fue el Mercado del Patio (La Nueva, 17 de mayo de 2015; Rosario Noticias, 17 de mayo de 2016, Rosario Plus, 9 de mayo de 2018; Rosario Noticias, 10 de mayo de 2023). En las ediciones del 2016 y 2019 se han realizado charlas destinadas a emprendedores gastronómicos con el objetivo de profesionalizar el área y nutrir ese sector de la economía con herramientas ya que las temáticas giraron en torno a la innovación y la comunicación y, la gastronomía en la red social Instagram respectivamente (Conclusión, 22 de mayo de 2017; Rosario Noticias, 20 de mayo de 2019). Para el año 2017, se involucra aún más la sociedad civil donde se realiza una Intervención del Clásico Choripán por la Fundación Rosario Cocina Ideas donde la venta de los mismos sería a beneficio para dos organizaciones solidarias de Barrio Ludueña (Conclusión, 22 de mayo de 2017). A su vez, se ha intentado de llegar a la mayor cantidad de población posible donde, articulándose con la Secretaría de Salud Pública Municipal y la Dirección de Políticas Públicas de Juventudes, bajo el marco del Presupuesto Participativo Joven 2016 se llevó adelante el Proyecto “No te comas cualquiera” que procuraba difundir sobre alimentación saludable entre los jóvenes (Rosario Noticias, 17 de mayo de 2016). A su vez, en las ediciones de 2015, 2016, 2018, 2019 y 2022 se han involucrado las infancias a través de distintas actividades destinadas a los más chicos como talleres de pastelería o actividades que combinan la cocina y el juego (La Nueva, 16 de mayo de 2016; Rosario Noticias, 17 de mayo de 2016; Rosario Plus, 9 de mayo de 2018; AEHGAR, 13 de mayo de 2019; Rosario Noticias, 21 de agosto de 202). Por último y, sumando a la variedad de formas de transmitir la cultura gastronómica, en SGR del 2017 se realizó un ciclo de cine gastronómico en la Plataforma Lavardén en conjunto con el cine El Cairo como también se realizaron presentaciones y descuentos en libros de gastronomía en la librería Homo Sapiens (El Ciudadano, 13 de mayo de 2017).

De esta forma, se aseguran de que por distintos medios la población local se involucre en el evento, lo apropie, participe y se consolide tanto la identidad gastronómica como el evento para recibir visitantes o turistas. De hecho en el año 2019 han participado más de 60.000 personas y se adhirieron más de 90 espacios gastronómicos (Rosario Noticias, 20 de mayo de 2019). En este



sentido, desde el ETUR en una nota con La Nueva (diario digital) sostuvieron que “La actividad apunta a promover la gastronomía como cultura, acercarla a todos los rosarinos y a la mejora de sus restaurantes, con el objetivo de que estas acciones repercuten en el posicionamiento de la ciudad en Argentina y el mundo” (2015). A modo de cierre, cabe decir que los dos grandes eventos gastronómicos de Rosario han sabido articularlos acorde a los proyectos estipulados en el Programa de Turismo Gastronómico pero, un comentario que debe ser hecho es que, por fuera de SGR y del Encuentro y Feria Nacional de Colectividades no se han desarrollado con firmeza acciones tendientes a los proyectos del programa. Esto corresponde ya que en la descripción de los proyectos no se limitan específicamente a dichos eventos, sino que las acciones declaradas deberían llevarse adelante a lo largo de todo el año, todos los años. Esta pequeña reflexión cabe para los últimos cuatro proyectos; “Conformación del producto turístico. Rosario gastronómica”, “Gastronomía inclusiva y saludable”, “Generación de circuitos gastronómicos” y “Rosario: Una experiencia culinaria con 7C” ya que; el primer proyecto donde se trabaja el Centro Rosarino de Investigación Gastronómico (CRIG) se concreta a través del CID que sí tiene actividad durante el año.

4. Sobre la mesa. Pensamientos para abrir debate.

En Rosario, el PDTs es el último plan de turismo elaborado en la ciudad y, en él se incorporó al menos un programa que ordenaba y planificaba el accionar en torno al turismo gastronómico. Incluso, se le adiciona a la primera línea estrategia del Plan donde los programas que allí se encontraban estaban destinados a consolidar el producto de Rosario Metropolitana (PDTs, 2015). Pero, se puede coincidir con la tendencia nacional que declara Toselli en el año 2015 donde sostiene que “Es posible que algunos de estos planes estratégicos de desarrollo turístico impulsados en Argentina hayan quedado en la plasmación de un documento, o en una implementación parcial” siendo este último, el claro caso de la ciudad bajo análisis (2015, p.5). Si bien se puede destacar que los proyectos expuestos han sido forjadores de propuestas, creadores de consenso y articuladores de actores. Por lo que han establecido un precedente de trabajo en línea de mejorar la gestión de la ciudad en su actividad turística y, en este caso, específicamente, la de turismo gastronómico. Pero esto no quiere decir que deba ser el final o último paso sino una parte más del proceso de planificación de un destino, ya que, denota la ausencia de una acción clave en esta segunda fase¹¹²³ de dicho proceso, la evaluación (Migliori, 2019).

Ahora bien, por supuesto que van a faltar organismos de control que evalúen de forma constante si una acción ha conseguido los efectos deseados o no porque para poder evaluar, se necesita información y no hay un ente produciendo datos específicos, situados y actualizados. Es decir que para poder evaluar, primeramente, hay que tener un espacio donde se genere información concreta y a fin a la temática, donde se contemplen diversos actores y la información obtenida tenga la finalidad de mejorar el proceso de toma de decisiones en la planificación estratégica de un producto. Ejemplos de temáticas a investigar pueden ser la recopilación de datos estadísticos sobre los intereses de los turistas, las aperturas y cierres de espacios gastronómicos, tendencias gastronómicas que están en alza o en baja, qué impacto han tenido las acciones realizadas de turismo gastronómico y cuáles de los circuitos o productos gastronómicos han sido los de mayores repercusiones. Por lo que, denota la necesidad de un espacio que procese datos concretos relativos al

¹¹²³ “En la segunda fase, se elaboran programas y proyectos concretos que contribuyen a aproximar el estado presente al estado ideal propuesto. La fase de aplicación incluye aspectos como la programación, la presupuestación, la instrumentación y la evaluación de las acciones que deberán llevarse a cabo” (Migliori, 2019, p. 17)



turismo gastronómico en la ciudad de Rosario porque sólo de esta forma se podrá mantener un producto actualizado acorde a los requerimientos del turista, acorde al patrimonio que la ciudad tiene para ofrecer y la diversidad de actores que están involucrados como aquellos nuevos que también pueden involucrarse. Es por ello que uno de los ejes a trabajar puede ser la creación de un observatorio de turismo¹¹²⁴ gastronómico ya que la información resultante de los mismos se convierten en una herramienta para la toma de decisiones y estimula el debate entre actores. En este sentido, los observatorios promueven la cooperación y articulación entre actores públicos y privados donde las fórmulas deben contemplar una participación mixta de entes públicos, privados y universidades (Migliori, 2019).

La inserción de estudiantes, egresados, expertos o empleados del rubro se partícipe en estos espacios de investigación colabora a la formación del capital humano, preocupación latente en este rubro. Conseguir que los actores que se involucren sean profesionales egresados o empleados se relaciona con uno de los ejes que se repetía en los destinos latinoamericanos donde los gobiernos se preocupan por capacitar sus recursos humanos para una mayor inclusión social como también, para brindarles oportunidades. A su vez, la producción de información situada y actualizada colaboraría en la mejora de los cursos, talleres y capacitaciones que se otorgan en el CID. Otro punto a tener en cuenta es que los profesionales que deben incorporarse pueden ser de carreras afines al turismo siendo que algunas de ellas no existían en el año de publicación del PDTs. Actualmente, se puede pensar en la Lic. en Turismo de la UNR que al tener dos modalidades, una política y otras mayormente vinculadas a las estadísticas y sector privado, parecen complementarse muy bien respecto a la actividad que un observatorio turístico de este tipo tendría. Incluso, puede y debe incorporarse a la asociación de guías como a quienes estudien la Diplomatura de la UNR para ver cómo se divulga y comenta este producto a la hora de llevarlo a cabo. Como señala Casado en 1997 la educación y formación turística deben considerarse como uno de los pilares más importantes para los elementos estratégicos de la planificación turística (como se citó en Bañuls, Rodríguez y Jiménez, 2012). En este sentido, los observatorios turísticos pueden ser una excelente forma de que los actores en general pero los nuevos en particular, se involucren, se conozcan, cooperen entre sí y generen redes para luego poder ejecutar acciones. Para el año 2012, el 37.5% de los integrantes de la ONU-Turismo reconoce que consolidar una red de actores es uno de los principales desafíos para el sector pero de los más importantes a trabajar ya que resulta ser una estrategia clave para el desarrollo de la calidad, la variedad y la autenticidad de los productos en cada territorio (OMT, 2012).

A su vez, la actualización constante de la información vinculada a un territorio permitirá indagar las nuevas tendencias relacionadas al patrimonio gastronómico local que ha surgido posteriormente a la publicación del PDTs o ha quedado por fuera del accionar expuesto en el apartado anterior. Si bien, es de destacar el intento de SGR de constantemente actualizarse pero no ha podido ir al ritmo de los tiempos que corren y han quedado temáticas sin abordar. Por traer algunos ejemplos a colación se pueden nombrar: las diversificación en el rubro de las pizzerías, el crecimiento en la fabricación del vermut local y de vermuterías, la apertura de nuevos food halls,

¹¹²⁴ En el presente trabajo se considera que un observatorio turístico es “un instrumento destinado a la recopilación permanente y sistemática de datos, provenientes de múltiples fuentes de información, con el objetivo de apoyar la toma de decisiones, actuando como mecanismos de reflexión crítica. Su actividad se centra en el estudio en profundidad de algún fenómeno o sector determinado, buscando transformar la información en conocimiento y haciéndola llegar a los diferentes usuarios que la solicitan” (Migliori, 2019, p.9)



espacios de gastronomía gourmet a puertas cerradas, colaboraciones de tipo pop-up¹¹²⁵ y, el crecimiento de espacios con oferta saludable de alimentos.

Otro de los aspectos resaltados de las acciones que se implementaron en turismo gastronómico en Rosario es la Semana Gastronómica Rosario. En relación a dicho evento se articularon muchas propuestas innovadoras y objetivos de pertenecientes a más de un proyecto del Programa de Turismo Gastronómico pero, este sólo se realiza una vez al año y tiene una duración aproximada de entre 7 a 10 días. Siguiendo lo expuesto por los informes del Observatorio Turístico de Rosario se puede deducir que es un evento que tiene grandes y positivas repercusiones en cuanto a la asistencia de público por lo que se ha llegado a reflexionar que una gran estrategia podría ser “flexibilizarlo”. Flexibilizar en el sentido de seguir teniendo un gran evento principal en el año, como lo es la ya existente SGR con sus talleres, charlas, excursiones y menús promocionales pero que a la vez se nutra de otros pequeños eventos a la largo del año. Esto mismo sucede con el Encuentro y Fiesta Nacional de Colectividades la cual cuenta con la Noche de las Colectividades que es en los meses previos a la gran fiesta. En este sentido, se pueden organizar SGR con su dinámica típica pero con menor envergadura a los fines de complementar aquellos días en los que se desarrollen, por ejemplo, la Feria Internacional del Libro de Rosario, la Noche de las Peatonales o la Noche de los Museos. Incluso, si se realiza de forma independiente en fines de semana estratégicos se puede jugar sumando distintas temáticas al evento para renovarlo y atraer nuevo público, un ejemplo podría ser realizar SGR- Edición Pescados de Río en semana santa. Si se retoma el modelo de Saborea Costa Blanca detallado en el primer capítulo, se podría pensar en hacer una reversión bajo el nombre “Semana Gastronómica Regional” cuyo destino y organizador principal sea la ciudad de Rosario pero que coopere con localidades aledañas e incluso, de otras provincias para promocionar un corredor gastronómico zonal que difunda la calidad, la identidad y la interculturalidad. A modo de sugerencia se podría articular con el Monasterio Abadía del Niño Dios donde producen alimentos regionales y el viñedo BordaRío ubicados en la ciudad de Victoria, Entre Ríos; la fábrica de Gin La Salvaje en la ciudad de Roldán o, la Finca Don Esteban que elabora vinos en la localidad de Soldini. Pero, resulta que para la persecución de estas acciones es indispensable tener información actualizada a disposición, redes de actores y personal capacitado.

En el año 2012 la entonces OMT concluye en su Cuarto Reporte Global de Turismo Gastronómico que para materializar las acciones, convocar y reunir diversos actores, tener las líneas de trabajo y cumplir sus objetivos se deben crear planes estratégicos para seguir una planificación eficiente y concreta (OMT, 2012). Es por ello que sería pertinente la realización, en este caso, de un Plan Estratégico de Turismo Gastronómico de Rosario donde contemplen los nuevos actores, el patrimonio gastronómico local y las nuevas tendencias, la creación de una red de actores donde involucrar la mayor cantidad de profesionales y allegados al rubro y, donde se contemple un espacio para la elaboración de información constante y situada pero también, de organismos de control. Una interpretación posible de la investigación realizada y de la experiencia del Programa de Turismo Gastronómico es que Rosario cuenta con la materia prima para su correcto desarrollo pero falta

¹¹²⁵ “La idea del pop-up es similar a la de un speakeasy (bar clandestino) en el sentido de que es una propuesta que se monta en un espacio a puertas cerradas, donde solo se puede acudir con reserva. El concepto de la cocina pop-up es que vaya cambiando de lugar, que hoy esté en un espacio, pero que en un futuro pueda ser montado en otro, y siempre pensando en lugares medio insólitos como puede ser un museo, una galería de arte, etcétera”, explican desde Hambriento Cocina para el Mirador Provincial (2022). Fuente: https://www.miradorprovincial.com/index.php/id_um/348112-restaurantes-pop-up-o-itinerantes-la-nueva-tendencia-gastronomica-en-rosario-fenomeno-nacido-en-londres-y-nueva-york



despachar los platos calientes. Es decir, se deben materializar políticas públicas y efectivizar acciones acorde a los objetivos y estándares de una ciudad con tanto potencial.

Si bien este cierre no pretende acabar con el debate sino más bien abrirlo para complejizarlo, se puede reflexionar que a la hora de gestionar el binomio gastronomía y turismo resulta importante ir más allá del discurso institucional y analizar la construcción de ambos fenómenos como parte de industrias culturales en continua evolución: temas como tradición, patrimonio y desarrollo se espera que sean vistos de forma crítica, sin perder de vista las redes de actores, los procesos de traducción y modos de ordenar la realidad que les son inherentes. A su vez, resulta crucial para la continuidad de los programas, de los planes y de las políticas que han obtenido consecuencias positivas tener organismos de control y evaluación intersectoriales y multidisciplinarios para efectivizar un seguimiento en sus avances como una evaluación y análisis crítico donde corregir aquellos errores cometidos o mejorar lo realizado (Navarrete T. y Muñoz A., 2019).



2.....

Bibliografía:

- Acerenza, Miguel Ángel. Conceptualización, origen y evolución del turismo. 2006, México. Ed. Trillas. Caps. 3.
- Aguirregoitia Martínez, A. y Fernandez Poyatos, Z. “La gastronomía COMO RECURSO TURÍSTICO EN LA PROVINCIA DE ALICANTE.” 2017, España, International Journal of Scientific Management and Tourism. Vol. 3 N°3 pp 25-48.
- Bañuls, A. L., Rodríguez, A. B. R., & Jiménez, M. S. (2012). Un marco de análisis del capital humano en turismo. Papers de turisme, (39), 44-59.
- Barreras, E. (2006) Rutas alimentarias: Estrategias culturales de desarrollo territorial. Patrimonio Cultural y Turismo. Núm.15. Itinerarios culturales y rutas del patrimonio, Editorial CONACULTA, México.
- “Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial”. Artículo 2°. 17 de octubre de 2003. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Leal Londoño W. (2011) “La diversificación del destino turístico a través del turismo gastronómico: el caso de Vilanova i la Geltrú (Barcelona)” Revista Pasos, vol. 9 N°1, pp 15-24.
- López-Guzmán T. y Jesus, M. M. (2011) “TURISMO, CULTURA Y GASTRONOMÍA. UNA APROXIMACIÓN A LAS RUTAS CULINARIAS”. Book Of Proceedings – International Conference On Tourism & Management Studies – Algarve 2011.
- Migliori, J. (2019) Los observatorios como herramienta de apoyo para la gestión de destinos turísticos. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de la Plata. 26 de agosto de 2019. La Plata, Buenos Aires, Argentina.
- Navarrete Torres, M.C; Muñoz Aparicio, C.G. (2018) TURISMO GASTRONÓMICO: SABOR Y TRADICIÓN. Journal of Tourism and Heritage Research (2018), vol 1, n° 3, pp. 23-40.
- Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta. “Programación y evaluación de proyectos sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia.” 2003, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Oliveira, S. (2011) LA GASTRONOMÍA COMO ATRACTIVO TURÍSTICO PRIMARIO DE UN DESTINO: El turismo gastronómico en Mealhada - Portugal. Revista Estudios y Perspectivas en Turismo, volumen 20, pp 738-752.
- Secretaría de Turismo (2010). Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable Rosario 2010-2018. Municipalidad de Rosario.
- Vázquez G.M. , Morales E.J, Pérez L. M. (2012) Análisis del turismo gastronómico en la provincia de Córdoba. Tourism and Management Studies, núm, 8, 2012, pp 78-87. Universidade do Algarve. Faro, Portugal.

Sitios Web:



- Actualización del Plan de Desarrollo de Turismo Sustentable 2010-2018 (2015). Municipalidad de Rosario. Recuperado el 28 de noviembre del 2023 desde https://issuu.com/rosarioturismo/docs/72-8c-plan_de_desarrollo_de_turismo
- AEHGAR firmó un convenio con el Polo Tecnológico Rosario. (5 DE NOVIEMBRE DE 2021) Asociación Empresario Hotelero Gastronómica de Rosario. Recuperado el 17 de octubre de 2024 por el URL: <https://aehgar.com.ar/noticias/gestiones/83833-aehgar-firmo-un-convenio-con-el-polo-tecnologico-rosario.html>
- Arranca la semana gastronómica con oferta renovada (13 de mayo de 2017) El Ciudadano [Digital]. Recuperado el 3 de octubre de 2024 por el URL: <https://www.elciudadanoweb.com/arranca-la-semana-gastronomica-con-oferta-renovada/>
- Concurso de Fotografía de cultura gastronómica (31 de octubre de 2022) Asociación Empresaria Hotelero Gastronómica de Rosario. Recuperado el 17 de octubre de 2024 por el URL: <https://aehgar.com.ar/noticias/eventos/85352-concurso-de-fotografia-de-cultura-gastronomica-rosario-y-sus-bares.html>
- En el 2019 Rosario Tendrá un centro de innovación y desarrollo hotelero gastronómico (20 de marzo de 2018) Asociación Empresaria Hotelero Gastronómica de Rosario. Recuperado el 17 de octubre de 2024 por el URL: <https://aehgar.com.ar/noticias/gestiones/78175-en-el-2019-rosario-tendra-un-centro-de-innovacion-y-desarrollo-hotelero-gastronomico.html>
- La Nueva (17 de mayo de 2015) Comenzó la 5ª edición de la Semana Gastronómica de Rosario. La Nueva (Medio digital). Recuperado el 5 de octubre de 2024 por el URL: <https://www.lanueva.com/nota/2015-5-17-13-34-0-comenzo-la-5-edicion-de-la-semana-gastronomica-de-rosario>
- Observatorio Turístico (2019) Anuario 2018. Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el URL: https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2021-08/observatorio_turistico_2018.pdf
- Observatorio Turístico (2020) Anuario 2019. Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el URL: https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2022-08/observatorio_turistico_2019.pdf
- Observatorio Turístico (julio de 2022) Anuario 2021. Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el URL: <https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2022-08/Anuario%20Tur%C3%ADstico%202021.pdf>
- Observatorio Turístico (agosto de 2022) Semana Gastronómica Rosario 2022. Rosario Datos (base digital municipal). Recuperado el 3 de octubre de 2024 por el URL: https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2022-09/Semana_Gastron%C3%B3mica_Rosario_2022-2.pdf
- Observatorio Turístico (diciembre de 2022). 38º Encuentro y Fiesta Nacional de Colectividades Año 2022. Rosario Datos (base digital municipal). Recuperado el 3 de octubre de 2024 por el URL: https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2022-12/Colectividades_2022.pdf
- Observatorio Turístico (diciembre de 2022). Turista en mi ciudad: Salidas 10 años 2012-2022. Rosario, diciembre de 2022. Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el URL: https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2023-11/Turista_en_mi_ciudad_-_10_a%C3%B1os_1.pdf



- Observatorio Turístico (2023). Anuario 2022. Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el URL: <https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2024-06/Anuario%20Tur%C3%ADstico%20Rosario%202022.pdf>
- Observatorio Turístico (mayo 2023) Semana Gastronómica Rosario 2023. Rosario Datos (base de datos de la Municipalidad de Rosario). Recuperado el 3 de octubre de 2024 por el URL: https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2023-06/Semana_Gastron%C3%B3mica_Rosario_2023.pdf
- Observatorio Turístico (2023). Turista en mi ciudad: Salidas año 2022. Rosario, enero de 2023. Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el URL: https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2023-11/Turista_en_mi_ciudad_-_A%C3%B1o_2022.pdf
- Observatorio Turístico (2023). Visitas guiadas: Salidas - Año 2022. Rosario, febrero de 2023. Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el URL: https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2024-03/Visitas%20guiadas%20-%20Salidas%20a%C3%B1o%202022_0.pdf
- Observatorio Turístico (2023). Turista en mi ciudad: Salidas - Año 2023. Rosario, diciembre de 2023. Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el URL: <https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2023-12/Turista%20en%20mi%20Ciudad%20-%20A%C3%B1o%202023.pdf>
- Observatorio Turístico (2024) Visitas guiadas: salidas - año 2023. Rosario, febrero de 2024. Recuperado el 2 de octubre del 2024 por el URL: https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2024-03/Visitas%20guiadas%20-%20Salidas%20a%C3%B1o%202023_0.pdf
- Observatorio Turístico (2024) Anuario 2023. Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el URL: <https://datos.rosario.gob.ar/sites/default/files/2024-06/Anuario%20Tur%C3%ADstico%20Rosario%202023.pdf>
- Paulina Cocina en el cierre de la Semana Gastronómica Rosario 2019 (18 de mayo de 2019) Degustadores (medio digital). Recuperado el 3 de octubre del 2024 por el URL: <https://degustadores.com.ar/eventos/paulina-cocina-en-el-cierre-de-la-semana-gastronomica-rosario-2019>
- Rosario, la ciudad de los sabores (2 de noviembre de 2017) Ente Turístico de Rosario. Recuperado el 17 de Octubre de 2024 por el URL: https://issuu.com/rosarioturismo/docs/113-92-sabores_web1
- Rosario Noticias (17 de mayo de 2016) Rosario disfruta de la sexta edición de la Semana Gastronómica. Rosario Noticias (medio digital). Recuperado el 54 de octubre del 2024 por el URL: <https://rosarionoticias.gov.ar/page/noticias/id/52549/title/Rosario-disfruta-de-la-sexta-edici%C3%B3n-de-la-Semana-Gastron%C3%B3mica>
- Rosario Noticias (20 de mayo de 2019) Más de 60.000 personas participaron de la Semana Gastronómica Rosario. Rosario Noticias (Medio Digital) Recuperado el 4 de octubre de 2024 por el URL: <https://www.rosarionoticias.gov.ar/page/noticias/id/201799/title/M%C3%A1s-de-60.000-personas-participaron-de-la-Semana-Gastron%C3%B3mica-Rosario>



- SE BUSCA ENRIQUECER LA OFERTA GASTRONÓMICA DE ROSARIO INCORPORANDO PRODUCTOS REGIONALES Y DE CERCANÍA (13 de Octubre de 2024) Asociación Empresaria Hotelero Gastronómica de Rosario. Recuperada el 17 de octubre de 2024 por el URL: <https://aehgar.com.ar/noticias/eventos/83726-se-busca-enriquecer-la-oferta-gastronomica-de-rosario-incorporando-productos-regionales-y-de-cercania.html>
- Semana Gastronómica en Rosario, Santa Fe (s.f). Recuperado el 29 de septiembre del 2024 por el medio digital Festivales Argentina: <https://festivalesargentina.com/semana-gastronomica-en-rosario-santa-fe/>
- Vuelve Semana Gastronómica Rosario (10 de mayo de 2023). Rosario Noticias (medio digital). Recuperado el 3 de octubre del 2024 por el URL: <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/419804/title/Vuelve-Semana-Gastron%C3%B3mica-Rosario>
- World Tourism Organization (2012), Affiliate Members Global Report, Volume 4 - Global Report on Food Tourism, UNWTo, Madrid. Consultado el 28 de noviembre del 2023 en el siguiente DOI: <https://doi.org/10.18111/9789284414819>



La Gestión de los Sistemas de Información en los Observatorios Turísticos de Argentina.

Director/a: Díaz, Roberto Diego, rdiaz@upe.edu.ar, Universidad Provincial de Ezeiza, Observatorio de Transporte Aéreo y Turismo.

CoDirector: Cimolai, Eduardo Andrés, ecimolai@upe.edu.ar, Universidad Provincial de Ezeiza, Observatorio de Transporte Aéreo y Turismo.

Becarias: Villalba, Florencia (fiorellabrendavillalba@gmail.com , Universidad Provincial de Ezeiza, Observatorio de Transporte Aéreo y Turismo) y Ares, Ludmila (ludmilaares28@gmail.com , Universidad Provincial de Ezeiza, Observatorio de Transporte Aéreo y Turismo).

Colaboradora: Ledesma, Tiziana (ti.zi09nice@gmail.com , Universidad Provincial de Ezeiza, Observatorio de Transporte Aéreo y Turismo).

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Resumen:

Desde el Observatorio de Transporte Aéreo y Turismo (OTAT) de la Universidad Provincial de Ezeiza (UPE) se propuso realizar un estudio para conocer sobre las características y funcionamiento de los observatorios turísticos en la Argentina, haciendo especial foco en los sistemas de gestión de información que los mismos utilizan con el fin de cumplir sus funciones y objetivos.

Para poder lograr éste propósito y lograr presentar una perspectiva completa e informada, se consideró la información oficial que estas entidades ofrecen, se analizaron antecedentes de investigaciones previas relacionadas con la temática, buscando incorporar las percepciones de actores involucrados, particularmente representantes formales de algunos observatorios turísticos con asiento en la República Argentina.

Se espera que los resultados de esta investigación permitan la generación de un marco de referencia para considerar el estado de situación de los observatorios turísticos en el país y que sirvan como punto de partida para futuras investigaciones y aplicaciones concretas.

Palabras Clave: SISTEMAS DE INFORMACIÓN-OBSERVATORIOS-TURISMO.

Abstract:

The Air Transport and Tourism Observatory (OTAT) of the Provincial University of Ezeiza (UPE) proposed to carry out a study to learn about the characteristics and operation of tourism observatories in Argentina, with special focus on information management systems that they use in order to fulfill their functions and objectives.

In order to achieve this purpose and present a complete and informed perspective, the official information that these entities offer was considered, antecedents of previous research related to the topic were analyzed, seeking to incorporate the perceptions of actors involved, particularly formal representatives of some tourism observatories with seat in the Argentine Republic.

It is expected that the results of this research will allow the generation of a reference framework to consider the state of the tourist observatories in the country and that could serve as a starting point for future research and specific applications.

Keywords: INFORMATION SYSTEMS-OBSERVATORIES-TOURISM.

Introducción:



La importancia creciente del turismo a nivel mundial, como actividad económica y social, así como los impactos positivos o negativos que la misma produce, ha generado la necesidad de contar con herramientas y formas específicas de organización con la capacidad de medir, analizar y orientar el desarrollo de esta actividad.

En este marco, los observatorios turísticos en distintos países han surgido como entidades que buscan recopilar datos y generar información para la toma de decisiones tanto en el sector privado como en el sector público. Estas entidades representan entonces, un esfuerzo concreto para comprender la dinámica del turismo y proponer mejoras.

Esta investigación tuvo como principal propósito conocer sobre los observatorios turísticos en la República Argentina, los principales aspectos relacionados con su funcionamiento y sus sistemas de gestión de la información.

A través de esta investigación, se pudo obtener una idea bastante cercana acerca de la cantidad de observatorios turísticos en el país, su distribución y características generales. Se profundizó, a través de entrevistas con varios observatorios, sobre cuestiones institucionales, la información que éstos buscan producir, cómo es que se organizan para ello y qué herramientas aplican en su accionar.

Asimismo, este estudio permitió identificar necesidades de los observatorios turísticos y sus planes futuros.

En el presente documento, se estructuran y se presentan los resultados obtenidos, se exponen conclusiones y se proponen futuras líneas de investigación.

Marco Conceptual:

A partir de los objetivos planteados, se realizó un exhaustivo relevamiento bibliográfico a los fines de poder identificar los principales conceptos relacionados con la investigación, así como también las diferentes interpretaciones de los mismos. Este relevamiento incluyó también la búsqueda de antecedentes relacionados que pudieran aportar al estudio en cuestión.

Se presenta a continuación el marco conceptual y los antecedentes que se seleccionaron para esta investigación:

En un intento de lograr esclarecer algunos conceptos y su interpretación, se buscó conocer sobre los observatorios a nivel general, es decir antes de tener una especificidad concreta, como puede ser, por ejemplo, el ámbito turístico.

En referencia a esto, Marcial (2009) afirma que “la falta de consensos en cuanto a las funciones y definición del término observatorio en el ámbito de las ciencias sociales hace evidente que el concepto está en proceso de construcción” (P.1). Siguiendo con lo que expone esta autora, se trata de una figura que surgió en los últimos años y que apunta a analizar diferentes temas o problemáticas con “...diversidad de métodos, técnicas de recolección y análisis de datos” (Marcial, 2009, P. 6), de una gran cantidad y variedad de temas que van desde la inmigración hasta la innovación. Complementariamente, el término observatorio también es utilizado, de acuerdo a Phelan (2007) y Gegerio (2009) en Marcial (2009), para hacer referencia a un:

Portal o un sitio web, un instrumento de análisis, un espacio de observación y, en algunos casos, a fin de dar notoriedad se asigna a cualquier actividad apoyada en las tecnologías de información y comunicación (TIC), como el seguimiento y la evaluación (Marcial, 2009, P.6).

Husillos (2006), por su parte, explica que un observatorio es una iniciativa que se dedica a “estudiar con atención una temática y señalar los fenómenos relacionados” (P.141) con la misma. A su vez, es posible verificar una evolución en los observatorios desde formas clásicas más restrictivas a dinámicas que promueven la cooperación y reflexión (Husillos, 2006). De acuerdo a este mismo



autor, se pueden identificar 3 tipos de observatorios, los cuales corresponden con la evolución de estas entidades a través del tiempo:

- 1) Centro de documentación: Es el concepto original de los observatorios. Es una biblioteca dedicada a una temática específica. Su misión se basa en almacenar y clasificar su información y documentación.
- 2) Centro de análisis de datos: El observatorio evoluciona como una herramienta de ayuda en la toma de decisiones. Tiene como misión principal: Recoger, tratar y proporcionar información. Conocer, mejor y comprender la temática en cuestión con la realización de estudios con la participación de expertos.
- 3) Espacio amplio de información, de intercambio y de colaboración: Es el concepto actual. El observatorio se adapta a las ventajas de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS). Promueve la reflexión, intercambio y la gestión del conocimiento trabajando en red. Tiene como principales misiones: Recopilar, tratar y difundir la información. Conocer mejor la temática en cuestión (Husillos 2006).

Otro autor, Enjunto (2010), explica que en primera instancia, un observatorio es un organismo “creado por un colectivo, también por el Estado, con el fin de seguir la evolución de un fenómeno, normalmente de carácter económico y social, desde una posición ventajosa” (P. 12), existiendo muchos tipos de observatorios algunos de los cuáles tienen una temática bien definida, otros son sectoriales, otros están generados por la administración pública, otros por organizaciones sociales, empresas o grupos de empresas teniendo a su vez cada uno ámbitos donde circunscriben sus observaciones como el nacional, regional, local, etc. (Enjunto, 2010).

En el caso de los observatorios sociales, esta autora hace referencia que los mismos realizan su labor dando cuenta de los pasos del método científico: “Observación del objeto, hipótesis, resultados, análisis de datos y conclusiones” (Enjunto, 2010).

Los Observatorios Turísticos:

El turismo es un sector vital que desempeña un rol fundamental en el desarrollo económico y social de muchos países (OMT, 2020). Esta actividad tiene la potencialidad de generar una alta rentabilidad y oportunidades de trabajo además de que apoya a los negocios locales como hoteles, restaurantes y otras actividades conexas. Sin embargo, la sostenibilidad y, consecuentemente, el éxito del turismo depende en gran medida de una gestión efectiva y políticas basadas en información correcta y actualizada (OMT, 2020 b).

Los observatorios turísticos producen información que permite analizar en profundidad lo que ocurre en la actividad turística, la cual puede ser utilizada, tanto por el sector público como por el privado, para tomar decisiones en vista del desarrollo sostenible de la actividad (Velázquez y Báez Alcocer, 2017).

Por su parte, Franch & Contreras (2013) afirman que un observatorio turístico es “una herramienta de inteligencia turística estable, encargada de observar la realidad, analizar la dinámica, y proveer los resultados a todos los agentes de un destino” (p.1).

De esta manera, los *stakeholders* podrían generar nuevos productos y servicios, así como desarrollar políticas públicas y estrategias de marketing (Santos, Galarraga & Duque, 2018) (Franch & Contreras, 2013).

Los observatorios turísticos pueden constituirse en una herramienta para el monitoreo y evaluación de las políticas turísticas al proveer formas de medición concretas, así como también pueden brindar



un marco de comparación y análisis en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (OMT, 2020 c).

La conformación de entidades como estos observatorios es parte de las acciones recomendadas por la Organización Mundial del Turismo (OMT) para generar sistemas de información turística regionales interconectados, entendiendo a región en este caso como a entidades sub nacionales de diferentes tamaños (OMT, 2015).

En este sentido, la propia OMT ha conformado la Red Internacional de Observatorios de Turismo Sostenible (INSTO por su sigla inglesa), cuyas instituciones integrantes monitorean el turismo sostenible a nivel de destino (OMT, 2016). En este sentido, la mayoría de los miembros son observatorios que enfocan su trabajo en una ciudad, municipio o condado, existiendo también observatorios a nivel estatal subnacional, como en el caso de los Estados de Guanajuato y de Yucatán en México (INSTO, 2023).

Para ser parte de esta red, los observatorios pueden aplicar para su incorporación, pero deben seguir determinados lineamientos de la red como el monitoreo de 11 áreas temáticas centrales:

Estacionalidad, empleo, beneficios económicos de los destinos, gobernanza, satisfacción local, manejo de energía, manejo del agua, manejo de aguas grises, manejo de residuos sólidos, accesibilidad y acción sobre el clima (OMT, s/f).

A la fecha, el número de observatorios que integran esta red internacional asciende a 42 y al seguir los lineamientos de INSTO, estas entidades asociadas también aportan a otras iniciativas de ONU Turismo como “Medición del Turismo Sostenible” y “One Planet” (OMT, s/f).

En el estudio de Velázquez & Báez Alcocer (2017) sobre los observatorios turísticos a nivel mundial se analizaron 98 observatorios distribuidos en 27 de países. Y, entre varias conclusiones relevantes para el presente estudio, se puede señalar que, si bien existe un reconocimiento sobre la importancia de los observatorios turísticos, muchos encuentran grandes dificultades para sostenerse (Velázquez & Báez Alcocer, 2017).

A nivel regional, la investigación de Reyes, Fernández & Abreu (2019) buscó generar una clasificación y conocer sobre las diferentes formas de conceptualizar a los observatorios de Iberoamérica incluyendo diversas temáticas de los mismos, entre ellas la turística.

En Chile (Padilla, Sánchez & Mendoza, 2020), hay un trabajo sobre los observatorios turísticos en ese país considerando su desempeño y la forma en la que realizan la gestión de datos de investigación en turismo. En esta investigación se manifiesta que el principal problema de los observatorios turísticos “se relacionó con la constitución, gestión y difusión de los datos que debían proveer” (Padilla, Sánchez & Mendoza, 2020, p.45). Otros problemas sustanciales que señaló este trabajo son la coordinación institucional, escasa participación de sus instituciones participantes, la falta de objetivos claros y cuestiones relacionadas con el financiamiento (Padilla, Sánchez & Mendoza, 2020).

En Argentina, también se realizaron aproximaciones en relación a estas instituciones, como el trabajo de Santágata (2011) donde se señala la necesidad de un observatorio turístico para la Provincia de Buenos Aires y se realiza una propuesta para sistematizar la información turística disponible.

Tal como se expresó oportunamente en la presentación de este proyecto de investigación, a partir de una revisión de la literatura existente, pudo identificarse una vacancia en relación a investigaciones en Argentina que busquen profundizar sobre las maneras en las cuáles los observatorios turísticos llevan a cabo sus funciones y, particularmente, con qué herramientas lo hacen, aspecto éste último donde tienen especial consideración los sistemas de gestión de información.

Complementariamente, cabe señalar que, en Argentina, uno de los principales destinos turísticos de Latinoamérica, existen varios observatorios turísticos que recolectan y analizan información sobre



diferentes aspectos del turismo en varias regiones, siendo esta actividad muy importante para la economía nacional (Ministerio de Turismo de la Nación, 2015).

Los Sistemas de Gestión de la Información:

En lo que refiere a los Sistemas de Información, Lapiedra & Devece (2012) resaltan la importancia de aclarar las similitudes y diferencias entre estos sistemas y los sistemas computacionales o bien informáticos. Siguiendo a los autores mencionados, éstos últimos consisten una muy compleja interconexión de elementos de hardware y software, que tienen por particularidad ser esencialmente deterministas, “son sistemas formales en los que un *input* específico siempre brinda el mismo *output*” (p.13). Los sistemas de información, por su parte, son sistemas sociales y sus comportamientos están predominantemente influenciados por “los objetivos, valores y creencias de individuos y grupos, así como también por la performance de la tecnología” (p.13). Así, el comportamiento de un sistema de información no es determinista, no siguiendo entonces la representación de ningún modelo algorítmico formal (Lapiedra & Devece, 2012).

Para Pérez (S/F), un “sistema de gestión de la información (*MIS -Management Information System-*) es un conjunto de herramientas organizativas, técnicas, tecnológicas, y de información que se integran en un único sistema para recoger, almacenar, procesar y producir información destinada a realizar funciones de gestión” (s/n).

De esta manera, se establecen condiciones para el tratamiento de la información en el sistema: la información suministrada debe ser íntegra y adecuada para su finalidad y la misma debe ser entregada en el momento oportuno garantizando que sea veraz y confiable, la gestión de la información debe realizarse de forma eficiente y finalmente, la información deberá ser adaptable para cubrir los cambios en las necesidades de los usuarios (Pérez, S/F).

Por su parte, Zalazar (2016), expresa que los observatorios turísticos en general tienen una estructura funcional simple, en los cuáles el sistema de información “contiene la información: datos, indicadores sociales, económicos y ambientales turísticos, que se han generado y validado para posteriormente comunicar al público en general” (P.11).

Objetivos:

A partir de los aspectos considerados, se determinaron los siguientes objetivos para el presente estudio:

Objetivo General:

Conocer sobre los sistemas de información que utilizan actualmente los observatorios turísticos de Argentina para la recolección, análisis y difusión de la información.

Objetivos Específicos:

OE 1: Distinguir las principales características de las estructuras institucionales de los observatorios turísticos de Argentina.

OE 2: Identificar los diferentes tipos de información que manejan los observatorios turísticos en Argentina.

OE 3: Detectar necesidades específicas de los observatorios en relación a la gestión de la información.

OE 4: Estudiar las funcionalidades y principales características de los sistemas de gestión de información de los observatorios turísticos en Argentina y su relación con los objetivos de los mismos.

Metodología:

Para alcanzar los objetivos propuestos en este estudio, se adoptó principalmente el enfoque cualitativo, por cuanto este tipo de investigación permite, por sus características, el abordaje de



fenómenos de interés que resultan difíciles de medir (Hernández Sampieri, Fernández Collado & Lucio, 2006). A su vez, fue necesaria una revisión de la literatura existente sobre los observatorios turísticos en el mundo, lo cual permitió obtener un marco teórico y conceptual para la investigación. Teniendo en cuenta la escasa investigación previa con características similares en la República Argentina, se propuso que la presente investigación sea de tipo exploratoria para contribuir al conocimiento en ésta área de estudio.

En lo que respecta al abordaje metodológico, éste implicó fundamentalmente el uso de dos técnicas de recolección de información, como la recopilación documental y posterior interpretación de la información provista por estos documentos; y la entrevista semiestructurada que requirió la realización previa de guías de pautas (Meneses & Rodríguez, 2011).

Operativamente, se llevó adelante un relevamiento en internet para identificar la mayor cantidad de observatorios turísticos en Argentina, cuyos resultados se presentan en este documento.

Posteriormente se buscó evidencia del funcionamiento actual de los mismos considerando la antigüedad de sus publicaciones, así como también de su presencia institucional propia o como parte de otro organismo en internet. Una vez realizado esto, se enviaron mails y consultas por redes sociales a cada observatorio (según los datos de contacto disponible), a los fines de solicitar de conseguir información sobre las personas a cargo de cada observatorio que pudieran eventualmente acceder a ser entrevistados para esta investigación.

Con suficientes resultados provisorios se realizó una selección de 5 observatorios para ser entrevistados, buscando que los mismos cumplan una aceptable distribución territorial del país. Cabe señalar que, para el diseño de la guía de pautas para las entrevistas, estos resultados tuvieron una importante contribución, ya que se pudo conocer con mayor claridad sobre aspectos generales de los observatorios turísticos.

Esta información fue utilizada para estructurar las preguntas y temas a abordar con los entrevistados, en articulación con los objetivos propuestos y el marco conceptual.

De esta manera, durante entre marzo y mayo de 2024 se realizaron 5 entrevistas a través de la plataforma Meet de Google, las cuales fueron posteriormente transcritas y analizadas a través de una matriz que combina respuestas con los objetivos específicos de la investigación.

Tabla 1

Lista de personas entrevistadas

Número	Rol
1	Representantes del Observatorio Turístico de la Ciudad de Córdoba.
2	Representante de Singerman & Makon y de la Maestría en Economía y Turismo de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Observatorio Económico de Agencias de Viajes de la República Argentina.
3	Representantes del Observatorio Turístico de la Ciudad de Salta.
4	Representante del Observatorio Turístico de la Provincia de Neuquén.
5	Representante de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y del Observatorio Turístico de Pinamar (Provincia de Buenos Aires)

—Fuente: Elaboración propia.

Los Observatorios Turísticos en Argentina:

Se realizó un relevamiento en internet, a través del ingreso de palabras clave en los buscadores Google Argentina y Bing. Posteriormente se analizaron los resultados de búsqueda obtenidos, y se



elaboró un listado que incluía un mayor número de observatorios que el que se presenta en este documento.

En relación a esto, se estableció que, si no se encontraban noticias, artículos de opinión, normativa o publicaciones propias de los observatorios de hasta dos años de antigüedad desde la fecha del relevamiento (diciembre-marzo de 2023), estos serían excluidos.

De esta manera, el número total del listado disminuyó, quedando afuera iniciativas que por diferentes razones fueron aparentemente discontinuadas.

Cabe señalar que una vez que se contó con datos de contacto, se procedió a enviar comunicaciones escritas a cada uno de ellos. Esta acción incluyó la redacción y envío de correos electrónicos y en muchos casos el uso de redes sociales.

Sin embargo, en una cantidad importante de casos no se recibió ninguna respuesta, aun cuando existía suficiente evidencia en internet sobre el funcionamiento actual de dichos observatorios.

No obstante, el resultado del relevamiento incluye tanto observatorios turísticos que no respondieron a nuestras consultas como otros que si lo hicieron.

Para ordenar la información se escogió tomar un criterio territorial en relación a los lugares donde están asentados los observatorios y se consideró la regionalización planteada en el estatuto del Consejo Federal de Turismo (CFT) que indica 6 regiones: Norte, Cuyo, Córdoba, Litoral, Buenos Aires y Patagonia (Art. 4, CFT, 2018).

En las tablas 2 a 7 se pueden observar los observatorios identificados en las regiones donde se encuentran instalados y el ámbito geográfico donde enfocan su accionar.

Finalmente, es menester señalar que el listado que se presenta aquí fue confeccionado a los fines de poder obtener un panorama general, y en seguidos estudios se seguirá trabajando a los fines de contar de manera continua con la información más actualizada posible.

Tabla 2.

Región Norte: 4 Observatorios Turísticos.

Provincia	Nombre	Ámbito Geográfico
Jujuy	Observatorio Turístico de Jujuy	Provincial
Salta	Observatorio Turístico de la Ciudad de Salta	Municipal
Tucumán	Observatorio Turístico de Tucumán	Provincial
La Rioja	Observatorio Turístico de Chilecito	Municipal

Tabla 3.

Región Litoral: 6 Observatorios Turísticos.

Provincia	Nombre	Ámbito Geográfico
Chaco	Observatorio Turístico de Chaco	Provincial



Santa Fe	Observatorio Turístico de Rosario	Municipal
Entre Ríos	Observatorio Turístico de la Municipalidad de Gualeguaychú	Municipal
Entre Ríos	Observatorio Turístico de Concordia	Municipal
Corrientes	Observatorio Turístico Económico de la Ciudad de Corrientes	Municipal
Corrientes	Observatorio Turístico de Corrientes	Provincial

Tabla 4.
Región Patagonia: 6 Observatorios Turísticos.

Provincia	Nombre	Ámbito Geográfico
Santa cruz	Observatorio Económico de Turístico Santa Cruz	Provincial
Chubut	Observatorio Turístico de Chubut	Provincial
Chubut	Observatorio Económico de Turístico de Chubut	Provincial
Rio Negro	Observatorio Rio Negro	Provincial
Neuquén	Observatorio de Turismo de Neuquén	Provincial
La Pampa	Observatorio Turístico de La Pampa	Provincial

Tabla 5.
Región Cuyo:1 Observatorio Turístico.

Provincia	Nombre	Ámbito Geográfico
Mendoza	Observatorio Turístico de Mendoza	Provincial

Tabla 6.
Región Córdoba: 5 Observatorios Turísticos.

Provincia	Nombre	Ámbito Geográfico
-----------	--------	-------------------



Córdoba	Observatorio Turístico de Córdoba	Municipal
Córdoba	Observatorio Turístico de Villa Carlos Paz	Municipal
Córdoba	Observatorio Turístico de Colonia Caroya	Municipal
Córdoba	Observatorio Turístico Río Cuarto	Municipal
Córdoba	Observatorio Turístico de Mina Clavero	Municipal

Tabla 7.
Región Buenos Aires: 15 Observatorios Turísticos.

Provincia	Nombre	Ámbito Geográfico
Buenos Aires	Observatorio de Transporte Aéreo y Turismo de la Universidad de Ezeiza	Nacional
Buenos Aires	Observatorio Municipal de Turismo Lobos	Municipal
Buenos Aires	Observatorio Turístico de San Miguel del Monte	Municipal
Buenos Aires	Observatorio de Actividad Turística de Junín	Municipal
Buenos Aires	Observatorio de Productos Turísticos de Mar del Plata	Municipal
Buenos Aires	Observatorio Turístico Pinamar	Municipal
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Observatorio Turístico de la Ciudad de Buenos Aires	Local
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Observatorio Argentino de Turismo (CAT)	Nacional



(CABA)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Observatorio de Turismo Social	Nacional
--	--------------------------------	----------

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Observatorio Económico de Agencias de Viajes de la República Argentina	Nacional
--	--	----------

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Observatorio Económico del Turismo del Vino	Nacional
--	---	----------

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Observatorio Económico de Turismo LGBT	Nacional
--	--	----------

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Observatorio Económico de Turismo de Reuniones de la República Argentina	Nacional
--	--	----------

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Observatorio Económico Hotelero	Nacional
--	---------------------------------	----------

Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)	Observatorio de Derecho del Turismo	Nacional
--	-------------------------------------	----------

De esta manera, al finalizar el relevamiento, se identificaron 37 observatorios turísticos distribuidos a lo largo de toda la República Argentina. Se pudo verificar que en cada región del CFT tiene sede al menos un observatorio turístico.

De este total, se encontraron nueve que tienen como ámbito geográfico jurisdiccional de estudio el territorio nacional y todos éstos tienen sede en CABA. Esto significa que estos observatorios turísticos no se limitan a una región o provincia, sino que enfocan su trabajo al análisis de diferentes dimensiones de la realidad turística a nivel país.



Los observatorios que enfocan su estudio al nivel provincial son 10, a lo que se suma el Observatorio Turístico de la Ciudad de Buenos Aires¹¹²⁶, por lo que se podría hablar de un número de 11. Aquellos que estudian la actividad turística a en el ámbito del territorio municipal son 16.

Del total de los observatorios turísticos encontrados en este relevamiento, sólo uno es miembro de INSTO y ese es el Observatorio Turístico de la Ciudad de Buenos Aires.

Además, se pudo observar que no se encuentran observatorios turísticos a nivel regional, es decir, cuyo objetivo principal sea analizar la realidad turística regional considerando dos o más provincias, así como tampoco se identificaron observatorios que declaren de manera explícita el trabajo en una región que comprenda un número de ciudades o destinos fuera del municipio sede, dentro de una misma provincia.

Por otro lado, se destaca la región Buenos Aires dado que concentra la mayor cantidad de observatorios turísticos. Esta situación seguramente está relacionada con la presencia de factores como la alta actividad turística y el hecho de que dentro de esta región se encuentra la ciudad capital del país.

El detalle en relación a la forma de trabajo para obtener datos específicos del sector, en los casos en que se expresa en la información encontrada en el relevamiento, es a nivel general. Esto también se ve reflejado en relación al sistema de gestión de información que utilizan.

Características de las estructuras institucionales de los observatorios turísticos:

En este apartado se exponen aspectos relacionados con la naturaleza institucional de los organismos incluyendo la declaración de sus objetivos, los destinatarios de los productos, el origen del financiamiento para la realización de sus actividades, la departamentalización y la cantidad de personal.

Considerando los cinco observatorios turísticos, cuyos representantes fueron entrevistados, es posible afirmar que existen situaciones diversas en relación a sus conformaciones institucionales y las principales dimensiones que hacen a las mismas.

En el caso de los observatorios turísticos de las ciudades de Salta y Córdoba, se trata de estructuras que son parte íntegramente de las áreas de turismo de las municipalidades respectivas, siendo sus empleados permanentes parte de la nómina municipal (Entrevistas 1 y 3). En ambos casos 3 personas son las que integran los observatorios (Entrevistas 1 y 3). Al respecto, desde el observatorio turístico de Córdoba explicaron sobre la situación del personal y del observatorio en la estructura municipal:

Los tres somos equipo técnico permanente. Somos personal permanente y eso quiere decir que somos de planta...en el observatorio trabajan en dos turnos.

Hay una jefa y dos empleados. Es el área de informes y estadísticas...conocida como el Observatorio Turístico de la Ciudad de Córdoba...no tiene una personería jurídica separada (Entrevista 1).

Complementando lo expresado, el observatorio de la ciudad de Córdoba se encuentra dentro de la Dirección de Calidad y Planificación de la Subsecretaría de Turismo de la ciudad (Entrevista 1). En el caso del Observatorio de la ciudad de Salta, este es una derivación de lo que fue la dirección de estadísticas (Entrevista 3).

Ambos observatorios, el de la ciudad de Salta y el de Córdoba, son financiados íntegramente por el presupuesto municipal, sin recibir aportes de otros niveles estatales u organismos internacionales (Entrevistas 1 y 3).

¹¹²⁶ Considerando las características especiales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a la Constitución de la Nación Argentina de 1994.



Por otra parte, en relación con los objetivos declarados de cada observatorio, se observa que se estructuran de manera distinta.

En el caso de Córdoba, se afirma que el observatorio fue creado en el año 2008 “con el fin de convertirse en un instrumento útil para la planificación tanto de políticas como de negocios y en un centro clave de generación de información específica” (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2011). Y los objetivos que se explicitan son los siguientes:

1-Contribuir a renovar la concepción estratégica del turismo en la ciudad de Córdoba. 2-Conocer la composición del sector: los actores, su dinámica y comportamiento desde una visión de mercado. 3- Identificar y conocer los recursos factibles de ser explotados turísticamente. 4-Prestar servicio de información respondiendo consultas técnicas (Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, 2011)

En el caso de Salta, se explicó que el observatorio se enmarca en lo que plantea la misión y visión del Ente de Turismo de la Ciudad de Salta, siendo la primera: “Llevar adelante las políticas y estrategias turísticas de la ciudad de Salta, coordinando su accionar con el sector público y privado” (Entrevista 3), y la segunda: “Consolidar a la ciudad de Salta como un destino líder de Argentina y la Región” (Entrevista 3). De esta manera, los entrevistados afirman que se trabaja tomando en cuenta las competencias establecidas por normativa municipal y sobre ejes de trabajo, que son: “medir la oferta turística, medir la demanda y analizar los datos” (Entrevista 3).

En lo que refiere a los destinatarios de aquello que producen estos dos observatorios, en ambos casos se hace referencia a que las demás áreas municipales y el sector privado turístico son los principales públicos a los que apuntan (Entrevistas 1 y 3).

En ambos casos, se hizo énfasis en cómo la información producida a lo largo del tiempo ha generado mejores condiciones para la toma de decisiones en materia de políticas públicas turísticas sobre todo en coyunturas muy complejas, como la pandemia de la Covid-19 y la actual situación económica en el país (Entrevistas 1 y 3). Además, se señala que inversores suelen utilizar la información producida para contextualizar para diseñar proyectos turísticos en ambas ciudades (Entrevistas 1 y 3).

Desde la perspectiva de los denominados usuarios, surge una particularidad que fue explicada por el observatorio de la ciudad de Córdoba:

Principalmente, casi el 60% de nuestras consultas vienen del sector académico. Estudiantes y docentes...estudiantes que están cursando los últimos años. Estudiantes de todo el mundo...no sólo del país. En segundo lugar, inversores, gente con intenciones de emprender y grandes inversores...desde el hotel Radisson...o el Howard Johnson antes de instalarse en la ciudad, hasta alguien que quería hacer pins de la ciudad (Entrevista 1).

Lo que complementaron con los siguientes comentarios:

Yo digo que mucha gente sabe que estamos –el observatorio-. Hay hoteles y lugares que nos abren las puertas de forma permanente para hacer encuestas y les mandas los informes, pero no les interesa, no saben que es el resultado de su propio establecimiento. Pero bueno, vamos haciendo una evangelización de a poquito (Entrevista 1).

En el nivel provincial, fue posible entrevistar a la representante del Observatorio Turístico de la Provincia de Neuquén. En relación a este organismo, se encontraron aspectos similares a los que se identificaron en los observatorios a nivel municipal entrevistados.



El personal afectado a este observatorio se compone de 3 personas de forma permanente y una persona más que lo asiste en determinadas instancias; y en relación al financiamiento, éste se compone íntegramente de aportes del presupuesto del Ministerio de Turismo de la Provincia de Neuquén (Entrevista 4). Como objetivo declarado se afirmó que el mismo es “Ofrecer información válida, confiable y oportuna a la hora de tomar decisiones tanto en el nivel público como el privado” (Entrevista 4).

En relación a los usuarios de la información producida por el Observatorio Turístico de la Ciudad de Neuquén, se afirmó que los que mayormente suelen utilizar la información son actores del sector turístico a nivel general, pero se especificó que:

Otras áreas lo utilizan mucho, como la prensa...después tenemos a los inversores privados, porque ellos cada vez que tienen que presentar algún proyecto de inversión necesitan para adquirir financiamiento, datos estadísticos. Lo mismo desde la Dirección General de Inversiones –del Estado Provincial-...ellos necesitan información para poder aplicar a líneas de financiamiento tanto de nación como del BID (Banco Interamericano de Desarrollo)...los estudiantes también utilizan el observatorio. (Entrevista 4).

Una experiencia aproximada de articulación público-privada es la que puede destacarse en el Observatorio de Turístico de Pinamar. En este caso, se pudo entrevistar al representante de la UADE a cargo del proyecto en cuestión, quien expresó que el Municipio del Partido de Pinamar creó en su momento un observatorio turístico a través de una ordenanza municipal con el propósito de que trascienda las diferentes gestiones; y hace aproximadamente 3 años, la municipalidad solicitó la colaboración de la universidad (Entrevista 5). Al respecto comentó lo siguiente:

La municipalidad nos pidió colaboración para fortalecer y profundizar un poco más la búsqueda de información como recurso fundamental en materia de turismo...que ellos venían ya haciendo. Desde la Secretaría de Turismo municipal buscaron una alianza con la academia que le diera a la comunidad información más creíble, más objetiva respecto al movimiento turístico (Entrevista 5).

Sobre el personal afectado al observatorio el representante de UADE, explicó que debe considerarse una parte municipal y otra parte de la universidad (Entrevista 5). En el caso de la secretaría de turismo municipal, está el equipo técnico que cuenta con muchos profesionales, y en lo que refiere a la labor del observatorio, éste colabora activamente en los esfuerzos logísticos y de personal para la realización de operativos de recolección de información, además de plantear aspectos sobre la actividad turística para ser abordados por el observatorio (Entrevista 5).

En lo que refiere a UADE, en términos de la administración interna de esta institución, se trata de una iniciativa planteada en términos similares a un proyecto de extensión, que cuenta con un director y tres docentes afectados (Entrevista 5). Dos de estos docentes son de la sede de la universidad en Pinamar, el docente restante trabaja desde la sede de la Ciudad de Buenos Aires y el director se traslada de una sede a otra, ya que a su vez es quien dirige las carreras de turismo y hotelería. En relación al financiamiento de este trabajo de UADE, afirmó que:

Los docentes, los tres docentes que forman parte, son docentes investigadores que forman parte de mi equipo, son docentes horarios, no son docentes full time, así que tienen asignada determinada cantidad de horas para llevar adelante el trabajo...también incorporamos algunos estudiantes porque nuestro objetivo es la formación de recursos humanos...éstos no están trabajando, están colaborando y aprendiendo (Entrevista 5).



En relación al personal que colabora desde el municipio, se aplican horas extras en los casos de los encuestadores y *data entry* (Entrevista 5). En relación a objetivos declarados del observatorio, el entrevistado hizo referencia a los objetivos de la investigación, de acuerdo a como se instrumenta el trabajo en UADE, los cuales resumió de la siguiente manera: “Brindarle al sector público y privado del partido de Pinamar una herramienta de información, que sirva para optimizar el uso de los recursos económicos y financieros en relación a la actividad turística en la temporada de verano” (Entrevista 5).

En este punto, cabe resaltar que los esfuerzos en búsqueda de información sobre la actividad turística se concentran en el verano, que es el momento del año en el que Pinamar recibe la mayor parte de sus visitantes (Entrevista 5), lo que da cuenta de un funcionamiento estacional de este observatorio en particular.

En relación a los destinatarios, el entrevistado de UADE expresó que cuando desde esta universidad se termina con análisis de datos y el documento final, éste es enviado al municipio y cuando este es aprobado se realiza una presentación en la sede de la universidad de Pinamar, cuya organización está a cargo de la misma (Entrevistado 5). A esta instancia concurren los principales destinatarios, a parte del propio sector público municipal, las cámaras empresarias, asociaciones hoteleras y gastronómicas y otros actores, entre los cuáles se destacan las inmobiliarias, que en el partido de Pinamar y en toda la costa atlántica argentina, tienen un peso muy importante en lo que refiere al alojamiento turístico (Entrevista 5).

El Observatorio Económico de Agencias de Viajes de la República Argentina (OEATUR) representa un ejemplo de un observatorio enteramente perteneciente al sector privado. Su existencia se debe a la solicitud de parte de la Federación Argentina de Agencias de Viajes y Turismo (FAEVYT) a la consultora Singerman & Makon de crear un observatorio específico de la actividad de las agencias de viajes que pueda abarcar a todo el territorio nacional (Entrevista 2). La solicitud mencionada se basó en la identificación de la necesidad de contar con datos e información que permita favorecer el desarrollo comercial de las agencias de viajes, para lo cual se consideró apropiado hacer foco en el contexto económico donde estas agencias llevan adelante su actividad, lo que incluye conocer con mayor profundidad las coyunturas económicas del país, pero también de otros países tanto receptores como emisores de turismo de Argentina (Entrevistado 2).

A este observatorio se encuentran afectadas 2 personas, que son miembros del equipo de la consultora contratada y, de acuerdo a las necesidades, suelen incorporar otra persona que también es parte de la consultora, pero que suele trabajar en otros observatorios que esta empresa también lleva adelante (Entrevistado 2). La departamentalización de Singerman & Makon incluye un área de Turismo y Economía, que es donde tiene asiento el OEATUR (Entrevistado 2).

En lo que respecta al financiamiento, éste es enteramente privado ya que los fondos provienen de FAEVYT que recibe el aporte de sus asociados de todo el país (Entrevista 5). En relación a sus objetivos, más allá que los mismos se encuentran explicitados en el sitio web oficial del observatorio, el entrevistado explicó que:

El objetivo número uno es estudiar el impacto económico que tiene el eslabón agencias de viajes dentro de la cadena de valor del turismo, qué impacto económico aportan las agencias con todo lo que eso significa...no en términos de pago de impuestos, en términos de generación de empleo, en términos de aportar impacto indirecto (Entrevistado 2).

Los principales destinatarios de la información que produce este observatorio son principalmente la FAEVYT como entidad representativa de las agencias de viajes, las propias



agencias de viajes, el sector privado del turismo en general y también el sector público (Entrevistado 2).

FAEVYT y Singerman & Makon coordinan oportunamente para la puesta a disposición de la información producida y los eventos importantes del sector turístico como el Congreso Nacional de Agentes de Viajes y la Feria Internacional de Turismo (FIT) suelen ser escenarios de estas presentaciones (Entrevistado 2).

Los observatorios turísticos y el tipo de información que buscan producir:

Con el fin de identificar e interpretar más diferencias y similitudes entre los observatorios, se buscó profundizar sobre los principales aspectos o dimensiones de la actividad turística en los que trabajan.

Los resultados de esta exploración muestran diferencias en aspectos clave de su trabajo, que en la mayoría de las veces responden al alcance territorial de los observatorios. Sin embargo, en general, puede afirmarse que sus estudios se centraron en la oferta para luego incorporar esfuerzos para intentar conocer sobre la demanda.

Complementariamente, se intentó conocer sobre aspectos que pudieran o no estos observatorios haber incorporado a partir de los lineamientos planteados por la Red de Observatorios de ONU Turismo. El propósito de esta indagación fue el de ofrecer una referencia de comparación para que los entrevistados tengan mayores herramientas para explicar sobre el trabajo de sus observatorios.

En sus inicios, el Observatorio Turístico de la Ciudad de Córdoba tuvo a cargo también “la observación de la gestión interna” (Entrevista 1), donde cada área de la entonces dirección de turismo municipal había identificado indicadores de gestión que eran monitoreados por el observatorio (Entrevista 1), lo que constituye una particularidad en relación a la direccionalidad de la búsqueda y análisis de información.

Sin embargo, con el tiempo esto se modificó y el observatorio se enfocó en la búsqueda de datos y producción de información de la actividad turística de la ciudad de Córdoba. Es decir, puertas afuera de la municipalidad (Entrevista 1).

Sobre la información qué se busca recabar, analizar y difundir, desde el observatorio afirmaron que la misma se relaciona con la oferta, demanda y tendencias turísticas (Entrevista 1). Una cuestión que se señaló y que resulta de interés se relaciona con los eventos:

También estuvimos midiendo...en el verano, estudiando públicos de distintas acciones...por ejemplo, eventos que hacen en la ciudad. Hay interés en conocer a quienes atraen estos eventos...en este público no estudiamos el gasto turístico, se buscó sobre todo conocer sobre sus características generales (Entrevista 1).

Ante la pregunta sobre si el Observatorio tomó en cuenta los lineamientos de la Red de Observatorios de ONU Turismo, los representantes de este observatorio respondieron lo siguiente: “Sí y no. Nuestro observatorio surge en 2008 como consecuencia de que Argentina se sumó en 2007 a la cuenta satélite de la OMT” (Entrevista 1).

En relación a esta respuesta, luego complementaron que, a través del ex Ministerio de Turismo de la Nación, el observatorio fue incorporado metodologías que sabían que venían de la entonces OMT, particularmente de lo que esta organización proponía sobre la cuenta satélite, y que interpretan que en gran medida están presentes en los lineamientos de la Red de Observatorios de ONU Turismo (Entrevista 1). Al respecto añadieron:

En ese sentido, sí seguimos los lineamientos que llegaron a través del Mintur...fuimos siguiendo las propuestas metodológicas...En otras temáticas de la Red no. Lo que no quiere decir que no estemos al tanto y alerta de



tendencias...en nuestros estudios se han incorporado algunas preguntas relacionadas con la sostenibilidad, el tratamiento de residuos, con el tratamiento de aguas...(Entrevista 1).

Ante la consulta sobre los temas o la información que se busca conocer, desde el Observatorio Turístico de Salta respondieron que se trata de un observatorio específico de turismo (Entrevista 3), respuesta que abarca no sólo la dimensión temática de abordaje sino también aspectos institucionales siendo esto último una referencia a la pertenencia en términos de organización institucional.

Ahondando sobre el tipo de información que se intenta obtener, explicaron que desde el principio se planteó que se necesitaban elementos para verificar a través de los datos aquello que estaba sucediendo en el destino, para pasar a una fase de decisiones basadas en información (Entrevista 3).

Este conocimiento sobre lo que ocurre en el destino no sólo abarca los indicadores clásicos como la ocupación hotelera, sino que se avanzó en complejidades propias de la actividad turística en la ciudad, como los movimientos de los turistas desde y hacia la ciudad, en su visita al Noroeste Argentino (Entrevista 3). En relación a esto, los entrevistados expresaron que:

Salta tiene una complejidad para lo que es la medición del turismo, porque si bien la ciudad de Salta es un destino, éste forma parte de una región con múltiples destinos. Y el recorrido que hacen los viajeros...su comportamiento...responde a esa dinámica (Entrevista 3).

La información y el trabajo del observatorio también apunta a mejorar otros aspectos sustanciales como “la registración de la actividad turística en la ciudad...un gran trabajo interno dentro de la municipalidad, con las áreas que intervienen en el proceso de habilitación y evaluar si estamos siendo eficientes...” (Entrevista 3).

Desde este observatorio y articulación con otras entidades, se trabaja también sobre conocer el perfil del turista y sobre el impacto económico de la actividad en la ciudad (Entrevista 3).

En relación a INSTO y sus lineamientos, los entrevistados comentaron que el Ente de Turismo de la Ciudad de Salta, donde el observatorio pertenece institucionalmente, toma en cuenta el marco que proveen los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Entrevista 3). Y específicamente que el trabajo del observatorio si bien se ve influenciado por el marco mencionado, fue “trabajando de manera más independiente” (Entrevista 3) en relación a INSTO.

En el caso del Observatorio Turístico de la Provincia de Neuquén, se hacen claras las diferencias entre la búsqueda de información sobre la oferta y los esfuerzos por conocer sobre la demanda. Al respecto, la representante de este observatorio expresó:

Tenemos un trabajo sobre la oferta, de conocer en profundidad sobre las variables principales de la oferta, de los rubros específicos del turismo. Eso podríamos decir que es el trabajo más estable, digamos, el que se hace regularmente. Ahora, sobre la demanda, ya es más complejo (Entrevista 4).

De esta manera, y a partir de las explicaciones de la entrevistada se puede afirmar que el trabajo sobre la demanda fue más discontinuo, donde hubo varias experiencias a lo largo del tiempo articulando con los municipios y en conjunto con Neuquén Tour, un organismo mixto a nivel provincial encargado principalmente de la promoción turística de la Provincia de Neuquén (Entrevista 4). En otras oportunidades realizaron encuestas a la demanda articulando con la Facultad de Turismo de la Universidad del Comahue (Entrevista 4).

Un aspecto de interés que destacó la entrevistada fue el gasto turístico. En relación a éste, la entrevistada comentó que elaboraron una metodología para obtener lo que ellos denominan “mini



canasta turística” (Entrevista 4). Se trata de centrar la información en cinco o seis destinos relevantes de la provincia en épocas de mayor visitación,

Donde averiguamos junto con ellos el gasto de 56 servicios importantes que tienen que ver con el alojamiento, la gastronomía, alguna excursión típica del lugar, lo que tiene que ver con gastronomía...después se suman algunos datos que en la provincia tenemos más claros como los combustibles, y algún gasto extra (Entrevista 4).

Sobre los lineamientos de INSTO, desde este observatorio expresaron conocer sobre la existencia de esta red y que tratan de alinearse en relación a las denominaciones de indicadores, pero no existe mayor vínculo que estas cuestiones conceptuales, que por supuesto son muy importantes (Entrevista 4).

En OEATUR, la información que se busca recopilar y analizar gira en torno a las agencias de viajes haciendo énfasis en la dimensión económica. De esta manera desde este observatorio se informa sobre los principales indicadores de la coyuntura de la actividad turística y el contexto económico (FAEVYT, 2024). También se trabaja en relación a las principales variables relacionadas con la inversión en turismo en el país, así como con relevamiento de expectativas de las agencias de viajes (Entrevista 2).

Además de otros temas que incluyen oferta y demanda, OEATUR realiza informes a demanda de parte de FAEVYT (Entrevista 2). Al respecto, el entrevistado ejemplificó:

Hemos hecho informes particulares porque también el observatorio se ocupa de hacer informes a demanda. Ya ocurrió en la pandemia... donde la Cámara Argentina de Turismo quiso hacer un informe completo de toda la cadena de valor del turismo y poder mostrar el estado de situación que se estaba teniendo (Entrevista 2).

En lo que refiere a los lineamientos que promueve INSTO, el entrevistado expresó que la consultora Singerman & Makon es miembro afiliada de ONU Turismo, por lo que desde ese lugar toman lineamientos generales, pero aclaró que “INSTO incluye observatorios de ciudades o destinos, no observatorios de segmentos, y nosotros somos directores de observatorios de segmentos” (Entrevista 2).

El Observatorio Turístico de Pinamar, de acuerdo a lo expresado por su representante, direcciona sus esfuerzos mayormente en conocer sobre la demanda y la satisfacción en relación a la prestación tanto de servicios privados como públicos (Entrevista 5). Al respecto el entrevistado complementó: “Me parece que lo más interesante que nosotros aportamos es la búsqueda de información respecto del nivel de satisfacción de los visitantes en relación al precio y la calidad de los diferentes servicios que toman” (Entrevista 5).

Sobre la adopción de los lineamientos de INSTO, el entrevistado hizo referencia a que existe claramente una influencia indirecta mayormente por parte de ONU Turismo en general, que de la red de observatorios en particular (Entrevista 5). Para ilustrar la relación entre UADE y ONU Turismo, el entrevistado comentó:

Para nosotros ONU Turismo está presente las 24 horas del día y los 7 días de la semana, como información la licenciatura en hotelería de UADE es la única que está certificada por ONU Turismo...fue un largo proceso, pero estamos certificados desde 2009 y cada 3 años la venimos renovando (Entrevista 5).



Características de los sistemas de gestión de la información y objetivos de los Observatorios Turísticos:

En el marco del presente estudio, entre otras cuestiones, se procuró obtener algunas precisiones sobre las características que tienen las formas de trabajo de los observatorios, haciendo énfasis en los sistemas de gestión de información que se hayan configurado. Complementariamente, se indagó sobre la organización de estos sistemas y sobre el uso específico de software especializado. A su vez, se intentó interpretar sobre la percepción general en función del logro de los objetivos que los observatorios se han planteado.

En el Observatorio Turístico de la Ciudad de Córdoba visualizan su forma de trabajo como una red de envíos constantes de información, que termina conformando un sistema (Entrevista 1) y explican que se relacionan entre entes pares y a distintos niveles:

Nos relacionamos con municipios que tienen áreas relación directa o parcial con el turismo...en la ciudad trabajamos con los museos, con el área de cultura, con el área de medio ambiente, con el área de transporte, con el área de innovación y gestión de datos y otras áreas dentro de nuestro municipio que configura una linda red de trabajo (Entrevista 1).

Desde este observatorio, explicaron que algunas áreas son fuente de información y otras son receptoras de información, la cual es necesaria para llevar adelante algunas de sus funciones y competencias (Entrevista 1).

Después de este primer anillo de relaciones, los entrevistados explican que hay un 2do anillo de relaciones que tiene que ver principalmente con el nivel estatal provincial, tanto entes públicos como mixtos, como es el caso de la Agencia Córdoba Turismo (Entrevista 1). A este organismo provincial, el observatorio turístico de la ciudad de Córdoba le provee mucha información entre la que se destaca la ocupación, la afluencia turística y la evolución cualitativa y cuantitativa de los alojamientos turísticos establecidos en el territorio de la capital provincial.

De acuerdo a lo que manifestaron los representantes de este observatorio, existe también un tercer anillo en su red de trabajo, el cual corresponde a organismos del ámbito nacional, como la Universidad Nacional de Córdoba, los museos nacionales sitios en la ciudad, el aeropuerto internacional de Córdoba, el ex Ministerio de Turismo, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), etc. (Entrevista 1).

Luego de comentar sobre esos tres anillos, los representantes de este observatorio comentaron que, por supuesto, trabajan con el sector privado, ya sea a nivel individual o agrupado en las cámaras o asociaciones como la FEHGRA Córdoba (Federación Hotelera Gastronómica de la República Argentina), la asociación de guías, la asociación de *hostels* de la ciudad (Entrevista 1).

En respuesta a la pregunta sobre las herramientas con las que llevan a adelante el trabajo, los entrevistados comentaron que se determinan muestras que se calculan en base a la ocupación y la afluencia que tuvo el mismo período el año anterior; y tanto para estudios de oferta como de demanda utilizan formularios online para recabar datos (Entrevista 1).

Explicaron que, todas las áreas del municipio se encuentran trabajando con el sistema de geolocalización, Arcgis:

En realidad, todo el municipio trabaja en mapear todo lo que hace y si uno entra en la parte del Observatorio se pueden ver varias aplicaciones para visualizar distinta información en los mapas y también ver los tableros dinámicos, toda esa parte se construye con datos que recolectamos nosotros (Entrevista 1).



Esta recolección suele hacerse con el software Survey 123 que genera la vinculación con los mapas interactivos en Arcgis (Entrevista 1). Finalmente, explicaron que hacen uso de todos softwares gratuitos que se encuentren a mano, como es el caso del conjunto de herramientas de google y también hacen su del paquete de Office de Microsoft, especialmente el Excel (Entrevista 1).

Para todas estas articulaciones y el trabajo interno del observatorio, se cuenta con un manual de procedimientos realizado por el propio personal y que se creó en el marco de la certificación de directrices que hizo la ciudad en el año 2012 (Entrevista 1). En relación al cumplimiento de objetivos del observatorio, los entrevistados explican que se percibe que se cumplen los objetivos en relación a la recolección, análisis y difusión de los datos, pero que en general reciben poco *feedback* de los destinatarios y usuarios, lo que señalan como algo a trabajar en el futuro próximo. Al respecto, detallaron:

Hay poca cultura del uso del dato, del análisis del dato...si bien todos en el sector dicen que hacen estudios de mercado, hay muy poca cultura en el sector en relación a eso...nos cuesta un montón saber qué porcentaje de utilidad o aplicación tiene lo que generamos desde acá (Entrevista 1).

El Observatorio Turístico de la Ciudad de Salta, explica que el sistema a través del cual trabajan incluye, además de otras áreas municipales, al Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional de Salta (UNSA) y al sector privado (Entrevista 3).

En lo que refiere al relacionamiento con la UNSA, se articula especialmente en lo que tiene que ver con el análisis económico de la actividad turística en la ciudad, y en el estudio de la demanda (Entrevista 3).

Por otra parte, desde este observatorio, resaltaron la necesidad de trabajar codo a codo con el sector privado en instancias formales de trabajo, como es el caso del Comité de Turismo de la Ciudad de Salta. Este comité está conformado por representantes de todas las cámaras o asociaciones vinculadas a la actividad turística en la ciudad (Entrevista 3). Al respecto, detallaron:

-el comité-...está conformado por...AHT (Asociación de Hoteles de Turismo), FEHGRA, Cámara de Turismo de Salta, FAEVYT, Asociación de Prestadores de Turismo Activo, el Bureau de Congresos y Convenciones y la Cámara de Comercio, que al ser de CAME (Cámara Argentina de la Mediana Empresa) está vinculado con lo que es CAME Turismo. Con el comité tenemos una reunión mensual donde se les hace una presentación (Entrevista 3).

Para ejemplificar lo que es la metodología para poder recabar información, los entrevistados comentaron sobre la ocupación hotelera. En ese sentido, explicaron que se tiene una muestra de 100 establecimientos de la ciudad y se los contacta vía telefónica todos los días (Entrevista 3). Sobre este trabajo en particular, expresaron lo importante que es para el observatorio obtener el dato diario de ocupación prácticamente en el día y que este contacto con el tiempo también es útil para recabar otra información de parte de los prestadores, ya sean reclamos o sugerencias (Entrevista 3).

Las herramientas informáticas que utiliza este observatorio son los que ofrece el paquete básico de Microsoft Office, no se cuenta con software propio o específico y se está trabajando en opciones para generar *dashboards* –tableros- para presentar la información de manera más dinámica (Entrevista 3).

Sobre los objetivos del observatorio y el cumplimiento de los mismos, los entrevistados hacen referencia a que se ha logrado contar con herramientas que suministran información diariamente, lo que estiman como clave (Entrevista 3), ya que:



Se cumple el rol de un observatorio, no el de un área de estadística, eso decimos...el rol de un observatorio que haga análisis de datos, que es fundamental para momentos complejos en país y también entendiendo la dinámica que lleva el turismo...se necesita poder tener información rápida y fehaciente para tomar decisiones (Entrevista 3).

Para el Observatorio Turístico de la Provincia de Neuquén, el trabajo se basa en lo que denominan –aliados estratégicos–, que son los municipios, principales actores con los prestadores en el territorio (Entrevista 4).

En la descripción general del sistema de gestión de información, la entrevistada expresó que la información que les brindan los municipios se relaciona principalmente con el factor de ocupación, a lo que se suma información de los aeropuertos situados en la provincia, que brinda la ANAC (Administración Nacional de Aviación Civil) y que buscan directamente en los aeropuertos, especialmente el movimiento diario del aeropuerto de Chapelco (Entrevista 4).

Para poder administrar la información se utiliza principalmente el Microsoft Access (Entrevista 4). Sobre este software, la entrevistada comentó que hay gente que lo considera antiguo, pero que al observatorio le sigue siendo útil sobre todo desde que lograron armonizar la recopilación de datos en la coordinación con los municipios (Entrevista 4).

Sin embargo, se está trabajando con la Dirección de Innovación, otra área del ministerio de turismo provincial, en un sistema que contribuya a digitalizar y sistematizar información interna relacionada con las habilitaciones, como las requeridas a los prestadores de alojamiento turístico (Entrevista 4).

En relación a las herramientas informáticas y programas, la entrevistada comentó que ocurrió en el pasado que el observatorio recibió todo un paquete de herramientas a partir del trabajo de una consultora contratada, pero que lamentablemente con el tiempo éstas fueron quedando obsoletas (Entrevista 4). Para evitar que situaciones como ésta ocurran el futuro y para actualizar la tecnología a utilizar, se ha propuesto la incorporación de desarrolladores propios para el observatorio, aunque las cuestiones presupuestarias y burocráticas se están constituyendo en un escollo para lograr eso (Entrevista 4).

Con las herramientas y el sistema actual, la entrevistada considera que se están cumpliendo los objetivos del observatorio y la información es accesible fácilmente a los actores interesados (Entrevista 4).

Desde la perspectiva de OEATUR, el trabajo que se realiza no varía demasiado del necesario para estudios económicos, donde se utilizan diferentes herramientas para captar la información y aunque algunas de éstas fueron cambiando, muchas siguen vigentes por su eficiencia (Entrevista 2).

Al referirse con mayor detalle respecto de estas herramientas, el entrevistado mencionó algunas son cuantitativas y otras cualitativas, como el *focus group* y hoy han incorporado el *Big Data* y la inteligencia artificial (Entrevista 2).

Se cuenta con muestristas, cientistas de datos y desarrolladores tecnológicos que colaboran con el observatorio para continuamente actualizar las herramientas tecnológicas necesarias (Entrevista 2). Al respecto, el entrevistado especificó:

Estas personas van en auxilio de toda la estructura de la consultora, porque tenemos también otros observatorios –además del de Agencias de Viajes– que requieren nuestra atención...y estos observatorios abarcan todo el territorio nacional, con lo cual se trata de mucha más gente que la que está afectada específicamente al observatorio de Agencias de Viajes (Entrevista 5).



Añadiendo a la descripción de las formas de trabajo de Singerman & Makon con los observatorios que maneja, el entrevistado señala que se trabaja con todas las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y existen más de 75 referentes que brindan información (Entrevista 2). Lo que implica,

Capacitación constante porque hay muchísima rotación de recursos humanos en las provincias y municipios...entonces tenemos una persona que se encarga exclusivamente a las personas que se acercan a trabajar desde el sector público y desde el sector privado. Aunque en el caso del Observatorio de Agencias de Viajes hay menos rotación (Entrevista 2).

Sumando a lo ya expresado en relación a las herramientas que se utilizan para recabar y analizar la información, el entrevistado expresó que también se utilizan plataformas propias (Entrevista 2).

En relación al cumplimiento de objetivos, considera que se ha logrado generar una herramienta –el observatorio- que permite contar información de manera mucho más rápida y específica que permite una mejor toma de decisiones (Entrevista 2).

En lo que refiere al Observatorio Turístico de Pinamar, desde UADE explicaron que el sistema de gestión de la información parte de lo que se pacta con el Municipio de Pinamar y el trabajo se lleva a cabo en 3 fases (Entrevista 5).

En la primera fase se diseña la planificación del trabajo, donde se establecen los objetivos de investigación que se acuerdan con el Municipio, “porque para nosotros es investigación” (Entrevista 5). Luego tiene lugar una fase de trabajo de campo que principalmente se realiza desde el municipio en lugares elegidos de todas las localidades del partido de Pinamar, y finalmente otra fase de tabulación y análisis de resultados a cargo de UADE (Entrevista 5).

En el sistema está contemplada la evaluación de los procesos, al tiempo que, si bien pueden sumarse nuevos objetivos o dimensiones de interés para investigar, se trata de mantener objetivos en el tiempo con el fin de contar con la posibilidad de hacer comparaciones que permitan visualizar la evolución de lo medido (Entrevista 5).

En relación a las herramientas informáticas que se utilizan para llevar adelante el trabajo del observatorio, éstas se componen principalmente del paquete de Microsoft Office, particularmente Excel, donde se diseñan las planillas y se completan (Entrevista 5). En el trabajo de campo, los encuestadores llenan las planillas en papel (Entrevista 5).

Sobre los objetivos del observatorio y su cumplimiento, el entrevistado comentó que se cumplen porque suelen verificarse decisiones y cambios en base a la información que se genera tanto en el sector público como en el privado (Entrevista 5). En relación a esto, el entrevistado detalló que gracias al trabajo del observatorio:

Sabemos por dónde ingresa el dinero, la mayor cantidad de dinero, que son los dos servicios estructurales, la gastronomía y el alojamiento...ahí detectamos datos importantes y ahí es donde –los prestadores- empiezan a abrir los ojos en las presentaciones que hacemos...como va variando año a año la cantidad de visitantes que eligen alojarse en departamentos o casas y si esas contrataciones se hacen a través de inmobiliarias, a través de la web, redes sociales o directamente con el propietario (Entrevista 5).

De esta manera, desde el observatorio se considera que la información generada abarca suficientes dimensiones que permiten posteriores análisis tributarios como también mejoras en los procesos de comercialización y prestación de servicios en el partido de Pinamar (Entrevista 5).



Sobre los objetivos logrados de manera articulada con el Municipio de Pinamar, el entrevistado expresó que:

...hay un *win-win* interesante...para la municipalidad esto es poder presentarle a su comunidad un trabajo con base en un método científico realizado por una universidad prestigiosa...y desde la universidad hacemos investigación...investigamos, formamos nuevos recursos humanos, futuros investigadores con la participación de nuestros estudiantes” (Entrevista 5).

Las necesidades y desafíos de los observatorios turísticos:

En la presente sección se expone sobre la indagación respecto a las necesidades actuales y futuras y sobre los planes o desafíos, de los observatorios turísticos entrevistados.

Desde Observatorio de la Ciudad de Córdoba, se explicó que en relación a necesidades concretas para mejorar su performance siempre resulta importante considerar la incorporación de más personal, pero dan a entender que claramente la forma de trabajo, su sistema funciona y que constantemente es necesario estar atento a las novedades en materia de herramientas específicas (Entrevista 1).

Por otra parte, en la indagación sobre estos aspectos, se podría hacer referencia a que desde este observatorio se admite que se necesita comunicar más y mejor sobre la existencia del mismo, y su importancia para los actores del sector turístico (Entrevista 1).

Además de esto, comentaron que sucede con frecuencia que las personas interesadas en utilizar la información no suelen tener las herramientas conceptuales o el conocimiento técnico para aprovechar todo lo que puede ofrecer el observatorio, por lo que es un desafío lograr no sólo que el observatorio sea más conocido, sino también capacitar a más actores del sector para que puedan obtener la información que necesitan para su toma de decisiones (Entrevista 1).

En lo que respecta al Observatorio Turístico de Salta, se expresa que buscan empezar a trabajar en micro segmentación, para lo cual será fundamental incorporar el *Big Data* (Entrevista 3). Siguiendo con las necesidades actuales y futuras, explicaron que se necesitan herramientas de *Business Intelligence* para agilizar algunos procedimientos y permitir un mayor grado de interacción por parte de los usuarios, con la información que produce el observatorio (Entrevista 3).

Complementando lo anterior, y en relación al hardware, expresaron que se necesitan siempre incorporar mejores computadoras con varias pantallas para cada una y que para considerar la incorporación de recursos humanos en el observatorio, suelen ser bastante selectivos, dada la formación específica con la que hay que contar (Entrevista 3).

Sobre el observatorio a nivel general, expresaron: “El gran desafío es seguir jerarquizando el observatorio” (Entrevista 3). Lo que implica no sólo recursos sino seguir mejorando la articulación con el sector, y para esto último se proponen crear una mesa de estadísticas con actores del sector (Entrevista 3).

En el Observatorio Turístico de la Provincia de Neuquén expresan que considerando las expectativas de quienes lo integran, siempre hacen falta recursos y es un tema que se aborda continuamente generando estrategias para poder realizar los trabajos (Entrevista 4).

En relación a esto, la entrevistada expresó: “Lo que tenemos nos sirve para poder traccionar y conseguir generar buena información confiable y robusta” (Entrevista 4).

Los productos turísticos y la demanda se ven como temáticas concretas a trabajar en el futuro próximo y para lo cual se necesitan recursos tanto humanos como económicos: “Nos queda trabajar sobre los productos...nos queda tener una persona dedicada a los relevamientos de la demanda, que son tan importantes y tan costosos” (Entrevista 4).

El entrevistado representante del Observatorio Económico de Agencias de Viajes expresó que actualmente y en el futuro, resultan necesarias formas de capacitar lo más rápidamente posible a



funcionarios y a los referentes que aportan datos desde las provincias y municipios, cuestión que se relaciona con la alta rotación, como se expresó anteriormente (Entrevista 3).

En relación a esto, el entrevistado dio como ejemplo: “Cuando hay cambios de gobierno, muchas veces hay que explicar a los nuevos funcionarios sobre el observatorio y sobre los observatorios de segmento y el valor que tienen” (Entrevista 3).

En lo que respecta al Observatorio Turístico de Pinamar, el representante entrevistado, que también representa a UADE, comentó que el futuro próximo sería muy interesante amplificar la lupa en el sentido de que se podría trabajar específicamente en alguna de las localidades del partido, como Cariló o Valeria del Mar (Entrevista 5). Para esto serían necesarios más recursos humanos y tecnológicos: “los perfiles de los visitantes son diferentes” (Entrevista 5).

Particularmente sobre UADE, el entrevistado comentó que el corriente año empezaron a trabajar en investigaciones específicas, a pedido del Municipio del Partido de General Madariaga, que limita con el Partido de Pinamar, sin que exista por el momento la intención de crear un observatorio (Entrevista 5).

Conclusiones:

Los observatorios turísticos entrevistados presentan una variedad de estructuras institucionales y abordajes de sus funciones. Esta variedad a la que se hace referencia, incluye similitudes y diferencias entre ellos que son reflejo de la adaptación a contextos y necesidades específicas. Dentro de las similitudes, se puede destacar que todos cuentan con una estructura permanente relativamente pequeña, pero cuyo personal se encuentra, en la mayoría de los casos, afectado exclusivamente a los observatorios. Sin embargo, estas estructuras reciben auxilio de otras áreas, organismos o instituciones en determinados momentos según el trabajo en cuestión. En relación a esto, todos los observatorios que fueron entrevistados se encuentran dentro de organismos públicos o privados que los contienen, de cuya dirección dependen.

En las respuestas de los entrevistados, la articulación con otros actores públicos o privados emerge como fundamental para alcanzar los objetivos de cada observatorio turístico, más allá si éstos mismos pertenecen al sector público o al privado.

En lo que respecta al financiamiento, existen diversas modalidades. Se encontraron observatorios con presupuestos exclusivamente públicos dependientes de la estructura donde pertenecen. Y también se identificaron otras dos formas de financiamiento. Una en la que los aportes para el funcionamiento son exclusivamente privados, y otra en la que éstos son puestos a disposición por parte de un municipio y por parte de una institución educativa privada. Cabe resaltar que, en ningún caso de los observatorios entrevistados, hubo en algún momento financiamiento por parte de organismos nacionales o internacionales.

Sobre los objetivos de estos observatorios, todos afirman haberlos desarrollado de manera concreta y refieren a los mismos como elementos básicos para dirigir su accionar. Un aspecto común de estos objetivos, de acuerdo lo expresado por los entrevistados, refiere en términos generales, a la mejora en la toma de decisiones tanto para el sector público como para el privado.

En relación a esto, se plantea que los principales destinatarios de la información producida, son los decisores en todos los niveles y sectores de la actividad turística.

En cuanto a la información que estos observatorios buscan producir, existe un punto en común en el hecho de que todos presentaron un interés inicial por la oferta turística, para luego con el tiempo realizar diferentes aproximaciones a la demanda. Esto puede deberse a la necesidad primaria de exploración e identificación de elementos a ser estudiados, para luego ordenarlos y desde ese punto de partida, ofrecer vinculaciones relativas a otras dimensiones de la actividad turística.



Cabe destacar también, un marcado interés sobre el impacto económico del turismo, ya que uno de los observatorios se enfoca en esta dimensión y las agencias de viajes; y otros ya realizaron sus primeras experiencias de trabajo apuntando a esta cuestión.

Sobre la posible influencia de los lineamientos de INSTO en relación al funcionamiento de estos observatorios turísticos, ninguno de éstos manifestó haberlos seguido de manera particular. Sin embargo, reconocen que el marco general en el que desarrollan su actividad proviene de premisas generadas y difundidas por ONU Turismo.

Ante la indagación sobre sus sistemas de gestión de información, describieron no sólo herramientas propiamente dichas, sino que también destacaron las redes que debieron articular para generar la información buscada y para la difusión de la misma. Éstas redes pueden ser, considerando una concepción laxa de los sistemas de gestión de información, una herramienta de tipo organizativa.

En cuanto a otras herramientas que forman parte de estos sistemas, se destaca el uso de herramientas informáticas gratuitas o bien disponibles fácilmente para el público general que por su efectividad y bajo costo son utilizadas de manera continuada.

A esto cabe agregar otras herramientas más sofisticadas como sistemas de geolocalización, *Big Data* e inteligencia artificial, con las que algunos de los observatorios entrevistados ya cuentan y que empezaron a utilizar en su trabajo.

En términos operativos, todos los observatorios turísticos entrevistados analizan la actividad turística durante todo el año, con excepción de uno, que concentra sus esfuerzos en analizar lo que ocurre en la temporada estival.

La percepción general que puede apreciarse sobre el cumplimiento de objetivos, es que éstos se cumplen adecuadamente en relación a la producción de información relevante. Sin embargo, cabe señalar que se han identificado inconvenientes de diversa índole en relación al posicionamiento y conocimiento de los observatorios, su jerarquización y al uso que los destinatarios de la información. Éstas situaciones se plantearon dentro de un conjunto de necesidades que refieren a contar con mayor personal para generar nuevas líneas de trabajo, herramientas de *hardware y/o software* para poder afrontar nuevos desafíos y la capacitación tanto de los actores con los que se relacionan, como de los usuarios de la información producida.

En el proceso de la presente investigación surgieron al menos 2 líneas de trabajo destacables que se podrían profundizar en el futuro. La primera de ellas se relaciona con continuar realizando esfuerzos para conocer sobre los aspectos sustanciales de trabajo de todos los observatorios turísticos del país, lo que implica seguir relevándolos para mantener actualizado el listado, así como también seguir entrevistándolos. Como ejemplo dentro de un conjunto de temáticas identificadas, se puede señalar a las problemáticas de los observatorios para con los usuarios de la información que producen, cuestión señalada a lo largo de este trabajo.

La segunda, que ya se empezó a implementar, son Las Jornadas sobre los Observatorios Turísticos de Argentina: Observar el Turismo. Éstas se pensaron desde el OTAT de la UPE para, entre otros objetivos, generar instancias de vinculación, posicionar la labor de los observatorios turísticos y para dar a conocer sobre el estado actual de los mismos, así como sus prácticas. El resumen de estas jornadas será un documento separado, que contribuirá en el avance del conocimiento de los temas que se plantean en esta investigación en las líneas de investigación futura.

Referencias Bibliográficas:

Consejo Federal de Turismo (2018). Estatuto. Recuperado de:

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018/04/estatuto_consejo_federal_de_turismo.pdf



- Enjundo, N. (2010). Razón de ser de los observatorios. En Jornada Observando Observatorios ¿Nuevos Agentes del Tercer Sector? Plataforma del Voluntariado de España. Recuperado de: <https://plataformavoluntariado.org/wp-content/uploads/2018/10/observando-observatorios.-nuevos-agentes-en-el-tercer-sector.pdf>
- Franch, D. & Contreras, T. (2013). Observatorio en turismo: Organismo inteligente para la toma de decisiones en el destino. Revista Iberoamericana, RITUR, vol. 3, nro. 2, p.25-34. Recuperado de: <https://dugidoc.udg.edu/bitstream/handle/10256/9239/021409.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=Un%20observatorio%20tur%C3%ADstico%20es%20una,los%20agentes%20de%20un%20destino>
- FAEVYT (2024). Observatorio Económico de Agencias de Viajes de la República Argentina. Recuperado de: https://www.faevyt.org.ar/observatorioturistico/?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAAR2fLrb8yXiW-uzj5Mpk1M0GMyDu9_ZJ-aSZzCcivtEEjZhGQ78ESBnLonw_aem_ivuuRcHTICZ7Y0upZF6qVQ
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C. & Lucio, P. (2006). Metodología de la investigación. México DF, México: McGraw Hill Interamericana.
- Husillos, J. (2006) Círculo para la calidad de los servicios públicos de Hospitalet. Inmigración y gobierno local. Experiencias y retos. IV Seminario Inmigración y Europa. La organización municipal y la adaptación de los servicios públicos. Recuperado de: https://www.files.ethz.ch/isn/145683/Inmigraci%C3%B3n%20y%20Gobierno%20local%20experiencias%20y%20retos_FULL%20TEXT.pdf
- INSTO (2023). Observatories. Recuperado de: <https://insto.unwto.org/>
- Lapiedra, R. & Devece, C. (2012). Introduction to Management Information Systems. Universitat Jaime I. ISBN: 978-84-695-1639-0. Recuperado de: <https://oer.uinsyahada.ac.id/files/original/972ad35fb1ee9395dce49cbf5b867473.pdf>
- Marcial, N. (2006) ¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones? Innovación Educativa. Vol. 9, nro. 47, abril-junio, pp. 5-17. Instituto Politécnico Nacional, México.
- Meneses, J. y Rodríguez, D. (2011). El cuestionario y la entrevista. En Construcción de instrumentos de e-Learning. España: Editorial UOC.
- Ministerio de Turismo de la Nación (2015). Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Recuperado de: <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Federal-Estrategico-Turismo-Sustentable-2025.pdf>
- Municipalidad de la Ciudad de Córdoba (2011). Observatorio Turístico-Córdoba en el Bicentenario. Municipalidad de Córdoba.
- OMT (2015). El turismo más de cerca: Medición y análisis subnacional, hacia un conjunto de orientaciones de la OMT. Madrid. Recuperado de: <https://www.eunwto.org/doi/epdf/10.18111/9789284417063>
- OMT (2016). UNWTO International Network of Sustainable Tourism Observatories. Recuperado de: <https://www.unwto.org/sustainable-development/unwto-international-network-of-sustainable-tourism-observatories>
- OMT (s/f). UNWTO INSTO. Recuperado de: <https://www.unwto.org/insto/framework/>
- OMT (2020). El turismo: un fenómeno económico y social. Recuperado de: <https://www.unwto.org/es/turismo#:~:text=El%20turismo%20se%20ha%20convertido,la%20competencia%20entre%20los%20destinos>.
- OMT (2020 b). Los observatorios, guías del cambio hacia un turismo más sostenible y resiliente. Recuperado de: <https://www.unwto.org/es/news/los-observatorios-guias-delcambio-hacia-un-turismo-mas-sostenible-y-resiliente>



OMT (2020 c). Turismo en Iberoamérica, creando oportunidades para todos. Madrid. DOI:
<https://doi.org/10.18111/9789284421497>

Padilla, P.; Sánchez, S. & Mendoza, Y. (2020). Gestión de datos de investigación en los observatorios de turismo regional en Chile. Cuadernos de Turismo, nro. 45, pp. 289-310. Universidad de Murcia. Recuperado de: <https://revistas.um.es/turismo/article/view/426141/283181>

Pérez, D. (S/F). ¿Qué es un sistema de gestión de la información? Recuperado de:
<https://www.ceupe.com/blog/que-es-un-sistema-de-gestion-informacion.html>

Quintero Santos, J. L., Galárraga, F. M., & Duque, D. A. S. (2019). Reflexiones Acerca del Desarrollo Del Turismo: caso de estudio observatorio de turismo para la Provincia de Pichincha. Anais Brasileiros De Estudos Turísticos, 8(3), 100–110.

<https://doi.org/10.34019/2238-2925.2018.v8.14071>

Velázquez, E. y Báez Alcocer, S. (2017). Los observatorios turísticos a través de los tiempos. Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 22 (junio 2017). Recuperado de: <http://www.eumed.net/rev/turydes/22/observatorios-turisticos.html>

Zalazar, D. (2016). Propuesta de modelo de gestión de información y conocimiento en el marco de un observatorio turístico cantonal en la ciudad de Riobamba. Trabajo de titulación de maestría en turismo sostenible y desarrollo local. Escuela Superior Politécnica de Chimbrón, Ecuador. Recuperado de: <http://dspace.esPOCH.edu.ec/bitstream/123456789/4984/1/20T00731.pdf>



(Re) pensar el patrimonio histórico y cultural del turismo en Mendoza

Giuliana Funez

UNCUYO- FCPYS- CPYAP

RESUMEN

Esta ponencia toma diversos aspectos sobre el patrimonio histórico y cultural que deberían ser explotados en la provincia de Mendoza para así poder proyectar una mejor experiencia respecto al turismo y el reconocimiento de la historia mendocina, sus actores y para generar una política que logre espacios de trabajo, ya que estamos en un contexto nacional en donde el ajuste/recorte se vivencia profundamente dejando a muchas personas desocupados o ejerciendo trabajos de carácter informal. Esto es un gran desafío para el Estado ya que debe empezar a proyectar esas nuevas políticas públicas de empleo, por lo que las mismas se podrían pensar desde el turismo.

Mendoza tiene una gran historia que es digna de que la conozcan. La misma es “la tierra del buen sol y del buen vino”, pero hoy en día hay muchas bodegas que no tienen la gran referencia que se merecen y se deja en el olvido la identidad de esa frase. Pero también Mendoza es “la cuna de la independencia latinoamericana”. En Mendoza tuvimos a un reconocido prócer, Jose de San Martin, el cual fue el gobernador de Cuyo y construyó mucho patrimonio cultural en nuestra provincia, desde incentivar la educación hasta formar vínculos con diferentes fenómenos de nuestra historia. Y por último, es crucial en este trabajo lograr percibir la falta de información, por ende la falta de identidad que tiene el mendocino por su historia, lo cual es un labor muy grande.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional e Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024”

INTRODUCCIÓN

¿Por qué re-pensar el patrimonio histórico y cultural de Mendoza? ¿por qué pensarlo desde el turismo? ¿Es algo que esté en auge en mi provincia? ¿Cuáles han sido los aspectos que se han tenido en cuenta en la provincia? Algunas de esas incógnitas rondaron por mi cabeza al arrancar este proceso de investigación. A lo largo del tiempo la situación del empleo en Argentina es algo de lo que se habla, por lo que el Estado es un actor esencial para la creación del mismo. Hoy en día estamos en un contexto nacional y provincial que trae consigo mucha especulación acerca del futuro económico de cada individuo. Entonces, esto genera un gran desafío para el Estado ya que debe empezar a proyectar nuevas políticas públicas de empleo, por lo que podría pensar esas políticas desde el turismo.

Mendoza tiene un patrimonio histórico cultural en diversos aspectos . Entre ellos podemos destacar que nuestra provincia fué " cuna de la independencia americana" , fue el territorio desde se organizó y consolidó parte de la independencia de América del sur, pero hoy en día hay muchas bodegas que no tienen la gran referencia que merecen y se deja en el olvido la identidad de esa frase. Pero también Mendoza es el espacio geográfico en el que el General San Martín ejerce la gobernación de la



Intendencia de Cuyo entre 1814 - 1817 y desde ese lugar organiza el Ejército de los Andes para liberar a Chile y a Perú. Este trabajo es una invitación a re pensar el patrimonio histórico que debemos preservar y poner en valor los mendocinos y los argentinos quienes fuimos protagonistas en el proceso de emancipación nacional. Y por último, esta provincia y el país en general tiene una fuerte historia sobre los pueblos originarios, los cuales tienen que ser recordados.

El objetivo central es analizar políticas orientadas al desarrollo del turismo como fuente de generación de empleo y tomando como hipótesis de la cual parto es que las políticas de turismo en las provincias no terminan de desarrollar las riquezas del patrimonio histórico-cultural.

En definitiva se realizará un breve recorrido acerca de esto porque considero que es un tema fundamental en donde se beneficiara a la cultura y a la historia en Mendoza, que eso trae consigo un enriquecimiento en el turismo por ende un enriquecimiento para la provincia y para la creación de futuras políticas públicas que generen empleo. Entiendo que el Estado debe implementar herramientas que sean en beneficio de la sociedad para que la misma pueda conocer y comprender la historia de sus tierras, de sus sujetos, de sus actores, de su latinoamérica, y no solo de la sociedad que habita esta provincia sino de toda persona que quiera recorrer Mendoza y enriquecerse de su historia y de sus bodegas.

ANÁLISIS

Antes de comenzar considero fundamental poner el foco en dos situaciones centrales que llevaron a pensar en esta posible política para mi provincia. En primer lugar, el trabajo pretende desarrollar la identidad ciudadana a partir del patrimonio histórico cultural, además hacer una breve crítica a nuestros conocimientos como sujetos plasmados en sociedad. Los mismos estamos colmados de pensamientos en donde el eurocentrismo es central, esto claramente dado por toda la historia que tiene latinoamérica desde la colonización en adelante. Y en segundo lugar, la problemática del desempleo está en constante crecimiento en un contexto de ajuste en Argentina y especialmente en Mendoza, lo cual trae un desafío muy grande para el Estado.

Para empezar puedo hablar de la importancia que tiene el locus de enunciación en este trabajo. Brevemente el mismo significa el lugar desde donde investigamos, la postura y la visión que tenemos antes de iniciar las investigaciones. Entonces es importante porque podemos recuperar las politicidades latinoamericanas, cuestionando aquello que el relato hegemónico nos oculta y lograr tener una visión más amplia a la hora de pensar nuevas políticas públicas para nuestra provincia, en donde como investigadora tengo que pararme y cuestionar mis conocimientos que están colmados de sesgos. Al hacer esa labor podría comenzar con el análisis.

Entonces, si tomamos el texto de Amadeo y Rojas “Elementos para una teoría política latinoamericana” haciendo referencia a su segunda y tercera tesis podemos hablar sobre que toda forma de conocimiento, toda interpretación del mundo está situada desde una perspectiva política e ideológica, desde el posicionamiento de clase y desde la propia subjetividad del autor, además verla desde un punto de vista político ya que es necesario analizar el tipo de conocimiento elaborado en nuestro continente. Por lo que esto nos ayuda a tener un panorama más abierto sobre la creación de conocimiento y sobre el conocimiento que consumimos, entonces los autores destacan que la tarea



fundamental de una teoría del conocimiento crítica, es analizar críticamente esas construcciones para demostrar que ellas no son naturales, sino contingentes e históricamente construidas.

En esta breve explicación se deja expuesta la importancia de introducir el conocimiento de forma consciente, sabiendo que la mayor parte del mismo está situado y no comprende el locus de enunciación, esta breve explicación desde donde proviene nuestro conocimiento, nuestros actos, nos ayudará a poder expandir nuestro panorama acerca de la implementación de nuevas políticas públicas para cooperar con nuevos puestos de trabajo desde una mirada del turismo.

Ahora bien, comprendemos que estamos en una sociedad en la cual la identidad local es carente. Desde pensarnos como latinoamericanos a muchas personas les genera dificultoso de comprender o reconocer nuestra historia como simples mendocinos es algo que está en falta, y es por lo recién expresado... La colonización trajo consigo un tipo de pensamiento y formas que hasta el día de hoy es un trabajo muy arduo despojarse de las mismas. Por eso me pareció fundamental tomar dos aspectos centrales en Mendoza para un desarrollo más amplio del turismo, ya que ambas están ligadas porque el General San Martín fue un predicador de las bondades del vino mendocino cuando aún los criollos solo ponían en valor los provenientes de Europa.

Además, es fundamental comprender que estamos en un contexto nacional en donde la economía está en juego y se refleja un amplio recorte/ajuste que trae consigo mucho desempleo y muchas personas en situaciones de desocupados o en trabajos de carencia informal. Hoy en día podemos observar que la tasa de desempleo según INDEC es del 7,6%(1), aunque es un número relativo ya que para calcular estas estadísticas se realizan encuestas a la sociedad y las mismas son muy cortas en sus parámetros de cálculo. Y en Mendoza es del 5,1%(2) la tasa de desempleo, las cuales reflejan el mismo sentido que las nacionales.

Entonces, luego de hacer este breve recorrido argumentando y justificando la importancia de un desarrollo del turismo en Mendoza, que traerá consigo un incremento de empleo y reforzando la identidad de nuestra sociedad, podemos hacernos una pregunta clave, ¿de qué manera fomentamos el desarrollo de la vitivinicultura y explotamos el patrimonio histórico como política pública de turismo y empleo?

Mendoza se destaca por ser la tierra del buen sol y del buen vino, por lo que la vitivinicultura es un fenómeno que trajo consigo mucha cultura y mucha riqueza en nuestra provincia. Pero podría desarrollarse aún más. Hoy en día podemos observar que algunas de las bodegas en Mendoza, por ejemplo “Barberis”(3), solo se puede acceder por medio de un tour que te brinda la municipalidad de Guaymallén. En cambio, tenemos bodegas como “La Casarena” (4) en donde se puede ingresar libremente sin ningún costo por persona y una degustación de vino, o “La Colmena”(5) que se puede ingresar todos los días, con un guía, con degustación de vino y que el abono de la entrada es un precio muy accesible, ya que es una cooperativa que fue fundada por Iselin, en San Rafael.

Me parece fundamental que se puedan visibilizar todas las bodegas mendocinas para el público en general, y logren un alcance mayor, mostrando variedades de vinos locales. Esto generaría empleo, ya que habría más puestos de trabajo porque se ampliarían las bodegas que abren al público y habría una entrada de diversas divisas a Mendoza, por lo que traería fortalecimiento en varios sectores de la misma.



Además de la importancia de implementar mayores puestos de trabajo, el fortalecimiento de la vitivinicultura traerá consigo otro de nuestros objetivos, qué es la identidad de los y las mendocinas, porque cada bodega tiene su historia, Mendoza está formada por todas esas historias. Por ejemplo, podemos hablar de que los primeros espumantes son de Mendoza, precisamente en la bodega de Luis Tirasso, que se llama “Santa Ana”, la cual se encuentra ubicada en Guaymallén. El espumante lo hace un alemán Carlos Kalles en 1902 en esa bodega. Hoy en día, desde el 2014 Guaymallén es declarada la capital del vino espumante.(6)

Ahora bien, quizás se pregunten por qué pensé en la vitivinicultura y la historia de San Martín, y la verdad es que están estrechamente unidos. San Martín no solo se destaca en nuestras tierras por haber sido el gobernador de cuyo, en donde generó muchos vínculos en beneficio de nuestra región, sino que el destacó la supremacía de nuestro vino mendocino. Hay una anécdota que recuerda el otrora oficial de Granaderos a Caballo y su leal amigo, el entonces Coronel Manuel Olazábal quien cuenta lo siguiente:

«Durante su permanencia en Mendoza, llegó allí de Chile y de tránsito para Buenos Aires un Señor Mosquera, colombiano, y D. Antonio Arcos, antiguo jefe de Ingenieros del Ejército de los Andes. Uno de los muchos días que comía con el general, lo hallé en su dormitorio con una pequeña imprenta sobre la mesa y cuatro botellas de vino, timbrando unos papelitos como los que traen los licores. En el momento que entré, me preguntó: – ¿A que no adivina usted lo que estoy haciendo? No señor le respondí. – Pues vea usted: Cuando pasamos a Chile en 1817, dejé en mi chacra unas cincuenta botellas de vino moscatel, de uno riquísimo que me había regalado don José Godoy. Don Pedro Alvíncula Moyano, que, como Ud. sabe, corre con la chacra, me trajo una docena de estas botellas. Hoy tendré a la mesa a Mosquera, Arcos y a Ud. y a los postres pediré estas botellas y ud. verá lo que somos los americanos, que en todo damos la preferencia a lo extranjero. A estas botellas de vino de Málaga, les he puesto de Mendoza, y a las de aquí, de Málaga.

Efectivamente, después de la comida, San Martín pidió los vinos diciendo: Vamos a ver si están ustedes. conformes conmigo sobre la supremacía de mi vino mendocino. Se sirvió primero el de Málaga con el rótulo de Mendoza. Los convidados, dijeron a lo más, que era rico vino pero que le faltaba fragancia. Enseguida, se llenaron nuevas copas con el del letrado de Málaga, pero que era en realidad de Mendoza. Al momento prorrumpieron todos diciendo: – ¡Oh! Hay una inmensa diferencia, esto es exquisito, no hay punto de comparación. El general soltó la risa y les lanzó “Ustedes son unos pillos que se alucinan con el timbre”, y enseguida les contó la trampa que había hecho.» (Del Libro San Martín, Modelo de Líder Americano, 1ra. Edición. Bs. As. 2014)

Esta anécdota deja en evidencia la importancia de poder seguir incrementando la historia sanmartiniana en el turismo y en el refuerzo de la identidad cultural de Mendoza. Por ende, otra fuente de empleo por medio del turismo es todo el recorrido histórico-político que dio San Martín en Mendoza. En nuestra provincia tenemos algo similar que se denomina “circuito sanmartiniano” en donde se destacan diversos lugares de Mendoza en donde estuvo San Martín. Tenemos:1.La Alameda; 2.museo y biblioteca general San Martín;3.Solar de San Martín; 4.iglesia de la merced; 5.antiguo solar de la compañía de maria, 6.sitio de la iglesia matriz; 7.sitio del antiguo cabildo, 8. plaza pedro del castillo; 9.ruinas de san francisco; 10.sitio del convento de santa mónica; 11.iglesia de santo domingo; 12.sitio del viejo convento de san francisco solano, luego de la iglesia de la caridad y hospital militar; 13.sitio del colegio de la sma. trinidad.; 14.sitio del cuartel de la artillería,



15.sitio actual de la compañía de María y colegio, 16.catedral nuestra señora de loreto y plaza sarmiento; plaza san martín; 18.basílica de san francisco, 19.plaza chile; 20.museo del pasado cuyano “edmundo correa”, 21.pinacoteca sanmartiniana “fidel roig”, 22.memorial de la bandera de los e. los andes; 23.archivo general de la provincia; 24.Cerro de la gloria; y 25. Sitio de la maestranza.

Se pueden destacar algunos de ellos que me parecieron importantes:

1. La alameda: Durante la gobernación intendencia del General José de San Martín en 1814, la Alameda fue embellecida y extendida a sus 7 cuadras actuales, convirtiéndose en un verdadero paseo público con una doble hilera de álamos, un rosedal y asientos de cada lado, generando un nuevo ámbito social separado de la plaza fundacional. (7)
2. Museo y biblioteca pública general san martín: En 1818, después del triunfo de Maipú, el Libertador vino a Mendoza, de paso hacia Buenos Aires y en ese entonces compró dos terrenos ubicados frente a la Alameda. Estos terrenos pertenecían a la familia de Antonio de la Puente y San Martín los adquirió para edificar allí su casa y radicarse definitivamente en Mendoza cuando finaliza la Campaña Libertadora. Si bien la construcción se inició, nunca llegó a concluirse. Pero luego en 1956 se denomina la biblioteca. (8)
3. solar de san martín: Cuando el Cabildo de Mendoza conoció la designación de San Martín como Gobernador Intendente, dispuso una casa donde pudiera alojarse con su familia. Dicha propiedad pertenecía a la familia Álvarez, una reconocida familia de la sociedad mendocina de la época. La casa estaba ubicada en la actual calle Corrientes 343. (9)
4. Pinacoteca sanmartiniana “fidel roig”: La Pinacoteca reúne parte de la obra del pintor catalán Fidel Roig Matóns (España 1884 – Mendoza 1977) quien recreó en sus cuadros el escenario de la gesta sanmartiniana. Pintó las tres principales rutas del Ejército Libertador para el cruce de la cordillera de los Andes. Entre 1930 y 1938 el Paso de Uspallata, de 1938 a 1944 el Paso del Portillo y de 1945 a 1952 el Paso de los Patos. Se encuentra ubicado en Calle 9 de julio 500- Edificio del Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Mendoza. (10)
5. Cerro de la gloria: Con el propósito de erigir un monumento conmemorativo de la campaña del Ejército de los Andes, durante la presidencia de Juárez Celman se dictó en 1888 la Ley Nacional N°2270. Sin embargo, el proyecto no se concretó y recién en ocasión de organizarse los actos celebratorios del Centenario, se retomó la idea y la provincia dictó en 1909 la Ley N°6286, que dio origen al emplazamiento del monumento. (11)

El inconveniente que logre percibir en este circuito es que desde el Estado no se brinda un tour de cada lugar sanmartiniano para hacer un verdadero recorrido por el camino. Además de que faltan más lugares emblemáticos en donde San Martín estuvo por Mendoza. Podemos nombrar un suceso que para el turismo sería llamativo, el cual es que el departamento de San Carlos tiene un distrito que se llama “La consulta”(12), y su nombre no es un hecho aislado, se denomina de esa manera porque José de San Martín se reunió con caciques indígenas en el Fuerte Real de San Carlos para pedir su permiso para cruzar la Cordillera de los Andes. Se trasladó hasta el Fuerte de San Carlos, ubicado a unos 200 kilómetros del Plumerillo, donde se encontraba la mayoría de los caciques. En el encuentro, San Martín les propuso que le franquearan el paso por sus tierras y que lo auxiliaron con lo que tuvieran. San Martín consideraba a los habitantes originarios de América como los auténticos dueños del país.

Además, podemos destacar otro espacio en donde el turista y el mendocino va pero que desconoce su historia, que es el “cerro arco”(13), el cual tiene su nombre en honor a un oficial del Libertador Don José de San Martín, ya que en la época era un mirador estratégico para el Ejército de los Andes. El mismo se encuentra en la precordillera y forma parte del frente orogénico de la cordillera de los



Andes.

También es importante mencionar que San Martín siempre veló por la educación para que la sociedad esté informada y colmada de conocimientos. Hay una anécdota en donde había un soldado que quería empuñar armas y San Martín le dice que la pluma era más poderosa que el sable. Comprendió que el pueblo debía enriquecerse con el saber.

Entonces podemos decir que el paso de San Martín por Mendoza fue esencial para fortalecer nuestra provincia. Por lo que todos estos acontecimientos son cruciales para ser conocidos por el turista y por el mendocino. Lograr “explotar” todo este patrimonio traerá consigo un gran fortalecimiento de nuestra identidad, el comprender nuestro pasado nos hará valorar nuestro futuro y ver lo fructífera que es nuestra provincia en diversos aspectos.

CONCLUSIÓN

Este trabajo es una primera aproximación a este proceso de investigación, considero que son grandes aspectos a ir desarrollando y enriqueciendo. Lograr percibir que nuestra historia como latinoamericanos es lo que nos hace ser, es un paso muy grande. Lograr identificarse con esa historia es parte del objetivo de este trabajo. Entiendo que percibir la identidad es un paso a conocer, conocer tus raíces y el por qué de las cosas que pasan en la sociedad, en la cultura, en la historia, en la política etc. Además, hoy en día estamos en un contexto en donde el individualismo es sucesor en esta sociedad, por lo que es clave conocerse a uno para avanzar a reflexionar acerca de dónde nos paramos, cual es nuestro alrededor y las demás vivencias que hay en la sociedad. Desde ese punto podremos pensar en un ser colectivo, en un ser consciente de sus sesgos pero también situado y lleno de incógnitas respecto a lo ya dado, a lo que imponen.

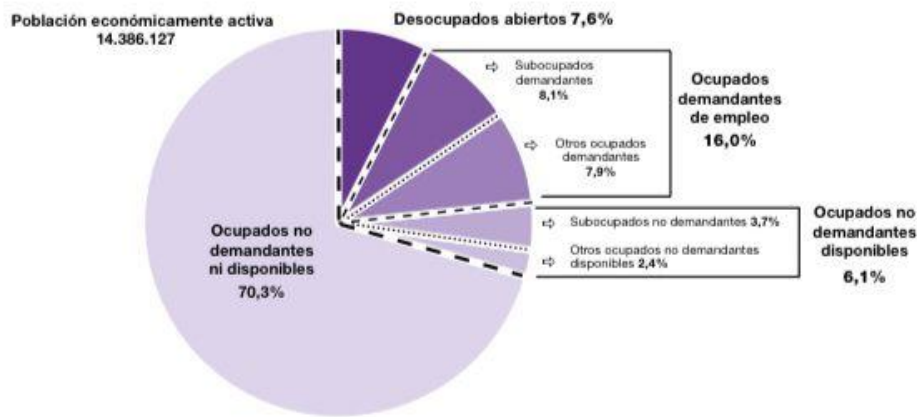
En definitiva, es fundamental ir pensando diversas formas de mejorar/aumentar el empleo en Mendoza y en Argentina, ya que lamentablemente el ajuste que hay en diversos puestos de trabajo trae miseria a nuestro país. Como estudiante avanzada de la carrera de Ciencia política y Administración pública de la UNCuyo es fundamental ir pensando diversas políticas públicas que beneficien a la sociedad, además de que la política es una herramienta de cambio por lo que tiene diversos matices que pueden acompañar a mejorar la estructura del Estado. Creo firmemente que el turismo es un puntapié clave para reforzar el empleo, pero además la identidad del pueblo mendocino y argentino.

ANEXO

1) Estadísticas nación



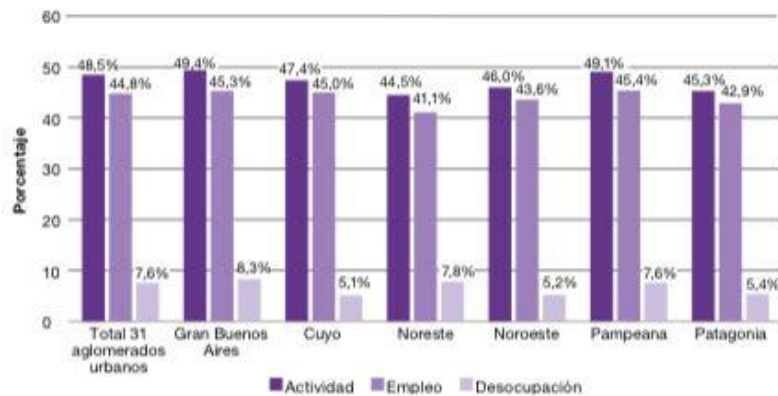
Gráfico 1. Grupos de población económicamente activa según tipo de presión sobre el mercado de trabajo.
Total 31 aglomerados urbanos. Segundo trimestre de 2024



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

2) Estadísticas por región

Gráfico 6. Principales indicadores en el total de 31 aglomerados urbanos y regiones.
Segundo trimestre de 2024



Fuente: INDEC, Encuesta Permanente de Hogares.

3) Bodega Barberis



4)

Bodega Casarena

5)

Bodega

La

colmena





6) Guaymallen declarado capital del espumante



7) Paseo la alameda





8) Museo y biblioteca San Martín



9) Solar de San Martín



10) Pintura de Fidel Roig



11) Cerro de la gloria



12) San Carlos- La Consulta



13) Cerro arco





BIBLIOGRAFÍA

AMADEO JAVIER & ROJAS GONZALO. Elementos para una teoría política latinoamericana. *file:///C:/Users/funez/OneDrive/Documentos/AMADEO%20y%20ROJAS%20-%20Elementos%20para%20una%20teor%C3%ADa%20pol%C3%ADtica%20latinoamericana.pdf*

RINESI EDUARDO, NARDACCHIONE & VOMMARO GABRIEL. Los lentes de Victor Hugo. 2007.

file:///C:/Users/funez/OneDrive/Im%C3%A1genes/RINESI%20-%20Los%20lentes%20de%20Victor%20Hugo.pdf

CALABRIA MARCELO. La "trampita" de San Martín para demostrar la supremacía de los vinos mendocinos. *Diario Mendoza*. 17 de abril de 2023. Recuperado el día 28 de octubre de 2024, de: <https://www.diariomendoza.com.ar/opinion/la-trampita-san-martin-demostrar-supremacia-vinos-mendocinos-n47607>

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE MENDOZA. Circuito sanmartiniano. 2022. Recuperado el día 29 de octubre de 2024, de: <https://ciudaddemendoza.gob.ar/circuito-sanmartiniano-mendoza/>

PIGNA FELIPE. San Martín, gobernador de Cuyo. *El historiador*. Recuperado el día 31 de octubre de 2024, de: <https://elhistoriador.com.ar/san-martin-gobernador-de-cuyo/#:~:text=Construy%C3%B3%20el%20bello%20paseo%20de,Pocito%2C%20provincia%20de%20San%20Juan.>

MUNICIPALIDAD DE GUAYMALLÉN. Guaymallén, Capital del Espumante, llegó a Chile junto a sus bodegas. 2 de marzo de 2024. Recuperado el día 27 de octubre de 2024, de: <https://www.guaymallen.gob.ar/guaymallen-capital-del-espumante-llego-a-chile-junto-a-sus-bodegas/#:~:text=La%20historia%20de%20Guaymall%C3%A9n%20est%C3%A1,del%20inmigrante%20alem%C3%A1n%20Carlos%20Kalles.>

MINISTERIO DE ECONOMÍA. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH).Indec. *Segundo trimestre de 2024*. Recuperado el día 1 de noviembre de 2024, de: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim2404BDC5E521.pdf



Anteojos para la ceguera colonial en la enseñanza de la(s) Epistemología(s). Reflexiones junto a la opción decolonial sobre la práctica docente para desenvolver el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Esp. Paulo Lezcano (pjlezcano@untdf.edu.ar)

ORCID ID 0009-0005-2814-6188

Esp. Mabel Silva (msilva@untdf.edu.ar)

ORCID ID 0009-0002-7472-1698)

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
Instituto de Desarrollo Económico e Innovación.

*Si la democracia no resuelve los problemas de la gente, es una cáscara vacía.
Nelson Mandela, reunión Cumbre de Mercosur, 1998.*

Resumen

La presente comunicación propone abrir diálogos sobre la enseñanza del Turismo. Se toma un caso como la UNTDF articulando de modo interdisciplinario las funciones de docencia, en relación a la extensión, investigación y aplicaciones profesionales. ¿En la práctica de enseñanza de los y las docentes producen exclusiones de saberes?

“Pensar desde el Sur” fueron seminarios de reflexión convocando a pensadores decoloniales que trajeron observaciones a miradas eurocéntricas que producimos y reproducimos en las academias. Esto condujo a revisar programas de cátedras de epistemología en nuestra universidad que incorporan estos nuevos decires. Sabemos que las estructuras curriculares son propuestas políticas que se concretan en las prácticas docentes.

Nuestra universidad, recientemente creada, propone un modelo de encuentro entre diversas disciplinas y los espacios curriculares sobre epistemologías aún no recuperan contenidos que acercan autores críticos a esta modernidad capitalista neoliberal.

El turismo es un producto cultural de la modernidad, una actividad en crecimiento en la provincia. Estudiantes y docentes sólo tenemos una visión hacia la economía en el mundo de las ciencias sociales. Esta propuesta amplía la mirada para seguir pensando sobre el Turismo y sus impactos.¹¹²⁷

Palabras clave: epistemologías, opción decolonial, universidad, docencia.

¹¹²⁷ Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



Anteojos para la ceguera colonial en la enseñanza de la(s) Epistemología(s). *Reflexiones junto a la opción decolonial sobre la práctica docente para desenvolver el proceso de enseñanza y aprendizaje.*

En América Latina, la lucha contra la dominación de clase, contra la discriminación de color, contra la dominación cultural pasa también por el camino de devolver la honra a todo lo que esa cultura de la dominación deshonra; de otorgar libertad a lo que nos obligan a esconder en los laberintos de la subjetividad; de dejar de ser lo que nunca hemos sido, que no seremos y que no tenemos que ser. Por asumir, en suma, el proceso de re-originalización de la cultura, y trabajar con ella los materiales que devuelvan a la fiesta su espacio privilegiado en la existencia.

Aníbal Quijano
("Estética de la Utopía")

"Filosofar supone una actividad profesional con las reglas de juego dictaminadas por un código acuñado por una actitud en cierto modo cientificista y académica. El pensar en cambio se refiere a la totalidad, implica una toma de conciencia que forzosamente habrá de ser asistemática. Pero el pensar contiene al filosofar, y este último queda a la zaga del pensar mismo enredado en lo puramente entitativo"

Rodolfo Kusch
("Esbozo de una antropología filosófica americana")

INTRODUCCIÓN

Este escrito gira sobre nuestro núcleo de interés, docencia, investigación y aplicación profesional.¹¹²⁸ A partir de lecturas y conversaciones sobre descolonizar las universidades, contribuyendo a la lucha para la descolonización del poder, desde la opción decolonial como crítica al proyecto de modernidad capitalista.

El desafío está en construir desde el diálogo un abordaje sobre la construcción de la episteme disciplinaria de las ciencias sociales, la enseñanza universitaria y en especial sobre las prácticas y los modos que pueden ser revisadas en el marco de las asignaturas de Epistemologías. Asimismo reflexionar sobre los procesos de enseñanza y aprendizaje que desarrollan los y las docentes universitarios, sus prácticas de extensión e investigaciones.

La universidad es uno de los terrenos de batalla donde se debe trabajar la resistencia de los embates del colonialismo, patriarcado, capitalismo y racismo (las cuatro cabezas del monstruo). Afirma Segato R.(2018):

"(...)lo que la universidad debe proporcionar son las herramientas para elaborar el antídoto contra el veneno que el patrón de la colonialidad / modernidad inoculó, el remedio para las enfermedades, en el sentido estricto y figurado, traídas del Norte. Las soluciones de la colonialidad / modernidad son para los males de la colonialidad / modernidad" (Segato, 2018, p. 288).

Se hipotetiza que la enseñanza de la ciencia y la tecnología amparada por una supuesta neutralidad de objetividad, consolida estereotipos y normaliza las desigualdades. Por tal motivo, la pregunta/problema es ¿en la práctica de enseñanza de los y las docentes producen exclusiones de saberes?

Aproximándonos a una posible respuesta, partimos desde la concepción de la educación

¹¹²⁸ Lezcano, P. y Silva, M (2022) "A descolonizar las epistemologías del Turismo". CONDET 2022 Universidad Nacional de Mar del Plata. Bs As. Argentina.



como un derecho¹¹²⁹ y a la universidad como espacio social de transformación e inclusión. Asimismo reflexionar sobre los desafíos de los y las docentes y en especial por los procesos de enseñanza, aprendizaje y evaluación en conversación con los intelectuales con quien dialogamos durante el curso “Pensar desde el Sur”. Esta formación de posgrado se desarrollo en dos instancias, durante noviembre de 2023 y marzo de 2024 que acercaron a Quijano A.¹¹³⁰ (2000), Mignolo, W. (2008, 2010), Segato, R. (2018) Kusch, R. (2017, 2020) y pusieron en cuestión contenidos curriculares.

La formación en turismo requiere de interdisciplinariedades. Se inscribe en el Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de nuestra universidad. Sin embargo este encuentro permitió revisar nuestras prácticas más allá de las disciplinas y propuestas formativas.

El pensamiento está en diálogo y este es movimiento que conjuga una pluralidad de voces, tanto las de quienes dialogan como así también las de quienes por ellos y ellas son habladas.

El pensamiento eurocentrista está siendo observado en estas latitudes, recuperando a nuestros pensadores. Desde mediados del siglo XX impactaron en diversos campos del conocimiento científico, pero también en este producto de la cultura llamada “ciencia” y su extensión en la “tecnología”, desenvolviendo nociones que negaron otros conocimientos. Desde Europa también lo hace un autor como Boaventura de Souza Santos abriendo sus diálogos desde las epistemologías del sur.

Estos modos de analizar la realidad desde razones monolíticas y perspectivas actuales de los estudios sociales de la ciencia y la tecnología en sus relaciones con las sociedades, inscriben a la diversidad. Sin embargo merecen ampliar las miradas destacando los procesos, los silencios retenidos, agradeciendo un buen vivir.

Con ellos como autores construimos el diálogo y transitamos en este camino de cierre de un curso. Un espacio de habla y escucha que nos aporta pistas para desestabilizar o discutir las lógicas hegemónicas de producción y transmisión de conocimiento, exponiendo las mismas en el marco de relaciones de poder entre los géneros, las etnias, las clases, entre otros.

Para Lander (2000),

“(…) la formación profesional, la investigación, los textos que circulan, las revistas que se reciben, los lugares donde se realizan los posgrados, los regímenes de evaluación y reconocimiento del personal académico, todos apuntan hacia la sistemática reproducción de una mirada al mundo y al continente desde las perspectivas hegemónicas del

¹¹²⁹ Importante tener en cuenta los cuatro aspecto que señala Segato (2011) “...de la gran temática de la Educación y los Derechos Humanos que aquí se mencionaron: el derecho a acceder a la educación, el derecho como contenido de la educación, el derecho a un trato no prejuicioso en las instituciones educativas y la adaptación de los contenidos a las necesidades de los diversos sujetos colectivos demandan la descolonización de escuelas y universidades.” (s.p.)

¹¹³⁰ Las ideas del sociólogo peruano generaron un nuevo marco de interpretación de la modernidad a la luz de la experiencia histórica y cultural latinoamericana, erigiéndose la categoría de “colonialidad” (Quijano, 1992) como el nodo epistémico de la propuesta sobre la estructuración del poder en la modernidad. (Quinteros, 2010). A su vez, es la posibilidad de entender los distintos momentos de la colonialidad como nos controlan (el conocimiento en la subjetividad). Frente a eso, debemos pensar cuáles son las respuestas decoloniales a ese entendimiento de la modernidad constituyente.



Norte¹¹³¹, o desde lo que Fernando Coronil ha llamado el globocentrismo” (p,24).

La tarea significa poner sobre relieve el conocimiento que genera y transmite la universidad, que se dice universal, responda de manera fehaciente con las aspiraciones y sueños de todas y todos. Este tiempo civilizatorio en crisis abre una agenda de temas que incluyen estos debates sobre una ciencia y tecnología que pretendió ser universal, vuelve a lo local, descubre hegemonías entre sus métodos y metodologías.

Desde una percepción crítica nos debemos pensar en la universidad como ese agente, en nombre de la ciencia moderna, de epistemicidio cometido contra los saberes populares, legos, indígenas, locales o situados. Es decir que, por medio de la empresa colonial, Occidente se supo imponer a todo el mundo, incluyendo a los pueblos indígenas, sus epistemologías dominantes. El resultado de ello fue un epistemicidio, una erradicación casi total de epistemologías indígenas como las andinas.

Asimismo, Castro Gomez, S. (2007) afirma que, “(...) tanto en su pensamiento como en sus estructuras, la universidad se inscribe en lo que quisiera llamar la estructura triangular de la colonialidad: la colonialidad del ser, la colonialidad del poder y la colonialidad del saber.” (p,79-80). El abordaje de Castro Gomez, S. (2007) es fundamental para pensar sobre todo estos tiempos contemporáneos.

Con respecto a las prácticas docente, en la medida en que las podamos analizar de manera consecuente, requieren no sólo considerar las decisiones de enseñanza en términos metodológicos, sino también qué exclusiones puede producir el conocimiento que se transmite. Los y las docentes tienen la responsabilidad y hasta la obligación, de aprender a observar los sesgos que existen en la ciencia y en las tecnologías producidas y reproducidas en las universidades, para poder encender una luz sobre lo que normalmente no se ve.

El conocimiento científico es una herramienta que sirve para transformar el mundo y es el camino para aproximarnos o explicar la realidad. Aunque, dicho conocimiento por mucho tiempo se les fue negado a las clases populares.

En la lucha de una sociedad más igualitaria es fundamental que la universidad, lugar donde se produce y transmite el saber, los y las docentes que la hacen no reproduzcan los sesgos e incorporen una nueva mirada a partir de las epistemologías decoloniales. Asimismo, Castro Gomez, S. (2007), sostiene que, la mirada colonial sobre el mundo obedece a un modelo epistémico desplegado por la modernidad occidental, la cual denomina “la hybris del punto cero”, negando arraigos y subjetividades. Para Mignolo, W. (2010):

“...la epistemología moderna (la hybris del punto cero) ha logrado encubrir ambas dimensiones y crear la figura del observador desapegado, un buscador de verdades y objetividades neutrales, que al mismo tiempo controla las reglas disciplinarias y se sitúa (él o ella) en una posición privilegiada para evaluar y definir “(p, 14).

Es importante que la ciencia y la universidad se pongan al servicio de las necesidades sociales. Todos y todas somos parte de la construcción de nuestro conocimiento. No se puede pensar en transformar la manera de producir un conocimiento que sea fiel reflejo de la diversidad del

¹¹³¹ El resaltado es nuestro.



mundo si esa diversidad no se verifica entre quienes lo generan.

Seguramente no es una tarea fácil mirar la práctica docente, analizar los procesos que surgen de la misma, comprender el interés por algunos temas a investigar, la tarea de extensión hacia la comunidad, el desempeño de los estudiantes, tanto las frustraciones como los logros de cada uno de ellos. No sólo porque implica la tarea de revisitar la práctica docente, sino porque exige tener una mirada crítica y objetiva.

En este sentido, al desconocer la presencia y las trayectorias de aquellos sectores históricamente excluidos en el ámbito de la investigación científica, significa renunciar a una cooperación esencial cuyo aporte estaría contribuyendo a completar nuestra visión del mundo, hasta ahora parcial e incompleta. Es por eso que su ingreso a actividades científicas y tecnológicas produce efectos novedosos para la ciencia, en sus prácticas y en sus instituciones. Esto no es ni más ni menos que el deseo y la convicción de poder construir una sociedad más justa e inclusiva.

No podemos dudar que a lo largo de la historia el varón apartó a la mujer de la ciencia como espacio de construcción del conocimiento, pero fueron ellas con sus luchas y sus aportes que revirtieron y forjaron nuevos saberes. Por ello, frente a la desigualdad, la ciencia sola no alcanzó para remediar esta situación, estaba controlada, reglada por hombres. Por eso la ciencia no puede ser considerada neutral, de afirmarlo estaríamos invisibilizando la injusticia del sistema y confirmando esta desigualdad.

Pensar la(s) Epistemología(s)

La epistemología es un campo filosófico que indaga de modo sistemático y riguroso las condiciones y características en las cuales se produce el conocimiento científico, reflexionando y examinando críticamente sus cualidades, sus métodos, sus realidades de posibilidad, el contexto en el que se produce, los problemas filosóficos que genera y los límites que posee.

El término “descolonizar”, convoca a la imperiosa tarea de revisión de la producción de conocimientos. Es valioso tomar lo expresado por Mignolo, W (2008):

“...El empleo del término de-colonial, en vez de des-colonial (con o sin guión), lo propuso Catherine Walsh como manera de distinguir entre la propuesta de-colonial del proyecto modernidad/colonialidad, por un lado, del concepto de «descolonización» en el uso que se le dio durante la Guerra Fría, y, por otro, de la variedad de usos del concepto de «post-colonialidad». Presupongo que el pensamiento de-colonial es crítico de por sí, pero crítico en un sentido distinto al que le dio Immanuel Kant a la palabra y, en esa tradición, la retomó Max Horkheimer a través del legado marxista. «Des-colonial» es el concepto que toma el lugar, en otra genealogía de pensamiento que es uno de los objetivos de este artículo del concepto «crítico» en el pensamiento moderno de disenso en Europa(...). El proyecto des-colonial difiere también del proyecto postcolonial, aunque como con el primero mantiene buenas relaciones de vecindario. La teoría post-colonial o los estudios post-coloniales están a caballo entre la teoría crítica en Europa (Foucault, Lacan y Derrida), sobre cuyo pensamiento se construyó la teoría postcolonial y/o estudios postcoloniales, y las experiencias de la élite intelectual en las ex colonias inglesas en Asia y África del Norte. (p,246).



Desde su origen las investigaciones científicas son prácticas sociales situadas, ubicadas en realidades propias de países denominados desarrollados o análisis de realidades bajo esas miradas hegemónicas.

Esos países dominantes, con sociedades denominadas desarrolladas propiciaron condiciones de posibilidades y legitimaciones, generando dominios de saber sobre sus propias realidades, construyendo así modelos científicos a reproducir. Es por esto último, el valioso potencial del aporte de Quijano sobre el patrón de colonialidad del poder¹¹³², también definido como colonialidad-modernidad eurocéntrica, que resulta en una matriz que organiza la distribución de la verdad y de los valores en los saberes (Segato, 2018).

El entendimiento del mundo va más allá de la comprensión occidental. Es decir que la interpretación occidental del mundo es un modo y no el único, es por eso que las ciencias son un modo de aprehensión del mundo.

Asimismo, la experiencia cognitiva del mundo es extremadamente diversa y se debe reparar el epistemicidio producido. Porque con el aniquilamiento de los pueblos indígenas también se han perdido prácticas de saberes, lenguas, etc. a modo ilustrativo.

Uno de los disparadores que despertó el interés en este tema sobre descolonizar las universidades para contribuir a la lucha para la descolonización del poder, y en especial, desde la opción decolonial como crítica al proyecto de modernidad capitalista fue analizar los programas de la(s) epistemología(s) de las carreras de grado de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF) y si en estos se abordan contenidos sobre epistemologías andinas y la opción decolonial.

En cada tiempo son necesarias estas revisiones, ya que se profundizan, con el aporte tecnológico, desde un registro de información tomadas como datos que dan respaldo de sentido único en busca de cuantificar, sin debatir las referencias teóricas que no siempre amplían estas nociones sino que reproducen el saber imperial, excluyendo todo aquello que no se adapta, que resiste, se silencia, sin tiempo para agradecimientos y sentires con sentido de pertenencia a la vida misma.

Por ello resulta valioso el aporte, desde opción decolonial, porque requiere revisar las historias internas y externas en las construcciones de dominios de saber. En los estudios del Turismo inscripto en las Ciencias Sociales resulta urgente estas revisiones para observar la construcción de un episteme interdisciplinaria y las revisiones que cada disciplina ha realizado a su interior para llegar a este momento en que se disponen marcos de referencia teórica para analizar realidades socioculturales.

En este sentido es necesario analizar los contenidos de cada disciplina que conforman estructuras curriculares observando ausencias y presencias. Insistimos en lo que enuncian las ausencias. En esta oportunidad señalar estas vacancias, ya invocadas por nuestros pensadores latinoamericanos desde diversos campos del conocimiento, pero también desde ese producto cultural cerrado llamado “ciencia” y sus transformaciones en la tecnología, resulta una urgencia.

¹¹³² La noción de colonialidad del poder fue el término dispuesto por Quijano para caracterizar un patrón de dominación global propio del sistema-mundo moderno/capitalista originado con el colonialismo europeo a principios del siglo XVI (Quinteros, 2010).



Pero antes es importante señalar que, la UNTDF fue creada en el 2009 por Ley Nacional N°26.559. La misma está conformada por cuatro institutos interdisciplinarios de investigación y docencia; formación de pregrado, grado y posgrado, investigación, extensión universitaria y de vinculación con la sociedad.

Los institutos de conformación interdisciplinaria y definidos en torno a una problemática integral de relevancia provincial y nacional, constituyen las unidades académicas principales de la organización de la Universidad. En ellos se desarrollan las actividades de investigación, de docencia, de formación y de servicio a la comunidad.¹¹³³

El **Instituto de Ciencias Polares, Ambiente y Recursos Naturales** aborda las problemáticas ambientales y de los recursos naturales de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, a partir del desarrollo de líneas de investigación y docencia abocadas a estos temas.

El **Instituto de la Educación y del Conocimiento** es concebido como un espacio que conjuga la investigación, la formación y los servicios a la comunidad en un trabajo interdisciplinario que centra su campo de problematización en las transformaciones del conocimiento, los procesos de formación y la educación en sentido amplio.

El **Instituto de Cultura, Sociedad y Estado** y por último, el **Instituto de Desarrollo Económico e Innovación-IDEI**- que está orientado al estudio e investigación del desarrollo social y económico actual, como así también de su trayectoria productiva y tecnológica, generando las herramientas necesarias para construir una estructura empresarial sostenible y el desarrollo de sus ventajas competitivas genuinas.

Se debe señalar que la formación en Turismo proviene de la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional San Juan Bosco –Sede Ushuaia- incorporándose al Instituto de Desarrollo Económico e Innovación durante la creación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, por la problemática económica que significa la actividad turística y no sobre la reflexión del fenómeno cultural.

De las veintiocho (28) carreras de grado que se dictan en la UNTDF, sólo once (11) tienen Epistemología y de estas últimas, sólo cinco (5) abordan contenidos sobre la opción decolonial.

Se debe tener en cuenta que dialogamos permanentemente sobre un pensamiento crítico de la modernidad, tenemos formación de docentes de educación superior, sumamos autores latinoamericanos, continuamos en formación de posgrado sobre la temática.

El presente cuadro sintetiza la información disponible con nombre del espacio curricular, su bibliografía de referencia teniendo en cuenta la pertinencia con el tema desarrollado en esta comunicación, su instituto de pertenencia la carrera y la disponibilidad de programa de cátedra para revisión.

Los datos se relevan luego de la realización de los cursos citados y debates sobre el pensamiento decolonial.

¹¹³³ Universidad Nacional de Tierra del Fuego <http://www.untdf.edu.ar/>



Unidad curricular	Bibliografía	Instituto	Carrera	Programa
Epistemología ¹¹³⁴	X ¹¹³⁵	IDEI	Técnico en TURISMO /Licenciatura en TURISMO	https://intranet.untdf.edu.ar/ aplicaciones/programas/pdf Programa/3663
Filosofía, Epistemología y Metodología de la Ciencia		ICPA	Licenciatura en BIOLOGÍA	https://intranet.untdf.edu.ar/ aplicaciones/programas/pdf Programa/3428
Filosofía, Epistemología y Metodología de la Ciencia		ICPA	Licenciatura en CIENCIAS AMBIENTALES	https://intranet.untdf.edu.ar/ aplicaciones/programas/pdf Programa/3428
Filosofía, Epistemología y Metodología de las Ciencias Naturales		ICPA	Licenciatura en GEOLOGÍA	https://intranet.untdf.edu.ar/ aplicaciones/programas/pdf Programa/2739
Epistemología	X ¹¹³⁶	IDEI	CONTADOR PÚBLICO	https://intranet.untdf.edu.ar/ aplicaciones/programas/pdf Programa/745
Epistemología de las	X ¹¹³⁷	IDEI	Licenciatura en	

¹¹³⁴ Una de las alertas que conversamos en el cursado del seminario fue sobre la relación de género y la producción científica. Inmediatamente, analizamos la producción bibliográfica de la asignatura Epistemología de la carrera de Licenciado en Turismo del Instituto de Desarrollo Económico e Innovación de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Al realizar el ejercicio de cuantificar las y los autores de nuestra bibliografía básica de asignatura, de los treinta y dos textos, sólo nueve son de producción femenina. Evidenció la falta de paridad. Por lo que estamos trabajando en revertir dicho estado.

¹¹³⁵ La Bibliografía para abordar “Epistemología decolonial” que utiliza para abordar son **Quijano, A. (2000)**. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En: Edgardo Lander (comp.), La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>

Grosfoguel, R. (2007) Las implicaciones de las alteridades epistémicas en la redefinición del capitalismo global: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. En: ¿Uno solo o varios mundos? Diferencia, subjetividad y conocimientos en las ciencias sociales contemporáneas, Zuleta, M., et. al. (comp.), Bogotá. Universidad Central y Siglo del Hombre Editores

¹¹³⁶ Bibliografía que utiliza para abordar “Las epistemologías -alternativas-”: los casos de las epistemologías decolonial es: **Santos, Boaventura de Sousa**, Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social, México, Siglo XXI-CLACSO, 2009, capítulo 1: Un discurso sobre las ciencias.”



Ciencias Sociales			ECONOMÍA	
Epistemología		IEC	Licenciatura EDUCACIÓN PRIMARIA en	
Epistemología de las Ciencias Sociales	X ¹¹³⁸	ICSE	Licenciatura CIENCIA POLÍTICA en	https://intranet.untdf.edu.ar/aplicaciones/programas/pdf/Programa/2447
Epistemología de las Ciencias Sociales	X ¹¹³⁹	ICSE	Licenciatura SOCIOLOGÍA en	https://intranet.untdf.edu.ar/aplicaciones/programas/pdf/Programa/2447

En efecto, frente a los procesos de selección, exclusión, inclusión y transformación de los saberes académicos en los procesos de enseñanza, en la transmisión, los y las docentes deberíamos trabajar y poder así, reflexionar si en la práctica de enseñanza de los y las docentes producen exclusiones de saberes.

La síntesis del cuadro encuentra estas distancias entre los discursos que circulan y nuestras prácticas docentes.

A modo de cierre

El detalle de revisión de la temática en cuestión sugiere que en la práctica de enseñanza de los y las docentes, producimos exclusiones de saberes y no siempre se vuelve a una mirada crítica sobre la episteme que se está construyendo.

Se señala este punto observado en una muestra de casa de estudios que aborda el Turismo desde la interdisciplinariedad tomando conocimientos de distintas disciplinas, revisa las prácticas docentes, contiene carrera de docente-investigador/a más estrecha relación con su comunidad.

En este sentido, debemos señalar que los conceptos abordados en el trayecto formativo

¹¹³⁷ La Bibliografía para abordar “epistemologías críticas: pensamiento decolonial y poscolonial” son; **Grosfoguel, Ramón (2007)** Las implicaciones de las alteridades epistémicas en la redefinición del capitalismo global: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global, en Zuleta, M., et. al. (comp.), ¿Uno solo o varios mundos? Diferencia, subjetividad y conocimientos en las ciencias sociales contemporáneas, Universidad Central y Siglo del Hombre Editores, Bogotá. **Rivera Cusicanqui, Silvia (2010)** Ch'ixinakax utxiwa: una reflexión sobre prácticas y discursos descolonizadores. Bs. Aires: Tinta Limón. **González San Martín, Patricia (2019)** La filosofía de la liberación de Enrique Dussel. Genealogía de un ejercicio teórico en/para América Latina. Rev. Estud. filos. práct. hist. ideas vol.21 no.1. Mendoza jun. 2019.

¹¹³⁸ Bibliografía es **Grosfoguel, Ramón (2007)** Las implicaciones de las alteridades epistémicas en la redefinición del capitalismo global: transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global, en Zuleta, M., et. al. (comp.), ¿Uno solo o varios mundos? Diferencia, subjetividad y conocimientos en las ciencias sociales contemporáneas, Universidad Central y Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

¹¹³⁹ Ídem nota (15).



realizado con autores críticos permiten al docente crecer como sujeto histórico y enseñante porque las capacidades y aportes que brindan son valiosas, necesarias y estratégicas para sostener el derecho a formarse. Estos procesos de formación -personales y colectivos a su vez- generan ambientes para revisar la práctica docente, siempre con otros y otras, que van a estar continuamente atravesada por las dimensiones institucionales, curriculares, normativas, disciplinarias.

La práctica docente se debe llevar adelante con una impronta afectiva, motivacional y vocacional, que sume al proceso de aprendizaje. En este sentido, su base debe ser en pos de una educación inclusiva para todos y todas, respetando las diversidades y adaptándose a las realidades de cada estudiante y/o grupo social.

En este sentido estamos obligados a tener como docente, dentro una la comunidad universitaria, la capacidad de observar el rol y el reto de poder minimizar la exclusión y la discriminación. Porque naturalizarlas es un error, limitando el acceso al conocimiento que anula el poder de autodeterminación que tiene cada persona desde lo individual, pero como pueblo en lo colectivo.

Por ende, debemos trabajar los criterios para la definición, selección y jerarquización que – entonces- tomamos como docentes para decidir enseñar lo que enseñamos y “dejar fuera” lo que decidimos que no, explícita o implícitamente. En estos puntos los aportes de Segato, R. (2018) resultaron valiosos para dimensionar el alcance de la pretendida “objetividad” científica.

Por otro lado, es primordial que la educación esté amalgamada a un proyecto incluyente, en donde los y las estudiantes puedan contar con el apoyo necesario para sus estudios. Como señala el Manifiesto Liminar de 1918, (Carli, 2008) los dolores que quedan son las libertades que faltan. A esto se le puede entender que **donde no nos duele la injusticia, no nace la igualdad**.

En efecto, al dirigir la mirada sobre la universidad en general y el conocimiento en particular, implica ir más allá de entender la frecuencia como rutina que clona y hace un permanente más de lo mismo. Y así, ese acostumbamiento atenta contra la posibilidad de mirar.

Por ello resulta necesario revisar el rol docente universitario. Actualmente estas miradas nos interpelan y obligan al compromiso social indivisible, inevitable e impostergable de poner a disposición saberes y soñar con forjar en cada proceso de enseñanza y aprendizaje mejor.

Siempre debemos tener presente el horizonte y la obligación no sólo trabajar como docentes con el compromiso de la justicia social y cognitiva en el plano universitario sino también de justicia curricular dentro de las aulas.

La revisión es el modo de animarse a pensar en un plano más alto hacia la utopía en descolonizar las universidades y así contribuir a la lucha para la descolonización del poder, ruptura de la dependencia cultural y científica con los centros internacionales de poder.

El colonialismo se acabó, pero la colonialidad le sobrevive, afirma Mignolo W.(2005) “...la lógica de la colonialidad que se esconde bajo la retórica de la modernidad, genera necesariamente la energía irreductible de seres humanos humillados, vilipendiados, olvidados, marginados” (Mignolo, W. 2005: 249-250).

Asimismo, los y las docentes en formación tienen la responsabilidad de aprender y trabajar



en propuestas de innovación pedagógico-didáctica en las prácticas de enseñanza y encender una luz sobre lo que normalmente no se ve. Quitar ese velo de oscuridad de los ojos significa transformar nuestro conocimiento como así también nuestra profesión. Además, esto cuestiona a la práctica docente y debe obligar a tener mayor compromiso social que es indivisible, inevitable e impostergable la tarea de poner a disposición saberes y soñar con forjar en cada propuesta de enseñanza un país con mayor justicia social e igualdad de oportunidades.

La opción decolonial es la contribución necesaria para desarrollar una mirada crítica y fundamentada acerca de las teorías y prácticas que son abordadas desde el campo de las ciencias sociales. Son unos nuevos lentes que permiten visualizar que el colonialismo está en todos lados, no es invisible. Porque se debe concebir que la transformación real es poder incorporar estas miradas que enseñan y comprometen a pensar de un modo superador, de reconocer y evitar los sesgos en la ciencia.

Si ese hombre, blanco, heteronormado, europeo, cristiano que conduce históricamente los dispositivos de poder (la noción de colonialidad del poder fue el término dispuesto por Quijano para caracterizar un patrón de dominación global propio del sistema-mundo moderno/capitalista originado con el colonialismo europeo a principios del siglo XVI), hay ciertos temas o preguntas de investigación que nunca van a llegar a la agenda y lo que deviene de eso, es una invisibilización.

Se debe señalar que en la Academia europeizante también irrumpieron pensadores desafiantes a los clásicos que ampliaron los procesos de conocer de modo científico.

Esas reflexiones desde América, buscando mayores sentidos y horizontalidades bajo esa idea de método como camino o plan de acción fueron cuestionados, descubriendo un sentido único bajo cierto orden dado, en la planificación haciendo emerger las exclusiones e ignorando los silencios.

Las ciencias y las tecnologías continúan su marcha sin detenerse en el momento reflexivo, en los silencios o pausas, imponiendo prácticas institucionalizadas que se alejan de sus realidades y tensiones bajo el supuesto de dominio consciente del instrumental que contribuye al andar buscando regularidades homogeneizantes que divulgan.

Cada vez más se presentan sentidos de esos procesos que distinguen normatividades o prescripciones institucionales documentadas verticales y jerárquicas frente a reconstrucciones en los diálogos de saberes que posibilitan detectar los discursos dominantes y consumados en busca de saberes más horizontales y éticos en concordancia con la vida.

Aún nos debemos el agradecimiento a estos pensadores que generaron condiciones de posibilidades de búsqueda de un conocimiento compartido y situado, buscando mayores inclusiones de saberes.

Por último, podemos proponer unos nuevos lentes contra la ceguera en forma de principios del ejercicio y de la práctica docente casi transformados en propósitos a lograr como:

- ✓ desmontar el androcentrismo en las investigaciones científicas;
- ✓ evidenciar y exponer las marcas del sexismo, “racismo”, clasismo, etnicismo y otras formas de discriminación en los planteamientos básicos de la investigación;
- ✓ aportar a la transformación radical de la ciencia y la academia;
- ✓ descolonizar la producción de conocimiento en la academia, en tanto dominio hege-



- mónico,
- ✓ desestabilizar las jerarquías y las categorías dicotómicas;
- ✓ construir el conocimiento colectivamente poniendo en jaque la idea de propiedad del conocimiento;
- ✓ desestabilizar las categorías analíticas (identitarias) y
- ✓ valorar el conocimiento situado y el conocimiento experiencial.

Nos quedan preguntas para seguir construyendo desde el diálogo, ¿cómo desenvolver procesos de conocer, en un intercambio de saberes de mayor horizontalidad? Es una pregunta de interés ya que no siempre quedan explícitos. Se extiende la cuestión hacia una ciencia social ampliada que analiza, por ejemplo, al Turismo como fenómeno cultural de la modernidad, sus impactos en dimensiones económicas, culturales, políticas, sociales, territoriales, demográficas y también ambientales.

Como todo proyecto humano es perfectible y todos los comentarios que surjan después de la lectura de este escrito nos van a ayudar a mejorar el diálogo. Por último, esperamos que la universidad pública, nos encuentre siempre.

Bibliografía

Carli, S. (2008). Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria (Federación Universitaria de Córdoba, 1918). *Transatlántica de educación*, (5), 35-42.

Castro- Gomez, S. (2007) Decolonizar la universidad. La hybris del punto cero y el diálogo de saberes. En: CASTRO- GOMEZ, Santiago; GROSGEL, Ramón. El giro decolonial Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar.

Kusch, R. (2020). América profunda. Editorial biblos.

Kusch, R. (1997). Esbozo de una antropología filosófica americana. *Revista de Filosofía Latinoamericana y Ciencias Sociales* N° 5/6 - Enero/Diciembre. Buenos Aires. Disponible: <https://asociacionfilosofialatinoamericana.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/12/kusch-esbozo-de-una-antropologia-filosfica-americana.pdf>

Kusch, R. (1978). Esbozo de una antropología filosófica americana (Vol. 4). Buenos Aires: Ediciones Castañeda. Disponible en: <https://asociacionfilosofialatinoamericana.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/12/kusch-esbozo-de-una-antropologia-filosfica-americana.pdf>

Lander, E. (2000). “¿Conocimiento para qué? ¿Conocimiento para quién? Reflexiones sobre la universidad y la geopolítica de los saberes hegemónicos”. En Santiago Castro-Gómez (ed.). La reestructuración de las ciencias sociales en América Latina. Bogotá: Centro Editorial Javeriano, Instituto Pensar, Pontificia Universidad Javeriana.

Lezcano, P. y Silva, M (2022) "A descolonizar las epistemologías del Turismo" CONDET 2022 Universidad Nacional de Mar del Plata. Bs As. Argentina.

Lezcano, P. (2021). El aporte de la utilización de narraciones literarias como estrategia de enseñanza



en la asignatura Epistemología en el primer año de la carrera de Turismo de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTDF) Disponible en: <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/144378>

Mignolo, W. (2010). “Desobediencia Epistémica (II), Pensamiento Independiente y Libertad DeColonial”. Otros logos Revista de Estudios Críticos, N° 1, pág. 842.

(2008). El pensamiento des-colonial, desprendimiento y apertura: un manifiesto. Revista Telar ISSN 1668-3633, (6), 7-38. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5468282.pdf>

Quijano, A. (2000). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En: Edgardo

Lander (comp.), La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/quijano.rtf>

Quintero, P. (2010). Notas sobre la teoría de la colonialidad del poder y la estructuración de la sociedad en América Latina. Papeles de trabajo-Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural, (19), 0-0.

Segato, R. (2018). La crítica de la colonialidad en ocho ensayos. Prometeo libros.

Segato, R. (2011). Brechas descoloniales para una universidad nuestroamericana. Observatório Da Jurisdição Constitucional, 1(1). Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/observatorio/article/view/685>

Tatián, D. (2018). La invención y la herencia: notas liminares para una universidad abierta. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/186167>



"Estrategias para la Calidad y Sostenibilidad en la Planta Turística de Fray Mamerto Esquiú, Catamarca"

Maria Laura Arrascaeta, pmarrascaeta@eco.unca.edu.ar

Natalia Daniela Martini, pnmartini@eco.unca.edu.ar

Susana Marilyn Pozywilko, mpozywilko@eco.unca.edu.ar

Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad Nacional de Catamarca
Mesa Redonda: Fortalecimiento del turismo receptivo.

Resumen

En el contexto de un destino emergente, la identificación y el posicionamiento de los prestadores de servicios turísticos de calidad son cruciales para garantizar una formación sólida y sostenible del destino. Los prestadores de la planta turística, especialmente en los sectores de alojamiento y gastronomía, no solo satisfacen las demandas del visitante, sino que también enriquecen la experiencia turística con su carácter, cultura y personalidad. Este trabajo aborda el fortalecimiento de la planta turística hotelera y gastronómica en el Departamento Fray Mamerto Esquiú, Provincia de Catamarca, enmarcado en el Proyecto de Extensión Universitaria EU71-UNCA19051, el cual tiene entre sus objetivos formar una oferta que incorpore nuevas unidades de negocio ajustadas a los segmentos de demanda definidos por la política turística local, mejorando la calidad de los servicios y potenciando la actividad turística como una estrategia clave para el desarrollo local y la visión de futuro del destino. La metodología empleada tiene un enfoque cualitativo de carácter exploratorio y descriptivo, a esos efectos, las herramientas de recolección de datos a utilizar serán el análisis documental y entrevistas a informantes claves. En la ponencia daremos cuenta del marco teórico sobre la importancia de los prestadores y su calidad, la estrategia de abordaje utilizadas durante el proyecto para su consecución y los resultados alcanzados.

Palabras claves: Prestadores turísticos – Calidad – Desarrollo sostenible – Turismo

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

PRESENTACIÓN

Fray Mamerto Esquiú, situado en la provincia de Catamarca, ha emergido como un destino turístico de creciente interés, basado principalmente en su patrimonio histórico y natural. La siguiente ponencia da cuenta del Proyecto de Extensión Universitaria EU71-UNCA19051, el cual radica en su capacidad para mejorar la calidad de los prestadores turísticos locales y fomentar un desarrollo sostenible del destino.

Una de las principales problemáticas que llevaron al desarrollo del presente proyecto es la ausencia de una planta turística estable y que no sea variable a los flujos de demanda, en los segmentos de la llamada temporada alta. Si bien el impacto es diferente en cada rubro del sector, podemos determinar que el efecto provocado por la estacionalización de la actividad impacta fuertemente en el rubro alojamiento; en tanto que la afluencia de los centros emisores cercanos focalizada en los fines de semana provocan la falta de actividad durante los restantes días de semana en el rubro gastronómicos. Por otro lado, debemos considerar que las ofertas de los productos turísticos en



ambos rubros deben cumplir con estándares de calidad ajustados a la demanda de los segmentos promovidos desde el Municipio, esta ausencia de información y de formación de los prestadores produce una falta de ajuste a esos estándares. Finalmente, todo ello repercute en la consolidación y mejora continua de los prestadores.

Los prestadores de servicios turísticos son el primer eslabón en la cadena de valor, ya que son los encargados de proporcionar los servicios directos al turista, como alojamiento, gastronomía, guías, transporte, y actividades recreativas. La formación en áreas como la hospitalidad, calidad, el manejo de herramientas tecnológicas, y la sostenibilidad puede elevar su competitividad y consolidar una oferta homogénea.

La profesionalización de los prestadores, la creación de estrategias de promoción integradas y la mejora de la infraestructura son esenciales para consolidar el destino como un referente del turismo.

En un destino emergente como Fray Mamerto Esquiú, el rol de los prestadores es especialmente relevante debido a su proximidad y contacto directo con el visitante. Para que el destino sea competitivo, estos prestadores deben estar capacitados y ofrecer un servicio de calidad que responda a las expectativas del turista moderno.

Ante ello el objetivo a alcanzar es la formalización de los prestadores y su capacitación para la construcción del producto turístico como tal y la gestión turística, permitirá satisfacer las expectativas de los visitantes mientras enriquecen su experiencia con la autenticidad del lugar.

El desarrollo turístico de una determinada zona requiere de la interacción de una serie de agentes, en este marco no hay duda de que en este escenario, como destino emergente con un bajo grado de desarrollo de la planta turística, resulta importante aplicar una estrategia de fortalecimiento de los prestadores turísticos de alojamiento y gastronomía del Departamento que posicione a la localidad como oferentes de una diversidad de productos turísticos que le permite desarrollar segmentos de demanda a nivel provincial; potenciado por la cercanía con dos centros emisores de importancia de la Provincia de Catamarca (Departamento Capital y Departamento Valle Viejo); y, promover la permanencia y utilización de servicios para el turismo nacional en base a sus atractivos naturales, el turismo deportivo y la cercanía con atractivos importantes del Valle Central de la Provincia.

Por otro lado, la identificación de ideas negocios sustentables por parte de los prestadores existentes o de potenciales inversores que son factibles de ser introducidas en la cadena de valor del turismo potenciando la economía circular, promoviendo empleo registrado y mejora la calidad de vida de los ciudadanos del departamento.

En los últimos años, Fray Mamerto Esquiú ha experimentado un crecimiento significativo en su actividad turística, impulsado en gran parte por su patrimonio religioso. El principal atractivo sigue siendo la Casa Natal de Fray Mamerto Esquiú, un sitio de gran valor histórico y espiritual que atrae a numerosos peregrinos y visitantes interesados en la historia y la religión. No obstante, con el fin de ampliar su atractivo y responder a las demandas de un público más diverso, el municipio ha iniciado una estrategia de diversificación de su oferta turística, que incluye actividades de turismo activo y al aire libre.

En los últimos años, el senderismo y el ciclismo han ganado un lugar prominente en el desarrollo turístico del municipio, consolidándose como actividades clave dentro de la oferta de turismo activo. En áreas como el Cerro Gracián y los circuitos que rodean el Dique Las Pirquitas, estas actividades no solo brindan a los turistas la posibilidad de disfrutar de vistas panorámicas y practicar deportes al aire libre, sino que también fomentan una conexión más profunda con la naturaleza de la región, para



ello se han llevado a cabo una serie de mejoras en infraestructura buscando potenciar estas actividades. Este tipo de turismo, que prioriza el respeto y la conservación del entorno natural, se alinea con las tendencias globales hacia un turismo más sostenible y consciente del medio ambiente (Turismo Religioso, 2023).

El Dique Las Pirquitas ha logrado consolidar su posicionamiento como un espacio para actividades recreativas como la pesca y el canotaje, atrayendo a un público diverso que incluye tanto a deportistas como a familias en busca de esparcimiento. La infraestructura del dique, combinada con su entorno paisajístico, lo convierte en un espacio ideal para la realización de actividades al aire libre, complementando la oferta más tradicional del municipio, centrada en el turismo religioso. De este modo, no solo amplía su atractivo hacia un público más amplio, sino que también diversifica su oferta turística, creando una sinergia entre naturaleza y cultura (CWNNoticias.com, 2023).

Esta estrategia busca no solo incrementar el número de visitantes, sino también reducir la estacionalidad característica del turismo religioso. Al incorporar actividades de turismo activo, como el senderismo y el ciclismo, se busca equilibrar la oferta a lo largo de todo el año, atrayendo a distintos segmentos de turistas y mejorando la sostenibilidad económica y social del municipio. La implementación de este enfoque permite a Fray Mamerto Esquiú posicionarse como un destino versátil, capaz de ofrecer experiencias de calidad, no solo en términos culturales, sino también en contacto directo con la riqueza natural de la región (Ministerio de Turismo y Deportes, 2023).

En última instancia, la diversificación de la oferta turística mediante actividades recreativas en espacios naturales como el Dique Las Pirquitas y el Cerro Gracián no solo fortalece la competitividad del destino, sino que también asegura que el desarrollo turístico se realice de manera sostenible. La posibilidad de disfrutar de estas actividades no solo contribuye a la conservación del medio ambiente, sino que también fomenta un turismo de bienestar que busca un equilibrio entre el disfrute recreativo y la preservación de los recursos naturales.

De esta manera, el turismo en Fray Mamerto Esquiú está evolucionando para no depender exclusivamente de su patrimonio religioso, sino para convertirse en un destino que combina naturaleza, deporte y cultura, lo que amplía sus posibilidades de atraer a visitantes de diferentes perfiles y asegurar un desarrollo turístico sostenible a largo plazo (Argentina.gob.ar, n.d.).

CONTEXTO

La actual gestión de gobierno municipal de Fray Mamerto Esquiú, provincia de Catamarca, ha enunciado como una de sus políticas activas enfocarse en el turismo como uno de los ejes de intervención orientado al desarrollo económico, esta intencionalidad se ve reforzada por el trabajo que está desarrollando en manera conjunta la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración -UNCa con el Municipio de Fray Mamerto Esquiú mediante un Convenio Marco firmado y acciones específicas en sendos Convenios Específicos durante el año 2022, los cuales promueven la construcción de estrategias de fortalecimiento institucional para la construcción de políticas locales, en este proceso iniciado podemos dar cuenta de la existencia de políticas nacionales que se fueron desarrollando durante el presente año hacia el sector que establecen oportunidades de financiamiento, programas que buscan reactivar el turismo interno y mecanismos de reconversión a través de la capacitación de los recursos humanos formalizados en la actividad

El crecimiento del turismo en Catamarca entre 2020 y 2023 ha beneficiado significativamente a destinos emergentes como Fray Mamerto Esquiú. Durante este periodo, la capacidad hotelera de la



provincia creció un 13%, en términos de oferta, Catamarca tuvo un crecimiento interanual del 13% (2023 con respecto de 2022) de sus plazas hoteleras, que pasaron de 8.484 plazas registradas a 9.595, en este sentido La ocupación hotelera (OH), uno de los parámetros principales para medir la demanda, viene experimentando un crecimiento sostenido en los últimos años, que se potenció en 2023, alcanzando un promedio anual del 72% a nivel provincial. (Catamarca Actual, 2023). No solo la capacidad hotelera se incrementó, también el servicio de guías turísticos registrados que experimentó un crecimiento interanual del 115%. El Registro de Prestadores Turísticos muestra que, de 47 guías en 2022, el 2023 termina con 101 guías turísticos registrados.

Ese crecimiento tuvo impacto también en el nivel de empleo registrado en el sector. De un 20% fue el aumento interanual de la mano de obra registrada en gastronomía y hotelería en la provincia, según datos del sector. Ese crecimiento tuvo impacto también en el nivel de empleo registrado en el sector. De un 20% fue el aumento interanual de la mano de obra registrada en gastronomía y hotelería en la provincia, según datos del sector.

El turismo emergente se refiere a destinos que, a pesar de contar con recursos naturales y culturales significativos, todavía no han alcanzado su pleno desarrollo en el mercado turístico. Estos destinos son atractivos para un tipo de turista que busca experiencias auténticas, menos comerciales y más conectadas con la cultura local. Este perfil de visitante suele preferir lugares alejados de los destinos masificados, donde puede disfrutar de la autenticidad de las tradiciones y del patrimonio cultural, en un entorno más tranquilo y único. Sin embargo, los destinos emergentes enfrentan una serie de desafíos estructurales, como la falta de infraestructura turística adecuada, la escasez de servicios de calidad, y en muchos casos, la insuficiente capacitación de los prestadores de servicios, que afecta la competitividad y la sostenibilidad del destino (Buhalis, 2000).

Fray Mamerto Esquiú es un claro ejemplo de un destino emergente en la provincia de Catamarca. Este municipio, caracterizado por su rico patrimonio cultural y religioso, se ha posicionado como un atractivo emergente gracias a su relevancia histórica y espiritual. Entre sus puntos de mayor interés se encuentra la Casa Natal de Fray Mamerto Esquiú, reconocido como Beato desde 2021, ha convertido su Casa Natal en un importante punto de interés dentro del turismo religioso en Catamarca. La casa, ubicada en la localidad de Piedra Blanca, a solo 15 km de la capital provincial, es un sitio que atrae tanto a peregrinos como a turistas interesados en la historia y la espiritualidad del fraile.

Declarada Monumento Histórico Nacional en 1935, la vivienda se conserva en gran medida en su estado original, lo que permite a los visitantes sumergirse en la atmósfera de su época. Las paredes de adobe, puertas de algarrobo y mobiliario antiguo reflejan la humildad y simplicidad con las que vivió Esquiú (Turismo Catamarca, 2023).

El recorrido por la casa incluye tres habitaciones donde se exponen objetos personales del Beato, como su cama, sillones fraileros y elementos utilizados en su vida diaria, lo que permite a los visitantes conocer más de cerca su vida como fraile franciscano. Además, el lugar es parte de un circuito turístico más amplio que sigue los pasos de Esquiú, concluyendo en El Suncho, donde falleció en 1883 (Ser Argentino, 2023).

Este circuito no solo refuerza la importancia de Fray Mamerto Esquiú como figura histórica y religiosa, sino que también consolida a la región como un destino emergente en el ámbito del turismo religioso. La beatificación de Esquiú, realizada en 2021, ha incrementado significativamente el interés turístico en la zona, atrayendo a más peregrinos y turistas, lo que ha impulsado la economía local y fortalecido la oferta cultural y espiritual del municipio (Turismo Religioso, 2023).



No obstante, el desarrollo de Fray Mamerto Esquiú como destino turístico ha estado condicionado por la necesidad de mejorar la infraestructura y fortalecer la capacidad de los prestadores locales. La experiencia auténtica que buscan los turistas debe ir acompañada de una oferta de servicios que esté alineada con estándares de calidad. En este sentido, la profesionalización de los prestadores es fundamental para ofrecer una atención que no solo responda a las expectativas del turista, sino que también contribuya a la conservación y promoción del patrimonio cultural y natural del destino (Buhalis, 2000).

Los destinos emergentes enfrentan una serie de dificultades comunes que deben ser superadas para lograr su consolidación en el mercado turístico. Entre estas dificultades se encuentran:

1. **Infraestructura insuficiente:** La falta de una infraestructura turística adecuada, como alojamientos, restaurantes y servicios básicos, es un problema recurrente en los destinos emergentes. En Fray Mamerto Esquiú, se han hecho esfuerzos por mejorar la infraestructura hotelera, pero aún queda mucho por hacer en términos de calidad y cantidad de los servicios ofrecidos.
2. **Falta de promoción:** Los destinos emergentes suelen tener una visibilidad limitada en los mercados turísticos globales. Esto se debe en parte a la falta de recursos para la promoción y a la ausencia de estrategias de marketing integradas. En el caso de Fray Mamerto Esquiú, la promoción se ha centrado principalmente en el turismo religioso, pero es necesario diversificar los mensajes y atraer a otros segmentos de mercado interesados en actividades al aire libre y turismo de aventura.
3. **Escasa profesionalización de los prestadores:** En muchos casos, los prestadores turísticos carecen de la formación adecuada para ofrecer un servicio de calidad. Esto se refleja en una atención al cliente deficiente, falta de conocimiento sobre el destino y una gestión ineficiente de los recursos. La capacitación es, por lo tanto, un aspecto clave para mejorar la oferta turística en estos destinos (Barrado, 2013).

Los prestadores turísticos son elementos esenciales en la cadena de valor del turismo, ya que son quienes interactúan directamente con los visitantes y, por tanto, son responsables de una parte significativa de la experiencia turística. Según Kotler, Bowen y Makens (2010), los prestadores no solo satisfacen las necesidades básicas del turista, como el alojamiento y la alimentación, sino que también juegan un papel crucial en la creación de experiencias que pueden ser decisivas para la percepción global del destino. En un contexto como el de Fray Mamerto Esquiú, un destino emergente que aún está consolidando su oferta turística, la calidad y profesionalización de los prestadores es determinante para generar experiencias satisfactorias que potencien la reputación del lugar.

La informalidad en los prestadores turísticos es uno de los problemas más frecuentes en destinos emergentes. Esta situación se refiere a aquellos prestadores que no cumplen con los requisitos legales o normativos del sector, lo que puede generar inconsistencias en la calidad del servicio y limitar el potencial del destino para competir en el mercado turístico, Barrado (2013), quien afirma que “la informalidad en el turismo es un fenómeno común en destinos emergentes, donde la falta de regulación adecuada y la escasa profesionalización de los prestadores de servicios generan una oferta turística desarticulada y de calidad variable, lo que limita la competitividad del destino en el mercado” (p. 50).

En Fray Mamerto Esquiú, la informalidad es especialmente visible en el sector de alojamiento, donde muchos prestadores operan sin cumplir con los estándares de calidad que los visitantes esperan, lo



que dificulta la homogeneización de la oferta turística y puede afectar negativamente la experiencia del turista.

Esta informalidad también tiene repercusiones más amplias en la imagen del destino. En mercados turísticos competitivos, los destinos emergentes como Fray Mamerto Esquiú deben asegurar que todos los elementos de la experiencia del turista sean de alta calidad y consistentes. La incapacidad de ofrecer una oferta homogénea afecta negativamente la reputación del destino, ya que las experiencias negativas de algunos turistas pueden influir en la percepción global del lugar.

Además, la informalidad en el sector de alojamiento dificulta la posibilidad de integrar prácticas sostenibles y de calidad que son cada vez más demandadas por los turistas. Los prestadores formales suelen estar más capacitados y cuentan con recursos para cumplir con las certificaciones y normativas que mejoran la experiencia del visitante, como las establecidas por el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT). Sin embargo, los prestadores informales a menudo carecen de acceso a formación o financiamiento que les permita mejorar sus servicios, lo que perpetúa la brecha de calidad entre los establecimientos formales e informales (Argentina.gob.ar, n.d.).

La ubicación estratégica de Fray Mamerto Esquiú, a solo 12 kilómetros de San Fernando del Valle de Catamarca, capital provincial, le confiere una ventaja significativa en términos de accesibilidad y conexión con otros puntos turísticos importantes de la provincia. Esta cercanía a la capital no solo facilita el flujo de turistas hacia Fray Mamerto Esquiú, sino que también permite integrar la oferta turística del municipio dentro de un circuito más amplio que abarca otros destinos de interés en Catamarca (CWN Noticias, 2023).

San Fernando del Valle de Catamarca actúa como un nodo turístico en la región, lo que significa que muchos visitantes que llegan a la capital pueden fácilmente extender su viaje a sitios cercanos como Fray Mamerto Esquiú. Además, la capital ofrece una infraestructura turística más consolidada, con una amplia gama de alojamientos, restaurantes y centros culturales, que complementan la oferta más tranquila y rural de Fray Mamerto Esquiú. Cabe destacar que la ciudad se erige como el principal centro administrativo y comercial de la provincia. En los últimos años, la actividad minera desarrollada en el Oeste y la Puna Catamarqueña ha incrementado notablemente la afluencia de turistas. Esta proximidad permite a los turistas disfrutar de un equilibrio entre la vida urbana y las experiencias más inmersivas y naturales que ofrece el municipio de Fray Mamerto Esquiú.

Si bien no existe registros de la Ocupación hotelera en el Municipio de Fray Mamerto Esquiú, y se recomienda su implementación permanente, es importante considerar la ubicación estratégica que tiene, y los alojamientos medidos que tiene la Capital Catamarqueña en este último periodo, ya que de alguna manera marca la tracción que es viable tener desde Capital a FME.

En cuanto a la actualidad del sector turístico, periodo enero - junio 2024, se pudo obtener datos de Ocupación Hotelera mediante consulta la Federación Empresaria Hotelera Gastronómica de Argentina (FEHGRA), que el porcentaje de alojamientos en la capital fueron de 28.64%, 27.23%, 38%, 42.3%, 39,1%, 36.69%, 63.15% y 41.58%, estos porcentajes muestran la proporción de unidades ocupadas en relación con el total disponible en la ciudad durante un período específico, lo cual representa una caída en las ventas del sector comparándolo con el mismo periodo del año anterior, de esta manera tambien lo resalta Infobae, (2024) quien señala que varios referentes del sector reflejan que el Noroeste enfrenta una de las peores crisis, “Sebastián Córdoba, presidente de la Asociación de Hoteles, Bares, Restaurantes y Afines de Catamarca, quien señala que la caída interanual del turismo en la provincia entre octubre y mayo llega al 50%”, a esta caída de las ventas se suma el incremento de la estructura de los costos fijos que tiene el sector, entre ellos los servicios,



la ausencia de programas de incentivos al turismo a nivel nacional quienes atenuaban la temporalidad marcada, considerando que el noroeste tiene una mayor afluencia de huéspedes nacionales.

En base a los datos proporcionados por informes técnicos de ocupación hotelera disponibles hasta septiembre 2024, INDEC (2024), es viable vincular la tasa de alojamientos con mayor porcentaje de plazas, es decir mayor porcentaje de gente pernoctando cerca de FME.

Ocupación Hotelera SFVC Agosto 2023 a Junio 2024

Mes	Habitaciones Disponibles	Habitaciones Ocupadas	Tasa de Ocupación (%)	Tasa de Ocupación Fines de Semana (%)	Plazas Disponibles	Plazas Ocupadas	Tasa de Ocupación Plazas (%)	Tasa de Ocupación Plazas Fines de Semana (%)
ago-23	21.049	5.791	27.5	29.6	56.451	10.627	18.8	22.1
sep-23	20.400	6.574	32.2	31.1	54.570	12.046	22.1	24.6
oct-23	20.553	5.857	28.5	30.4	56.699	10.888	19.2	22.0
nov-23	20.550	4.987	24.3	26.6	53.430	9.347	17.5	19.8
dic-23	20.708	3.977	19.2	20.1	54.095	7.541	13.9	15.8
ene-24	19.734	3.105	15.7	15.5	52.056	5.406	10.4	11.3
feb-24	18.241	2.957	16.2	15.1	49.213	5.434	11.0	12.0
mar-24	19.313	3.985	20.6	21.5	52.452	7.250	13.8	15.4
abr-24	18.840	4.478	23.8	23.1	50.940	8.174	16.0	16.6
may-24	19.561	4.201	21.5	17.7	50.034	7.073	14.1	13.1
jun-24	19.560	4.579	23.4	25.6	50.250	8.530	17.0	20.4

Producción propia en base a informes de INDEC

Esta tabla permite identificar la estacionalidad marcada en diciembre, enero y febrero, en la capital, mayor punto de tracción a FME, pero registra la mayor tasa de pernoctes por fines de semana, lo cual forma parte de una oportunidad significativa en continuar con la diversificación del destino mediante actividades al aire libre como trekking, ciclismo, ríos y festividades regionales, apuntando de esta manera a posicionar a Fray, no solamente como un turismo religioso, sino también en fortalecer el turismo al aire libre.

El enfoque en la diversificación de la oferta turística ha sido una estrategia fundamental para evitar que Fray Mamerto Esquiú dependa exclusivamente del turismo religioso. Actividades como los Carnavales de Fray, el senderismo, y la pesca en el Dique Las Pirquitas han permitido al municipio atraer a un público más diverso y generar una oferta turística más equilibrada.

El fin de programas de incentivo al turismo, como el PreViaje, ha dejado un vacío en la región del NOA, donde el turismo nacional es fundamental para sostener la actividad. Este programa no solo incentivaba el turismo interno, sino que también ayudaba a mitigar la estacionalidad en destinos emergentes como Fray Mamerto Esquiú.

La falta de políticas activas para apoyar a los prestadores turísticos ha puesto en desventaja a los destinos más pequeños, que dependen en gran medida de la llegada de turistas en temporadas clave. Sin un programa de incentivos similar, es probable que los niveles de ocupación sigan cayendo.

Considerando lo antes analizado, es viable resaltar que la situación actual del turismo en Fray Mamerto Esquiú y San Fernando del Valle de Catamarca es desafiante, pero no irreversible. Con una estrategia integral que combine la diversificación de la oferta, el fortalecimiento de los prestadores locales, y el uso de herramientas digitales, la región puede revertir la caída de visitantes y aprovechar su proximidad a la capital provincial para atraer a más turistas. Las autoridades provinciales y



locales, junto con los actores del sector privado, tienen la oportunidad de trabajar juntos para crear un destino sostenible y competitivo en el mercado turístico argentino.

Para enfrentar este desafío, el Proyecto de Extensión Universitaria ha implementado una serie de acciones dirigidas a formalizar y capacitar a los prestadores locales, para ello previamente se pretende realizar un mapeo de los actores. El objetivo es no solo asegurar que los prestadores cumplan con los requisitos legales y normativos, sino también que adopten prácticas de calidad y sostenibilidad que mejoren la experiencia del visitante. A través de la capacitación, se busca que estos actores locales entiendan su rol clave en la cadena de valor del turismo y adquieran las herramientas necesarias para profesionalizar su actividad, lo que contribuye al fortalecimiento de la oferta turística del destino.

Para enfrentar estos desafíos, el Proyecto de Extensión Universitaria ha implementado una serie de acciones dirigidas a formalizar y capacitar a los prestadores locales, para ello previamente se pretende realizar un mapeo de los actores. El objetivo es no solo asegurar que los prestadores cumplan con los requisitos legales y normativos, sino también que adopten prácticas de calidad y sostenibilidad que mejoren la experiencia del visitante. A través de la capacitación, se busca que estos actores locales entiendan su rol clave en la cadena de valor del turismo y adquieran las herramientas necesarias para profesionalizar su actividad, lo que contribuye al fortalecimiento de la oferta turística del destino.

DIAGNÓSTICO ACTUAL DE LA PLANTA TURÍSTICA

En términos de infraestructura, Fray Mamerto Esquiú cuenta con diversas opciones de alojamiento, desde hosterías hasta campings como el ubicado en el Dique Las Pirquitas, que ofrecen espacios para el disfrute de la naturaleza y la recreación (CWN Noticias, 2023). Sin embargo, la planta turística sigue enfrentando desafíos en términos de cantidad y calidad de servicios. Aunque se han realizado esfuerzos para mejorar la infraestructura, la oferta aún no está completamente consolidada, lo que afecta la capacidad del destino para competir en el mercado turístico nacional.

La sostenibilidad es un pilar clave en el desarrollo turístico de la región, especialmente por su entorno natural, que incluye recursos de gran valor ecológico como el Cerro Gracián, el Dique Las Pirquitas, la reserva de palmares “María Teresita del Valle Colombo – Palmares de Fray Mamerto Esquiú”, donde se está construyendo un nuevo parque turístico y recreativo, la puesta en punto de este espacio se encuentra en la evaluación de los trabajos de limpieza de la zona, compactación y nivelación de suelo, para la posterior construcción de caminerías internas y accesos.

La preservación de estos espacios no solo es crucial para mantener el atractivo del destino, sino también para asegurar que el desarrollo turístico no comprometa los recursos naturales esenciales para la identidad local. En este sentido, la sostenibilidad se convierte en una estrategia de conservación y diferenciación competitiva, en un mercado turístico donde los viajeros valoran cada vez más los destinos que promueven prácticas responsables con el medio ambiente.

El Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT) resalta la necesidad de incorporar prácticas sostenibles en el desarrollo de destinos emergentes, especialmente en la gestión responsable de recursos como el agua y la energía.

Además de estos aspectos, las prácticas sostenibles incluyen la gestión de residuos, un reto en zonas rurales si no se implementan sistemas adecuados de recolección y tratamiento. Fomentar el reciclaje



y la adopción de tecnologías limpias entre prestadores y visitantes contribuye a minimizar el impacto del turismo. El turismo responsable también implica educar a prestadores y turistas sobre la importancia de conservar el entorno natural, promoviendo actividades que respeten la biodiversidad y eviten la degradación del paisaje.

La sostenibilidad en el turismo no se limita únicamente a aspectos ambientales, sino que también impacta significativamente en las esferas social y económica. El desarrollo de un turismo sostenible requiere la participación activa de las comunidades locales, asegurando que los beneficios económicos derivados del turismo lleguen a la población. Esto se logra mediante la creación de empleo y la valorización de productos y servicios locales, integrando las tradiciones culturales en las experiencias turísticas para conservar y respetar el patrimonio local.

Un ejemplo claro de cómo se ha logrado esta integración en Fray Mamerto Esquiú son los Carnavales de Fray, que atraen a visitantes de toda la región. Celebrados en febrero en el Kartódromo de Payahuaico, estos carnavales no solo destacan por sus desfiles de comparsas y cuerpos de baile, sino también por la participación de agrupaciones como la reconocida Mari-Mari de Gualaguaychú. Con más de 1000 bailarines en escena y tribunas preparadas para el público, este evento no solo refleja la cultura local, sino que también ha diversificado la oferta turística del municipio, más allá del turismo religioso y natural (Radio Nacional, 2023).

Además de los carnavales, otras festividades locales, como el Festival del Pejerrey en Las Piriquitas o el de la Jalea de Higos en La Tercena, de la "Pasa de Higos" (Collagagasta), del "Pequeño Productor" (Pomancillo), del "Artesano", y el de la "Miel" (San Antonio), y el del "Folklore y la Amistad" (en La Falda). También la localidad de La Carrera era el epicentro de las fiestas del carnaval. nacieron hace más de dos décadas por iniciativas vecinales, contribuyendo a la identidad cultural de cada localidad. En los últimos años, el municipio ha lanzado nuevos eventos como Fray de Mil Canciones, Fray de Mil Colores y la Fiesta de la Cerveza, que, si bien se realizaban con regularidad, en 2024 enfrentaron pausas en su organización.

El reto en destinos emergentes como este es equilibrar el crecimiento turístico con la preservación del entorno natural y cultural. Según el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT), la sostenibilidad no solo es una respuesta a las demandas del mercado, sino también una estrategia de supervivencia a largo plazo para destinos que buscan mantenerse relevantes en un mundo más consciente de los impactos ambientales del turismo (Ministerio de Turismo y Deportes, 2023).

ESTRATEGIA DE ABORDAJE DEL PROYECTO

La estrategia del proyecto se ha basado en un enfoque participativo, donde se involucra directamente a los prestadores locales, fomentando su participación activa en procesos de capacitación y formalización.

La primera fase del proyecto incluyó un diagnóstico exhaustivo de las debilidades en la prestación de servicios, especialmente en términos de informalidad y falta de profesionalización. A partir de allí, se diseñaron programas de formación adaptados a las necesidades específicas de cada grupo de prestadores, abordando áreas clave como el manejo de herramientas tecnológicas, la gestión de la sostenibilidad y la mejora en la atención al cliente.

La profesionalización de los prestadores también conlleva beneficios más amplios para el destino en su conjunto. Al formalizarse, los prestadores pueden acceder a programas de financiamiento,



capacitaciones continuas y certificaciones que les permiten mejorar su competitividad en el mercado. Esto genera un efecto multiplicador, en el cual la mejora en la calidad del servicio no solo atrae a más turistas, sino que también incentiva la inversión en el sector y refuerza el desarrollo económico local (Argentina.gob.ar, n.d.).

Finalmente, la diversificación de la oferta turística también se ve beneficiada a través de programas como las Directrices para Turismo Familiar, que promueven la creación de productos turísticos orientados a segmentos específicos, como las familias. Esto es de particular importancia para Fray Mamerto Esquiú, ya que permite atraer nuevos perfiles de visitantes y enriquecer la oferta turística local con productos más variados, como actividades recreativas en contacto con la naturaleza y experiencias culturales inmersivas (Argentina.gob.ar, n.d.). Las capacitaciones y construcción activa prestadores de calidad en Fray Mamerto Esquiú no solo elevan la calidad de los servicios turísticos, sino que también asegura la sostenibilidad y competitividad del destino a largo plazo.

La formalización ha sido otro eje central del proyecto. Muchos prestadores en Fray Mamerto Esquiú operan de manera informal, lo que limita su acceso a ciertos recursos y certificaciones que les permitirían mejorar sus servicios. Mediante el proyecto, se han establecido mecanismos para facilitar el acceso a programas de certificación de calidad, como los que ofrece el Sistema Argentino de Calidad Turística (SACT), que proporcionan herramientas para elevar el estándar de calidad y garantizar una oferta homogénea y competitiva.

A través del mapa de actores y la formalización de prestadores, se pretende consolidar una oferta más homogénea y de calidad, en miras de mejorar la experiencia del visitante y atraer a más turistas. Pero además de ello, uno de los objetivos más innovadores del Proyecto de Extensión Universitaria EU71-UNCA19051 es la implementación de talleres de generación de ideas emprendedoras dirigidos a los prestadores turísticos de Fray Mamerto Esquiú. Estos talleres no solo buscan ampliar la oferta de servicios turísticos, sino también promover el desarrollo de nuevas ideas de negocio que puedan diversificar el sector turístico del municipio, fortaleciendo la economía local y asegurando su sostenibilidad a largo plazo.

El Departamento Fray Mamerto Esquiú cuenta con un entorno natural y cultural único, lo que proporciona una base sólida para la creación de nuevas ideas de negocio que puedan complementar la oferta turística actual. Los talleres buscan precisamente explotar este potencial, alentando a los prestadores a diversificar sus servicios y a crear propuestas de valor que respondan a las demandas de los turistas modernos.

La idea es que los prestadores piensen más allá de las actividades convencionales y desarrollen servicios complementarios que mejoren la experiencia del turista. Esto podría incluir, por ejemplo, la creación de rutas temáticas basadas en el patrimonio cultural y religioso de Fray Mamerto Esquiú, el desarrollo de talleres gastronómicos que permitan a los visitantes aprender sobre la cocina regional, o la organización de eventos culturales y ferias artesanales que resalten la identidad local.

Otro aspecto clave de los talleres es la sostenibilidad como un principio orientador del emprendimiento turístico. Los prestadores son capacitados no solo para generar ideas de negocio, sino también para asegurar que estas ideas sean económica, social y ambientalmente sostenibles.

La incorporación de criterios de sostenibilidad en los nuevos negocios permite que el desarrollo turístico se mantenga alineado con las tendencias globales hacia un turismo responsable. Además, la adopción de estas prácticas no solo garantiza la preservación de los recursos naturales y culturales,



sino que también se convierte en un valor diferencial que los prestadores pueden utilizar para atraer a turistas que buscan experiencias más auténticas y conscientes del medio ambiente.

Finalmente, el proyecto pretende promover una cooperación interinstitucional, conectando a los prestadores con otros actores del sector turístico, como agencias de viaje y organismos gubernamentales, para asegurar un enfoque integrado y coordinado. Este enfoque estratégico no solo ha mejorado la calidad individual de los prestadores, sino que también ha fortalecido la oferta turística del destino, asegurando un crecimiento sostenible y consolidando a Fray Mamerto Esquiú como un destino competitivo en el mercado turístico.

RESULTADOS Y PROYECCIONES FUTURAS

A pesar de los desafíos que enfrenta el turismo en Fray Mamerto Esquiú, en la situación económica actual, las acciones implementadas a través del Proyecto de Extensión Universitaria y el enfoque en la diversificación y sostenibilidad de la oferta turística brindan una oportunidad clara para fortalecer el destino y garantizar su competitividad en el largo plazo. Las políticas locales y la participación activa de los prestadores son esenciales para transformar el destino en un referente de turismo responsable y sostenible, no solo en el NOA, sino a nivel nacional.

De cara al futuro, el municipio se enfrenta al reto de continuar con la formalización de sus prestadores turísticos informales y promover un turismo sostenible. A medida que el destino siga creciendo, será fundamental asegurar que este desarrollo sea equilibrado y respetuoso con el medio ambiente. Además, se deberá seguir fomentando la diversificación de la oferta turística para atraer a nuevos segmentos de turistas y consolidar al municipio como un destino competitivo en el ámbito nacional e internacional.

El crecimiento del turismo en Fray Mamerto Esquiú también requiere un esfuerzo continuo para fortalecer las alianzas entre los actores turísticos locales, regionales y nacionales. Con una estrategia integral que priorice la diversificación, la sostenibilidad y la profesionalización de los prestadores, la cooperación entre el sector público y privado es esencial para diseñar estrategias de marketing y promoción que posicionen al municipio en el mercado nacional e internacional como un destino versátil, que ofrece tanto experiencias religiosas y culturales como actividades en la naturaleza.

Se considera esencial la participación activa del municipio, mediante actualización de prestadores, análisis de ocupación hotelera, el análisis sobre los diferentes segmentos de turistas que visita el destino (religioso, de aventura, de naturaleza) y cómo cada uno puede ser abordado de manera más efectiva con estrategias específicas, mediante encuestas de percepción, ya que estos datos podrían enriquecer la discusión sobre la experiencia del visitante y ayudar a identificar áreas de mejora, incluir estos indicadores de seguimiento y evaluación para medir el éxito de las estrategias implementadas tanto cuantitativos (ocupación hotelera, ingresos, número de prestadores formalizados) como cualitativos (satisfacción del turista, percepción de la comunidad local) permitirán mejorar la toma de decisiones a tiempo.

Antes de concluir es importante destacar que la sostenibilidad de la actividad es un proceso continuo y requiere un seguimiento constante de la relación turistas-comunidad, la misma debe ser internalizada y apropiada por la Dirección de Turismo del Municipio; para introducir las medidas preventivas o correctivas que resulten necesarias. Los indicadores a construir deberán dar cuenta del entendimiento y la tolerancia interculturales generadas por la actividad, el uso óptimo a los recursos



ambientales que son un elemento fundamental del desarrollo turístico, manteniendo los procesos ecológicos esenciales y ayudando a conservar los recursos naturales y la diversidad biológica.

REFERENCIAS

Argentina.gob.ar. (n.d.). *Sistema Argentino de Calidad Turística*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/turismo>

Argentina.gob.ar. (n.d.). Sistema Argentino de Calidad Turística: Directrices de Competitividad para Organizaciones Turísticas. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/turismo/sistema-argentino-de-calidad-turistica/programas/directrices-de-competitividad-para-organizaciones-turisticas>

Barrado, D. (2013). La profesionalización en el turismo emergente. *Revista de Turismo Sostenible*, 10(2), 45-60.

Buhalis, D. (2000). *Marketing the competitive destination of the future*. *Tourism Management*, 21(1), 97-116.

Catamarca Actual. (2023). Crecimiento del turismo en Catamarca 2020-2023. *Catamarca Actual*. Recuperado de <https://www.catamarcactual.com.ar/economia/2023/12/5/destacaron-el-crecimiento-turistico-en-oferta-demanda-de-catamarca-269273.html>

CWN Noticias. (2023). *Lugares para disfrutar en Fray Mamerto Esquiú*. Recuperado de <https://www.cwnoticias.com>

Infobae. (2024). **La crisis del turismo en el NOA: caída interanual del 50% en Catamarca**. Recuperado de <https://www.infobae.com/>

Kotler, P., Bowen, J., & Makens, J. (2010). *Marketing for Hospitality and Tourism*. Pearson.

Ministerio de Turismo y Deportes. (2023). *Directrices del Sistema Argentino de Calidad Turística*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/turismo>

Radio Nacional. (2023). **La comparsa Mari Mari presente en los carnavales de Fray Mamerto Esquiú**. Recuperado de <https://cdn02.radionacional.com.ar>

Ser Argentino. (2023). **Por los Caminos de Esquiú en Catamarca**. Recuperado de <https://www.serargentino.com>

Turismo Catamarca. (2023). **Casa Natal de Fray Mamerto Esquiú**. Recuperado de <https://www.turismo.catamarca.gob.ar>

Turismo Religioso. (2023). *Nuevo Circuito Turístico en Fray Mamerto Esquiú*. Recuperado de <https://www.turismoreligioso.travel>



Construcción y Fortalecimiento de Ideas de negocio vinculadas con la cadena de valor del turismo en Centros Vecinales de la MSFVC

Juliani, Darwin Agustín - Sarmiento, Gustavo David – Rodríguez, Gustavo Alberto
ajuliani@eco.unca.edu.ar - pgsarmiento@eco.unca.edu.ar - grodriguez@eco.unca.edu.ar
Instituto de Investigación Estado y Políticas Públicas - Facultad de Ciencias Económicas y de
Administración - UNCa

Mesa Redonda: Fortalecimiento del turismo receptivo.

Resumen:

La propuesta del presente trabajo aborda el fortalecimiento de los ciudadanos anfitriones a través del desarrollo del proyecto de extensión “Fortalecimiento del turismo receptivo en San Fernando del Valle de Catamarca”, EU71-UNCA19129; se propuso trabajar con los vecinos anfitriones en la puesta en valor del Barrio como potencial atractivo turístico identificando obras de infraestructura, acciones colectivas que fortalezcan la economía local y la continuidad de ideas emprendedoras identificadas durante el año 2022 en los encuentros realizados en los Centros Vecinales y SEPAVES orientando la construcción y desarrollo de Planes de Negocio que fortalezcan la cadena de valor del turismo, consolidando la comunidad anfitriona de la Ciudad. La metodología aplicada fue exploratoria-descriptiva logrando exponer los alcances logrados. La formulación y preparación de las ideas de negocio se articuló con el Área de Desarrollo Económico del Municipio, transfiriendo la incubación de los proyectos. Entre las metas alcanzadas, se desarrollaron materiales didácticos y talleres de formación para los vecinos, sobre conocimientos técnicos, administrativos, comerciales y tecnológicos; con lo cual, la intervención permitió fortalecer la sostenibilidad del camino que venimos recorriendo para construir una comunidad activa que trabaje el turismo receptivo en la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca.

Palabras clave: Comunidad anfitriona, Turismo receptivo, Políticas Públicas, Estado

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se basa en la conceptualización de que la construcción y posicionamiento de un destino turístico requiere el desarrollo de diversas dimensiones, siendo una de las más relevantes la conformación de una Comunidad Anfitriona. A partir de una línea de base establecida en investigaciones previas (Mura, 2021), se identificó que los residentes locales no perciben el rol de anfitriones turísticos como una práctica social definida y naturalizada.

Frente a esta realidad, y mediante un esfuerzo conjunto entre la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración y la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca (a través de su Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico), se trazaron una serie de líneas estratégicas orientadas a fortalecer la Comunidad Anfitriona en el destino. La implementación de estas estrategias dio lugar al proyecto de extensión "Estrategias de construcción de la comunidad anfitriona en San Fernando del Valle de Catamarca", que constituye el objeto central de este trabajo.



Tras la primera etapa de sensibilización, en esta segunda fase trabajaremos en el Centro Vecinal Domingo Faustino Sarmiento, ubicado en el pasaje Sargento Cisneros N°38 de San Fernando del Valle de Catamarca. Este centro, con más de 35 años de historia, se dedica a promover el bienestar y la cohesión comunitaria en el Barrio El Mástil y sus alrededores. Bajo la presidencia de Inés Del Valle Robles, el centro vecinal fomenta la participación activa de los vecinos, la unidad y colaboración vecinal, la realización de obras de bien común, y la transparencia en la gestión financiera. Asimismo, ofrece clases de apoyo y talleres culturales, como folclore, que fortalecen los lazos comunitarios y contribuyen al desarrollo social.

Dicha propuesta fue presentada en la Convocatoria de Proyectos de Extensión Universitaria "Universidad, Cultura y Territorio" 2021, lanzada por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, y resultó seleccionada para su ejecución. Las actividades comenzaron en marzo de 2022, bajo el número de proyecto 15180, aprobado por Resolución SPU N° RESOL-2022-32-APN-SECPU#ME, con financiamiento para su implementación en conjunto con el municipio.

MARCO TEÓRICO: TURISMO Y COMUNIDAD ANFITRIONA

La Organización Mundial del Turismo (1988) define el turismo como "un conjunto de actividades realizadas por personas que viajan a y permanecen en lugares fuera de su entorno habitual por un período de tiempo determinado, por ocio, negocios u otros motivos". En este sentido, el turismo implica una interacción entre el visitante (turista) y el anfitrión, en un contexto determinado que puede incluir tanto atractivos naturales como culturales, y donde los residentes locales desempeñan un papel central en la experiencia del turista.

El turismo no es solo una actividad económica, sino también un fenómeno social y cultural, donde las interacciones entre turistas y residentes locales dan forma a la experiencia de ambos. El concepto de Comunidad Anfitriona surge precisamente de la necesidad de involucrar a los residentes en esta dinámica, con el fin de que ellos no solo se perciban como actores pasivos, sino como facilitadores activos del desarrollo turístico, aportando valor desde sus conocimientos, tradiciones y hospitalidad. Según Andriotis y Vaughan (2003), comprender la diversidad de los actores dentro del sistema turístico, desde los turistas hasta los residentes, es clave para el diseño de estrategias viables que fomenten el compromiso de la comunidad. El rol de anfitrión debe ser concebido como un papel activo que implica no solo la atención al turista, sino también la integración de la comunidad local en el proceso de construcción de una identidad turística sólida.

La teoría del intercambio social (Homans, 1961; Pearce & Ross, 1996 citados por Andriotis, 2005) establece que la relación entre los actores del turismo es un intercambio de costos y beneficios. Cuando los residentes locales perciben que el turismo les aporta beneficios tangibles, estarán más inclinados a apoyarlo y a participar en su desarrollo, consolidando así una relación positiva entre anfitriones y turistas.

Por otro lado, los centros vecinales son organizaciones comunitarias que juegan un papel esencial en el desarrollo local, promoviendo la participación activa de los ciudadanos en diversas actividades que mejoran la calidad de vida de la comunidad. Según la legislación argentina, los centros vecinales son asociaciones civiles sin fines de lucro que tienen como objetivo principal fomentar la unidad vecinal, gestionar obras de bien común y promover actividades sociales, culturales, deportivas y educativas.

En este marco, los centros vecinales no solo son espacios de encuentro y participación ciudadana, sino también plataformas ideales para impulsar el desarrollo turístico a nivel local. Al trabajar directamente con los vecinos en estos centros, se puede fomentar una cultura de hospitalidad que beneficie tanto a la comunidad como al sector turístico. Estos espacios ofrecen un entorno propicio



para la formación de los residentes como anfitriones turísticos, brindando la posibilidad de organizar talleres y capacitaciones que refuercen el sentido de pertenencia y compromiso con el destino.

La importancia de trabajar en los centros vecinales radica en que son instituciones profundamente arraigadas en la vida comunitaria, lo que facilita la sensibilización de los vecinos sobre su papel como anfitriones. Los centros vecinales permiten conectar a los residentes con el proyecto turístico de manera directa, fomentando la participación activa y el empoderamiento de la comunidad en la promoción de su propia ciudad como destino turístico. Además, actúan como puentes entre el gobierno local, las instituciones educativas y la comunidad, asegurando una colaboración efectiva en la implementación de políticas y estrategias turísticas.

En este contexto, el Centro Vecinal Domingo Faustino Sarmiento, ubicado en San Fernando del Valle de Catamarca, ha sido seleccionado para la segunda fase del proyecto de construcción de la Comunidad Anfitriona. Este centro, con más de 35 años de historia, se ha consolidado como un espacio de integración y desarrollo comunitario, gestionando proyectos que benefician a los vecinos y mejoran la calidad de vida en el barrio. La participación activa de los residentes en este tipo de proyectos es esencial para construir una identidad turística sólida, en la que los propios vecinos se conviertan en los principales promotores de su destino.

Al trabajar en los centros vecinales, se promueve un enfoque inclusivo que integra a toda la comunidad en el desarrollo turístico, fortaleciendo la interacción entre los turistas y los residentes locales. De esta manera, el turismo se convierte en una herramienta para el crecimiento económico y social, donde todos los actores involucrados se benefician de los resultados.

La construcción de una Comunidad Anfitriona no se trata únicamente de recibir al visitante con hospitalidad, sino también de ofrecer una experiencia auténtica y sostenible que refleje los valores, tradiciones y recursos del lugar. Por ello, el rol del Vecino Anfitrión debe estar basado en principios sólidos que incluyan la calidez, la proactividad y el conocimiento profundo del destino.

Adoptamos los siguientes principios como ejes de la Comunidad Anfitriona:

- Recibir al visitante con calidez y amabilidad.
- Tratarlo como a uno mismo le gustaría ser tratado.
- Promover con orgullo los atractivos locales.
- Conocer a fondo los principales sitios de interés de la ciudad.
- Mantener una actitud proactiva y resolver inquietudes de forma eficiente.
- Ofrecer siempre un servicio rápido y confiable.
- Fomentar entre los vecinos la importancia de una buena atención al turista.
- Presentar siempre una actitud amigable y receptiva.

Finalmente, resulta indispensable que el Vecino Anfitrión esté informado sobre la ubicación de servicios esenciales como centros de salud, farmacias, comisarías, oficinas de turismo, estaciones de servicio y medios de transporte. Este conocimiento le permitirá asistir de manera efectiva a los turistas, contribuyendo a una experiencia positiva y, por ende, al fortalecimiento de la imagen del destino.

DESARROLLO

ANTECEDENTES DEL PROGRAMA



El programa Vecinos Anfitriones fue creado para abordar un problema identificado en la comunidad de San Fernando del Valle de Catamarca: el desconocimiento de los residentes sobre el turismo como actividad económica y su rol en el desarrollo de la ciudad como destino turístico. A pesar de los esfuerzos del municipio para posicionar a la ciudad en el mapa turístico mediante inversiones en la promoción de sus atractivos, la comunidad anfitriona no se encontraba plenamente involucrada ni identificada con estos esfuerzos. Esto se debía a varios factores, entre los que destacan la falta de contenidos específicos sobre turismo en la educación y en los medios de comunicación locales.

A partir de esta situación, se diseñó el programa Vecinos Anfitriones, cuyo objetivo principal es capacitar a los residentes para que puedan integrarse en la cadena de valor turística. El programa se enfoca en la sensibilización de los vecinos acerca de la importancia de su rol como anfitriones turísticos, dado que ellos son quienes tienen el contacto directo con los visitantes. La idea es que los residentes no solo reciban a los turistas con hospitalidad, sino que también actúen como embajadores de la cultura local, presentando la ciudad de manera atractiva, respetuosa y alineada con los valores turísticos.

En estudios previos (Mura, 2021), se identificó que gran parte de la comunidad desconocía los atractivos turísticos locales y carecía de prácticas habituales para interactuar con los visitantes. Esto no solo limitaba el desarrollo del turismo, sino que también frenaba la oportunidad de que los residentes se beneficiaran directamente de esta actividad. El proyecto Vecinos Anfitriones se planteó como una solución para este desafío, buscando posicionar a los residentes como actores esenciales dentro del sector turístico. Ellos son quienes acogen a los turistas, ofrecen productos y servicios dentro de la cadena de valor, y a menudo ocupan los puestos de trabajo generados por el propio sector.

La implementación del programa se ha llevado a cabo principalmente en Centros Vecinales y Sedes de Participación Vecinal (Se.Pa.Ve.s), instituciones clave en la organización social del municipio. Estos centros son puntos de referencia dentro de la comunidad, donde se desarrollan actividades de educación, recreación, cultura y participación ciudadana. La metodología del programa incluye talleres de sensibilización diseñados para capacitar a los vecinos en temas como la importancia de ser un anfitrión turístico y el conocimiento de los atractivos locales. Además, se ha incorporado un tercer módulo dirigido a la identificación de emprendimientos relacionados con la cadena de valor del turismo, fomentando la creación de nuevos negocios locales orientados a este sector, como la producción de merchandising y la provisión de servicios turísticos.

Una parte fundamental de la estrategia es la creación de un mapa participativo de los barrios turísticos, donde los vecinos identifican los atractivos tangibles (espacios patrimoniales, arquitectónicos, parques) e intangibles (expresiones culturales, artísticas, gastronomía, tradiciones) presentes en sus comunidades. A partir de este mapeo, se busca poner en valor estos atractivos y fortalecer su inclusión en los circuitos turísticos de la ciudad, con el apoyo de la Dirección de Desarrollo Económico.

El programa Vecinos Anfitriones es una iniciativa conjunta entre el municipio y la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UNCA, que firmaron un Convenio de Cooperación para implementar el proyecto. En octubre de 2021, el proyecto fue presentado a la Convocatoria de Proyectos de Extensión Universitaria “Universidad, Cultura y Territorio”, donde fue seleccionado para su financiamiento. Las actividades comenzaron en marzo de 2022, con el apoyo de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación de la Nación, y se han llevado a cabo en varios barrios de la ciudad, a través de talleres en los Centros Vecinales y Se.Pa.Ve.s.

El programa ha tenido un enfoque integral, donde los talleres no solo se enfocan en sensibilizar a los residentes sobre su papel como anfitriones, sino también en fomentar el desarrollo económico a



través del emprendimiento local. La cadena de valor del turismo se convierte en una oportunidad para que los vecinos identifiquen oportunidades de negocio con baja inversión inicial, como la creación de productos turísticos (artesanías, productos locales, merchandising) o la provisión de servicios relacionados con la atención a turistas.

Los encuentros de sensibilización y capacitación se han organizado en varios sectores de la ciudad, agrupando a los participantes en función de su cercanía con los atractivos turísticos más importantes de San Fernando del Valle de Catamarca. Cada encuentro ha incluido una visita guiada a estos lugares, brindando a los residentes la oportunidad de conocer en profundidad los atractivos que ellos mismos promoverán como parte de su papel como anfitriones.

El Manual de Buenas Prácticas para el Anfitrión Turístico, elaborado como parte del programa, proporciona a los residentes una guía clara sobre cómo actuar como anfitriones, abordando temas como la atención al turista, la comunicación efectiva y el emprendimiento en turismo. Este manual es una herramienta clave para asegurar que los vecinos puedan desempeñar su rol con éxito, ofreciendo una experiencia turística de calidad.

A largo plazo, el programa Vecinos Anfitriones aspira a consolidar una comunidad anfitriona que no solo reciba a los turistas, sino que también participe activamente en el desarrollo turístico de la ciudad, beneficiándose de las oportunidades económicas generadas por este sector. Al fomentar la participación de los residentes en la construcción de su propio destino turístico, el programa busca crear un modelo de turismo sostenible y comunitario, que respete las tradiciones locales, promueva la identidad cultural y garantice un crecimiento económico equitativo.

VECINOS ANFITRIONES: CENTRO VECINAL DOMINGO FAUSTINO SARMIENTO Y EL DESARROLLO TURÍSTICO DEL BARRIO EL MÁSTIL

El programa Vecinos Anfitriones, presentado en 2022 como parte del proyecto Comunidad Anfitriona, se enmarca en la colaboración entre la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UNCA y la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca. Este programa tiene como objetivo principal sensibilizar a los vecinos sobre la importancia del turismo en la comunidad, integrándolos en la cadena de valor turística mediante la capacitación y la promoción de oportunidades de negocio. En este contexto, los centros vecinales juegan un papel clave como plataformas de trabajo y encuentro comunitario.

El Centro Vecinal Domingo Faustino Sarmiento, creado en 1988 y ubicado en el corazón del Barrio El Mástil, ha sido un espacio fundamental para la implementación de este programa. A través de reuniones y talleres participativos, los vecinos han sido parte activa en la identificación de los recursos turísticos tangibles e intangibles de la comunidad, tales como su patrimonio arquitectónico, sus tradiciones culturales y sus productos locales. Este trabajo colaborativo ha permitido reconocer el gran potencial del barrio como destino turístico emergente, destacando la riqueza histórica y cultural que lo caracteriza, así como el talento de los residentes en áreas como la artesanía y la gastronomía.

Un aspecto fundamental del programa es la planificación de una peña folklórica y una feria artesanal, eventos que tendrán lugar en Noviembre de 2024. Estas actividades representan la primera manifestación concreta del potencial turístico del barrio y su importancia radica en varios aspectos. En primer lugar, la peña folklórica es una oportunidad para celebrar y difundir las tradiciones musicales y dancísticas de Catamarca, promoviendo un intercambio cultural entre los turistas y los residentes. Este tipo de evento no solo refuerza la identidad cultural de la comunidad, sino que también atrae a turistas interesados en conocer y disfrutar de la autenticidad del folklore local.

Por otro lado, la feria artesanal será un espacio donde los emprendedores del barrio podrán mostrar y comercializar sus productos. Este tipo de iniciativa es clave para impulsar la economía local, ya que



permite a los artesanos y productores acceder a un público más amplio, generando ingresos que beneficiarán directamente a la comunidad. La feria, además, fomenta el turismo responsable y sostenible, dado que los productos que se ofrecen reflejan el compromiso de los vecinos con la preservación de su cultura y el uso de recursos locales.

Estos eventos no solo visibilizan los recursos turísticos del barrio, sino que también crean un movimiento económico que tiene un impacto positivo en toda la comunidad. Al promover la participación activa de los residentes en la oferta turística, se refuerza su sentido de pertenencia y su compromiso con el desarrollo del barrio como destino. La capacitación a emprendedores y feriantes, en colaboración con la Facultad de Ciencias Económicas, complementa esta iniciativa, brindando a los vecinos las herramientas necesarias para mejorar la calidad de los productos y servicios que ofrecen.

El turismo es una de las principales fuentes de desarrollo económico para la provincia de Catamarca. No solo contribuye a la difusión de sus paisajes, historia y cultura, sino que también genera empleo y oportunidades para mejorar la calidad de vida de los residentes. En este contexto, el programa Vecinos Anfitriones es una iniciativa estratégica que busca consolidar a San Fernando del Valle de Catamarca como un destino turístico emergente. Al involucrar activamente a los residentes en el proceso turístico, se garantiza que los beneficios generados por la actividad turística se distribuyan de manera equitativa en la comunidad.

Además, el programa promueve una comunidad anfitriona que no solo recibe al turista con hospitalidad, sino que también lo integra en la experiencia del lugar, ofreciéndole un acercamiento directo a las tradiciones y al patrimonio local. El trabajo en los centros vecinales, como el Centro Vecinal Domingo Faustino Sarmiento, se convierte en una herramienta clave para garantizar la sostenibilidad del turismo en la región, al reforzar la identidad y el sentido de pertenencia de los vecinos.

En este sentido, la organización de eventos como la peña folklórica y la feria artesanal no solo tiene un valor cultural, sino también económico y social, ya que posiciona al barrio como un referente dentro de la oferta turística de la ciudad. Estos eventos son una oportunidad para que los turistas puedan interactuar directamente con los vecinos, conocer su historia y disfrutar de productos y servicios auténticos. Al mismo tiempo, los vecinos tienen la oportunidad de mostrar su talento y creatividad, lo que contribuye a fortalecer el tejido social y económico de la comunidad.

A largo plazo, el programa Vecinos Anfitriones busca que el Barrio El Mástil se convierta en un modelo de desarrollo turístico sustentable, donde los vecinos sean protagonistas y beneficiarios directos del crecimiento del turismo en la región. La colaboración entre el municipio, la universidad y los centros vecinales asegura que este proceso se lleve a cabo de manera articulada y con un enfoque inclusivo, que respete las necesidades y expectativas de todos los actores involucrados.

Relevamiento de Establecimientos Comerciales en el Barrio El Mástil

La Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca, a través de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico, realizó un relevamiento en el Barrio El Mástil en agosto de 2024. El estudio se enfocó en los establecimientos comerciales del área de influencia del Centro Vecinal Domingo Faustino Sarmiento, en el marco del Programa Vecinos Anfitriones. Esta iniciativa, liderada por la Secretaría y ejecutada por el Observatorio de Turismo Municipal, tuvo como objetivo identificar los establecimientos económicos de la zona y proporcionar información clave para diseñar políticas de apoyo y capacitación dirigidas a emprendedores locales.

La metodología aplicada fue censal, abarcando todos los establecimientos con presencia física en el área de estudio. La recolección de datos se llevó a cabo mediante formularios georreferenciados,



desarrollados específicamente para esta tarea, utilizando dispositivos móviles. El proceso metodológico se estructuró en varias fases:

1. Delimitación del Área de Estudio: Se definió el área de influencia del Centro Vecinal tomando en cuenta los límites geográficos y la relevancia económica de las actividades en la zona.
2. Variables de Estudio: Se analizaron variables clave como el nombre del establecimiento, tipo y subtipo de actividad comercial, ubicación geográfica, año de inicio de actividades, y datos de contacto.
3. Recolección de Datos: Se emplearon formularios georreferenciados para capturar las coordenadas exactas de los establecimientos, automatizando parte del proceso.
4. Capacitación y Ejecución del Trabajo de Campo: El equipo de trabajo fue capacitado en el uso de herramientas digitales y en las técnicas necesarias para la correcta recolección de datos.
5. Procesamiento y Validación de Datos: Los datos recolectados fueron revisados y validados para garantizar su precisión y consistencia, verificando las coordenadas geográficas y las variables recolectadas.

Este proceso permitió obtener información valiosa para el diseño de políticas públicas de apoyo a los emprendedores locales, fortaleciendo la cadena de valor del turismo en el Barrio El Mástil.

Resultado de los Establecimientos Comerciales en el Barrio El Mástil

Para obtener un análisis más preciso, se realizó una reclasificación de los establecimientos económicos del área de influencia del Centro Vecinal Domingo Faustino Sarmiento, en el Barrio El Mástil, en 4 tipos generales y 28 subtipos específicos, con un total de 72 establecimientos identificados.

Clasificación de Establecimientos:

1. Comercio de alimentos (38,9% - 28 establecimientos): Incluye kioscos, panaderías, carnicerías, pescaderías, entre otros.
2. Comercio de productos varios (33,3% - 24 establecimientos): Como ferreterías, librerías, y tiendas de moda.
3. Servicios varios (25% - 18 establecimientos): Incluyen gastronomía, mecánicas, remiserías, y otros servicios.
4. Comercio de farmacéuticos (2,8% - 2 farmacias).

Distribución de Establecimientos por Subtipo

Se destacan los kioscos/despensas con 11 establecimientos en el rubro alimentos, mientras que el sector de indumentaria/moda y gastronomía cuenta con 6 establecimientos cada uno en sus respectivas categorías.

El análisis también mostró una diversidad equilibrada en cuanto a los tipos de establecimientos, lo que sugiere que los sectores son complementarios y permiten atender diversas demandas económicas. Además, se observó un aumento significativo en el número de establecimientos creados desde 2022, lo que refleja una recuperación económica post-pandemia.



Tipo	Subtipo
1. Comercio de alimentos	1.1 Productos artesanales y regionales
	1.2 Carnicería
	1.3 Dietética
	1.4 Heladería
	1.5 Kiosco/Despensa
	1.6 Pescadería
	1.7 Pollería
	1.8 Panadería/pastelería
	1.9 Verdulería
2. Comercio de productos va- rios	2.1 Ferretería
	2.2 Florería
	2.3 Indumentaria/Moda
	2.4 Librería
	2.5 Mueblería
	2.6 Perfumería
	2.7 Regalería
	2.8 Productos agrícolas por mayor y menor
	2.9 Pirotecnia
	2.10 Termos/mates
	2.11 Packaging/envoltorios
3. Comercio de farmacéuticos	3.1 Farmacias
4. Servicios varios	4.1 Tecnología
	4.2 Gastronomía
	4.3 Mecánica/reparaciones
	4.4 Quiniela
	4.5 Casa de Seguros
	4.6 Pagos
	4.7 Remisería

Referencia: Cuadro extraído del informe Relevamiento de Establecimientos Económicos. Agosto 2024

Análisis Cartográfico

A partir del análisis cartográfico, se identifican claramente patrones de concentración con una fuerte densidad de establecimientos comerciales, especialmente en el sector Suroeste del área de estudio. Este patrón coincide con la intersección de las Avenidas Belgrano y Virgen del Valle, dos ejes de circulación de gran importancia para el barrio. En contraste, las zonas de dispersión se encuentran en

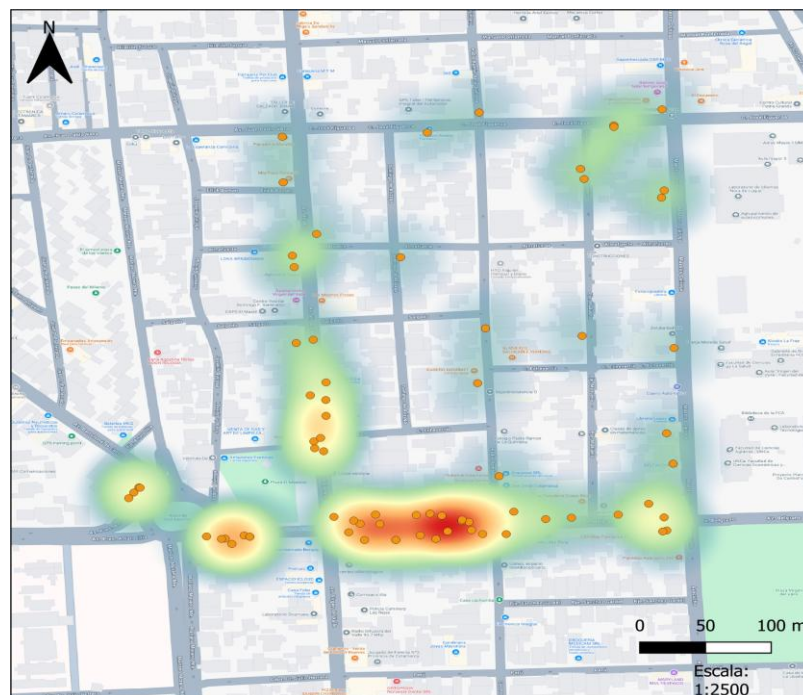


áreas residenciales y calles internas, donde el flujo de tránsito es mucho menor debido a las interrupciones o corto trayecto de las vías en sentido Este-Oeste.

El análisis también revela la existencia de corredores comerciales bien definidos, donde los establecimientos se agrupan de manera lineal a lo largo de los principales ejes de circulación. Además, se observa un patrón de complementariedad en la distribución espacial de los establecimientos. Los comercios de alimentos tienden a concentrarse en áreas cercanas a los servicios varios, lo que sugiere que la demanda alimentaria actúa como un factor de atracción para otros servicios esenciales, potenciando la actividad comercial en estas áreas.

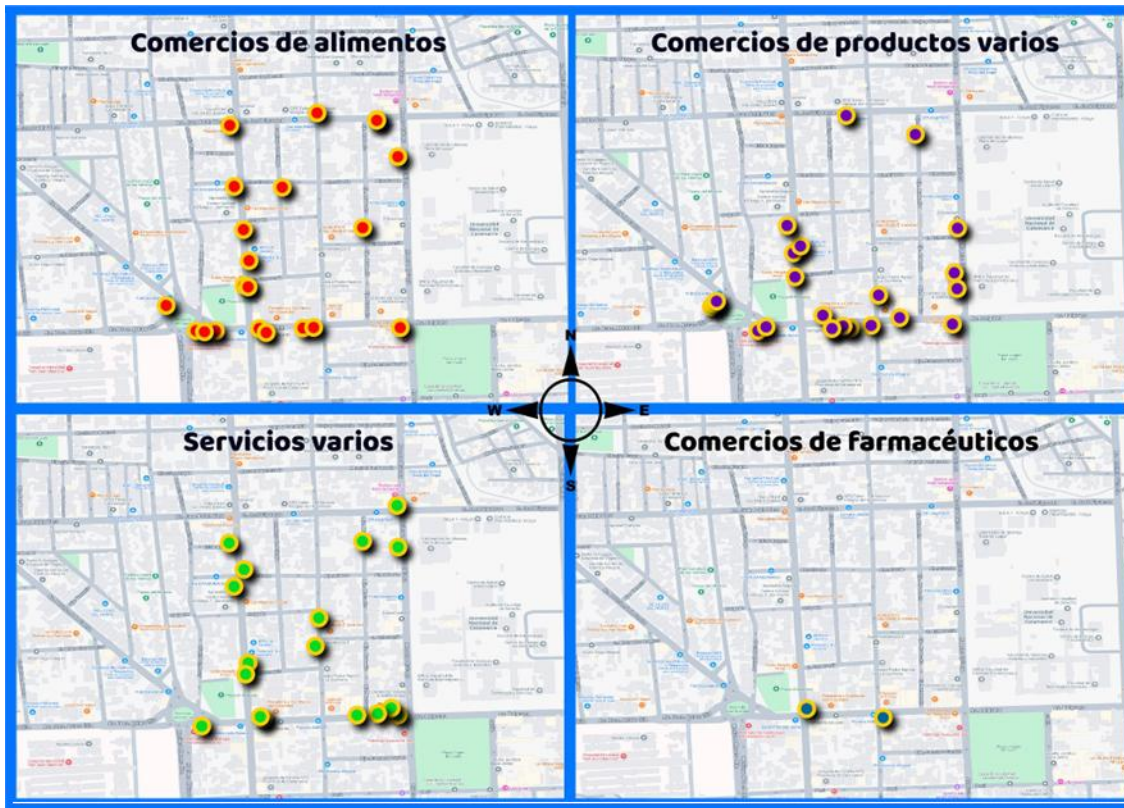
El área comprendida por Av. Belgrano entre calle Caseros y Av. Virgen del Valle se destaca como el área comercial más consolidada, con una alta concentración de establecimientos comerciales que la convierte en el principal nodo de actividad dentro del barrio.

Distribución espacial de los establecimientos comerciales en general.



Referencia: Imagen extraído del informe Relevamiento de Establecimientos Económicos. Agosto 2024

Distribución espacial de los establecimientos comerciales según tipo



Referencia: Imagen extraído del informe Relevamiento de Establecimientos Económicos. Agosto 2024

Conclusiones Generales del relevamiento a los establecimientos

- **Diversificación económica:** El área de estudio presenta una diversificación significativa de sus actividades económicas, con una distribución equilibrada entre los diferentes tipos de comercio. Este equilibrio sugiere la existencia de un ecosistema comercial resiliente, capaz de responder a una amplia variedad de demandas locales y de fomentar la sostenibilidad económica a largo plazo.
- **Concentración de actividad comercial:** El análisis espacial revela una clara concentración de establecimientos en torno a los ejes de circulación más importantes, destacándose la intersección de Av. Belgrano y Av. Virgen del Valle como el nodo principal de actividad comercial. Estas arterias juegan un rol crucial en el flujo de personas y el dinamismo económico del barrio. Por otro lado, las áreas con menor densidad de establecimientos, ubicadas en calles secundarias, podrían ofrecer oportunidades para futuros desarrollos comerciales, siempre que se establezcan los incentivos adecuados.
- **Complementariedad entre comercios:** Se detecta un patrón complementario entre los comercios de alimentos y los servicios varios, lo que refuerza la idea de que la demanda alimentaria puede servir como atracción para otros servicios esenciales. Este patrón debe ser considerado en las estrategias de promoción y apoyo, fomentando la creación de alianzas entre sectores comerciales que se beneficien de la proximidad geográfica para atraer a más clientes.

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN: HERRAMIENTAS DIGITALES Y MEDIOS DE PAGO ELECTRÓNICOS PARA EMPRENDEDORES DEL BARRIO EL MÁSTIL



Programa de Capacitación: Gestión Estratégica con CANVAS y Medios de Pago Electrónicos para Emprendedores

Organizado por: Facultad de Ciencias Económicas y de Administración – Universidad Nacional de Catamarca (UNCA)

Destinado a: Emprendedores del Barrio El Mástil

Duración: 2 módulos (4 horas cada uno)

Modalidad: Presencial, en el Centro Vecinal Domingo Faustino Sarmiento

Fecha: Entre los meses de octubre y noviembre de 2024

Objetivo General

El programa tiene como objetivo proporcionar a los emprendedores del Barrio El Mástil herramientas prácticas y estratégicas para mejorar la gestión de sus negocios mediante el uso del modelo CANVAS y la implementación de medios de pago electrónicos. Estas herramientas les permitirán crear, distribuir y capturar valor de manera eficiente, optimizar sus operaciones y atraer a más clientes mediante el uso de tecnologías modernas.

Objetivos Específicos

Desarrollar habilidades en la utilización del modelo CANVAS para diseñar un plan estratégico que fortalezca el modelo de negocio.

Capacitar en el uso de medios de pago electrónicos, como códigos QR, billeteras virtuales y transferencias, facilitando transacciones seguras y eficientes.

Impulsar el crecimiento digital de los negocios mediante la creación de una propuesta de valor clara y atractiva, utilizando herramientas estratégicas y medios digitales.

Promover la participación activa en programas locales como “Días de Ensueño Turismo”, que ofrece beneficios para los emprendedores y clientes al usar medios de pago electrónicos.

Contenido del Programa

Módulo 1: Herramienta CANVAS para Emprendedores

Duración: 4 horas

Objetivo: Enseñar a los emprendedores a estructurar su modelo de negocio utilizando el CANVAS, permitiendo una planificación estratégica y eficiente de su propuesta de valor.

Introducción al CANVAS:

El CANVAS es un modelo de negocios que permite a los emprendedores visualizar y diseñar todos los elementos clave de su negocio en nueve bloques principales. El CANVAS se enfoca en cómo un negocio crea, distribuye y captura valor, organizando estos elementos en dos hemisferios: el lado de los clientes (derecho) y el lado de las operaciones (izquierdo).

Bloques del CANVAS:

1. Propuesta de Valor: Qué problema resuelve el negocio para sus clientes.
2. Segmentos de Clientes: Quién es el cliente objetivo.
3. Canales de Distribución: Cómo se entrega el producto o servicio.
4. Relaciones con los Clientes: Cómo se interactúa con los clientes.
5. Flujos de Ingresos: Cómo se generan ingresos.
6. Recursos Clave: Los activos esenciales que el negocio necesita (infraestructura, tecnología, talento).
7. Actividades Clave: Las tareas más importantes para entregar la propuesta de valor (producción, soluciones, redes).



8. Asociaciones Clave: Las alianzas estratégicas necesarias para que el negocio funcione (proveedores, socios).
9. Estructura de Costos: Los costos asociados a las operaciones y entrega del valor.

Metodología

- Exposición Teórica: Explicación de cada uno de los bloques del CANVAS.
- Ejemplificación Práctica: Análisis de casos reales de empresas que aplican el CANVAS.
- Taller Práctico: Los participantes crearán su propio modelo CANVAS, desarrollando una propuesta de valor y ajustando los elementos operativos y de mercado de su negocio.

Módulo 2: Herramienta Medios de Pago Electrónicos y Programa "Días de Ensueño Turismo"

Duración: 4 horas

Objetivo: Capacitar a los emprendedores en el uso de medios de pago electrónicos, ayudándoles a ampliar su base de clientes y optimizar sus finanzas mediante herramientas digitales.

Introducción a los Medios de Pago Electrónicos: Los medios de pago electrónicos permiten a los negocios recibir pagos de manera digital, facilitando las transacciones y mejorando la seguridad. Los emprendedores aprenderán a configurar plataformas como Mercado Pago, Ualá y Naranja X, además de utilizar códigos QR y billeteras virtuales.

Contenido Teórico y Práctico

- Configuración de Medios de Pago: Cómo crear cuentas en plataformas de pago y generar códigos QR para recibir pagos.
- Seguridad y Control Financiero: Cómo los medios de pago electrónicos mejoran la gestión del flujo de caja y reducen los riesgos de manejo de efectivo.
- Participación en el Programa "Días de Ensueño Turismo": Cómo aprovechar las promociones y descuentos de este programa para atraer a más clientes y fomentar el turismo local.

Condiciones del Programa "Días de Ensueño Turismo":

- Descuentos del 20%: En productos gastronómicos y artesanías, con un tope de devolución de \$4,000 por operación.
- Cuotas sin Interés: Hasta seis cuotas en hospedajes y productos regionales, con un tope de devolución de \$10,000 por operación.

Simulaciones en Tiempo Real

Los participantes realizarán transacciones simuladas utilizando las plataformas de pago para familiarizarse con su funcionamiento y aprender cómo integrarlas a su negocio.

El CANVAS permite a los emprendedores estructurar su negocio de manera clara y eficiente, fomentando la innovación y mejorando la comunicación con clientes, socios e inversores. Además, facilita la toma de decisiones estratégicas sobre recursos, actividades y asociaciones clave. Al combinar el CANVAS con el uso de medios de pago electrónicos, los emprendedores no solo fortalecerán su propuesta de valor, sino que también podrán optimizar sus finanzas y aumentar su competitividad en el mercado.

Evaluación y Certificación



Proyecto Práctico: Los participantes deberán presentar un proyecto que integre el modelo CANVAS con la implementación de medios de pago electrónicos.

Certificación: Al finalizar el programa, se otorgará un certificado de participación emitido por la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la UNCA.

Próxima Etapa

Para la siguiente etapa del programa, se continuará trabajando en otros barrios de San Fernando del Valle de Catamarca, expandiendo la capacitación en gestión estratégica y medios de pago electrónicos a más emprendedores, contribuyendo al desarrollo económico y turístico de la ciudad.

Evaluación y Certificación:

- Los participantes deberán presentar un proyecto práctico: Crear un diseño en Canva para estructurar su idea de negocio y configurar un medio de pago electrónico para su negocio.
- Al finalizar el programa, se entregará un certificado de participación emitido por la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCA.

CONCLUSIÓN

El proyecto "Construcción y Fortalecimiento de Ideas de Negocio Vinculadas con la Cadena de Valor del Turismo en Centros Vecinales de la Municipalidad de San Fernando del Valle de Catamarca (MSFVC)" ha demostrado ser una iniciativa clave para integrar a la comunidad local en el desarrollo turístico de la ciudad, fortaleciendo la figura del Vecino Anfitrión como un pilar fundamental en la experiencia del visitante. A través de la sensibilización, la capacitación y la creación de espacios de participación, se ha logrado que los residentes del Barrio El Mástil, y en particular los del Centro Vecinal Domingo Faustino Sarmiento, se identifiquen con su rol activo en la promoción del destino turístico, convirtiéndose en los primeros embajadores de su entorno.

Este proyecto ha sido particularmente exitoso en abordar una problemática previamente identificada: la falta de integración de la comunidad local en los esfuerzos de promoción turística por parte del municipio. Mediante la implementación del programa Vecinos Anfitriones, los vecinos han comenzado a reconocer el valor turístico de su propio barrio, identificando sus atractivos tangibles e intangibles, como su patrimonio arquitectónico, sus tradiciones culturales y los productos locales, elementos que ahora forman parte de la cadena de valor del turismo.

La Peña Folklórica y la Feria Artesanal, planificadas para noviembre de 2024, son ejemplos concretos de cómo esta comunidad ha comenzado a materializar sus capacidades en eventos turísticos que no solo atraerán visitantes, sino que también fortalecerán el sentido de identidad local. Estos eventos no solo visibilizan los recursos turísticos del barrio, sino que también generan un movimiento económico que beneficia directamente a los emprendedores locales. La participación en estos eventos, combinada con las capacitaciones en Canva y Medios de Pago Electrónicos, permite a los residentes mejorar sus habilidades comerciales y aprovechar las herramientas tecnológicas modernas para maximizar su competitividad en el mercado.

Uno de los logros más significativos de este proyecto ha sido la incorporación de los vecinos en el Programa Días de Ensueño, una iniciativa que fomenta el uso de medios de pago electrónicos y ofrece descuentos que incentivan el consumo local. Esta estrategia no solo facilita la accesibilidad de los productos y servicios de los emprendedores, sino que también impulsa la seguridad financiera y promueve una mayor competitividad dentro de un mercado cada vez más digitalizado.

El enfoque integral del proyecto ha permitido que los vecinos participen activamente en la creación de Planes de Negocio, orientados a fortalecer la cadena de valor del turismo a través de la identificación de oportunidades de negocio con baja inversión inicial. Los talleres y encuentros de



sensibilización realizados en el Centro Vecinal Domingo Faustino Sarmiento han proporcionado a los participantes no solo conocimientos técnicos, sino también una visión estratégica de su rol dentro del ecosistema turístico de la ciudad.

El impacto positivo de este proyecto no se limita a la esfera económica. Al involucrar a la comunidad local en el proceso de construcción de un destino turístico, se ha fomentado un cambio cultural profundo que refuerza el sentido de pertenencia y el compromiso con el desarrollo del barrio. Los vecinos, ahora formados como anfitriones turísticos, no solo ven en el turismo una fuente de ingresos, sino también una oportunidad para promover su cultura y tradiciones, presentando una imagen auténtica y atractiva de su entorno.

A partir de los resultados obtenidos, es evidente que el turismo receptivo en San Fernando del Valle de Catamarca tiene un potencial significativo para convertirse en un motor de desarrollo sostenible a largo plazo. Sin embargo, para que este proceso continúe y se consolide, es necesario seguir fortaleciendo a las comunidades locales, ampliando el alcance del programa Vecinos Anfitriones hacia otros barrios de la ciudad.

En la siguiente etapa del proyecto, se trabajará en la replicación de esta metodología en otros barrios de San Fernando del Valle de Catamarca. Los Centros Vecinales y Se.Pa.Ve.s serán nuevamente los espacios donde se desarrollarán los talleres de sensibilización y capacitación, con el objetivo de que más comunidades puedan integrarse en la oferta turística de la ciudad. Este proceso será clave para garantizar que los beneficios del turismo se distribuyan de manera equitativa en toda la comunidad, creando un modelo de turismo sostenible que promueva tanto el crecimiento económico como el desarrollo social.

Al expandir el programa a nuevos barrios, se abrirán más oportunidades para que los residentes participen activamente en la promoción de su ciudad, contribuyendo a consolidar la identidad turística de Catamarca como un destino emergente y acogedor. La combinación de iniciativas culturales, como la peña folklórica y la feria artesanal, con herramientas tecnológicas y programas de incentivo al consumo local, asegura que el turismo sea una actividad inclusiva y accesible para todos los actores involucrados.

En conclusión, el programa Vecinos Anfitriones ha demostrado ser un modelo exitoso de integración comunitaria en el desarrollo turístico, generando un impacto tangible tanto en la economía local como en la cohesión social. A medida que el proyecto avanza hacia nuevas áreas de la ciudad, la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración reafirma su compromiso de seguir trabajando en colaboración con el municipio y las comunidades locales para construir un destino turístico sostenible, donde los vecinos no solo sean anfitriones, sino también los principales beneficiarios del crecimiento del turismo receptivo en San Fernando del Valle de Catamarca.

BIBLIOGRAFÍA

- Damián, A. G. (2004). El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México. *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, 3(105), 155-168.
- Gama Garduño, M. G., & Favila Cisneros, H. (2018). Una aproximación a la experiencia turística desde la Antropología del Turismo: una mirada mutua al encuentro entre turistas y locales. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 16(1), Universidad de La Laguna, España.
- González, A. (2004). El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México. *Revista de Ciencias Sociales (CR)*, 3(105), 155-168. <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/9781/cs256.pdf?sequence=1>
- Gutiérrez Taño, D. (2009). Las actitudes del residente ante el turismo (Tesis doctoral). Universidad de La Laguna, España. <https://riull.ull.es/xmlui/bitstream/handle/915/9781/cs256.pdf?sequence=1>



- Mura, R. (Director y Compilador). (2021). *Políticas Públicas y desarrollo del turismo en la Provincia de Catamarca*. Editorial Científica Universitaria.
- Mura, R., Juliani, D. A., & Martini, N. D. (2021). Las nuevas formas de gestión de la política pública en San Fernando del Valle de Catamarca: El caso de la Secretaría de Turismo y Desarrollo Económico. Ponencia presentada en el XV Congreso Nacional de Ciencia Política, XIV Congreso Nacional y VII Congreso Internacional sobre Democracia. Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de Rosario, 10-13 de noviembre.
- Osorio García, M. (2007). El carácter social del turismo: Un análisis sistémico sobre su complejidad. *Educación y Perspectivas en Turismo*, 16, 464-492.
- Sarabia, N. (2018). Aspectos subjetivos del turismo: fantasías y realidades del ser turista. *Entorno Turístico: Hablemos del turismo*. <https://www.entornoturistico.com/el-turismo-son-personas-la-importancia-de-la-experiencia-turistica/>
- Scoto D'Abusco, D., & Suarez, I. (2013). Educación y Turismo: Una herramienta para la transformación social. *SEDICI, Universidad Nacional de La Plata*. <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/43606>
- Socorro Martínez, L. (2009). Sistema de acciones para propiciar la interacción social turista-anfitrión en el consejo popular centro histórico urbano de la ciudad de Caibarién (Tesis de licenciatura). Universidad Central “Marta Abreu” de Las Villas, Cuba.
- Programa “Vecinos Anfitriones” Centro Vecinal “D. Faustino Sarmiento” Barrio El Mástil. *Relevamiento de Establecimientos Económicos*. Agosto 2024.
- Mura, R., Chacur, W. E., & Pozywilko, S. M. (2022). *La creación del anfitrión en el turismo de San Fernando del Valle de Catamarca: Los vecinos Anfitriones en SFVC*. Ponencia presentada en el XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia: ¿Hacia un nuevo escenario internacional? Redistribución del poder, territorios y ciberespacio en disputa en un mundo inestable. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.

ANEXO







Área temática: Seguridad Ciudadana

Las relaciones entre el Estado y el crimen organizado El caso del narcotráfico y Rosario como anomalía

Santiago Tomás Antunes

santiagotomasantunes@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR

Tiziana Lena Zanello

tizianazanello7@gmail.com

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR

Resumen

En el presente trabajo se examinan las vinculaciones dentro de los mercados de drogas en Rosario, Argentina, con énfasis en la interacción entre crimen organizado, instituciones estatales y violencia. Estos mercados son mayormente abiertos y sin regulación efectiva, lo que contribuye a niveles significativos de violencia que no son intrínsecos sino moldeados por relaciones entre organizaciones criminales, fuerzas policiales y autoridades políticas. La regulación estatal varía desde la aplicación activa hasta la tolerancia selectiva, influyendo en la intensidad y naturaleza de la violencia observada. Tras la fragmentación de los mercados posterior al año 2013 debido a la eliminación de líderes criminales clave, la competencia entre bandas más pequeñas exacerbó la violencia en la ciudad, mientras la complicidad estatal mediante corrupción y aplicación de leyes selectivas complejiza aún más el panorama. Este análisis subraya cómo las acciones estatales y criminales se entrelazan, configurando la violencia urbana en los mercados de drogas de Rosario. De esta forma, entender estas dinámicas es crucial para desarrollar políticas efectivas contra la violencia relacionada con las drogas en entornos urbanos.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

1. Introducción

Según la tipología de mercados de drogas planteada por Daudelin y Ratton (2017) que diferencia entre abiertos o cerrados, cubiertos o descubiertos, se puede afirmar expeditivamente que varios de los mercados de drogas que existen en Rosario podrían encasillarse bajo la concepción de mercado abierto, pues éstos suelen involucrar a actores desconocidos entre sí, sin que haya una autoridad que regule las transacciones y, a su vez, con prevalencia de la desconfianza y la lejanía entre vendedores y los compradores. En adición a lo mencionado, en los mercados abiertos la probabilidad del fraude es factible para ambas partes mientras que los intercambios ocurren en una atmósfera tensa, basada en la probabilidad de que uno u otro sean policías o informantes.

La característica de ser abierto es acompañada por la cualidad de ser un mercado descubierto, el cual implica intercambios físicos que son públicos y visibles; como resultado, están localizados en un espacio determinado, como pueden ser los “búnker”. De los Santos y Lascano



(2017) mencionan que una característica propia de la ciudad de Rosario es el despliegue abrumador de puntos de venta en barrios bajo esta modalidad: fortificaciones a prueba de balas insertadas en un modelo de fuerza de ventas que proliferó cuando el auge de las cocinas locales, a inicios del siglo XXI, multiplicó la disponibilidad de una cocaína más abundante y económica. De esta forma, y como producto de este mercado, algunos espacios de interacción que implicaban venta de droga terminaron siendo ambientes inseguros ante posibles ataques de competidores y/o la policía. Con ello, el uso de la violencia física emerge frecuentemente como respuesta ante la necesidad de resolver problemas.

Pese a lo comentado en los párrafos anteriores, no se descarta la existencia de mercados más cerrados y con menores niveles de violencia, fomentados y desarrollados a partir del uso de redes sociales (por ejemplo, Instagram), aplicaciones de mensajería (Telegram, WhatsApp) y otras páginas web tales como los foros online. En este escrito el eje estará en los mercados abiertos, los cuales se encuentran esparcidos mayormente en las zonas periféricas de la ciudad. Se caracterizan por estar controlados por grupos barriales que pueden ser calificados como rústicos, abocados mayormente a la venta de cocaína y dedicados a construir una imagen de respeto, identidad y permanencia desde hace más de 20 años.

Retomando lo planteado previamente, Bergman (2023) coincide con la idea mencionada al considerar que no todos los mercados negros son violentos: aunque en todos los países existen mercados donde se comercializan bienes robados y drogas, el nivel de violencia está determinado por la naturaleza del equilibrio delictivo. Cuando las agencias estatales, como la policía, controlan el crimen para su propio beneficio (como en Río de Janeiro en la década de 1980, México bajo el PRI y la provincia de Buenos Aires durante las décadas de 1980 y 1990), los niveles de violencia permanecen relativamente bajos. No obstante, cuando la policía ya no puede controlar a las bandas criminales, la violencia se dispara (Bergman, 2023). Este fenómeno es el que tratará de ilustrarse a lo largo de estas páginas.

Es posible afirmar que, inmersos en los mercados donde se vuelca el narcotráfico, los actores con mayor peso pueden comprenderse dentro del crimen organizado, más allá de que su bajo nivel de organización permita dudar de este adjetivo e incluso caracterizarlo como crimen desorganizado. Flores Pérez (2009) concibe este concepto a partir de su relación con el propio Estado, en cuyo espacio opera y en cuyo ámbito se articulan vinculaciones de poder variadas y cambiantes entre funcionarios policiales, judiciales y políticos con criminales. Para el autor (Flores Pérez 2009), el crimen organizado es un sistema de relaciones sociopolíticas perdurables en el tiempo caracterizadas por el establecimiento de redes clientelares de cooperación entre criminales y funcionarios, persiguiendo ganancias económicas mediante actividades ilícitas apoyadas, en última instancia, en el uso de la violencia.

Por su parte, Bergman (2023), entiende que generalmente se utiliza el concepto “crimen organizado” como el tipo de criminalidad ejecutada por organizaciones bien estructuradas como la mafia y los carteles de la droga. No obstante, indica, la aparición del crimen organizado en América Latina está estrechamente relacionada con el desarrollo de pequeñas y medianas organizaciones que surgieron para hacer dinero y promover la oferta de bienes ilícitos. Su concepción gira en torno a organizaciones que amenazan, utilizan la violencia y se apoyan en la corrupción para neutralizar a



los agentes del orden encargados de aplicar la ley. Aunque muchas de estas organizaciones manejan empresas ilegales, algunos grupos también administran negocios legítimos (Bergman, 2023).

De esta forma, como señala Maytz (2017), los mercados ilegales interactúan con los mercados legales y con los guardianes oficiales de la legalidad, en particular la policía y los tribunales. Si bien la relación con las “fuerzas del orden” es en principio represiva, puede existir tolerancia por parte de la policía e incluso de las autoridades políticas. En este sentido, donde la legalidad formal y la legitimidad social divergen se facilita la interacción no represiva entre actores formalmente legales e ilegales. Así, la noción de perdurabilidad y espacialidad en todo emprendimiento de crimen organizado obliga a pensar en la existencia de vínculos de protección entre la autoridad política, las actividades delictivas y aquellos quienes las llevan a cabo, ya que éste es un elemento sin el cual no es posible el desarrollo de las mismas pues la criminalidad no alcanza su estatus de organizado sin algún apoyo de miembros de la autoridad estatal: estos le permiten organizarse y escapar de la aplicación de la ley (Flores Pérez, 2009).

Bergman (2023) indica que, en general, dado que la demanda de bienes ilícitos -incluyendo drogas- produce rentas significativas que se distribuyen entre las nuevas élites y los grupos poderosos, las instituciones estatales diseñadas para neutralizar la ilegalidad requieren cada vez mayores capacidades para contener el creciente delito. En la medida en que estas instituciones no pueden obstruir la consolidación de los mercados ilegales, el crimen se organiza y les impone desafíos a las instituciones estatales, lo que puede alterar el equilibrio del crimen. Ese ha sido el trágico resultado para muchos países de América Latina, donde se incluye el caso rosarino, con sus particulares características.

2. La violencia en el narcotráfico y los mercados de droga

Se debe contemplar, en primera instancia, que la violencia permanente no constituye un rasgo definitorio o constitutivo de la criminalidad organizada estructurada en torno al gerenciamiento de mercados ilegales (Sain, 2023). De esta forma, el principio general postulado sería que las organizaciones criminales deberían tender a reducir o atemperar la violencia que llevan a cabo y hacer un uso selectivo y mínimo de ésta, a los efectos de no hacerla públicamente visible pues así se evita la posible respuesta represiva por parte del Estado. Sin embargo, como se evidenciará posteriormente, este principio no parece corroborarse en el caso de la ciudad de Rosario.

El tratamiento estatal de la violencia constituye un factor determinante de su configuración, su materialidad, su sistematicidad o excepcionalidad, su visibilidad u ocultamiento. Por ende, la violencia es desatada o exacerbada por lo que el Estado hace o deja hacer (Auyero y Sobering, 2021). En este sentido, la violencia criminal está determinada, en gran medida, por dos dimensiones claves: las dinámicas de poder interno de los actores criminales y el Estado y sus acciones frente al asunto (Durán Martínez, 2018); es decir, la violencia se configura según la estructura interna y el comportamiento tanto de los delincuentes como del Estado a través de sus instituciones y funcionarios.

Al hacer referencia a la violencia desatada en los mercados de droga, se debe contemplar que “violencia” a secas puede ser inexacto, pues existen distintos tipos (Daudelin y Ratton, 2017). Entre



ellos se consideran de relevancia la violencia farmacológica (derivada del efecto que producen las drogas por sí mismas) y, de manera más sobresaliente, la violencia sistémica, ligada a la operación en un mercado ilegal, como producto de la propia ilegalidad del mercado. Auyero y Sobering (2021) afirman que las relaciones clandestinas entre policías y narcos configuran la violencia sistémica que a menudo acompaña al mercado de drogas ilegales, y contribuye a la formación de lo que Perlaman (2010) denomina “caldo de cultivo de la violencia” en las áreas urbanas pobres. A la par, modelan el “cinismo legal”: la creencia compartida de que las fuerzas de seguridad son legítimas e indolentes y no están capacitadas para garantizar la seguridad pública.

3. Aspectos de la violencia como concepto general

Durán Martínez (2022) sostiene tres premisas fundamentales para entender las dinámicas de la violencia criminal, especialmente la asociada al narcotráfico, que pueden utilizarse para caracterizar al caso rosarino: a) la violencia y los mercados ilegales, aunque estén ligados, no están asociados automáticamente; cada caso puede tener una relación particular entre crimen y violencia; b) la criminalidad y el narcotráfico no son un simple producto de la debilidad o ausencia estatal, o sólo el reflejo de Estados subordinados a criminales poderosos; c) los actores criminales pueden crear caos o desorden pero también orden, con comportamientos variables en el tiempo y espacio. Así, las formas y la magnitud de la violencia narco resultan significativas para comprender el fenómeno y, en particular, los dos aspectos puntuales de esta violencia: la frecuencia y la visibilidad.

Durán Martínez (2009) sostiene que la frecuencia de la violencia criminal depende del número de organizaciones compitiendo sobre el tráfico de drogas o el control territorial de una ciudad dada. En Rosario se observa una gran fragmentación en los mercados de droga, con énfasis luego de 2013, año de los asesinatos de Ariel “el Pájaro” Cantero y Luis Medina, líderes narco. Hacia 2005, media docena de bandas barriales estaban en su esplendor y un frágil sistema de reglas contribuía a mantener la violencia en términos más o menos moderados. Cada banda prevalecía en una zona geográfica con estructuras de relativa paridad que aseguraban un ordenamiento implícito. Al iniciarse su desmembramiento, una inestabilidad notoria se abrió paso con mayor circulación de armas de fuego, choques de enorme violencia, aumento de homicidios, participación en las disputas de jóvenes de menor experiencia y más propensos a derramar sangre (De los Santos y Lascano, 2017).

Puede afirmarse entonces que el narcotráfico y el Estado están imbricados mutuamente, se determinan y condicionan recíprocamente y se reproducen de forma concomitante (Sain, 2023). Pruebas empíricas de esto tienen lugar en la ciudad: son dinámicas de la política en sus tres poderes las que facilitan relaciones de convivencia, beneficios y cobertura recíproca. Por desconocimiento las menos de las veces; por negligencia, por omisión deliberada y a veces por acción (De los Santos y Lascano, 2023).

4. Estado protector y cómplice

Mencionado lo anterior, se puede manifestar que la relación entre crimen organizado y Estado es evidente. Se contempla constantemente una multiplicidad de interacciones entre ambos,



lo cual refleja la complejidad de su relación. En ellas se producen intercambios de recursos materiales y simbólicos entre narcotraficantes y agentes estatales como asimismo de las prácticas y procesos relacionales que la constituyen. Esta complicidad entre actores puede entenderse como una colusión policial-criminal en palabras de Auyero y Sobering (2021), es decir, una modalidad de corrupción basada en la articulación entre el Estado y los actores ilícitos que erosiona el Estado de derecho e instituye “un orden separado y localizado” capaz de producir elevados niveles de violencia interpersonal.

Duncan afirma que el mayor esfuerzo del narcotráfico está dirigido a conformar un dispositivo de protección sobre la organización y las actividades, es decir, el mayor costo de esta empresa es la protección, pese al costo de la misma. De esta forma, el narcotráfico es en esencia una empresa de reducción de riesgos donde el éxito se refiere al narcotraficante que es capaz de colocar su mercancía en el mercado sin ser capturado (Mendirichaga, 2016). Estas protecciones, patrocinadas por el Estado, son para Dewey (2018) “instituciones informales mediante las cuales los funcionarios públicos se abstienen de hacer cumplir la ley o, alternatively, la hacen cumplir selectivamente contra una organización rival a cambio de una parte de las ganancias generadas”. Otra modalidad de protección consta del otorgamiento de información sobre bandas opuestas o buscando el cumplimiento de ciertas expectativas de comportamiento, como al abstenerse de la violencia en situaciones donde la paz y el orden son de interés para los funcionarios del Estado.

Estas tramas protectivas son estatales porque, informales o ilegales, son perpetradas por funcionarios -policías, jueces, fiscales o gobernantes- desde posiciones de poder formales, haciendo uso de las facultades que dichos puestos les otorgan (Sain, 2023). Como señala Dewey (2012), la policía brinda “un ambiente relativamente seguro y predecible para ciertos intercambios económicos”, lo cual la convierte en parte del emprendimiento criminal. En este contexto, los narcotraficantes, más allá de lo económico, apuntan a la “producción de poder”, lo que transforma a la iniciativa criminal en una “empresa política” (Duncan, 2016). Este poder está ligado a las estrechas vinculaciones con agentes de la policía, jueces y funcionarios, a la subordinación de agencias estatales e instituciones y a la competencia territorial, entre otros factores. De los Santos y Lascano (2017) ilustran esta situación de regulación del crimen por parte de la policía y subordinación ante Los Monos, una de las más grandes bandas criminales insertas en el narcotráfico en Rosario al mencionar casos como pedido de balas, información sobre procedimientos o modificaciones en procesos médicos, como apurar una autopsia.

Un ejemplo del caso mencionado se trata de la creación de la Secretaría de Delitos Complejos de Santa Fe en 2012; aquí Los Monos tuvieron infiltrados dentro de este espacio, desde un inicio, a dos policías que manejaban las bases de datos, operando entonces de un modo inverso al convencional: en general, los agentes ensayan estrategias de inmersión en las bandas para penetrar sus lógicas, pero aquí pasa lo contrario pues llevan uniforme y cobran sueldo de la institución policial mientras funcionan como agentes dobles.

Sain (2023) afirma que el narcotráfico está estatizado o, dicho de otra manera, es regulado estatalmente, dado que no hay emprendimiento criminal abocado al narcotráfico sin algún grado de protección o cobertura policial, o en el que la policía no participe como actor central. También está inmersa la política a partir del consentimiento de los gobiernos, en la medida en que pueda asegurarse una gobernabilidad serena y calma. El abordaje estatal de la problemática del



narcotráfico, en un principio, buscaba convertirlo en un asunto políticamente tolerable, es decir, no se buscaba perseguir de manera eficiente o prevenir en su totalidad sino evitar situaciones que supusieran problemas para sus dirigentes. Así, un hecho fundamental para que esto sucediera es la ausencia de violencia sistemática en el narcotráfico como forma de garantizar que esta regulación del orden clandestino permaneciera como tal. La regulación estatal del crimen refiere, entonces, a que el Estado y su accionar, en particular con la policía, configura una instancia determinante para las actividades y las organizaciones criminales y en particular para la violencia criminal: “la puede moldear, atenuar, reducir y hasta conjurar, es decir, la puede regular” (Sain, 2023). Esto mediante un accionar inscripto en la “legalidad”, aunque con acuerdos tácitos con el mundo criminal, sin implicar asociaciones ni apropiación de una parte de la rentabilidad criminal. Se le suman intervenciones en el negocio criminal mediante, por ejemplo, la eliminación de la competencia de un grupo protegido, u otras acciones (Sain, 2023).

Sain (2023) afirma, en esta línea, que existió en Rosario un doble pacto: por un lado, la delegación del gobierno de la seguridad pública desde autoridades gubernamentales a las cúpulas policiales, el pacto político-policial; por otro lado, el control de los delitos, en especial el de la criminalidad compleja, por parte de la policía a través de su regulación, el pacto policial-criminal. De esta forma, no se trata de una política de control del crimen sino una estrategia de prevención de riesgos y costos políticos.

Particularmente en Argentina, desde la vuelta a la democracia, las administraciones federal y provincial han tendido a desatender las cuestiones de seguridad pública. Según Sain (2023), como resultado de esta negligencia, se arraigó una modalidad particular de gobierno de la seguridad pública asentada en el desgobierno político y en la gobernabilidad policial: las principales autoridades delegaron el manejo de la seguridad pública en las instituciones policiales, lo cual dio cabida a fuerzas policiales mayormente autónomas y un comportamiento ilegal generalizado entre los oficiales de policía. Fueron ciertas grietas al interior del pacto las que implicaron el quiebre de la capacidad policial de regulación eficaz del crimen y, por ende, el desvanecimiento de la clandestinidad o invisibilidad política y social del entramado policial-criminal, sumado al involucramiento político más o menos directo en esa modalidad de gobernabilidad de la seguridad (Sain, 2023).

Otro concepto relevante a la hora de entender la relación entre Estado y crimen organizado es el de “Estado ambivalente”, referente a agentes estatales que simultáneamente hacen cumplir y violan la ley en el mismo espacio (Auyero y Sobering, 2021), siendo la ambivalencia una práctica que moldea la violencia interpersonal y produce una desconfianza casi generalizada hacia las fuerzas de seguridad. Siguiendo esta idea, se afirma que el Estado en los márgenes urbanos se caracteriza por exhibir dos rasgos coexistentes y aparentemente contradictorios: por un lado, actúa como el responsable del cumplimiento de la ley y, por el otro, como cómplice de actos delictivos. Esto poco tiene que ver con la supuesta fortaleza o debilidad de un Estado, estando más relacionado a su capacidad para aplicar selectivamente la ley y para participar de forma paralela en actividades criminales (Auyero y Sobering, 2021).

Auyero y Sobering (2021) refieren a la complicidad entre funcionarios estatales y actores ilícitos bajo el concepto de protección extorsiva esponsorizada por el Estado o instituciones informales; es a través de éstas que los funcionarios públicos se abstienen de hacer cumplir la ley o la



imponen de manera selectiva contra los rivales de una organización criminal a cambio de una porción de ganancias generadas por la organización (Snyder y Duran-Marinez, 2009). La protección extorsiva según Snyder y Duran-Marinez (2009) tiene entonces dos dimensiones primordiales: a) los agentes estatales proveen un no-cumplimiento selectivo de la ley, es decir, protección respecto del Estado mismo y; b) aportan un cumplimiento selectivo de la ley contra los rivales, es decir, protección respecto de los competidores.

A continuación se puede hablar de cómo esta connivencia entre el Estado -y sus agencias- y los grupos criminales se reflejó en el mercado de droga rosarino, manchando la ciudad con sangre producto de la violencia del narcotráfico, el hambre de poder y la competencia entre bandas.

5. El caso de Rosario: el quiebre de la regulación policial del orden clandestino

Como fue mencionado al principio, el mercado de drogas en Rosario se caracteriza por una alta atomización y competencia entre bandas, muy lejano a una estructura monopólica, permanente y estable donde un actor concentra la mayor parte del mercado. Reuter (1986) hace uso del concepto “crimen desorganizado”, aplicable en la ciudad, ya que puede percibirse la inexistencia de una “mafia” controladora de todas o la mayoría de las etapas del negocio sino una multiplicidad de actores y “empresas” que interactúan en forma poco coordinada y organizada. Entre estas interacciones aparece el Estado, pendulando entre la aplicación y la omisión selectiva de la ley, entre la protección y la entrega, entre lo ilegal o clandestino y lo legal. Así, el Estado resulta fundamental para el funcionamiento y el desarrollo de los mercados ilegales dentro de la ciudad.

En la provincia de Santa Fe, particularmente en Rosario, existe un Estado con un muy bajo grado de cohesión institucional, puntualmente en su sistema de seguridad y penal. La manifestación más expresiva de ello ha sido el agrietamiento de la regulación policial del negocio narco (Sain, 2023). De esta forma, la ausencia de cohesión estatal, sumado al empoderamiento paulatino de las pandillas narcos, contribuyó a cambiar la ecuación de poder entre el Estado y el delito y así transformar la relación con la policía: como fue mencionado previamente, los referentes narcos dejaron de estar subordinados a la policía y pasaron a ser socios o empleadores de ciertos uniformados y algunos sectores policiales (Sain, 2023).

Sain (2023) identifica a Rosario como un anomalía debido a semejante subordinación, sumada a la práctica indiscriminada de violencia letal, el ataque constante a funcionarios y sedes judiciales, el escenario de shock ante el activismo criminal, las formas de lavado de dinero y la esfera de soledad social y abandono político e institucional generada. Por su parte, la fragmentación criminal en la ciudad ha sido un factor determinante del imperio de la violencia letal como modalidad de estructuración del negocio narco. La propagación de bandas y cuadrillas dispuestas a ganar a una porción de ese negocio mediante el uso de la violencia, sin disposición ni capacidades para entablar acuerdos que sosegaran la violencia y volcadas a someter a la competencia mediante los asesinatos y balaceras, se ha impuesto sin atenuantes en los últimos años. Esa violencia sistemática, en varios casos, ha permitido expandir y consolidar ciertas tramas criminales, dándole forma a una suerte de violencia constructiva, explicada más adelante (Sain, 2023).



Desde el año 2010 aproximadamente, la instalación de la violencia letal como modalidad recurrente fue una consecuencia de dos procesos simultáneos y concomitantes (Sain, 2023). Por un lado, la expansión y diversificación del tráfico y comercialización de drogas ilegales en la ciudad, al amparo del aumento de los consumos de drogas y la consolidación de un mercado amplio y estructurado asentado en la demanda de consumidores de poder adquisitivo alto y medio. Con ello, el crecimiento de la rentabilidad y acumulación de capital por parte de bandas rústicas de las regiones periféricas rosarinas, que llevó a las organizaciones a entablar conexiones con “gerentes” y compañías financieras tradicionales para canalizar y “lavar” el dinero generado. Así, la puja narco se trata, en definitiva, de una disputa por la apropiación de la enorme rentabilidad generada por este negocio criminal. Por otro lado, el agrietamiento y quiebre de la tradicional regulación estatal de las actividades y grupos narcos por parte de los poderes públicos, lo cuales perdieron la capacidad de control de la violencia invisible; en particular la policía rosarina, pero también el poder judicial y político, que tenían el objetivo de encubrir el fenómeno criminal con un manto de invisibilidad y subsumirlo en una clandestinidad eficaz que evitara sobresaltos políticos o institucionales.

Este contexto devino en dos consecuencias simultáneas y relacionadas (Sain, 2023): en primer lugar, la expansión vertical y horizontal de los mercados de drogas minoristas y, con ello, de las tramas criminales encargadas de su gerenciamiento y rentabilidad sumado a la fragmentación criminal por la proliferación de grupos en competencia entre sí. En segundo lugar, el encarcelamiento de numerosos líderes narcos y la precarización de la gestión de los territorios anteriormente administrados por aquellos. Como resultado, se produjo una multiplicidad de sectores policiales enfrentados entre sí, los cuales buscaron hacerse con más porciones de la rentabilidad criminal, perdiendo de esta forma la preocupación por asegurar el “orden” (clandestino) que garantiza la invisibilidad del crimen y la tranquilidad de la política.

6. Aspectos de la violencia en Rosario: la construcción de poder

La violencia como mecanismo de construcción de poder e identidad, intervención y delimitación de un territorio, subordinación de grupos y agentes varios, entre otros fines, puede convertirse en una alternativa racional para aquellos que buscan cambiar el status quo. En el negocio de las drogas, la violencia es un mecanismo de resolución de disputas para lograr un objetivo racional en última instancia (Bergman, 2023). En esta línea, el autor citado insiste en que, cuando la estructura del tráfico de drogas está altamente atomizada sin un actor u organización dominante, varios grupos pueden recurrir a la violencia para competir por el control de un territorio.

Existen dos aspectos significativos de la violencia criminal rosarina (Sain, 2023): en primer lugar, la violencia letal no se desenvuelve en toda la ciudad de manera uniforme sino que se concentra en las barriadas populares donde los emprendimientos narcos desenvuelven sus epicentros operacionales y sus dispositivos de tráfico y venta de drogas. Si bien la clientela de consumidores de droga habitan toda la ciudad y el narcotráfico ocupa el total de la espacialidad urbana, esta violencia sólo tiene lugar en villas de emergencia y barrios populares degradados socialmente. No hay “barrios narcos”; en todo caso, hay una “ciudad narco”. En segundo lugar, la violencia como práctica recurrente de los grupos criminales locales es configurativa de las bandas y de sus actividades: se trata de una suerte de violencia constructiva mediante la cual estos grupos edifican una posición de poder en el negocio criminal que les permite obtener, mantener y consolidar sus lugares relativos en el gerenciamiento de la porción del mercado ilegal que



controlan; también logran neutralizar de manera eficaz a la competencia criminal, disciplinar disidencias, traiciones o separaciones, y contestar a la intervención represiva de los organismos públicos o conjurarlos.

Como fue mencionado, Rosario se diferencia por ser una ciudad donde la policía perdió la capacidad de restaurar el orden, aunque sea uno regulado clandestinamente (Sain, 2023). Se trata de un espacio donde nadie pone orden, ni un grupo criminal dominante, ni el propio Estado, que desde hace tiempo ha perdido el control legal e ilegal de la calle, en este sentido podemos hablar de un pacto manco o trunco (Sain, 2023).

En resumen, al compás del crecimiento del mercado ilegal de drogas, se conformó un escenario de “guerra” entre organizaciones narco en un contexto de fragmentación criminal por la proliferación de grupos y pandillas volcadas a copar una porción, aunque pequeña sumamente rentable, de ese mercado, sin destrezas de negociación y sin vocación para establecer pactos de convivencia. Como se mencionó, estos practican una tendencia casi natural a imponerse y controlar sus emprendimientos mediante la violencia altamente lesiva o letal; todo esto, apuntalado por la magnitud de la rentabilidad del negocio narco en expansión, que, lejos de persuadir a la mayoría de los grupos delictivos de la necesidad de afianzar ese atractivo mercado ilegal de forma concertada, “en paz”, volcó a éstos a la conformación de estructuras armadas y dispositivos sicariales y a la gestión de actividades de manera violenta (Sain, 2023).

Esta “guerra” atravesó la historia criminal e institucional de Rosario desde 2010 en adelante, incluso hasta la actualidad, sin tratarse de bandas parecidas o de igual porte. Los Monos - conformados por la familia Cantero y allegados- por ejemplo, siempre fueron una organización más rústica y violenta, menos sofisticada en sus acciones y con lazos estatales más precarios que el clan Alvarado, con una impronta más gerencial y un uso más encubierto de la violencia letal, además de una protección estatal de mayor gama (Sain, 2023). El enfrentamiento entre ambos estuvo contorneado por los conflictos violentos protagonizados por grupos y bandas criminales menores, de envergadura barrial pero muy belicosas, algunas “satelitales” de los grandes contendientes, otra más o menos independientes de ellas. Estas tramas contribuyeron a conformar un escenario de violencia “desbordada” que ponderó el desmadre estatal en el abordaje de ésta (Sain, 2023).

Sin embargo, el “lado B” de esta fuerte presencia y respeto social, con protección y vínculos de alta gama, se identifica en su estructura y organización. Iazzetta (2020) dirá que incluso los grandes grupos o clanes de Rosario se caracterizan por la rusticidad, desorganización, improvisación y desprofesionalización. De hecho, muchas veces se subcontrata o terceriza la violencia, perdiendo el control sobre el accionar de estas personas, muy lejanas de las cabecillas de grupo dentro de las cadenas de mando. Lo ilustran De los Santos y Lascano (2023) al referirse al juicio por narcotráfico la banda Los Monos, donde la mayoría de quienes esperaban la sentencia eran personas desconocidas, hombres humildes que admitieron haber vendido drogas pero no ser narcotraficantes ni pertenecer a banda alguna; casi todos eran trabajadores informales. Lo que se investigó no había sido el accionar de una banda sino de una red de personas, la mayoría sin conexión, las cuales en el escalón más bajo vendían como rebusque; se trataba de individuos muy modestos que desconocían quiénes manejaban el negocio. Todos llegaron al juicio con el rótulo de narcos aunque ninguno tenía idea de que en esa malla donde eran el último nudo estaba el líder de Los Monos como organizador.



Entonces, el comportamiento de las bandas rosarinas como grupo, siguiendo a Ruggiero (2005), puede considerarse relacionado con un “moderno bazar” o “gran tienda” dentro de la economía local, signada por la multiplicidad, negociación, movimiento y habilidad de contratación en el marco de la “ciudad informal”. Se destacan las oscilaciones entre trabajo ilegítimo, semilegal y criminalidad convencional, donde las actividades lícitas e ilícitas se entremezclan en mercados irregulares mientras las personas involucradas, bajo una “lógica de cazador” se perfilan en la búsqueda de oportunidades y ganancias saltando de un sector a otro (formal e informal), alternando entre dinero lícito e ilícito, de la misma forma que con los bienes transados. Así es como los famosos clanes de Rosario están liderados por jóvenes que ejercen una violencia vehemente, territorializada y altamente lesiva, sin racionalidad económica o gestiva sino inmersa en cuestiones de identidad, respeto, reconocimiento y competencia.

No es menor reiterar que, además de vender drogas al por menor, estas bandas rosarinas se dedican al lavado de dinero. Esto tiene lugar a través de otros mercados como el inmobiliario, automovilístico, de remisería o empresas de construcciones, entre otros, para “blanquear” sus activos y de generar nuevos dentro de la economía formal. En este plano, De los Santos y Lascano (2023) explican que las relaciones entre el terreno de la legalidad y el campo del delito tienen, más que parentesco, relaciones estables y perdurables. En economía, legalidad e ilegalidad son campos delimitados, pero el dinero porfía en mezclarse: el dinero informal y el formal están entrelazados en el circuito económico.

El caso rosarino, argumenta Sain (2023), cuenta entonces con ciertas características propias, entre las que se pueden mencionar: a) es el único caso del país donde las bandas criminales de mayor envergadura dominan y conducen sectores policiales sumisos a sus líderes y operando para ellos, generando una especie de gobierno criminal sobre la policía; b) la violencia letal constituye una práctica estructurante y legitimante de las actividades delictivas desplegadas por grandes bandas criminales; c) se atacó a funcionarios y sedes judiciales sin consecuencias relativamente serias, más allá de las condenas; d) es el único caso en el que la política y los gobiernos provinciales tuvieron una negación del problema, lo cual devino en inacción política e institucional; e) el dinero generado por plebeyos criminales es receptado y gerenciado por empresarios e inversores de renombre, políticamente relevantes e influyentes; f) hay un escenario de abandono político de los pocos funcionarios judiciales y policías que enfrentan a las grandes bandas criminales.

La envergadura y recurrencia de la violencia criminal rosarina y, en particular, el carácter constructivo de la misma respecto del emprendimiento narco, no se observa en ningún otro lugar de la Argentina. Una ciudad donde el cuarenta por ciento de los sepulcros de su mayor cementerio en los últimos años está ocupado por jóvenes es resultado de la cambiante división de zonas de la actividad narco. La violencia entonces suele ser un indicador de la inestabilidad de un mercado delictivo (De los Santos y Lascano, 2017).

Rosario es el único caso de fracaso rotundo del “doble pacto” como modalidad de gestión de la seguridad en el que la política insiste, una y otra vez, en darle todo el poder a la policía, una institución sin capacidad de establecer un “orden”, ya sea de índole legal o clandestino, en las calles para neutralizar la violencia criminal o hacer que sea una práctica excepcional, ni poder para conjurar los emprendimientos delictivos más violentos. Se trata de un actor pasivo, desprestigiado y perezoso, que siempre va a la retranca del juego de las grandes organizaciones criminales de la ciudad.



El pacto político-policial presenta falencias pues la política le sigue delegando a esa policía de cartón la esperanza de que alguna vez imponga orden y conjure o atenúe la violencia criminal que erosiona su prestigio como clase gobernante. Una pésima policía de una pésima política: los políticos creen que para resolver cuestiones sobre violencia e inseguridad sólo se puede gestionar con “la gorra”, sin considerar que esta ficción reiterada desde hace tres décadas es la causa del descontrol existente en la materia (Sain, 2023).

La violencia se determinó como una arista del poder de varias bandas narco de Rosario, en especial los Cantero. Sin embargo, además de capacidad de fuego tuvieron otros atributos: lograron éxito sobre la base de sus influencias con las fuerzas de seguridad y contactos privilegiados que les otorgan información calificada para avanzar en sus negocios y eludir persecuciones. Se suma un cuerpo estable de abogados sagaces, expertos en las grietas y vericuetos del sistema penal, imprescindibles para garantizar impunidad. Así, encontraron a mejores aliados en los resortes del Estado (De los Santos y Lascano, 2017).

Se comprende que el Estado y sus acciones afectan a los niveles de violencia: políticas ofensivas indiscriminadas contra el crimen o políticas de decapitación de liderazgo pueden devenir en un aumento de la violencia criminal. En cambio, políticas enfocadas en los aspectos violentos del narcotráfico que, a su vez, abordan los factores socioeconómicos que devienen en involucrarse en el narcotráfico, se han mostrado más efectivas para reducir la violencia.

Otros factores explicados por De los Santos y Lascano (2023) para entender el fenómeno del narcotráfico y la violencia en Rosario constan de la permanente subejecución presupuestaria en seguridad; lo indetenible de los crímenes de alta lesividad y el escaso conocimiento de sus lógicas; la incapacidad de contener el gerenciamiento del delito desde las cárceles; la desconexión entre Ministerio de Seguridad y el Ministerio Público de la Acusación encargado de la persecución penal; la escasez de policías capacitados para el delito complejo; la falta de una política de Estado concertada y perdurable de inteligencia criminal y prevención en las ciudades. Todo esto fue revelador de la falta de un plan o, mejor, de una política envejecida que ha trascendido gobiernos, con dificultades para cambiar para la vida de quienes habitan Rosario, dar previsibilidad a sus rutinas y moderar los miedos comunitarios.

7. Conclusión

El presente trabajo buscó analizar la compleja relación entre el crimen organizado, la violencia y el Estado en Rosario. En esta línea, se puede afirmar que la ausencia de una regulación efectiva ha permitido que actores criminales operan con relativa libertad, mientras que las fuerzas de seguridad y el poder político, en muchos casos, facilitan estas actividades mediante corrupción y negligencia. Desde la muerte de los principales actores del mercado en 2013 la fragmentación de las bandas ha agravado el conflicto, generando una competencia feroz y violenta.

El Estado, en lugar de contrarrestar eficazmente estas dinámicas, ha adoptado una postura ambigua, donde su inacción o intervención selectiva contribuyen a la perpetuación de la violencia. Las bandas narco-criminales, en complicidad con sectores del aparato estatal, han logrado consolidar un poder significativo, lo que dificulta aún más la restauración del orden. La violencia, lejos de ser



solo una consecuencia, se ha convertido en una herramienta clave para la expansión y mantenimiento de estos grupos.

De esta forma, se puede entender que para abordar el problema del narcotráfico en Rosario es fundamental entender las interacciones entre crimen organizado y el Estado, y cómo estas moldean las dinámicas de violencia urbana. Sólo mediante políticas coherentes y un compromiso real con la seguridad pública se podrá enfrentar este desafío de manera efectiva.

8. Bibliografía

- Auyero, J., & Sobering, K. (2021). Entre narcos y policías: las relaciones clandestinas entre el Estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas. Siglo XXI Editores.
- Bergman, M. (2023). *El negocio del crimen: el crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- Binder, A. M. (2010). Política de seguridad y control de la criminalidad. Ad-Hoc.
- De los Santos, G. y Lascano, H. (2017). Los Monos: Historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno. Sudamericana.
- De los Santos, G. y Lascano, H. (2023). Rosario: La historia detrás de la mafia narco que se adueñó de la ciudad. Sudamericana.
- Daudelin, J., & Ratton, J. L. (2017). Mercados de drogas, guerra e paz no Recife. *Tempo Social*, 29, 115-134.
- Flores Pérez, C. A. (2009). El Estado en crisis: crimen organizado y política. Desafíos para la consolidación democrática. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México.
- Dewey, M. (2012). "Illegal Police Protection and the Market for Stolen Vehicles in Buenos Aires, en *Journal of Latin American Studies*, Cambridge, Volumen 44, noviembre de 2012, p. 687.
- Dewey, M. (2018). Zona liberada: La suspensión de la ley como patrón de comportamiento estatal. *Nueva Sociedad*, (276), 102-117.
- Iazzetta, M. (2020). "Crimen desorganizado y mercados ilegales de droga en la ciudad de Rosario", en *Revista de la Escuela de Antropología*, Rosario, Vol. XXVII, 2020, p. 10.
- Durán Martínez, A. (2018). "Las múltiples dimensiones de la violencia relacionada con las drogas", en revista *Por la Paz*, instituto Catalán Internacional para la Paz (ICIP), Barcelona, N°35 "Drogas y violencia en América Latina"
- Martínez, A. D., & Zalamea, M. S. (2022). Criminales, policías y políticos: drogas, política y violencia en Colombia y México. Universidad de los Andes.
- Mayntz, R. (2017). *Illegal Markets: Boundaries and Interfaces between Legality and Illegality*. J. Beckert y M. Dewey (Ed.), *The Architecture of Illegal Markets. Towards an Economic Sociology of illegality in the Economy* (pp.37-47). Oxford University Press.
- Mendirichaga, J. R. (2016). Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México de Gustavo Duncan. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (55), 243-245.
- Pearlman J. (2010). *Favela. Four decades living on the edge in Rio de Janeiro*.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe. (2020). Proyecto Ley de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe. Expediente N° 40693.



- Pérez, C. A. F. (2013). Historias de polvo y sangre: génesis y evolución del tráfico de drogas en el estado de Tamaulipas. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Reuter, P. (1986) Disorganized crime. Illegal market and the mafia. Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- Ruggiero, V. (2005). Delitos de los débiles y de los poderosos. Ejercicios de anti criminología. Editorial Adhoc.
- Sain, M. F. (2023). Ciudad de pobres corazones: estado, crimen y violencia narco en Rosario. Prohistoria Ediciones.
- Snyder, R., & Duran-Martinez, A. (2009). Does illegality breed violence? Drug trafficking and state-sponsored protection rackets. Crime, law and social change, 52, 253-273.



Política Educativa por entornos virtuales de Enseñanza y Aprendizaje: Seguridad Ciudadana Digital, Cyberbullying y Ludopatía

Susana Copertari

scopertari613@gmail.com

Facultad de Humanidades y Arte de U.N.R.
Graduada y Docente Jubilada Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Gabriela Analía Pepermans

gabyepermans@gmail.com

Facultad de Humanidades y Arte de U.N.R.

Ma. Fernanda Garcia

hello.mary261@gmail.com

Facultad de Humanidades y Arte de U.N.R.

Resumen:

Presentamos una investigación aplicada, interpretativa, crítica, cualicuantitativa e interdisciplinaria. Radicada en la Facultad de C. Política y RRII; acreditada en la Facultad de Humanidades y Artes, UNR, Res. CS N° 913/2022. -el Campus Virtual (UNR/SIED)- con especialistas y tutores en la modalidad. Política pública gratuita al 100% de los docentes de la UNR cursando una Diplomatura en Estudios Avanzados por entornos virtuales de Enseñanza y Aprendizaje (EVEA) (2021 y continua); dura 5 meses; con 5 cohortes (1077 cursantes y 678 graduados): “Políticas Universitarias de Formación Docente para una Ciudadanía Digital socio inclusiva”.

El objetivo es analizar el impacto que está produciendo. Estamos en la etapa de recolección de datos, entrevistando a representantes SIED, para una triangulación intermetodológica (Taylor y Bodgan, 1999). Nos preocupa la problemática de la “seguridad ciudadana” (ciberseguridad, ludopatía y cyberbullying) en estudiantes universitarios. Una ciudadanía digital inclusiva y responsable constituye un debate entre especialistas, docentes, estudiantes y responsables de las políticas públicas. Donald Welch, (2019), afirma: “los líderes de seguridad cibernética en educación superior dedican solo un pequeño porcentaje de su tiempo a desarrollar una estrategia”. “(...) La mezcla de valores fundamentales de autonomía, privacidad y experimentación (...) presenta desafíos significativos en materia de ciberseguridad”.

Palabras clave: Política Pública- Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje- Seguridad Ciudadana Digital- Ludopatía- ciberseguridad.

Introducción

En la era digital, la educación ha evolucionado significativamente, integrando entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje (EVEA). Esta transformación ha traído consigo nuevos desafíos y oportunidades, especialmente en términos de seguridad ciudadana digital. En esta ponencia, presentamos una problemática emergente que surge de nuestra investigación aplicada, interpretativa



y socio crítica, cualicuantitativa e interdisciplinaria, radicada en la Facultad de C. Política y RRII, acreditada en la Facultad de Humanidades y Artes, UNR, Res. CS N° 913/2022. -el Campus Virtual (UNR/SIED)- con especialistas y tutores en la modalidad como son las problemáticas de la ciberseguridad, el cyberbullying y la ludopatía en estudiantes universitarios. Nuestro estudio centraliza sobre una política pública de la UNR por entornos virtuales postpandémico, gratuita al 100% de los docentes de la UNR; a través del cursado de una “Diplomatura en Estudios Avanzados por entornos virtuales de Enseñanza y Aprendizaje” (EVEA) (2021 y continua) (Res. CS N° 913/2022). Su duración es de 5 meses, cuenta con 5 cohortes (1077 cursantes en total y 678 graduados hasta la fecha).

Nuestra investigación tiene como objeto de estudio esta política en el marco del PID: “Políticas Universitarias de Formación Docente para una Ciudadanía Digital socio inclusiva”, radicado en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Facultad de Humanidades y Artes, UNR en la Secretaría de Posgrado del Doctorado de Educación.

El objetivo de esta contribución es analizar el impacto que está produciendo esta Diplomatura en la Formación Docente por entornos virtuales. Como temática específica nos interesa abordar la problemática de la ciberseguridad, cyberbullying y ludopatía en los estudiantes universitarios. Estamos en la etapa de recolección de datos, entrevistando a los 12 representantes -SIED (Sistema Institucional de Educación a Distancia)- de cada Facultad, para realizar una triangulación intermetodológica de datos (Taylor y Bodgan, 1987). Nos preocupa el problema de la “seguridad ciudadana” desde una ciudadanía digital inclusiva y responsable, constituyendo un desafío medular entre especialistas, docentes, estudiantes y responsables de las políticas públicas, a fin de ser incluida en los contenidos de los módulos transversales de la Diplomatura para su tratamiento y discusión.

El objetivo principal de esta ponencia es analizar el impacto de las políticas educativas implementadas a través de la Diplomatura EVEA respecto a esta problemática emergente en relación a la seguridad ciudadana digital, con un enfoque particular en la ciberseguridad. Proponemos algunas estrategias para trabajar en la Formación Docente de la UNR, con este tema-problema de actualidad insoslayable en los Módulos Didácticos Transversales.

Metodología

Nuestra investigación es aplicada y cualicuantitativa: descriptiva, interpretativa y socio crítica con triangulación intermetodológica (Taylor y Bodgan, 1997). Actualmente, estamos en la etapa de recolección de datos, entrevistando a representantes informantes clave del Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), especialistas en la modalidad, donde surge la preocupación por la “seguridad ciudadana” en el equipo de investigadores desde los ejes del compromiso social universitario para concientizar acerca de la ciberseguridad.

Discusión y Resultados

Los módulos transversales de la Diplomatura EVEA de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR son un complemento valioso que enriquecen la experiencia de aprendizaje. Estos módulos están diseñados para abordar temas específicos y relevantes, que suelen incluir:



- Aportes de expertos: Invitación a docentes destacados de la UNR y otras universidades para compartir sus conocimientos y experiencias en áreas relevantes para el diseño y la implementación de entornos virtuales de aprendizaje.
- Un Trabajo Final Integrador (TFI): Un proyecto práctico donde los estudiantes aplican los conocimientos adquiridos a lo largo de la diplomatura. Este trabajo les permite desarrollar habilidades de investigación, diseño y evaluación en el contexto de un proyecto real.
- ¿Qué temas suelen abordar estos módulos transversales?
- Aunque los contenidos pueden variar de una cohorte a otra; es común que se enfoquen en:
- Casos de estudio: Análisis de experiencias exitosas y desafíos en la implementación de entornos virtuales en diferentes contextos educativos.
- Tendencias y tecnologías emergentes: Exploración de nuevas herramientas y plataformas que pueden mejorar la enseñanza y el aprendizaje en línea.
- Problemáticas específicas: Debates y reflexiones sobre cuestiones como la accesibilidad, la inclusión, la evaluación en entornos virtuales y la calidad educativa.
- ¿Por qué son importantes estos módulos para incluir esta problemática que tanto preocupa?
- Enriquecimiento del aprendizaje: Ofrecen una visión más amplia y actualizada sobre el campo de los entornos virtuales de aprendizaje, sus desafíos, sesgos, motivación, entre otros.
- Desarrollo de habilidades: Permiten a los estudiantes aplicar los conocimientos teóricos a situaciones reales y desarrollar habilidades prácticas.
- Fomento del debate y la reflexión: Crean espacios para el intercambio de ideas y la construcción colaborativa del conocimiento donde se puede introducir un espacio para el tratamiento de la ciudadanía digital y la seguridad ciudadana para el tratamiento de la problemática emergente que se desprende de esta investigación.

“La formación en tecnologías posibilita la comprensión de las lógicas de funcionamiento de un campo específico en diálogo con la formación de docentes; es necesario el reconocimiento integral de los recursos tecnológicos para poder discutirlos, incluirlos, transmitirlos o rechazarlos”. (Dirección Provincial de Educación Superior Dirección de Formación Docente Inicial Dirección de Formación Docente Permanente Dirección de Tecnología Educativa Subsecretaría de Educación, DGCyE, 2023)

Calvera-Isabal, M., Santos, P., Hernández-Leo, D.. Towards Citizen (2023) sostienen que: “El interés y la práctica de la *ciencia ciudadana (CC)* ha aumentado en los últimos años. Esto ha derivado en el uso de páginas web como herramienta de comunicación, recolección o análisis datos o repositorio materiales y recursos” (p: 1). Desde la mirada educativa, estos autores esperan que la integración de la información sobre “proyectos de CC en un contexto educativo formal, inspire a los maestros a crear actividades de aprendizaje. Este, es un caso interesante para usar bots que automaticen el proceso de extracción de datos de webs de CC que ayuden a comprender mejor su uso en contextos educativos. Aunque esta información está disponible públicamente, se deben seguir las reglas de la ley de protección de datos o GDPR. Este artículo tiene como objetivo explicar: 1) cómo la CC se comunica y promueve en los sitios web; 2) cómo se diseñan, desarrollan y aplican los métodos de web scraping y las técnicas de anonimización para recopilar información en línea; y 3) cómo se podrían usar estos datos con fines educativos. Tras el análisis de 72 webs algunos de los resultados son que solo el 24,8% incluye información detallada sobre el proyecto, y el 48,61% incluye información sobre propósitos o materiales educativos” (pp: 1-2).



Por otro lado, Donald Welch, (2019), afirma: *“los líderes de seguridad cibernética en educación superior dedican solo un pequeño porcentaje de su tiempo a desarrollar una estrategia”*. *“(…) La mezcla de valores fundamentales de autonomía, privacidad y experimentación (...) presenta desafíos significativos en materia de ciberseguridad”* (s/p).

Hasta la fecha, hemos observado que la implementación de esta política pública para la formación docente EVEA, ha tenido un impacto positivo en la formación docente para el desarrollo de una ciudadanía digital socio-inclusiva y responsable. La “Diplomatura en Estudios Avanzados por entornos virtuales de Enseñanza y Aprendizaje” nos ha situado como equipo de investigación ante una problemática emergente actual, crítica que no podemos soslayar sobre el uso ético de las tecnologías -más aún con la irrupción del Chat GPT-4 de la Inteligencia Artificial desde el año 2022- trayendo una preocupación para los y las docentes universitarios como son los casos de ciberseguridad, cyberbullying y ludopatía en el marco de los estudios de una ciudadanía digital cada vez más inclusiva y democratizadora. Copertari (2024) expresa que este tema de la ciberseguridad es una gran preocupación de cara al porvenir respecto a su tratamiento en ambientes sociotécnicos de enseñanza y aprendizaje, agudizados con la irrupción del Chat GPT-4 de la inteligencia artificial (IA). *“Con el rápido avance de la inteligencia artificial, se ha incorporado un nuevo módulo en el currículo de ciudadanía digital que aborda los principios éticos en el uso de IA. Los estudiantes aprenden sobre los sesgos algorítmicos, la toma de decisiones automatizada y las implicaciones éticas de las tecnologías basadas en IA”* (Rickard, 2024, s/p)

La problemática de la seguridad y privacidad de la información de los estudiantes universitarios, es un tema de creciente preocupación para el SIED y las autoridades universitarias. Teniendo en cuenta la conceptualización y fundamentación teórica sobre este caso específico, podemos decir que, este tema- problema están siendo tratado por las legislaturas, a nivel nacional y provincial, con especial atención y preocupación junto a especialistas junto a la sociedad en general.

La “Ludopatía” es un concepto con elementos característicos, definida por dos organismos de carácter internacional, con relativas diferencias, ambas la asumen como una patología que tiene serias repercusiones en la vida de las personas que la padecen y sus familiares, llegando a convertirse en un problema de orden social. Farhat (2024) reconoce: *“La creciente prevalencia de la ludopatía en jóvenes, vinculados a plataformas digitales, es un problema que requiere atención urgente. La ciudadanía digital, que incluye elementos como el pensamiento crítico, se presenta como una herramienta fundamental para abordar este desafío. Durante años, se han realizado esfuerzos significativos para la prevención en entornos digitales”* (s/p).

En este sentido este autor se refiere a: *“Programas como “Seguridad Inteligente” que han promovido el uso responsable de las tecnologías”*. (...) *“Estos esfuerzos se integran en el proyecto de “construir y fortalecer un ecosistema de ciudadanía digital”, creando un marco integral que abarca desde el pensamiento crítico hasta la promoción de hábitos saludables en el uso del tiempo libre”* (p.1 a 3).

La ciudadanía digital también incluye el conocimiento de los derechos y responsabilidades en el entorno digital. Esto abarca desde la libertad de expresión hasta la participación activa en comunidades y movimientos en línea”. (Rickard, 2004).

La Asociación Americana de Psiquiatría (APA) en su Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales (DSM-5) *“presenta una definición sobre “Juego patológico problemático persistente y recurrente, que provoca un deterioro o malestar clínicamente significativo”* (APA, 2013, p.317) clasificada como *“una adicción conductual”*. *El manual de DSM consiste en*



descripciones, síntomas, y otros principios que ayuden a clínicos a diagnosticar y a clasificar desórdenes psicológicos. utilizada por los médicos y otros profesionales de la atención sanitaria en los Estados Unidos, así como en muchas otras naciones del mundo. DSM-5 es un volumen estandarizado que detalla y clasifica los trastornos mentales para la mejoría de la diagnosis, del tratamiento, y de la investigación en el campo de la psiquiatría. Tomado de Sundaram” (s.f.) (DSM-5-Manual estadístico de trastornos mentales, (s/p) .en línea).

Al respecto, Winner (2004) sostiene que *“las tecnologías determinan formas de vida. En este sentido, las tecnologías son similares. a los actos legislativos. Organizan cómo vivimos”* (Spiegel, 2024, p. 49).

Por todo ello, debemos prestar atención y plantear la necesidad de controlar, regular y legislar su funcionamiento y diseños tecnológicos (Spiegel, 2024, p. 49).

Consultado a la IA Copilot de Microsoft sobre esta problemática agrega que: *“La ciberseguridad se refiere a las prácticas y tecnologías diseñadas para proteger los sistemas informáticos, redes y datos de accesos no autorizados, ataques y daños. En el entorno universitario, es crucial para proteger la información personal y académica de los estudiantes. Las universidades deben implementar medidas como el uso de contraseñas seguras, la encriptación de datos y la educación sobre buenas prácticas de seguridad en línea”*

El cyberbullying o ciberacoso implica el uso de tecnologías digitales para acosar, amenazar o humillar a otros. Entre los estudiantes universitarios y producto de nuestras preocupaciones como equipo de investigadores, la mayoría jóvenes afirman que *“puede manifestarse a través de redes sociales, correos electrónicos o mensajes de texto”*. Los efectos del cyberbullying pueden perdurar durante mucho tiempo en los sujetos que lo padecen. También pueden generar numerosos trastornos de las más variadas índoles como ser: la ansiedad, la depresión y, en casos más extremos, pensamientos suicidas. Es importante que las universidades tengan políticas muy claras al respecto y recursos que sirvan de apoyo a las víctimas de ciberacoso.

La problemática de la ludopatía en entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje (EVEA), o adicción al juego, en entornos virtuales, hace referencia al uso compulsivo de juegos en línea, como apuestas y otra variedad de actividades relacionadas con el juego. *“Los juegos de azar en línea y las plataformas digitales de apuestas están diseñados para maximizar la liberación de dopamina. Utilizan mecanismos de recompensa variables, lo que significa que las recompensas son impredecibles y, por lo tanto, más adictivas. Esta técnica es similar a la utilizada en las redes sociales, donde las notificaciones y los «me gusta» se distribuyen de manera impredecible, creando un ciclo de dependencia”*. Maguregui (2024). Esta adicción, no solo puede afectar negativamente la producción académica de los alumnos, sino también a la salud mental de estos estudiantes universitarios.

Estas situaciones devienen a partir de un pensamiento que *“como sociedad hemos normalizado la actividad de apostar; tanto así, que las casas de apuestas hoy, auspician equipos de fútbol, federaciones deportivas, videojuegos en línea y diversos programas de televisión abierta y streaming a través de redes sociales (YouTube, Tik Tok, Twitch, etc.)”* (Mitteenn, A., 2024). La ludopatía ingresa a la vida de los jóvenes como un juego, a través de las páginas de sus deportes favoritos, invitándolos a apostar. Y cuando se instala como patología, ya no hay vuelta atrás.



Junto con las prácticas observadas en esta nueva era, la ciudadanía digital se caracteriza por una “(...) *creciente prevalencia de la ludopatía en jóvenes, vinculados a plataformas digitales, es un problema que requiere atención urgente...*”. (José Farhat, 2024). Si bien, hace mucho tiempo que se viene intentando generar conciencia en el uso responsable de las tecnologías, en la actualidad esto ya no es suficiente. Vivimos dentro de un ecosistema digital, en el que el uso de las tecnologías han cambiado cada aspecto de nuestras vidas, y los espacios educativos, como lo es el universitario, no son la excepción. De allí, que lamentamos el Cese de la Formación Docente EVEA en la UNR como política pública a raíz de la falta de presupuesto para continuarla desde 2024 con la nueva gestión a nivel nacional.

Las universidades pueden ayudar a mitigar este problema ofreciendo diversas alternativas como programas de concientización, a través del conocimiento y desarrollo de habilidades; formación sobre una ciudadanía digital ética y responsable que permita desarrollar a los estudiantes un espacio digital seguro, y relacionarse dentro del mismo como en cualquier otro ámbito de sus vidas; apoyo psicológico y recursos para aquellos estudiantes que luchan con la adicción al juego.

Algunos ejemplos de impacto que podrían ser muy útiles para implementar como propuesta de este equipo de investigación a las autoridades de la UNR a fin de volver a poner a disposición de la decencia esta Diplomatura que expiro con la finalización de la 5ta. Cohorte en 2023 que puede consistir en la necesaria incorporación en los módulos didácticos transversales contenido sobre estas problemáticas: La *Ciberseguridad* se puede incluir en un taller práctico sobre la creación de contraseñas seguras para estar protegidos y reducir el riesgo ante los ciberataques, y la importancia de la autenticación. Los participantes pueden aportar una mejora significativa en sus prácticas de seguridad digital, reduciendo la vulnerabilidad y evitando el acceso no autorizado a la información y a las cuentas personales, protegiendo correo, archivos y demás contenidos. También, es importante plantear una profunda reflexión en tiempos de la Inteligencia Artificial generativa, ya que nos encontramos frente a nuevos dilemas sobre la privacidad y la seguridad de los datos personales. Por esto, invitamos a formar a los alumnos en una ciudadanía digital ética y responsable que permita desarrollar a los estudiantes un espacio digital seguro.

Respecto al *Cyberbullying*, creemos fundamental, promover su tratamiento en los foros de discusión y role-playing en congresos, talleres y distintos eventos para sensibilizar a los docentes y estudiantes sobre el impacto de éste en los sujetos, víctima de ello. Pensamos que es de vital importancia que los tutores estén capacitados en esto y puedan identificar y mediar ante un caso de cyberbullying en su aula virtual con conocimiento, proporcionando apoyo a la víctima y educando a quienes ejercen este tipo de prácticas sobre las consecuencias nocivas y violentas de sus acciones.

En relación a la *Ludopatía* o adicción al juego sabemos que no es una problemática nueva, pero su manifestación en el ámbito digital lo ha hecho más complejo de visibilizar, por esto, proponemos: Desarrollar materiales educativos artesanales en codiseño entre docentes y estudiantes sobre los riesgos de la ludopatía y cómo detectarla de forma temprana. Una docente entrevistada compartió que, gracias a estos recursos, pueden ayudar a intervenir a tiempo en el caso de estudiantes que muestran signos de adicción a los juegos en línea, trayendo un especialista para abordar esta problemática, implementando un foro de discusión y elaboración para recibir ayuda.



Los investigadores de nuestro equipo y producto de la investigación que se viene realizando recomienda realizar en cada Facultad una Formación Docente EVEA sobre el:

1. *Fortalecimiento de una conciencia crítica en Ciberseguridad:* Es crucial que los programas de formación docente incluyan módulos específicos sobre ciberseguridad. Esto debe abarcar desde la creación de contraseñas seguras hasta la implementación de autenticación de dos factores y la identificación de amenazas cibernéticas. La formación continua en este ámbito permitirá a los docentes proteger mejor tanto su información personal como la de sus estudiantes.

2. *La Implementación de Protocolos Anti-Cyberbullying:* Las universidades deben desarrollar y aplicar protocolos claros y efectivos para prevenir y abordar el cyberbullying, el ciberacoso y las prácticas ludopáticas. Esto incluye la capacitación de docentes y estudiantes en la identificación y manejo de casos de acoso en línea, violencia simbólica, así como, la creación de canales de comunicación seguros para reportar incidentes.

3. *Sensibilización sobre los Riesgos de la Ludopatía:* Es fundamental que los programas educativos incluyan información sobre los riesgos asociados con la ludopatía. Los docentes deben estar capacitados para reconocer los signos de adicción a los juegos en línea y saber cómo intervenir adecuadamente. Además, se deben proporcionar recursos y apoyo a los estudiantes que puedan estar en riesgo.

4. *Fomento de una Ciudadanía Digital Responsable e inclusiva:* Promover una ciudadanía digital inclusiva y responsable debe ser una prioridad. Esto implica educar a los estudiantes sobre el uso ético y seguro de las tecnologías digitales, fomentando valores como el respeto, la privacidad y la responsabilidad en línea. Actividades como debates, talleres y proyectos colaborativos pueden ser muy efectivas en este sentido.

5. *Colaboración Interdisciplinaria:* La colaboración entre diferentes disciplinas y áreas de conocimiento es esencial para abordar de manera integral los desafíos de la seguridad ciudadana digital. Se recomienda la creación de equipos interdisciplinarios que incluyan expertos en educación, tecnología, psicología y derecho, entre otros, para desarrollar estrategias y soluciones más completas y efectivas.

6. *Evaluación Continua y Adaptación de Políticas:* Las políticas educativas deben ser evaluadas y adaptadas continuamente para responder a los cambios y desafíos emergentes en el ámbito digital. Esto incluye la recolección y análisis de datos, así como la retroalimentación de docentes y estudiantes para mejorar continuamente los programas y estrategias implementadas para lo cual acercarnos algunas reflexiones críticas, producto de los debates dados al interior del equipo de investigación posteriores a la toma de entrevista como ser el:

Impacto Positivo de la Formación Docente: La Diplomatura ha demostrado ser una política pública eficaz desde el compromiso social (Gerlero, 2018; 2023) para mejorar problemas de ciberseguridad y promover una ciudadanía digital crítica e inclusiva.

Los docentes capacitados están mejor preparados para enfrentar y mitigar riesgos digitales.



Efectividad de los Protocolos Anti-Cyberbullying para ponerlos en práctica: La implementación de protocolos claros y la sensibilización sobre el cyberbullying han permitido una mejor identificación y manejo de estos casos, creando un entorno más seguro para los estudiantes.

La conciencia sobre la Ludopatía en estudiantes: La incorporación de materiales educativos sobre los riesgos de la ludopatía ha sido crucial para detectar y abordar problemas de adicción a los juegos en línea entre los estudiantes.

Desafíos y Oportunidades: La mezcla de valores fundamentales de autonomía, privacidad y experimentación en el ámbito educativo presenta desafíos significativos en materia de ciberseguridad. Además, la dedicación limitada de tiempo y recursos a la estrategia de seguridad cibernética en la educación superior sigue siendo un obstáculo.

La colaboración interdisciplinaria y la evaluación continua de las políticas educativas: ofrecen oportunidades para mejorar y adaptar las estrategias de seguridad digital.

La formación continua: el desarrollo de tertulias académicas entre estudiantes y docentes para crear y apropiarnos de nuevos saberes sobre esta problemática, herramientas, dispositivos y recursos educativos esenciales para enfrentar los desafíos.

Lion y Perosi (2018) proponen introducir en la universidad: “Videojuegos Serios”: en este sentido refieren a la: *“LA MISIÓN”* diciendo que *“Los videojuegos “serios” son aquellos que se conciben para educar, capacitar, entrenar e informar. Ofrecen un marco para pensar las realidades a partir de escenarios ficticios o simulados y de proponer a los/as estudiantes el involucramiento en una historia asumiendo un rol determinado en ella, que implica resolver situaciones y/o cumplir misiones. Esto resulta potente en cuanto los saberes a aprender se contextualizan en una situación con criterios de realidad, que integran diversos tipos de conocimientos para dar respuestas de un modo complejo a medida que se interactúa con el juego. En este sentido, decimos que se hacen visibles posibles escenarios de uso de ese conocimiento, dando sentido a esos aprendizajes que se construyen. Aprovechando sus características lúdicas ponen, por tanto, de manifiesto modos de abordajes complejos a contenidos específicos”* (pp: 5-8) .

“Esta invitación habilita por parte de los/as niños/as y jóvenes acciones de decisión, hipotetización y construcción de estrategias, así como de análisis de las consecuencias de las decisiones tomadas para seguir jugando y tomando nuevos caminos” (p: 8). *De esta forma, se genera un involucramiento con la “misión” y la “motivación” para mejorar el modo de jugar y superarse a uno mismo”* (p: 8).

Los videojuegos forman parte de la vida cotidiana *“de niños/as y jóvenes en los escenarios actuales. Largas horas de sus días están destinadas a su juego, pero también al contacto con otros, más expertos/as y novatos/as, para compartir experiencias y desarrollar estrategias en conjunto, para publicar la manera de llegar a logros épicos, para imaginar lo posible y desafiarse a más. Muchos videojuegos también se vinculan con otras piezas narrativas como películas, series, cómics y libros para constituir historias transmedia, que se relatan y viven en diversos medios y plataformas, y que convocan a ser partícipes de estas historias, atravesando mundos imaginarios y configurando sus propios personajes, a la vez que construyen valiosos aprendizajes vinculados a las más diversas*



temáticas y habilidades. Niños/as y jóvenes participan en comunidades de fans, de desarrolladores/as, de makers, profundizando el fenómeno desde nuevas perspectivas y constituyéndose en creadores de estas propuestas” (pp: 5-8).

Este fenómeno que nos interpela como educadoras y educadores, Lion y Perosi (2018) nos invitan a re-concebir nuestros modos de enseñar e incorporar los videojuegos a la clase para plantear a nuestros estudiantes otra perspectiva en relación con ellos desde el lugar de la re-concepción crítica y reflexiva. *“Los juegos educativos serios pueden ofrecer oportunidades educativas valiosas para la experimentación y la apropiación de contenidos conceptuales, en situaciones de cotidianidad, para la resolución de problemas y conflictos; permite a los/as Líderes audaces pivotar en tres niveles (guardián, selfie y hacker)”*(p: 5-8), brindando de este modo, una motivación intrínseca (Litwin, 2008), apelando al compañerismo, la solidaridad, la empatía, a fin de contrarrestar el uso competitivo feroz del juego que nos impone el mercado digital, con fines lucrativos, competitivos, adictivos y mercadotécnicos.

Conclusiones

“Tenemos una visión esperanzadora para repensar nuestras vidas, la educación, la escuela, la universidad, de cara a un porvenir que deberá ser más inclusivo, democrático, tolerante y transformador catalizador de las tensiones entre presencialidad y virtualidad” (Avendaño y Copertari (comps), 2022, p:9)

El presente trabajo focaliza sobre una investigación crítica y cualitativa sobre la implementación de políticas educativas para la formación docente en entornos virtuales de aprendizaje. Se centra en la **Diplomatura en Estudios Avanzados por entornos virtuales de Enseñanza y Aprendizaje (EVEA)** de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), y cómo esta política ha venido impactado en la formación de docentes hacia la toma de conciencia de ciudadanía digital inclusiva y responsable para navegar por el ciberespacio. Se pueden considerar varios puntos importantes que se trabajan en la misma:

1. Impacto de la Diplomatura EVEA en la Formación Docente: La **Diplomatura en Estudios Avanzados por Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje (EVEA)** ha demostrado ser una herramienta fundamental en la formación de docentes de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), colabora en el desarrollo de las competencias necesarias para afrontar los desafíos que presenta la educación en la era digital. Esta diplomatura ha sido clave para sensibilizar a los docentes sobre la importancia de construir una ciudadanía digital socio-inclusiva y responsable. Los módulos transversales incluidos en la diplomatura, aunque variados en su contenido, han abordado temas críticos como la **ciberseguridad**, el **ciberbullying** y la **ludopatía**, ofreciendo un espacio crucial para la reflexión y la acción frente a estas problemáticas. El impacto de esta política pública educativa ha sido positivo, fortaleciendo las capacidades de los docentes para enfrentar con mayor conocimiento los riesgos digitales que afectan a la comunidad educativa..

2. Desafíos en la Ciberseguridad en el Ámbito Universitario: Uno de los hallazgos más significativos de la investigación es la identificación del problema de la **ciberseguridad**, una



preocupación creciente en el ámbito universitario. Aún así, la estrategia de ciberseguridad en la educación superior no ha recibido la atención y los recursos necesarios para ser afrontados.. Este déficit puede dejar a las instituciones vulnerables a ataques cibernéticos, poniendo en riesgo la información personal y académica de estudiantes y docentes. Para abordar este desafío, la diplomatura nos proponía fortalecer la formación en ciberseguridad mediante la inclusión de módulos específicos que aborden temas como la creación de contraseñas seguras, la autenticación de dos factores, y la identificación de amenazas cibernéticas. Se subraya que una formación continua y actualizada en este campo es esencial para proteger a la comunidad universitaria y garantizar un entorno de aprendizaje seguro y confiable.

3. Ciberbullying: Implementación de Protocolos y Sensibilización: El **ciberbullying** o ciberacoso se presenta como otra problemática de relevancia en los entornos virtuales de enseñanza. La investigación destaca la necesidad urgente de implementar protocolos claros y efectivos para prevenir y manejar casos de ciberacoso en el contexto universitario y volver a implementar esta Diplomatura. Los efectos del ciberbullying pueden ser devastadoras, afectando la salud mental y emocional de las víctimas, que en su mayoría son jóvenes estudiantes. La diplomatura ha incorporado iniciativas como talleres de sensibilización, foros de discusión y role-playing, que buscan educar tanto a docentes como a estudiantes sobre las consecuencias del ciberacoso y las estrategias para intervenir en estos casos. Además, se enfatiza la importancia de crear canales de comunicación seguros y accesibles para que las víctimas puedan denunciar situaciones de acoso y recibir el apoyo necesario.

4. Abordaje de la Ludopatía en Entornos Virtuales: La **ludopatía** en entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje es un fenómeno que ha ganado relevancia en los últimos años, especialmente con el aumento de plataformas de juegos en línea. La adicción a estos juegos puede tener efectos negativos profundos en la vida académica y personal de los estudiantes. La investigación recomienda el desarrollo de materiales educativos y la implementación de espacios de intervención temprana en las aulas virtuales. Estos recursos permiten a los docentes identificar y abordar los signos de adicción al juego en sus estudiantes, promoviendo una intervención oportuna. Se sugiere, que esta promoción de la salud, sea acompañada con apoyo psicológico y programas de concienciación que eduquen a los estudiantes sobre los riesgos de la ludopatía y fomenten el uso responsable de las tecnologías digitales.

5. Importancia de la Colaboración Interdisciplinaria: La investigación subraya la importancia de la **colaboración interdisciplinaria** para abordar los desafíos que plantea la seguridad digital en el ámbito educativo. La integración de conocimientos y perspectivas de diversas disciplinas, como la educación, la tecnología, la psicología y el derecho, es esencial para desarrollar estrategias comprensivas y efectivas. La creación de equipos interdisciplinarios permite una visión más holística de los problemas, facilitando el desarrollo de soluciones que consideren tanto los aspectos técnicos como los humanos de la ciberseguridad, el ciberbullying y la ludopatía. Esta colaboración también favorece la adaptación continua de las políticas educativas a medida que surgen nuevos desafíos en el entorno digital. Desde este lugar, pedimos a las autoridades universitarias políticas públicas de fortalecimiento de la formación docente para enseñar por entornos virtuales.

Una ciudadanía digital inclusiva y responsable requiere de un enfoque colaborativo entre especialistas entre docentes, estudiantes y responsables de las políticas públicas más la comunidad en su conjunto.



Respecto a la Formación Docente por entornos virtuales que brinda la Diplomatura EVEA como política pública gratuita, ofrece un espacio importante transversal, para abordar el problema de los juegos adictivos competitivos anudados al consumo. Para contrarrestar esta tendencia en los jóvenes estudiantes concluimos que los videojuegos serios educativos propuestos por Lion y Perosi pueden ser una herramienta útil para abordar algunos aspectos de la ludopatía en los estudiantes universitarios, pero no tenemos resultados empíricos que nos demuestren ser una solución completa por sí mismos pero ayudan a promover. Estos videojuegos, diseñados específicamente para educar y formar, pueden aumentar la motivación y el compromiso de los estudiantes al ofrecer un entorno seguro y controlado para la adquisición de conocimientos. Sin embargo, se reconoce que, estos juegos no abordan directamente los problemas subyacentes de la adicción, y por tanto, deben ser parte de una estrategia más amplia que incluya apoyo psicológico y programas educativos sobre la ludopatía. Es crucial que la selección de estos videojuegos sea cuidadosa y esté alineada con los objetivos educativos, evitando aquellos que puedan desencadenar comportamientos adictivos. Los autores sostienen varios puntos importantes a la hora de utilizar estos videos juegos serios:

- 1- La **Motivación y el Compromiso**: Los videojuegos serios pueden aumentar la motivación y el compromiso de los estudiantes al hacer el aprendizaje más interactivo y atractivo.
 - 2- **Desarrollo de Habilidades**: Estos juegos pueden ayudar a desarrollar habilidades cognitivas y metacognitivas, como la resolución de problemas y la toma de decisiones.
 - 3- **Ambiente Seguro**: Proporcionan un entorno controlado donde los estudiantes pueden experimentar y aprender sin los riesgos asociados con los juegos de azar.
 - 4- **Limitaciones y Desafíos**: No abordan la “Adicción Directamente”: Aunque pueden desviar la atención de los juegos de azar, no abordan directamente los problemas subyacentes de la adicción.
 - 5- **Necesidad de Apoyo Adicional**: Es crucial combinar el uso de videojuegos serios con apoyo psicológico y programas de concienciación sobre la ludopatía.
- Selección Adecuada de los Juegos con el acompañamiento del docente**: Es importante seleccionar juegos que estén alineados con los objetivos educativos y que no contengan elementos que puedan desencadenar comportamientos adictivos.

Estrategias Holísticas de varias aristas a resolver.

Los beneficios de los Videojuegos Serios Educativos son:

- 1- **Educación y Concienciación**: Programas educativos sobre los riesgos de la ludopatía y el uso responsable de la tecnología.
- 2- **Apoyo Psicológico**: Acceso a servicios de consejería y apoyo psicológico para estudiantes que luchan con la adicción.
- 3- **Políticas Institucionales**: Implementación de políticas claras y recursos para prevenir y tratar la ludopatía en el entorno universitario.

Los videojuegos serios pueden ser parte de una estrategia más amplia para abordar la ludopatía, pero deben ser complementados con otras medidas de apoyo y prevención para lo cual los módulos transversales de la Diplomatura EVEA podrían ayudar significativamente a concientizar, por un lado, y a la interacción de las acciones tutoriales por el otro, incorporando el tema - problema en los contenidos para su tratamiento en clase. La formación continua y la implementación de políticas educativas adecuadas son esenciales para enfrentar los desafíos en esta transición entre la era digital y la postdigital transhumanista que está naciendo.



La investigación sobre la política educativa en entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje (EVEA) ha revelado importantes aportes y sesgos en relación con la seguridad ciudadana digital, a través de un enfoque interdisciplinario, donde se pueda identificar, tanto los beneficios como los desafíos, de la implementación de estas políticas.

Es fundamental fortalecer la formación docente e implementar protocolos efectivos contra este tipo de prácticas, sensibilizar acerca de los riesgos de la ludopatía y fomentar la colaboración interdisciplinaria con algunas soluciones alternativas a este problema.

La evaluación continua y la adaptación de las políticas educativas permitirán responder de forma medular los cambios y desafíos que el entorno digital está ofreciendo, mediante una plataforma segura y amigable promoviendo una seguridad ciudadana digital socio-inclusiva, esto requiere un compromiso constante en colaboración activa entre todos los actores involucrados para garantizar un entorno seguro. Este proceso de evaluación debe incluir la recolección y análisis constante de datos, así como la retroalimentación de docentes y estudiantes, para ajustar y mejorar las estrategias implementadas. La diplomatura EVEA ha sido un ejemplo de cómo una política pública puede adaptarse a las necesidades actuales, pero es crucial mantener esta flexibilidad y capacidad de respuesta para enfrentar los desafíos que surgirán en el futuro.

Como investigadoras de políticas públicas de la UNR creemos que es esencial para democratizar el sistema educativo universitario, que el ámbito público continúe apoyando la formación docente para una Ciudadanía Digital socio inclusiva. Recomendamos al gobierno nacional que otorgue a las Universidades el presupuesto que corresponde para estas, continúen brindando formación docente por Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje en un tiempo post pandémico, incluyendo esta problemática que surge de los distintos entornos virtuales que impacta en el ámbito educativo.

Referencias Bibliográficas:

- Asociación Americana de Psiquiatría (APA) (2013): “Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales” (DSM-5) (Consultada , 13/09/2024).
- Avendaño y Copertari (comps), (2022). *¿Qué Escuela para la Postpandémica?*. Homo Sapiens ediciones.
- Calvera-Isabal, M., Santos, P., Hernández-Leo, D. (S/f) “Towards Citizen Science-Inspired Learning’ Activities: The Co-design of an Exploration Tool for Teachers Following a Human-Centred Design Approach), International Journal of Human-Computer Interaction”, En: <https://doi.org/10.1080/10447318.2023.2201554> (Consultada 18/09/2024).
- Copertari, Susana. (2024). “Personalización del aprendizaje con IA. Ciberseguridad ¿ángeles y/o demonios?” (Cap. 5, pp: 203-230) en: *Debates y Desafíos de la Inteligencia Artificial en las Aulas. Pensando en una nueva educación*. Homo Sapiens ediciones.
- Chaiklin, S. y Lave, J. (eds.) (1992) ‘Understanding Practice: Perspectives on Activity and Context’: University of Cambridge Press.
- Dirección Provincial de Educación Superior Dirección de Formación Docente Inicial Dirección de Formación Docente Permanente Dirección de Tecnología Educativa Subsecretaría de Educación, DGCyE. (2023). “Formación docente y cultura digital”. En



<https://continuemosestudiando.abc.gob.ar/contenido/formacion-docente-y-cultura-digital/>

(Consultada el 23/09/24)

-Farhat, Jose (2024). “La Ludopatía en Jóvenes y la Ciudadanía Digital”. En: Medium.com (Consultado, 10/09/2004).

-Gee, J. (2004). Lo que nos enseñan los videojuegos sobre el aprendizaje y el alfabetismo: Aljibe.

-Gerlero, C. (2018). El Compromiso Social Universitario en la Era digital. Un escenario a construir. En Copertari, S y Sgreccia, N. (comp.) (2018). Políticas Universitarias, Comunidades virtuales y Experiencias Innovadoras. Laborde Editor y UNR.

-Jenkins, H. (2009) Fans, blogueros y videojuegos. La cultura de la colaboración: Paidós.

Lacasa, P. (2011) Los videojuegos. Aprender en mundos reales y virtuales: Ediciones Morata.

-Lévy, P. (2004) “Inteligencia colectiva: por una antropología del ciberespacio”: Organización Panamericana de la Salud. Versión original:

-Lévy, P. (2007) Cibercultura.

La cultura de la sociedad digital. Anthropos Editorial.

-Lion, C. y Perosi, (2018). “Los Videojuegos son serios para la construcción de experiencias”. En: Videojuegos y Educación. Revista Staff N° 2 E-ducadores del mundo (pp: 5-8). Editorial Fraterno. (Consultada, 20/09/2024)

-Litwin, Edith (2008). El oficio de enseñar. AMSAFE (pdf).

-Maguregui, Carina. (2024). “Ludopatía digital: adicción a juegos en línea”. En <https://www.educ.ar/recursos/159107/ludopatia-digital-adiccion-a-juegos-en-linea> (Consultado 23/09/24).

-Mitteenn, alberto. “El peligro de las apuestas en línea, para niños y adolescentes”. En <https://despuesdeclase.org/blog/ludopatia-online> (Consultada el 22/09/2024)

-McGonigal, J. (2011) “Reality is broken: why games make us better and how Mthey can change the world”: Penguin Books.

-Perosi, M. V. y Lion, C. (2017). «Los videojuegos serios: puentes de creatividad y expansión educativa» En:

Revista Anales de la Educación Común, Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de

Buenos Aires. Sección: Sección Artículos en torno al tema: Los videojuegos y la creatividad. Año 2.

-Prensky, M. (2001). *Digital game-based learning*. McGraw-Hill.

-Rickard, Analía (2024). “La Enseñanza de Ciudadanía Digital en las Escuelas de Argentina”. En <https://www.linkedin.com/pulse/la-ense%C3%B1anza-de-ciudadan%C3%ADa-digital-en-las-escuelas-anal%C3%ADa-rickard--r8iff/>

-Rose, F. (2011) “The Art of Immersion: How the Digital Generation Is Remaking Hollywood, Madison Avenue, and the Way We Tell Stories” . Norton & Company.

-Scolari, C. A. (2013) Narrativas transmedia. Cuando todos los medios cuentan. Editorial Deusto.

-Spiegel, Alejandro. (2024). “Inteligencia Artificial y derechos ciudadanos” (Cap 3, pp: 47-58). Homo Sapiens ediciones.

-Taylor, J. y Bodgan, R. (1997). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Paidós.

Varela, F.; Thompson, E. y Rosch, E. (1997) De cuerpo presente. Las ciencias cognitivas y la experiencia humana: Gedisa.

-Welch, Donald. (2019), “Mejores prácticas para implementar inteligencia contra ciberamenazas” (s/d).



-Wenger, E; White, N. y Smith, J.D. (2009) Digital hábitats: stewarding technology for communities. Portland, OR: CPSquare.



La Autonomía Municipal y la Seguridad Pública: un debate necesario para Rosario frente a la reforma constitucional provincial.

Josefina Dal Lago - josefinadallago@hotmail.com –
Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario.

Resumen: La ponencia que aquí presentamos se inscribe en la problemática que atraviesa la ciudad de Rosario. La ruptura del concepto tradicional de municipio, las tendencias a la descentralización, la demanda ciudadana de soluciones más próximas y la ineficiencia por parte de los gobiernos provinciales y nacionales, ponen a los gobiernos locales en la obligación de “hacer algo” en materia de seguridad pública. Por un lado, son los primeros en atender los reclamos de la ciudadanía y, por el otro, no cuentan con ningún tipo de competencia, atribución y/o herramienta legal o institucional en materia de seguridad.

La cuestión se vuelve aún más dificultosa si tenemos en cuenta que la Provincia de Santa Fe no ha consagrado la autonomía de sus municipios en su constitución. No obstante, se espera que uno de los puntos clave de la reforma constitucional provincial sea la autonomía municipal.

De esta manera, a lo largo del presente trabajo, estudiaremos cuál es el rol del municipio de Rosario en relación a la gestión de la seguridad actualmente y, en segundo punto, que lugar podría ocupar una vez reformada la constitución provincial y consagrada su autonomía.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

I. Introducción.

En el último tiempo, producto de un sostenido aumento en los índices de criminalidad, las demandas ciudadanas en términos de seguridad pública comenzaron a recaer especialmente sobre los gobiernos locales. Los municipios han tenido que incorporar en sus agendas políticas y de gobierno a la seguridad pública como una nueva prioridad.

Lo mencionado se da en un contexto de ineficiencia por parte de los gobiernos provinciales y nacionales de dar respuesta a esta nueva y creciente problemática. Los niveles superiores de gobierno tendieron a desentenderse y tomaron, en muchos casos, decisiones totalmente divorciadas de la realidad y de los territorios para dar solución a problemas de inseguridad.

En ese contexto de falta de cercanía y respuesta de los gobiernos provinciales y nacionales y frente al surgimiento de las denominadas democracias de proximidad, la ciudadanía comenzó en la búsqueda de soluciones más próximas, cercanas y, en algunos casos, inmediatas, ante los gobiernos locales, como las comunas o municipios.

De esta manera, actualmente, los intendentes de las principales ciudades del país se encuentran con un nuevo desafío a la hora de enfrentar el problema de la seguridad pública a nivel local. Por un lado, son los primeros en atender los reclamos de la ciudadanía en materia de seguridad y, por el otro, no cuentan con ningún tipo de competencia, atribución y/o herramienta legal o institucional para manejar fuerzas de seguridad.

La cuestión se vuelve aún más dificultosa e intrincada si tenemos en cuenta que aún existen provincias “desobedientes” como Santa Fe, Buenos Aires y Mendoza, que aún no han arribado a los



consensos políticos necesarios para reformar sus constituciones provinciales y no tienen garantizada la autonomía de sus municipios en sus textos.

Luego de la reforma constitucional de 1994 resulta claro que las mencionadas provincias desobedecen e incumplen por omisión con la manda constitucional establecida en los artículos 5° y 123° de la Constitución Nacional. Nuestra Carta Magna establece de manera explícita el deber de las provincias de garantizar la autonomía municipal.

En este sentido, sin autonomía municipal resulta enrevesado siquiera debatir sobre las posibles atribuciones y competencias de un municipio en materia de seguridad.

Sin embargo, actualmente en la Provincia de Santa Fe existe un consenso de las principales fuerzas políticas: uno de los puntos clave de la próxima reforma constitucional provincial será la autonomía de sus municipios.

De esta manera, a lo largo del presente trabajo estudiaremos el caso de Santa Fe, teniendo en cuenta la frágil situación que atraviesa la ciudad de Rosario y los dilemas que se presentan para los actores políticos locales sobre qué hacer en materia de seguridad pública. Se analizarán las políticas públicas implementadas para su abordaje y las capacidades institucionales, competencias y límites que tiene hoy el municipio rosarino para disminuir los índices de criminalidad más altos del país.

En primer término, estudiaremos cuál es el rol o función del municipio de Rosario en relación a la gestión de la seguridad actualmente. En segundo lugar, qué lugar podría ocupar el municipio en la gestión de la seguridad pública una vez reformada la constitución provincial y consagrada su autonomía.

De esta forma, el presente trabajo aporta al campo de estudios sobre gobierno y seguridad ciudadana, así como también de los gobiernos locales, con el ejercicio de nuevos enfoques e intervenciones.

II. La seguridad en la Argentina: Nación, Provincia y la consolidación de un nuevo modelo de gestión local.

En la Argentina, las Provincias son preexistentes a la Nación, el estado nacional nace como consecuencia de la decisión de las Provincias de darse a sí mismas una organización común. Es por esto que el artículo 121° de la Constitución Nacional establece que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Una de esas facultades y competencias no delegadas es la seguridad, por lo que cada una de las provincias argentinas posee su propia policía. No obstante, las provincias comparten facultades concurrentes con el gobierno nacional, que poseen fuerzas de seguridad con competencia en lugares específicos y sobre materia expresamente delegada. Como por ejemplo: la Prefectura Naval; Gendarmería; Policía Federal, entre otras.

Es decir que, como principio general, es facultad de las provincias el manejo de las fuerzas de seguridad. No obstante, han delegado en el gobierno nacional competencias específicas en materia de seguridad. En este sentido, la constitución nacional y las constituciones provinciales prevén competencias concurrentes en materia de seguridad.

Sin embargo, en las últimas décadas empezó a producirse un redireccionamiento de las demandas ciudadanas. Los gobiernos locales, principalmente en las grandes ciudades, fueron adquiriendo en materia de seguridad un mayor protagonismo en asuntos que históricamente habían quedado en manos de los gobiernos nacionales y provinciales.

Esto puede explicarse debido a que *“los residentes de las ciudades medianas y grandes, frente a la nueva experiencia que significa el crecimiento de la “criminalidad de la calle” y de la*



“sensación de inseguridad”, comenzaron a generar una creciente demanda de seguridad en el ámbito que, por excelencia, aparecía como concentrando sus ansiedades en torno a la posibilidad de ser víctima de un delito: la ciudad.”¹¹⁴⁰

De esta manera, los municipios se han transformado en actores que han entrado por la fuerza en el ámbito de las políticas públicas de seguridad, como consecuencia de las mayores demandas sociales y de procesos de descentralización en todo el mundo.

A modo de ejemplo, en una de las guías de capacitación para Delegados y Delegadas del Presupuesto Participativo del Municipio de Morón se expresa que:

Algunos problemas que usualmente eran considerados por el Estado Nacional han pasado a ser prioridad del Estado Local, atendiendo cada día más las necesidades de sus vecinos y vecinas (...) Ya no se trata sólo de mantener limpia e iluminada la ciudad, sino de implementar políticas que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas (...) los vecinos y vecinas descubren que algunos de sus problemas cotidianos pueden ser resueltos con mayor éxito en el nivel municipal.¹¹⁴¹

La demanda ciudadana sobre los gobiernos locales está vinculada tanto a la cercanía y proximidad con las autoridades municipales, como a que sus niveles de legitimidad y confianza son mayores al de las instituciones tradicionales históricamente a cargo de gestionar los temas de seguridad, tales como la policía o el poder judicial. Actores que, por ejemplo en la ciudad de Rosario, han aparecido en algunas causas judiciales como participantes activos en redes delictivas.

El marco institucional no es el mejor. La crisis de los sistemas de justicia criminal en la región se evidencia en los bajos niveles de legitimidad y confianza ciudadana, así como en la percepción de corrupción e ineficiencia de la justicia y la policía. Sin duda, la emergencia del fenómeno criminal ha desnudado una realidad de ineficiencia y limitada profesionalización de las instituciones policiales para enfrentar delitos cada vez más complejos y organizados.¹¹⁴²

Lo mencionado nace a la par del resurgimiento de la “*democracia de proximidad*”, que da cuenta que la escala local es la dimensión en donde mejor se pueden resolver las problemáticas de los ciudadanos y que, cuanto más cerca se está del problema, más probabilidades de éxito hay en la solución. Por el contrario, cuanto más se alejan las decisiones del ciudadano, menor es la capacidad de resolución y de que los intereses de la ciudadanía estén representados, erosionando así la democracia.

A modo de ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires a partir de 2010, se comenzaron a registrar manifestaciones públicas y reclamos de algunos municipios para hacerse cargo del servicio policial en su jurisdicción, a partir de los problemas de inseguridad en sus distritos y su insatisfacción con el desempeño de la policía bonaerense.

En este contexto, se da una necesidad clara para los actores políticos locales de “hacer algo” a pesar de tener prácticamente nulas capacidades institucionales. Es interesante retomar los aportes de

¹¹⁴⁰ Sozzo, Máximo, “*Gobierno local y prevención del delito en Argentina*”, <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina36138.pdf> , consultada el 30/10/2024, p. 59

¹¹⁴¹ Municipio de Morón, “*Guía de capacitación para Delegados y Delegadas. Presupuesto Participativo*”, <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/10334/2/annun.pdf>, consultada el 30/10/2024, p. 6.

¹¹⁴² Simmert, Lucia, “*¿Que pueden hacer los gobiernos locales?*”, <https://nuso.org/articulo/que-pueden-hacer-los-gobiernos-locales/> consultada el 30/10/2024.



Máximo Sozzo¹¹⁴³, que sostiene que los gobiernos locales comenzaron a asumir mayores responsabilidades en cuestiones de seguridad debido a que los gobiernos centrales delegaron el problema en los municipios, aunque no contaran con las competencias, capacidades institucionales y recursos suficientes.

En palabras del ex ministro de seguridad de la Provincia de Santa Fe, Marcelo Sain¹¹⁴⁴, los municipios asumieron distintas responsabilidades en una serie de cuestiones que, históricamente, habían sido abordadas por los sucesivos gobiernos nacionales y provinciales de nuestro país, tales como la regulación de algunas actividades económicas locales, la atención primaria de la salud y la educación pública, el cuidado del medioambiente y, también, la gestión de los asuntos vinculados con la seguridad pública.

De esta manera, los desafíos referidos en el presente trabajo se manifiestan en un contexto signado por la complejidad, la transformación de las nociones de ciudad y municipio y el resurgimiento de las democracias de proximidad como consecuencia de problemas de seguridad pública. Los gobiernos locales aparecen como responsables para la mayor cantidad de vecinos, más allá de que los mismos no se encuentren habilitados legalmente para poder llevar adelante políticas integrales en materia de seguridad pública, ni dispongan de los recursos financieros y humanos necesarios para ello.

En Argentina, los municipios no tienen competencias establecidas en la constitución nacional, tampoco las constituciones provinciales o las distintas leyes orgánicas provinciales enumeran dentro de las atribuciones y/o facultades de los intendentes municipales la de seguridad. Incluso algunas provincias como la de Santa Fe, siquiera garantizan en sus textos constitucionales la autonomía municipal, lo que de manera manifiesta acota y limita las alternativas que tienen hoy los municipios en materia de seguridad pública.

III. La reforma constitucional santafesina y la autonomía municipal.

Desde el año 1853, el artículo 5° de la Constitución Nacional señalaba que cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Renglón seguido aclara que bajo esas condiciones, el Gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

Finalmente, luego de años de debates doctrinarios y jurisprudenciales que no se abordarán en el presente artículo, con la reforma de 1994 se incorpora a la Constitución el artículo 123° que establece que cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

De esta forma, con el fin de cumplimentar con la manda constitucional, las constituciones provinciales deberán asegurar no solamente la administración de justicia, la educación primaria y el régimen municipal sino que además éste deberá poseer autonomía en el orden institucional, político,

¹¹⁴³ Sozzo, Máximo, “Gobierno local y prevención del delito en Argentina”, <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina36138.pdf>, consultada el 30/10/2024, p. 61

¹¹⁴⁴ Sain, Marcelo, “Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005)”; En D. Cravacuore; R. Israel (Coords.). *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile* (1990-2005) (págs. 293-319). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de Chile.



administrativo, económico y financiero, con la salvedad que le corresponderá a cada Constitución de provincia reglar su alcance y contenido.

Se impone el deber de cada provincia de dictar su constitución provincial “asegurando la autonomía municipal”, poniendo fin a años de discusión en relación a la autonomía o autarquía de los municipios argentinos.

Mucho se ha escrito sobre el significado del artículo 123°, pudiendo advertirse que la Constitución Nacional solamente declara tal autonomía y enumera sus características, pero no la define, dejando a cada provincia la facultad de delinear su contenido conforme a su propia realidad municipal.

Por este motivo, los gobiernos de provincias tendieron a hacer diferentes interpretaciones de este precepto constitucional y adoptaron respuestas propias y particulares a sus respectivas realidades, aunque siempre reconocieron la autonomía municipal a partir de las reformas de sus constituciones.

Desde 1994, veinte de las veintitrés provincias argentinas ya receptan en sus constituciones la autonomía municipal, con variaciones acerca de sus alcances, modalidades de implementación y de articulación de competencias entre provincia y municipios.

Sin embargo, provincias como la Provincia de Santa Fe, no han reformado sus constituciones provinciales luego de la última reforma constitucional nacional a pesar de numerosos intentos, por lo que no tienen garantizado en su texto la autonomía de sus municipios y se rigen con leyes orgánicas de municipios y comunas.

En este sentido, en la Provincia de Santa Fe persiste, al día de hoy, una gran deuda de la política con la ciudadanía: la autonomía municipal.

En una época de profundas transformaciones y descentralizaciones creemos que, un municipio como el de Rosario con más de 1.029.000 habitantes, no puede regirse por un marco normativo como la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas.

Cabe aquí hacer una breve referencia a la Constitución de Santa Fe de 1921 cuando, fruto de la lucha de Lisandro de la Torre, la autonomía municipal fue reconocida en la Constitución de la Provincia de Santa Fe. Es decir que la provincia tuvo una constitución santafesina de “avanzada” y “progresista” por lo novedoso de su texto. En solo tres años de vigencia, las ciudades de Rosario y Santa Fe, autónomas de acuerdo a esa Constitución, alcanzan a dictar sus cartas orgánicas, hasta que la constitución es derogada por la intervención federal del año 1935.

A pesar de que transcurrieron más de 100 años de la sanción de la primera Constitución autonómica de la Argentina, como fue la de la Provincia de Santa Fe, y de haber sido el escenario de uno de los momentos más importantes de la historia nacional reciente, como sede de las convenciones para reformar la constitución argentina, la provincia aún no ha reformado su constitución provincial para adaptarla a los lineamientos de la reforma nacional de 1994 y a los tratados internacionales con jerarquía constitucional vigentes.

Por lo tanto, los municipios santafesinos no cuentan con autonomía municipal y, la ciudad de Rosario, a pesar de ser la tercera ciudad más grande de la República Argentina y con los índices de criminalidad más altos de todo el país, continúa sin contar con ningún tipo de competencia ni atribución en materia de seguridad pública.

IV. En el mientras tanto: el caso de la ciudad de Rosario.

En el presente apartado nos enfocaremos en la ciudad de Rosario, que cuenta con los índices de criminalidad más altos de la Argentina, por lo que se hace necesario que el Estado en toda su



estructura Nación-Provincia-Municipio, asuma y lleve adelante políticas activas y eficaces para tales fines.

Desde el año 2012, la tasa de homicidios registrados en la ciudad de Rosario experimentó un aumento significativo como consecuencia de disputas por el control territorial de la distribución y venta de drogas ilegales, sumado al aumento de la sensación de inseguridad de los vecinos. Según el Observatorio de Seguridad Pública dependiente del Ministerio de Seguridad, hasta el 2012 la ciudad contaba con una tasa relativamente baja en relación con el contexto argentino. Sin embargo, para el año 2013 y hasta la actualidad, ha llegado a valores muy superiores a la media nacional.

En Rosario, la inseguridad es considerada la problemática social más preocupante, lo que se ve reflejado en encuestas realizadas por distintas consultoras y lo que diferencia a la ciudad con el resto del país.

German de los Santos y Hernan Lascano muestran a lo largo de su libro *“Los Monos: historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno”*¹¹⁴⁵ que la mayoría de los crímenes en Rosario tienen que ver con disputas territoriales dentro del mapa de la venta de drogas, donde las fronteras de cada grupo narco se expanden o se contraen sobre la base de su poder de fuego. En el último tiempo, se empezó a entender que los lugares vacantes que dejó la banda conocida como “Los Monos” desataron una guerra por la sucesión entre distintas bandas.

El aumento de la inseguridad, la ineficiencia de las instituciones, la consolidación de un nuevo modelo de gestión local, la crisis en el modelo municipal tradicional, el resurgimiento de las “democracias de proximidad”, la crisis de representación y la erosión democrática han puesto en el primer plano la acción de los gobiernos locales para contribuir a resolver el problema de la seguridad pública en Rosario.

Por un lado es importante aclarar que en la actualidad, los gobiernos locales no cuentan con las herramientas legales o competencias para abordar un tema tan amplio y complejo como el de la seguridad pública. Sin embargo, desde la gestión municipal actual de la ciudad de Rosario, se implementaron algunas medidas y se crearon herramientas en el marco de sus competencias y atribuciones específicas ante las demandas ciudadana.

De esta manera se arrojan nuevos interrogantes: ¿qué hizo en el “mientras tanto” el gobierno local para controlar y prevenir el delito a pesar de no ser una ciudad autónoma?

Desde la gestión municipal actual, en materia de tránsito, innovaciones y fotomultas se creó el Centro Integrado de Operaciones de Rosario (CIOR) y el Observatorio de Convivencia y Seguridad, que con sentido analítico permiten identificar patrones, causas y manifestaciones de conflictividad social y violencias sociales e inseguridades.

En el plano de la integración social, se implementaron políticas de mejoramiento del entorno urbano y se promovieron intervenciones públicas a través de una gestión transversal, multiagencial e integrada. A modo de ejemplo, se presentó el “Plan de Transformación de Barrios Populares”, plan en el cual se intervienen seis zonas de forma integral, abriendo calles y dotando de servicios a los vecinos y vecinas de la ciudad.

Entendemos que una de las prioridades que el municipio debe aportar en materia de integración urbana, pero también en materia de combatir el fenómeno de la violencia, tiene que ver con hacer ciudad en nuestros barrios populares. (...)

Estamos haciendo probablemente la intervención más grande en mucho tiempo en Villa Banana, un barrio que históricamente generó una situación de aislamiento del resto de la

¹¹⁴⁵ De los Santos German y Lascano Hernán, *“Los Monos: historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno”*, Editorial Sudamericana en español, p. 29.



ciudad. Pero lo estamos haciendo a la vez en todos los sectores donde lamentablemente a diario vemos manifestaciones de la violencia producto también de cómo es la estructura de esos barrios.¹¹⁴⁶

A su vez, se creó una Agencia de Prevención y Abordajes de Consumos Problemáticos que tiene por objetivo implementar acciones orientadas a la prevención y promoción de la salud de forma integral; la atención, asistencia y acompañamiento a personas con consumos problemáticos.

Desde la prevención del delito, por un lado se creó el “Plan 100% LED” con la meta de hacer de Rosario una ciudad con el total de su luminaria LED, para la reconversión de los barrios y la prevención del delito.

Por otro lado, se instalaron alarmas comunitarias; cámaras de seguridad y se instalaron decenas de “paradas seguras”, que tienen como objetivo construir espacios seguros para la espera del colectivo. Las Paradas Seguras cuentan con cámaras de seguridad y botón de emergencia que comunica con los Centros de Monitoreo, fortaleciendo la prevención del delito. En palabras del ex ministro de transporte Diego Giuliano: *“El Ministerio de Transporte había planteado federalizar el programa de Paradas Seguras, e incorporar a Rosario para que el municipio cuente con una herramienta más para la lucha contra la violencia y el delito en la ciudad y en la región, como tanto necesitan las vecinas y vecinos. Son más cámaras y más tecnología para ver lo que pasa en las calles y en el transporte y refugios que ya probamos con éxito en Buenos Aires y sabemos que dan muy buenos resultados”*.¹¹⁴⁷

Desde la faz económica, se creó una agencia para el control económico financiero de inversiones: con el objetivo de atacar el delito complejo desde su punto de vista económico, reforzando el control de origen de fondos de determinados rubros y montos. Así, se creó una alerta frente a algunas actuaciones sospechosas para así colaborar con los organismos de investigación y poner a disposición información ordenada, digitalizada y sistematizada para que la Justicia, la UIF y la Policía actúen y el Servicio Penitenciario actúe sobre las operaciones desde las cárceles. Según declaraciones recientes del intendente de la ciudad de Rosario¹¹⁴⁸, la Agencia contra el Lavado de Activos de Origen Delictivo realizó más de 608 intervenciones desde que fue creada hace poco más de dos años y actualmente colabora en 42 causas judiciales y notificaciones a la Unidad de Información Financiera (UFI).

Se tratan de herramientas e instrumentos que son esenciales en el contexto de la ciudad de Rosario, pero que de ningún modo son suficientes para solucionar una problemática tan compleja y multicausal como la seguridad pública.

Se tratan de políticas públicas que se toman en el “mientras tanto” y que se implementan en un marco de competencias y atribuciones específicas y limitadas de un municipio que -aún- no tiene siquiera consagrada su autonomía.

¹¹⁴⁶Rosario Noticias, “Javkin presentó el Plan de Transformación de Barrios Populares”, <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/330913/title/Javkin-present%C3%B3-el-Plan-de-Transformaci%C3%B3n-de-Barrios-Populares>, consultada el 30/10/2024.

¹¹⁴⁷Ministerio de Transporte, “El Ministerio de Transporte impulsa en Rosario el programa “Paradas Seguras””, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-transporte-impulsa-en-rosario-el-programa-paradas-seguras>, consultada el 30/10/2024,.

¹¹⁴⁸Diario La Capital, “Agencia antilavado: Javkin considera que “los resultados se ven en la reducción de delitos””, <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/agencia-antilavado-javkin-considera-que-los-resultados-se-ven-la-reduccion-delitos-n10155181.html>, consultada el 30/10/2024.



V. Posibles alternativas.

En el presente apartado, se esbozan los distintos intentos del gobierno local de la ciudad de Rosario de formar parte de las decisiones en materia de seguridad pública a nivel provincial y nacional, y las distintas alternativas que tendrá la ciudad de Rosario una vez reformada la constitución santafesina y consagrada su autonomía municipal.

Como antecedente, se intentó en varias ocasiones que los Intendentes tengan potestad para designar a los jefes policiales y de incidir en la distribución de las fuerzas policiales en sus territorios.

El actual intendente de la ciudad de Rosario, Pablo Javkin, presentó un proyecto de ley en la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe que tiene como punto central que para la designación de los jefes de Policía de las diferentes unidades regionales, se elabore primero una terna y se ponga a disposición de los intendentes.

Sin embargo, en su artículo 72°, la constitución provincial establece las atribuciones que le corresponden al gobernador y en el inciso 17 aclara expresamente que es quien *“dispone de las fuerzas policiales y presta su auxilio a la Legislatura, a los tribunales de justicia y a los funcionarios provinciales, municipales o comunales autorizados por la ley”*. Allí es dónde se plantea el principal impedimento para obtener esa facultad por intermedio de la Legislatura provincial.

Como consecuencia, la propuesta no tuvo el aval de la mayoría de los bloques políticos los cuales coincidieron en trabajar en la normativa para obligar a los jefes policiales a informar a todos los intendentes sobre la tarea que vienen realizando, pero no para la designación.

En similar sentido, durante la gestión del ex gobernador Miguel Lifschitz se presentó una ley para que la designación del Jefe de la Policía salga con acuerdo de la Legislatura y la Cámara de Diputados rechazó el proyecto argumentando que se trataba de una potestad propia del gobernador.

Por su parte, el actual fiscal de Estado de la Provincia de Santa Fe, Domingo Rondina¹¹⁴⁹, plantea que existe un claro impedimento constitucional, ya que por constitución, la policía provincial le corresponde al gobernador y que el gobernador podría incorporar a los municipios para que aconsejen, pero que la decisión le corresponde.

El actual intendente rosarino también solicitó que se creen en el ámbito del Ministerio de Seguridad de Santa Fe "mesas de coordinación en seguridad con gobiernos locales", que tengan como objetivo la coordinación, análisis, planificación y monitoreo de las acciones multiagenciales de prevención a desarrollar por las fuerzas de seguridad y demás áreas de control competentes, en el ámbito de cada unidad regional. El proyecto buscaba que en el marco de estas mesas, se elaboren los lineamientos generales en materia de seguridad para la configuración de acciones preventivas y tareas de control. Con el proyecto, los intendentes tendrían facultades de seguimiento de las acciones que despliegan las fuerzas policiales y de seguridad y una evaluación del desempeño y resultados.

También en el año 2014, cuando la tasa de homicidios en la ciudad de Rosario registró un aumento considerable, tanto el gobierno provincial como la Municipalidad de Rosario anunciaron la puesta en funcionamiento de policía comunitaria, barrial o de proximidad y su implementación en algunos barrios de la ciudad. A su vez, se había creado en el Ministerio de Seguridad la “Dirección de Proximidad Policía”.

Según declaraciones a la prensa por parte de funcionarios, la Unidad Barrial de policía contó, en sus inicios, con 45 efectivos. Estos efectivos recorrerían el barrio a pie y en trinomios para realizar

¹¹⁴⁹Rosario 3, “Autonomía y designación del jefe de la policía: las posibles trabas y salidas del proyecto del intendente” <https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Autonomia-y-designacion-del-jefe-de-la-policia-las-posibles-trabas-y-salidas-del-proyecto-del-intendente-20220310-0025.html>, consultada el 30/10/2024.



tareas de prevención y lucirían el tradicional uniforme policial con charreteras color naranja.¹¹⁵⁰ El Director de la nueva fuerza proclamó que tendrán un perfil singular y que *“el objetivo de los primeros 45 efectivos será fomentar la tarea preventiva y disuasiva, la interrelación con los vecinos, promover el diálogo y facilitar la recuperación de los espacios públicos (...) la integración barrial, intervención y mediación en conflictos interpersonales...”*.¹¹⁵¹ No obstante, actualmente no se encuentra en funcionamiento.

A modo de ejemplo y como consecuencia de la descentralización policial de los últimos años, han surgido en distintos municipios del país diferentes iniciativas de los gobiernos locales y sus órganos legislativos en relación al abordaje de la seguridad pública.

En ciudades como en Vicente Lopez, San Isidro, San Miguel o Morón en la Provincia de Buenos Aires, se crearon policías preventivas dependientes de los ministerios de seguridad de las provincias, en las que los intendentes municipales tienen algún tipo de injerencia en la distribución en el territorio y sobre los jefes. Sus funciones básicas suelen estar orientadas a la atención de los delitos comunes con bajo impacto social, así como también a mantener la paz y el orden público.

En Argentina, el debate por la conformación de Policías Municipales comenzó a cobrar fuerza cuando el ex gobernador Scioli instruyó, por medio del Decreto N° 373/2014 al ministro de Seguridad bonaerense a conformar la Superintendencia de Seguridad Local, con el fin de fortalecer la prevención del delito a nivel municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía.

A tal efecto, se crearon Unidades Policiales de Prevención Local (UPPL) que no son autónomas, sino que dependen de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Fueron pensadas, como su nombre lo indica, para la realización de labores preventivas. Las nuevas fuerzas de seguridad podrían desempeñarse en municipios de más de setenta mil (70.000) habitantes que decidan adherir mediante la firma de un “Convenio Específico de Conformación y Cooperación”. Dicho Convenio, a suscribirse con los Intendentes Municipales, deberá establecer “los criterios técnicos, fijar los cronogramas y plazos, acordar la asistencia técnica que se requiera, y detallar las acciones a desarrollar”.

El artículo 8° establece entre sus funciones:

- a) Realizar actividades de observación, patrullaje y vigilancia, en las zonas delimitadas por el sistema de seguridad establecido a nivel provincial.
- b) Efectuar la prevención primaria, con un conocimiento cabal del sector barrial sobre el cual trabaja.
- c) Implementar mecanismos de disuasión frente a actitudes y hechos delictivos o contravencionales.
- d) Hacer cesar la comisión de delitos y contravenciones e impedir sus consecuencias.
- e) Intervenir en los conflictos relacionados con la violencia de género, a cuyo fin serán dotados con un sistema de comunicaciones diferenciado, vehículos identificables, participación de personal femenino, y los recursos materiales necesarios para un efectivo tratamiento de dicha problemática.

¹¹⁵⁰ Mistura, Font y Cozzi, *“Desprotegidos y sobrecriminalizados: interacciones entre jóvenes de sectores populares, policía provincial y una fuerza de seguridad nacional en un barrio de la ciudad de Rosario”*; Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Derechos Humanos; 3; 8; 12-2014; 3-30

¹¹⁵¹ Diario La Capital, *“La función del policía comunitario es hacer prevención en seguridad a través del diálogo”*, <http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/La-funcion-del-policia-comunitario-es-hacer-prevencion-en-seguridad-a-traves-del-dialogo-20140320-0044.html>, consultada el 30/10/2024.



- f) Impedir que los hechos delictivos o contravencionales, tentados o cometidos, produzcan consecuencias delictivas ulteriores.
- g) Establecer una relación estrecha con la comunidad en la labor preventiva.
- h) Colaborar con las tareas de análisis preventivo, en base a mapas delictivos que se deberán confeccionar y mantener actualizados.
- i) Coordinar el esfuerzo policial con el resto de los agentes que intervienen en la comunidad, y;
- j) Prestar auxilio u orientación, en la medida de lo necesario, a todo vecino que así lo requiera.

De esta manera podemos observar que en diferentes ciudades del país, se comenzó a apoyar la descentralización de los sistemas policiales como estrategia de reforma a las policías provinciales y nacionales. Las iniciativas puestas en marcha se han concentrado en su mayor parte en producir intervenciones “ex-ante”, es decir, para evitar que los delitos se produzcan, o en la prevención del delito. En este sentido, según Gustavo Fondevila y Rodrigo Meneses Reyes, las policías municipales deben contar con una serie de rasgos distintivos, entre los cuales destacan la adaptación a las necesidades específicas de cada municipio; un diseño basado en un enfoque orientado a la autonomía municipal; y funciones de prevención más acotadas y específicas que aquellas con las que cuentan las policías nacionales o provinciales/estatales.¹¹⁵²

Por un lado, se argumentó que las policías locales tienen numerosas ventajas, como la proximidad, la cercanía con la comunidad y el conocimiento de las problemáticas criminales locales. Los municipios actualmente cuentan con una capacidad de respuesta más eficaz e inmediata, ya que ya tienen competencias específicas en materia de prevención: poseen competencias y herramientas propias que inciden en la mejora de la convivencia en el espacio público, entre ellas, los sistemas de faltas municipales, como en materia de tránsito.

Por eso, para los que defienden la descentralización de los sistemas policiales, el gobierno local constituye el actor preventivo por excelencia, porque es el único que puede articular las medidas orientadas a mejorar la calidad de vida urbana (iluminación, espacios públicos, transporte) con aquellas directamente vinculadas con la criminalidad (consumos problemáticos, entre otros).

Por otro lado, existen distintos argumentos que se han opuesto a la descentralización policial.

El primer argumento se refiere al problema del financiamiento. En la actualidad los municipios carecen de competencias para cobrar impuestos, sus fuentes de financiamiento son las tasas municipales y la coparticipación impositiva provincial.

De esta manera, consideramos que los municipios tienen en la actualidad numerosas dificultades de gestión asociadas a la falta de participación en el gasto público; limitadas competencias; una dependencia financiera de los niveles superiores de gobierno y una fuerte tradición centralista en contraste al federalismo. Es decir, no disponen de las habilidades requeridas para formular e implementar las nuevas políticas de descentralización policial y enfrentar así las problemáticas en materia de seguridad pública. Por ejemplo, si analizamos la ciudad de Rosario, la mitad de su presupuesto anual está destinado a la salud pública, por lo que sería muy difícil que un municipio de estas características tenga una fuerza de seguridad de tipo local con el presupuesto que cuenta hoy. Sin embargo, algunos municipios, como el de Vicente Lopez en Buenos Aires, crearon tasas especiales para financiar las iniciativas en materia de seguridad, agravando la carga impositiva que recae directamente sobre la ciudadanía.

¹¹⁵² Fondevila, G.; Meneses Reyes, R., “*El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos*”. Revista Gestión y Política Pública; XXVI (1), 139-165.



Un segundo aspecto a tener presente son las incapacidades técnicas-burocráticas y carencia de cuadros técnicos; automotores; recursos humanos y materiales y estructuras administrativas consolidadas para gestionar las políticas de seguridad. Los municipios no cuentan con estructuras específicas para hacer frente a una problemática tan compleja y multicausal como el de la seguridad pública, más aún en el caso de Rosario, que se tratan de delitos federales ligados a la venta de drogas ilegales y narcotráfico.

El tercer aspecto se refiere a los lazos de complicidad, corrupción y encubrimiento que pueden conformarse cuando las fuerzas de seguridad están “más cerca” del territorio, ya que se las consideran más permeables a su cooptación por el crimen organizado.

A pesar de no haber prosperado los mencionados proyectos en la legislatura santafesina, es interesante destacar que la doctrina argentina considera que una vez consagradas las autonomías de los municipios en las constituciones provinciales, las ciudades tendrían la potestad de tener sus propias fuerzas de seguridad.

Es decir que, una vez consagradas las autonomías de los municipios por las constituciones provinciales, cada uno de los municipios podría contar con una policía municipal, a través de su creación por los órganos deliberantes correspondientes. En similar sentido y a pesar de no ser autónoma, se presentaron distintos proyectos en el Concejo Deliberante de Rosario para crear policías locales. Sin embargo, ninguno prosperó a la espera de la reforma constitucional provincial.

Alberto Bianchi sostiene que:

Si se reconoce a los municipios autonomía en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional, es decir que se les reconozcan todos los atributos propios de un Estado y, paralelamente, se le desconozca una facultad y un deber tan elemental como es cuidar la seguridad de sus propios habitantes. En otras palabras ¿qué clase de autonomía es la que se le reconoce a los municipios, si para proteger a sus propios ciudadanos dependen de un poder ajeno que no controlan ni integran?

No existe nada más local que la prevención del crimen y el mantenimiento de la seguridad en los lugares públicos y privados. Si el municipio puede: ejercer poderes impositivos, controlar el tránsito de vehículos, dictar normas de urbanismo, regular el uso del suelo y de los bienes del dominio público, tener hospitales y escuelas, controlar la moralidad pública, habilitar establecimientos industriales, allanar domicilios por razones de salubridad pública, clausurar locales, etc. ¿por qué no podría tener su propia policía de seguridad?¹¹⁵³

En el mismo sentido, Linares Quintana¹¹⁵⁴ expresa que:

Dentro del sistema institucional argentino, el poder de policía, en cuanto conjunto de facultades a la existencia misma de todo Estado, pertenece a todos los gobiernos que la Constitución Nacional ha creado, o sea, al de la Nación, a los de las Provincias, así como también a los de los municipios, cuya existencia reconoce expresamente aquélla. Ello es la lógica consecuencia de que el poder de policía sea inherente a la esencia y a la vida de toda sociedad política con gobierno propio.

¹¹⁵³Bianchi, Alberto, “*Viabilidad constitucional de la creación de un cuerpo de policía de seguridad por parte de la Municipalidad de General Pueyrredón*”,

[https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/proteccion_ciudadana/alberto%20bianchi%20-%20dictamen%20creacion%20de%20la%20policia%20de%20la%20mgp%20\(30-04-2013\).pdf](https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/proteccion_ciudadana/alberto%20bianchi%20-%20dictamen%20creacion%20de%20la%20policia%20de%20la%20mgp%20(30-04-2013).pdf), consultada el 30/10/2024, p. 26.

¹¹⁵⁴ Linares Quintana, “*Segundo V.: Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*”, 2ª edición, Alfa, Buenos Aires, 1978, T. 4, p. 229-230.



Por último es importante destacar que más allá de los límites y conflictos que pueda tener un municipio en el manejo de policías locales, una vez que se reforme la Constitución de la Provincia de Santa Fe, el Municipio de Rosario podría tener todos los atributos propios para cuidar la seguridad de sus habitantes.

VI. Conclusiones.

En este trabajo nos propusimos, en primera instancia, demostrar la existencia de un consenso generalizado sobre la instalación de la problemática de la inseguridad en la agenda social y política argentina.

En ciudades como Rosario, esta problemática se visualiza no solo en las agendas nacionales sino también provinciales y fundamentalmente locales, de la mano de la ruptura del concepto tradicional de municipalismo y del proceso de descentralización de las últimas décadas.

Se desprende que, con el auge del municipalismo en la mayoría de las ciudades del mundo, los municipios empezaron a asumir responsabilidades cada vez más directas, que quedan limitadas por la falta de herramientas legales e institucionales, ya que se cae en situaciones grises y vacíos legales en términos de potestades y recursos. Esto es así en tanto la seguridad es una competencia no delegada por las provincias al Gobierno Federal de acuerdo con los artículos 121° y 126° de la Constitución Nacional Argentina, sino un poder o competencia concurrente entre ambos niveles.

Sin embargo, al constituirse como la primera puerta del Estado, se les exige “hacer algo” a pesar del limitante normativo en el plano formal.

Existe una clara paradoja: los municipios continúan con las mismas potestades, atribuciones, competencias y recursos pero actualmente tienen más responsabilidades.

El primer punto que se evaluó es la falta de autonomía de los municipios, ya que, a pesar de la manda constitucional y el incumplimiento constitucional por omisión de la Provincia de Santa Fe, su constitución no le otorga a sus municipios la autonomía municipal.

Consideramos que los municipios del siglo XXI no pueden ni deben seguir gestionando con las mismas herramientas diseñadas bajo la concepción que los encuadró como simples delegaciones administrativas y como órganos autárquicos dependientes de instancias provinciales. Mucho menos cuando actualmente cuentan con muchas más demandas, responsabilidades y exigencias que en los siglos anteriores.

El municipio es el orden de gobierno de mayor proximidad con la ciudadanía y el que materializa la descentralización local fundamental en el diseño federal, por lo que es imperioso su reconocimiento pleno y autónomo en todas las provincias.

En este sentido es que la tan ansiada autonomía municipal –que supone la potestad de los gobiernos locales para regir los intereses peculiares de su vida interior mediante normas y órganos de gobierno propio según Cravacuore¹¹⁵⁵, es condición sine qua non para que los municipios puedan brindar soluciones más eficaces e inmediatas a los vecinos, ya sea a través de la creación de mesas de coordinación seguridad, la designación de jefes de policía o la creación de policías de prevención o de policías locales.

No obstante, consideramos que en el “mientras tanto” debe existir una participación política de los intendentes municipales en materia de seguridad pública, con espacios institucionalizados,

¹¹⁵⁵ Cravacuore, Daniel, “*Los Municipios Argentinos 1990-2005*”, <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Cravacuore%202007.pdf>, consultada el 30/10/2024, .



mecanismos de diálogo y diseños de políticas públicas conjuntos para que los municipios tengan una voz en las definiciones sobre sus propios territorios.

De esta manera, el primer paso indispensable es la autonomía de todos los municipios de la República Argentina. Hoy las provincias que incumplen con la manda constitucional, en particular la Provincia de Santa Fe, tienen la posibilidad de sanear su inconstitucionalidad por omisión reformando su constitución provincial e incorporando la autonomía municipal.

En el caso particular de la seguridad pública, resta ver qué camino tomarán cada uno de los municipios una vez consagradas sus autonomías. Empero, es claro que a través de sus órganos deliberantes respectivos y según la realidad social de la localidad, podrán crear, por ejemplo, policías locales, preventivas o comunitarias, con un diseño específico que se adapte a sus necesidades.

Sin embargo, hay que ser muy cautos a la hora de tomar decisiones sobre qué institutos deben darse los municipios una vez que sean autónomos. La comunidad rosarina deberá dar los debates necesarios y buscar desde el campo institucional y legal respuestas más contundentes frente a las necesidades de la sociedad en materia de seguridad pública, adaptándolo a su respectiva realidad.

Los gobiernos no tienen una caja de herramientas donde buscar cómo solucionar estos problemas ni existen soluciones dicotómicas o absolutas, no hay recetas. Entonces, se trata de apostar por nuevos debates y reflexiones que nos permitan evaluar la conveniencia de nuevas potestades y atribuciones.

VII. Bibliografía.

- SAÍN MARCELO,, “Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005);. En D. Cravacuore; R. Israel (Coords.). *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile* (1990-2005). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional de Chile.
- SOZZO MAXIMO, “Gobierno local y prevención del delito en Argentina”, URL: <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina36138.pdf>.
- SIMMERT LUCIA, “¿Que pueden hacer los gobiernos locales?”, URL_ <https://nuso.org/articulo/que-pueden-hacer-los-gobiernos-locales/>
- DE LOS SANTOS GERMÁN Y LASCANO HERNÁN, “Los Monos: historia de la familia narco que transformó a Rosario en un infierno”, Editorial Sudamericana en español.
- MISTURA, FONT Y COZZI, “Desprotegidos y sobrecriminalizados: interacciones entre jóvenes de sectores populares, policía provincial y una fuerza de seguridad nacional en un barrio de la ciudad de Rosario”; Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica. Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Derechos Humanos; 3; 8; 12-2014.
- FONDEVILA G. Y MESESES REYES R. “El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos”. *Revista Gestión y Política Pública*; XXVI (1), 139-165.
- LINARES QUINTANA, “Segundo V.: Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional”, 2ª edición, Alfa, Buenos Aires, 1978, T. 4.
- BIANCHI ALBERTO, Viabilidad constitucional de la creación de un cuerpo de policía de seguridad por parte de la Municipalidad de General Pueyrredón”, URL: [https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/proteccion_ciudadana/alberto%20bianchi%20-%20dictamen%20creacion%20de%20la%20policia%20de%20la%20mjpg%20\(30-04-2013\).pdf](https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/proteccion_ciudadana/alberto%20bianchi%20-%20dictamen%20creacion%20de%20la%20policia%20de%20la%20mjpg%20(30-04-2013).pdf), p. 26.



- CRAVACUORE, Daniel, “Los Municipios Argentinos 1990-2005”, URL_
<http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Cravacuore%202007.pdf> .
- RODRÍGUEZ GAMES NICOLAS EDUARDO, “Seguridad y gobiernos locales en Argentina”, -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2016



Una historización del control disciplinario de las fuerzas de seguridad en Córdoba desde 1983 a la actualidad

Emilia Kreiman¹¹⁵⁶

emilia.kreiman@mi.unc.edu.ar

Facultad de Ciencias Sociales - UNC

Resumen

Desde el regreso de la democracia hasta el 2020, la historia sobre el control disciplinario de las Fuerzas de Seguridad de Córdoba se caracterizó por sostener una lógica organizacional interiorizada en la institución policial. Este *sistema policializado de hecho* (Fernández, 2018) funcionaba con recursos principalmente policiales o penitenciarios con poca autonomía para controlar la legalidad y el profesionalismo de las Fuerzas de Seguridad. Con la sanción de la Ley 10.731/20 se origina el Sistema de Control Disciplinario; el cual se encarga de la “prevención y la investigación de las faltas disciplinarias graves, gravísimas y pasibles de destitución cometidas por el personal de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana de la Provincia de Córdoba” (Art.5, Ley 10731, 2020). Para construir un Estado de derecho democrático es necesario indagar en las complejidades inherentes a la seguridad provincial. La literatura especializada señala que es fundamental la implementación de una institución que controle los conflictos y el accionar policial para garantizar la convivencia social y prevenir la vulneración de los derechos por parte de las fuerzas de seguridad (Osse, 2007)

La siguiente ponencia tiene como objetivo comprender la estructura organizacional que se ocupó del control disciplinario en el período analizado, el Régimen Disciplinario en los diferentes marcos normativos y las capacidades institucionales de dicho sistema (Fernandez, 2018). En primer lugar, se recopilan datos sobre instituciones previas con la finalidad de reconstruir la historia institucional del control disciplinario desde 1983 hasta la actualidad. En segundo lugar, se analizan comparativamente las competencias, recursos y cualidades. Se plantea como interrogante ¿Cuáles son las similitudes y diferencias entre los distintos sistemas analizados? ¿Qué aspectos del actual sistema apuntalan una perspectiva democrática?

Palabras claves: control disciplinario - seguridad - prevención de las faltas.

Introducción

El siguiente texto tiene como objetivo comprender la estructura, el régimen disciplinario y las capacidades institucionales de la Dirección General de Control e Investigación de las Fuerzas de Seguridad de la Provincia de Córdoba. Para esto, se recopilan datos sobre instituciones previas, se observa la historia institucional desde el regreso de la democracia en 1983, hasta la actualidad. Se consideran distintos organismos e instituciones que tenían como objeto controlar el desempeño y las faltas cometidas por las Fuerzas de Seguridad. Se emplea bibliografía sobre los Asuntos Internos al interior de la Policía de Córdoba, el Tribunal de Conducta Policial y la Dirección General de Control e Investigación de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana (en adelante FSPP).

¹¹⁵⁶Estudiante de la Lic. en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales - UNC. Mail: emilia.kreiman@mi.unc.edu.ar



El texto se organiza en tres partes de acuerdo al mecanismo de control que se implementaba en cada periodo histórico (Bayley, 1985). El primero, desde 1983 hasta el 2003, se caracterizó por un mecanismo de control interno implícito; el segundo, desde el 2003 hasta el 2021, fue un control interno exclusivo; y, por último, desde el año 2021 al 2024, se dio un control externo y exclusivo. Cada uno de estos periodos se analiza a partir de las dimensiones analíticas propuestas por Fernández (2018). Las cuales son, la estructura organizacional, en la que se observan las relaciones al interior de la institución y con respecto a otros ministerios o dependencias. Y el régimen disciplinario, en el que se observan las faltas, las sanciones y los procedimientos establecidos. Por último, las capacidades institucionales, es decir, las herramientas y recursos que se emplearon para llevar a cabo los objetivos.

Mecanismo de control interno implícito (1983 - 2003)

Con la recuperación de la democracia en 1983, luego de la dictadura cívico militar que se produjo desde 1976 al 1982, se efectuaron una serie de reformas en numerosas instituciones policiales argentinas con el fin de modificar los Sistemas Disciplinarios de las Fuerzas de Seguridad Pública (Laguian, 2023). La política prevencional buscó controlar los grupos sociales potencialmente “peligrosos” para evitar un acto delictivo. Esto generó un incremento exponencial de las personas detenidas por delitos y contravenciones, evidenciando una democratización superficial en materia de seguridad.

En las reformas de los Sistemas Disciplinarios de numerosas instituciones policiales de nuestro país se presentó la necesidad de incorporar departamentos que indaguen el desempeño de los efectivos y desarrollen un procedimiento sumarial. Por esto, durante este periodo se observa la incorporación de funcionarios y empleados civiles para llevar a cabo tareas de investigación, evaluación y sanción a las Fuerzas de Seguridad, (Laguian, 2023). Con este fin surgió la Dirección de Asuntos Internos o División de Sumarios Administrativos, para “corregir las conductas de los empleados públicos a fin de lograr un eficaz y eficiente funcionamiento” (Laguian, 2023, p. 79). En estas oficinas se debió acusar con sumarios administrativos a los miembros de las Fuerzas de Seguridad que tenían un mal desempeño, incidentes o abusos de poder que incumplían los protocolos establecidos por los Regímenes Disciplinarios. De acuerdo a la caracterización de Bayley (1985), este tipo de control se denomina control interno explícito y para que este sea realmente eficaz es necesario que, primero, se establezca y comunique con toda la institución el Régimen Disciplinario; segundo, es fundamental que se implementen las sanciones con rapidez y rigurosidad.

De acuerdo al análisis de Fernandez (2018), se observan distintos problemas similares en los sistemas de control interno en las fuerzas de seguridad de Argentina. En primer lugar, ocurre una complicidad entre los pares, es decir el control es imparcial profundizando un sistema corrupto que no garantiza investigaciones y sanciones transparentes. En segundo lugar, la escasa especialización de los miembros que integran el Departamento de Asuntos Internos genera limitaciones en la tarea de ejercer un control eficaz. En tercer lugar, en diversos casos se constituye como un *sistema extorsivo y de cooptación* de la cúpula policial (Fernandez, 2018). En cuarto lugar, tienen un bajo control político y judicial potenciando la autonomía de las fuerzas, con un amplio margen de discrecionalidad para ejercer las sanciones administrativas. En quinto lugar, se viola el principio de legalidad ante casos donde los policías son juzgados arbitrariamente. En sexto lugar, los sistemas de control interno tienen una lógica sancionatoria y reactiva de la falta, impidiendo la posibilidad de prevenir y educar para mejorar el desempeño de la labor policial.



Mecanismo de control interno exclusivo (2003 - 2021)

En el año 2003 se modificó el Régimen Disciplinario Policial en la Provincia de Córdoba bajo el Decreto 1753/03 y 229/04 y se derogó la Ley 9120/03 que creó el Tribunal de Conducta Policial (TCP en adelante). Esta institución se originó como un órgano interno que tenía competencia para inspeccionar y controlar las faltas cometidas por todo el personal policial dentro y fuera del territorio de la Provincia de Córdoba. De acuerdo a la Ley 9120/03 su principal objetivo es “la prevención, detección, y sanción de las conductas reprochables, como así también en la planificación y acción concreta en cuanto a la adecuada formación ética y promoción de la debida disciplina (...) por parte de los cuadros policiales”(Art. 1, Ley 9120, 2003).

El Tribunal de Conducta Policial estuvo integrado por tres miembros titulares y uno suplente representando los tres poderes de la provincia de Córdoba (Ejecutivo, Legislatura, Fiscalía), lo que evidencia una configuración de carácter republicano (Carbajo, 2009). Ahora bien, con la reforma legislativa del 2005 no se impide la participación de miembros de la Policía, por tanto, en los hechos se configuró con un 75% del personal con vinculación directa a las Fuerzas de Seguridad (Crisafulli y Coppini, 2023). De esta manera podemos observar que si bien en un principio se pensó la estructura orgánica independiente de la Policía de Córdoba, marcando una diferencia con la Dirección de Sumarios Administrativos, con el transcurrir de los años terminó consolidando un carácter de control interno y policializado de hecho (Fernández, 2018)

Con respecto al Régimen Disciplinario que se implementó en este Tribunal (Decreto 1753/03) se juzgaron las faltas disciplinarias con carácter administrativas. Considerando una “falta disciplinaria a toda transgresión a los deberes y obligaciones policiales establecidos expresamente en los reglamentos o disposiciones en vigencia” (Art. 12/Dec. 1753; 2003). De acuerdo a su gravedad, son clasificadas en: *faltas leves*, se reprimen con apercibimiento o arresto entre 10 y 15 días; *faltas graves* se reprimen con arresto entre 20 y 30 días; *faltas gravísimas* se reprimen con arresto entre 40 días a 60 días, suspensión, cesantía o exoneración (Ver Art 13, 14 y 15, Dec. 1753/2003).

Con respecto a las capacidades institucionales del Tribunal debemos considerar el contexto histórico en el que se desarrolló, en donde se implementaron numerosas reformas y contrarreformas en materia de seguridad de acuerdo a cómo avanzaban las tensiones y conflictos entre el Estado y la Policía en Córdoba. Al iniciar el gobierno de De la Sota se manifestó el interés de implementar una nueva perspectiva sobre la seguridad, “de la represión a la prevención” (Carbajo, 2016). Para llevar a cabo esto se observa el incremento de personal policial y la creación del Comando de Acción Preventiva (CAP), manifestando un carácter militarizado de patrullaje (Carbajo, 2016). Se buscó profesionalizar las fuerzas para consolidar diferentes programas de prevención del delito, esto tuvo consecuencias graves. Distintos autores criticaron la profundización de la autonomía de la Policía de Córdoba, el desgobierno de la seguridad por parte del Estado provincial, el abuso policial y la violación de los derechos humanos que se produjeron con la implementación de estas políticas (Hathazy y Plaza Schaefer, 2020; Brocca et al., 2015). Luego de distintas problemáticas¹¹⁵⁷ se derogó el Decreto 938/05 que dio cuenta de una pérdida de control y de poder sancionatorio del Tribunal de Conducta. La ineficacia para sancionar a los policías implicados fue atribuida a la injerencia de actores civiles que participaban en dicha institución (Carbajo, 2016). A lo largo de toda esta década

¹¹⁵⁷ La fuga del Porteño Luzi y otros dos presos en el Complejo Carcelario N° 1 «Reverendo Francisco Luchesse» produjo la imputación de diez guardiacárceles y la modificación de las autoridades policiales y penitenciarias.



incrementaron las detenciones contravencionales y los abusos de poder; dando cuenta de la escasa autonomía del Tribunal de Conducta Policial para controlar la legalidad y el profesionalismo de las FSCP. En síntesis, es fundamental fortalecer la autonomía de los organismos de control con carácter civil para la construcción de unas Fuerzas de Seguridad acorde a un Estado Democrático.

Mecanismo de control externo y exclusivo (2021 - actualidad)

A finales del 2020 se derogó la Ley 10.731 que dió origen a la Dirección General de Control e Investigación de las FSCP. Esto ocurrió debido a la pérdida de las funciones sancionatorias que alcanzó el Tribunal de Conducta Policial (Carbajo; 2016). A lo largo del s. XXI se evidenciaron numerosas manifestaciones por parte de diferentes organizaciones que repudiaron el accionar ilegal y represivo de las FSCP, en defensa de los derechos humanos en pos de visibilizar la violencia institucional como problemática. Sin embargo, recién en el año 2021, luego de los crímenes de Valentino Blas Correa y Joaquin Paredes, dos hechos con gran visibilización mediática, se inició el proceso de reforma del antiguo Tribunal. Para esto, se configuró una Mesa Interinstitucional que redactaron el *Protocolo del Uso Racional de la Fuerza* y la Ley Provincial 10.731.

Si se atiende a la estructura organizativa, el Sistema de Control Disciplinario cuenta con tres organismos. La Dirección General de Control e Investigaciones tiene como objeto la prevención e investigación de las faltas disciplinarias *graves, gravísimas y pasibles de destitución* cometidas por el personal de las FSCP de la Provincia de Córdoba. Esta Dirección se subdivide en la Dirección de Investigaciones y la Dirección de Prevención, Evaluación y Seguimiento (en adelante DiPES). La primera se ocupa de la recepción de los hechos y su investigación; mientras que, la segunda, investiga sobre los casos con autor no identificado (causas genéricas), lleva a cabo un registro de los casos y del uso de la fuerza, inspecciona las dependencias policiales y realiza informes recomendatorios. El Tribunal de Control Disciplinario, sanciona y da conocimiento sobre las faltas del personal de las FSCP. Por último, la Asesoría Letrada Disciplinaria que ejerce la defensa técnica a las personas investigadas que integran las FSCP.

La Dirección General de Control e Investigación es autónoma de la Policía de Córdoba, ya que por Ley está prohibido que miembros en actividad o en situación de retiro de las FSCP sean integrantes de la misma. Asimismo, tiene carácter civil, democrático, autónomo y transparente.

Si atendemos a la vinculación interinstitucional que ejerce la DGCI se realizan mesas de diálogo cerradas entre los Ministerios de Seguridad, de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio Público. Asimismo hay una comunicación constante con el Poder Judicial, con la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia (en aquellos casos donde están implicados niños y/o adolescentes), con el Polo de la Mujer (en los casos de violencia de género) y con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en los casos de violencia institucional), entre otras instituciones.

El régimen disciplinario (Dec. 1568/21) de las FSCP tiene como finalidad “garantizar la observancia de los principios esenciales de actuación en el desempeño de su actividad laboral y cumplir con los deberes funcionales conforme lo determina la C.N” (Art. 34, Ley 10731/21). Las faltas disciplinarias se clasifican entre *leves, medias, graves, gravísimas y pasibles de destitución* (ver capítulo 2 de la Ley 10731). Las sanciones principales son *apercibimiento* (es el llamado de atención y la advertencia personalizada indicando la forma correcta de actuar), la *suspensión* (priva temporalmente al ejercicio de las funciones), *cesantía* (pérdida de la actividad laboral de los derechos y deberes inherentes al mismo) y *destitución* (expulsión de la actividad laboral y la inhabilitación absoluta para el ejercicio). Se incorporan *sanciones sustitutivas y accesorias* tales como tratamientos



terapéuticos, deberes especiales de conducta, cursos educativos, reparación del daño y tareas comunitarias.

Reflexiones finales

Ahora bien, con el propósito de responder los interrogantes planteados esbozaremos una serie de reflexiones finales. Recuperando a Crisafulli y Coppini (2023), existen distintos *aspectos democratizadores del nuevo sistema*, estos se clasifican de acuerdo a su orientación: hacia dentro de las Fuerzas y hacia la sociedad.

Por un lado, se elimina la exoneración contemplando que los aportes jubilatorios no se deben extraer como un castigo ante faltas disciplinarias. Se elimina el arresto, sanción que implicaba el trabajo de los integrantes de las FSCP sin remuneración. Se sistematiza el régimen disciplinario en una única estructura, actualizando las conductas sancionables, eliminando la dispersión normativa, dando mayor previsibilidad a las sanciones e incluyendo a todas las fuerzas en el mismo régimen disciplinario. Asimismo tiene un enfoque preventivo de las faltas, no únicamente sancionatorio y punitivo como el TCP. Con la asesoría letrada se amplía el derecho a la defensa de los actores investigados.

Por otro lado, se externaliza el control impidiendo la participación de los integrantes activos de las FSCP o retirados; esto consolida la despolicialización del organismo de control. Se crea un registro externo de sanciones que revisa las sanciones impuestas y las causas,. Se incorporan distintas categorías de análisis como la perspectiva de género, la violencia institucional, la corrupción y la discriminación, que permiten analizar temáticamente los casos y pensar maneras de intervenir de acuerdo a cada contexto. Con la creación de distintos registros (Registro Único de Faltas, Registro Único de Casos, Protocolo del Uso de la Fuerza, Informes de Fin de año) se presenta una gestión digital de los datos para tener una perspectiva holística del objeto de análisis, incrementando la transparencia. Esto facilita la indagación de conflictos a partir de la observación de irregularidades por parte de la Dirección General.

De esta manera, destacamos la iniciativa de la legislación actual para consolidar un sistema compuesto por un área de prevención, el cuál da cuenta de una impronta distinta a las instituciones previas. “La Dirección de Prevención busca una mejoría de servicio y de la profesionalización de las Fuerzas de Seguridad, para que cometan menos faltas y sean más profesionales en sus trabajos. (...) (aportar a) una seguridad más democrática” (Villarreal et al., 2024). En este sentido, si bien el Sistema de Control Disciplinario es una institución de reciente creación, está en proceso de consolidar su labor, competencias y alcances, y visibilizar sus intervenciones. Una fortaleza que se destaca es la integración interdisciplinaria, ya que permite abordar los objetos de intervención desde distintas perspectivas; así, se constituyen equipos de trabajo con la participación de licenciados en ciencia política, sociología, trabajo social y psicología. En este sentido, se analiza la institucionalización del Sistema de Control Disciplinario de gran relevancia para orientar el gobierno de la seguridad pública desde una rendición de cuentas civil por parte de las Fuerzas de Seguridad. Esta estructura organizativa tiene el propósito de mitigar el desgobierno político y la policialización sobre los asuntos de seguridad en la Provincia de Córdoba (Sain; 2015).

Bibliografía



- Bayley, D. H. (1985). Control of the Police. En *Patterns of policing: A comparative international analysis*. Rutgers University Press.
- Brocca, L. M., Morales, M. S., & Plaza Schaefer, V. (2015). *Políticas de Seguridad y Fuerza Policial. ¿No se puede cambiar: Uso letal de la fuerza, Código de Convivencia y control judicial?*
- Carbajo, M. (2009). Regímenes disciplinarios de las policías. Argentinas:reformas para su democratización. *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires.*, 13.
- Carbajo, M. (2016). *La educación policial y el gobierno de la seguridad en la provincia de Córdoba. Reformas en la formación policial, policialización de las políticas de seguridad y modelo tradicional de policía (2003-2013)*. Universidad Nacional de Córdoba.
- Carbajo, M. (2017). *La policialización del gobierno de la seguridad y el modelo policial en la provincia de Córdoba (2003-2013)*.
- Castro, J. (2022). *Lógicas en las tensiones y conflictos en torno al campo de las políticas de seguridad en la provincia de Córdoba (2015-2019)* [Universidad Nacional de Villa María]. http://biblio.unvm.edu.ar/opac_css/41432/3363/TFG-2022-CASTRO-J.pdf
- Crisafulli, L., & Coppini, G. (2023). El nuevo Sistema de Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad en Córdoba. *Revista Pensamiento Penal*, 484.
- Fernández, S. A. (2018). *Los sistemas de control disciplinario en las policías argentinas* (Primera). Editorial Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. <https://umet.edu.ar/wp-content/uploads/2020/09/8.Sistemas-de-control-disciplinario-final-libro-completo-8.pdf>
- Hathazy, P., & Plaza Schaefer, V. (Eds.). (2020). *La violencia policial y sus víctimas en Córdoba, Argentina (1990 – 2020): Tendencias generales , castigo judicial y movilización política. En Las víctimas de la pandemia de coronavirus (p. 13)*. Encuentro Grupo Editor.
- Laguian, R. H., & de Zamora, de L. (2023). Sistemas disciplinarios policiales. ¿Quién investiga, ausa y sanciona a las y los policías en la República Argentina? *Minerva. Saber, arte y técnica*, 1.
- Organismo de Control Disciplinario de las Fuerzas de Seguridad Pública y Ciudadana (2022). Informe de Gestión Anual.
- Villarreal, A., Romero, S., & Ambroki Kest, S. (2024). *Los abogados que llevan los casos, ven justamente 'casos'... Nosotros miramos los conflictos. Etcétera(14)*.



Consideraciones en torno a la problemática de la narcocriminalidad en la provincia de Santa Fe (Argentina): microtráfico y circulación de violencias.

Autores:

Cecilia Navarrete (UNR)

navarrete.cecilia.laura@gmail.com

Román Latanzi (UNR)

rlatanzi@gmail.com

Ramiro Galassi (UNR)

ramiro.galassi@gmail.com

Esteban Santantino (UAI)

efsantantino@gmail.com

María Virginia Villar (UNR)

licmvillar@gmail.com

Ivana Toneró (UNR)

ivanatonero@gmail.com

Maria Florencia Blotta (UNR)

m.florencia.blotta@gmail.com

Luisina Pullaro (UNR)

pullaroluisina@gmail.com

Área temática: Seguridad Ciudadana

Mesa Redonda: "Estrategia, proceso e Indicadores para el abordaje de la violencia y el delito en Rosario y Santa Fe: insumos para el debate de políticas de seguridad pública y ciudadana en la provincia de Santa Fe."

"Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024."

Resumen

Con 291 asesinatos registrados en 2022, el departamento Rosario, presenta una tasa de 22,24 homicidios por cada 100.000 habitantes, cifra que quintuplica al 4.2 de la media nacional. Esta realidad pone en evidencia la singularidad del fenómeno a nivel local, al mismo tiempo que lo coloca en el tope de la agenda pública provincial, tanto con respecto a las demandas de la ciudadanía como a la necesidad de su abordaje por parte del Estado en sus distintos niveles.

Los altos índices de violencia altamente lesiva están estrechamente ligados al fenómeno de microtráfico (narcomenudeo), que genera disputas territoriales entre bandas locales y se encuentra acompañada por fenómenos de corrupción y deterioro social. Este artículo explora la naturaleza del microtráfico, su impacto en la seguridad pública y el contexto específico de Rosario, ofreciendo una perspectiva sobre el proceso de producción de conocimiento que determina las estrategias de políticas públicas implementadas para enfrentar esta problemática.

Introducción



La problemática contemporánea del narcotráfico en Argentina ha estado atravesada desde comienzos del presente milenio por la emergencia de una serie de transformaciones en dos etapas diferenciadas. Una primera, en la cual al tradicional circuito de cocaína (producida en la región andina y con el mercado europeo como destino final) se agregó una nueva dinámica asociada con el crecimiento de los mercados locales de consumo, particularmente en los grandes centros urbanos del país (Arias, 2022).

Por su parte, la evolución de dicha problemática en los años sucesivos ha dado lugar a una segunda etapa, en la cual al crecimiento de los circuitos de tránsito como de abastecimiento de los mercados locales, se le incorpora una mayor complejidad en la operatoria de las redes u organizaciones criminales dedicadas a la comercialización ilícita de drogas (Arias, 2022).

Por lo tanto, este fenómeno requiere la necesidad de diferenciar de manera clara dos manifestaciones del problema del narcotráfico en el territorio nacional, tanto desde un punto de vista teórico como práctico: un macrotráfico, más propio del tradicional circuito de tránsito hacia mercados externos, y un microtráfico, vinculado al crecimiento de los mercados de consumo locales. En efecto, cada una de estas manifestaciones presenta características distintivas en términos de las redes u organizaciones involucradas, el tipo de sustancias y las cantidades en juego, los mecanismos y modalidades utilizados para su transporte, acondicionamiento y comercialización (Souto Zabaleta, Delfino y Sarti, 2019).

Las características que ha adquirido el tráfico de drogas en la provincia de Santa Fe contribuyen a sostener la hipótesis que la circulación de violencias altamente lesivas se explicaría fundamentalmente a partir de la existencia de redes de microtráfico y narcomenudeo atomizadas, concentradas en áreas atravesadas por entornos sociales vulnerables y sujetas a la competencia territorial. Al mismo tiempo, no existe evidencia concluyente que demuestre una vinculación directa entre la circulación de dichas violencias y la presencia de organizaciones narcocriminales transnacionales en el territorio provincial al momento.

Sobre esta base, como objetivo principal aquí se busca analizar las implicancias de los mercados ilícitos de drogas sobre la territorialidad local en la provincia de Santa Fe. De manera más específica, asimismo se pretende:

- a) ofrecer información cuantitativa y cualitativa acerca de las violencias altamente lesivas y su estrecha relación actual con el microtráfico de estupefacientes (específicamente clorhidrato de cocaína y cannabis) en la ciudad de Rosario;
- b) comprender las características que ha adoptado la comercialización de drogas ilícitas en el ámbito local en los últimos tiempos; y
- c) brindar una breve descripción del proceso de trabajo para la construcción de conocimiento para establecer estrategias de intervención en materia de prevención de los delitos vinculados a esta problemática.

Delimitaciones conceptuales y contextuales

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, vale la pena profundizar en algunos conceptos para aportar a una mayor explicación del tema, yendo desde una visión general hacia una mirada más particular.

Si bien se encuentran íntimamente ligados, es importante poder diferenciar desde un punto de vista teórico entre *microtráfico* y *narcomenudeo*, como dos elementos integrantes del narcotráfico



como sistema. Así, el primero forma parte del subsistema de distribución que abastece de cantidades importantes de drogas ilícitas a las organizaciones de las ciudades encargadas de su suministro sistemático, con embalaje, pureza y periodicidad definidos. Por su parte, el narcomenudeo pertenece al subsistema de comercialización, y representa a la organización empleada para el suministro de drogas en pequeñas cantidades destinadas a satisfacer las necesidades de los consumidores, y comercializadas en “puntos de venta”¹¹⁵⁸.

Ahondando en la diferenciación presentada en el apartado anterior, en el caso del *macrotráfico* aparecería una división del trabajo más delicada, con la formación de redes de colaboración segmentada, mayor capacidad de control del circuito de comercialización, de innovación y de cooptación de colaboradores locales. Bajo esta figura se hace referencia al ingreso de estupefacientes al territorio nacional, principalmente desde los territorios fronterizos de Bolivia y Paraguay - productores de cocaína y marihuana, respectivamente-, con el objetivo de ser destinados a otras regiones del país o hacia puertos nacionales de Santa Fe o Buenos Aires ubicados a lo largo de la Hidrovía Paraná-Paraguay, para su posterior envío al exterior. Asimismo, en operatorias pertenecientes a esta modalidad se observan volúmenes traficados de tamaños considerables, como también una importante presencia de clorhidrato de cocaína de máxima pureza.

Mientras que, con respecto al *microtráfico*, la comercialización de sustancias ilegales tiene como objeto el abastecimiento interno, por lo que el territorio provincial o local se convierte en un mercado de consumo. En efecto, lo que persigue el microtráfico en general y el narcomenudeo en particular, es maximizar las ganancias de un acto ilegal, basándose en un modelo organizacional que garantice estabilidad y protección al asentarse en el territorio urbano, lo que se acompaña de mecanismos para constreñir el comportamiento colectivo de las personas, mediante actos de intimidación y violencia.

En otros términos, este fenómeno suele ir de la mano de la aparición de organizaciones locales más complejas, con dominio territorial y mayores índices de violencia y criminalidad por el control del territorio urbano en el mercado de la distribución y comercialización de las drogas ilícitas, lo que lo convierte en una amenaza de carácter público.

Sin contar con un amplio despliegue ni estructura organizativa, esos múltiples grupos de reducido número de personas ingresan los estupefacientes de manera regular y en pequeños volúmenes distribuyéndolos en bocas de expendio (“*bunkers*”), generalmente instalados en zonas marginales de grandes centros urbanos. En esas organizaciones, la división del trabajo es limitada, con lazos relativamente firmes sustentados por consanguineidad (*clanes familiares*), en los cuales en muchas ocasiones el grupo está formado por un núcleo pequeño al que se le suman los parientes más cercanos¹¹⁵⁹. Además, algunos ciudadanos ven en el fenómeno una opción laboral para conseguir ingresos, pero terminan incorporándose a la lógica criminal mediante el ingreso a las organizaciones asentadas en las ciudades.

En otro orden, en materia de microtráfico generalmente el tráfico de sustancias psicoactivas se concentra en algunas zonas de las ciudades caracterizadas por un alto grado de deterioro urbano y social. De igual manera, se ha encontrado que su comercialización coincide espacialmente con otros

¹¹⁵⁸ A los fines del presente trabajo, y salvo aclaración en contrario, aquí se hará referencia al concepto de microtráfico como un fenómeno que engloba a ambos subsistemas de distribución y comercialización final.

¹¹⁵⁹ Esta condición familiar de los grupos que comercializan estupefacientes agrega una mayor complejidad al problema, ya que la existencia de vínculos tan estrechos permite que la organización continúe en funcionamiento a pesar de que alguno de sus integrantes pueda ser detenido. La capacidad de seguir operando a través del reemplazo de los integrantes por familiares es sindicada como un importante obstáculo al accionar policial preventivo o represivo para el desbaratamiento definitivo de este tipo de bandas.



delitos. Esto quiere decir que en aquellas zonas urbanas en las que se presenta un alto número de casos de venta y consumo de estupefacientes, se presenta también un alto número de eventos delictivos como hurtos, robos, lesiones u homicidios, lo que contribuye a crear un entorno próximo al de una *zona de impunidad*.

Una “zona de impunidad” es “aquella área en una ciudad en la que hay una persistente comercialización de drogas ilegales y en la que es poco probable la investigación y condena de aquellos que cometen graves infracciones penales” (De León-Beltrán y Garzón, 2014). Las zonas de impunidad aparecen entonces como resultado de la gestión de las organizaciones criminales que racionalmente procuran constituir un entorno económico, social e institucional al margen de la ley, que disminuya la incertidumbre de las transacciones y que por lo tanto sea favorable para la comisión de delitos (Duncan, 2015)¹¹⁶⁰.

No obstante, la experiencia indica que la imagen del crimen organizado como una estructura monolítica y formada por personas con alta calificación profesional, pierde consistencia cuando se analiza el negocio de las drogas en el ámbito local y provincial. Sin negar los efectos igualmente nocivos que este fenómeno ofrece desde una perspectiva de seguridad ciudadana, la actividad narcocriminal registrada en el territorio dista de ser catalogada como una “empresa criminal continua que funciona de manera racional para beneficiarse de las actividades ilícitas que frecuentemente son objeto de una gran demanda pública” (Albanese, 2007:4).

¿Cómo definir entonces a esta problemática? ¿Crimen (des)organizado, mafias, bandas? Ariel Larroude, del Observatorio de Política Criminal, sostiene que el mejor término para describir a la situación local es la de “delito complejo de alta lesividad”, dada la alta cantidad de muertes resultantes del funcionamiento de las estructuras criminales en Rosario. En contraposición, afirma que la figura de “crimen organizado” debería dejarse para aquellas estructuras criminales que no están en disputa territorial permanente y dominan su lugar de venta o comercialización en plenitud, como ocurre con ciertos cárteles de algunas ciudades de México. En este sentido, “dada la rusticidad, el nivel de especulación y la falta de sofisticación que demuestran muchas veces en la práctica, los miembros de estos grupos delictivos antes de asemejarse al “*homo oeconomicus*” descrito por Foucault, parecen más cercanos a la figura del “*capitalista aventurero*” que propone Weber” (Iazzetta, 2020:3).

Violencia en torno a la economía delictiva del microtráfico en la ciudad de Rosario.

Si bien la generalidad de las características descritas hasta aquí responden a procesos comunes en torno a la problemática del microtráfico en distintos lugares, al mismo tiempo cada entorno urbano se encuentra atravesado por especificidades que son propias de las condiciones ambientales, culturales, sociales, económicas y políticas de cada territorio. El control del comercio de drogas por bandas locales, la existencia de puntos de venta (*bunkers*), la vinculación con los denominados “barras bravas” de clubes de fútbol, la corrupción policial, la marginalidad de los barrios periféricos y cierta complicidad política, están presentes en todas las grandes ciudades del país, como Buenos Aires o Córdoba¹¹⁶¹. La excepcionalidad del fenómeno en Rosario se encuentra, en todo caso, en los exacerbados niveles de violencia registrados particularmente desde la última década (Eventon, 2013).

¹¹⁶⁰ Una ventaja de usar el concepto de zonas de impunidad es que demanda un papel para el Estado y la sociedad en el territorio. Este concepto sustituye, en cierta forma, el concepto de “zona de tolerancia”, el cual subraya – al menos tácitamente – la aceptación de la sociedad y el Estado de un territorio en el que hay un orden económico y social ilegal en el que hay una afectación de derechos fundamentales.

¹¹⁶¹ En octubre de 2013, por ejemplo, el Ministro de Seguridad y el Jefe de la Policía de Córdoba presentaron su renuncia a raíz de una serie de acusaciones de que estaban vinculados con el tráfico de drogas. Sin embargo, como el nivel de



Al igual que en otras ciudades del país, el tráfico de drogas destinadas al mercado de consumo local en Rosario comenzó a instalarse a partir de la década de 1990. En un contexto nacional atravesado por un rápido crecimiento de la pobreza y la marginación social que favoreció la demanda y el comercio, la distribución de drogas ilícitas en los barrios pobres y periféricos de la ciudad emergió de la mano de pequeños grupos criminales de estructura familiar (clanes) abocados inicialmente a otros delitos de tipo predatorio como robos o extorsiones.

Entre los elementos que permiten explicar el incremento de los índices de violencia altamente lesiva en el caso de Rosario, es posible destacar la expansión del mercado local de venta y consumo de estupefacientes (principalmente cocaína), la desarticulación de importantes organizaciones de lazos familiares y la posterior emergencia de bandas menores disputando el control territorial del negocio, una fuerte circulación ilegal de armas de fuego, corrupción y connivencia en estratos de las fuerzas de seguridad provinciales, el rol de las cárceles como espacios de gerenciamiento del delito, y grandes sumas de dinero con necesidad de ser insertadas al circuito de la economía legal.

Por otro lado, en los últimos tiempos se presentan algunos elementos interesantes que abonan la hipótesis planteada inicialmente, en cuanto a las particularidades del fenómeno del tráfico de drogas en Rosario, y la íntima conexión entre microtráfico, narcomenudeo y violencias altamente lesivas:

El informe de 2023 publicado por el Observatorio de Seguridad Pública (OSP) de Santa Fe, revela que el 65% de los homicidios ocurridos en el departamento Rosario corresponden a la categoría "economías ilegales / organización criminal", que es el modo en que se etiqueta a los asesinatos que tienen como contexto la violencia narcocriminal por disputas entre bandas, por venganzas personales asociadas a esas tramas ilícitas o por el empleo de la "violencia identitaria", aquella que se ejerce no de modo "instrumental" -para eliminar a un adversario, por ejemplo- sino con el fin de acumular "prestigio" y poder en el universo delictivo.

Investigaciones recientes realizadas por miembros del Departamento de Análisis Criminal de la Policía de Santa Fe, permiten afirmar que durante 2023 apenas 15 barrios de Rosario, que sumados representan -alrededor del 16% de la superficie de la ciudad, explican el 39 % de los heridos con armas de fuego y el 45 % de los homicidios dolosos. Esto, por lo tanto, da cuenta de una fuerte concentración territorial de hechos de violencias altamente lesivas, lo que coincide a su vez con aquellas áreas urbanas periféricas más atravesadas por la pobreza, la marginalidad y la desigualdad social.

Del mismo estudio, se desprende que sobre un total de 1980 denuncias anónimas sobre posibles puntos de venta de estupefacientes, realizadas en el año 2023 a la línea 0800 de atención ciudadana y al número de atención de emergencia 911, casi el 60 % de los eventos violentos registrados como incidencias prioritarias (homicidios, heridos, disparos y tenencia de armas de fuego) en la ciudad de Rosario se encuentran en un radio de unos 200 metros en torno a sitios (domicilios y vía pública) denunciados como puntos de comercialización, producción o acopio de estupefacientes. Este cruce de datos georreferenciados, muestra a las claras una íntima conexión entre la circulación de violencia y la presencia de microtráfico y narcomenudeo en zonas específicas de Rosario.

violencia –y por lo tanto, también la visibilidad del comercio– en estas ciudades es menor, la atención de los medios y las investigaciones oficiales sobre narcotráfico no son tan habituales como en Rosario.



Por su parte, fuentes consultadas de fuerzas federales (Policía Federal Argentina) con participación en tareas de prevención del delito en la ciudad de Rosario, sostienen que -en base a informes de inteligencia- el grueso de la droga que en la actualidad se comercializa en dicha región, provendría de redes de microtráfico situadas en el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) antes que de organizaciones narco-criminales ubicadas fronteras afuera¹¹⁶².

Otro componente característico se encuentra en la actual atomización del mercado producto de la fragmentación territorial. En efecto, los principales clanes familiares que en los últimos tiempos controlaban algunos barrios de la ciudad (los Cantero, Ungaro, Funes, Romero, Alvarado, etc.) fueron en su mayoría sucesivamente desarticulados y encarcelados. Sin embargo, lejos de poner fin al problema, esto ha derivado en nuevas y recurrentes olas de violencia ante cierto “vacío de poder” y la emergencia de nuevas disputas por el control territorial, por parte de nuevas bandas con estructuras horizontales y con liderazgos renovados a medida que los referentes son detenidos o muertos.

Lo anterior se relaciona, a su vez, con otros dos aspectos: por un lado, un funcionamiento más transversal de bandas narcocriminales que explica una migración en la circulación de violencias hacia distintos focos de la ciudad; y por otro lado, la cárcel, no sólo como un espacio de gerenciamiento del delito a distancia, sino también como un ámbito de redefinición de alianzas -por cierto inestables- en el marco de las disputas por el control del negocio. Al respecto, fiscales provinciales del Ministerio Público de la Acusación (MPA) defienden la idea de que en este nuevo contexto, las tareas investigativas deben abocarse a reconstruir nexos entre actores e integrantes de las bandas antes que su pertenencia territorial según su origen barrial.

Asimismo, se registran, en los últimos años, cambios en las modalidades de comercialización de drogas ilegales, desde el tradicional “*bunker*” como punto de venta fijo al que el consumidor se dirige (muchas veces poniendo en riesgo su integridad), al “*delivery*” con entregas pactadas generalmente en espacios públicos (plazas, parques, etc.). Así, mientras que en 2020 alrededor del 80 % de las denuncias anónimas correspondía a ventas de estupefacientes en domicilios frente a casi un 10 % en la vía pública, para 2023 el 48,5 % de las mismas pasaron a hacer referencia a la comercialización en vía pública contra un 46,5 % en domicilios. Este fenómeno reciente va de la mano de la utilización de redes sociales (WhatsApp, Telegram, etc.) y es un factor que agrega mayor complejidad a las tareas de combate y persecución al narcomenudeo en el territorio.

Estrategias y Políticas Públicas

El gobierno de la provincia de Santa Fe y el Ministerio de Justicia y Seguridad en particular determina su Plan de Seguridad (programas, proyectos) tiene como principal objetivo la prevención y persecución del delito. El trabajo se establece a partir de estrategias basadas en evidencia.

En el marco de la sanción de la Ley provincial N.º 14.239, el 20 de diciembre de 2023, que adhiere a la desfederalización parcial de la competencia penal en materia de estupefacientes (Ley N.º 26.052); que a través de su artículo 4, establece seis criterios clave que priorizan la persecución penal del

¹¹⁶² De hecho, el mayor decomiso en la historia de Rosario se dio en 2022, cuando una investigación de la justicia federal derivó en el hallazgo en la zona norte de la ciudad de 1.600 kg de cocaína de máxima pureza proveniente de Colombia y lista para ser despachada a través del puerto de Rosario con destino a Emiratos Árabes Unidos. Recuperado de: <https://www.lapoliticaonline.com/santa-fe/un-impactante-cargamento-de-cocaína-puso-al-puerto-de-rosario-en-el-centro-de-transito-de-drogas-a-dubai/>



microtráfico, poniendo énfasis en aquellos casos donde este genera violencias altamente lesivas, las cuales afectan a la comunidad.

El primer criterio se refiere a los “mercados abiertos”, es decir a situaciones donde el microtráfico se desarrolla en espacios públicos o de acceso abierto, como plazas, parques o calles, aumentando la exposición de la ciudadanía a dinámicas atravesadas por las violencias.

El segundo y tercer criterio subrayan las “actividades delictivas” de los traficantes, priorizando la persecución de aquellos que cometen otros delitos o contravenciones asociadas, como el uso de armas de fuego, la implicación de menores de edad o de personas en situación de vulnerabilidad, o la distribución de sustancias a estos últimos, lo cual genera una escalada de violencia y riesgos críticos para sectores vulnerables.

El cuarto criterio prioriza la persecución cuando el microtráfico tiene lugar en “espacios públicos” específicos, como búnkeres o puestos fijos de venta de estupefacientes, ya que estos sitios tienden a convertirse en focos de violencia y degradación. Relacionado con esto, el quinto criterio aborda las alteraciones de la “tranquilidad pública”, en tanto la ocupación de instalaciones o espacios comunes por el microtráfico puede desestructurar la vida comunitaria, promoviendo un deterioro urbano significativo y generando conflictos abiertos.

Asimismo en el artículo 7 de la ley se establece que “la intervención penal en materia de microtráfico de estupefacientes se desarrollará de manera coordinada con el Poder Ejecutivo, sobre la base de tareas de análisis criminal e inteligencia”. En este sentido, para llevar adelante la política de Microtráfico, que pretende reducir la violencia altamente lesiva a partir de desactivación coercitiva de los puntos de ventas de estupefacientes se estructura una metodología establecida en tres etapas

1. IDENTIFICACIÓN:

En la ciudad de Rosario se observa un número significativo de llamados relacionados con la venta de estupefacientes, lo cual genera la necesidad de realizar un análisis detallado para abordar eficazmente esta problemática.

Durante el periodo del 1 de enero de 2023 al 30 de septiembre de 2024, se registró aproximadamente un total de 1.800 llamados asociados a la venta de drogas en domicilios, los cuales, provinieron de zonas con elevada circulación de violencia altamente lesiva, lo que subraya la urgencia de un abordaje en estas áreas.

La identificación de estos lugares se basa en un análisis estadístico de fuentes de información policiales. El objetivo es identificar los posibles puntos de venta de estupefacientes (PVE) mediante un seguimiento sistemático de llamadas al 0800 de atención ciudadana y CE 911. A partir de esta identificación, se realiza el cruce de información de los indicadores de violencia altamente lesiva (homicidios, heridos, persona armada y disparos de arma de fuego) en un radio de 300 metros alrededor de este (PVE) el cual permite reconocer patrones y concentraciones de actividad delictivas en áreas específicas, así como también se tiene en cuenta la frecuencia de 2 o más llamadas por domicilios. Esta información se ve enriquecida por el área de inteligencia el cual aporta datos cualitativos vinculados a estructuras criminales.

A partir del trabajo antes descripto, se obtiene como producto un reporte sobre posibles puntos de ventas de estupefacientes el cual es elevado al decisor para su conocimiento y desarrollo de estrategias de trabajo. Al mismo tiempo, es dable destacar que las actividades de



inteligencia que se llevan a cabo tienen por objeto la construcción y el diseño de información necesaria para la definición de decisiones estratégicas, no constituyendo elementos probatorios para el proceso acusatorio. Por lo tanto, toda la información relevada en los reportes investigativos queda sujeta a posterior comprobación por parte del Ministerio Público de la Acusación.

2. CESE DEL ESTADO ANTIJURÍDICO:

A través de acciones coordinadas entre el MPA y el gobierno provincial, se activan medidas urgentes para desactivar de forma coercitiva los puntos de ventas de estupefacientes. Esta etapa incluye la demolición de bunkers mediante intervenciones judiciales, contribuyendo a la disminución de la actividad delictiva en las áreas identificadas.

3. MONITOREO:

En esta última etapa, se realiza un seguimiento de la actividad criminal en las zonas cercanas a los puntos de ventas de estupefacientes intervenidos. En este sentido, hasta el momento hay 32 PVE intervenidos en toda la provincia, de los cuales 26 están ubicados en el Departamento Rosario. A partir de la intervención, se hace un análisis de la actividad criminal respecto de la comercialización de estupefacientes, en inmediaciones de los lugares donde fueron derribados los PVE. Esta información permite ajustar las estrategias policiales y optimizar las respuestas operativas en las áreas afectadas.

Conclusiones

Las líneas precedentes pretenden constituir un aporte con respecto al abordaje de la problemática vinculada al tráfico ilegal de drogas en la provincia de Santa Fe, con especial énfasis en el área metropolitana de Rosario, y de la especificidad que este fenómeno ha adquirido en los últimos años en relación a la emergencia exponencial de violencia derivada. Para ello, se han analizado las características del contexto local en el que se inserta la comercialización de drogas ilícitas, establecido una relación directa entre el avance del microtráfico y la instalación de un escenario de violencia altamente lesiva en algunas áreas de la ciudad, y brindado un panorama de las principales iniciativas políticas implementadas por el nuevo gobierno en estos tiempos para enfrentar a esta problemática en el ámbito provincial.

Asimismo, durante el recorrido de este trabajo se ha argumentado en torno a la presencia de una íntima vinculación entre el crecimiento del mercado de consumo local, la expansión de redes de microtráfico y narcomenudeo en torno a clanes familiares asentados en contextos urbanos periféricos atravesados por la fragilidad social, y la disputa recurrente por el control territorial como principales elementos que contribuyen a explicar la violencia con alta letalidad presente en la ciudad.

Consecuentemente, ello permite sostener la idea de que los actuales niveles de circulación de violencia presente desde poco más de una década en Rosario, encuentran su principal explicación en la presencia de redes de microtráfico involucradas en el narcomenudeo, de base familiar, instaladas en áreas urbanas periféricas y atravesadas por entornos sociales vulnerables, fragmentadas territorialmente, y sujetas a una doble dinámica de acuerdos inestables y competencia feroz por el control de los negocios derivados de la narcocriminalidad.

La ausencia de evidencia concluyente sobre la existencia de organizaciones narcocriminales transnacionales operando directamente en el territorio santafesino, obliga a pensar en soluciones locales para un fenómeno esencialmente doméstico. Las iniciativas políticas adoptadas en los albores de la nueva gestión al frente de la provincia de Santa Fe, parecen estar marcando un cambio positivo frente al flagelo que viene azotando particularmente a la ciudad de Rosario en este último tiempo. Se



espera en lo sucesivo, que las políticas en marcha logren consolidar esta tendencia, atenuando la circulación de violencias, posibilitando una convivencia pacífica y democrática.

Fuentes bibliográficas

Aguirre, O. (2022). “El nuevo mapa del narcomenudeo en Rosario: fragmentación territorial, clanes familiares y letalidad extrema”. Revista digital Suma Política. Recuperado de: <https://sumapolitica.com.ar/el-nuevo-mapa-del-narcomenudeo-en-rosario-fragmentacion-territorial-clanes-familiares-y-letalidad-extrema/>

Albanese, J. (2007). “Organized crime in our times”. Newark: Anderson Publishing.

Arias, L. A. (2022). “Microtráfico de estupefacientes y clanes familiares”. Tesina de grado. Universidad Católica de Salta.

De León-Beltrán, I., & Garzón, J. (2014). “Mercados urbanos de drogas y zonas de impunidad en Colombia”. Washington D.C: Transnational Institute.

Duncan, G. (2015). “Más que plata o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México”. Bogotá: Debate.

Eventon, R. (2013). “Haciendo la vista gorda: Corrupción y violencia relacionada con las drogas en Rosario”. Serie “Mercados de droga y violencia”, N° 1. Washington D.C: Transnational Institute.

Iazzetta, M. (2020) “Crimen desorganizado y mercados ilegales de droga en la ciudad de Rosario”. Revista de la Escuela de Antropología, N° 27. Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario.

Ministerio de Justicia y del Derecho (2013). “Microtráfico y narcomenudeo: Caracterización del problema de las drogas en pequeñas cantidades en Colombia”. Bogotá: Dirección de política contra las drogas y actividades relacionadas.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2015). “Microtráfico y comercialización de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades en contextos urbanos: Insumos para la elaboración de política pública con perspectiva territorial”. Bogotá: Observatorio de Drogas de Colombia.

Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe (2023). “Informe anual sobre homicidios en provincia de Santa Fe enero-diciembre 2023”.

Souto Zabaleta, M., Delfino, P., y Sarti, S. (2019) “Consideraciones críticas sobre el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina”. IUS: Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. Vol. 13, N° 44, pp. 51-88. México.



Estructurando estrategias de policiamiento a través del análisis criminal: Experiencias en la ciudad de Rosario (Santa Fe).

Autores: Román Latanzi (UNR)

rlatanzi@gmail.com

Ramiro Galassi (UNR)

ramiro.galassi@gmail.com

Esteban Santantino (UAI)

efsantantino@gmail.com

María Virginia Villar (UNR)

licmvillar@gmail.com

Cecilia Navarrete (UNR)

navarrete.cecilia.laura@gmail.com

Luisina Pullaro (UNR)

pullaroluisina@gmail.com

Ivana Tonero (UNR)

ivanatonero@gmail.com

Mesa Redonda: "Estrategia, proceso e Indicadores para el abordaje de la violencia y el delito en Rosario y Santa Fe: insumos para el debate de políticas de seguridad pública y ciudadana en la provincia de Santa Fe."

Resumen:

La gestión del Gobernador Maximiliano Pullaro, que comenzó en diciembre de 2023, marca un cambio significativo en la política de seguridad en Santa Fe, ante una crisis de violencia, especialmente en Rosario. Este trabajo, recoge las principales estrategias de policiamiento estructuradas a partir del análisis criminal y con un enfoque basado en evidencia para abordar la criminalidad. Se presentan estrategias como el Sistema de Patrullaje por Capas y Cuadrículas, que optimiza la operatividad policial y reduce los tiempos de respuesta de emergencias, además del Patrullaje a Pie Focalizado, que concentra recursos en zonas de alta incidencia delictiva. La implementación de herramientas tecnológicas y el análisis de datos son esenciales para la toma de decisiones y la planificación efectiva de intervenciones. Este enfoque integral busca mejorar la seguridad pública y responder adecuadamente a las necesidades de la comunidad, enfatizando la importancia del trabajo policial y una adecuada y eficiente gestión de los recursos policiales.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



Introducción

Diciembre del 2023 inaugura un nuevo periodo en la política de la provincia de Santa Fe en al menos dos aspectos objetivos: comienza la gestión del Gobernador Maximiliano Pullaro, como resultado de haber triunfado en las elecciones de ese año en el marco de un amplio acuerdo opositor a quien fuera la fuerza política que llegó al gobierno de la provincia en 2019 con el eslogan “Paz y Orden”, y al mismo tiempo, se trata de la segunda etapa y consolidación de la política de seguridad que comenzó con el Gobernador Pullaro como Ministro de Seguridad (2015-2019).

En el marco del comienzo de la nueva gestión, la crisis de la seguridad provincial, agravada principalmente en la ciudad de Rosario hacia marzo de 2024, pusieron en evidencia la necesidad de abordar la multiplicidad de aspectos que hacen a la integralidad de una problemática y requieren del Estado, en materia de políticas públicas, una respuesta que debe considerar tanto la contingencia y gestión de la crisis como la necesidad de planificar la Seguridad de la provincia, a un plazo más ambicioso que la coyuntura.

La respuesta es el Plan de Seguridad, que involucra diversos ejes entre los que se destacan: aspectos sobre la política carcelaria y la recuperación del régimen de alto perfil sobre los presos, las estrategias en torno al microtráfico y los puntos de ventas de estupefacientes, la reactivación de las investigaciones criminales complejas, el paquete de reformas normativas, las intervenciones barriales focalizadas como respuesta a la alta circulación de violencia y delitos predatorios; y, lo que involucra al presente trabajo, la recuperación de la operatividad policial y la forma en que el despliegue operativo policial se estructura con base en datos, evidencia y análisis criminal.

Implementar políticas basadas en evidencia conlleva varios desafíos entre los que se destacan aquellos aspectos orientados a la calidad de los datos propiamente dichos, la interoperabilidad de las bases de datos y el fortalecimiento de los sistemas tecnológicos para la búsqueda, procesamiento, extracción y análisis de información, entre otras.

En suma, el presente artículo recoge la metodología de trabajo que abona al desarrollo de las estrategias de policiamiento implementadas en el marco del Plan de Seguridad para la prevención y persecución del delito.

Definiciones conceptuales y contextuales

El análisis criminal es una herramienta fundamental en la gestión de la seguridad pública y en la implementación de estrategias de reducción de delitos. Este tipo de análisis se refiere a un conjunto de procesos y técnicas que permiten a las fuerzas de seguridad no solo investigar delitos, sino también predecir, prevenir y reducir su ocurrencia mediante la sistematización de datos y la identificación de patrones delictivos. El análisis delictual, es una

“herramienta o proceso sistemático de producción de datos, informaciones y conocimiento 'criminológico', orientado según los principios de la pertinencia y la oportunidad, que se inicia con la búsqueda e identificación de correlaciones entre datos y conjuntos de datos... que sirve para orientar el esfuerzo de la policía (medios y decisiones) y mejorar la respuesta ante la demanda y requerimientos de seguridad y justicia” (Pezzuchi, 2012, p. 7).

Abarca varias disciplinas y enfoques, todos orientados a mejorar la eficacia de las fuerzas de seguridad en la prevención, control y persecución del delito. Este enfoque, incluye el análisis del delito, el análisis de inteligencia criminal, el análisis investigativo criminal, y el análisis de



operaciones. Cada uno de estos componentes cumple un rol específico dentro de la estrategia general de seguridad pública.

Esta metodología de trabajo involucra la reunión, recopilación, sistematización, análisis, producción y difusión de información oportuna y pertinente para la toma de decisiones en los niveles político, estratégico, táctico y operativo. Su implementación permite que las decisiones se basen en datos actualizados y precisos, optimizando las acciones en respuesta a las necesidades de seguridad.

La crisis de violencia en la provincia, particularmente en la ciudad de Rosario, ha mostrado niveles preocupantes en términos de circulación de violencia altamente lesiva (VAL). Según datos del Observatorio de Seguridad Pública (OSP), que recopila información desde 2014, el departamento Rosario experimentó en 2022 el año más violento de toda la serie histórica, alcanzando un total de 290 homicidios. En 2023, los números siguen siendo alarmantes, con un total de 261 homicidios y 787 heridos por arma de fuego. Estos datos subrayan la necesidad de establecer criterios específicos que orienten el trabajo policial en la ciudad.

Informe de Zonas Priorizadas

Como punto de partida, se analizaron los datos de Violencia Armada Letal (VAL) de 2023, que incluyen homicidios, heridos de arma de fuego, disparos, personas armadas y balaceras. Este análisis reveló que el 60% de estos incidentes en Rosario se concentraba en solo el 17% del territorio. Así, se identificaron ocho “Zonas Priorizadas” en la ciudad con alto nivel de criticidad.

Esta información permitió orientar el trabajo del Comando Unificado de Fuerzas Federales y la Policía de Santa Fe (CUFF-PSF) en el marco del “Plan Bandera”. Además, sirvió como base para la selección de los territorios para las Intervenciones Barriales Focalizadas (IBF) y para definir las diferentes estrategias de abordaje de Microtráfico.

Estos datos son monitoreados y las zonas se redefinen a partir de la evolución de los indicadores seleccionados y el aporte de la información del análisis de inteligencia criminal. Como resultado de la caída nominal de los homicidios y de los indicadores de VAL, se pudo redefinir las zonas priorizadas pasando de ocho zonas a cinco y bajando el porcentaje de participación de la violencia en territorio del 17% al 9%.

Sistema de Patrullaje por Capas y Cuadrículas (SPC2)

En lo que respecta al trabajo y despliegue operativo policial en la ciudad. Al inicio de la gestión, el sistema de emergencias 911 contaba con apenas 19 móviles disponibles para atender la demanda de emergencia de la ciudad de Rosario, lo que resultaba en un tiempo de respuesta promedio de 20 minutos. Ante esta situación, se identificó la necesidad de reorganizar el trabajo policial en calle y estructurar el patrullaje preventivo, con el objetivo de reducir considerablemente los tiempos de respuesta ante las emergencias.

Para lograrlo, se fueron recuperando y reasignando móviles que estaban destinados a otras tareas no preventivas, además de incorporar nuevos vehículos. Actualmente, la ciudad cuenta con un promedio diario de 270 móviles policiales operativos, estructurados bajo el sistema de patrullaje por capas y cuadrículas (SPC2). Gracias a esta reestructuración, el tiempo de respuesta se ha reducido a un promedio de 7 minutos para incidencias generales y 5 minutos para aquellas de alta prioridad.

Esquema de Capas



La reestructuración de cuadrículas policiales permite una configuración más eficiente de áreas patrullables, facilitando la asignación de los móviles policiales a cada cuadrícula, según la máxima demanda identificada. Esta estrategia logra una distribución equitativa de los recursos, lo que se traduce en una reducción significativa de los tiempos de llegada y un aumento en la capacidad de intervención en situaciones críticas.

Para mantener la efectividad de esta reestructuración, se monitorean continuamente los datos operativos y se realizan ajustes periódicos en la asignación de recursos. Esto permite adaptarse a los cambios en la dinámica delictiva y a las demandas de la comunidad, asegurando así una respuesta adecuada a las necesidades de seguridad.

Además, la consideración de barreras físicas ubicadas en el territorio, junto con la coincidencia con los límites de los distritos municipales, ha contribuido a una planificación más efectiva, alineada con la geografía de la ciudad. Esta integración de factores geográficos en la estrategia de patrullaje refuerza la capacidad de respuesta policial y mejora la seguridad en las áreas más vulnerables.

El esquema de capas del SPC2 permite una gestión racional y eficiente de los recursos policiales, optimizando el patrullaje preventivo por cuadrículas y facilitando el control de los recursos operativos en el territorio:

- **Capa 1**

La Capa 1 cubre el mallado básico de cuadrículas, con la función exclusiva de realizar patrullaje preventivo en la cuadrícula asignada y responder a las emergencias ciudadanas que ingresan al sistema 911 para esa cuadrícula específica. Cada cuadrícula cuenta con al menos un móvil policial (vehículo o moto), y se pueden asignar móviles adicionales (bis o ter) según el análisis de la demanda del sistema 911 diurna/nocturna, día de semana o fines de semana.

- **Capa 2 (Focalizada):**

La Capa 2, denominada “focalizada,” está compuesta por móviles y recursos policiales adicionales que se destinan a zonas estratégicas o prioritarias. Estos móviles están disponibles para ser comisionados por el sistema 911 o por superiores para responder a incidencias en apoyo a los móviles de la Capa 1 o cuando estos se encuentren ocupados. Incluye móviles de Superiores de Servicio (como el Jefe de Tercio), recursos adicionales para zonas priorizadas, Intervenciones Barriales Focalizadas, recursos de Fuerzas Federales desplegados en el territorio, y patrullaje de objetivos estratégicos e instituciones, así como corredores de servicios como transporte público, taxis, recolectores de residuos y trenes.

- **Capa 3:**

Constituida por móviles destinados a custodias judiciales, eventos masivos y orden público. Estos recursos no están disponibles para ser comisionados ante una emergencia proveniente del sistema 911.

La operatividad es controlada diariamente a través del Informe de Indicadores Básicos.

Informes de Indicadores Básicos

La necesidad de contar con información rápida, precisa y oportuna es fundamental en el ámbito de la seguridad pública. Esta necesidad se aborda mediante el diseño de un informe diario y estructurado de Indicadores Básicos que permite una visión clara y actualizada de los indicadores de criminalidad



y de la operatividad policial. Este informe es puesto a disposición del Gobernador, del Ministro de Justicia y Seguridad y del Secretario de Seguridad Pública, quienes encabezan la conducción política, así como de los máximos Jefes Policiales, con el objetivo de monitorear los resultados obtenidos y ajustar el trabajo y despliegue policial.

El informe se compone de diversas secciones que reflejan la evolución de los indicadores de criminalidad, tales como homicidios, heridos por arma de fuego y eventos predatorios (robos, robos calificados, hurtos y sus tentativas). Estos datos son cruciales para entender las tendencias delictivas y orientar las estrategias diarias de intervención.

Asimismo, se incluyen los indicadores de operatividad policial, que encierran: identificación de personas y vehículos, las aprehensiones, los traslados según el artículo 10 bis, y el secuestro de armas de fuego y vehículos. Esta información proporciona un panorama sobre la eficacia de las acciones policiales y su impacto en la seguridad ciudadana.

Otro aspecto relevante del informe es el análisis de los recursos operativos desplegados en la ciudad bajo la modalidad del SPC2. Se presentan datos sobre la cantidad de móviles que se encuentran desplegados el día anterior por hora, así como el promedio semanal de móviles por cada hora del día y el promedio de móviles por día de la semana. Esta información permite evaluar la cobertura y disponibilidad de los recursos policiales en diferentes momentos del día.

Además, se incluye una visualización de los recursos caminantes que realizan el patrullaje pedestre, destacando su importancia en la prevención del delito y en el acercamiento a la comunidad. Por último, el informe proporciona una composición porcentual del servicio policial, diferenciando entre el servicio ordinario y el servicio extraordinario, lo que permite una mejor comprensión del despliegue y la utilización de los recursos disponibles.

En resumen, el diseño de este informe no solo responde a la necesidad de información precisa y oportuna, sino que también sirve como una herramienta estratégica para la toma de decisiones en materia de seguridad pública, facilitando así un enfoque proactivo en la gestión de la criminalidad y la operatividad policial. Su disponibilidad para los altos funcionarios del gobierno y los jefes policiales es esencial para asegurar un monitoreo constante y la mejora continua de los resultados en materia de seguridad.

Patrullaje a Pie Focalizado (PPF)

El Policiamiento por puntos calientes es una estrategia operativa que se enfoca en el patrullaje policial en áreas donde el delito tiende a concentrarse. Esta estrategia parte de la premisa de que la actividad delictiva no se distribuye de manera uniforme en los barrios, sino que se agrupa en lugares específicos. Al asignar recursos y realizar actividades en estos puntos críticos, el objetivo es prevenir el delito en esas áreas y, al mismo tiempo, reducir los índices de otros delitos en las zonas adyacentes, generando así una extensión de beneficios.

El Patrullaje a Pie Focalizado (PPF) por puntos calientes, se pensó específicamente como respuesta operativa a los delitos predatorios en la ciudad de Rosario, y como estrategia para zonas con alta circulación diurna de personas, de actividad comercial y presencia de instituciones. Metodológicamente implica seleccionar áreas para el diseño de circuitos que a su interior presentan puntos de anclajes en zonas estratégicas.

Para ello, el análisis de concentraciones espaciales permite identificar los lugares con mayores niveles de llamados por eventos predatorios. Con base en estos hallazgos, se determinan zonas de



patrullaje, en las cuales se diagraman recorridos internos para cada unidad operativa. El diseño se plantea para binomios, compuestos por dos efectivos policiales que realicen patrullaje pedestre. Cada binomio realizará detenciones aproximadas de 10 a 15 minutos en cada vuelta completa del recorrido, en los denominados puntos de anclaje.

Los puntos de anclaje son lugares estratégicos donde se espera que las unidades operativas del personal policial realicen una detención o parada durante su recorrido de patrullaje. Estos se seleccionan específicamente en áreas de interés, como escuelas o centros comerciales, que suelen tener una gran afluencia de personas y, por lo tanto, pueden requerir una mayor atención policial. La detención en ellos permite a los agentes observar y vigilar el entorno de manera más efectiva, interactuar con la comunidad y responder rápidamente ante emergencias o incidencias.

A partir del análisis de los datos del territorio de la ciudad de Rosario, se determinaron veintinueve zonas de patrullaje, categorizadas según la existencia de zonas comerciales en su interior. De esta categorización, se desprenden dieciséis zonas con concentraciones delictivas situadas en áreas comerciales y cinco zonas con concentraciones delictivas que no albergan zonas comerciales.

PPF se completa con la herramienta de monitoreo de los circuitos y puntos de anclaje, la cual se realiza mediante los reportes de georreferenciación del sistema GPS de cada binomio de caminantes. En este sentido, se evalúan tres aspectos que hacen al cumplimiento y la calidad del servicio. En primer lugar, se toma en cuenta la asistencia, esto implica saber si al circuito se la han asignado recursos de caminantes. Acto seguido se evalúa el horario de arribo y finalización a la zona para dar cuenta del tiempo de cumplimiento real del servicio. Y finalmente, se evalúa el cómo fue realizado el recorrido pedestre, con la cantidad de kilómetros caminados por turno y el tiempo de permanencia dentro del circuito; sumado al tiempo de detención en los puntos de anclaje y cobertura de los mismos.

De esta forma se puede cuantificar no solo si el servicio fue realizado, sino cuánto tiempo duró y cómo fue realizado, obteniendo información diaria y promedios semanales que permiten el ajuste correspondiente de esta estrategia. Al mismo tiempo, se analizan los indicadores de criminalidad para dar cuenta qué impacto tiene la estrategia sobre la actividad delictiva que motivó su implementación en las diferentes zonas de concentración.

Planificación y Evaluación Operativa

En el marco de la planificación operativa, se llevan a cabo reuniones semanales de Planificación Operativa con la Unidad Regional II (URII), donde se presenta información clave proveniente de los análisis tácticos y estratégicos del delito. Este enfoque dual permite abordar tanto los patrones delictivos emergentes como las tendencias a largo plazo, contribuyendo a una respuesta más efectiva ante la criminalidad.

La reunión presenta dos momentos. Un primer momento donde la lógica de la información que se presenta responde al análisis táctico, con corte semanal, identificando emergentes y concentraciones de delitos y su variabilidad semana tras semana. Se evalúa el tiempo de respuesta ante las demandas del sistema 911, se muestran los indicadores de operatividad y se analizan los resultados operativos. De esta forma, se presenta la priorización de las cuadrículas en función del nivel de demanda de emergencia, permitiendo una reasignación eficiente de recursos operativos de Capa 1 a las cuadrículas con mayor incidencia delictiva.

Un segundo momento muestra información consolidada proveniente del análisis estratégico, donde se presentan informes de periodos de 28 días sobre concentraciones, patrones y tendencias delictivas,



con una visión integral de la evolución de los delitos a lo largo del periodo de análisis. Este enfoque permite examinar diferentes modalidades delictivas, su presencia y permanencia en el territorio, permitiendo estructurar estrategias de patrullaje focalizado asignado recursos a la Capa 2. La información generada es vital para ajustar la estrategia de intervención y optimizar la efectividad de las operaciones policiales.

Durante estas reuniones, también se brinda análisis de inteligencia criminal, sobre los principales eventos de la semana, en un esfuerzo por orientar y alertar al personal policial sobre los impactos que las acciones intramuros de las cárceles pueden tener en la criminalidad extramuros, y viceversa. Este flujo de información permite a los jefes policiales contar con datos precisos para guiar su trabajo y mejorar la operatividad policial. De esta manera, la conducción política, basada en evidencia, determina las acciones a implementar, mientras que la jefatura policial define la metodología para su ejecución.

Paralelamente, se realizan reuniones de Evaluación Operativa donde se analiza la información criminal estratégica con un enfoque a largo plazo. Estas reuniones permiten observar la evolución histórica de determinados eventos delictivos y evaluar los indicadores de criminalidad y operatividad policial. A través de esta serie de datos, se pueden determinar los objetivos alcanzados en relación con la política pública de seguridad.

Las reuniones son presididas por el Gobernador y el Ministro de Justicia y Seguridad, junto con los equipos de diversas secretarías del ministerio y los jefes policiales. En este espacio, se discuten las estrategias implementadas durante la semana, así como las justificaciones y explicaciones necesarias para entender las decisiones adoptadas. Este proceso de análisis continuo no solo contribuye a la mejora de la seguridad pública, sino que también legitima y fortalece la confianza sobre las acciones.

Conclusión

El inicio de la gestión del Gobernador Maximiliano Pullaro representa un punto de inflexión en la política de seguridad de la provincia de Santa Fe, particularmente en un contexto marcado por una crisis de violencia y criminalidad, especialmente en la ciudad de Rosario. La implementación del Plan de Seguridad, que se apoya en el análisis criminal y en un enfoque basado en evidencia, entre otras, es una respuesta integral y necesaria ante los desafíos actuales.

A través de estrategias como el Sistema de Patrullaje por Capas y Cuadrículas y el Patrullaje a Pie Focalizado, se busca optimizar la operatividad policial y mejorar la respuesta ante situaciones críticas. El análisis de datos y la identificación de patrones delictivos son fundamentales para orientar la asignación de recursos y para la planificación efectiva de intervenciones en zonas prioritarias.

Además, el trabajo colaborativo en el marco del Comando Unificado Conjunto, la reestructuración del sistema de emergencias y el uso de herramientas tecnológicas han permitido una mejora notable en los tiempos de respuesta y en la cobertura policial. Estas iniciativas no solo apuntan a la reducción de la criminalidad, sino también a la recuperación de la confianza de la comunidad en las instituciones.

La constante evaluación y ajuste de las estrategias, en función de datos actualizados y precisos, es esencial para lograr un impacto positivo a largo plazo en la seguridad pública. El camino hacia la consolidación de un entorno seguro y pacífico en la provincia de Santa Fe depende de la capacidad de adaptación y respuesta del Estado ante los nuevos desafíos que se presenten en el futuro.

Bibliografía



Pezzuchi, G. (2012). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina*. Fundación Paz Ciudadana.

Villa Mar, K., Vélez-Grajales, V., Cedillo, B., Restrepo, A., & Munguía, P. (2020). *Líderes para la gestión en seguridad ciudadana y justicia*. Disponible en <http://dx.doi.org/10.18235/0002304>.

Gobierno de Santa Fe. (s.f.). *Observatorio de Seguridad Pública* Recuperado de <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/>



Política Pública de Intervenciones Barriales Focalizadas (IBF): Un Enfoque Coordinado para la Reducción de la Violencia Territorial.

Ivana Toner (UNR)
ivanatonero@gmail.com

Román Latanzi (UNR)
rlatanzi@gmail.com

Ramiro Galassi (UNR)
ramiro.galassi@gmail.com

Esteban Santantino (UAI)
efsantantino@gmail.com

María Virginia Villar (UNR)
licmvillar@gmail.com

Cecilia Navarrete (UNR)
navarrete.cecilia.laura@gmail.com

Maria Florencia Blotta (UNR)
m.florencia.blotta@gmail.com

Luisina Pullaro (UNR)
pullaroluisina@gmail.com

Sebastián Chale (UNR - Municipalidad Rosario)
Nicolás Gianelloni (UNR - Municipalidad de Rosario)

Mesa Redonda: "Estrategia, proceso e Indicadores para el abordaje de la violencia y el delito en Rosario y Santa Fe: insumos para el debate de políticas de seguridad pública y ciudadana en la provincia de Santa Fe."

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Resumen:

Las Intervenciones Barriales Focalizadas en Rosario buscan abordar la violencia territorial mediante políticas públicas enfocadas y articuladas. Dada la alta tasa de homicidios y el fácil acceso a armas, estas políticas proponen intervenciones territoriales, uniéndose esfuerzos de diversas agencias y niveles de gobierno. Con un enfoque en las áreas vulnerables, la estrategia busca integrar datos y promover la cooperación interinstitucional, trabajando en el ámbito barrial para enfrentar economías ilegales y fomentar la inclusión social. Los jóvenes y familias en situaciones críticas son priorizados, especialmente aquellos afectados por violencias graves y conflictos con la ley. Las intervenciones incluyen componentes como control social, urbanismo, vivienda, cultura, y desarrollo económico, todos coordinados para crear un entorno seguro. La presencia estatal constante y una gobernanza territorial adaptada a la realidad local se destacan como claves para fortalecer la convivencia y construir resiliencia social en los barrios afectados.



Introducción

Las Intervenciones Barriales Focalizadas son una política pública que impulsa acciones estratégicas garantizando los recursos (humanos, económicos, organizacionales, tecnológicos, institucionales, políticos) para el desarrollo de dicha iniciativa política.

Como consecuencia de las situaciones de violencia territorial creciente durante los últimos años, se ha consensado la implementación de un esquema de trabajo conjunto, articulado y coordinado centrado, principalmente, en intervenciones territoriales, en el entendimiento de que la sola actuación aislada de una sola de ellas no resulta suficiente para lograr el objetivo propuesto. De esta manera, se ha trabajado, desde todos los niveles, organismos y agencias del Estado, en diversos programas y dispositivos cuyo objeto ha sido la presencia constante y eficiente del Estado en el territorio, poniendo allí el personal y las herramientas requeridas por cada situación barrial/sectorial.

Que la variabilidad de la problemática en cuestión muestra la necesidad de contar con una serie de encadenamientos de políticas Públicas que involucren a diversos actores, agencias y agentes, que realicen una evaluación táctica de la realidad de cada territorio e intervengan conforme a una acción previamente acordada y estratégicamente planificada a fin de obtener el objetivo propuesto.

Fundamentación

La fundamentación de las mismas se valida en los elevados niveles de homicidios dolosos en la ciudad de Rosario y su área metropolitana que en los últimos años experimentó un abrupto incremento, siendo en el año 2022 del 25 por cada 100 mil habitantes.

Esta alta tasa fundamenta la necesidad de desarrollar una política pública específica orientada a intervenir en forma focalizada en las áreas social y urbanamente más vulnerables y/o precarias.

La altísima participación de las armas de fuego en la producción de estos tipos de violencias, da cuenta de un robusto mercado sumergido que hace fácil el acceso a armas y municiones. Las armas de fuego se constituyen en un instrumento para la producción de violencia, y poseen también un anclaje a los procesos de subjetivación e identitarios de los sujetos.

Una parte importante de los usos de la violencia altamente lesiva desarrolladas en estas áreas urbanas están asociados directamente con la resolución violenta de conflictos interpersonales y la presencia de economías ilegales operantes en el territorio (tráfico y comercio de drogas ilícitas, circulación de armas de fuego, usurpación de viviendas, entre otras), las cuales, en algunos casos, cuentan con mecanismos de regulación ilegal de las mismas por partes de miembros de las fuerzas de seguridad.

La producción y victimización de las violencias altamente lesivas se halla demográfica y socialmente concentrada principalmente - ya sea como víctima y/o victimario- en los varones jóvenes, de entre 15 y 35 años, que habitan los barrios social y urbanamente más vulnerables y precarios de la ciudad, y que muestran trayectorias biográficas de escaso vínculo con los mecanismos tradicionales de inclusión social (escuela y mercado de trabajo), como así también con escasa y lábil conexión con espacios organizados de gestión del tiempo libre cotidiano.

La elevada y permanente concentración de delitos de carácter predatorio, esto es, robos, hurtos y sus tentativas en determinadas zonas de la ciudad, requiere un abordaje particular y situado, para comprender la dinámica del fenómeno, los entornos que los posibilitan y las trayectorias de las personas que son partes de estos hechos para el diseño de una estrategia integral y sostenida de intervención que posibiliten revertir estos indicadores.

Si bien existe un amplio abanico de estrategias, dispositivos e instituciones de intervención social y urbana en las áreas territoriales portadoras de las características antes mencionadas, las cuales son gestionadas desde los distintos niveles de gobierno, se demuestran con capacidad limitada para



incidir en las trayectorias vitales, si conjuntamente y a la par no se desarrollan estrategias concretas y sostenidas de interpelación, seguimiento, investigación y desarticulación de las economías delictivas y uso de la violencia.

Si bien hasta el momento se producen y gestionan regularmente, por parte de las agencias estatales provinciales, municipales y judiciales, bases y datos estadísticos referidos a áreas y aspectos urbanos, sociales y penales, éstas en general adolecen al menos de tres debilidades: a) falta de rigurosidad en los procesos de registración y sistematización; b) ausencia de procesos de articulación e integración y c) no han sido utilizadas para orientar, monitorear y evaluar el diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, se plantea como prioritario avanzar en el proceso de integración de una matriz de datos socio-urbanos y penales unificada.

Se considera como un objetivo político prioritario el desarrollo de estrategias socio-urbanas y penales innovadoras orientadas a incidir y controlar las dinámicas sociales posibilitadoras de la situación actual existente, las cuales tiene como condición la actuación e integración de las áreas estatales pertinentes de los Poderes Ejecutivos Provincial, Municipal y del Ministerio Público de la Acusación a los fines de compartir, sistematizar y consolidar información unificada y articulando estrategias y acciones de prevención social y situacional así como de persecuciones penales estratégicas de las economías ilegales y de la connivencia institucional.

Implementación.

Para ello, seleccionar los territorios a intervenir, definir e implementar la estrategia de intervención/irrupción territorial/barrial, desarrollar protocolos de actuación (dotar de institucionalidad a la política, facilitando procesos de viabilidad y factibilidad), aprobar planes anuales de formación y capacitación, realizar el monitoreo y la evaluación interna de la política.

A los fines del cumplimiento de sus funciones, la Coordinación General se reúne como mínimo una vez por semana. Dichas reuniones constituyen el espacio de coordinación intersectorial del que emanan las definiciones y decisiones a través de las que se ejerce la conducción y gestión política a las “Intervenciones Barriales Focalizadas”.

A su vez la Coordinación Territorial Multinivel constituye una modalidad de gobierno de carácter preventivo y anticipatorio de las situaciones de violencias altamente lesivas, que mediante la articulación interinstitucional y la presencia territorial continua y capilar, pertinente y de calidad, se orienta a la reconstrucción del entramado social local y la mejora de la convivencia.

La Coordinación Territorial Multinivel está conformada por la red de instituciones estatales de las distintas jurisdicciones con participación en el barrio y competencia para el abordaje de las situaciones de violencias altamente lesivas desde diversas perspectivas y enfoques.

Tiene por misión propiciar la presencia inteligente del Estado local, mediante la gestión de políticas preventivas (sociales, situacionales y comunitarias) y anticipatorias (prevención de riesgos) para la construcción de mejores condiciones de convivencia en el territorio de intervención. Para ello, son sus funciones críticas: articular las políticas locales sociales, urbanas y hábitat, de control y convivencia, productivas, entre otras, en el territorio, gestionando para ello la generación de lecturas situacionales de los problemas críticos de forma sistemática, fomentar la participación ciudadana y el fortalecimiento del entramado sociocomunitario.

¿Cómo funciona?

El Equipo tiene presencia permanente y exclusiva en el territorio bajo intervención, a partir de los siguientes componentes:

1) **Componente de Regulación y Control:** entendemos a las acciones de persecución penal estratégicas, junto a la regulación y reordenamiento del espacio público, policiamiento y control de



transitabilidad. Intervienen el poder judicial, Ministerio de Justicia y Seguridad y las áreas municipales competentes.

2) Componente Urbano – ambiental.

Aportar a la desestructuración de las violencias en el sector desde una perspectiva situacional y comunitaria de ocupación del espacio público.

3) Componente Habitacional.

Conjunto de acciones que contribuyan a los procesos de regularización y tenencia de la vivienda y mejorar las condiciones de seguridad habitacional y los entornos residenciales.

4) Componente Socio Cultural.

Debemos planificar la intervención de este componente en dos dimensiones de abordajes. Una primera dimensión es a escala barrial y con efectos a nivel poblacional, esto significa que las acciones benefician a toda la población del barrio o territorio. Se planifican y diseñan de manera conjunta entre los diferentes niveles estatales y las instituciones barriales, manteniendo un diálogo permanente que posibilite legitimar las acciones, construyendo las mejores estrategias en función de los problemas prevalentes identificados de manera compartida. La segunda dimensión se enfoca en los grupos poblacionales a priorizar, en ese sentido resulta fundamental, identificar a aquellas personas o familias en situaciones de mayor criticidad y vulnerabilidad ante las violencias.

Grupos Poblacionales a priorizar.

a) Jóvenes en Contextos de Violencias y Vulnerabilidad Social.

Nos referimos a las juventudes que están atravesadas por diversas situaciones de violencias. Estos jóvenes se configuraron a través de procesos sociosubjetivos caracterizados por el maltrato, el desamparo, la crueldad, la incapacidad de elaborar simbólicamente tanto sufrimiento, dificultades de construir legalidades que permitan sus propios cuidados y la de los otros. Representan existencias críticas en situación de riesgo, por consumos problemáticos de sustancias ilegalizadas, participación de los circuitos de las economías paralegales, endeudados, discriminados, racializados y, por lo tanto, con serias dificultades en la resolución no violenta de los conflictos.

b) Familias Priorizadas.

Caracterizadas por algún integrante que haya sido víctima de violencia altamente lesiva, incluyendo los homicidios, heridos por armas de fuego, de violencia de género, de otros delitos como usurpaciones, violencia intrafamiliar con vulneración de los derechos de la niñez o dificultades en los cuidados parentales y con historia de alguno de sus miembros de haber estado o estar actualmente privado de la libertad. Al mismo tiempo, se priorizan otras familias que, por cuestiones coyunturales, requieren abordajes más urgentes.

Prácticas orientadas a la construcción de legalidades, a través de los cuidados comunitarios y de la protección social, de familias en situaciones de criticidad y vulnerabilidad. Abordaje Familiar:

- 1) Restituir o crear lazos familiares (Acompañamiento en la responsabilidad de los cuidados parentales, de la organización de la vida cotidiana, etc.)
- 2) Construir o potenciar el vínculo con las instituciones, organizaciones barriales, vecinos y resto de la comunidad (que permita progresivamente capacidades autónomas de desarrollo y un destete estatal, con acceso a cuidados de salud, educación, etc.)
- 3) Acompañamiento en la resolución de conflictos entre vecinos, causas pendientes con la justicia, y promover la cultura del Cuidado Mutuo.
- 4) Inclusión en las opciones de la economía legal, formal o informal.
- 5) Articular con otras agencias del Estado Municipal, Provincial, instituciones del Poder Judicial, para elaborar intervenciones integrales en función de cada problemática.



6) Componente Económico Productivo: Orientado a la elaboración de una propuesta que se inscriba en la economía legal. Requiere de la participación activa de las diversas áreas vinculadas a la economía social y al desarrollo productivo desde el inicio de la intervención. Que permita de manera conjunta, elaborar un perfil productivo a escala local/barrial, y construir las respuestas de desarrollo económico y laboral adecuadas a los contextos. (Ministerio de Producción, Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano, etc.)

7) Componente Comunicacional: Apunta a construir criterios de definición y estrategias de comunicación unificadas, tanto para los/las funcionarios/as y operadores/as de distintos niveles que trabajan en el marco de las intervenciones (“hacia adentro”) como para las personas que residen y trabajan en la zona y para el público en general (“hacia afuera”). A los fines de dotar de institucionalidad y viabilidad a la iniciativa, se prevén dos mecanismos:

Políticas territoriales para el abordaje de la violencia.

El enfoque de trabajo utilizado considera que las políticas de convivencia y prevención son mucho más eficientes y eficaces cuando son territoriales, esto es, cuando su diseño se aborda a nivel local, ajustándose a la realidad del nivel de barrio, y considera, por tanto, las historias, culturas, recursos y particularidades locales.

Se fundamente en la revaloración de lo local, del barrio como punto de encuentro de la diversidad de políticas públicas nacionales, subnacionales y locales, así como de programas de otras instituciones. El desafío es el de la coordinación y la coherencia territorial en el barrio de dicha multiplicidad de intervenciones. Se sostiene que los habitantes del barrio perciben la realidad como un continuo y no cada componente de un problema como una realidad independiente, como frecuentemente se hace para el diseño de las políticas públicas. El trabajo a nivel del barrio exige reformular las políticas y los programas de acuerdo a sus propias especificidades, replantearlos desde la realidad local; y en particular desde sus recursos y problemas, y devolverlos hacia las diversas autoridades, en un diálogo que permita ajustar y enriquecer políticas y programas.

Si bien el papel de las autoridades locales como líderes, guías, gestores y educadores es central en la prevención en el barrio; lo es tanto o más el gestor local o el grupo territorial encargados de llevar a cabo la política a nivel barrial. Por un lado, estamos frente a un fenómeno multicausal donde la multisectorialidad es fundamental; por el otro, existe la necesidad de generar confianza y de percibir a los distintos grupos y comunidades, de entender culturas y lenguajes locales. El gestor o equipo local debe transformarse en una verdadera rótula que facilite el trabajo, coordinación, comunicación y las relaciones entre las distintas partes en función de la visión del programa y sus objetivos.

Se afirma que los problemas de vulnerabilidad y exclusión, y aquellos que éstos potencian, como las violencias, se pueden abordar de manera más efectiva, integral y participativa cuando se hace desde el nivel del barrio, que permite además la generación de capital social y la profundización de la democracia. El barrio es el lugar privilegiado de identidad, recursos y socialización de los grupos vulnerados. Es donde la realidad se vive en forma más cercana, manejable y comprensible: es el último recurso de sus habitantes, donde se sienten más cómodos, en su “ambiente”, con códigos, formas de vida, historias y culturas locales que les dan pertenencia. Por otro lado, el barrio es donde el gobierno local tiene la posibilidad de implementar políticas a “escala humana”, de acuerdo a sus características y necesidades específicas, con un contacto directo con sus habitantes.

Con una mirada amplia sobre el rol de los municipios, la conflictividad en ellos, el significado y la percepción para los distintos grupos que lo habitan, deteniéndose en algunos aspectos puntuales y relevantes como los barrios que presentan distintos tipos de violencia y que requieren una focalización específica.



El desafío: la cohesión social.

La violencia y la inseguridad afectan a todos los barrios y a la ciudad en su conjunto, sin embargo, tal como se planteo es necesario enfocar acciones de prevención en barrios específicos y trabajar a nivel de zonas o distritos, ya que en algunos de ellos se compromete la cohesión social y la estabilidad de la sociedad. En este contexto, el barrio surge como problematización cuando deja de ser un recurso positivo y se transforma en un territorio que presenta condiciones de vida incompatibles con los estándares compartidos de la sociedad, generando a menudo estigma social. Esto tiene como consecuencia que el barrio se transforme en un factor de riesgo frente a las condiciones desfavorables dentro de la ciudad, y que refuerza la baja calidad de vida de la mayoría de los habitantes. Finalmente se corre un mayor riesgo de impactar negativamente sobre el resto de la ciudad, transformando el barrio en un centro de violencia social donde puede consolidarse y reproducirse una delincuencia que afecta a la totalidad de la ciudad como a los habitantes del barrio.

Al clasificar los barrios según tipologías en función de las formas de violencia o las prácticas delictuales que se dan en ellos, es fundamental dar una primera mirada a la composición social de estos barrios, y desde esa perspectiva vincular esa clasificación con los distintos grados de seguridad que se pueden presentar en ellos. No necesariamente un barrio catalogado de pobre va a ser un barrio inseguro, así como tampoco un barrio rico es sinónimo de seguridad. La cohesión social de sus habitantes, por ejemplo, puede ser una herramienta que posibilite aumentar o disminuir los niveles de seguridad de los barrios, indistintamente de su composición social. Así mismo, esta cohesión social se transforma en un logro estratégico cuando se trata de atacar la vulnerabilidad en la que se encuentran algunos barrios en función de su seguridad.

Tendemos a clasificar a los barrios como seguros o inseguros en función de dos criterios:

Un primer criterio es a partir de la amenaza de violencia que tiene dos grandes manifestaciones. Por un lado, desde sujetos externos, es decir, de la presencia de delincuentes que provienen de otros barrios y que operan en él. Por otro lado, en la convivencia con delincuentes y personas violentas que habitan en el barrio, los que en algunos casos llegan a controlar parcial o totalmente el territorio, generan redes sociales perversas que facilitan el desarrollo de la criminalidad y cooptan jóvenes en su actividad. Un segundo criterio es clasificar los barrios como seguros o inseguros a partir de la capacidad de respuesta a la amenaza de la violencia delictual, sea esta externa o interna.

Cuatro factores principales condicionan esta capacidad de respuesta, los cuales se describen a continuación.

En primer lugar, la cohesión social que se traduce en organización social. Esto es que sus habitantes se conozcan, que participen de la vida de barrio, que practiquen la solidaridad, que formen parte de sus organizaciones sociales y clubes deportivos, que utilicen los espacios públicos y los equipamientos, que generen entre todos importantes niveles de coproducción de seguridad. De esta manera, cada habitante se transforma en un actor importante al momento de garantizar la seguridad de sus vecinos y del barrio. En segundo lugar, un barrio suele considerarse seguro porque tiene una alta presencia de vigilantes contratados, con una estructura de barrio cerrado, seguros sobre las personas y las propiedades, delegando a estos sistemas la responsabilidad de la seguridad, e incluso traspasando los costos de eventuales siniestros. Es importante detenerse a analizar la calidad de vida y las demandas que estos barrios, en términos de seguridad, otorgan a sus habitantes, y también las razones por las cuales se llega a contratar todos estos sistemas para vivir en un barrio con una seguridad a veces ficticia.

En tercer lugar, la ausencia de redes sociales cohesionadas, se encuentren éstos en sectores pobres o de altos ingresos, pueden transformarse con facilidad en barrios inseguros, de momento que no



cuentan con las herramientas sociales adecuadas para enfrentar en grupo la violencia que provenga desde afuera del barrio, por lo que son sectores que prontamente se ven amenazados por bandas delictuales. En los sectores de altos ingresos esta amenaza suele combatirse contratando servicios de seguridad con o sin la generación de redes sociales. En los barrios pobres en cambio, la existencia de redes sociales cohesionadas aflora como la principal herramienta para combatir esta amenaza.

Finalmente existen elementos morfológicos de los barrios que influyen en la percepción de seguridad o inseguridad de sus habitantes, en la medida que posibilitan o impiden el control visual sobre las viviendas y sobre el tipo de uso dado a los espacios públicos. Entre los elementos que aumentan el nivel de inseguridad está la presencia de pasajes sin salida, espacios sin iluminación, muros ciegos, sitios eriazos y edificaciones sin conexión con la calle. Estos elementos de edificios, viviendas y espacios públicos, junto con el deterioro físico de los barrios, o la falta de equipamiento urbano, favorecen la ocurrencia de delitos y actos violentos.

Barrios según sus niveles de vulnerabilidad social.

Desde la perspectiva de la vulnerabilidad que los barrios tienen frente a los problemas de seguridad, es importante hacer la distinción entre barrios vulnerados y aquellos que se encuentran en avanzado estado de desarrollo de la criminalidad, o barrios críticos. La vulnerabilidad se refiere a los problemas sociales que están presentes en los barrios y que impiden el desarrollo de sus habitantes. Cada dimensión de la vulnerabilidad expresa relaciones y problemas concretos que afectan a los barrios, como lo muestra la siguiente tabla.

Desde esta lógica, solamente es posible revertir esta situación a partir de intervenciones focalizadas que busquen disminuir los grados de vulnerabilidad. Un barrio puede ser entendido como vulnerable desde los niveles de conflictividad que se presenta en él, lo que implica un trabajo con los grupos afectados, pero también la vulnerabilidad de un barrio puede acrecentarse en la medida que las oportunidades desde una lógica geográfica son escasas para sus habitantes, lo que implica también esfuerzos coordinados desde otros actores claves.

Por último, los barrios críticos se caracterizan por el hecho de que actividades de tipo delictivo se legitiman entre los habitantes del sector, generando recursos para sus familias y transformándolas en actividades económicas importantes. En estos casos las redes sociales perversas se anteponen a las redes comunitarias y estas últimas tienden a respetar pactos de no denuncia por no agresión para salvaguardar sus espacios de participación. La tendencia natural es a la desarticulación de las redes sociales positivas y a la expulsión de sus habitantes en busca de barrios más seguros. Tanto bandas de delincuentes –que hacen de los barrios su territorio de reclutamiento de nuevos miembros– como narcotraficantes –que tejen redes de apoyo y colaboración para sus negocios ilícitos– son los principales componentes que dominan estos barrios críticos. No se debe desconocer que en muchas ocasiones existe una dimensión política a la hora de establecer los parámetros que definen a un barrio crítico, por la cual los gobiernos centrales establecen los indicadores con los que se mide esta criticidad en función de las capacidades que tienen de intervenir en ellos y de obtener resultados. Debido a esto, la frontera entre barrios vulnerables y barrios críticos tiende a desdibujarse volviéndose común que barrios que debieran catalogarse como críticos son tratados y trabajados como barrios vulnerables, por lo que se disminuye el énfasis en la desarticulación de las redes sociales perversas. Así mismo, en ocasiones barrios vulnerables son tratados como críticos, por lo que se disminuye en ellos el énfasis en la prevención social.

Los barrios que requieren una focalización específica.

La Guía para la Prevención en Barrios de ONU Hábitat, la vulneración en la que se encuentran los barrios excluidos de las ciudades latinoamericanas requiere acciones de prevención específica.



La vulnerabilidad de los barrios pobres se relaciona con los procesos de exclusión física, urbana, social, económica y cultural que vivencian. Este conjunto de dimensiones constituye una serie de procesos que van deteriorando las condiciones de vida de los grupos excluidos, en otras palabras, mantienen o aumentan las desventajas y desigualdades existentes. En este sentido, “la exclusión como enfoque, invita a centrar el análisis no en situaciones puras de exclusión, sino en situaciones de vulnerabilidad caracterizadas por procesos más o menos intensos de acumulación de desventajas” (Saraví, 2005: 5).

En cuanto a los resultados de la exclusión en los barrios pobres, estos pueden ser visto desde los efectos que tiene en la calidad de vida y bienestar de las personas. La discriminación y el aislamiento –los distintivos de la exclusión social– tienen un profundo impacto negativo en la calidad de vida.

Esta relación tiene dos aspectos. En primer lugar, ser pobre puede llevar a la estigmatización y marginación de las instituciones, lo que conduce a una mayor pobreza. En segundo lugar, la exclusión social no siempre lleva a la pobreza económica, pero sí está vinculada con la exclusión de instituciones de la sociedad en relación a otros grupos sociales y produce una sensación menor de bienestar (Narayan, 2000). A su vez, el proceso de exclusión se produce e interactúa con los distintos contextos socioeconómicos y socioculturales, así como con los sujetos que son parte de ellos. De este modo, se entiende que los sujetos, tanto individual como colectivamente, son capaces de participar e incidir en los procesos que les afectan, y no como sujetos que reciben condiciones predeterminadas e inmodificables (Barros, De los Ríos, Torche, 1996).

Por otra parte, los procesos de exclusión no sólo responden a sujetos, sino que también a territorios. La segregación espacial juega un rol cada vez más importante en la marginación de ciertos barrios.

En este sentido, el grado de segregación residencial es uno de los factores que incide en los niveles de exclusión de las personas y en las posibilidades reales de superar sus desventajas sociales (Katzman, 2001). La segregación espacial no sólo afecta el cómo se vive en la ciudad, sino al sistema de relaciones sociales, lo que produce la fragmentación socioespacial y la conformación de espacios diferenciados de sociabilidad (Saraví, 2005).

En este sentido, se crean condiciones para la perpetuación o agudización de la exclusión. A su vez, el aislamiento social y espacial contribuye al desempleo, falta de conectividad y movilidad dentro de la ciudad, lejanía de los servicios urbanos, fragmentación de los vínculos sociales, baja autoestima de las personas y las comunidades, pérdida de una identidad positiva, la autopercepción de los estigmas, la aparición de grupos violentos, especialmente pandillas de jóvenes.

En primer lugar, el aislamiento reduce las oportunidades de movilizar en beneficio propio la voluntad de personas que están en condiciones de suministrar trabajo o información y contactos sobre empleos. En segundo lugar, se reduce la exposición de modelos positivos y proactivos para el desarrollo de la comunidad, perpetuando un modelo paternalista con el Estado y sin vinculación con el resto de la ciudad. En tercer lugar, se restringen las ocasiones que permiten compartir con otras clases el tipo de experiencias cotidianas que alimentan y preservan la creencia en un destino colectivo común (Katzman, 2001).

Finalmente, los habitantes de los barrios excluidos son vulnerados en su derecho a apropiarse de la ciudad y a disfrutar de seguridad en ella. A su vez, se produce un doble proceso de vulneración, al incluir la variable de la violencia. Junto con la vulneración del derecho a la ciudad, la categoría de ‘barrio vulnerable’ refiere a “una unidad socio espacial subjetiva, configurada por factores estructurales, físicos y socioculturales, donde los discursos, estrategias, prácticas y representaciones de los habitantes del barrio (sujetos barriales) se encuentran vulnerados por situaciones de violencia, temor y delitos contra las personas.” (CED, 2003: 51).



Bibliografía.

- BARROS, P. DE LOS RÍOS, D. y TORCHE, F. (1996) “Lecturas Sobre la Exclusión Social”. OIT. Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Santiago de Chile.
- BID (2003) “Situación de violencia en Centroamérica”. Washington D. C., BID.
- CED (2003) “Estudio tipología para la identificación y selección de barrios vulnerables”. Santiago, [e. d.]
- CEPAL. (2007) “Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”. Santiago, CEPAL.
- CEPAL. (2008) “Panorama Social de América Latina”. Santiago, CEPAL.
- CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE; LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO y EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA ACUSACIÓN. 2024
- FARÍAS, GARCÉS Y NICHOLLS (1993) “Historias Locales y Democratización Local”. Documento de Trabajo, ECO, Santiago de Chile.
- KATZMAN, R. (2001) “Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. Revista de la CEPAL 75. 171-189.
- NARAYAN, D. (2000) “La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?” Banco Mundial. Madrid.
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT) 2010 en publicación con Universidad Alberto Hurtado de Chile. GUÍA PARA LA PREVENCIÓN EN BARRIOS: HACIA POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL Y SEGURIDAD CIUDADANA.
- SARAVÍ, G. (2004) “Segregación Urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural.” Revista de la CEPAL (83), pp. 33 – 48.



“Presentación del Observatorio de Seguridad Pública de la provincia de Santa Fe: metodología, procesos de trabajo y acceso a la información al servicio de políticas de seguridad ciudadana basadas en evidencia”

Guillermo Álvarez (UNR) guillermoalvaez2002@gmail.com

Cecilia Navarrete (UNR) navarrete.cecilia.laura@gmail.com

Román Latanzi (UNR) rlatanzi@gmail.com

Ramiro Galassi (UNR) ramiro.galassi@gmail.com

Esteban Santantino (UAI) efsantantino@gmail.com

María Virginia Villar (UNR) licmvillar@gmail.com

Ivana Tonero (UNR) ivanatonero@gmail.com

Maria Florencia Blotta (UNR) m.florencia.blotta@gmail.com

Luisina Pullaro (UNR) pullaroluisina@gmail.com

Mesa Redonda: "Estrategia, proceso e Indicadores para el abordaje de la violencia y el delito en Rosario y Santa Fe: insumos para el debate de políticas de seguridad pública y ciudadana en la provincia de Santa Fe."

RESUMEN

El Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe (OSP) es una unidad de gestión técnica y de apoyo, creada con el propósito de mejorar la calidad de la información en el abordaje de la seguridad, la violencia y los delitos en la provincia. Se trata de un espacio interinstitucional de análisis, reflexión y producción de conocimiento, co-gestionado por el Ministerio de Justicia y Seguridad y el Ministerio Público de la Acusación, que busca aportar información confiable, oportuna y de calidad para una mejor comprensión de los desafíos en materia de seguridad pública a nivel provincial.

En las siguientes páginas se describen y analizan las contribuciones del OSP a la construcción de información validada y puesta al servicio de la generación de políticas públicas de seguridad ciudadana, a través de distintas líneas de trabajo, entre las que se destacan los informes mensuales de homicidios y heridos de armas de fuego.

Las fuentes de información del OSP provienen de registros policiales, judiciales y de salud, validadas mediante una triangulación de datos que mejora su calidad. Por su parte, la transparencia y la rigurosidad de la información brindada resultan elementos centrales para la elaboración y evaluación de políticas públicas basadas en evidencia, al mismo tiempo que contribuyen a la gobernanza democrática en la provincia de Santa Fe.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.



INTRODUCCIÓN

Las políticas de seguridad requieren de la elaboración de un diagnóstico integral en todo lo relativo a aquellos hechos conflictivos expresados en términos de violencia y delitos que afecten a los derechos y libertades de los habitantes de un determinado ámbito territorial. Por su parte, la gobernanza democrática de la seguridad ciudadana torna imprescindible disponer de información precisa y confiable como insumo para el abordaje de políticas públicas basadas en evidencias.

Bajo la premisa de contar con un dispositivo institucional abocado a la producción de conocimiento específico y estratégico en esta materia, el Observatorio de Seguridad Pública (OSP) se ha consolidado como una referencia ineludible y una verdadera política de Estado en la provincia de Santa Fe.

En la siguiente ponencia se describen y analizan las contribuciones del OSP a la construcción de información validada y puesta al servicio de la generación de políticas públicas de seguridad ciudadana, a través de las distintas líneas de trabajo abordadas desde allí en el ámbito provincial. Particularmente, se profundiza a modo de ejemplo en los informes mensuales de homicidios y heridos de armas de fuego.

A tal fin, en primer lugar se describirá qué es el OSP, el marco normativo, su composición, funciones y objetivos. Luego, se presentará la metodología a partir de la cual se registra y presenta la información. En tercer lugar, se mostrarán brevemente los principales productos elaborados desde el OSP. Finalmente, se compartirán las respectivas reflexiones finales a modo de conclusión.

ACERCA DEL OSP

El Observatorio de Seguridad Pública (OSP) es un órgano permanente de recolección, análisis y difusión de información de los múltiples aspectos relacionados con la problemática delictiva en el territorio de la provincia de Santa Fe. Creado en diciembre de 2019 mediante Decreto Provincial N° 92 del por entonces Ministerio de Seguridad, el OSP fue concebido como un barómetro que permitiría disponer de información acumulada, permanente y exhaustiva capaz de ofrecer una perspectiva integral de dicho fenómeno a nivel provincial.

En cuanto a la información generada, el OSP cuenta con el registro, procesamiento, análisis y presentación de datos vinculados a la criminalidad en el ámbito provincial, en materia de homicidios; muertes violentas de mujeres, femicidios, trans-femicidios y travesticidios; heridos por armas de fuego; secuestros de armas de fuego; criminalidad registrada; y personas privadas de su libertad.

Entre sus fundamentos, se destacan la importancia de que la Provincia fortalezca sus capacidades en el estudio y análisis de las problemáticas referidas a las violencias y los delitos, así como de los organismos y políticas públicas de seguridad; la necesidad de contar con dispositivos institucionales concebidos con el propósito de entregar información confiable para apoyar los procesos de toma de decisión y el diseño de políticas públicas de seguridad basadas en la evidencia; como de disponer de un espacio intersectorial e interdisciplinario que permita la definición de indicadores, monitoreo de políticas públicas e intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de seguridad y convivencia de la comunidad.

En términos institucionales, el OSP se plantea como un espacio de trabajo coordinado de manera conjunta entre el actual Ministerio de Justicia y Seguridad (MJyS) y el Ministerio Público de la Acusación (MPA) de la provincia de Santa Fe. Operativamente, su gestión está a cargo de los equipos técnicos pertenecientes a la Secretaría de Análisis y Gestión de la Información (SAGI) y la Dirección de Política Criminal (DPC), en representación de ambos poderes del Estado, respectivamente. Este esquema asegu-



ra la imparcialidad y objetividad en la información brindada, al tiempo que la presentación regular de información en materia de seguridad ciudadana contribuye a garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, componente esencial de un modelo de gobierno abierto.

Entre los objetivos que persigue el OSP, se encuentran:

- Recolectar información estadística para el seguimiento, análisis e investigación de las problemáticas relacionadas con el delito y la violencia en sus diversas manifestaciones en el ámbito del territorio de la provincia de Santa Fe.
- Gestionar el conocimiento en materia de seguridad pública con la finalidad de asistir a la toma de decisiones.
- Facilitar una visión global, permanente, fiable y actualizada de los problemas derivados de la circulación de violencia altamente lesiva, elaborando diagnósticos acordes sobre dicha situación.
- Detectar precozmente los cambios registrados en las manifestaciones del fenómeno de la violencia (homicidios, heridos por armas de fuego, etc.), que permitan identificar tendencias y realizar proyecciones de comportamientos futuros para un mejor abordaje.
- Generar una metodología homogénea y confiable para la recolección de información, permitiendo que el tratamiento de la misma sea consistente para los diferentes organismos y actores involucrados y garantice la comparabilidad.
- Propiciar la documentación, la difusión y el intercambio de la información existente sobre los diversos aspectos relacionados con la afectación de la seguridad provincial.
- Por su parte, las funciones asignadas al OSP se encuentran sintetizadas en los siguientes aspectos:
- Publicar y difundir de manera regular los resultados de los informes e investigaciones realizados.
- Promover la adopción de protocolos y criterios metodológicos para la recolección, procesamiento y análisis de la información.
- Realizar evaluaciones sobre la violencia en sus distintas manifestaciones y las problemáticas delictivas, como con respecto a la situación y el desempeño de las instituciones del sistema de seguridad pública provincial.
- Celebrar convenios con instituciones públicas, privadas, académicas, asociaciones civiles y/o municipios con la finalidad de fortalecer los lazos de coordinación y trabajo conjunto que posibiliten una labor más eficiente en la materia de su competencia.
- Asesorar y asistir a los tomadores de decisión en materia de políticas públicas sobre posibles medidas y acciones a adoptar relativas al abordaje de la violencia y la afectación sobre la seguridad ciudadana.

METODOLOGÍA

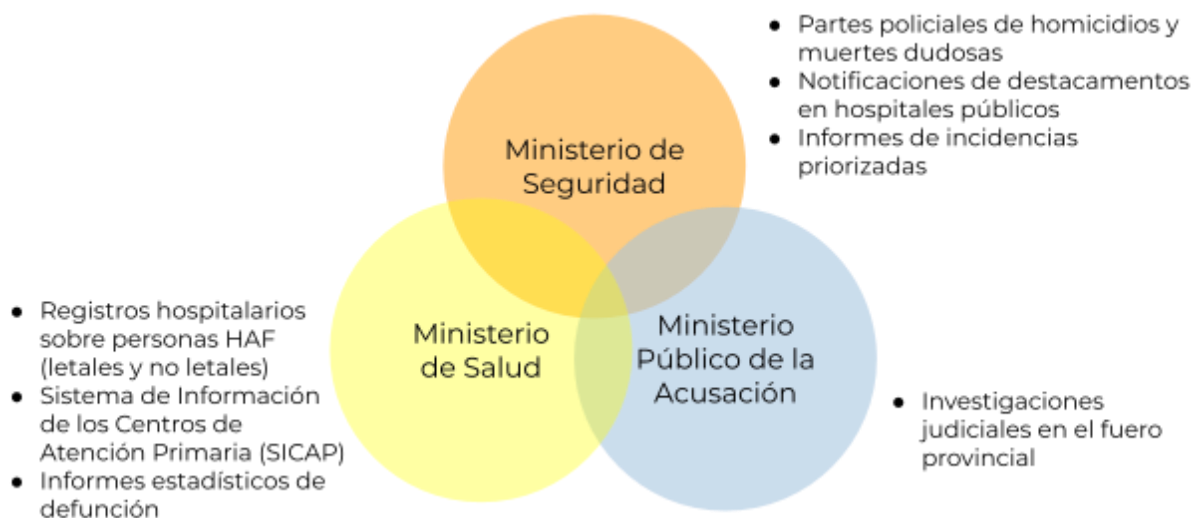
Tomando como referencia los informes mensuales sobre homicidios y heridos de armas de fuego, se presentan algunas consideraciones en torno al marco metodológico contenido en el proceso de registro y análisis de datos a partir del cual se publica la información desde el OSP.

Fuentes de información



El OSP registra información a nivel provincial proveniente del Ministerio de Justicia y Seguridad, Ministerio de Salud, y Ministerio Público de la Acusación. Se parte de la premisa de que la información aportada por cada una de estas fuentes (policial, sanitaria y judicial) es valiosa en algún sentido, pero que presentadas de forma aislada brindarían datos parciales. Para generar información robusta y validada, resulta imprescindible procesarla mediante un trabajo conjunto a través de la triangulación de datos y el trabajo conjunto.

Gráfico N° 1: Fuentes de información que aportan a la construcción de una base de datos unificada de homicidios en la provincia de Santa Fe.



Ministerio de Justicia y Seguridad (MJyS):

En lo que respecta al Ministerio de Justicia y Seguridad, el mismo recopila datos sobre criminalidad a través de los registros de la Policía de Santa Fe contenidos principalmente en las siguientes fuentes:

- Partes policiales del Departamento de Informaciones (D2).
- Partes de ingreso en efectores públicos de salud informados desde destacamentos policiales.
- Incidencias Priorizadas (IP) provenientes de la Central de Información Criminal Operativa (CICO).
- Incidencias registradas en el Sistema de Atención de Emergencias (SAE) 911.

Los Partes policiales originados en el D2 constituyen tradicionalmente la primera fuente de información referida a homicidios. Asimismo, la provincia de Santa Fe cuenta con otros tipos de fuentes de información policial y que también brindan datos importantes para la descripción de los homicidios.

En primer lugar, cabe mencionar los Partes que realizan los destacamentos policiales situados en las guardias de los Hospitales Públicos provinciales. Esos destacamentos tienen la obligación de reportar a



sus respectivas Unidades Regionales de las cuáles dependen, todas aquellas situaciones que impliquen delitos en los contextos de esas instituciones sanitarias.

Otra fuente de información proviene de la Central de Información Criminal Operativa (CICO) perteneciente a la Dirección General Central OJO, mediante reportes denominados Incidencias Priorizadas (IP). Estos documentos se originan a partir de llamados al Sistema de Atención de Emergencias (SAE) 911, exclusivamente para el Departamento Rosario, y referidos a aquellos hechos que por su gravedad particular (homicidios, disparos y/o heridos/as por armas de fuego, etc.) requieren un mayor nivel de información.

Para ello, se recopila la mayor información posible sobre las personas intervinientes en el hecho (víctimas, posibles agresores/as y/o entrevistados/as) mediante el rastreo de: fuentes policiales (SAE 911), denuncias de autos robados (Sistema CONDOR), Sistema Federal de Comunicaciones Policiales (SI-FCOP), denuncias policiales digitalizadas, alojados/as en comisarías y alcaidías, personas con pedido de captura de todas las provincias, alojados en el servicio penitenciario provincial con consulta al servicio penitenciario federal, o personas detenidas bajo la modalidad de monitoreo electrónico; Registro Nacional de Personas (RENAPER); y fuentes abiertas (redes sociales, medios periodísticos, etc.).

Ministerio Público de la Acusación (MPA):

En la órbita del MPA, la fuente principal que aporta datos para la reconstrucción de los homicidios sucedidos en el territorio provincial proviene de los legajos que resultan de las investigaciones judiciales de cada hecho. En estos casos, la víctima y sus datos personales son siempre identificados, e incluso en los legajos es posible encontrar información en general del hecho, las actas de procedimiento policial o entrevistas a testigos, lo que permite una aproximación de índole más cualitativa sobre el hecho y las circunstancias en que se produjo.

Además, desde el año 2023 los operadores judiciales pueden validar la identidad de la víctima con el RENAPER a través del sistema de legajos digitales (HEIMDALL), por lo que en la mayoría de los legajos este tipo de datos ya se encuentran verificados. Asimismo, en el legajo de investigación se incluyen otros recursos como croquis o fotos que permiten mayor precisión para la georeferenciación del hecho, por lo que esta información es validada a medida que la investigación correspondiente avanza. Respecto al mecanismo de muerte (uso de arma de fuego, arma blanca, etc.) también el legajo fiscal es una fuente de información fundamental ya que contiene los resultados de la autopsia y otros informes complementarios.

Existe un conjunto importante de datos que favorecen a la contextualización de los homicidios y aportan datos cualitativos importantes para su análisis. En este sentido, las variables relacionadas con los contextos de los homicidios, los componentes de planificación o pacto previo, el dato de si las víctimas eran o no destinatarias principales del hecho, y en el caso de las muertes violentas de mujeres, así como toda la información relacionada a la presencia o no de elementos de violencia de género, provienen también de los legajos de las investigaciones.

Dados los plazos de las investigaciones y el posterior proceso de sistematización de los datos en los sistemas informáticos, el tiempo transcurrido entre el homicidio y la disponibilización de la información judicial puede ser variable. Pero en términos generales se trata de una fuente que es consultada permanentemente y que permite una actualización casi constante de los homicidios ocurridos en la provincia de Santa Fe desde el año 2014.



Ministerio de Salud (MS):

Los registros provenientes del sistema sanitario público de la provincia de Santa Fe cuentan con información individualizada del sujeto herido. Se trata en su mayoría de información básica que permite identificar a la persona (nombre y apellido, DNI, sexo, edad, domicilio, número de historia clínica), o caracterizar su tránsito por el efector de salud (tiempo y área de internación en caso de corresponder, lugar del cuerpo y/o gravedad de la herida).

A su vez, en los principales centros urbanos (como en los casos de Santa Fe y Rosario)¹ existen efectores de salud donde la administración y gestión es municipal o comunal, pero que cuentan con mecanismos de intercambio y registro de información sobre casos de violencia letal, integrados a un Sistema Informático de Centros de Atención Primaria (SICAP).

Desde este ámbito estatal, se cuenta con tres fuentes de registros sanitarios:

Por un lado, se reciben reportes de cada efector del sistema público provincial de salud dando cuenta de los ingresos a guardia por heridas de arma de fuego, heridas de arma blanca y, en algunos casos, accidentes en vía pública. Se trata de planillas estructuradas que se completan de forma manual con la información de los ingresos registrados en el mes, a partir de una directiva emanada por la Dirección General de Estadística.

Por otro lado, bimestralmente se recibe un extracto del mencionado SICAP, donde se registran las consultas en centros de salud y en servicios ambulatorios de todos/as lo/as pacientes ingresados a efectores de salud y con diagnósticos vinculados a heridas de arma de fuego. Si bien estos dos tipos de registros recogen información sobre personas vivas, en los casos en que estas fallecen producto del uso intencional de la violencia la información es utilizada para enriquecer el registro unificado de homicidios. Finalmente, los Informes Estadísticos de Defunción (IED) se constituyen como la fuente más importante de información sobre mortalidad proveniente del área de salud. Cuando ocurre una muerte, el/la profesional médico/a completa un formulario que consta de dos secciones: el Certificado de Defunción, que tiene como objetivo el registro del hecho con fines legales, y el IED, cuyo objetivo es la recopilación de datos con fines estadísticos. Su llenado es obligatorio, constituyendo una descripción estadística del hecho vital ocurrido.

¹ En el caso de la Municipalidad de Rosario, el OSP incorpora información correspondiente al sistema de salud local: los ingresos y egresos de las guardias de hospitales municipales por heridas de armas de fuego, heridas de arma blanca y otros mecanismos por causas externas vinculados a agresiones según la Clasificación internacional de enfermedades, 10.^a edición (CIE 10). Esta información proviene de un extracto del sistema informático Datatech que realiza semanalmente la Dirección de Estadística de la Secretaría de Salud Pública municipal. Además, el Hospital de Emergencias Dr. Clemente Álvarez (HECA) realiza reportes diarios con información sobre los ingresos de personas heridas por armas de fuego en las últimas 24 horas, con los cuales se completa la información policial ya cargada en la base de datos correspondiente a “Violencias Altamente Lesivas” del Departamento Rosario. En este registro local, confluye también información de los informes de Incidencias Priorizadas (IP) elaborados en la órbita del Ministerio de Justicia y Seguridad.



Estos documentos incluyen datos sobre la defunción, con un apartado específico en caso de muertes violentas, y datos sobre la persona fallecida. Además de la causa de muerte, los informes estadísticos de defunción suelen aportar datos personales de las víctimas tales como DNI, fecha de nacimiento, nivel educativo, situación laboral y obra social que complementan los registros propios. Cabe destacar que los datos personales de los IED se encuentran validados por RENAPER a través del Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentina (SISA).

Base de Datos Unificada

Para el caso del registro de homicidios, el conjunto de datos recabados en las diversas fuentes de información anteriormente mencionadas se vuelcan a una Base de Datos Unificada de tipo estructurada, la cual posee un conjunto de campos preestablecidos:

Identificación del caso:

- Código Único de Identificación Judicial.
- Fiscal a cargo de la causa y calificación

legal. Ubicación del hecho:

- Fecha y hora en la que se produjo la lesión que dio lugar a la muerte.
- Coordenadas del lugar.
- Localidad y Departa-

mento. Datos de la vícti-

ma:

- Datos personales: nombre, apellido, apodo, DNI, fecha de nacimiento, género, edad, nacionalidad.
- Domicilio: coordenadas, localidad y departamento donde estaba domiciliada.
- Situación socioeconómica de la víctima: situación laboral/ocupacional, nivel educativo, si era miembro de las fuerzas de seguridad, etc.
- Datos de las heridas provenientes del sistema de salud y/o forense: el mecanismo con el cual se produjo la muerte, descripción de la herida y la fecha de la defunción.

Características del hecho:

- El contexto en el que presuntamente se inscribió el hecho.
- Si existen componentes de mandato o pacto previo al homicidio.
- Si hay elementos que permiten identificar al menos un mínimo componente de planificación.
- Si la víctima era la destinataria principal del homicidio o no.
- Si se registran elementos de violencia de género.
- Si los/as agresores/as son miembros de las fuerzas de seguridad.



- Si las víctimas habían sido previamente heridas de armas de fuego y si hay elementos que vinculen la muerte con conflictos en la prisión.

Otros datos sobre la investigación:

- Si se ha logrado la individualización formal de la/s persona/s que cometió/eron el homicidio.
- En caso de que sea positivo, se solicita que se detallen las características de esa individualización.
- La fecha de cierre de la investigación si correspondiera.
- El motivo del cierre.

Flujos de información: un proceso de múltiples ingresos

La estandarización de datos compartidos entre distintas agencias estatales requiere que los mecanismos de registración e intercambio de información sean sostenidos y estables, manteniéndose independientes de los cambios en los equipos y áreas a cargo de esas tareas. En el caso del OSP, una dificultad a superar fue la existencia de una multiplicidad de fuentes situadas en diferentes organismos públicos que daban lugar a la fragmentación de datos, y por lo tanto a un proceso de registración múltiple y carente de control.

En este sentido, el proceso de unificación de bases de datos que alimenta el trabajo del OSP en la actualidad, ha permitido que la información proveniente de las distintas fuentes relevadas puedan ser validadas a partir de un esquema de triangulación entre las instituciones intervinientes. A continuación, se describe brevemente cómo se organizan y unifican los complejos flujos de información a partir del trabajo conjunto entre los equipos técnicos del Ministerio de Justicia y Seguridad y el Ministerio Público de la Acusación de la provincia de Santa Fe.

1. En términos generales, el proceso inicia a partir de una primera notificación sobre un hecho de homicidio proveniente de los reportes del Departamento de Informaciones (D2), y que son recabados de las Unidades Regionales de Policía (UR), las cuales emiten partes de circulación diaria en los que se elevan los hechos considerados más importantes de la jornada, tales como muertes violentas y dudosas. Asimismo, se incluyen las novedades reportadas por los destacamentos policiales con sitio en los hospitales públicos de la provincia, así como también ampliaciones de los hechos de homicidios investigados por la Policía de Investigaciones (PDI). Estos partes policiales son remitidos al OSP, desde donde se lleva adelante la tarea de cargar y sistematizar esa información en la Base de Datos Unificada.
2. Luego, el conjunto de datos allí volcados es sometido a un proceso de chequeo e identificación. En este sentido, cabe destacar que todos los casos son identificados en el sistema informático del MPA, lo que busca facilitar el seguimiento de las investigaciones



penales. Para cada hecho se identifica el Código Único de Identificación Judicial (CUIJ) asignado a la causa, el fiscal que lleva adelante la investigación y la calificación legal asignada, variable que -como tantas otras- puede modificarse conforme avanza la investigación. Es importante mencionar que una vez conseguidos los datos básicos, la base de datos correspondiente a las víctimas de homicidios releva una multiplicidad de información, de la cual una importante proporción sólo podrá ser completada con el avance de las investigaciones.

3. En otras ocasiones, las primeras informaciones respecto de un homicidio pueden provenir desde la Fiscalía. En este caso, los pasos a seguir se modifican y los anteriores puntos 1 y 2 se invierten. Por lo tanto, una vez que el equipo de la Dirección de Política Criminal (DPC) del MPA toma conocimiento del caso a partir de la fuente judicial, solicita información al D2 con el fin de identificar novedades policiales que se correspondan con el caso.

A partir de este intercambio periodico que tiene por objetivo una coordinación y revisión diaria, se consolida la lista de víctimas de homicidio, incluyendo información preliminar tanto de la víctima como del hecho, entendiendo esto como dato altamente relevante si se tiene en cuenta la cercanía temporal entre la comisión del hecho y el momento de sistematización de la información, esperando facilitar así el cruce de información entre las áreas intervinientes.

PRINCIPALES PRODUCTOS DEL OSP

Desde su puesta en marcha a la actualidad, el OSP ha venido abordando un creciente flujo de información referente a delitos y circulación de violencias altamente lesivas en el territorio santafesino, el cual se viene comunicando a través de la publicación de una serie de productos presentados regularmente en formato de informes pormenorizados respecto de diversos fenómenos. Los mismos están disponibles a la ciudadanía en general, y pueden consultarse en el sitio web del OSP: <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp>

Informe mensual acumulado sobre Homicidios

Este informe facilita una aproximación a la configuración de uno de los principales indicadores de violencia altamente lesiva en la provincia de Santa Fe en general y en los departamentos La Capital y Rosario en particular. Su objetivo es analizar comparativamente datos preliminares, que permiten examinar y comprender la situación actual respecto de las muertes violentas en la provincia en relación con períodos anteriores.

Entre las consideraciones metodológicas a tener en cuenta, el informe registra la evolución mensual de homicidios de forma acumulada, y se compara esta información con respecto al mismo período a lo largo de la serie 2014-2024, fecha a partir de la cual se cuenta con registros sobre esta problemática en el marco del OSP.

Cuando se habla de “homicidios” se incluye a aquellos episodios en los que una persona causa la muerte a otra haciendo uso intencional de la violencia. Se contemplan todos los casos de homicidios dolosos o sucedidos en el contexto de otro delito doloso. Entonces, además de las



definiciones del Código Penal Argentino de homicidio simple y homicidio agravado se contemplan los cometidos en ocasión de robo y todo aquel que resulte consecuencia de otro ilícito (por ejemplo, violación seguida de muerte). Por ello, deben observarse todos los supuestos en los que la muerte violenta no deriva directamente de una conducta que haya tenido intención de causarla.

Por su parte, las características temporales (fecha, día, hora) y espaciales (dirección, tipo de lugar) de los homicidios se fijan en base a las circunstancias de los hechos de violencia que desencadenan las muertes de las víctimas y no las de los fallecimientos. Esta mención aplica específicamente a aquellos casos en donde, por ejemplo, la víctima es lesionada en un momento y lugar específicos y luego derivada a un nosocomio, lugar en el que fallece días después. Sin embargo, para aquellos eventos en donde no se cuenta con esos datos se toma el momento y lugar del hallazgo.

La información presentada surge de una combinación de fuentes judiciales, policiales y del sistema de salud, lo que mejora la calidad del dato. No obstante, la proximidad entre la elaboración del informe y los hechos que se describen en él obliga a producir lecturas e interpretaciones cautelosas, dado que la dinámica de las investigaciones, los aportes de nuevas fuentes y la profundización de los procesos de triangulación pueden generar variaciones y diferencias en relación con futuras publicaciones.

A continuación se presentan algunos de los indicadores y variables que contiene el informe con el fin de observar la manera en la que se visualiza la información. Como ejemplo, el gráfico N°2 refleja el comportamiento de los homicidios a lo largo de la serie temporal en todo el territorio provincial, mientras que el gráfico N° 3 ofrece una comparación entre los dos departamentos más relevantes de la provincia (Rosario y La Capital) en cuanto a cantidad de registros.

Gráfico N° 2: Cantidad de víctimas de homicidios. Provincia de Santa Fe. Enero–Septiembre (2014-2024).

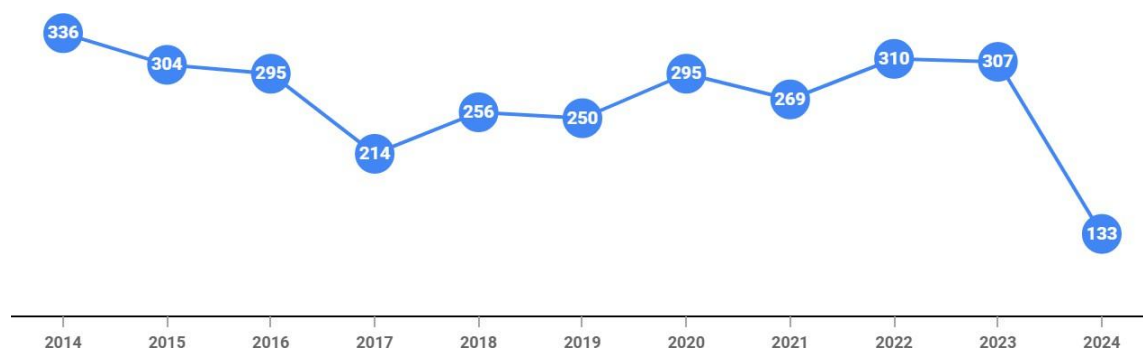
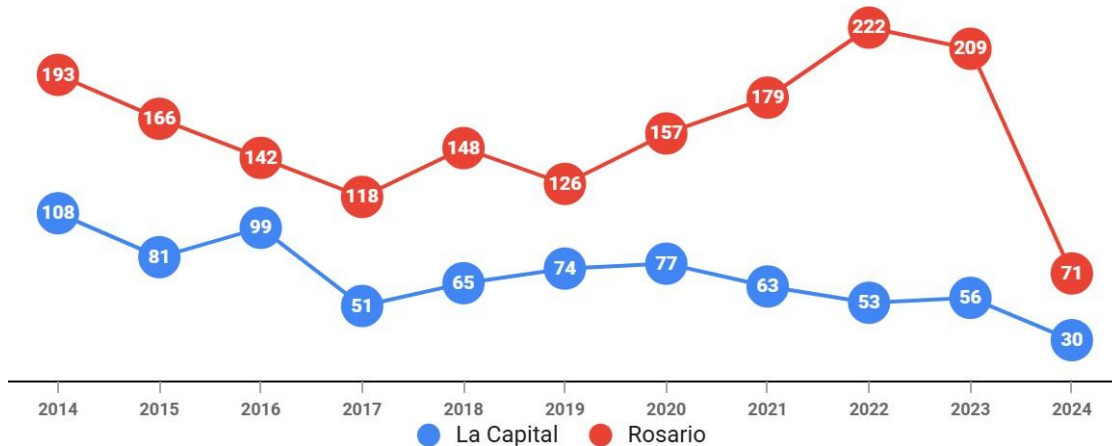


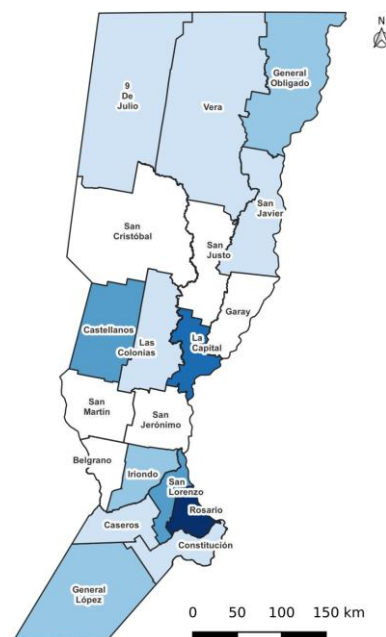


Gráfico N° 3: Cantidad de víctimas de homicidios. Departamentos La Capital y Rosario. Enero-Septiembre (2014-2024).



Por otra parte, el informe muestra la distribución territorial de los homicidios por Departamento, incorporando la visualización de la concentración geográfica de los mismos en el ámbito provincial.

Mapa N° 1: Distribución territorial de los homicidios. Provincia de Santa Fe. Enero-Septiembre 2024.

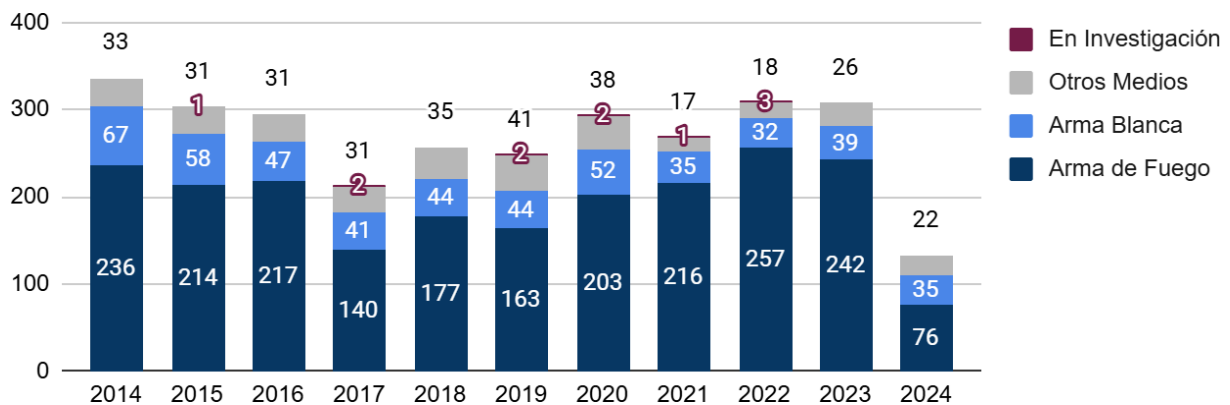


Otro indicador considerado en los informes es el relativo al medio empleado para cometer el homicidio. En este sentido, las categorías de análisis reflejadas en el siguiente gráfico incluyen: episodios ocurridos con arma blanca, arma de fuego, otros medios y en investigación.



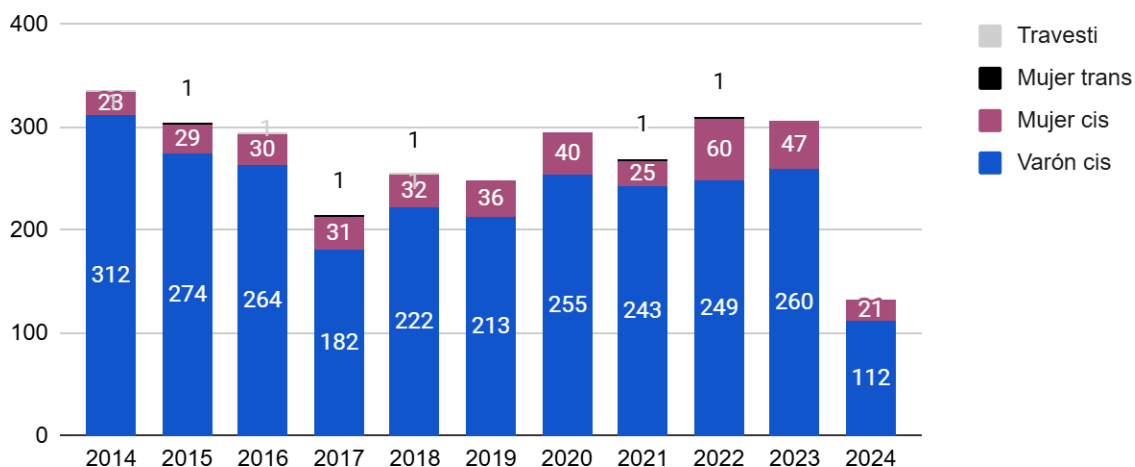
Esta última variable se sostiene a los fines de reflejar que los datos expresados forman parte de un proceso dinámico de información e investigación que se encuentra sujeto a la evolución del proceso judicial.

Gráfico N° 4: Cantidad de homicidios según medio empleado. Provincia de Santa Fe. Enero–Septiembre (2014-2024).



La incorporación de la perspectiva de género en el análisis constituye un salto de calidad respecto de informes anteriores. Como se observa en el gráfico N° 5, las categorías permiten reconocer la distribución de los homicidios siguiendo clasificaciones de víctimas reconocidas a nivel internacional.

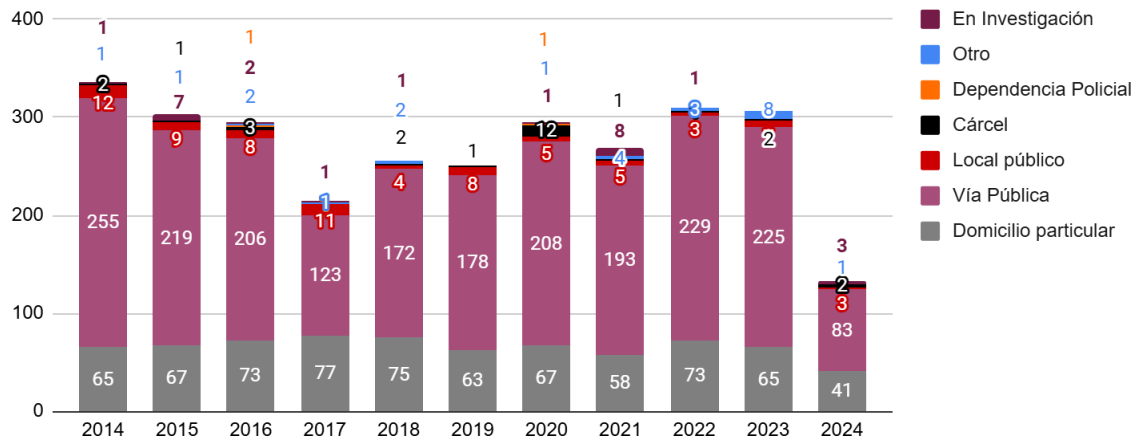
Gráfico N° 5: Cantidad de homicidios según género de la víctima. Provincia de Santa Fe. Enero–Septiembre (2014-2024).



Por otro lado, la variable “Tipo de lugar del hecho” permite comenzar a profundizar sobre los escenarios en los que ocurren los homicidios aportando información en base a categorías simples que hacen foco en los grandes ámbitos o espacios físicos de interacción entre víctimas y victimarios.

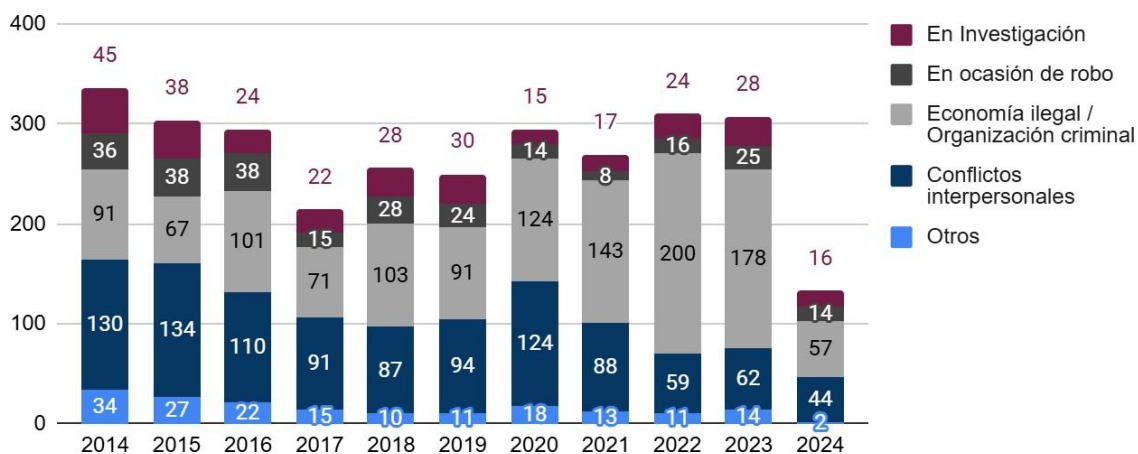


Gráfico N° 6: Cantidad de homicidios por tipo de lugar del hecho. Provincia de Santa Fe. Enero-Septiembre (2014-2024).



En otro orden, los registros incluyen el análisis del contexto en que se inscriben los hechos. Esta permite aportar un mayor nivel de desagregación de la información, relevando aspectos de interés al inscribir a los homicidios en el marco de Economías Ilegales / Organizaciones Criminales, Conflictos Interpersonales, o En Investigación, reflejando las características dinámicas que tiene el proceso de registro de datos y que obedece a la situación judicial de los hechos analizados.

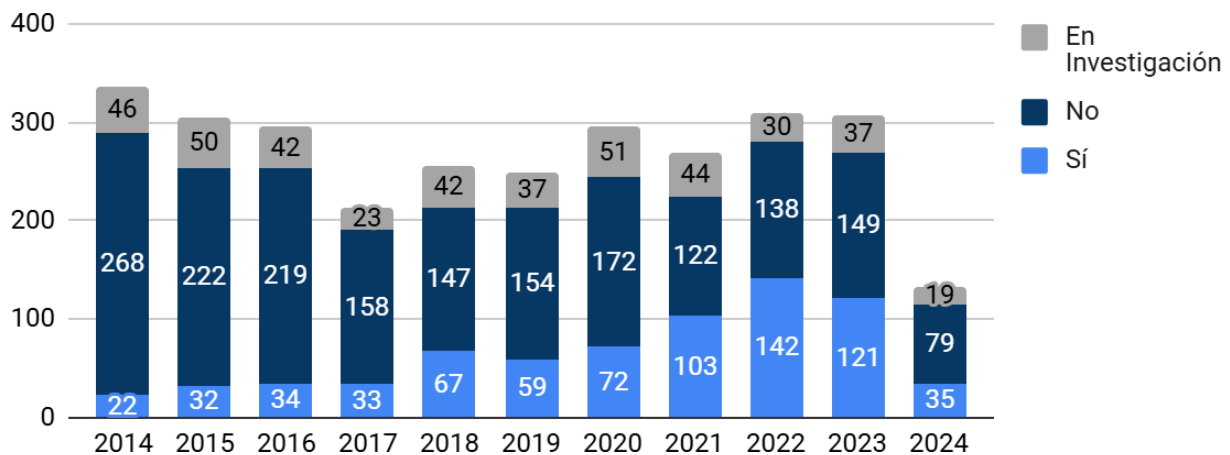
Gráfico N° 7: Cantidad de homicidios según los contextos en los que se inscriben. Provincia de Santa Fe. Enero-Septiembre (2014-2024).



Finalmente, otra variable relevante que incorpora el informe de homicidios es la posibilidad de la existencia de un mandato o pacto previo al hecho. En el gráfico a continuación se puede observar el comportamiento de la variable mencionada, donde a través de categorías simples se puede ofrecer información de calidad que permita conocer más sobre los comportamientos homicidas.



Gráfico N° 8: Distribución de los homicidios de acuerdo a si existió mandato o pacto previo en el hecho. Provincia de Santa Fe. Enero-Septiembre (2014-2024).



Informe mensual sobre personas Heridas de Arma de Fuego

Este producto tiene por objetivo sistematizar y exponer información relativa a las personas víctimas de este tipo de mecanismo lesivo que se registran en todo el territorio provincial, con un foco particular en los Departamentos La Capital y Rosario. El análisis se realiza mes a mes de forma acumulada e incluye comparaciones con respecto a los mismos recortes temporales desde el año 2020, fecha a partir de la cual el OSP acumula sus registros.

Al igual que en el caso del registro de homicidios, la información expuesta surge de un proceso de triangulación de fuentes de datos de áreas policiales, judiciales y de salud, empleando mecanismos de chequeo y control cruzado para asegurar la fidelidad y la confianza en el dato.

En términos conceptuales, el informe considera a heridos por arma de fuego a todos aquellos sujetos que resulten heridos de bala producto de usos intencionales de la violencia de una persona hacia otra. En este sentido, para el OSP, la característica fundamental que define a las personas heridas de arma de fuego es que la herida sea causada por un arma de fuego, sin discriminar el tipo (uso civil, condicional, guerra, etc.), la situación legal (registrada, no registrada), el origen (regular o de fabricación casera), el calibre o tipo de bala que emplea.

Informe sobre secuestro de armas de fuego

Es un producto que se desarrolló en conjunto con la Agencia Provincial de Prevención de la Violencia con Armas de Fuego (APVAF), en colaboración con el D2 de la Policía de Santa Fe, todos adscritos al actual Ministerio de Justicia y Seguridad provincial, y cuyo propósito fue generar información de alta calidad en relación a los secuestros de armas de fuego.

La información recopilada observa el total de secuestros de armas reportados mensualmente en la provincia por cada entidad de seguridad, categorizados según el tipo de arma por un lado, y por otro se encuentran los microdatos relativos a cada arma de fuego secuestrada,



que incluyen información detallada tanto sobre el arma en sí como sobre las circunstancias en las que se produjo el secuestro.

Informe de Criminalidad Registrada

Es un producto que persigue lograr una descripción respecto de la frecuencia de delitos reportados durante un año calendario, cotejando esta información con datos previos, atendiendo específicamente a la variación interanual. El informe aborda exclusivamente eventos delictivos conocidos por las agencias del sistema securitario de la provincia, los cuales representan solamente una porción de la criminalidad total, proponiendo una lectura de carácter descriptiva, sin posibilidad de realizar interpretaciones de los contextos en que estos delitos se produjeron. Los tipos de delitos analizados son robos, hurtos, usurpaciones, abigeatos, abuso de armas de fuego y delitos contra la integridad sexual.

El informe se encuentra estructurado en tres grandes bloques. Primero, se caracteriza a la provincia de Santa Fe en función de los delitos mencionados. Luego, se realiza el mismo trabajo para cada una de las cinco Fiscalías Regionales en que se organiza la provincia con fines administrativos judiciales. Después, se procede del mismo modo para describir las cantidades y evoluciones de cada delito por Unidad Regional. Para terminar se recapitulan los hallazgos principales.

Informe sobre Muertes Violentas de Mujeres, Femicidios, Trans-feminicidios y travesticidios

Estos productos fueron elaborados de manera conjunta por la Dirección de Política Criminal de la Fiscalía General del Ministerio Público de la Acusación, el por entonces Ministerio de Seguridad y el Observatorio de las Violencias y Desigualdades por Razones de Género del Ministerio de Igualdad y Desarrollo Humano de la provincia de Santa Fe. Tuvo como misión implementar estrategias de recolección, producción, registro y sistematización de información sobre la violencia contra las mujeres, los femicidios, travesticidios, transfemicidios y otros crímenes de odio sexo- genéricos.

De esta manera el informe presentó datos sobre las muertes violentas de mujeres cis, mujeres trans y travestis y sobre los femicidios registrados a nivel provincial, distribuido en dos partes: en la primera se tomaba como punto de partida el número total de mujeres cis, mujeres trans y travestis muertas en episodios en los que se usa intencionalmente de la violencia, mientras que en la segunda se presentaron los datos del sub universo de femicidios.

Informe sobre Personas privadas de la libertad

Es un informe que hace foco en las personas privadas de la libertad, que reporta de manera descriptiva y analítica datos sobre este universo en el territorio provincial, ya sea en prisiones o en sedes policiales. Este tipo de informes se encontraba estructurado en tres secciones: por un lado, se informaba acerca de las privaciones de libertad a nivel general, acumulando las características de los dos espacios antes mencionados y generando información sobre la distribución y evolución de las privaciones de libertad. Por otro lado, se hacía foco en la situación de las cárceles provinciales. Finalmente, en la tercera sección se reportaban las características de las privaciones de libertad en el ámbito de comisarías.



CONCLUSIONES

En las páginas precedentes se han descrito y analizado las principales líneas de trabajo desarrolladas hasta el momento al interior del Observatorio de Seguridad Pública. Estas se fundamentan en la construcción de información validada y puesta al servicio de políticas públicas orientadas a la mejora de la seguridad ciudadana en el ámbito de la provincia de Santa Fe.

A modo de ejemplo, se ha presentado el proceso de recopilación, procesamiento y presentación de información relativa a homicidios y heridos de armas de fuego, principales exponentes de la circulación de violencia altamente lesiva, y cuyas consecuencias repercuten negativamente sobre los niveles de seguridad ciudadana.

En este sentido, se sostiene que la recolección, análisis y divulgación de datos en materia de seguridad, son acciones claves que desde el OSP contribuyen al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, proporcionando transparencia a la gestión de la información pública.

La continuidad del trabajo sostenido entre distintas gestiones a cargo tanto del Ministerio de Justicia y Seguridad como del MPA de la provincia de Santa Fe, sin lugar a dudas ha convertido al OSP en una verdadera política de Estado y en una referencia ineludible en materia de análisis y gestión de la información en materia de seguridad pública y ciudadana a nivel nacional.

Por otro lado, las dinámicas propias del delito, la violencia y la inseguridad, hacen que el trabajo del OSP se encuentre también en un proceso de (re)construcción permanente, permeable tanto a la realidad de las unidades que lo integran como al contexto social y de seguridad de la provincia.

Hoy el OSP avanza a paso firme en la necesidad de continuar ajustando sus herramientas de almacenamiento, procesamiento y presentación de datos, haciendo énfasis en el desarrollo de nuevas líneas de trabajo y de revisión de las ya existentes. Hacia adelante, se proyectan mejoras en la presentación de los informes y la visualización de los datos, mediante el lanzamiento de un nuevo portal web o la implementación de tableros interactivos que permitan un mejor acceso a la información producida.

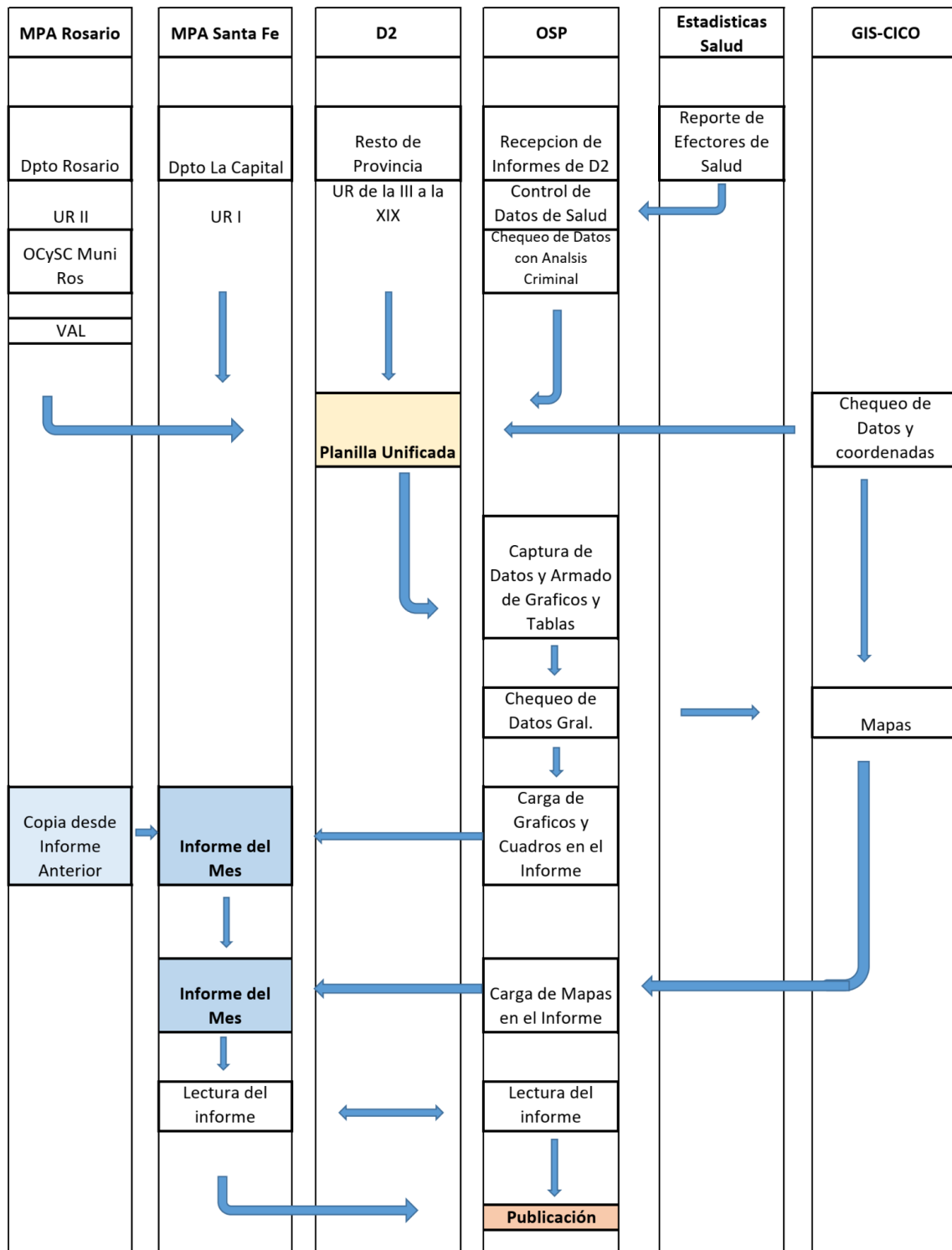


FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Decreto 0092/2019 en virtud del expte. n°00201-0205699-4 y demás actuaciones relacionadas con la Ley Orgánica de Ministerios n° 13920.
- Informe mensual acumulado sobre homicidios en Provincia de Santa Fe (enero – septiembre 2024) Disponible en:
<https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-mensual-acumulado-sobre-homicidios-en-provincia-de-santa-fe-enero-septiembre-2024/>
- Informe mensual sobre personas heridas de arma de fuego en Provincia de Santa Fe (Enero – Septiembre de 2024) Disponible en:
<https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/informes/informe-mensual-sobre-personas-heridas-de-arma-de-fuego-en-provincia-de-santa-fe-enero-septiembre-de-2024/>

ANEXOS

Diagrama de flujo de trabajo y triangulación para la confección de informes.





Fortalecimiento de los mecanismos de detección y prevención del lavado de activos en la provincia de Santa Fe.

Pérez de Urrechú, Lucía Andrea (UNR) luciaperezdeurrechu@gmail.com
Rímoli, Julián Ignacio (UNR) rimoli.j@gmail.com

Resumen:

Este trabajo aborda la creación de una mesa de trabajo provincial dedicada a la problemática del lavado de activos y de la economía del delito en general. Nuestro objetivo es proponer mecanismos interinstitucionales e interdisciplinarios. Se busca trabajar la identificación de alertas sobre el lavado de activos, a partir de un trabajo colaborativo entre las diferentes agencias pertenecientes al Estado de la provincia de Santa Fe. La investigación analiza las actuales deficiencias en los sistemas de control y propone estrategias innovadoras para mejorar la coordinación interinstitucional y la capacitación de los actores involucrados. La hipótesis del trabajo sugiere que una mayor cooperación y el uso de mecanismos institucionales avanzados y adaptados a la problemática, pueden incrementar significativamente la eficacia en la lucha contra el lavado de activos. Este estudio contribuye a la formulación de políticas públicas más robustas y con mayores niveles de efectividad en la provincia.

Palabras clave: lavado de activos, prevención, detección, Santa Fe, cooperación interinstitucional.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Introducción

El Estado de Derecho como lo conocemos tiene la función natural de garantizar justicia a lo largo y a lo ancho del suelo de su territorio. Garantizar justicia implica la identificación de los incumplimientos de las normas (delitos), la identificación de los responsables de dichos incumplimientos y la adopción de algún tipo de medida que busque resarcir el daño causado. Al entender el rol fundamental del Estado y la política a la hora de definir y determinar qué delitos son perseguidos y condenados, evidenciamos como situación problemática a abordar, la debilidad de las políticas públicas y mecanismos de prevención e intervención frente a posibles delitos complejos, específicamente, la colocación de bienes de origen ilícito en la economía formal.

Este trabajo tendrá por objetivo entonces el análisis de las múltiples variantes que atraviesan al Estado a la hora de trabajar sobre la regulación, cooperación y concreción de acciones que tratan las economías criminales, comprendiendo al Estado en sus tres niveles de gobierno, haciendo foco en la situación de los últimos años en la Provincia de Santa Fe. Para ello, se realizará un recuento de la normativa provincial referida a la temática producida en los últimos 20 años, y se observará cómo los distintos organigramas gubernamentales de la provincia fueron incorporando (o no) la temática sobre economía criminal

Cuando hablamos de lavado de activos, nos referimos a aquel proceso a través del cual es encubierto u ocultado el origen de fondos o capital generados u obtenidos mediante el



ejercicio de actividades ilegales. El objetivo de la operación, que generalmente se realiza en varios niveles, consiste en hacer que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen sin problema en el sistema financiero. Definido por otros autores, el lavado de activos puede ser un “procedimiento subrepticio, clandestino y espurio mediante el cual los fondos o ganancias procedentes de actividades ilícitas (armamento, prostitución, trata de personas, delitos comunes, económicos, políticos y conexos, contrabando, evasión tributaria, narcotráfico, etc.) son reciclados al circuito normal de capitales o bienes y luego usufructuados mediante ardides tan heterogéneos como tácticamente hábiles” (Escobar: 1992, 32)

En el mundo capitalista, la búsqueda de ganancias rápidas convive con las normas estatales que regulan y monitorean los mercados. Sin embargo, el ingreso de activos ilícitos, desestabiliza la economía, no solo por su ilegalidad, sino porque afecta la cohesión social y distorsiona los precios y la competencia. El lavado de activos permite introducir fondos de origen ilícito en la economía formal mediante un proceso gradual que simula legalidad, dificultando la acción de los controles estatales (Marsili, 2023)

El flujo de dinero de los mercados criminales requiere una estructura de gestión financiera similar a la de una empresa, con recursos y bienes que mantienen la operación criminal, garantizando el suministro de recursos, el pago a colaboradores, y los sobornos a funcionarios, y el flujo constante de ganancias ilícitas. La interacción entre las economías legal e ilegal se evidencia en investigaciones judiciales, donde las organizaciones criminales recurren a empresas fachada, manipulación de estructuras legales y uso de intermediarios para esconder la propiedad de los activos y así protegerse del decomiso. Este ciclo de transacciones busca dar apariencia de legalidad a los fondos ilícitos, sin necesariamente transformarlos, sino haciéndolos difícil de rastrear. Esto implica un impacto en el funcionamiento de los sectores financieros, productivos y familiares, al ocultar el origen de los activos mediante un esquema que involucra expertos en leyes, contabilidad y finanzas (Marsili, 2023)

El lavado de activos tiene efectos graves en la economía: afecta variables como el consumo, los precios y la recaudación fiscal, generando competencia desleal y distorsionando las expectativas del mercado. Esta práctica también socava instituciones públicas, aumenta la corrupción entre funcionarios y reduce los ingresos fiscales, afectando el gasto público y las políticas públicas, además de poner en riesgo la reputación del sector público y privado. El crimen organizado, al fortalecer sus estructuras financieras, incrementa su poder y capacidad de operación, impactando en la calidad de vida y los derechos económicos y sociales de la población.

Es por esto que consideramos imperioso el abordaje de la problemática delictiva, previniendo y mitigando los riesgos que presenta. Es urgente generar políticas públicas que contrarresten y eviten la proliferación de las economías criminales. Es por esto que deben dirigirse hacia los beneficiarios finales, es decir, aquellas personas que, al asegurarse el ocultamiento e integración a la economía formal de los activos generados mediante actividades ilícitas, pueden hacer un disfrute de estos sin verse envueltos en las consecuencias que pueda acarrear una investigación judicial.

Marco teórico



Desde fines del siglo XX rigen sobre este asunto perspectivas que fueron siendo modificadas y actualizadas en clave de la evolución del sistema financiero internacional y los constantes descubrimientos sobre lavado de activos, pero siempre conservando a los Estados miembro de las organizaciones anti-lavado como actores predeterminados para llevar a cabo las políticas propuestas. El lavado de activos se desarrolla en el siglo XXI con la aplicación de un modus operandi que se vale de las oportunidades y ventajas que le brindan espacios comerciales y empresariales globalizados que, gracias a los avances digitales de los últimos años, garantiza movimiento de dinero las 24 horas del día entre cualquier parte del mundo. (OEA:2018)

Si bien se rastrean maniobras de esta índole desde los años de la China Imperial (Osimani, 2009), es recién en la década de 1980 que se instala en la agenda global la discusión sobre lavado de activos y su persecución, en torno a una lucha contra el terrorismo y el narcotráfico que Estados Unidos protagonizaba en el declive de la Guerra Fría. Es entonces en estos años que se observa un incipiente interés de Estados primummundistas en repensar la figura del lavado de activos en el marco del combate terrorista-criminal, lo que lleva a la configuración de organizaciones internacionales gubernamentales que a día de hoy siguen determinando los más altos y reconocidos estándares de acción y prevención de este delito. En 1989 se crea el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), una organización creada por los países miembro del G-7 cuyo objetivo principal es la lucha contra el terrorismo, el lavado de activos, la proliferación de armas de fuego; entre otras cuestiones tendientes a la seguridad y la paz. Conforme pasaron los años, los Estados con calidad de miembros y de asociados sumaron más de 40. Junto con esta creación, se dicta en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU la Convención de Viena de 1988, la cual si bien tiene como objetivo principal la persecución de la producción y tráfico de estupefacientes, abre el camino para perseguir y tipificar penalmente las maniobras económicas que las organizaciones narcotraficantes utilizan para desdibujar el carácter ilícito de sus fondos. En el artículo 3 de la misma, los Estados firmantes se comprometen a sancionar:

“La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a), o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones” (ONU, 1988).

Más adelante y también en el marco de ONU, llegaría la Convención de Palermo en el año 2000, la cual fija los lineamientos persecutorios que rigen hasta el día de hoy, y que por ende son los que guían este trabajo y el análisis sobre la intervención en la Provincia de Santa Fe. Dos de los puntos más importantes definidos en Palermo fueron:

1. *Instar a los Estados a implementar medidas preventivas, tales como la identificación y verificación de los contribuyentes, la conservación de registros y la notificación de transacciones sospechosas.*
2. *Promover la cooperación entre países en la investigación y el enjuiciamiento del lavado de activos.* Este punto es importante por la asignación de carácter internacional que tienen los movimientos de blanqueamiento de capitales, los cuales no conocen de fronteras políticas. (OEA:2018)

Las organizaciones protagonistas de estos crímenes económicos complejos se consolidan patrimonialmente a través de la transformación de lo recaudado mediante hechos



delictivos, en otro tipo de activos de apariencia lícitos. Este pasaje, desdoblamiento, transferencia de titularidad de los activos, es considerado como el motor que asegura la continuidad y extensión de la criminalidad organizada, ya que son estas maniobras las que aseguran una tenencia “legítima” de los capitales ilícitos y las posibilidades de su reinversión (OEA, 2018). Es decir que un plan de acción anti-maniobras de lavado que sea coordinado y realizado tempranamente puede convertirse en un ataque al corazón de las mafias criminales internacionales.

En el mundo en general, aunque en América Latina en particular, estas organizaciones se caracterizan además por cometer diversos delitos violentos como parte de su accionar criminal (Marsili y Radyna, 2020). Este incremento de la violencia humana medida en términos de cantidad de hechos y/o por la gravedad y magnitud de los mismos, obliga a la asignación de mayores partidas presupuestarias tendientes a aumentar proporcionalmente el gasto público a aplicar en materia de seguridad, pero en casi todos los casos -y la Provincia de Santa Fe es un actual ejemplar- se siembra un terror generalizado en la población junto con un juego de poder en el que el Estado ve amenazado su control monopólico de la violencia.

Es en este punto es pertinente dar cuenta de que es, exactamente, lo que entendemos por lavado de activos. Cuando hablamos de este fenómeno, retomando la definición planteada anteriormente, evidenciamos tres etapas del delito. Estas son **colocación**, momento en que se procede a legitimar los activos al introducirlos en la economía formal; **transformación**, donde se separa el producto del ilícito de su origen; y, finalmente, **integración**, última etapa en la cual se integran, de manera legítima, a la economía formal los activos, permitiendo el disfrute de los mismos (Marsili y Radyna, 2020: 125-126).

Siguiendo esta línea, retomando las definiciones teóricas realizadas en la ley 25.246, los bienes u otros activos, en el presente trabajo, refieren a

“fondos, dinero, divisas, activos financieros, recursos económicos (incluyendo al petróleo y otros recursos naturales), bienes de todo tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, sin perjuicio del modo que hayan sido adquiridos, y los documentos legales o instrumentos en cualquier forma, incluyendo electrónica o digital, que evidencien la titularidad de, o la participación en, tales bienes u otros activos, incluyendo, aunque no exclusivamente, los créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros postales, acciones, valores, bonos, letras de cambio o letras de crédito, y cualquier participación, dividiendo u otros ingresos en, o valor acumulado a partir de, o generado por, tales bienes u otros activos y cualquier otro activo que pueda ser potencialmente utilizado para obtener fondos, bienes o servicios.” (Ley 25.246, 2000, art 4 bis)

No es menor la definición que ha sido incluida en la legislación nacional sobre la diversidad de bienes que contempla la misma. Esto, comprendemos, no sólo se relaciona con la necesidad de ser lo más exhaustivos posibles en la redacción de la normativa, sino que evidencia la complejidad inherente a las economías criminales y las múltiples modalidades que los delincuentes utilizan para llevar adelante los ilícitos. Es por esto que resulta imperioso la actualización constante, no únicamente de las políticas públicas, sino también de los agentes estatales que las crean y hacen cumplir. Un ejemplo de esto es la inclusión de la noción de “Activos virtuales” a la normativa, es decir, reconociendo las representaciones



digitales de valor y su posible comercialización, haciendo frente a la modernización constante.

Por otra parte, otros conceptos de importancia para la temática, y mejor entendimiento del presente trabajo, son “operaciones sospechosas” y “operaciones inusuales”.

“Hechos u operaciones sospechosas: Aquellas tentadas o realizadas que ocasionan sospecha o motivos razonables para sospechar que los bienes o activos involucrados provienen o están vinculados con un ilícito penal o están relacionados a la financiación del terrorismo, o a el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva o que, habiéndose identificado previamente como inusuales, luego del análisis y evaluación realizados por el sujeto obligado, no permitan justificar la inusualidad.

Operaciones inusuales: Operaciones tentadas o realizadas en forma aislada o reiterada, con independencia del monto, que carecen de justificación económica y/o jurídica, y/o no guardan relación con el nivel de riesgo del cliente o su perfil transaccional, y/o que, por su frecuencia, habitualidad, monto, complejidad, naturaleza y/u otras características particulares, se desvían de los usos y costumbres en las prácticas de mercado.” (Ley 25.246, 2000, art 4 bis)

Estas dos nociones, como se desprende de sus definiciones, están relacionadas con aquellas operaciones que despiertan alarma en los sujetos obligados, es decir “personas humanas y jurídicas, ya sea que operan en el ámbito de la actividad pública o privada, obligadas a informar a la Unidad de Información Financiera” (Administración Federal de Ingresos Públicos, s.f.). Las operaciones sospechosas son aquellas que mayor interés revisten para este trabajo, siendo una problemática constante la falta de elevación de alertas sospechosas a la UIF sobre estas operaciones. Es pertinente destacar que no consisten en una denuncia del ámbito jurídico, sino un mecanismo de prevención y persecución de los delitos económicos.

El lavado de activos: estado de la situación provincial actual.

El lavado de activos, tiene la posibilidad de ser detectado de forma temprana, evitando que se acreciente el ciclo delictivo y se concrete el ocultamiento de los activos de forma que el perpetrador pueda gozar de ellos sin verse vinculado con el delito originario. En la práctica, identificamos una dificultad a la hora de generar un intercambio fluido y ágil de información entre todas las organizaciones públicas que forman parte del Estado y que tienen en su poder datos, que de manera aislada, podrían no representar riesgo suficiente para elevar una alerta sospechosa. Esta falta de consulta entre entes estatales lleva a que si las maniobras de lavado son realizadas de manera que sean lo suficientemente diversas para que sean competencia de múltiples agencias, pueden pasar inadvertidas. Es por esto que es clave que exista comunicación y consulta continua entre los actores estatales. Es preciso asentar la necesidad de que sean detectados de forma temprana estos delitos ya que tienen profundas consecuencias para la sociedad y su economía. Las economías lícitas sufren distorsiones en sus precios producto de las modificaciones en las expectativas de los consumidores que genera la oferta proveniente del mercado ilícito. En resumidas cuentas lo que sucede es que



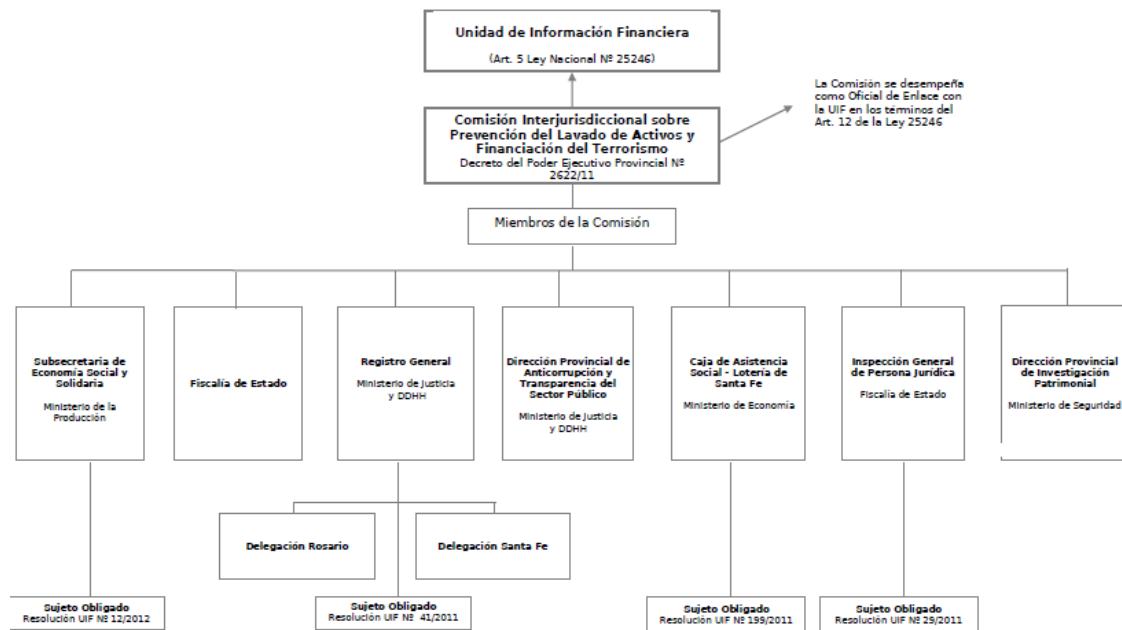
“se afecta la legítima competencia económica. Se perjudica la salud del sistema económico y la confianza de los ciudadanos en las reglas de la economía. Esto obedece a que las economías lícitas se ven jaqueadas puesto que deben competir con otras de tipo ilegal.” (UIAF, 2015 en Marsili, 2020:65)

La provincia de Santa Fe se ve atravesada, desde el retorno de la democracia, por el desarrollo de distintas políticas públicas de prevención o persecución de delitos de criminalidad económica diversas entre sí, involucrando pocos o muchos actores, y con grados de implementación disímiles (Corona, 2023).

La creación de la Comisión Interjurisdiccional sobre Prevención del lavado de Activos y Financiación del Terrorismo ratificada en el año 2011 (Decreto provincial N° 2622), es uno de los primeros antecedentes de normativa específica en criminalidad económica que se pueden rastrear. La misma se vale de la ya mencionada Ley 25246 como antecedente normativo, funcionando incluso como agente de comunicación entre la Provincia de Santa Fe y la UIF (Ley 25246, art. 129). Esta comisión se construye bajo un principio de interinstitucionalidad: Establece para su integración un representante de la Caja de Asistencia Social (Lotería de Santa Fe); un representante de la Inspección General de Personas Jurídicas de la Provincia; un representante del Registro de la Propiedad; y así con una serie de instituciones relacionadas. Los objetivos, expresos en el decreto, son los de relevar a los sujetos obligados en la Ley 25.246 que tengan actividad en la provincia y conformar un organismo que pueda hacer efectivo las pautas y acciones necesarias para la prevención y control del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Destacamos el principio interinstitucional de esta Comisión, por las particularidades de las organizaciones criminales sobre las que se busca prevenir maniobras. Debe destacarse que la destreza criminal se renueva constantemente. Es por esto que, si las organizaciones públicas no se actualizan, forman, y se intercomunican constantemente, las maniobras más novedosas podrán realizarse sin levantar ninguna sospecha para quienes la analizan. No solo se debe identificar como una cuestión económico-social conflictiva, sino que se debe generar conciencia en las instituciones, en sus funcionarios, en los profesionales, sobre cómo operan las organizaciones criminales y de qué manera llevan adelante este tipo de delitos.

Organigrama de la comisión interjurisdiccional:



Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe

Es en este mismo sentido que en el año 2019, por Decreto provincial Nro. 2126, el Ministerio de Seguridad de la provincia de Santa Fe desarrolló un protocolo para la detección y prevención de delitos económicos, estableciendo el concepto de Alertas Sospechosas (AS) y definiendo las pautas de consideración que determinados organismos provinciales deberían informar a la Dirección de Investigación Patrimonial. Este protocolo es imprescindible en la metodología de trabajo que plantea, por la necesidad de actuar preventivamente ante las maniobras fraudulentas, y no con posterioridad a su concreción.

De todas formas, se puede evidenciar a la luz de los índices sobre violencia y delincuencia en Santa Fe, y a la luz de los distintos mecanismos de poder que expresan ante la sociedad civil las bandas criminales en nuestra región, que todavía estas políticas no logran dominar la complejidad del ambiente. Una de las hipótesis ante esto surge de observar que políticas como las establecidas en los decretos 2622/2011 y 2126/2019 no fueron debidamente institucionalizadas a lo largo del tiempo, de forma que se sobrepongan por sobre los cambios de signo político en las conducciones del Poder Ejecutivo Provincial. Quedaron determinadas como medidas propias de ciertos gobiernos y no lograron anclarse en el sistema institucional de forma permanente.

A su vez, las herramientas utilizadas para la creación de estos mecanismos, como son los decretos, ha permitido que estas políticas se vuelvan volubles y se desarticulen frente a la indecisión política. Lo que ha generado que, incluso dentro de gobiernos del mismo signo político, no haya continuidad en las políticas públicas para la prevención del lavado de activos.

Por ello son notables las últimas modificaciones realizadas al organigrama gubernamental por el actual gobernador Maximiliano Pullaro, donde identificamos a la Dirección de Información Patrimonial como organismo planteado por la Casa de Gobierno de Santa Fe como institución encargada de la inteligencia necesaria para prevenir los delitos económicos complejos. La Ley 14246 que crea el Sistema de Inteligencia y Análisis para la



Prevención del Delito, sancionada por la legislatura provincial durante el primer mes de gobierno del Lic. Pullaro, dictamina la creación del mencionado Sistema de Inteligencia, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Seguridad y Justicia. Para llevar a cabo las tareas planteadas, la ley crea la Subsecretaría de Inteligencia Criminal dentro del Ministerio, y dependiente de la misma, se crea la Dirección de Información Patrimonial. Esta última institución es, acorde a su naturaleza organizacional y a las funciones que la propia ley le dicta junto con su conformación, la más propicia para la creación y análisis de alertas tempranas en lavado de activos. Algunas de sus funciones son:

- Acceder a las fuentes de información existentes en las diversas áreas del Ministerio de Justicia y Seguridad, que resulten potencialmente relevantes para el análisis de fenómenos económicos delictivos.
- Entender en la elaboración de protocolos para el análisis y procesamiento de datos de contenido económico, financiero o de otra índole, provenientes de organismos provinciales, nacionales o extranjeros.

El enfoque basado en riesgos y la prevención. Acercamientos a nuevas formas de política pública.

Habiendo abordado las diversas problemáticas que envuelven a la situación actual en la provincia de Santa Fe, en cuanto a las políticas públicas para la prevención y persecución del lavado de activos, es que buscamos proponer opciones para contribuir al debate sobre cómo mejorar las herramientas institucionales que dispone el gobierno santafesino para combatir y prevenir estos delitos.

Es por esto que proponemos, en primer lugar, la profundización de la aplicación de un enfoque basado en riesgos a la hora de diseñar e implementar políticas públicas en materia de seguridad. Este enfoque se basa en la aplicación de “medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos [...], proporcionales a los riesgos identificados, que incluye a los procesos para su identificación, evaluación, monitoreo, administración y mitigación, a los fines de focalizar los esfuerzos y aplicar los recursos de manera más efectiva.” (Ley 25.246, 2000, art 4 bis). La importancia de este enfoque es afirmado por el GAFI: “The risk-based approach should be the cornerstone of an effective AML system, and is essential to properly managing risks”. Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, 2021). Es imperioso que aquellos que componen las instituciones y organizaciones posean conocimiento extenso y sólido de los riesgos, para poder hacerles frente. No es posible abordar una cuestión de incumbencia pública y generar una política pública de calidad que busque brindar una solución sin tener una comprensión robusta del fenómeno. Hay numerosas organizaciones que se encuentran aún bajo un enfoque “tradicional” basado en las normativas vigentes, llevando a un comportamiento defensivo, en vez de una actuación proactiva frente a los distintos riesgos. Parecería, según el análisis que realiza el GAFI, que la adopción de esta posición defensiva se relaciona con la desconfianza hacia los mecanismos. También remarca que esto no es una cuestión única del sector público, sino que sucede también en el ámbito privado. Como fue abordado anteriormente, los sujetos obligados que deben reportar ante la UIF pueden pertenecer a ambos sectores, de esta forma, la implementación del enfoque se complejiza, al depender de esferas que operan bajo regulación, pero no se encuentran bajo el escrutinio y responsabilidad de la administración pública. Es así que ambos podrían verse afectados por la falta de comprensión del fenómeno, la ausencia de datos, herramientas, recursos y personal



capacitado para llevar adelante las evaluaciones de riesgo. (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, 2021).

En este sentido, siguiendo lo propuesto en las guías de buenas prácticas del GAFILAT, es que creemos pertinente avanzar con este enfoque, en un primer lugar desde la identificación y evaluación de los riesgos, ya que lo que afirma el organismo internacional es que muchas veces el diseño erróneo o mala aplicación de políticas públicas basadas en sus recomendaciones, proviene de una mala comprensión de los riesgos que implica el lavado de activos. Por otra parte, otro momento del enfoque es la aplicación de medidas de prevención y mitigación de los riesgos identificados. Corresponde, luego, la realización de un monitoreo continuo de estas medidas, como a su vez, mantener un registro constante de las evaluaciones de los riesgos y las estrategias que se aplican (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, 2019).

Es necesario, en complementariedad con el enfoque explicitado, la introducción de nuevas tecnologías, para tener una mayor capacidad de procesamiento y análisis de datos, así como resulta imperioso el trabajo interdisciplinario e interinstitucional en la materia, para poder generar un abordaje multidimensional, integral y exhaustivo, como también generar un mayor dinamismo en la aplicación del enfoque. De esta manera, obtendremos un mejor funcionamiento institucional, con mayor eficacia a la hora de detectar las alertas sospechosas, como para generar una labor conjunta que se traduzca en una mejora de la calidad de los reportes que se elevan a la UIF y pueden ser posteriormente perseguidos en la justicia. Por lo tanto, procederemos a desarrollar estas dos líneas de acción que consideramos deben acompañar la recomendación del GAFI.

La adopción de tecnologías a la tarea de prevención y mitigación del lavado de activos no se limita en un sentido literal. Referimos que resulta clave para la mejora la modernización del Estado, mediante la aplicación de tecnologías, para así poder realizar un análisis de mayor complejidad, al poder utilizar una gran cantidad de datos, que una evaluación dependiente únicamente del factor humano no podría llevar adelante. Como también la necesidad de formar a los agentes estatales en el uso de las mismas, como mantenerlos actualizados con una instrucción y capacitación continua sobre la temática, permitiendo que el recurso humano se mantenga para poder hacer frente a la innovación y creatividad del mundo delictivo.

Por otra parte, el GAFI, en relación a este tema sostiene que,

“...las herramientas tradicionales de evaluación de riesgos, basadas en hojas de cálculo (como Excel) o en plataformas estáticas de elaboración de informes, no permiten analizar los datos a gran escala, lo que limita las posibilidades de correlaciones y análisis para generar una representación más precisa y fina de los riesgos. Además, la calidad de los datos obtenidos por los sistemas heredados varía y puede no ofrecer la precisión y el detalle necesarios para cumplir las normas. (GAFI, 2021:11)

La necesidad de actualizar los métodos y herramientas de evaluación de riesgos se convierte en un factor fundamental a la hora de pensar en la mejora de la eficacia y eficiencia de las estrategias aplicadas en la prevención de los delitos económicos. A través de estas tecnologías se facilita la laboriosa tarea de identificación de actividades sospechosas, la comparación de la actividad de distintas organizaciones, entidades o instituciones para



evidenciar patrones fuera de lo común para los estándares normales, como para detectar anomalías en el comportamiento de cada una de ellas, al contrastarlo con su accionar pasado.

Finalmente, consideramos que otro elemento a mejorar es la cuestión de la interdisciplinariedad, al entender el fenómeno como altamente complejo, siendo necesario tener una multiplicidad de enfoques para hacerle frente. Principalmente, consideramos que se debe reforzar la colaboración entre las instituciones, fomentando la cooperación ya sea dentro de las agencias del estado y sus empleados, como con las organizaciones que pertenecen a la esfera privada, con el fin de poder lograr obtener criterios unificados.

Siguiendo esto, creemos que es imperiosa la aplicación de la tecnología y las estrategias de cooperación entre instituciones, incluso pensando en la posibilidad de efectivizar un abordaje interjurisdiccional, donde se agilicen los tiempos, dejando de lado la mecanicidad burocrática, generando procesos de intercambio de información que respondan a la urgencia y ritmo veloz que tienen las investigaciones del lavado de activos. Esto resulta esencial, pues la reconstrucción de las maniobras de lavado es una tarea altamente compleja, dificultando aún más con el paso del tiempo al permitir a la organización criminal terminar de integrar los activos de naturaleza delictiva en la economía formal.

Por otra parte, rescatando la necesidad de un enfoque interdisciplinario, es tal la complejidad de las maniobras de ocultamiento e integración de los activos, que se necesita un abordaje que pueda dar cuenta de la multiplicidad de aristas que revisten a este fenómeno. A su vez, es tan vertiginosa la rapidez con la que las organizaciones criminales cambian sus estrategias para poder dar apariencia de licitud a esos bienes, que resulta naturalmente necesario que los equipos que se aboquen a su investigación tengan una pluralidad de perspectivas, abarquen una amplia diversidad de áreas y establezcan lazos y comunicación con los distintos sectores que trabajan con aquella información que permitiría dar cuenta de un delito de lavado de activos.

CONCLUSIÓN

Basándonos en nuestras indagaciones preliminares y el contacto con funcionarios y especialistas en la temática, evidenciamos una profunda falencia en la perdurabilidad y continuidad de las políticas públicas de prevención en el ámbito, debido a la falta de normativa e instituciones que afirmen y legitimen las medidas y protocolos acordados. Comprendemos que la prevención de las economías criminales y las maniobras de colocación de activos obtenidos ilícitamente es de suma importancia, no sólo en cuanto a evitar hechos delictivos en sí mismos y su persecución en la justicia, sino para advertir el daño que generan las mismas a la ciudadanía en su conjunto. Es imperioso trabajar sobre la temática de manera interdisciplinar, para abarcar la complejidad de la problemática, es por este motivo que entendemos que es un objeto en el cual la Ciencia Política tiene incumbencia, que debe involucrarse, estudiar y proponer enfoques e intervenciones en materia de políticas públicas de prevención. Las economías criminales y los delitos económicos complejos, como el lavado de activos, es una problemática con profundas consecuencias, tanto económicas como sociales, sin olvidar la arista política del mismo.

Consideramos clave destacar que las medidas propuestas, no pueden ser implementadas de manera acrítica, sin tener presente las particularidades de cada organización. En el caso del enfoque basado en riesgos, no podemos dejar que se convierta en



un simple mecanismo mecánico de control, mejorando constantemente la capacidad de análisis y actualizando las estrategias de prevención al ritmo que lo hace la coyuntura.

La incorporación de tecnologías en la lucha contra estos delitos plantea también importantes desafíos, como la regulación, la protección de datos y la calidad de la información obtenida. Las tecnologías disponibles a menudo resultan insuficientes o de alto costo, lo que subraya la necesidad de invertir tanto en capacitación como en infraestructura. Esta inversión, sin embargo, representa un obstáculo, dado que implica asignaciones presupuestarias significativas y un tiempo considerable por parte del personal público.

Finalmente, destacamos la necesidad de profundizar en un enfoque interdisciplinario, ya que este es clave para abordar integralmente la problemática y fomentar políticas públicas de prevención más eficaces y sostenibles.

Bibliografía

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)** “Doc. Lavado de Dinero”. [Online]. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/71151/VSP_P_Lavado_de_Dinero___130701.pdf
- Corona, N.** (2023). Políticas públicas tendientes a fortalecer mecanismos de control-prevención y de investigación-persecución en materia de criminalidad económica en la Provincia de Santa Fe. La necesidad de definir estructuras y garantizar la continuidad. *Cuadernos Del Ciesal*, 2(22), 1–13. <https://doi.org/10.35305/cc.v2i22.101>
- Decreto N° 2622/2011** Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. CREACION DE LA COMISION INTERJURISDICCIONAL SOBRE PREVENCION DEL LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACION DEL TERRORISMO.
- Decreto N° 2126/2019** Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe. Protocolo para la Detección y Prevención de Delitos Económicos.
- ESCOBAR, T.** (1992) “El crimen de la droga. Tóxicos. Depresores. Estimulantes. Drogadicción. Narcotráfico. SIDA. Mafias. Geoestrategia”. UNBA.
- FATF (2024)**, Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT/CPF Systems, FATF, Paris. Disponible en: www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Assessment-Methodology-2022.html
- Grupo de Acción Financiera Internacional.** (2021). *Opportunities and challenges of new technologies for AML/CFT*. Recuperado de <https://www.fatf-gafi.org/>
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.** (2019). *Enfoque basado en riesgos para profesionales legales*. GAFILAT. Recuperado de <https://biblioteca.gafilat.org/wp-content/uploads/2024/04/Risk-Based-Approach-Legal-Professionals.pdf>
- Ley N° 14246/23** Legislatura de la Provincia de Santa Fe. Sistema de Inteligencia y Análisis para la Prevención del Delito.
- Ley 25.246,** 2000, *Boletín Oficial de la República Argentina*.
- Marsili, M.** (2023). Criminalidad organizada y lavado de activos. El caso de las usurpaciones y la concentración de la tierra. *Cuadernos Del Ciesal*, 2(22), 1–14. <https://doi.org/10.35305/cc.v2i22.95>
- Marsilli, M. Radyna, N.** (2020), "Crimen, Complejidad y Economía", Buenos Aires, Argentina, Librería Editorial.
- Nanyun, N.M. y Nasiri, A.** (2021), "Role of FATF on financial systems of countries: successes and challenges", *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 24 No. 2, pp. 234-



245. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/JMLC-06-2020-0070>
- Organización de los Estados Americanos.** (2018). Combate al lavado de activos desde el sistema judicial (5ta ed.). OEA.
- Osimani, N.** (2009). Lavado de activos - Ley 25.246 Sujetos Obligados a Informar. Tesis de grado. Ciudad de Buenos Aires.
- TOSO MILOS, Ángela.** (2019) “El deber de identificar al beneficiario final en las sociedades: algunas dificultades relacionadas con el alcance, implementación y efectividad de esta nueva medida de prevención del lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo”. Chile. Revista Ius et Praxis, Año 25, N° 2 2019, pp. 299 - 340.



Formación docente y ciudadanía digital responsable: prevención de ludopatías en jóvenes universitarios.

Schmukler Gisela

giselaschmukler@gmail.com

Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario.

Felice Silvia

silviafeliche@gmail.com

Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario.

Gómez Analía Noemí

analiagomezinvestigacioneduca@gmail.com

Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario.

RESUMEN:

La ponencia que presentamos se basa en una investigación aplicada sobre una “Política Universitaria de Formación Docente para una Ciudadanía Digital socio inclusiva”. Res. CS N° 913/2022. Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Facultad de Humanidades y Artes, UNR. Una formación gratuita al 100% de la población docente por entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje (EVEA) (UNR), iniciada en el año 2021 a través de una Diplomatura de Estudios Avanzados radicada en la Facultad de Ciencia Política y RRII de 5 meses de duración. Se cursa en el Campus Virtual (UNR/SIED), con expertos y tutores en la virtualidad. El objetivo es investigar el problema de las competencias digitales y ludopatías en jóvenes universitarios (Hernández Cruz, Marla Eunice y Bujardón Mendoza, Alberto. (2020). A nivel global es uno de los problemas sociales y de salud mental a los que se enfrenta la sociedad digital actualmente. ¿La Diplomatura está abordando esta cuestión en los módulos para fomentar el uso ético de las tecnologías mediante una ciudadanía digital responsable e inclusiva para prevenir las ludopatías?

Metodológicamente estamos relevando información mediante la toma de entrevistas a representantes SIED (Copertari, S., Avendaño, F. y Avendaño, C., 2024) presentando algunas reflexiones.

Palabras clave: Política Pública- Entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje- Ciudadanía digital responsable- competencias digitales- ludopatías.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

INTRODUCCIÓN

En América Latina y en particular en Argentina son escasos los trabajos de investigación cuanti-cualitativos que refieran a la adicción al juego en jóvenes universitarios y su abordaje en la formación docente.



En este trabajo pretendemos mostrar la problemática socio-digital a la que responde la población de jóvenes ingresantes universitarios, en estos tiempos que corren.

Puntualmente en este trabajo indagamos en el ámbito universitario en relación a la Política Pública en Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje- Ciudadanía digital responsable- Competencias Digitales- Ludopatías.

Dicha problemática se enmarca en una investigación aplicada sobre una “Política Pública Universitaria de Formación Docente en entornos virtuales desde una Ciudadanía Digital socio inclusiva”. Res. CS N° 913/2022. Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Facultad de Humanidades y Artes, UNR.

Una formación gratuita al 100% de la población docente por entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje (EVEA) (UNR), iniciada en el año 2021, a través de una Diplomatura de Estudios Avanzados radicada en la Facultad de Ciencia Política y RRII de 5 meses de duración, cuya última cohorte se realizó en el 2023. Al cambiar la gestión y ante la falta de presupuesto del Gobierno Nacional a las Universidades Públicas esta política lamentablemente no se pudo continuar materializando. Su cursado se realizaba en el Campus Virtual (UNR/SIED), con expertos y tutores en la virtualidad.

El objetivo de esta contribución consiste en investigar en este marco el problema de las competencias digitales y ludopatías en jóvenes universitarios (Hernández Cruz, Marla Eunice y Bujardón Mendoza, Alberto. (2020). Ante este problema nos preguntamos: ¿La Diplomatura EVEA- en sus módulos didácticos- aborda esta cuestión para fomentar un uso ético de las tecnologías mediante una ciudadanía digital responsable e inclusiva y a tal efecto prevenir la ludopatía y el ciberacoso?

Metodológicamente estamos en la etapa de recolección de información mediante la toma de entrevistas semiestructuradas electrónicas a representantes SIED (Copertari, S., Avendaño, F. y Avendaño, C., 2024) para lo cual presentamos en esta ponencia algunas reflexiones.

Conforme a nuestros informantes clave, a la fecha 5 (cinco) entrevistas concretadas correspondientes a 5 Facultades de la UNR- este tema, si bien no fue abordado medularmente con los y las representantes SIED, tenemos previsto incluirlo en las entrevistas restantes, como una problemática emergente que está vinculada a la necesidad imperiosa de implementar un proceso de concientización permanente con los estudiantes universitarios sobre la importancia que adquiere la formación en clave de una ciudadanía digital ética, responsable e inclusiva, a la par de una formación docente continua para dictar clases por entornos virtuales, en un contexto de ciberinseguridad, y una tendencia creciente de los y las jóvenes universitarios a los videojuegos con intencionalidad onerosa (ludópatas).

DESARROLLO

A partir del trabajo de investigación de Auguste, S. (2018) nos referimos a los antecedentes sobre la problemática de la adicción al juego en Argentina. En su estudio hallamos la creación de organismos para su tratamiento. Un ejemplo que el autor cita es el “Programa de Prevención y Asistencia al juego Compulsivo de la Provincia de Buenos Aires, que depende del Ministerio de Salud”. (Auguste, S. (2018, s/p).

Por otra parte, podemos citar las campañas de prevención difundidas a través de los medios de comunicación: televisión e internet. Con la problemática en ascenso entre los jóvenes



universitarios, En este aspecto, en el marco del Día Internacional de la Lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, conmemorado cada 26 de junio, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia inició una campaña para sensibilizar respecto del consumo problemático de apuestas online por parte de adolescentes.: *“Cuando apostás al juego siempre perdés”*

De acuerdo a la definición de la Real Academia Española la ludopatía es : “Adicción patológica a los juegos electrónicos o de azar”

Siguiendo el análisis que realizan los autores citados precedentemente, (Hernández Cruz, M y Bujardón Mendoza, A. (2020) “Etimológicamente, el término ludopatía, está formado por el vocablo ludus, de origen latino que significa ‘yo juego’ o ‘juego’ y el prefijo griego παθο-, pato-, que equivale a dolencia o afección; o sea, enfermedad del juego y pasión por el juego, la segunda acepción puede interpretarse en la práctica clínica, como adicción por el juego”.

Según el DSM-IV para declarar como diagnóstico el juego patológico se requieren cinco o más de los siguientes indicadores:

“Preocupación frecuente por el juego o por obtener dinero para jugar.

Jugar frecuentemente con una mayor cantidad de dinero o por un período más largo con relación a lo previsto.

Necesidad de incrementar el volumen o la frecuencia de las apuestas para conseguir la excitación deseada.

Intranquilidad e irritabilidad en caso de no poder jugar.

Pérdidas repetidas de dinero debido al juego y reiteración en la conducta de jugar con la finalidad de recuperar lo perdido.

Repetidos esfuerzos por abandonar o reducir el juego.

Sacrificio de obligaciones familiares, sociales u ocupacionales para poder jugar.

Persistencia en el juego (incapacidad de abstención) a pesar de la imposibilidad de pagar las deudas crecientes sin que importen problemas significativos, como los legales por ejemplo”.

Como dice Becoña Elisardo (2016) en sus investigaciones establece tres fases para llegar a la ludopatía como adicción:

“Etapa dorada”: Etapa en la que el jugador es más consciente de lo que gana, que de lo que gasta.

Etapa de desesperación: Etapa en la que el jugador ha perdido todo su dinero.

Etapa de aceptación: El jugador es consciente de su problema.”

Siguiendo a Ochoa y Labrador: “ clasifican a los jugadores como: jugador social, jugador problemático, jugador patológico o ludópata y profesionales. El jugador problemático tiene una forma de juego excesiva, pero no cumple los criterios diagnósticos de jugador patológico de acuerdo con el Manual diagnóstico y estadístico de trastornos mentales.

Echeburúa, Fernández-Montalvo y Báez (2014) consideran que “un jugador patológico no se detecta con prontitud, debido a que la pérdida de control no es algo que se evidencie a simple vista, resulta imperceptible desde el exterior y, como en otros trastornos adictivos, la negación de la enfermedad es un aspecto común”

Rodríguez Arce (2017) considera que, “de la misma forma que se produce en otro tipo de adicciones, el uso del móvil se convierte en adicción, cuando pasa a ser una conducta repetitiva y que nos produce placer. Esta sensación de necesidad y miedo irracional a salir de



casa sin el teléfono móvil se conoce bajo el nombre de nomofobia y se encuentra en estudio por lo novedoso del tema.”

Se prevé que la ludopatía sea la próxima gran pandemia prevista, según científicos para este siglo dada la facilidad que los jóvenes universitarios tienen a la hora de jugar y el efecto que causa en nuestro cuerpo la sensación de apostar. Hay diversos estudios científicos sin embargo, pocos hablan acerca de las vivencias, emociones y sentimientos que viven los sujetos que sufren de ludopatía.

Es por esto que consideramos que dicha problemática emergente debe ser tratada en la política pública. Esto nos lleva a plantear : “la necesidad de pensar en la importancia de las competencias digitales en los y las docentes para implementar sus prácticas cotidianas en otros entornos, formatos educativos y presencialidades”. (Copertari, 2010, 2020; Fantasía, 2018).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera la adicción al juego o ludopatía como una enfermedad e incluye en esta problemática a los “juegos digitales” o “videojuegos”. Estudios recientes muestran, que los jóvenes universitarios expresan que lo que más les gusta de apostar es sentir “adrenalina” y la sensación de “ganar o perder plata”. Específicamente, describen estar “jugando al roce con esa satisfacción de gano o pierdo”.

El sociólogo y antropólogo David Le Breton dedicó parte de sus investigaciones a comprender las conductas de riesgo entre jóvenes de sociedades contemporáneas y sostiene que la búsqueda deliberada del riesgo significa, en muchos casos, una ruptura con las rutinas de existencia o de oficio (Le Breton, 2021).

Las apuestas, de acuerdo a la percepción de los jóvenes, son un momento de certeza en cuanto a saber, de antemano, que allí se generarán sentimientos intensos, contrarios a una relativa precariedad de emociones de la vida cotidiana.

En la repercusión de esta patología, ya sea por ocio, con la falsa idea de entretenimiento los estudiantes no lo perciben como un problema. (Moliner, 2015).

Al decir de Le Breton (2024), ponerse en riesgo forma parte de una posibilidad identitaria: “quien nada arriesga, nada tiene” (p. 26).

¿Qué es lo que arriesgan los jóvenes que apuestan? Una primera mirada superficial indica que lo que se arriesga es dinero, cuentan que los montos que juegan son muy bajos (según su percepción).

Pero también hay una idea compartida que define la participación, que excede la ganancia de dinero y tiene que ver con la valoración que otorga entre amigos o conocidos: la reputación entre pares está vinculada a ganar.

Tener éxito en las apuestas es valorado entre el grupo de amigos, al igual que ganar una apuesta difícil y que con poca inversión haya otorgado mucha ganancia.

Sin embargo, emerge un discurso vinculado a la responsabilidad en donde se asume la gravedad de perder dinero. En los sujetos se reconoce que, a mediano o a largo plazo, perderán más de lo que ganarán.



En este sentido, el origen del dinero apostado es importante en sus valoraciones: apostar (y perder) dinero ganado con el trabajo propio es legítimo, mientras que perder dinero otorgado por los padres o prestado genera más auto cuestionamientos morales.

Esto posibilita, como mínimo, poner en tensión lo que se sostiene desde discursos dominantes que vinculan las apuestas deportivas sólo a una “estafa virtual” y las representaciones de los propios jóvenes sobre sus prácticas.

Los apostadores reconocen una vocación de riesgo voluntario al poner en juego dinero (prestado o ganado anteriormente) sabiendo las consecuencias de poder perderlo o de que ese movimiento de riesgo se transforme en una forma de tener éxito que excede la ganancia monetaria.

La recompensa en “adrenalina” es valorada por todos los estudiantes.

Esto no obtura, sin embargo, la posibilidad de que las trayectorias personales de jóvenes apostadores deriven en vínculos problemáticos con el juego.

Los jóvenes vinculan la idea de apostar a una forma rápida de multiplicar plata, pero que también se obtiene con una búsqueda metódica y sistemática de información, y que eso requiere tiempo y dedicación.

Esas dos visiones conviven en las representaciones sobre las apuestas.

Por un lado el camino “fácil” de ganar dinero rápido pero en pocas cantidades, asumiendo un riesgo alto de perder el dinero. Dichas apuestas generan una confusión entre la representación psíquica entre trabajo y ocio, promoviendo que esta se convierta en una actividad laboral dentro de una economía informal (marcada por el subempleo y la individualización de la noción de trabajo).

Desde una perspectiva educativa estos rasgos de época son atrapados por Serres (2013) en metáforas potentes. En su análisis, “Pulgarcita”, que representa a los alumnos de esta generación, está decapitada. Sabe que lo que se quiere que aprenda y sepa no tiene que estar en su cabeza porque está en cualquiera de los dispositivos tecnológicos a los que tiene acceso. Entonces, la clase de la “página-fuente” que oraliza lo escrito no le interesa y el murmullo crece en las aulas.

“Hasta esta misma mañana, un docente, en su aula o en el anfiteatro, entregaba un saber que, en parte, yacía ya en los libros. Oralizaba lo escrito, una página fuente. (...) Su cátedra hacía oír a ese portavoz. Para esa emisión oral, pedía silencio. Ya no lo obtiene. (...) ... ese saber anunciado ya lo tiene todo el mundo. Íntegro. A disposición. Al alcance de la mano. Accesible por la Web, Wikipedia, el celular, por cualquier portal. Explicado, documentado, ilustrado, sin más errores que en las mejores enciclopedias. Ya nadie necesita los portavoces de antaño, salvo si uno, original y raro, inventa. Fin de la era del saber” (Serres, 2013, pág. 47-48).

Serres sostiene que los estudiantes que asisten hoy a clase pueden manipular varias informaciones a la vez y, en una afirmación cuyo alcance llega a los constructos desplegados en el apartado anterior, afirma que no conocen ni integran, ni sintetizan como sus ascendientes, no tienen la misma cabeza y no habitan el mismo espacio.



Martín Barbero (2014) ofrece una articulación potente en el mismo sentido cuando nos ubica en la escena del caos en la que lo digital reconfigura a los seres humanos en relación con dimensiones vitales al mismo tiempo que supone la demolición de la hegemonía letrada y pone en cuestión las seguridades previas.

Desde la perspectiva de Serres (2013) frente a las mutaciones es probable que convenga inventar novedades inimaginables, fuera de los marcos caducos que siguen formateando las conductas.

“...está todo por volver a hacerse, queda todo por inventar” (Serres, 2013, pág. 47-48).

Por otro lado, García Tartera (2017) advierte que esta nueva sociedad requiere de unos trabajadores con unas capacidades y habilidades muy concretas, acordes con lo que requiere este mundo globalizado y de inmediata respuesta en los mercados.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Respecto a la pregunta inicial ¿La Diplomatura EVEA- en sus módulos didácticos- aborda esta cuestión para fomentar un uso ético de las tecnologías mediante una ciudadanía digital responsable e inclusiva para prevenir las ludopatías?

Siguiendo a Copertari, (2024) consideramos que “la formación docente en entornos virtuales es medular, se sustenta en el trabajo colaborativo ya que tiende a contribuir con la democratización de la educación superior para que resulte más inclusiva y emancipatoria en la constitución de subjetividades colectivas y de una ciudadanía digital activa pero responsable, ética e inclusiva en el uso de las tecnologías por la red de redes, otorgándole un sentido pedagógico y didáctico” (s/p) (Litwin, 1995, Avendaño y Ziegler, 2021, Avendaño y Copertari (coords), 2022).

Siguiendo a Jiménez Jiménez Fernández (2021) en “Historias de vida: Percepciones y vivencias de la ludopatía” advierte que se requiere abordar esta problemática con la:

“Confección de un programa específico, para el abordaje de personas que sufren ludopatía desde enfermería, asegurando una mejor atención individualizada, continua y de calidad. Elaboración de mejores terapias cognitivas conductuales, actualmente las terapias contribuyen de forma relevante como tratamiento para la ludopatía, sin embargo todavía necesitan de estudios y mejoras para elaborar nuevas terapias con las que poder combatir mejor esta adicción” (s/p.).

En nuestra opinión, las historias de vida, en el marco de un trabajo empírico etnográfico pueden dar claves importantes para detectar qué combinación de factores personales, emocionales y/o psicológicos y ambientales como socioculturales que pueden predisponer a los sujetos a caer en esta adicción y ayudar a prevenirla en generaciones futuras con políticas públicas de formación docente para saber accionar con planes y programas educativos para concientizar a los y las estudiantes desde el ejercicio de una ciudadanía digital responsable e inclusiva desde el compromiso social universitario.



Con la introducción y desarrollo de las tecnologías como el CHAT GPT-4, de inteligencia artificial generativa, su impacto está siendo exponencial trayendo aparejada posiciones apocalípticas como apologéticas sobre las consecuencias negativas que se pueden derivar de su uso inadecuado, por un lado, y por otro, hay estudios que demuestran los efectos beneficiosos como las amplias oportunidades para una sociedad postdigital, como afirma Copertari (2024) para pensar en una nueva Educación 5.0, sin dejar de reconocer, además, el enorme poder adictivo que las tecnologías en general producen en la ciudadanía, especialmente en niños, adolescentes, jóvenes. Hernández Cruz, M. y Bujardón Mendoza, A. (2020)

Sugerimos el codiseño colaborativo de una planificación didáctica sobre la prevención de la ludopatía, como un proceso colaborativo con la participación de docentes, estudiantes, familiares y la comunidad en general.

Como sostiene Coletti, L. (2021). La ludopatía, como afección sin sustancia, es una afección clínica, posible de adherirse a cualquier estructura, inclusive a la neurosis. Se presenta como un relato de acontecimientos, que aparece como una respuesta cerrada.

Por lo general, quiénes consultan, no sostienen el tratamiento. Por lo general los jugadores no dimensionan dicha problemática, la urgencia surge por la advertencia de una conducta que no entiende ni el jugador ni el entorno y es vivenciada como algo que no le pertenece.

Al no ser acciones conflictivas, la gravedad reside en la no toma de conciencia de las consecuencias del sujeto del daño que puede ocasionar no sólo a Él sino perjudicando también a otros.

La problemática reside en el no registro de las consecuencias de dichos actos, ya que no muestran signos de angustia.

La ludopatía genera una tensión expectante, una mezcla de placer y temor, que se obtiene frente a la incertidumbre del azar y la posibilidad de perder. Se trata de una tensión erogenizante, donde el cuerpo no está en juego en forma directa sino que se obtiene tanto ganando como perdiendo. El sujeto busca repetir este gesto de juego transformándolo en una necesidad. El jugador cree que puede repetir una situación que fue generada por el azar. A diferencia del consumo de sustancias, el sujeto ludópata debe pasar por la incertidumbre generada por el azar. En la toxicomanía la ingesta de sustancia le garantiza la alteración del estado de conciencia por el cual obtiene placer. El ludópata tiene la creencia de poder revertir la situación ya que lo que está en juego es el azar, de ese modo anula la pérdida con la continuidad del juego.

Esta conducta propicia un hundimiento subjetivo que pueden pasar a actings o a pasajes al acto. Quienes experimentan el juego permiten alcanzar un goce único, que no obtienen en otros ámbitos de su vida.

El ludópata utiliza el juego como un modo para pasar el tiempo, con la creencia que de este modo alivia su malestar, el juego es usado como una distracción para desviarse de la angustia.

El término diversión proviene de di-verger, lo que significa: mirar hacia otro lado.



El ludópata encuentra un modo de aliviar la angustia de la misma forma que un toxicómano podría hacerlo un fármaco.

Se puede pensar como un intento de huida frente a la problemática del impasse sexual. Esto puede constatare en los jóvenes donde predominan las pantallas y los juegos de apuestas de apuestas, dilatando de esta manera el encuentro sexual.

Muchas ludopatías son desencadenadas a partir de una pérdida real. Una vía regia para perder, actuando una pérdida que no se ha inscripto a nivel simbólico, repitiéndose necesariamente: compulsión a la repetición.

La manía de juego es de origen pulsional, remite al carácter apasionado, resaltando la repetición y la inercia.

Alude a la destrucción de sí mismo y de los otros, sin culpa. La pasión pulsional es opuesta a la ley e indiferente a la culpa.

El jugar por perder responde al complejo paterno donde la culpa y el castigo son predominantes.

CONCLUSIÓN

El desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ha dado lugar a nuevas formas de codificar la información y estructurar el conocimiento, más aún a partir del contexto pandémico mundial iniciado en el año 2020.

Incorporar las TIC en los espacios de enseñanza y aprendizaje en la universidad depende, en gran parte, de los saberes y habilidades digitales de los/las profesores/as para organizar dichos procesos, transparentando las TIC con un sentido pedagógico y didáctico (Avendaño y Copertari (comp), 2022; Copertari y Neves, 2020; Lion, 2020; Litwin, 2008; Maggio, 2021).

A partir de la crisis pandémica mundial la incorporación de las TIC en los procesos de enseñanza y aprendizaje desarrollados en la Escuela de Enfermería (E.E) de la Facultad de Ciencias Médicas (FCM) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) con estudiantes del primer año, implicó replantear las metodologías, estrategias y prácticas.

Esto produjo la necesidad de pensar en la importancia de las competencias digitales en los y las docentes para implementar sus prácticas cotidianas en otros entornos, formatos educativos y presencialidades (Copertari, 2010, 2020; Fantasía, 2018), a la par, permitirles ser agentes de cambio en escenarios híbridos (de Alba, 2021; Maggio, 2022) acordes a la era de la conectividad (Salinas Crespo, 2021).

Nosotras como investigadoras bregamos porque el gobierno nacional envíe el presupuesto que amerite 2024 a las universidades para continuar con este tipo de formaciones docentes en forma continua, fundamentalmente por entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje cómo fue esta Diplomatura EVEA para el fortalecimiento de una ciudadanía digital ética y responsable concientizadora del estudiantado para preservar la seguridad de los datos más ahora con el advenimiento exponencial de las inteligencias artificiales, el ciberacoso en las redes sociales, la ludopatías con el juego oneroso, que es una problemática emergente, que



ahora se va a agudizar si los docentes no están formados en esta problemática que irrumpió así de golpe, como emergieron las inteligencias artificiales.

Como “Política Pública” es menester que se promulguen y apliquen leyes y estrategias políticas que protejan la salud y los derechos de los jóvenes y adolescentes universitarios, prestar atención prioritaria a su participación y su formación en la investigación y la formulación de programas, planes y políticas tendientes a desarrollar su capacidad creadora y realizadora para el desarrollo de un pensamiento crítico y reflexivo a fin de evitar prácticas de un uso del juego por entornos virtuales sin un sentido ético y responsable.

Según Lion y Perosi (2019) las instituciones educativas son un sitio propicio para el aprendizaje de los contenidos propedéuticos mediante la utilización de videojuegos serios con un sentido pedagógico y didácticos.

En este sentido la “Diplomatura de Estudios Avanzados en entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje” ha obtenido resultados de alta calidad académico social en postpandemia.

Auguramos que prontamente pueda continuar desarrollándose, como política pública de la UNR, desde una ciudadanía digital ética e inclusiva incluyendo en su currícula la problemática de la seguridad ciudadana por una universidad pública de calidad socio académica que pueda dar respuestas a los proponemos emergentes como el que hemos expuesto en esta contribución y que es responsabilidad de todos y todas.

Por otra parte, no todas las consecuencias del uso de dispositivos tecnológicos son negativas, también se resalta los beneficios que aportan, puede considerarse un soporte para que el sujeto desarrolle toda una serie de capacidades saludables, por ejemplo, obtener información sobre cuestiones que investiga a través de buscadores especializados, desarrollar tendencias pulsionales como la curiosidad o la competitividad. Lo que para un sujeto puede ser una fuente de crecimiento y desarrollo, para otro puede ser una fuente de tensión y una actividad de alto riesgo. Se asume como regularidad para el análisis el reconocimiento del peligro que engendra la ludopatía para la formación integral de la personalidad, en la medida en que conlleva a que el individuo afronte un proceso de enajenación social, en detrimento de sus relaciones familiares y profesionales. Debido a la facilidad que las personas tienen a la hora de jugar y el efecto que causa en nuestro cuerpo la sensación de apostar. Hay diversos estudios científicos que hablan acerca de la etiología, síntomas, tratamientos, etc., pero pocos hablan acerca de las vivencias, emociones y sentimientos que viven las personas que sufren de ludopatía.

Este estudio mediante historias de vida, trata de conocer la percepción de las personas con ludopatía y ver cómo afecta esta adicción a lo largo de las experiencias del paciente.

(Hernandez, Muñoz)

La prevención de la ludopatía es un proceso colaborativo que requiere la participación de docentes, estudiantes, familiares y la comunidad en general.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

-Aliaga Sandoval. C. (2023). “Nuevas adicciones que deterioran la convivencia familiar: ludopatía, tecnofilia y phubbing, Socialium” 7(1), xi-xvii. En: <https://doi.org/10.26490/uncp.sl.2023.7.1.1727> (Consultada, 18/09/2024).



- Argentina. gob.ar (2024).En: [://www.argentina.gob.ar/noticias/campana-para-combatir-la-ludopatia-en-adolescentes-cuando-apostas-al-juego-siempre-perdes](http://www.argentina.gob.ar/noticias/campana-para-combatir-la-ludopatia-en-adolescentes-cuando-apostas-al-juego-siempre-perdes). (Consultada, 19/09/2024).
- Auguste, S. (2018). *La Ludopatía en Argentina*. En: https://eljuegolegal.com/wp-content/uploads/2016/10/Reporte_Ludopot%C3%ADa_en_Argentina.pdf (Consultada, 19/09/2024).
- Avendaño, F. y Copertari, S. (2022). ¿Qué escuela para la postpandemia? Homo Sapiens.
- Becoña Elisardo E. Evaluación y tratamiento del juego patológico [Internet]. España: Universidad de Santiago de Compostela; 2014 [citado 14/10/2016].
- Branz, J. B; MURZI, D. (2024). “Apuestas deportivas online y jóvenes en Argentina: entre la sociabilidad, el dinero y el riesgo”. Ludopédio, v. 179, n. 15.
- CONICET_Digital_Nro.6b50a826-1252-4430-ad4d-a28afd7d3ff2_L.<http://scielo.sld.cu/pdf/hmc/v20n3/1727-8120-hmc-20-03-606.pdf> (Consultada, 20/09/2024).
- Coletti, L. (2012). El jugador en su laberinto. Indagaciones acerca del juego de apuestas. Revista digital de Psicoanálisis, Arte y Pensamiento. Edición N° 25. Julio 2021.https://www.revconsecuencias.com.ar/ediciones/025/template.php?file=arts/aplicaciones/el-jugador-en-su-laberinto.html&_cf_chl_tk=._s5pFIVUJp_nWRvIHBb7uOy4aQDd1L5e7PmDfAPhN0-1727348155-0.0.1.1-5055. (Consultada, 25/09/2024).
- Copertari, S. (2010). La práctica docente universitaria en educación a distancia. Procesos Metacognitivos y Buena Enseñanza. Laborde Editor y UNR.
- Copertari, S. (2020). Virtualización de la educación en tiempos de pandemia. Disponible en: <https://radio.unr.edu.ar/nota/6023/virtualizacion-de-la-educacion-en-tiempos-de-pandemia> (Consultado: 21 de julio de 2022).
- Copertari, S. (2020). Visualización de la educación en tiempos de pandemia. Opinión: pedagogía y cultura digital. Disponible en: <https://www.elciudadanoweb.com/visualizacion-de-la-educacion-en-los-tiempos-de-pandemia/> (Consultado: 21 de julio de 2022).
- Copertari, S. y Lopes, C. N. (2020). Pedagogia da virtualização em tempos de pandemia. Revista Científica Educ@ção, 4(8), 905-921. <https://doi.org/10.46616/rce.v4i8.140> Brasil. (Consultada, 10/09/2024).
- Copertari, S. (5 de mayo de 2020a). Entrevista. Virtualización de la Educación en tiempos de pandemia. ABC Radio Universidad. <https://radio.unr.edu.ar/nota/6023/virtualizacion-de-la-educacion-en-tiempos-de-pandemia>.
- Copertari, S. (5 de mayo de 2020b). Visualización de la educación en los tiempos de pandemia. Nota de Opinión. Diario elciudadanoweb.com
- Copertari, S.; Fantasía, Y.; Avendaño, F.; Avendaño, C.; Avendaño, C.; Felice, S.; García, M.F.; Gómez, A.; Huarte, F.; Lallita, L.; Pepermans, G.; Ramos, A.; Schmukler, G.; Sorgentoni, I.; Tagina, F.Viera, I.; Yoncheff, N. (2024). “Políticas Universitarias de Formación Docente Para una Ciudadanía Digital Socio Inclusiva” Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario. Jornadas de Ciencia y Tecnología. Sección Póster- Noviembre/2024 (en evaluación).
- Copertari (2024) Debates y Desafíos de la Inteligencia Artificial en las aulas. Pensando una nueva educación. Homo Sapiens.
- De Alba, A. (2021). La construcción de la presencialidad en la virtualidad como exigencia político-pedagógica. Revista argentina de Investigación Educativa. 1(1) 13-29 <https://bit.ly/3IHWxRG> (Consultada, 18/09/2024).



- La Capital. (4 de septiembre de 2024). <https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/apuestas-online-educacion-lanzo-una-encuesta-estudiantes-del-secundario-n10151390.html> (Consultada, 20/09/2024).
- Echeburúa E, Salaberría K, Cruz Sáez M. Nuevos retos en el tratamiento del juego patológico. *Terapia Sicológica* [Internet] .2014.
- Fantasía, Y. (2018). Modelo 1 a 1. Los docentes y la innovación. Análisis y reflexiones desde la didáctica. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Buenos Aires. <https://bit.ly/3ACViRV> (Consultada, 20/09/2024).
- Flores, T., (2022). “Asociación entre ludopatía por videojuegos y el grado de dificultad en las relaciones interpersonales de adolescentes escolares”. Universidad Privada Antenor Orrego. <http://repositorio.upao.edu.pe/handle/20.500.12759/9020> (Consultada, 20/09/2024).
- García Tartera, F. (2017).”Competencias digitales en la docencia universitaria del siglo XXI”. Tesis de posgrado. Universidad Complutense de Madrid. <https://bit.ly/3yJOjEb>
- Hernández Cruz, Marla Eunice y Bujardón Mendoza, Alberto. (2020). Fundamentos teóricos para un estudio sobre la adicción al juego. *Humanidades Médicas* , 20 (3), 606-624. Epub 5 de diciembre de 2020. Universidad de Ciencias Médicas de Camagüey. http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-81202020000300606&lng=es&tling=es. (Consultada, 20/09/2024).
- Jiménez Fernández, C. (2021): “Historias de vida: Percepciones y vivencias de la ludopatía”. Sant Cugat del Vallès, (Consultada, 17/09/2024).
- La OMS insta a mejorar la salud y el bienestar de los adolescentes para velar por la salud de las futuras generaciones.
- <https://www.analisisdigital.com.ar/interes-general/2024/09/03/ludopatia-infantil-bloquearon-mas-de-1000-sitios-web-de-apuestas-ilegales>. (Consultada, 20/09/2024).
- Le Breton (2024). “Apuestas deportivas online y jóvenes en Argentina”. En: <https://ludopedio.org.br/arquibancada/apuestas-deportivas-online-y-jovenes-en-argentina-entre-la-sociabilidad-el-dinero-y-el-riesgo/> 6/10 , 4/6/24, 8:26. (Consultada, 20/09/2024).
- Lion, C. (Comp.) (2020). Aprendizaje y Tecnologías. Habilidades del Presente, proyecciones de futuro. Noveduc.
- Litwin, E. (2008). El oficio de enseñar. Condiciones y contextos. Paidós.
- Maggio, M. (2021). Educación en Pandemia. Paidós.
- Maggio, M. (2022). Híbrida. Enseñar en la universidad que no vimos venir. Tilde Editora
- Maggio, M. (2022/2023) Híbrida. Lo que la Universidad no vio venir. Tilde Editora (versión digital e impresa)
- Muñoz G., G., (2010). “¿De los "nuevos medios" a las "hipermediaciones"?”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* , 8 (1), 9-16. En: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/ludopatia-en-jovenes-lanzan-una-campana-de-prevencion-y-denuncian-a-sitios-ilegales-que-permiten-el-nid22062024/> (Consultada, 20/09/2024).
- Rodríguez Arce MA (2017). ¿Confío en mis padres? [Internet].Cuba: Claustrofobias.
- Salinas Crespo, R. I. (2021). Estrategias didácticas y competencias digitales en docentes de una Unidad educativa, Machala.
- Scolari, C. (2009). *Hipermediaciones. Elementos para una Teoría de la Comunicación Digital Interactiva*: Gedisa.
- Tobar Granda, J.L., (2021). “El juego patológico en estudiantes universitarios en Latinoamérica.” [Título profesional, Universidad Católica de Cuenca]. Repositorio digital de la Universidad Católica de Cuenca.



“Caminos Escolares Seguros – Rosario”

Evelyn Denipotti, Alejandra Golik, María Laura Pagani, María Paola Ukic
Instituto de Estudios de Transporte - Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura
- Universidad Nacional De Rosario
mpukic@hotmail.com

Área temática: Seguridad ciudadana

Resumen:

El trayecto que los niños, niñas y adolescentes realizan hacia los centros educativos, es una parte fundamental de su rutina, y también es un escenario donde se enfrentan a diversas problemáticas, desde la pérdida del espacio público hasta la contaminación y el ruido, pasando por la falta de infraestructura y la sensación de vulnerabilidad debido a la inseguridad. Teniendo en cuenta estas dificultades, se plantea la necesidad de generar cambios significativos a través de caminos escolares seguros los cuales tienen como objetivo principal crear una red de itinerarios que les generen a las infancias y adolescentes cierta autonomía. Se busca a su vez reducir la cantidad de vehículos particulares motorizados en las inmediaciones de las escuelas, con el fin de mejorar la calidad del aire, reducir el ruido y disminuir los siniestros viales. Más allá de la seguridad vial, los caminos escolares también tienen como propósito promover hábitos de vida más saludables, contribuyendo a combatir la obesidad infantil, la ansiedad y el sedentarismo.

El Instituto de Estudios de Transporte de la FCEIA de la UNR, viene desarrollando una línea de investigación vinculada al camino escolar. A tal fin se ha contactado con el Colegio Verbo Encarnado de la ciudad de Rosario con el propósito de conocer las condiciones de seguridad, accesibilidad y calidad del entorno escolar y proponer medidas que mejoren el trayecto que realizan diariamente los alumnos a la institución. El presente informe describe las tareas realizadas durante el trabajo de campo efectuado, los relevamientos y el diagnóstico, así como las medidas propuestas que contribuyan a la mejora de las condiciones de seguridad vial en el camino escolar que realizan los adolescentes hacia la institución. Así también, se plantean nuevos horizontes para desarrollar acciones y abordar esta problemática en instituciones educativas de la ciudad de Rosario.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

1. Introducción

El trayecto que los niños, niñas y adolescentes realizan hacia los centros educativos, es una parte fundamental de su rutina, y también es un escenario donde se enfrentan a diversas problemáticas, desde la pérdida del espacio público hasta la contaminación y el ruido, pasando por la falta de infraestructura y la sensación de vulnerabilidad debido a la inseguridad. Teniendo en cuenta estas dificultades, se plantea la necesidad de generar cambios significativos a través de caminos escolares seguros los cuales tienen como objetivo principal promover en las infancias y adolescentes cierta autonomía. Se busca a su vez reducir la cantidad de vehículos particulares motorizados en las inmediaciones de las escuelas, con el fin de mejorar la calidad del aire, reducir el ruido y disminuir los siniestros



viales. Más allá de la seguridad vial, los caminos escolares también tienen como propósito promover hábitos de vida más saludables, contribuyendo a combatir la obesidad infantil, la ansiedad y el sedentarismo.

El Instituto de Estudios de Transporte de la FCEIA de la UNR, viene desarrollando una línea de investigación vinculada al camino escolar. A tal fin se ha contactado con el Colegio Verbo Encarnado de la ciudad de Rosario con el propósito de conocer las condiciones de seguridad, accesibilidad y calidad del entorno escolar y proponer medidas que mejoren el trayecto que realizan diariamente los alumnos a la institución. El presente informe describe las tareas realizadas durante el trabajo de campo efectuado, los relevamientos y el diagnóstico, así como las medidas propuestas que contribuyan a la mejora de las condiciones de seguridad vial en el camino escolar que realizan los adolescentes hacia la institución. Así también, se plantean nuevos horizontes para desarrollar acciones y abordar esta problemática en instituciones educativas de la ciudad de Rosario.

1. Enfoques Internacionales y Nacionales acerca de Camino Escolar Seguro

En primera instancia, para abordar esta problemática de Caminos Escolares Seguros, se inició un rastreo bibliográfico de los enfoques internacionales y nacionales, vinculados a Caminos Escolares. En los documentos disponibles en Internet que hemos analizado, se identifica que la problemática de caminos escolares, se encuentra vinculada a las siguientes temáticas, a saber:

Medio Ambiente

Daño al medio ambiente
Contaminación del aire y acústico

Salud

Sedentarismo de las infancias
Obesidad de las infancias
Falta de actividad física
Muertes de las infancias

Seguridad vial

Altas velocidades
Falta de elementos de seguridad
Infraestructura inadecuada

Planificación urbana

Ciudad adulto céntrica
Pérdida del Espacio público debido a la utilización de los modos particulares

Hábitos culturales

Centralidad del automóvil particular
Falta de actividad física de las infancias
Ciudad adulto céntrica
No respetar derechos de las infancias



2. Antecedentes en Rosario en relación a Camino Escolar Seguro

En la ciudad de Rosario hay doscientos sesenta y nueve (269) establecimientos de nivel inicial, cuatrocientos veintisiete (427) escuelas primarias y doscientos setenta y ocho (278) escuelas secundarias¹¹⁶³.

En cuanto a las experiencias de Camino Escolar, uno de los primeros antecedentes es en el año 2005¹¹⁶⁴, cuando se inicia una experiencia vinculada a la creación de corredores escolares donde la ciudadanía es la protagonista. Nacida a raíz de la participación de diversos actores¹¹⁶⁵, esta iniciativa se basó en señalar calles con carteles e identificaciones para poder llamar a fuerzas de seguridad (Comando Radioeléctrico, Guardia Urbana Municipal o Servicio Integrado de Emergencia Sanitaria) en caso de ser necesario.

Las experiencias más recientes relacionadas con camino escolar en la ciudad de Rosario están vinculadas fundamentalmente a la problemática de la inseguridad ciudadana¹¹⁶⁶. Por ejemplo, en el año 2023, se lanza el Programa “Te Acompaño”, con el propósito de generar condiciones para evitar situaciones de inseguridad en torno a los establecimientos escolares, y posteriormente, surgen iniciativas de diputados provinciales¹¹⁶⁷ y concejales rosarinos¹¹⁶⁸, que apuntan a la misma problemática.

Sin embargo, la iniciativa que se aborda en el presente informe, está relacionada con una propuesta de investigación de camino escolar en una escuela de la ciudad de Rosario, que más allá de la problemática de la inseguridad ciudadana, pretende conocer las condiciones de seguridad, accesibilidad y calidad del entorno escolar. A tal propósito nos contactamos con las autoridades de varios colegios de la ciudad de Rosario, donde finalmente, seleccionamos al Colegio Verbo Encarnado para emprender el relevamiento.

¹¹⁶³ Estos datos corresponden al año 2021, y cuya fuente es la página de la Municipalidad de Rosario, datos.gob.ar.

¹¹⁶⁴ [Corredores para que alumnos y docentes lleguen a la escuela seguros | Rosario3](#)

¹¹⁶⁵ Asociación Vecinal Rosario Sudeste, Municipalidad de Rosario, Centro Municipal Distrito Sur Rosa Ziporovich, comerciantes, vecinos, padres y madres

¹¹⁶⁶ <https://biendespiertos.com/brilloni-lanzo-un-programa-de-corredores-seguros-en-escuelas/>

¹¹⁶⁷ https://elcanciller.com/policiales/tras-el-asesinato-de-un-nino-de-11-anos--una-diputada-presento-un-proyecto-de-ley-para-implementar-corredores-escolares-en-rosario_a64078607c4c201f07ec0df5e

¹¹⁶⁸ [Piden corredores seguros para los chicos camino a la escuela](#)



Instalaciones y oferta educativa del Colegio Verbo Encarnado¹¹⁶⁹

La escuela rosarina cuenta con dos instalaciones: La Paz 526 (donde funciona el nivel primario, secundario y superior), La Paz 535 (nivel inicial solamente) y el campo de deportes Villa Matel.

El Colegio ofrece una educación integral para todos los niveles educativos: formación inicial, primaria, secundaria y profesorado. El **nivel inicial** se encuentra ubicado en calle La Paz 535. La **primaria** cuenta con tres secciones de primero a séptimo grado con horario de funcionamiento por la tarde. La formación **secundaria** cuenta con un ciclo básico de dos años y un ciclo orientado de tres años que ofrece las alternativas de bachiller en ciencias sociales y humanidades, ciencias naturales y economía y administración. El nivel **superior** cuenta con dos carreras de formación docente: profesorado de educación primaria y profesorado de educación inicial.



Imagen 1 - Frente del colegio Verbo Encarnado por La Paz 526, Rosario.

Fuente: <https://colegioverboencarnado.edu.ar/index.php>

De los establecimientos por La Paz, se encuentran uno enfrente del otro compartiendo la misma cuadra, la cual tiene un perfil transversal de tres carriles: estacionamiento a la derecha y dos carriles de circulación, donde el estacionamiento en la mano izquierda está prohibido.

¹¹⁶⁹ <https://colegioverboencarnado.edu.ar/>



Imagen 2- Entorno de los dos establecimientos educativos.
Fuente: Google Maps.

El relevamiento se realizó específicamente para el edificio de La Paz 526, el cual tiene dos turnos: uno de mañana que les corresponde a los alumnos de secundaria y otro a la tarde para los alumnos de primaria. Se cuenta con dos puertas para el ingreso y egreso sobre la vereda norte de la calle La Paz: la puerta principal se utiliza para los ingresos: de mañana a las 7:10 hs para la secundaria y de tarde a las 13:00 hs para el ingreso de la primaria. El egreso se realiza por dos puertas: una para alumnos de 1°, 2° y 3° año y otra para alumnos de 4° y 5° los cuáles se retiran 13:05hs. El egreso de la primaria se realiza a las 17:30hs y por la noche tiene lugar la propuesta para nivel superior.

Metodología de relevamiento

Con el objetivo de mejorar el trayecto que realizan diariamente niños, niñas y adolescentes desde sus casas hasta el establecimiento educativo, se realizaron una serie de relevamientos para recopilar información y analizar las medidas que se pueden implementar en el entorno escolar. A continuación, se describen estos relevamientos.

Relevamiento infraestructura

Se optó por relevar las condiciones de infraestructura de la calle La Paz entre Juan Manuel de Rosas y 1° de Mayo. Con apoyo de bibliografía vinculada a la temática se organizó en categorías la infraestructura a relevar: señalización, infraestructura y accesibilidad.

- En **señalización** se pretendió relevar la información que se ofrece con respecto a la proximidad de la escuela, si está debidamente señalizada, si hay velocidades máximas, senda peatonal, cordones pintados, semáforos.
- Para relevar la **infraestructura** propiamente dicha, se propuso detectar si hay reductores de velocidad, buena iluminación, rampas, baldosas podotáctiles, obstáculos, espacios reservados de estacionamiento.
- En cuanto a la **accesibilidad** se planteó relevar la cercanía de paradas de colectivos, de estaciones de bicicletas públicas, ciclovías.



Esta información nos permitió conocer cuál es el estado actual de la calle frente a la institución, de manera de detectar situaciones peligrosas que puedan provocar siniestros viales. Se muestra la planilla utilizada en el Anexo 2.

Calidad del espacio público

Para evaluar la calidad del espacio público y cómo los usuarios experimentan el mismo, se utilizó la planilla "Doce Criterios de Calidad" elaborada por el Estudio Gehl. Este relevamiento, se centra en evaluar la protección, el confort y el gozo que se experimenta en el espacio público. Los participantes evalúan si el espacio cumple con estos criterios, considerando la protección contra elementos como automóviles, ruido, lluvia y viento, la comodidad para caminar, estar de pie, sentarse, ver y conversar, y la experiencia sensorial y estética positiva. Los espacios de calidad aprovechan las condiciones climáticas locales y proporcionan elementos a escala humana.

A través de la planilla proporcionada, se caracteriza el lugar considerando su integración en la red de espacios públicos y el potencial uso de áreas con poco movimiento. Se recomienda prepararse adecuadamente y observar el entorno antes de iniciar la evaluación. Una vez en el lugar, se alienta a dedicar tiempo a la observación inicial y luego llevar a cabo la evaluación de manera individual. Finalmente, se enfatiza la importancia de reunirse para discutir y comparar resultados entre los evaluadores.

Las personas evalúan el espacio público, toman notas y asignan un valor a cada criterio utilizando caras felices, neutrales o tristes para indicar si cumple, es regular o no cumple con los criterios, respectivamente. Se muestra la planilla utilizada en el Anexo 3.

Aforo vehicular y peatonal

Se plantea realizar un aforo peatonal y vehicular durante los horarios de entrada y salida de la escuela. Como se describió anteriormente, el horario de salida del nivel secundario coincide con el horario de entrada del nivel primario, por lo que esto implica una mayor cantidad de personas y vehículos dentro del lapso de 5 minutos (13:00 y 13:05hs). Debido a esto, se debió contar con mayor cantidad de planillas para identificar la mayor cantidad de movimientos que se realizaron.

Este aforo es necesario para identificar cuáles son los movimientos de los alumnos hacia las escuelas, y cómo este se relaciona con el flujo normal de la calle, sin tener en cuenta aquel generado por la escuela. Se planteó contabilizar a los individuos a partir del modo al que se trasladan hacia la institución y en intervalos de 5 minutos, para reconocer cómo varía el tránsito a lo largo del tiempo.

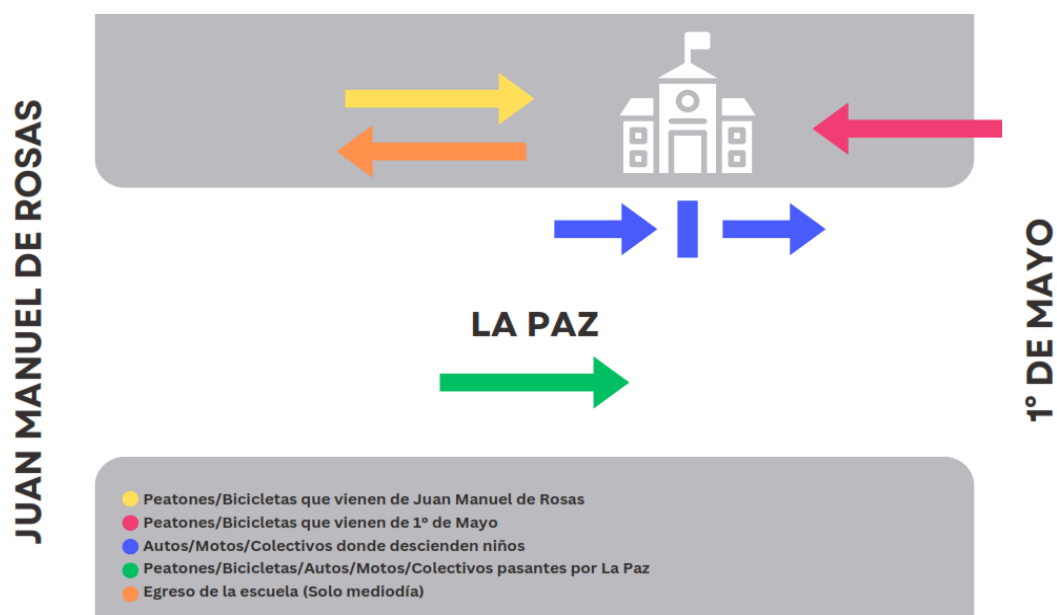




Imagen 3 - Movimientos registrados durante el aforo.
Fuente: elaboración propia.

Se plantea contabilizar todos los movimientos frente a la institución, agrupándolos en 5 tipos de movimientos, asociados a la entrada y salida de alumnos a la escuela:

- Pasantes por La Paz (color verde): se contarán todos los vehículos y peatones pasantes por La Paz que no se detienen en la escuela (tránsito independiente de la escuela). Esto es de utilidad para poner en escala la cantidad de vehículos que pasan por esta cuadra, los cuales tienen interferencia con todo el tránsito generado por la escuela misma.
- Peatones y bicicletas desde Juan Manuel de Rosas que ingresan a la escuela (en amarillo) y los que vienen desde 1° de Mayo (en rosa). Interesa saber cuántas personas ingresan a la escuela teniendo en cuenta de dónde vienen.
- Otro movimiento muy importante para evaluar la dinámica de ingresos y egresos de una escuela es la cantidad de autos que se detienen y a cuántas personas dejan en la puerta de la escuela: por esto se propone contabilizar este movimiento, con una designación la cantidad de autos que se detienen frente de la puerta de la escuela y cuántos alumnos o adultos descienden que entren directamente a la escuela. En la medida de lo posible se medirá la longitud de la fila de autos detenidos en doble fila (color azul).
- Interesa saber también cuántas personas egresan al mediodía correspondientes al turno mañana, por lo que se contarán en una planilla aparte ya que se espera que salgan muchas personas a la vez, lo que requiere que un solo censista se dedique exclusivamente a esta tarea (color naranja).

Para llevar a cabo esta campaña, el 18 de abril se realizó el primer aforo entre las 6:30 y las 7:30hs, sin embargo, el mismo no resultó del todo representativo debido a que ese mismo día se realizaba una reunión plenaria de docentes, por lo que los alumnos se retiraron a las 10:30, que difiere del horario habitual. Debido a esto, se estima que la cantidad de alumnos que asistieron fueron menos que en un día habitual. El egreso de la secundaria y el ingreso de la primaria, se relevó el día jueves 25 de abril de 12:30 a 13:30hs. Se adjuntan las planillas de aforo vehicular y peatonal.

Encuestas a docentes

Con ayuda de los manuales nombrados anteriormente y la bibliografía descrita, se creó una encuesta al cuerpo docente de la escuela, corta y concisa, incluyendo los siguientes tópicos:

- Siniestros viales cercanos a la escuela
- Situaciones de peligro y temor en el camino a la escuela
- Existencia de comercios y personal que sirvan de apoyo a las infancias
- Conocimiento de las infancias sobre educación vial
- Diferencias según el género en el modo en el que se trasladan a y desde la escuela

La encuesta se envió por mail al director de la escuela, el cuál aseguró distribuirla entre los docentes del colegio. A su vez, el día del relevamiento, se dejaron en el establecimiento unas hojas con códigos QR impresos, que dirigían al link de la encuesta.

Se adjunta la encuesta realizada en el Anexo 4.



Resultados del relevamiento

Procesamiento de los datos relevados del aforo peatonal y vehicular

Los resultados obtenidos del primer aforo peatonal y vehicular realizado el día 18 de abril por la mañana y el 25 de abril al mediodía se adjuntan a continuación. Se grafica la cantidad total de peatones, bicicletas, autos, motos y transporte escolar que circulan durante intervalos de 5 minutos, específicamente relacionados a la escuela (flujo generado por la escuela) y se los compara con aquellos que solo atraviesan la zona sin detenerse (flujo pasante).

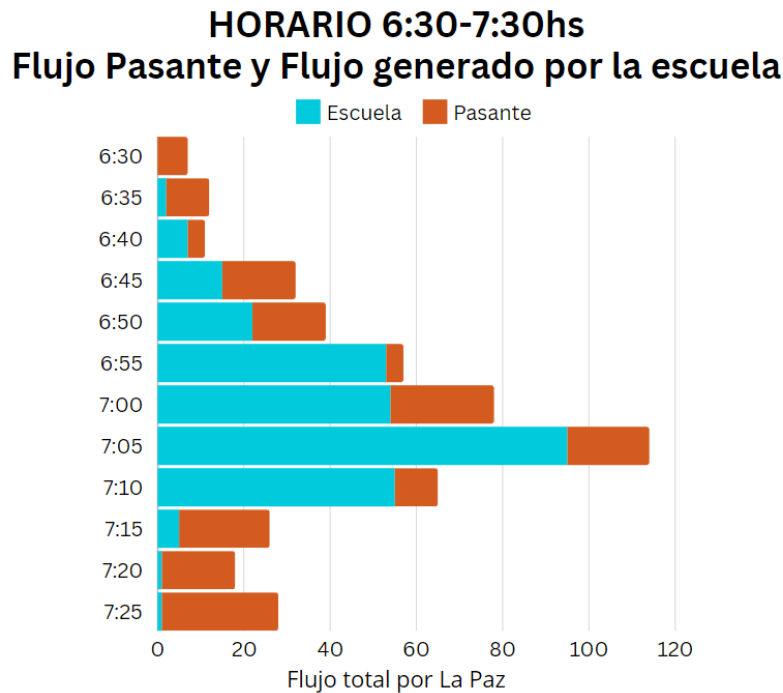


Gráfico 1 - Comparación del flujo pasante con el generado por la escuela.
Fuente: elaboración propia.

Se observa que el mayor flujo por calle La Paz, entre las 6:30 y las 7:30 hs, es consecuencia del ingreso a la institución escolar. Además, se puede ver que el flujo se concentra en un período de 15 minutos que es desde las 6:55 hasta las 7:15, que es el horario de ingreso de los alumnos a la escuela.

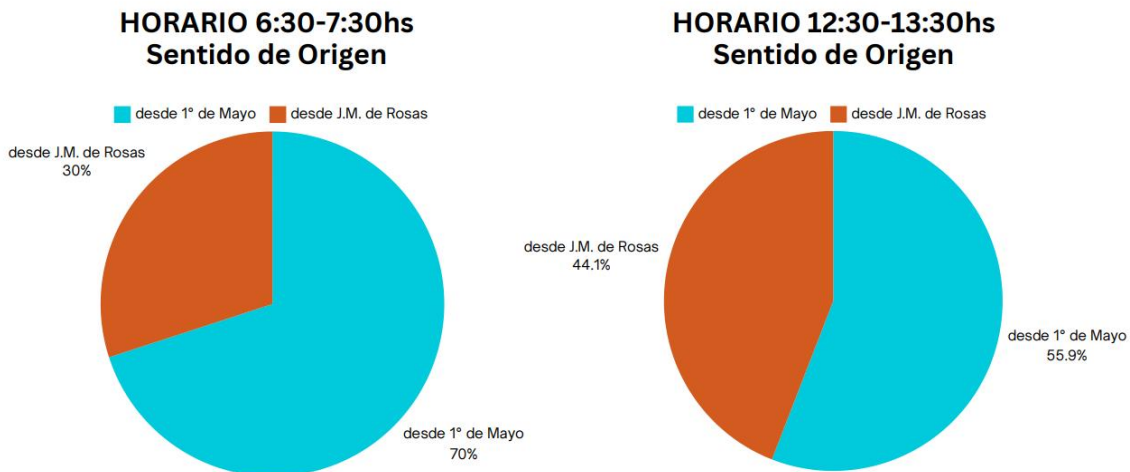


Gráfico 2 - Sentido de origen de los ingresos a la escuela.
Fuente: elaboración propia.

En cuanto al origen de los peatones, los mismos provienen mayormente desde calle 1° de Mayo, distinguiéndose una mayor diferencia en el horario de la mañana. Se pudo identificar que varios alumnos accedieron por automóvil, pero fueron registrados como peatones, debido a que descendían de los vehículos por calle 1° de Mayo y no era posible registrarlos también. Se puede ver que las paradas de colectivo cercanas a la escuela se encuentran en Riobamba y J.M. de Rosas, Viamonte y J.M. de Rosas, La Paz y Buenos Aires y La Paz y L. N. Alem. De esto se puede inferir que, los alumnos que acceden en transporte público, la mayoría proviene de las paradas de La Paz y L. N. Alem y Riobamba y Ayacucho.

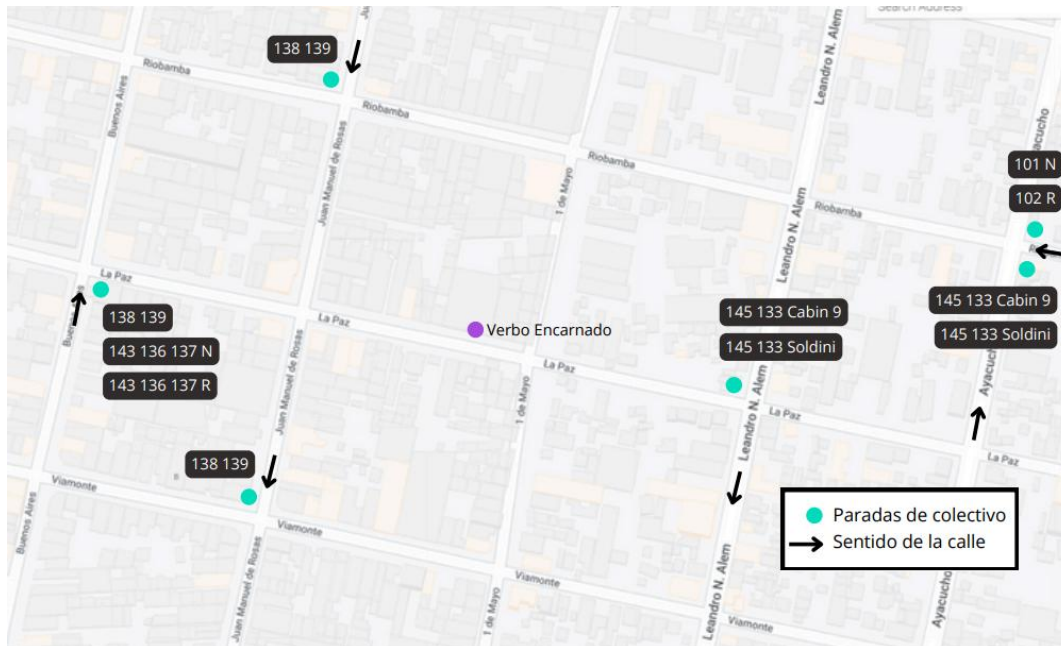


Imagen 5 - Localización de paradas de transporte público.
Fuente: elaboración propia.

Con respecto a los ingresos censados, se puede hacer una distribución del modo de transporte en que llegan cada uno resultando:

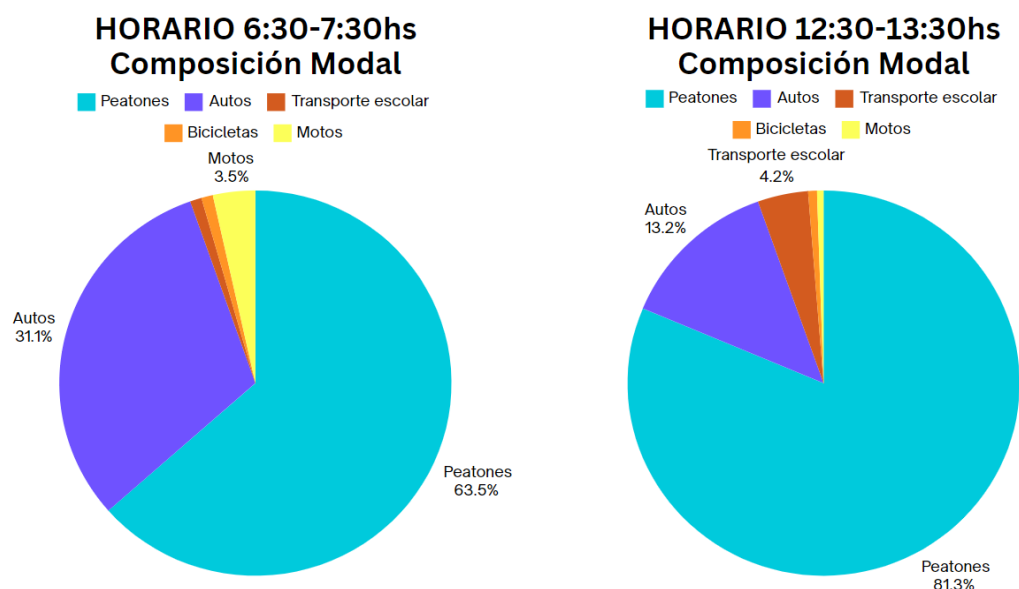


Gráfico 3 - Composición modal de los ingresos a la escuela.
Fuente: elaboración propia.



Se observa una preponderancia del flujo peatonal referido a la escuela, sin embargo, cabe destacar que el mismo puede ser debido a los automóviles de los que descendieron alumnos en calle 1° de Mayo o niños que descendieron por colectivos, los cuales fueron registrados como flujo peatonal.

También cabe destacar que, durante el horario de la mañana, hay un mayor uso de vehículos motorizados que en el mediodía, lo cual puede deberse a la inseguridad que generan situaciones como menor iluminación o el bajo tránsito en la cuadra y la falta de comercios abiertos. Otra razón puede llegar a ser que los padres que dejan a los alumnos en la escuela luego van a sus respectivos trabajos.

Por otra parte, se puede observar un mayor porcentaje de peatones durante el mediodía puesto que en este horario coinciden el ingreso del nivel inicial y primario y el egreso del nivel secundario, mientras que, durante la mañana, solo está el ingreso del nivel secundario.

En general, se observa muy poca cantidad de personas que acceden a partir de modos activos como la bicicleta o el monopatín.

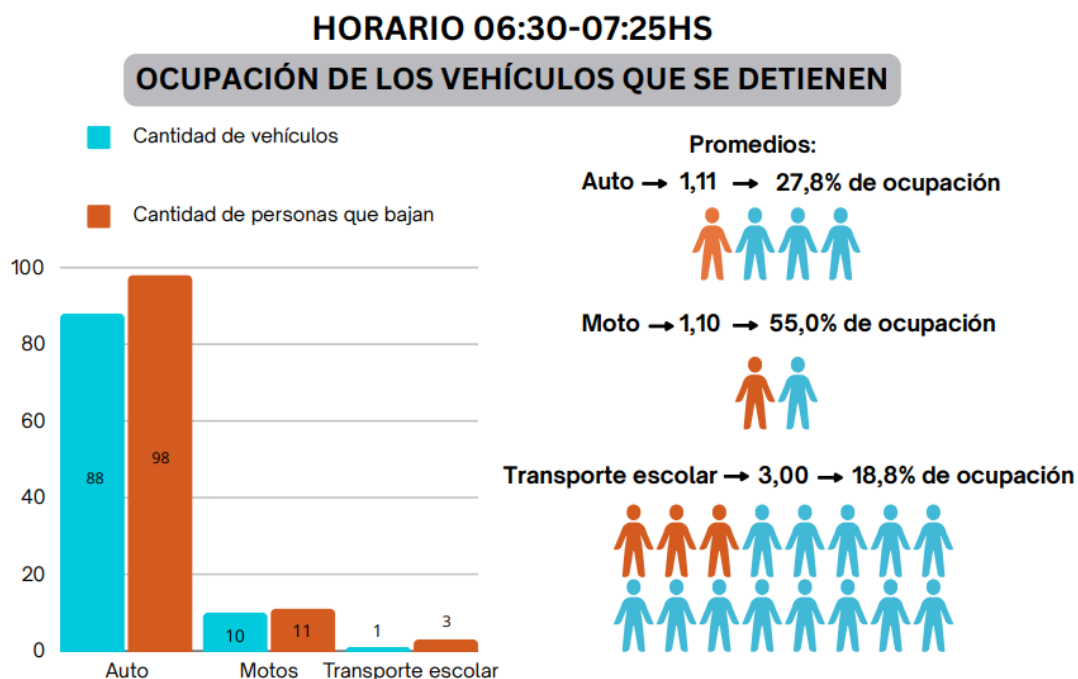


Gráfico 4 - Ocupación de los vehículos que se detienen a dejar a niños y niñas en la escuela a la mañana. Fuente: elaboración propia.

De la gráfica anterior se desprende la cantidad de alumnos que bajan por cada modo de transporte que se detiene frente a la escuela. Se puede ver la cantidad de vehículos que se detuvieron, graficado en color celeste, y en naranja, la cantidad de alumnos que se bajaron de los mismos. Luego, con un pictograma, se muestra la relación de la capacidad total de cada modo con respecto a la capacidad utilizada. En celeste se grafica la capacidad inutilizada en cada modo, mientras que, en naranja, el promedio de niños que se bajan. Particularmente, en el caso del auto se observa que se ocupa un único asiento de los cuatro que tiene disponibles para los pasajeros.



Promediando por modo, se obtiene que para los automóviles que se detienen, se bajan apenas más que una persona en autos y motos, mientras que en los transportes escolares se bajan en promedio 3 personas, dentro de la capacidad de 16 personas que tienen.

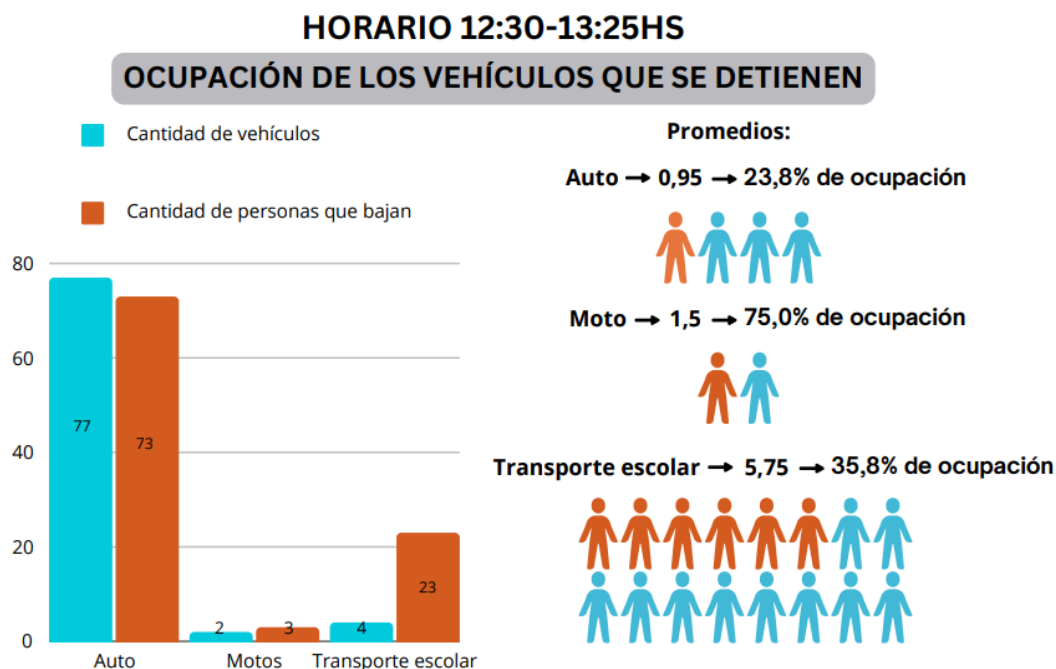


Gráfico 5 - Ocupación de los vehículos que se detienen a dejar a niños y niñas en la escuela al mediodía. Fuente: elaboración propia.

En este horario se detienen más autos que la cantidad de personas que bajan resultando apenas una persona que desciende por auto. Esto se debe a la cantidad de autos que llegan, se detienen y esperan a los alumnos que se retiran del nivel secundario.

La ocupación de motos supera a una persona por cada moto. En comparación con el turno anterior, los transportes escolares dejan ahora a casi 6 alumnos por vehículo.

Caracterización de la Infraestructura

Como producto del relevamiento de la **infraestructura** se llegaron a las siguientes conclusiones:

- Existen comercios aledaños que puedan ser útiles a la hora de establecer una red de acompañamiento para los niños, niñas y adolescentes;
- Falta de señalización horizontal para distinguir los carriles;
- No existe una restricción de la velocidad vehicular;
- Las veredas se encuentran en buen estado y cuentan con elementos de seguridad como barandas;
- Es posible el acceso a la escuela por medio de bicicleta o transporte público;

Descripción de conductas observadas

A partir de la realización del aforo peatonal y vehicular fue posible observar determinadas conductas y dinámicas que se generan al ingreso y egreso de la institución. A continuación, se describen:

En cuanto al aforo peatonal y vehicular, se tiene en cuenta que hubo datos que no pudieron ser registrados dada la elevada complejidad de los movimientos. Sin embargo, se pudo captar



la dinámica de estos y se pudieron detectar una serie de **conductas particulares** descritas a continuación.

- **Motos en contramano y sobre las veredas**

Se infringe la ley de tránsito N° 24.449, la cual establece que se encuentra prohibida la circulación en contramano y fuera de la calzada. Esto puede traer graves consecuencias debido a la mayor probabilidad de que ocurra un siniestro vial, agravándose por el hecho de que hay gran cantidad de menores en el entorno, quienes son más vulnerables a sufrir una lesión. Los motociclistas que circulan de manera imprudente ponen en peligro su propia seguridad, la de los peatones y demás conductores.

- **Automóviles estacionados en doble fila o sobre un carril de circulación**

Nuevamente, esto está por fuera de lo que permiten las normas de circulación. Se observó autos que se detenían sobre el carril izquierdo y otros que estacionaban sobre el carril central de la calzada por largos períodos de tiempo, en muchos casos sin colocar las balizas reglamentarias. La detención irregular sobre la calzada queda prohibida, especialmente frente a la puerta de la escuela hasta diez metros a cada lado de donde se encuentra, provocando la obstrucción del tránsito y un mayor riesgo de producir siniestros viales. En el horario del mediodía se registró un máximo de 17 vehículos en un período de 5 minutos que se encontraban estacionados irregularmente en la calle la Paz.

- **Peatones que cruzan a mitad de cuadra**

Siendo que está permitido cruzar únicamente en las intersecciones o donde haya una senda peatonal, se notó una gran cantidad de peatones que cruzan irregularmente. El cruce a mitad de cuadra puede quedar inadvertido por los vehículos que se encuentran circulando, aumentando los riesgos de sufrir un siniestro vial. Esta conducta se observa tanto en la mañana como en el mediodía, siendo más grave durante el mediodía debido a la mayor cantidad de flujo peatonal registrado en dicho horario y la mayor cantidad de vehículos que circulaban.

- **Acompañamiento de los alumnos**

La mayor cantidad de alumnos acuden a la escuela acompañados. Se observa cómo estos pierden autonomía, sobre todo los alumnos del nivel secundario que se encuentran en mayores condiciones de ir solos. Por otra parte, se advirtió como algunos de los alumnos

del nivel inicial iban al jardín acompañados por sus docentes. Fomentar la autonomía de los alumnos mayores, mientras se garantiza la seguridad de los más pequeños, es fundamental para su crecimiento y el desarrollo de mayor confianza.

A partir de estas observaciones, se destaca el incumplimiento de las normas de circulación junto al cruce peligroso de niños a mitad de cuadra. Estos comportamientos, sumado a la elevada cantidad de peatones que se encuentran en la vereda, evidencian la necesidad de implementar medidas efectivas para garantizar un entorno escolar seguro y ordenado. Es necesario desarrollar estrategias de concientización y control, así como una correcta delimitación de los espacios utilizados en la calzada.



Imagen 6 - Moto en la vereda.
Fuente: imagen propia, tomada en el sitio.



Imagen 7 - Peatones cruzando a mitad de cuadra. Gran cantidad de vehículos estacionados en doble fila. Fuente: imagen propia, tomada en el sitio.

Encuesta realizada a los docentes

Con respecto a la **encuesta a los docentes**, no se obtuvieron las respuestas necesarias para poder elaborar conclusiones. A pesar de ello, se puede estimar que los docentes consideran que las situaciones de peligro son producto de la imprudencia del peatón, ignorando lo contemplado en el día del aforo donde se pone en evidencia las malas conductas vehiculares.

Análisis del espacio público: Planilla de Gehl

Cuando hablamos de la calidad del espacio público, con la **planilla de Gehl** se concluye que si bien la infraestructura está en buenas condiciones con veredas anchas para el flujo peatonal, la cuadra no invita a caminar, no existe casi mobiliario urbano para que se aproveche el espacio público, y se distingue poca protección ante factores externos como tormentas, vientos y lluvia. Se concluye específicamente que:

- Hay escasa protección contra el tráfico y siniestros.
- La cuadra no se percibe como segura, el entorno es casi en su totalidad residencial sin comercios o locales que actúen de protección sumado a que en el horario de ingreso matutino la iluminación es escasa.
- Si bien las veredas son anchas, están en malas condiciones o rotas.
- No se cuenta con espacios para estar parado ni para sentarse ni mobiliario urbano para juegos, ejercicios y otras actividades.
- El espacio público y los edificios se encuentran en escala humana: se utiliza al hombre como patrón de medida de las proporciones geométricas para



que generen armonía. De todos modos, no se puede afirmar que se cuenta con un diseño desde la perspectiva de los niños.

Propuestas de mejora

De todo lo analizado anteriormente, se hacen algunas propuestas que tienen en cuenta los turnos mañana y tarde para hacer una distinción entre los comportamientos que se han notado, pero también medidas generales que ordenarán el tránsito y los ingresos y egresos en cualquiera de estos turnos.

Ingresos diferidos

Ya que se notó que los alumnos de la primaria llegan con gran anticipación al horario de ingreso de las 13:00 hs, se propone contemplar abrir las puertas unos minutos antes a estos alumnos de primaria, ya que, en las gráficas de flujo pasante y generado por la escuela, se nota que el conflicto es solo durante 15 o 20 minutos. Si la entrada se habilitara antes, o en su defecto, la secundaria egresara unos minutos después, se reduciría la congestión de autos en la cuadra de la escuela y se generaría un menor flujo de peatones en las veredas debido a esto. Esta medida ya se ha implementado con anterioridad en algunas escuelas de Rosario dentro del programa Sube y Baja.

En concordancia con la propuesta anterior, desfasar aún más el horario de entrada del jardín con el horario de entrada de la primaria con el objetivo de distribuir el flujo vehicular y peatonal temporalmente, ya que se identificó una mayor cantidad de peatones debido a los adultos que acompañan a los niños pequeños.

Programa Sube y Baja Rosario (Ordenanza N° 10.439/2022)

Luego de la implementación en más de 140 escuelas de la ciudad de Buenos Aires y también en La Plata con resultado positivo, se propone la implementación en escuelas de Rosario.

Se reserva un carril pasante “Sube y Baja” frente al establecimiento, que permite reservar el uso de ese espacio para el ascenso y descenso de estudiantes a partir de un grupo de voluntarios que los asistirán. El transporte escolar tiene este espacio asignado para el descenso de alumnos a la entrada del colegio y una vez que este se retire los demás modos de transporte pueden utilizar el mismo espacio.

La salida se realiza en distintos grupos con horarios diferidos de 10 a 20 minutos en tres grupos: primero los que se retiran en transporte escolar, luego en bicicleta o caminando y finalmente los autos particulares y taxis, para lo cual debe ser previamente comunicado a la escuela.

Estacionamiento a mano izquierda

Realizar un estudio de la factibilidad del estacionamiento a mano izquierda en la cuadra de la escuela con horarios restringidos para esta actividad en concordancia con los horarios de ingreso y egreso de la escuela podría llegar a ser muy provechoso para ordenar el tránsito. Se dejarían de generar largas colas de autos que se detienen a dejar a los niños y acompañarlos hasta la puerta de la escuela, sobre todo para el ingreso de primaria, donde éstos tienen menor autonomía para moverse solos.

Al establecer el estacionamiento restringido a mano izquierda, es más factible la implementación del programa Sube y Baja, ya que mejora el desempeño del personal que se dedica a asistir a los alumnos a descender y ascender de los vehículos, logrando ordenar el ingreso y egreso.

Rol de la escuela en conjunto con madres y padres



Durante el relevamiento, se pudo observar a docentes acompañando a los niños hasta la puerta del jardín. Considerando esto, se propone incentivar a padres y madres en conjunto con los docentes a adoptar esta práctica con más niños. A su vez, evaluar su implementación para los niños de la primaria, sobre todo para los más pequeños de primer a tercer grado. Esto permitiría reducir la cantidad de peatones que circulan por la vereda, aprovechando el camino que de por sí ya realizan los docentes para trasladarse a su trabajo y favoreciéndose la confianza que los niños y padres tienen con el docente.

Para implementar esta propuesta, se podrán realizar encuestas para medir el interés de cada familia y organizar reuniones entre padres, madres y docentes. Luego, se organizarán para dejar a los niños en puntos cercanos a la escuela y que el trayecto restante sea acompañado por los docentes. A su vez, se podrán dictar capacitaciones en seguridad vial y manejo de grupos.

Infraestructura peatonal

El hecho de que por la mañana más del 60% de los ingresos a la escuela son peatonales y a la tarde esta cifra pasa a ser del 80%, destaca que todas las medidas anteriormente mencionadas tienen que tener un foco en estos peatones, darle la relevancia que merecen y trabajar sobre la seguridad vial de los mismos.

Se propone que el semáforo que está en la intersección de La Paz y 1° de Mayo ayude a ordenar el tránsito sobre todo peatonal, dando tiempos de semáforos exclusivos para cruces peatonales seguros, ya que se notó que las velocidades de los vehículos que circulan por 1° de Mayo son más elevadas que por calle La Paz en coincidencia con la escuela.

Reapropiación del espacio público

Se propone adaptar el espacio público para un mejor aprovechamiento del mismo, invitando a modos más autónomos y sostenibles de transporte: sobre todo la caminata. Con la incorporación de mobiliario urbano, pinturas, señalización adecuada, se invita a las infancias a caminar hasta o desde la escuela. Aun si el trayecto es mayoritariamente en auto, se podría cambiar la manera en que los padres dejan a los alumnos en la escuela (sobre todo los alumnos de secundaria que cuentan con más autonomía): dejándolos en cuadras adyacentes a la escuela y que éstos caminen hasta la puerta de la misma ya que contarían con una calidad del espacio público que invita a tal actividad, resultando en una disminución de congestión de vehículos en la puerta del establecimiento.

Para reforzar la implementación de la propuesta anterior, gestionar una actividad con los docentes para invitar a los alumnos a participar de una intervención del espacio público, a través de la realización de un mural o pintadas sobre la vereda, o bien, por medio de un concurso de ideas. El objetivo es hacer partícipes a los niños de la construcción del espacio público, incentivando su mayor uso.

Vehículos compartidos (carpooling)

El carpooling consta de una práctica para reducir la cantidad de viajes en autos y hacer un uso más eficiente de los mismos, a los fines de disminuir las emisiones de CO₂, el consumo de combustibles fósiles, las congestiones de tránsito, los niveles de smog y ruido en las urbes y la probabilidad de siniestros¹¹⁷⁰.

La propuesta general para ambos turnos es darle más relevancia a la actividad carpooling donde varios alumnos que tengan un mismo origen, puedan organizarse para ir juntos hasta la escuela y volverse juntos de la misma utilizando un único vehículo, reduciendo así los viajes

¹¹⁷⁰ <https://www.stsrosario.org.ar/carpoollear>



en auto. Esto también reduce notablemente la carga horaria de los padres, ya que se pueden organizar con días asignados para cada familia que lleva a los niños resultando en tener que hacer un viaje cada 3 o 4 días.

Talleres de educación vial y medioambiental

Se desprende también una campaña de sensibilización sobre cómo podemos movernos más sustentablemente, reduciendo los viajes en vehículos motorizados y que, a la larga, y acompañado por las otras medidas acá planteadas se pueda pensar en utilizar modos de transporte no motorizados más amigables con el medioambiente. Esto puede materializarse a partir de un programa de talleres de educación vial y medioambiental, los cuales pueden incluir actividades teóricas y prácticas, tales como charlas y seminarios educativos, talleres, juegos y actividades para los más pequeños para que puedan aprender sobre tránsito y medioambiente de una manera lúdica.

Conclusiones

Tras el análisis realizado, se han identificado varios problemas en relación con la circulación de alumnos en el ingreso y el egreso, del Colegio Verbo Encarnado. Se han observado comportamientos de peatones y conductores que contribuyen a un entorno desordenado y potencialmente peligroso. Esto representa un riesgo significativo para la seguridad de los alumnos y de todos los implicados, subrayando la necesidad urgente de enfocarse en mejorar la seguridad vial.

Como resultado de este estudio, se han propuesto varias medidas que establecen un nuevo enfoque centrado en la priorización de los peatones, especialmente los niños, en el diseño de los entornos escolares. La implementación de estas medidas sugeridas ofrece oportunidades para que los alumnos puedan acceder al colegio de manera más sostenible, saludable y segura. Estas mejoras no sólo contribuyen al ordenamiento urbano, sino que también mejoran la calidad de vida de los alumnos al proporcionar un entorno más adecuado y seguro para su desarrollo y bienestar.

En el Instituto de Estudios de Transporte hemos identificado la importancia de seguir abordando esta problemática, y a partir de la firma del compromiso de la Universidad Nacional de Rosario con la Movilidad Sustentable, estamos diseñando un proyecto para tratar la problemática con las escuelas preuniversitarias de la ciudad de Rosario.

Anexos

Anexo 1 - Nota entregada al Colegio Verbo Encarnado



**XVI Congreso Nacional y
IX Internacional sobre Democracia**
Del 4 al 7 de noviembre de 2024
Universidad Nacional de Rosario



Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
Av. Pellegrini 250, S2000BTP Rosario, Sta. Fe

"2024 - A 30 años de la Consagración Constitucional de la Autonomía Universitaria en Argentina".

IET 014/24

Rosario, 21 de marzo de 2024

Ref: Relevamiento vehicular en la proximidad del entorno escolar

ESCUELA PARTICULAR INCORPORADA N° 1080 VERBO ENCARNADO

Equipo directivo

El Instituto de Estudios de Transporte es un organismo de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la Universidad Nacional de Rosario que realiza tareas de docencia, investigación y extensión. En la actualidad, estamos desarrollando una investigación vinculada a las condiciones de seguridad, calidad y accesibilidad de los caminos escolares² en Instituciones Educativas de la ciudad de Rosario.

El motivo de la presente, es para informarles que estudiantes de la Carrera de Ingeniería Civil, durante el horario de ingreso y egreso escolar, se encontrarán en el perímetro de la ESCUELA PARTICULAR INCORPORADA N° 1080 VERBO ENCARNADO con el propósito de diagnosticar las condiciones de seguridad, calidad y accesibilidad del entorno. Para llevar adelante tal actividad, los estudiantes realizarán un relevamiento del modo en el que acceden a la institución (en auto, moto, bicicleta o caminando) y mediciones con instrumentos específicos; y no tendrán contacto con los niños y niñas, ni con adultos.

Adicionalmente, si usted lo autoriza, se podrán realizar encuestas de opinión a personal escolar acerca del ingreso y egreso a la escuela. El procesamiento de los datos relevados permitirá describir las condiciones de seguridad, calidad y accesibilidad del entorno escolar aledaño a la ESCUELA PARTICULAR INCORPORADA N° 1080 VERBO ENCARNADO y poder diseñar mejores espacios públicos para las infancias.

Desde ya, agradecemos vuestra conformidad con la tarea, aprovechamos la oportunidad para saludarle atentamente,

Mg. Ing. María Laura Pagani
Directora Instituto de Estudios de Transporte

² Se entiende por camino escolar al trayecto que realizan cotidianamente las infancias para ingresar y egresar de la Institución Escolar

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE TRANSPORTE
Riobamba y Berutti. Ciudad Universitaria Rosario. 2° piso IMAE.
+54 0341 485-2810
iet@fceia.unr.edu.ar / <https://iet.fceia.unr.edu.ar>



Anexo 2 - Planilla de relevamiento de infraestructura

RELEVAMIENTO DE SEÑALIZACIÓN, INFRAESTRUCTURA Y ACCESIBILIDAD - ESCUELAS				
Escuela: Colegio Verbo Encarnado		Ubicación: La Paz 526		
RELEVAMIENTO ESCUELA		SI	NO	OBSERVACIONES
1	¿Hay comercios cercanos?	x		dos en la cuadra
SEÑALIZACIÓN				
1	¿Hay señalización vertical de advertencia de proximidad de colegio/peligro niños?	x		
2	¿Hay señalización advertencia paso peatones?		x	
3	¿Hay señalización de velocidad máxima?		x	
4	¿Hay señalización de reducción de velocidad?		x	
5	¿Hay señalización horizontal de separación de carriles?		x	
6	¿Hay senda peatonal?	x		
7	¿Hay paso peatonal elevado?		x	
8	¿Hay cordones pintados?		x	
9	¿Hay semáforos? ¿Están en buen estado?		x	hay intermitentes
10	¿Hay semáforo peatonal?		x	
11	¿Es correcta la regulación del tiempo de los semáforos para los peatones?		x	
INFRAESTRUCTURA				
1	¿Hay reductores de velocidad?		x	
2	¿Hay buena iluminación?	x		solo en la calzada
3	¿Hay baranda de seguridad peatonal?	x		
4	¿Las veredas están en buen estado?	x		
5	¿Hay obstáculos en la vereda que impidan el paso peatonal? (Postes, teléfonos, comercio ambulante)		x	
6	¿Hay rampas? ¿Están en buen estado?		x	
7	¿Hay podotáctiles? ¿Están en buen estado?		x	
8	¿Hay una zona de estacionamiento reservado para motos?		x	
9	¿Hay parada específica para transporte escolar?	x		
10	¿Existe señalización sube y baja?		x	
11	¿Existe carril exclusivo para transporte público?		x	
ACCESIBILIDAD				
1	¿Hay paradas de colectivo cercanas?	x		
2	¿Hay ciclovías cercanas?	x		Alem, Riobamba
3	¿Están correctamente señalizadas las ciclovías?	x		
4	¿Hay paradas de mi bici tu bici cercanas?		x	
5	¿Hay visibilización en las curvas horizontales?	x		

Anexo 3 - Planilla de calidad del espacio público de Gehl.



DOCE CRITERIOS DE CALIDAD URBANA

LOCALIZACIÓN:

😊 = SI
😐 = REGULAR
😞 = NO

	Protección	Confort	Disfrute
Protección	Protección contra el tráfico y accidentes. ¿Hay medidas de seguridad vial en este espacio para grupos de distintas edades y capacidades? ¿Se puede andar en bicicleta y caminar sin miedo de ser atropellado por un conductor? Regular ①	Protección contra factores externos ¿Este espacio se percibe como seguro tanto de día como de noche? ¿Hay personas y actividades durante todo el día dado que, por ejemplo, el área tiene un uso mixto entre habitacional y comercial? ¿La iluminación brinda una sensación de seguridad y una atmósfera agradable por la noche? NO Residencial oscuro de noche.	Protección contra experiencias sensoriales desagradables. ¿Hay ruido, polvo, olores u otro tipo de contaminación? ¿El espacio público funciona bien cuando hace viento? ¿Hay refugio contra el sol, la lluvia o pequeñas inundaciones? NO.
Confort	Opciones de movilidad. Es accesible este espacio? ¿Existen elementos físicos que puedan limitar la movilidad personal al caminar, utilizar una silla de ruedas o llevar una camión? ¿Las trayectorias para trasladarse son evidentes sin que sea necesario tomar desvíos ilógicos? Regular Veredas anchas un poco rotas. Muchos árboles.	Espacios para estar parado o estático. ¿El lugar tiene elementos, como una fachada interesante, una parada de autobús, un banco, un árbol o algún nicho, en los que se pueda pasar un rato o recargarse? NO.	Espacios para sentarse. ¿Tiene elementos atractivos para sentarse como bancas o sillas? ¿O solo hay opciones secundarias como una escalera, murete o la orilla de alguna fuente? ¿Hay opciones adecuadas de asientos no comerciales donde sentarse no requiera gastar dinero? NO.
Disfrute	Espacios para observación. ¿Los asientos están colocados de manera que haya elementos interesantes que observar? NO.	Espacios para hablar y/o escuchar. ¿Se puede conversar en este espacio? ¿Son evidentes los espacios disponibles para sentarse con otros y conversar? Regular.	Espacios para juego, ejercicio y otras actividades. ¿Hay opciones para realizar actividades en diversos momentos del día y el año? NO.
	Escala. ¿El espacio público y los edificios aledaños están a escala humana? Si las personas están en los bordes del espacio, ¿aún podemos relacionarnos con ellas como personas o se pierden con sus alrededores? SI	Oportunidades para disfrutar los aspectos positivos del clima. ¿Los aspectos climáticos locales, como el viento y el sol, han sido tomados en cuenta? ¿Existen condiciones variadas para pasar tiempo en el espacio durante distintos momentos del año? Tomando esto en cuenta, ¿dónde se encuentran las opciones para sentarse? ¿Están ubicadas por completo en el sol o la sombra? ¿Cómo están orientadas en relación al viento? ¿Están protegidas? NO	Experiencia de cualidades estéticas y sensaciones positivas. ¿Este espacio público es bello? ¿Es evidente que hay buen diseño, tanto en términos de forma como de su perdurabilidad? SI

3

① Hay escasa protección

Anexo 4 - Encuesta a docentes

Encuesta a Docentes sobre Caminos Escolares Seguros

- ¿Conoce siniestros viales que hayan ocurrido cerca de la escuela?
☐ Si
☐ No
☐ Desconozco



2. ¿Ha presenciado alguna situación de peligro en las zonas próximas a la escuela relacionado a la seguridad vial? Se admite más de una opción

- ☐ Vehículos a altas velocidades
- ☐ Vehículos con conductores despistados
- ☐ Vehículos que no respetan el semáforo
- ☐ Vehículos que se detienen sobre la senda peatonal
- ☐ Imprudencia del peatón
- ☐ Falta de infraestructura vial
- ☐ No
- ☐ Otro

3. ¿Existe personal que colabore al ingreso/egreso de las infancias a la escuela?

- ☐ Si
- ☐ No
- ☐ Desconozco

4. ¿Existen comercios cercanos a los que recurran las infancias que puedan servir de apoyo a su camino a la escuela? En caso de respuesta afirmativa, méncionelo

- ☐ Si
- ☐ No
- ☐ Desconozco

5. ¿En algún momento algún estudiante ha mencionado que tiene temor en el camino a la escuela o a su casa? ¿Por qué? Se admite más de una opción

- ☐ Ningún estudiante presentó esta inquietud
- ☐ Existen zonas peligrosas en el camino
- ☐ Tienen que recorrer trayectos largos y solitarios
- ☐ Hay personas o estudiantes que los acechan
- ☐ Hay animales que los asustan
- ☐ Los autos pasan a mucha velocidad
- ☐ Otro:

6. ¿Considera que las infancias se encuentran informadas acerca de la seguridad vial? Siendo 1: Nada y 5: Mucho

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5



7. ¿Identifica alguna diferencia entre niños y niñas en la forma en la que viajan a la escuela? En caso de respuesta afirmativa, méncionelo.

- ☐ Si
- ☐ No
- ☐ Desconozco

Bibliografía

- Seminario de la Movilidad e Infancia. Manifiesto. Entornos Escolares Seguros y Saludables. <https://entornos Escolares Seguros y Saludables.es/manifiesto/>
- Ponce De León, M., & Koinange, C. (2019). Herramienta para la implementación de Caminos Seguros a la Escuela en la región de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Herramienta para la implementación de Caminos Seguros a la Escuela en la región de América Latina y el Caribe es es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Herramienta_para_la_implementation_de_Caminos_Seguros_a_la_Escuela_en_la_region_de_America_Latina_y_el_Caribe_es_es.pdf)
- UNICEF. Ciudad Amiga de la Infancia. Ciudades Amigas. <https://ciudadesamigas.org/somos/>
- UNICEF (2017, septiembre 26). Ciudades y niños: Recuperar la autonomía camino de la escuela.
- Ciudades Amigas. <https://ciudadesamigas.org/ciudades-y-ninos-recuperar-la-autonomia-camino-de-la-escuela/>
- Ministerio de la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Movilidad e Infancia. MITECO. <https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/grupos-de-trabajo-y-seminarios/movilidad-infantil.html>
- UNICEF (2021, Mayo). ¿Por qué todos los niños y niñas deberían ir andando al colegio? Ciudades Amigas. <https://ciudadesamigas.org/caminando-al-colegio/>
- UNICEF (2020, Julio 15). Incluyamos a los niños y niñas en la planificación de las ciudades. Ciudades Amigas. <https://ciudadesamigas.org/ciudades-diseno-urbano-infancia/>
- Federation Internationale de l'Automobile (2022, mayo 11). CREATING A WORLD WHERE ALL CHILDREN TRAVEL SAFELY TO AND FROM SCHOOL. SCHOOL ASSESSMENTS TOOLKIT. https://school-assessment-toolkit.fia-grants.com/introduction/#section_roadssafetypilars
- Cómo funciona el Star Rating for Schools. Star Rating for Schools. <https://starratingforschools.org/es/how-to/>
- Ayuntamiento de Barcelona. Quiénes somos. Urbanismo, Transición Ecológica, Servicios Urbanos y Vivienda. <https://starratingforschools.org/es/how-to/>
- (2021, Abril 4). 'SUPERMANZANA', la solución para tener CIUDADES más amables que ya funciona en España. Architectural Digest. <https://www.revistaad.es/arquitectura/articulos/supermanzana-solucion-para-tener-ciudades-amables-funciona-espana/29172>
- (2019, Octubre 19). ¿Es posible que los NIÑOS vuelvan a ir ANDANDO al colegio? Architectural Digest. <https://www.revistaad.es/arquitectura/articulos/posible-que-ninos-vuelvan-ir-andando-colegio/24070>
- Universitat de Barcelona (2019, Octubre 19). Barcelona ante el futuro. Revista del máster BCN NY. <https://www.ub.edu/revista-bcn-ny2022/2021/12/13/con-el-bici-bus-los-ninos-vuelven-a-apoderarse-de-las-calles/>



- (2021, Mayo 28). El entorno escolar y el camino a la escuela seguros y saludables: Beneficios para la salud infantil. Instituto de Salud Global Barcelona. <https://www.isglobal.org/healthisglobal/-/custom-blog-portlet/el-entorno-escolar-y-el-camino-a-la-escuela-seguros-y-saludables-beneficios-para-la-salud-infantil>
- Camí escolar Espai amic. Ayuntamiento de Barcelona. <https://www.barcelona.cat/barcelonasostenible/ca/actuacions/cami-escolar-espai-amic>
- (2023, Marzo 30). Los caminos escolares reducen un 40% el número de peatones niños y jóvenes atropellados en Barcelona. Camino Escolar y Movilidad Infantil Sostenible. <https://caminoescolar.blogspot.com/2023/03/los-caminos-escolares-reducen-un-40-el.html>
- UNICEF (2020, septiembre 16). Ciudades Amigas de la Infancia, os invitamos a que convirtamos los entornos escolares en lugares seguros. Ciudades Amigas. <https://ciudadesamigas.org/entornos-escolares-seguros/>
- Junta de Andalucía. CAMINOS ESCOLARES SEGUROS - ACCESIBILIDAD INFANTIL SEGURA. FOMENTO DE LA MOVILIDAD SEGURA Y SALUDABLE Y SOSTENIBLE. COPAPA. <https://www.codapa.org/wp-content/uploads/2021/03/Presentacion-del-taller.pdf>
- Madrona Moreno, M. T., & Rodríguez Ramirez, R. (2016). Manual para la implementación de Caminos Escolares Seguros. Diputación de Granada.
- Manual de procedimientos del proyecto Camino Seguro a la Escuela para centros educativos de Costa Rica. Ministerio de Educación Pública.
- Lambrosquini, F., Bottinelli, E., Medeiros, C., Gares, N., & Urzúa, J. (2018). El traslado de los niños a la escuela y la seguridad de los entornos escolares. Fundación Gonzalo Rodríguez.
- Toolkit for measuring urban experiences of young children. Bernard van Leer Foundation - Gehl - Urban95. <https://bernardvanleer.org/app/uploads/2018/10/Urban95-Field-Guide.pdf>
- (2017, 11 Agosto). La ciudad de los niños y las niñas. Compartir Palabra Maestra. <https://www.compartirpalabramaestra.org/actualidad/columnas/la-ciudad-de-los-ninos-y-las-ninas>
- (2021, 10 Febrero). La Città Dei Bambini. La Ciudad de los Niños. Realidad ODS. <https://realidadods.catedu.es/la-citta-dei-bambini-la-ciudad-de-los-ninos/>
- Proyecto. La Città dei Bambini. <https://www.lacittadeibambini.org/es/proyecto/>
- (2015, 4 Septiembre). La ANSV presentó el primer Camino Escolar del país. 100 Seguro. <https://100seguro.com.ar/la-ansv-presento-el-primer-camino-escolar-del-pais/>
- Rodríguez, J. E., Ing. Mgs. Seguridad Vial: Caminos Escolares Seguros reflejados en la infraestructura [Ciclo de seminarios web, Asociación Argentina de Carreteras]. <https://aacarreteras.org.ar/pdfs/webinars/21-7-webinar-seguridad-vial-Perrotat.pdf>
- Institucional. Asociación Argentina de Carreteras. <https://www.aacarreteras.org.ar/institucional.php>
- Galak, L. (2020, Febrero). Un recurso educativo y una iniciativa de movilidad sustentable y segura. Café de las Ciudades. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/el-camino-escolar/>
- Asociación para la disminución de siniestros viales. Conocer el Programa. Mamás y niños Seguros. http://www.xn--mamasynioseguros-eub.com.ar/contenido/pagina/al_cole_seguros_objetivos
- J. Laria del Vas, J. Monclús González, J. Ortega Pérez y el equipo del Área de Seguridad Vial de la FUNDACIÓN MAPFRE (2014). Manual de Inspecciones de Seguridad Vial



en Entornos Escolares. Trabajo elaborado en colaboración con la Asociación Española de la Carretera.

- Larrain de Andraca, I., & Galak, L. (2020, 17 Enero). Caminos escolares: Cuando pensar la ciudad desde abajo lleva a una movilidad urbana más segura y sostenible. Ciudades Sostenibles. <https://blogs.iadb.org/ciudades-sostenibles/es/caminos-escolares-escuela-infancia-ninos-movilidad-urbana-sostenible-seguridad-vial/>
- Guía para implementación de Movilidad Activa. Ministerio de Ambiente y Cambio Climático. Gobierno de Santa Fe - Seguridad vial



Entornos Virtuales y Adolescencia: El Rol de la Educación y la Supervisión en la Era Tecnológica.

Yoncheff, Nicolás Alejandro:

Doctorando en Educación e Investigador en la Facultad de Humanidades y Artes (UNR).
Docente del CEI (Rectorado UNR) Docente UAI.
nyoncheff@gmail.com

Ramos, Andrea:

Investigadora Facultad Humanidades y Artes UNR. Investigadora Facultad Humanidades y Artes UNR.
Docente (UTN- Regional Rosario).
anbelinsky@gmail.com

Viera, Iván Ariel:

Investigador Facultad Humanidades y Artes (UNR). Maestrando de la Maestría Interinstitucional sobre Estudios en Construcción de Ciudadanía por FHyA-UNR junto a la UNLU. y UNSJ
Docente en Enfermería. Facultad de Ciencias Médicas (UNR).
arielviera36@gmail.com

Resumen

Este trabajo se articula dentro del Proyecto “Políticas universitarias de formación docente para una ciudadanía digital socio inclusiva”, alojado en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la FHyA UNR bajo el código PID-2021-2025. Se trata de una formación docente en entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje (EVEA) (UNR), a través de una Diplomatura de Estudios Avanzados, de la Facultad de Ciencia Política y RRH (UNR/SIED).

El objetivo del estudio consiste en socializar y visibilizar críticamente la utilización responsable y segura de los entornos virtuales. Centrará la problemática en los adolescentes, dado a que poseen mayor acceso a dispositivos y redes, exposición temprana, creciente dependencia del uso de la tecnología y el riesgo ante sus amenazas como el acceso a contenido inadecuado y/o potencialmente peligroso. En contrapartida, los padres tutores y/o docentes presentan un menor control como usuarios digitales.

Para ello, se aplica la metodología interdisciplinaria cuali-cuantitativa y no probabilística (Taylor y Bodgan, 1999). Actualmente, nos encontramos en la etapa de recolección de datos, entrevistando a representantes SIED.

Este artículo se constituye como propuesta para generar conciencia ciudadana desde lo educativo, abordando así la formación docente, como aportes para futuras políticas públicas en la materia.

Palabras clave: Política Pública - Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje - Seguridad Ciudadana Digital - Contenido inadecuado y/o potencialmente peligroso.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”



Introducción

Este trabajo pretende abordar la importancia que tiene en estos tiempos postpandémico lograr una formación docente continua por entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje desde una mirada social, particularmente en relación a la problemática actual sobre la relación que están teniendo los adolescentes con la tecnología, sobre todo nos preocupa y ocupa el tema de la ciberseguridad. Para ello, es imprescindible formar educadores con una mirada sociocrítica del entorno socio técnico donde se encuentran inmensos y la psicología adolescente en relación a la apropiación que realizan en estos entornos de saberes socialmente relevantes.

Entendiendo la importancia del vínculo entre pares, “las relaciones interpersonales son parte de la esencia natural del hombre, y sin lugar a dudas esta dinámica es trasladada a las organizaciones, las cuales como entes vivos y simbióticos requieren y dependen de una interacción permanente entre sus integrantes” (Hütt, 2012, p. 122).

Según Yepes Lodoño & Rojas Díaz (2022), “en los últimos años, el avance de las tecnologías de la información y la comunicación ha provocado transformaciones sociales significativas, evidenciando un notable desarrollo tecnológico” (s/p).

Esta transformación ha mejorado significativamente los navegadores y las herramientas multimedia, que incluyen vídeo, imágenes, texto y sonido, permitiendo también la implementación de servicios transaccionales y la gestión eficaz de bases de datos. Como resultado, la web se ha establecido como el principal canal de comunicación e información, ofreciendo diversos espacios virtuales donde los usuarios pueden intercambiar datos sin barreras. (Rugeles Contreras et al., 2015). Además, agregan estos autores que, ésta accesibilidad ha facilitado el uso de Internet en una amplia gama de actividades, desde lo personal y académico hasta lo empresarial y recreativo, convirtiéndolo a ésta en un recurso indispensable para la comunicación en la sociedad actual y la formación de una ciudadanía digital ética y responsable. Internet ha acortado distancias, centralizando una inmensa cantidad de datos -Big Data e Internet de las Cosas (IoT)-, y promoviendo la formación de comunidades en redes sociales entre estudiantes, docentes y ciudadanía en general.

Nuestra investigación estudia la Política Pública de la Universidad Nacional de Rosario en torno a la formación docente en servicio por entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje desde un paradigma cualicuantitativo en el marco de una investigación aplicada. Intenta analizar cursos, programas y en especial la “Diplomatura en Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje” (EVEA) que se implementó desde el 2021 al 2023 al 100% de los y las docentes de la UNR y sus resultados, durante las cinco cohortes implementadas, totalmente gratuita para todo el personal docente.

En este contexto, sabemos que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han encontrado un escenario ideal para su desarrollo y uso, trascendiendo fronteras geográficas, políticas y religiosas. Como resultado, estas herramientas están disponibles para un público diverso, que incluye a niños, jóvenes y adultos, con diferentes niveles de educación y competencias en relación a su utilización. A partir de la Pandemia COVID-19 se comienza a vislumbrar en la UNR la necesidad de formar a los y las docentes de cara a un porvenir que inexorablemente será híbrido (Maggio, 2022, 2023; Copertari, 2023).

En sintonía con lo que sostienen Yepes Lodoño & Rojas Díaz (2022), el acceso a dispositivos electrónicos y redes sociales transformó en el día a día la vida de los adolescentes. Esta



generación, marcada por una temprana y creciente dependencia tecnológica, se enfrenta a múltiples riesgos en entornos virtuales, tales como la exposición a contenido inapropiado, el ciberacoso, el cibercrimen, la fijación de género, el uso excesivo e inapropiado de internet, la adicción a las redes sociales y videojuegos, entre otros, son solo algunas de las problemáticas que afectan tanto su bienestar psicosocial como su desarrollo cognitivo y emocional.

A pesar de la magnitud e impacto que conllevan estas cuestiones, resulta notable observar la falta de una comprensión profunda y abarcadora que les otorgue la atención que merecen. Por ello, es fundamental que padres y tutores se involucren en la educación digital de los jóvenes y adolescentes, estableciendo un diálogo abierto sobre el uso seguro y responsable de Internet. Fomentar habilidades de pensamiento crítico y habilidades para la navegación segura se vuelve esencial para que los adolescentes puedan aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la web, mientras se mantienen protegidos de sus posibles peligros.

Esta democratización del acceso a la información y la comunicación también plantea desafíos en términos de seguridad ciudadana, ya que resulta determinante garantizar un entorno digital ético y responsable, protegido para todos los usuarios, especialmente para estas franjas etarias. La colaboración entre educadores, padres y responsables de fijar las agendas políticas y sus prioridades, es esencial para crear un marco legal que promueva un uso positivo y seguro de las TIC en la vida cotidiana, más aún actualmente con el crecimiento exponencial que está teniendo la Inteligencia Artificial.

Por lo expuesto, el presente artículo tiene como objetivo visibilizar estos riesgos y subrayar la importancia de contar con políticas educativas orientadas a la formación docente para la construcción de una ciudadanía digital inclusiva y responsable, a fin de no ampliar la brecha entre incluidos y excluidos al sistema. Se argumenta que la educación juega un papel indispensable en la protección de los jóvenes y adolescentes, al mismo tiempo, que les permite desarrollar competencias digitales para navegar de forma más cautelosa, segura y crítica en un mundo digitalizado.

Por último, como un ejemplo concreto sobre las políticas universitarias de formación docente podemos decir sobre la Diplomatura de Estudios Avanzados en Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje (EVEA) de la Universidad Nacional de Rosario que resultó altamente satisfactoria por los resultados obtenidos, casi 700 docentes egresados en un paradigma afectivo e inclusivos para desempeñarse en la virtualidad de la enseñanza (Copertari y Fantasia, (2023). A pesar de su interrupción debido a recortes presupuestarios, dicha carrera representaba una propuesta educativa innovadora desde lo pedagógico didáctico combinando la formación pedagógica con los avances tecnológicos e innovaciones pedagógicas, preparando a las y los educadores para enfrentar los desafíos de una educación por entornos híbridos y virtuales en clave innovadora y humanista.



Desarrollo

La *adolescencia* es un período clave en el desarrollo humano, el cual sucede entre la niñez y la edad adulta, transcurriendo según la Organización Panamericana de la Salud (1995), en dos momentos bien definidos: el primero, entre los 10 a los 14 años, denominado “adolescencia temprana” y el segundo, desde los 15 a 19 años, señalado como “tardía”.

Dicha etapa de la vida, según lo profundizado dentro de la obra de Pérez & Santiago (2002), se distingue por un crecimiento físico acelerado, conocido como el "estirón puberal", en el que el cuerpo experimenta cambios significativos en cuanto a peso, estatura y proporciones. Además de ello, se sostiene que estos cambios no solo están relacionados con el aumento de la masa muscular y la capacidad física, sino también con el desarrollo del sistema cardiovascular y respiratorio, lo cual permite obtener un mayor rendimiento y una mejor recuperación ante el ejercicio o una eventualidad. Sin embargo, es menester destacar que este crecimiento rápido y descoordinado puede generar sensaciones de torpeza motora, fatiga e incluso trastornos del sueño, que afectan tanto el equilibrio emocional como la conducta de los adolescentes, aunque casi en su totalidad resulta de manera transitoria.

Otro aspecto fundamental de la adolescencia para caracterizar, según Lillo Espinosa (2004), refiere al desarrollo sexual, en el cual se produce la maduración de los órganos sexuales y la aparición de los caracteres sexuales secundarios, acompañada por el inicio de la capacidad reproductiva. Por consiguiente, resultó pertinente agregar que estos cambios físicos están íntimamente ligados a la formación de la identidad sexual, lo cual se destaca como una tarea indispensable para el adolescente, quien se enfrenta a la exploración y comprensión de su propia sexualidad, mientras comienza a experimentar conductas propias de dicha área y a integrar estos aspectos en su vida social y emocional.

En sintonía con la caracterización del adolescente, según Awuapara-Flores et al. (2013), la adolescencia es una constante búsqueda de la identidad, la necesidad de independencia, explorar su autonomía y establecer relaciones sociales, desde las más simples hasta las más complejas. En otras palabras, alude a la forma en la que el mundo comienza a ser percibido de manera nueva y desafiante, del cual se desprenden cuestionamientos que configuran su forma de interactuar con su entorno, contexto y ambiente. Los jóvenes se encuentran en un proceso constante de autoexploración, en el que intentan definirse a sí mismos y encontrar su lugar en la sociedad. Este proceso está frecuentemente marcado por la tendencia a agruparse con sus pares, ya que el grupo social se convierte en un espacio de validación, donde el adolescente puede experimentar, aprender y afianzar su identidad. Las relaciones con los padres, que hasta entonces habían sido un pilar de apoyo incondicional, se tornan más conflictivas, oscilando entre la dependencia emocional y el deseo de separación.

Respecto al nivel cognitivo, Pérez & Santiago (2002), resaltó la evolución que experimentan, desde el pensamiento concreto al abstracto. Durante esta etapa, son capaces de formular hipótesis, pensar de manera simbólica y corregir conceptos erróneos, lo que los impulsa a desarrollar una mayor capacidad crítica. Esta competencia intelectual los lleva a cuestionar normas, explorar nuevas alternativas y construir una escala de valores propia y ajena del resto, que refleja su visión subjetiva del mundo. Este enfoque que emerge les permite no solo comprender mejor su entorno, sino también comenzar a diseñar su propio proyecto de vida,



enfrentándose a la elección de una ocupación y al desafío latente de adquirir las habilidades necesarias para llevar a cabo su desempeño.

En este contexto y en función a los puntos detallados, resulta importante considerar que las fluctuaciones emocionales son bastante comunes. Quienes transitan este periodo de la vida pasan por cambios anímicos frecuentes y a menudo contradictorios, lo que puede desencadenar en tensiones, tanto en sus vínculos familiares como en los sociales. Pese a ello, dichas variaciones forman parte del proceso natural de consolidación de su personalidad, constituyendo un trayecto en el que poco a poco se convierten en adultos autónomos y capaces de tomar decisiones propias.

La importancia de relacionar la pedagogía con la sociología tal como lo plantea en 1973, Durkheim es fundamental para educar trabajando los aspectos más vulnerables de la adolescencia, pero también articularlo con el impulso innato por investigar, descubrir y desafiar lo establecido, a pesar de su posicionamiento funcionalidad con el que no adherimos, recuperamos este concepto porque nos resultó atinado. En este contexto, la tecnología ha adquirido un papel central, proporcionando a las jóvenes herramientas que no sólo amplían sus horizontes informativos, sino que también les ofrecen plataformas para la autoexpresión, la socialización y el aprendizaje. Este acceso a la información fomenta un aprendizaje más que autodirigido, autónomo en codiseño con docentes tutores (Maggio, 2022; 2023). Cuando el estudiante es acompañado adecuadamente, puede ser profundamente transformador socialmente de su realidad emergente y al mismo tiempo sentirse transformado (Copertari, 2023; 2024).

En sintonía con lo expresado y en relación al proceso de construcción de su propia identidad, como uno de los ejes centrales de dicha etapa, las redes sociales desempeñan un papel determinante en este sentido. Dentro de la obra de Lardies (2022) y el trabajo de Morán-Pallero y Felipe-Castaño (2021), se hace referencia a que estos espacios digitales permiten a los jóvenes explorar quiénes son y cómo desean ser percibidos por los demás. Todo ello llevado a cabo a través de la creación de perfiles, publicaciones y la interacción con sus pares, los mencionados proyectan una imagen de sí mismos que está en constante evolución. Este ejercicio no solo fortalece su sentido de autonomía, sino que también les permite conectarse con otros usuarios del mismo rango etario, los cuales se encuentran atravesando procesos similares, generando un sentido de pertenencia que es vital en esta etapa.

Ofrece espacios para la autoexpresión y las plataformas digitales amplían las posibilidades de socialización de los jóvenes. Las redes sociales y los servicios de mensajería facilitan la comunicación con amigos cercanos, pero también permiten la creación de nuevas relaciones, muchas veces con personas fuera de su entorno geográfico inmediato. Esta apertura del panorama a través de redes sociales y afectivas les brinda la oportunidad de interactuar con una diversidad de perspectivas que, quizás de otra manera no hubiesen podido acceder, lo que enriquece su comprensión del mundo y fortalece su capacidad para comprender dinámicas sociales complejas, siempre procurando resguardar la privacidad de los datos. A menudo y en función a lo abordado por Lardies (2022), estas interacciones se convierten en fuentes de apoyo emocional y de pertenencia, con los recaudos expresados con antelación.

En el ámbito de la creatividad, la tecnología se erige como un terreno fértil. Los adolescentes se encuentran en plataformas como YouTube, TikTok o incluso en blogs y podcasts, herramientas para dar rienda suelta a su imaginación. A través de la creación de vídeos,



música o juegos, no sólo desarrollan habilidades técnicas, sino que también exploran nuevas formas de comunicación y resolución de problemas. Este proceso creativo, además, fomenta el trabajo colaborativo, ya que muchos de estos proyectos se realizan en conjunto con otros jóvenes que comparten intereses comunes. En este sentido, la tecnología no solo potencia su capacidad de innovación, sino que también los vincula con un mundo de posibilidades creativas y colaborativas.

En relación con lo referido en el párrafo anterior, la tecnología también les permite desarrollar competencias digitales que serán esenciales en su vida futura. El manejo de software, la creación de contenido multimedia y el desarrollo del pensamiento crítico en entornos digitales son algunas de las habilidades que adquieren a medida que interactúan con estas herramientas. Cabe destacar que, en relación a estas competencias, no solo son valoradas en el ámbito educativo y laboral, sino que también les permiten participar activamente en la vida social y cultural contemporánea. De hecho, muchos de estos jóvenes ya se encuentran participando en movimientos sociales y debates públicos a través de redes sociales, asumiendo roles de liderazgo en causas que consideran importantes.

Por un lado, el entorno digital ofrece numerosas ventajas, pero, por el otro, también conlleva riesgos importantes, los cuales no deben ser ignorados por las personas ni la sociedad en su conjunto. Entre estas amenazas se encuentran el aumento del ciberacoso, la exposición a contenido inapropiado, problemas de privacidad, el robo de identidad y daños a la reputación. A medida que sus interacciones se trasladan más al ámbito online, resulta fundamental educar a quienes transitan esta etapa de la vida sobre cómo se deben proteger. Esto implica ser consciente de los peligros, usar contraseñas seguras y manejar con cuidado la información personal. En concatenación con ello, Cantu (2022) resalta la importancia de llevar a cabo la práctica de una ciudadanía digital responsable, que permita aprovechar los beneficios de este mundo conectado mientras se logran minimizar los riesgos.

En contrapartida a ello, la dependencia tecnológica, la exposición a contenidos inadecuados y la falta de supervisión por parte de adultos responsables son desafíos constantes en este proceso de inmersión digital. La omnipresencia de dispositivos y redes puede generar en los adolescentes una creciente desconexión del mundo real y una vulnerabilidad ante las amenazas que habitan en el ciberespacio. Es aquí donde el rol de la educación y la supervisión adquiere una relevancia fundamental. Esto último refiere al compromiso que se debe gestar tanto dentro del hogar (a través de los padres y/o tutores), como en las instituciones educativas (por medio del plantel docente), indistintamente si se trata del ámbito privado o público. Cabe señalar que, en referencia a este último punto, se requiere de un accionar de forma conjunta, que esté a la altura de la problemática. En este sentido, Díaz-Vicario, Mercader Juan y Gairín Sallán (2019) enfatizan la importancia de abordar no solo la cantidad de tiempo que los adolescentes pasan en línea, sino también la naturaleza de su interacción con las tecnologías y su impacto en el bienestar general. Deben asumir la responsabilidad de guiar a los adolescentes en el uso seguro y responsable de la tecnología. No se trata de imponer restricciones severas, sino de acompañar a los jóvenes en su camino hacia un uso crítico y reflexivo de estas herramientas.

Mientras los jóvenes crecen inmersos en un entorno digital que les resulta natural e intuitivo, los adultos deben enfrentarse a la tarea de aprender y adaptarse a un ritmo que muchas veces les resulta abrumador. En otras palabras, los últimos mencionados se encuentran en una posición compleja frente al acelerado avance de la tecnología y su impacto en la vida de los



adolescentes. Esta brecha tecnológica va más allá del simple dominio de las herramientas; implica también una diferencia en la comprensión y el significado que cada generación otorga a la tecnología.

Tomando opiniones de educadores que sostienen que disminuir el tiempo de interacción cara a cara no implica necesariamente un deterioro en las relaciones sociales, una afirmación respaldada por las investigaciones de De Almeida et al. (2014) y la de Haddon et Vincent (2014). Se podría inferir que, es importante tener cautela con estas afirmaciones ya que, según lo referido por el último autor mencionado, muchos jóvenes sienten una presión constante para revisar sus smartphones, lo que sugiere una posible dependencia vinculada a la necesidad de estar socialmente conectados.

Poniendo la mirada en el contexto del hogar del adolescente, el uso excesivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), puede generar conflictos, especialmente si se utilizan durante actividades familiares. Estas observaciones coinciden con las apreciaciones desarrolladas por ambos autores, aunque se requiere un análisis más detallado sobre cómo dichas TIC afectan las dinámicas del hogar. Lo curioso que se destaca es que, tanto los jóvenes como los padres y educadores, reconocen el potencial que poseen estas herramientas para fomentar conductas problemáticas en su generación. Sumado a ello, es interesante resaltar que, al igual que lo que se menciona dentro de Ballesteros y Megías (2015) y Boubeta et al. (2015), los jóvenes son capaces de identificar problemas en sus amigos, pero a menudo no son conscientes de sus propias conductas de riesgo.

En concatenación con lo referido en el párrafo anterior, los hallazgos sugieren que los adolescentes corren un alto riesgo de desarrollar usos problemáticos de las tecnologías, aunque no se puede establecer una relación directa de causa-efecto. Por ello, es crucial fomentar la prevención y la formación en hábitos saludables de uso de las TIC desde una edad temprana, con padres y educadores actuando como guías y promotores de una pedagogía colaborativa (Prensky, 2015). Para futuras investigaciones, se recomienda ampliar el alcance geográfico del estudio para mejorar la validez de los resultados y profundizar en las circunstancias que impulsan el uso problemático de las TIC, contrastando los perfiles de jóvenes con y sin comportamientos problemáticos.

Estas tecnologías invaden hoy en día la sociedad, y las joyas protagónicas son “Las redes sociales”, quienes se han convertido en un recurso fundamental para las personas jóvenes como el principal recurso o instrumento de socialización. Se trata de un catalizador de inclusión o exclusión que para algunos autores como Bonilla del Rio y Sanchez Calero (2022), ha contribuido a que las relaciones interpersonales de los más jóvenes se transformen en un hecho todavía más complejo y en ocasiones problemático. No en vano, las conductas de ciberacoso, ahora, también pueden desarrollarse digitalmente.

Para Lardies & Potes (2022), las redes sociales, las plataformas de mensajería y las aplicaciones móviles no son solo herramientas funcionales, sino espacios donde construyen relaciones, exploran su identidad y experimentan el mundo. Esta dimensión social y emocional de la tecnología, desarrollada con vehemencia dentro de la investigación de Belli et al. (2009), es algo que a menudo escapa a la comprensión de los adultos, quienes suelen percibir de forma más instrumental, asociándose con la productividad o el cumplimiento de tareas. Esta diferencia en la forma de concebir la tecnología puede dificultar el diálogo intergeneracional y la supervisión efectiva. En Gómez Rodríguez (2023) se refiere a que los



padres, tutores y docentes pertenecen, en su mayoría, a una generación que no creció inmersa en la digitalización, lo que los coloca en desventaja frente a sus hijos y estudiantes. A pesar de sus intentos por mantenerse actualizados, la velocidad con la que emergen nuevas plataformas y aplicaciones supera, en muchos casos, su capacidad de adaptación.

Esta realidad no solo les genera una sensación de desconexión, sino también una carga emocional, al sentirse responsables de guiar a los adolescentes en un entorno que ellos mismos aún están aprendiendo a navegar. La sobrecarga informativa y la falta de tiempo para adquirir competencias tecnológicas avanzadas agravan la situación. Muchos adultos se ven desbordados ante la multitud de opciones y configuraciones que ofrecen las plataformas digitales, lo que hace que la tarea de monitorear el comportamiento de los jóvenes se vuelva extremadamente compleja. Sumado a ello, la naturaleza oculta de algunas interacciones virtuales (como el caso de perfiles secundarios, configuraciones de privacidad avanzadas o la creación de identidades digitales alternativas), añade un nivel de desafío adicional para aquellos que intentan supervisar.

A pesar de su capacidad para fortalecer a los educadores, la implementación de aplicaciones de inteligencia artificial diseñadas para mejorar la enseñanza y apoyar a los docentes ha sido, hasta ahora, considerablemente menos considerada que la IA enfocada en los estudiantes, que por su naturaleza reemplaza al profesor. En la actualidad, los investigadores y desarrolladores tienden a involucrar a los docentes únicamente en las etapas finales del proceso, como al agregar un panel que muestre los datos del rendimiento estudiantil. Este enfoque está comenzando a experimentar un cambio gradual. (Miao et. al. 2021)

No obstante ello, la educación y el acompañamiento siguen siendo claves en este escenario. A pesar de sus limitaciones tecnológicas, los padres, tutores y docentes no necesitan ser expertos en cada plataforma para ejercer un rol significativo. Lo que realmente se requiere es la disposición para aprender y dialogar con los adolescentes, creando un espacio de confianza mutua. En lugar de adoptar un enfoque excesivamente restrictivo o permisivo, resulta pertinente que los adultos fomenten un uso consciente y reflexivo de la tecnología, guiándolos para que comprendan los riesgos y oportunidades que estos entornos virtuales presentan.

La salvedad necesaria de mencionar es que, el desafío para los adultos, radica en su capacidad para acompañar desde el entendimiento y la empatía, más allá de la simple competencia técnica. En otras palabras, se refiere al rol de los educadores y/o facilitadores como un aporte de equilibrio y criterio en la toma de decisiones de los jóvenes.

En relación a este último punto abordado, el artículo de Gabelas Barroso et al. (2012), trata sobre el desfase entre las prácticas digitales de los menores y la enseñanza de competencias mediáticas en la escuela. Señala que, mientras los jóvenes adquieren habilidades tecnológicas a través del ocio digital (redes sociales, videojuegos), estas no son desarrolladas en el ámbito educativo formal. Por lo expuesto, introduce el concepto de “TRIC” (tecnologías + relación + información + comunicación), como una nueva perspectiva de la educación mediática, que propone superar el simple enfoque tecnológico, ya que incluye el componente relacional y comunicativo. En concatenación con ello, dichos autores subrayan la dinámica de cómo las redes sociales crean espacios de confianza y empatía, donde los jóvenes se empoderan al tomar decisiones y compartir conocimientos. En sintonía con lo afirmado y por su parte Lazo (2017), expresó que el Factor Relacional de dichas TRIC, posee tanto ventajas como



desventajas, es decir, crea oportunidades y amenazas que deben ser gestionadas con competencias audiovisuales para evitar los peligros de la desinformación.

Más allá de las visibles contraindicaciones que puedan surgir, ambas obras abogan por una visión renovada de la educación en competencias digitales, que integre las prácticas culturales de los menores y promueva una participación activa y colaborativa dentro del entorno digital.

En relación a aquellos contrapuntos que pueden surgir, producto de la utilización de la tecnología, a continuación, mencionamos los que consideramos más relevantes:

El primero de ellos, alude a la *exposición temprana y el contenido inapropiado*, a través de la proliferación de dispositivos móviles ha facilitado que los adolescentes accedan a Internet a edades cada vez más tempranas, lo cual incrementa su vulnerabilidad ante el acceso a contenidos inapropiados. Según Vanderhoven et al (2014), estos peligros se entienden como aquellos que podrían influenciar negativamente a nuestra niñez y juventud. En este rango se incluyen: acceso a pornografía, mensajes racistas, xenofóbicos, sectarios, violencia explícita o discursos de odio, entre otros. Estos pueden provocar efectos negativos tanto en su desarrollo social como emocional, exacerbando problemas de salud mental. Por consiguiente, sin una adecuada alfabetización digital y supervisión por parte de padres y educadores, los adolescentes se enfrentan a situaciones para las que no siempre están preparados.

En segundo lugar, otro fenómeno se refiere a la “*Ciberdependencia*”, es decir, el efecto de la utilización excesiva de la tecnología. Tanto el trabajo de Valencia-Sandoval et al. (2022) como el de Zapata-Cardona (2018), han profundizado la temática sobre la adicción a las redes sociales y a los videojuegos, la cual se ha convertido en un problema cada vez más visible entre los adolescentes. El fenómeno conocido como "FOMO" (Fear of Missing Out) alimenta la necesidad de estar constantemente conectados, lo que genera dependencia y, en muchos casos, afecta el rendimiento académico y las relaciones interpersonales.

Para Domínguez Castillo et al (2019), es importante buscar que las propuestas y contenidos disponibles en Internet y otras tecnologías estén libres de violencia innecesaria, así como de mensajes racistas, sexistas o despectivos. Además, se deben evitar el uso indebido de cámaras y teléfonos móviles, las adicciones a Internet, la pornografía infantil y el ciberacoso, asegurando el respeto por los derechos y la imagen de los menores, especialmente de aquellos con discapacidades y de contextos rurales que viven en condiciones de alta marginalidad. Por otro lado, el autor citado anteriormente hace hincapié en que es importante que las instituciones, tanto nacionales como estatales, que deseen avanzar en la creación de leyes, guías, manuales e investigaciones que sigan altos estándares de calidad y validen los hallazgos de este estudio con información recopilada en sus propios contextos. Esto no solo fomentará y profesionalizará el ámbito de la seguridad informática, sino que también potenciará el uso de las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas relevantes en la defensa o vulneración de los derechos de los niños y jóvenes.

Agregan que, el uso excesivo de la tecnología tiene un impacto directo en la salud mental de los sujetos, provocando ansiedad, depresión y problemas del sueño. Es urgente que las políticas educativas promuevan un uso equilibrado de la tecnología, proporcionando a los adolescentes herramientas para gestionar su tiempo en línea de manera saludable y fomentando espacios de "desintoxicación digital".



El tercer contrapunto que se menciona es el “ciberacoso” y amenazas a la privacidad. El mismo se desarrolla mediante la participación activa de los adolescentes en redes sociales también los expone a riesgos relacionados con la seguridad de su información personal. Se trata de problemáticas recurrentes en estos entornos, donde los acosadores encuentran oportunidades para explotar la vulnerabilidad de los jóvenes más despistados.

Es por ello, su gran relevancia sobre el uso irresponsable de las redes, ya que podría llevar a la difusión no consensuada de material privado, lo cual afecta gravemente su privacidad y su dignidad.

Cabe destacar que, ante este panorama, resulta elemental que las instituciones educativas promuevan políticas educativas sobre el uso consciente de plataformas digitales públicas y desarrollen en los jóvenes y adolescentes la capacidad de discernir entre contenido apropiado e inapropiado.

Frente a los desafíos descritos, el rol de la educación se posiciona como un instrumento clave para la formación de una ciudadanía digital inclusiva, crítica y responsable. Los docentes juegan un papel esencial en la enseñanza de competencias tecnológicas y éticas que permitan a los adolescentes comprender los riesgos y beneficios de los entornos virtuales. Sumado a ello, “Es fundamental emprender acciones educativas, familiares y comunitarias que promuevan la concientización y alternativas para el uso seguro” (Pérez. 2016, p. 120).

En tanto que las universidades tienen la clave para una inclusión digital responsable, es decir, la obligación de preparar a los futuros docentes para enfrentar los retos que plantea esta era ya postdigital. La inclusión de currículos que aborden la alfabetización digital, la seguridad en línea y la protección de la privacidad resulta fundamental para garantizar que los educadores cuenten con las herramientas necesarias para guiar a los adolescentes.

Todo ello se debe gestar a través de políticas universitarias de formación docente, las cuales deben estar alineadas con la construcción de una ciudadanía digital socio inclusiva, que no solo promueva el uso seguro de la tecnología, sino que también fomente la reflexión crítica sobre los valores éticos en entornos virtuales.

Lamentablemente, a pesar de los avances tecnológicos observados en las últimas décadas y en base a lo sostenido por Alastor et al. (2023), la educación universitaria todavía necesita un impulso considerable para integrar de manera efectiva las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los programas de formación de maestros/as. Aunque los recursos multimediales están disponibles, su aplicación para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje y desarrollar competencias digitales en los estudiantes sigue siendo limitada. Los participantes en el estudio, tanto alumnos como docentes, señalaron que la formación en dicha temática es insuficiente y que su uso se limita principalmente a la búsqueda de información.

Por ello, para lograr una verdadera transformación en los procesos educativos, se considera fundamental que los cambios se basen en las necesidades reales de los involucrados y que se proporcionen los recursos necesarios al profesorado, junto con una formación adecuada que facilite esta transformación. Este enfoque no debe ser visto sólo como una cuestión política o de avance social, sino como un progreso educativo que modifique las concepciones docentes y la comprensión de los procesos de enseñanza-aprendizaje para su efectiva implementación.



La auténtica inclusión de dichas TIC exige adoptar un enfoque constructivista del aprendizaje, donde el/la estudiante tenga un papel activo en su proceso educativo.

En complemento con lo desarrollado en el párrafo anterior, a esta política de formación docente se debe incorporar el uso de la inteligencia artificial (IA) al nivel educativo, el cual según Miao et al (2021), se ha ampliado en diversas direcciones, abarcando desde herramientas de apoyo al aprendizaje y la evaluación hasta sistemas que respaldan la enseñanza y la gestión educativa. Estas aplicaciones se pueden agrupar en cuatro categorías: gestión y provisión educativa, aprendizaje y evaluación, apoyo a los docentes y promoción del aprendizaje continuo.

Para citar un claro ejemplo de cómo se puede llevar a cabo este tipo de políticas universitarias de formación docente, resultó pertinente mencionar el caso de la Diplomatura de Estudios Avanzados en Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje (EVEA), la cual emergió como una propuesta educativa innovadora, diseñada para integrar los avances tecnológicos con la formación pedagógica en respuesta a las exigencias de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC). Cabe destacar que la misma se encontraba radicada en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Su enfoque formativo combinaba elementos teóricos y prácticos, capacitando a los profesionales de la educación superior no sólo para adaptarse a los entornos virtuales, sino también para ejercer un impacto transformador en ellos. Sin embargo, su interrupción en 2024, consecuencia de recortes presupuestarios universitarios, representó una pérdida considerable para el ámbito académico, especialmente en un contexto en el que la intersección entre tecnología y educación es más relevante que nunca.

Un aspecto central de esta diplomatura era la adopción de una perspectiva socio-técnica en la educación, que reconocía la complejidad inherente a la interacción entre tecnologías y procesos educativos. La formación trascendía la mera inclusión de herramientas tecnológicas, promoviendo un enfoque crítico que instaba a los estudiantes a reflexionar sobre el diseño conceptual de los entornos virtuales, el papel de la tecnología en la creación de espacios democráticos y plurales y una ciudadanía responsable y cómo estos entornos podían facilitar la construcción colectiva del conocimiento. La Diplomatura enseñaba a explorar más allá de las plataformas, analizando las dinámicas sociales y cognitivas que emergen en estos contextos.

Según lo consultado en Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR (2021), el programa de estudios abarcaba la planificación de estrategias educativas comunicacionales tanto sincrónicas como asincrónicas, subrayando la importancia de la flexibilidad y la interactividad en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Herramientas virtuales como Moodle no solo se presentaban como recursos técnicos, sino como catalizadores del aprendizaje colaborativo, donde la evaluación y el seguimiento se consideraban elementos clave para consolidar un entorno formativo integral.

En relación a las discusiones teóricas contemporáneas sobre educación a distancia en la universidad, las mismas permitían a los participantes no solo adquirir competencias tecnológicas, sino también participar en debates que cuestionaban y ampliaban los límites de la enseñanza tradicional. El diseño de esta diplomatura tenía un objetivo bien definido: fomentar la innovación educativa mediante la articulación de pedagogía y tecnología.



En un contexto donde los límites entre lo físico y lo virtual se desdibujan, esta propuesta formativa buscaba preparar a los educadores para planificar y ejecutar experiencias educativas en espacios híbridos, abiertos y colaborativos. La planificación de la enseñanza, el aprendizaje y la evaluación en estos entornos virtuales requería no solo el dominio de las herramientas digitales, sino también la capacidad de diseñar experiencias educativas inclusivas y democráticas, donde el conocimiento pudiera ser construido de manera plural.

A pesar de su enfoque técnico, la Diplomatura de Estudios Avanzados en EVEA mantenía una fuerte consideración por el componente humano de la educación. Los participantes eran formados para reflexionar críticamente sobre el impacto de las herramientas digitales, tales como plataformas educativas y redes sociales, en la vida de los estudiantes. Se promovía un análisis profundo que contemplaba tanto los beneficios como los desafíos que las tecnologías presentan en el ámbito educativo, impulsando una búsqueda de equilibrio entre innovación y pedagogía, con el aprendizaje significativo como eje central.

Desafortunadamente, el cese de esta diplomatura debido a cuestiones presupuestarias representa una pérdida que va más allá de lo académico. En una época en la que la tecnología redefine continuamente los modos de enseñar y aprender, dejar de ofrecer espacios formativos de esta naturaleza implica retroceder en el camino hacia una educación superior más accesible, crítica y acorde a las necesidades contemporáneas. La discontinuidad de la Diplomatura no solo impacta a quienes se beneficiaban directamente de ella, sino también a un sistema educativo que debe seguir apostando por la innovación y el diálogo crítico en un mundo cada vez más digitalizado.

Conclusión

Este trabajo aboga por una visión renovada de la educación en competencias digitales, que integre las prácticas culturales de los estudiantes y promueva una participación activa y colaborativa en el entorno digital en cooperación con sus docentes para aprovechar sus beneficios y oportunidades y desechar el mal uso de estos dispositivos multimediales con una correcta y adecuada orientación y supervisión para navegar por los complejos entornos virtuales de manera consciente y segura. Es responsabilidad de los adultos guiar este proceso, fomentando en los adolescentes una mirada crítica que los prepare no solo para enfrentar los desafíos del presente, sino también para construir un futuro más inclusivo y equitativo en el ámbito digital. La clave radica en educar para utilizar contenido propedéutico y utilizarlo de manera constructiva y crítica, tanto para su propio desarrollo como para el beneficio de la sociedad.

La exposición a un contenido inapropiado, el ciberacoso y la dependencia tecnológica requieren respuestas urgentes que garanticen la seguridad de este rango etario con políticas orientadas a la formación de una ciudadanía digital con compromiso social para estar atentos haciendo un uso equilibrado y consciente de las tecnologías. Resulta necesario hacer hincapié en la formación docente como la realizada en la Diplomatura de Estudios Avanzados, de la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR/SIED), un claro ejemplo de cómo se puede propiciar un espacio que acorde a estos tiempos y a este tipo de problemática que para nuestro equipo surge como un emergente, para llevar a cabo una intervención integral.



La visibilización de esta problemática emergente conlleva a la creación no sólo de campañas de concientización para la población en general, sino trabajar por una auténtica democratización del sistema educativo universitario ante los desafíos y dilemas éticos que plantea esta realidad. Las universidades, como el caso de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), requieren de un financiamiento adecuado por parte del gobierno nacional para continuar ofreciendo formación docente de calidad, no solo a través de entornos virtuales de enseñanza y aprendizaje, sino también mediante una propuesta formativa que aborde las problemáticas emergentes del ciberespacio y la virtualización de la vida cotidiana ante los serios desafíos de la ciberseguridad, ciberacoso y grooming, entre otros. Estos fenómenos, están íntimamente ligados al crecimiento de la interacción digital y no pueden ser tratados tangencialmente, sino ocupar un lugar central. La verdadera transformación educativa reside en la capacidad de formar docentes que comprendan profundamente los desafíos de su ethos epocal, los riesgos y oportunidades que presenta la digitalización. Las universidades tienen la responsabilidad de liderar este proceso, en donde la participación de todos y todas no esté limitada por las desigualdades de acceso y uso sostenido de las tecnologías en educación para todos y todas con un sistema universitario que responda de manera efectiva a las demandas del siglo XXI.

Referencias Bibliográficas

Alastor, E., Sánchez Vega, E., & Rubio-Gragera, M. (Eds.). (2023). “TIC En educación en la era digital: Propuesta de investigación e Intervención” . Universidad de Málaga. Ed. UMA.

Awuapara-Flores, S., & Valdivieso-Vargas-Machuca, M. (2013). “Características bio-psicosociales del adolescente”. *Odontología pediátrica (Lima)*, 12 (2), 119-128.

Belli, S., Harré, R., & Iñiguez, L. (2009). “Emociones en la tecnociencia: La performance de la velocidad”. *Revista de Ciencias Sociales*, 3, 1-16.

Bonilla del Río, M. y Sánchez Calero, M. L. (2022). “Inclusión educativa en tiempos de COVID-19: Uso de Redes Sociales en personas con discapacidad intelectual”. *RIED. Revista iberoamericana de educación a distancia*, 25(1). <https://doi.org/10.5944/ried.25.1.30875> (Consultada, 17/09/2024).

Boubeta, A. R., Ferreiro, S. G., Salgado, P. G., & Couto, C. B. (2015). “Variables asociadas al uso problemático de internet entre adolescentes”. *Salud y drogas*, 15(1), 25-38.

Copertari, Susana. (2024). “Personalización del aprendizaje con IA. Ciberseguridad ¿ ángeles y/o demonios?” (Cap. 5, pp: 203-230) en: *Debates y Desafíos de la Inteligencia Artificial en las Aulas. Pensando en una nueva educación*. Homo Sapiens ediciones.

Cantu, M. (2022). “Valores de la ciudadanía digital”. Blog Digital. En <https://www.miguelcantu.mba/blog/valores-de-la-ciudadania-digital> (Consultada, 22/09/2024).

De Almeida, A.N., Delicado, A., De Almeida-Alves, N. y Carvalho, T. (2014). “Internet, children and space: Revisiting generational attributes and boundaries”. *New Media & Society*, 17(9), 1436-1453.

Díaz-Vicario, A., Mercader Juan, C., & Gairín Sallán, J. (2019). “Uso problemático de las TIC en adolescentes”. *Revista electrónica de investigación educativa*, 21.



Domínguez Castillo, J et al (2019). “Vulnerabilidad ante el uso del Internet de niños y jóvenes de comunidades mayahablantes del sureste”. *México. RIDE. Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo*, 10 (19), e020. Epub 15 de mayo de 2020. <https://doi.org/10.23913/ride.v10i19.531>. (Consultada, 20/09/2024).

Durkheim, É (1973)- *Educación y sociología*. París: Ed. Península.

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. (2021). “Diplomatura de Estudios Avanzados en Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje”. Modalidad a Distancia. Resolución C.S. N° 648/2021

Gabelas, J. A y Marta Lazo, C. y Aranda, D. (2012). “Por qué las TRIC y no las TIC”. *COMEIN. Revista de los Estudios de Ciencias de la Información y de la Comunicación*, 9. Recuperado de: <https://doi.org/10.7238/issn.2014-2226> (Consultada, 10/09/2024).

Gómez Rodríguez, D. T. (2023). *Nativos e inmigrantes digitales: Retos de la enseñanza*. Universidad Miguel de Cervantes. pp. 1-123. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.29358.69446> (Consultada, 16/09/2024).

Haddon, L., & Vincent, J. (2014). “European children and their carers’ understanding of use, risks and safety issues relating to convergent mobile media”. *Report D4, 1*.

Hütt, H. (2012). “Las redes sociales: Una nueva herramienta de difusión. Reflexiones”, 91(2), 121-128. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72923962008>. (Consultada, 23/09/2024).

Lardies, F., & Potes, M. V. (2022). “Redes sociales e identidad:¿desafío adolescente?”. *Avances en Psicología*, 30 (1), e2528-e2528.

Lazo, C. M. (2017). “Los jóvenes en la cultura digital”. *Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo (RICD)*, 2(5), 23-28.

Lillo Espinosa, J. (2004). “Crecimiento y comportamiento en la adolescencia”. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, (90), 57-71.

Maggio, M. (2022). *Híbrida. Enseñar en la universidad que no vimos venir*. Tilde Editora

Maggio, M. (2022/2023) *Híbrida. Lo que la Universidad no vio venir*. Tilde Editora (versión digital e impresa).

Miao, F., Holmes, W., Huang, R. y Zhang, H. (2021). “AI and education: guidance for policymakers”. UNESCO. <https://doi.org/10.54675/PCSP7350>

Morán-Pallero, N. y Felipe-Castaño, E. (2021). “Autoconcepto en las redes sociales y su relación con el afecto en adolescentes”. *Behavioral Psychology / Psicología Conductual*, 29(3), 611-625. <https://doi.org/10.51668/bp.8321306s> Consultada, 18/09/2024).

Pérez, S. P., & Santiago, M. A. (2002). “El concepto de adolescencia”. *Manual de prácticas clínicas para la atención integral a la salud en la adolescencia*, 2(3), 15-23.

Pérez, R. (2016). “Adolescencia, socialización y TIC”. En R. Pérez y M. Guzmán (Coords.), “Programa sociedad de la información y el conocimiento Universidad de Costa Rica” (pp. 103-122). San José, Costa Rica: Prosic, UCR . Recuperado de



http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/recursos/informe_2016.pdf
(Consultada, 18/09/2024).

(Consultada,

Prensky, M. (2015). *Enseñar a nativos digitales: una propuesta pedagógica para la sociedad del conocimiento*. SM.

Organización Panamericana de la Salud. (1995). “Salud del Adolescente”. OPS/OMS. Washington

Rugeles Contreras, PA, Mora González, B., & Metaute Paniagua, PM (2015). “El rol del estudiante en los ambientes educativos mediados por las TIC”. *Revista Lasallista de Investigación* , 12 (2), 132-138.

Taylor, S. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos de Investigación Cualitativa: búsqueda de significados*. Paidós.

Valencia-Sandoval, K., Sánchez-Leyva, J. L., & Duana-Ávila, D. (2022). “Ciber dependencia y competitividad”. *Investigación administrativa*, 51 (129).

Vanderhoven, E., Schellens, T. y Valcke, M. (2014). “Enseñar a los adolescentes los riesgos de las redes sociales: Una propuesta de intervención en secundaria”. *Comunicar* , 22(43), 123-132. doi: [10.3916/C43-2014-12](https://doi.org/10.3916/C43-2014-12) (Consultada, 20/09/2024).

Yepes Lodoño, J., & Rojas Díaz, J. (2022). “Panorama de riesgos por el uso de la tecnología en América Latina. Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad”, 14(26), 1-40. doi:<https://doi.org/10.22430/21457778.2020> (Consultada, 10/09/2024).

Zapata-Cardona, L. (2018). *Investigaciones Estadísticas en el Aula*. Vicerrectora Administrativa y Financiera (s/d).



Área temática: Reforma universitaria y movimientos estudiantiles en América Latina.

+ 43 Ayotzinapa 10 años de impunidad

Alicia Albino

aliciasilviaalbino@gmail.com

Universidad de Buenos Aires- Facultad de Ciencias Sociales

Que significa Ayotzinapa, quiere decir «río de calabacitas» o de «tortuguitas», es una localidad al sur de la capital mexicana. Su centro es la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos ubicada en el municipio de Tixtla a kilómetros Iguala, es una escuela con tradición de lucha social que da albergue a estudiantes de bajo recursos provenientes de las zonas marginales de Guerrero. Entre egresados destacados se encuentran Othon Salazar, Lucio Cabañas Barrientos y Genaro Vázquez Rojas. En la actualidad hay 245 Escuelas Normales públicas y 17 son Escuelas Normales rurales.

La Escuela Normal con una ideología nacionalista, marxista revolucionario (2), da una educación en defensa de los derechos del pueblo y adoptan posturas de confrontación contra las autoridades de gobierno y realizan actividades de presión para solucionar sus demandas.

En Iguala ya estaba convulsionada antes de la noche de los 43, una ciudad que se convirtió en productora y traficante de heroína siendo una zona estratégica para el tránsito de drogas y otras actividades ilícitas. Donde se convive con confrontación y coalición entre bandas e instituciones. Formando parte del corredor Acapulco-Cuernavaca-Estados Unidos.

Una ciudad que fue escenario en los años 70 de políticas contrainsurgencia para aniquilar movimientos y reprimir a disidentes. Donde la desaparición forzada y ejecución extrajudiciales se practicaban de forma continua.

Previo a la desaparición de los estudiantes en esa ciudad habían ocurrido hechos que es importante mencionar primero la desaparición del dirigente social Arturo Hernández Cardona, donde el presidente municipal de Iguala, José Luis Abarca en el 2013 fue acusado de estar implicado en el hecho. Segundo el enfrentamiento entre Guerreros Unidos y “Los Rojos” por la disputa de territorio para la venta de droga y tercero decomiso de 107 kilogramos de heroína por la PGR de las cuales solo se entregaron 24 kilogramos hecho aún no esclarecido.

Los grupos delincuenciales que estaban eran alrededor de 26 en la cual se destacaban “Guerreros Unidos” “Los Rojos” y “La Familia Michoacana”.

Guerreros Unidos operaba como brazo armado de La Familia Michoacana realizando ex-



torsiones. En el momento de la desaparición de los 43 mantenían el control de Iguala.

Ahora como se fueron sucediendo los hechos, testimonios dan cuenta que la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México resolvía que la Normal de Ayotzinapa fuera sede para concentrar a las 16 delegaciones normales del país y que luego participarían en la movilización del 2 de octubre en la ciudad de México.

La preparación de la movilización era brindar alimentos alojamiento y transporte por lo que decide el comité estudiantil de la normal que los estudiantes de años superiores regresaran a sus casas, por lo que ese 26 de septiembre solo había estudiantes de primer año de ingreso.

La toma de autobuses fue impedida por policías. Esto hace el cambio de planes de los dirigentes de la normal y dan la instrucción de trasladarse a Iguala para conseguir camiones y emprender el viaje hacia la Ciudad de México. Con esto desvirtúa la “verdad histórica” de que el móvil de los estudiantes era boicotear la presentación del DIF, María de los Ángeles Pineda que en ese momento estaba en campaña por el municipio.

Otro dato importante era que por la información obtenida había un infiltrado en la normal cuyo nombre era Julio Cesar López Patolzin y su función era informar lo que sucedía dentro de la Normal, él también se encuentra desaparecido y pese a ser un militar no se realizó ninguna acción de protección por integridad ni búsqueda de su persona, como lo establece el “Protocolo para Militares Desaparecidos”.

Como se puede ver a lo largo del “Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa” (1) las autoridades estaban informadas de las acciones de los estudiantes, así como los hechos de persecución y violencia anteriores a la desaparición.

Con esto prueba responsabilidad por acción, omisión o negligencia en las acciones gubernamentales. Las autoridades fueron negligentes y omisas que permitieron a que se realizaran actos de violencia y posterior desaparición de los normalistas. Si hubiera actuado los agentes gubernamentales se podrían haber evitado la desaparición de los normalistas y al menos el homicidio de seis personas cuyos nombres son:

- . Daniel Solís Gallardo, estudiante normalista de primer año.
- . Julio Cesar Ramírez Nava, estudiante normalista de primer año.
- . Julio Cesar Mondragón Fontes, estudiante normalista de primer año.
- . David Josué García Evangelista (a) “Zurdito”, jugador de los Avispones.
- . Víctor Manuel Lugo Ortiz (a) “Barcel”, conductor del autobús de los Avispones.
- . Blanca Montiel Sánchez, pasajera del taxi.

Como también la agresión al estudiante Aldo Gutiérrez Solano que recibió un impacto de bala.

A partir del análisis de la red de telefonía, mensajes y la red de vínculos entre los grupos delictivos y las autoridades, se narra en cuatro acontecimientos:

- 1- La salida de los estudiantes de la Normal a Chilpancingo, Tierra Colorada y la deci-



sión de ir a Iguala.

- 2- El traslado y la llegada a Iguala, Rancho del Cura y la Central de Autobuses.
- 3- La salida de la Central de Autobuses e inicio de la violencia, y
- 4- La desaparición de los estudiantes.

En el primer caso salen 100 estudiantes de la Normal con rumbo a Iguala a bordo de las unidades, segundo llegan a la Central de autobuses y se reúnen con demás normalistas, tercero los normalistas están Central de Autobuses se reporta que los estudiantes estaban con actitudes agresivas y piden apoyo policial, salen de la Central y cuarto dos patrullas persiguen a un autobús hasta detenerlos cerca del Palacio de Justicia, los otros continúan su camino. Horas más tarde avisan que circulaba un autobús con individuos cubiertos los rostros y se da la orden de verificar. Se intercepta a uno de los autobuses jóvenes bajaron toman del cuello al interceptor y forcejean por lo que se produce disparos al aire, el autobús continúa su marcha. Tiempo después según los análisis de las comunicaciones, uno de los normalistas que estaba dentro del autobús informa que son atacados, la policía de Iguala impide el avance de la caravana. Los estudiantes tratan de retirar la patrulla para proseguir su marcha, momento que son atacados con armas de fuego resultado un estudiante Aldo Gutiérrez Solano recibe un impacto de bala en la cabeza.

Tiempo después se descompensa un estudiante por ataque de asma. La policía de Iguala continúa disparando por lo que los estudiantes se refugian en la parte trasera del autobús. En forma simultánea se persigue los otros autobuses. El hospital General informa el ingreso de los jóvenes estudiantes. Por los registros telefónicos se identifica a policías en el área y hora de los hechos.

Los estudiantes normalistas salen en apoyo de sus compañeros en Iguala en dos vehículos, en esos momentos también sale más policías a Iguala debido que hay una balacera.

Según los registros telefónicos un grupo de policías arriba a la zona del Palacio de Justicia y donde se encuentran elementos de la policía federal.

Por otro lugar, Guerreros Unidos también estaban en las carreteras con la intención de evitar la salida de los Normalistas.

Se presume que la violencia desencadenada contra los estudiantes es porque Guerreros Unidos pensaba que había infiltrados de los Rojos entre los normalistas y eso le haría perder plazas o territorio.

De la desaparición de los estudiantes, surgen distintas hipótesis:

- 1- Que se haya identificado a alguien con vínculos con el grupo contrario (en este caso de los Rojos)
- 2- Que el paso de los estudiantes en camionetas les haya hecho pensar que se trataba de grupos opuestos que iban a tomar la plaza o territorio.
- 3- Que el autobús contuviera droga.

Entre las 03:00 y las 04:45 del día 27 de septiembre del 2014 se incrementa la comunicación entre los integrantes de Guerreros Unidos y presume que es el horario que des-



aparecen los 43 normalistas, por los mensajes interceptados en Villa de Guadalupe se convirtió en un centro de operaciones.

A las 00: 15hs se realiza una conferencia de prensa que participan la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG) pero es atacada por miembro de Guerreros Unidos produciéndose heridos y un asesinato de un estudiante en el intento de huir.

A partir de la madrugada del 27 de septiembre, empieza la limpieza y ocultamiento de los hechos por parte del gobierno. Como muestra las pruebas por seguimiento de los mensajes, es evidente una complicidad de agentes del Estado Mexicano con el grupo delictivo de Guerreros que permitieron la violencia y desaparición los estudiantes y posterior ocultamiento de la verdad de lo ocurrido en esa madrugada.

Es cuando se empieza a concretar una “Verdad Histórica” desde el estado, con la finalidad del cierre del caso y con sentencias de delitos de secuestro y homicidio evitando tratarlo como un delito de desaparición forzada.

La verdad histórica privilegio lo jurídico penal por encima de los derechos humanos. Se orientó la investigación hacia el tema de secuestro y crimen organizado, evitando una investigación más profunda.

El análisis de los hechos permite concluir que fue un crimen del estado y que las autoridades fueron omisas y negligentes. Que hubo participación policial y de agentes del estado en la desaparición de los 43.

En ese momento de la desaparición de los estudiantes, México era gobernado por Enrique Peña Nieto del PRI (Partido Revolucionario Institucional) un gobierno muy cuestionado por varias razones

Primero por los hechos de corrupción que envolvió toda su gestión como la compra de una mansión evaluada en US\$ 7 millones. Este caso fue conocido La Casa Blanca y represento en su momento la caída de su popularidad, así como también las denuncias por desvío de recursos públicos hacia gobernadores, como de Veracruz y Chihuahua. El caso se llamó “La estafa maestra” que involucro a secretarios de gabinete presidencial, universidades públicas y gobiernos locales. En el 2017 México ocupó el lugar 135 de 180 países evaluados en índice de percepción de corrupción.

Segunda razón los 43 estudiantes desaparecidos que fue uno de los casos más dramáticos en México y que el gobierno por medio de la Procuraduría General de la Republica (PGR) determinó que los estudiantes fueron asesinados e incinerados por una banda de narcotráfico. Conocida por ser uno de puntos que el gobierno quiso instalar como la Verdad Histórica.

Pero que los padres y madres de los 43 no aceptaron la versión oficial. Y vieron bienvenida la investigación por un grupo de Expertos Internacionales (GIEI) que fue designado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Esta investigación determinó que la Verdad Histórica no podía sostenerse.

Presentándose informes que fue aceptada por las autoridades, pero sus recomendaciones no se aplicaron.

Tercera razón el “gasolinazo” en el 2013 fue aprobada una reforma energética que bajaría los precios de los combustibles, pero en el 2017 se cancela el subsidio aumentando el precio de la gasolina. Esto provocó una ola de protestas en todo México conocido



como el “gasolinazo” esto hizo que bajara la popularidad de Enrique Peña Nieto.

Cuarta razón una violencia imparable se calcula 125000 asesinatos una de las cifras más altas en la historia de México. Colapsando las morgues donde apilaban cadáveres uno encima de otro.

Quinto Peña Nieto invita Donald Trump a su residencia. Esta invitación indigna a la sociedad mexicana un candidato norteamericano que expresaba un discurso antimexicano. Peña Nieto lo justifico como un modo de iniciar un dialogo. Tiempo después reconoce que fue un error y subestimo el resentimiento social que había contra Donald Trump. (5)

Ante un gobierno desgatado por algunas razones expuestas, el 2014 movió a país con la desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa, podríamos decir que es una de las razones que terminó de dar fin a un partido que tenía la hegemonía en las elecciones y que era imbatible en las urnas.

Como lo expresa EPN “un dolor de cabeza” fue el momento más crítico para el en su gestión, el caso Iguala reconoció el ex mandatario venia anticipado por la crisis y la huelga que se había presentado en el Instituto Politécnico Nacional (IPN) tras la reforma educativa. Reconoció que fue un error político involucrarse desde el gobierno para solucionar lo que sucedió el 26 y 27 de septiembre del 2014.

“Cuando nos dimos cuenta de la magnitud del caso Ayotzinapa fue un dolor de cabeza” (3). Confesiones en el autoexilio que dio ex mandatario.

Los informes de conexión de Peña Nieto con el caso Ayotzinapa eran cada vez más contundente, así como los informes de Amnistía Internacional (4) y del GIEI (grupo de investigación especial caso Ayotzinapa- CIDH) que llego a México en el 2015 como una asistencia técnica internacional por la desaparición forzada de los 43, que mostro la inconsistencia de las investigaciones que se estaba realizando por el gobierno de Enrique Peña Nieto, creando una unidad de investigación que fortalecieron las investigaciones para saber los responsables de la tortura.

El GIEI respaldada por los familiares pudo acceder a archivos, pero después de 7 años de los hechos y se encontró con la poca colaboración de las instituciones para la resolución del caso.

La imagen Peña Nieto y de su partido que gobernó México durante toda la segunda mitad del siglo XX, fueron arrastrados a un escándalo nacional e internacional por la barbarie de Iguala más los casos de corrupción que envolvían a su gestión. El clamor por justicia por las víctimas y sus familias llenaron las redes sociales y medios, las consignas “Somos todos Ayotzinapa” “Ayotzinapa: crímenes del Estado mexicano” eran repetidas en actos y manifestaciones. Y fue expandiéndose a nivel global.

En esa noche del 26 y madrugada del 27 de septiembre, los estudiantes que desaparecieron se dirigían al municipio de Iguala para luego ir a la Ciudad de México a participar en la manifestación anual en recordación de la masacre de estudiantes en la Plaza de Tlatelolco, cometida por militares y policías que dispararon a una multitud pacifica, compuesta en su mayoría por jóvenes estudiantes el 2 de octubre de 1968. El número de muertes, no se conoce con exactitud, se estima entre trescientos y cuatrocientos. El movimiento estudiantil de ese entonces exigía cambios educativos a Gustavo Días Ordaz del PRI que no accedía a cumplir.

En la ayuda de difusión del caso Ayotzinapa es bueno destacar un movimiento juve-



nil, que supo sumar varios adeptos. Fue el Movimiento 132 (6) que surge con la visita que realiza Enrique Peña Nieto a la universidad de Ibero el 11 de mayo del 2012, los estudiantes pedían por la violencia en contra de la población de San Salvador Atenco y por el aumento de femicidios en el Estado de México durante la administración de EPN. Sus declaraciones durante su visita a la Universidad no fueron bien recibidas diciendo que por decisión personal utilizó la fuerza pública en Atenco 'para mantener el orden. Fue un detonante para producir la indignación. Esa visita fue transmitida por Web de la Universidad ayudó a su difusión, más el uso de teléfonos y otras tecnologías, donde esa visita no estuvo acompañada por el montaje de Televisa. Salieron Hashtags como #EPNlaIberoNoTeQuiere.

En inmediato los medios masivos contrarrestaron los sucesos y dieron a la cúpula del PRI a manifestar su descontento. Que de inmediato los 131 estudiantes salieron a desmentir en las redes y tuvieron una alta repercusión, diciendo muchos adherentes YO SOY 132 como mostrando su apoyo. Nombre que se hace conocido al movimiento y que luego se vuelca a las calles. Llamando la atención de los medios porque no correspondía al perfil de protesta tradicional. (7)

Su objetivo era fomentar una conciencia crítica para construir una sociedad más justa, transparente, democrática, promover el debate informado y la participación activa en asuntos de interés público. Sus fundamentos eran ser ajeno a cualquiera postura partidista, pero sin dejar de respetar la pluralidad, su exigencia se centraba en la defensa de la libertad de experiencia y el derecho a la información.

Este movimiento conectó el ciberactivismo con el activismo tradicional, donde estuvo mediada por los ciclos de movilización del norte de África, Europa y Estados Unidos. Donde pertenecía a una nueva cultura de protesta global con el uso de Web 2.0 como medio de convocatoria y comunicación, la ausencia de líderes y dirigentes para realizar la acción colectiva. Utilizando herramientas tecnológicas como Twitter para la transmisión en vivo de marchas y asambleas. Un movimiento que llevó a contar con 52 representaciones en distintos continentes entre ellos la Argentina. Puesto que su intención era difundir a escala internacional la realidad mexicana y los objetivos del movimiento y que en su mayoría de sus integrantes eran estudiantes mexicanos que estudiaban en distintas facultades del mundo y que Samantha Herreras afirma que sigue en contacto.

Este movimiento ayudó con sus redes a visibilizar, difundir y realizar campañas a nivel global por la desaparición de los 43, porque ya contaban con experiencia en las redes sociales.

Pero pese a que la desaparición de los 43 tuvo su repercusión nacional e internacional en los medios de comunicación y social, no logró justicia. Por eso los padres y madres siguen exigiendo justicia expresándola en una carta a los 8 años de la desaparición de sus hijos (8) el 26 de agosto del 2022, considerando que era relevante lo presentado por el presidente de la Comisión para la Verdad y el Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa puesto que ayudan al conocimiento de la verdad y a obtener justicia. Porque primero reconoce que los hechos ocurridos el 26 de septiembre es un crimen de estado ya que evidencia la participación estatal. Segundo la participación de cuatro municipios de Iguala, policía federal, elementos de infantería y de la zona militar en los hechos. Tercera prueba la participaron de diversos agentes estatales y grupos delictivos. Cuarto el destino de los 43 no está esclarecido.

Por otro lado, la detención y vinculación del Señor Jesús Murillo Karam condujo una



investigación turbia, irregular, plagada de manipulación de pruebas. Construyendo una mentira que impidió saber la verdad. Si se hubiera investigado otras líneas de investigación a pocas horas de la desaparición de los 43 se hubiera avanzada más. Por eso es importante su detención. Los padres ven bien la nueva línea de investigación de la CoVAJ y lo apoyan.

El 3 de agosto de 2024 (9), las madres y padres de los 43 vuelven a realizar una nueva carta a diez años de la desaparición de sus hijos a la sociedad, denunciando que la violencia, asesinatos y las desapariciones continúan porque persisten las mafias locales, policiales y militares. Continúan denunciando que las violaciones de los derechos humanos que se cometieron en la guerra sucia y el caso Ayotzinapa no fueron esclarecidos en este gobierno por protección al ejército mexicano. Ejército que siempre impulsa tareas de contrainsurgencia y de contener luchas populares en lugar de velar por la seguridad nacional. Para los padres y madres este gobierno no hubo verdad y justicia y no se avanzó para saber el paradero de sus hijos, las investigaciones para ellos solo avanzaron hasta el año 2022.

Continúan diciendo, cuando se llegó a procesar a 20 militares y se exigió una investigación contra ellos, empezó las tensiones con el actual presidente. La comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia (CoVAJ) y la Unidad Especial de Investigación y Litigación (UEILCA) fueron desmanteladas y sus titulares fueron hostigados como Carlos Encinas que fue citado por los militares bajo el silencio del presidente. Las investigaciones sobre los 17 estudiantes sacados de barandilla municipal, los estudiantes que fueron ingresados al 27 batallón y entregados al grupo delictivo guerreros unidos, las extradiciones de Tomas Zeron y José Ulises Bernabé permanecen sin avances. Denuncian que actual presidente instaló un falso debate que existe un intervencionismo extranjero y de organizaciones de derechos humanos que obstaculizaron la investigación, como una excusa para justificar el no avance de la investigación. Pruebas contra el ejército están: Primero se tiene datos que hubo un soldado infiltrado en la Normal de Ayotzinapa y que desapareció con los 43, Segundo los militares dieron seguimiento desde que llegaron a Iguala hasta su desaparición, Tercero intervinieron llamadas de los perpetradores como de los 17 estudiantes que fueron trasladados, Cuarto las pruebas están que miembros del ejército 27 batallón tienen relación con la banda delictiva guerreros unidos. Quinto que un testigo protegido afirma que los estudiantes fueron detenidos por el ejército e ingresados al 27 batallón y luego entregado al grupo delictivo guerreros unidos.

Estas pruebas dejan sin lugar a dudas de la intervención del ejército en la desaparición de los 43 para sus padres y madres que seguirán exigiendo verdad y justicia gobierne quien gobierne.

El caso Ayotzinapa puso al descubierto la desaparición nivel internacional, la crisis prolongada que tiene México hace décadas sobre la desaparición forzada de personas. Donde es reafirmada por el Informe del Comité Contra la Desaparición forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención (10). Que destaca la creación de una Comisión para Acceso a la Verdad, el esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos entre 1965 y 1990 y la creación de una Comisión para el caso Ayotzinapa. Pero aclara que las desapariciones forzadas continúan



siendo cometidas por agentes públicos del ámbito federal, estatal y municipal. Con participación de la delincuencia organizada que se convirtió en un perpetrador de desapariciones con convivencia u omisión de servidores públicos. Las desapariciones siguen afectando a hombres entre 15 y 40 años, pero se incrementó las desapariciones de niños y niñas a partir de los 12 años, así como de adolescentes y mujeres, esta tendencia aumento con la pandemia. Las desapariciones están vinculadas también por sustracción de menores o por violencia de género para ocultar la violencia sexual, también se reportó por trata de personas.

El comité ve con preocupación la victimización de mujeres porque la mayoría quedan solas y son víctimas de violencia y represalias al desaparecer su pareja. Con los defensores de derechos humanos es una situación similar como consecuencia de su activismo son víctimas desaparición forzadas, como también periodistas que suman 30 entre 2003 y 2021. Constituyendo una seria amenaza para la libertad de expresión. El Comité recibe con preocupación una denuncia de desaparición dentro de la cárcel, una madre reporta que su hija fue a visitar a un carcelario y nunca apareció.

El Comité tomó nota también de la situación de los migrantes en México que muchas veces son víctimas de extorsión por criminales quitándoles los celulares e identificación quedando desprotegidos en zonas no conocidas donde son víctimas de robos, violación sexual y desaparición forzada puesto esto ocurre con complicidad de los agentes estatales.

Comunidades indígenas denuncian que también son víctimas de desapariciones debido a su lucha territorial por los megaproyectos de minería y energía que se quieren instalar en su territorio. Enfrentando en muchos casos a grupos criminales, denuncian que hay complicidad con el estado de grupos privados para realizar estas prácticas. Los colectivos de LGBTIQ+ son víctimas de desapariciones forzadas por fuerzas de seguridad o por el crimen organizado que son tolerados por las autoridades locales que ven bien la limpieza social o explotación sexual.

Las desapariciones en México llevan años de impunidad, hasta el 26 de noviembre de 2021, solo un porcentaje mínimo entre 2% y el 6% fueron judicializados y solo hubo 36 sentencias por desaparición a nivel nacional.

A esto se suma una actitud pasiva del poder judicial frente a un fenómeno tan grave como es la desaparición forzada de personas, que sigue siendo una responsabilidad de todos los poderes. Esto genera desconfianza de las víctimas en las instituciones.

La gravedad de las desapariciones y el impacto que tiene en la sociedad requiere con urgencia la adopción e implementación de una Política Nacional de Prevención y Erradicación de las Desapariciones Forzadas, el Comité exhorta a que la política nacional tome las recomendaciones presentadas, sea integral, atienda y combata las causas de las desapariciones y a no su repetición, tomando acciones concretas con indicadores que permitan evaluar su cumplimiento y resultado. El diseño de esa política nacional debe involucrar a todas las autoridades federales, estatales, municipales, organismos autónomos, sectores de la sociedad, incluyendo a víctimas y colectivos de víctimas. Para la implementación tiene haber una voluntad política y compromiso de las autoridades y convocar a los organismos y comunidad internacional para articular mecanismos de cooperación de proyectos para afrontar las desapariciones.

El comité a lo largo de su visita planteó diversas hipótesis sobre la responsabilidad del Estado. Pero desde las autoridades del Estado niegan responsabilidades diciendo que se trata de bandas criminales, en su visita la delegación del comité recibió delegaciones de familiares



que insisten en la responsabilidad del estado e involucran a servidores públicos presentando elementos probatorios contundentes de fotos, testimonios y videos.

De lo anterior que las autoridades alegan que no tiene responsabilidad en relación a las desapariciones porque fueron hechas por grupos de delincuentes. El estado, si tiene la obligación de investigar y de llevar a los responsables a la justicia. Como también tiene la responsabilidad de buscar y localizar a las personas desaparecidas y en caso que está muerta dar el cuerpo a sus familiares.

En su informe, el comité insta al Estado a que se erradique las causas estructurales de impunidad para el conjunto de las instituciones del Sistema de administración justicia que obstaculiza el acceso de llegar a la verdad a los familiares.

El comité considera que se abandone por parte del Estados la militarización de la seguridad pública. Que fue denunciado en el ámbito nacional e internacional y que se implementó desde los años 90 y que fue promovida por la reforma legislativa del 2006 para combatir la delincuencia. Las otras reformas normativas que no escapan a esa tendencia disciplinaria es por ejemplo 1) el decreto del 26 de marzo del 2019 que reforma el artículo 21 de la Constitución que crea la Guardia Nacional una institución policial de carácter civil que en una de sus disposiciones brinda una amplia intervención del Ejército y a la Marina en trabajos de seguridad pública, 2) el Acuerdo Presidencial del 2020 que es cuestionado por el Comité puesto que ordena a la Fuerza Armada a permanecer en funciones de seguridad pública. 3) la ley de la Guardia Nacional, ley Nacional de Uso de la Fuerza y ley Nacional del Registro de Detenciones que fueron reformadas en el 2019 y que permite la utilización extensiva de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública.

Es de preocupación para el Comité que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas no permita una visión clara sobre los casos registrados de desapariciones forzadas.

Durante su visita del comité noto la poca información sobre la desaparición forzada en la sociedad, que lo ve como un problema del otro. Es imprescindible informar los pasos a seguir en el caso de desaparición forzada en la sociedad civil y brindar la información.

Hace hincapié el Comité que se incluya de una manera ágil en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas los casos de desaparición forzada y su actualización puesto ayudaría a detectar a los agentes del estado que están involucrados en la desaparición. Y considera apropiado que se tome en cuenta estos casos para efectuar cambios en las políticas nacionales.

Recomienda que el Estado deba efectuar en forma urgente una campaña nacional de información y sensibilización dirigida a toda la población para contrarrestar la estigmatización hacia las víctimas. Esta campaña debe difundirse en todos los sectores y medios de comunicación con mensajes claros sobre las desapariciones y como atenderla. Señalo el Comité que es importante implementar debidamente el marco normativo, jurisprudencial en todo el territorio. Y para que sea un éxito su implementación la política nacional sobre la desaparición forzada, se tendría que transmitir a todas las autoridades federales, estatales y municipales.

En el informe el Comité lamenta que el reglamento de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda no se publicó. Y que en la mayoría de los estados en México carezcan



de información, faltando en muchas de ellas compatibilizar los marcos legislativos con la Ley General.

Preocupa al Comité que muchas herramientas sigan siendo poco conocidas esto lleva a que pocos funcionarios judiciales apliquen las normas y protocolos. Lamenta que muy pocos jueces apliquen el habeas corpus que está previsto en la Constitución, esto faculta para ordenar a otra autoridad a dar información o trasladarse a los lugares que se presume se encontraría la víctima.

Lamenta que a pesar de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de junio de 2021 declara vinculantes las acciones urgentes requeridas por el Comité, funcionarios actúan en contra y no ha sido debidamente implementado por el Estado.

El comité toma como buena iniciativa la capacitación que lleva la Comisión Nacional de Búsqueda y otros organismos estatales, pero noto que estos programas no incluyen el tema de desapariciones.

El comité insta a que se adopte e implemente reglamentos pendientes de la Ley General y que se implemente a nivel federal en consulta con los familiares. Para eso las autoridades deben proveer recursos para su funcionamiento y deben llevar un proceso de selección de personal para su implementación.

La conformación de equipos a cargo del proceso de búsqueda tiene que tener especialización constante y especializada para atender las desapariciones. Las capacitaciones deben promover por ejemplo Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares. Estas instituciones deben establecer planes de trabajo y metas como la Unidad de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa.

El comité considera necesario que el Estado garantice la independencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y comisiones de derechos humanos.

Las prioridades que debe atender la política nacional para erradicación de las desapariciones forzadas son: Primero fortalecer las instituciones y proceso de búsqueda, Segundo garantizar la coordinación sistemática de las instituciones, Tercero mover los obstáculos que impide la judicialización de la desaparición forzada, Cuarto atender las desapariciones en contexto migratorio, Quinto facilitar los procesos de búsqueda que tiene largo tiempo, Sexto atender la crisis forense, Séptimo facilitar el acceso a la búsqueda en caso diferencial, Octavo reconocer el papel de las víctimas y atender sus necesidades, Noveno proteger a los servidores públicos que realizan investigaciones.

Denuncian los familiares que las autoridades exigen que pasen 72 hs para realizar la denuncia esto impide a que se busque en forma inmediata y provocando que el caso no avance. En la inacción del Estado son los familiares que toman la iniciativa de buscar a sus familiares desaparecidos.

El Comité destaca la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y comisiones locales, pero lamenta que carecen los recursos necesarios para su funcionamiento. Los problemas que atraviesan las comisiones locales es que por no tener medios tienen que abandonar actividades programadas o buscar formas alternativas de financiamiento. En muchos casos el personal de las comisiones aporta los recursos o han solicitado ayuda a los familiares ejemplo para financiar combustible.



Preocupa al Comité el presupuesto asignado a la Comisión Nacional de Búsqueda para los gastos en 2020 era del 29% y en el 2021 fue del 12%, aparte del bajo presupuesto las comisiones se tropiezan con una reglamentación muy estricta donde el pedido de viáticos se tiene que hacer con tres días de anticipación impidiendo actuar con rapidez.

El Comité observo que comisiones locales eran unipersonales impidiendo un buen funcionamiento, en cuanto a la Comisión Nacional de Búsqueda el 7 % del presupuesto es destinado al personal en el 2020. La contratación del personal es temporaria tanto en las comisiones como en la Comisión Nacional, esto limita la atención, seguimiento de casos y al proceso de búsqueda.

En entrevistas varias personas señalan la falta de capacitación especializada de investigadores, mencionan falta de recursos técnico-científicos y denunciaron pruebas extraviadas en las agencias del Ministerio Público. También prevalece la fragmentación de las investigaciones.

El Comité observa que rara vez se persigue el delito de desaparición forzada incluso cuando se tiene pruebas. Y cuando se persigue los estándares son muy exigentes y con esto lleva a que los responsables de la desaparición sean absueltos. Es por eso que el Comité considera prioritario que el Estado establezca una estrategia global e integral de búsqueda e investigación en el caso de desaparición.

Otra observación fue las comisiones que si bien tienen la misión de la búsqueda, se encuentran limitadas en su accionar puesto que necesitan respuesta de las Fiscalías para poder cumplir sus funciones como levantar restos y realizar allanamientos.

Observa el Comité una falta de coordinación interinstitucional de las comisiones de derechos humanos y comisiones de atención a víctimas, para apoyar las labores de búsqueda y acompañamiento a las familias. Deficiencias de coordinación entre diversas fiscalías especializadas, así como entre las fiscalías de los ámbitos federal y estatal. Dichas prácticas dilatan y obstruye el acceso a la justicia, incluso en el caso Ayotzinapa.

El Comité insta a que sean atendidas las desapariciones ocurridas en el contexto migratorio porque las personas en situación migratoria irregular no reportan la desaparición de sus acompañantes por temor a ser detenidas o deportadas.

El comité considera atender la crisis forense a nivel federal como estatal. Las causas que atribuyen a esta crisis es el incremento de los niveles de violencia debido a la militarización de la seguridad pública. La ineficacia de los servicios forenses es por la carencia de infraestructura, equipamiento y recursos humanos especializados. Catorce servicios forenses no llevan un registro electrónico.

El Comité considera que es necesaria una firme voluntad política de todas las instituciones para superar la crisis forense. Es por eso insta Primero realizar un mecanismo de identificación forense que cuente con presupuesto, Segundo avanzar hacia un centro de identificación humana y que cuente con equipos adecuados.

El Comité resalta la urgencia de que la Fiscalía General de la República cree un banco nacional de datos forenses, se implemente un Sistema Único de Información Tecnológica e Informática.

El Comité lamenta que, desde diciembre de 2010 hasta la fecha de este informe, 13 personas buscadoras fueron asesinadas, en represalia por su trabajo de búsqueda.



Personas denuncian que agentes de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y comisiones no asumen el papel de representación de las Víctimas y que muchas veces no tienen los conocimientos necesarios para orientar a las Víctimas de desaparición que sufren depresión, enfermedades cardiovasculares, cáncer, etc.

Es por eso que el Comité recomienda fortalecer un sistema de protección de víctimas para la seguridad de los familiares y la implementación de un programa nacional de reparaciones.

Proteger a los servidores públicos involucrados en la búsqueda es imprescindible para la búsqueda de personas desaparecidas.

El Comité recibió testimonios de la situación de inseguridad que viven los servidores públicos que muchas veces ven en riesgo su vida y prefieren dejar la investigación. Por todo esto el Estado debe garantizar su protección.

Es por esto que el Comité insta al Estado adoptar medidas de prevención para atender y combatir las causas de la desaparición de personas y apuntar a su erradicación.

Conclusión

Por el expuesto quedan evidencias en la participación del Estado en la desaparición forzada de los 43 normalistas de Iguala y como por medio de una red social 132 pudo tener alcance global, que respondía a un momento que en distintas partes del mundo se combinaba el activismo social con las redes. Queda una pregunta si en este momento se podría realizar una campaña global de ese estilo que emprendió la red 132, con los controles que se realiza hoy en las redes

Por otro lado, el gobierno saliente de López Obrador niega la participación del ejército diciendo que hay una campaña internacional en su contra, dejando un caso sin resolver y que conmovió a México y a la comunidad internacional y que sacó a la luz el drama de la desaparición forzada en un gobierno democrático. Queda para en la nueva presidenta Claudia Sheinbaum resolver este caso, que por expresiones de los padres y madres de los estudiantes seguirán pidiendo justicia gobierne quien gobierne.

Independiente del caso aquí expuesto, México lleva desde los años sesenta desapariciones y la impunidad es constante porque no hubo y no hay una voluntad de diseñar una política nacional de prevención contra la desaparición forzada de personas, como claramente lo expresa el Informe del Comité de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas en su visita a México en el año 2022 y con esto afirma el título de mi exposición que son +43. La impunidad no es solo para los 43 normalistas que desaparecieron sino para las 115000 desaparecidos registrados oficialmente porque se presume que la cifra se triplica, porque muchos familiares no denuncian por temor a ser desaparecido. Resta a la presidenta entrante de México el iniciar un camino de Memoria Verdad y Justicia.

Bibliografía

1. Gobierno de México, Comisión de la Verdad para el caso de la verdad y acceso a la justicia del caso Ayotzinapa. (2022). “Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa”. México.
2. González Rodríguez, Sergio (2015). Los 43 de Iguala. México DF, Crónicas Anagrama).



3. Ochoa, Ximena. Infobae. (25/04/2024). “Fue un dolor de cabeza: así enfrentó Enrique Peña Nieto la desaparición de los 43 de Ayotzinapa”. México <https://www.infobae.com/mexico/2024/04/25/fue-un-dolor-de-cabeza-asi-enfrento-enrique-pena-nieto-la-desaparicion-de-los-43-de-ayotzinapa/>
4. Amnistía Internacional (2018). “México: Peña Nieto insiste en cubrir la verdad sobre los 43 estudiantes desaparecidos forzosamente”. México. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2018/08/mexico-pena-nieto-insiste-en-cubrir-la-verdad-sobre-los-43-estudiantes-desaparecidos-forzosamente/>
5. Nájjar, Alberto. BBC News Mundo (26/11/2018) “Enrique Peña Nieto: 5 razones que lo convirtieron en el presidente más impopular en la historia reciente de México” México. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46313984>
6. YoSoy132 (<https://yosoy132.mx/>)
7. Proceso (01/08/2012). “Se globaliza #YoSoy132: cuenta con 52 células en distintas partes del mundo”. México <https://www.proceso.com.mx/nacional/2012/8/1/se-globaliza-yosoy132-cuenta-con-52-celulas-en-distintas-partes-del-mundo-106438.html>
8. Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña (26/08/2022). “Entre el dolor y la esperanza: 8 años de lucha por la verdad”. Ayotzinapa, México. <https://www.tlachinollan.org/entre-el-dolor-y-la-esperanza-8-anos-de-lucha-por-la-verdad/>
9. Ocampo Arista, Sergio. La Jornada. (3 de agosto de 2024). “Actual gobierno no pudo darnos la verdad: padres de los 43”. Chilpancingo, Guerrero. <https://www.lajornadamaya.mx/nacional/234807/actual-gobierno-no-pudo-darnos-la-verdad-padres-de-los-43-de-ayotzinapa-andres-manuel-lopez-obrador-amlo-ejercito-igualdad-guerrero>
10. Comité contra la Desaparición Forzada (s.f) “Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención”. México. <https://hchr.org.mx/comite/informe-del-comite-contra-la-desaparicion-forzada-sobre-su-visita-a-mexico-al-amparo-del-articulo-33-de-la-convencion/>



El reformismo universitario como condición esencial para la consolidación de la democracia de masas y sus desafíos en el siglo XXI.

Francisco Verellen.

verellenfran@gmail.com.

Facultad de Ciencias Humanas, UNCPBA.

Resumen:

La Reforma Universitaria de 1918 no puede interpretarse al margen de la gestación de la democracia de masas en Argentina, sino como una dimensión fundamental de dicho proceso e inseparable del mismo. En este sentido, los principios del reformismo universitario, consagrados en el Manifiesto Liminar de la Reforma, han significado una condición *sine qua non* del proceso de democratización de las universidades nacionales y, consecuentemente, de la vida pública de la Nación Argentina.

A partir de esta premisa, el trabajo desarrollado a continuación pretende realizar un análisis de la vinculación indisoluble entre el movimiento universitario reformista y la democracia popular argentina. Asimismo, procura establecer una postura acerca del rol que debe cumplir el movimiento reformista en pleno siglo XXI, intentando resignificar los principios fundamentales que sustentaron las reivindicaciones del movimiento estudiantil en 1918 en virtud de las problemáticas que presenta el contexto universitario y nacional actual. Finalmente, respecto al punto anterior, se busca además plantear un debate acerca de los desafíos que la Universidad Pública argentina atraviesa frente a la política económica y social llevada a cabo por el presidente Javier Milei.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

La Reforma Universitaria y la democracia de masas:

La Reforma Universitaria de 1918 marca la ruptura con el último baluarte del orden colonial, jerarquizado y vetusto que había predominado durante gran parte del siglo XIX y la entrada al proceso de democratización de la vida social, económica y política que encontró fuerza a partir del triunfo de Hipólito Yrigoyen en 1916. La misma, por lo tanto, no puede ser interpretada como un acontecimiento casual, al margen de la gestación de la democracia de masas en Argentina, sino como una dimensión fundamental de dicho proceso e inseparable del mismo.

La estructura de la Universidad de Córdoba se trataba del caso más paradigmático de las dinámicas tiránicas y oscurantistas que dominaban entonces todas las universidades del país. Y este tipo de dinámicas reflejaban, con una indudable fidelidad, el orden social en que dichas universidades se insertaban hasta finales de la segunda década del siglo XX. Como es expresado en el Manifiesto Liminar:

Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y -lo que es peor aún- el lugar



en donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así el fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. (Roca, 1918, p. 1)

En este marco, la Reforma declara no sólo la ruptura con dicho orden, sino también el advenimiento de una “hora americana”, expresando un evidente antagonismo con la concepción colonialista y oligárquica de las casas de estudio del país. De este modo, se deja atrás la antigua y anacrónica universidad de la autoridad incuestionable de la casta de los cuerpos docentes y la sumisión de los estudiantes, del acceso exclusivo a las elites nacionales y la restricción contra los sectores populares, del oscurantismo epistemológico y del resguardo de los intereses foráneos, en lugar de los intereses locales. En cambio, se abre una etapa de democracia interna en las instituciones académicas, consolidada en el cogobierno entre estudiantes y docentes; de acceso irrestricto a las mismas; de la enseñanza y producción de conocimiento científico y de la disposición del mismo a las causas nacionales.

Esta nueva Universidad, sustentada en los principios del acceso popular a las casas de estudio, la enseñanza laica y la promoción de los métodos científicos, la democracia interna y la autonomía derivada de ella, la extensión y el enfoque en las problemáticas del territorio nacional, se convierte entonces en (parafraseando a Yrigoyen) la cuna del alma de la naciente Argentina. En este sentido, los principios del reformismo universitario, consagrados en el Manifiesto Liminar de la Reforma, han significado una condición *sine qua non* del proceso de democratización de la vida pública de la Nación Argentina.

La Reforma, por lo tanto, responde al clima de época de un contexto histórico específico. La Revolución Mexicana de 1910 y la Revolución Rusa de 1917 son dos de los ejemplos más paradigmáticos de la creciente tendencia global a las grandes movilizaciones y al ascenso de las clases populares a la vida política que dan nacimiento al siglo XX. En Argentina, dicha tendencia se vió reflejada en el triunfo del primer gobierno radical, elegido en 1916 a través del sufragio popular, que procuraba dar fin a la hegemonía oligárquica del orden conservador decimonónico. En palabras de Julio V. González (1923):

La Reforma Universitaria es parte de una cuestión social, que el desarrollo material y moral de nuestra sociedad ha impuesto a raíz de la crisis producida por la guerra. La guerra europea, la revolución rusa y el advenimiento del radicalismo al poder en nuestro país, son las tres llaves que nos abren las puertas a la verdad. (p. 2)

En este marco, la política de gobierno del entonces presidente Hipólito Yrigoyen era perfectamente compatible con las aspiraciones democráticas y progresistas de los jóvenes militantes reformistas. De acuerdo con José Luis Romero (1959): “Acaso movido por el mismo afán de eliminar a los representantes de la oligarquía de cuantas posiciones conservaban, el gobierno radical no vaciló en apoyar el movimiento estudiantil que, iniciado en la Universidad de Córdoba en 1918, desencadenó la reforma universitaria” (p. 228). Tal compatibilidad se vió reflejada en el proceso de normalización y legalización de los principales postulados del movimiento reformista, concretando, por medio de la intervención en las principales universidades del país, la autonomización de las casas de estudios superiores y la consecuente redacción de nuevos estatutos, así como la eliminación de las restricciones arbitrarias para el ingreso a las mismas y, posteriormente, la creación de las Universidades Nacionales del Litoral y de Tucumán, ambas reformistas en su espíritu.

En virtud de lo mencionado, es cuanto menos coherente interpretar que la Reforma significó una dimensión esencial del proceso de democratización de la vida social y política



en tanto se trató de la “primera confrontación entre una sociedad que comenzaba a experimentar cambios en su composición social y una Universidad enquistada en esquemas obsoletos” (Tünnermann, 2008, p. 16, en). El resquebrajamiento de las estructuras que daban forma a la Universidad de las clases dominantes de la sociedad argentina, se tradujo inevitablemente en la ruptura con el orden oligárquico que había gobernado al país desde su consolidación como Estado-Nación. La Universidad dejó de ser así el “coto cerrado de las clases superiores” (Tünnermann, 2008, p. 17), para ser, en su lugar, una institución abierta a los sectores populares, con una evidente función social ajustada a las necesidades y los valores tanto de la Nación Argentina como de la región latinoamericana.

Pero, ¿En qué sentido la democratización de las casas de estudio se tradujo en la democratización de la vida social y política argentina? Para dar respuesta a esta pregunta, resulta necesario analizar uno por uno los principios consagrados en el Manifiesto Liminar y cómo se vieron estos concretados en la realidad social y universitaria argentina. Entre las conquistas más significativas de la Reforma Universitaria se puede destacar, en primer lugar, la supresión de las barreras institucionales que restringían el acceso exclusivamente a una porción minoritaria de la sociedad, permitiendo el ingreso únicamente a las élites sociales provenientes en su mayoría de las clases terratenientes. El acceso irrestricto, entonces, significó la popularización del ingreso a las casas de estudio, en tanto permitió que los distintos sectores de la sociedad argentina fueran admitidos dentro de las mismas y que puedan acceder a los estudios superiores que antes estaban reservados para la oligarquía. De este modo, las universidades argentinas dejaban de ser una institución elitista y abstraída del pueblo, para comenzar a ser un instrumento de equiparación y de transformación de la realidad social para una mayoría que empezaba a tomar las riendas de su propio destino.

En adición a la democratización en el ingreso a las universidades nacionales, debe hacerse mención a la democratización en el gobierno de las mismas. El cogobierno de las universidades entre estudiantes y docentes se convirtió en una herramienta fundamental para hacer frente a la dinámica autoritaria que regía en las casas de estudios superiores, por medio de las cuales las élites sociales sustentaban su hegemonía en todos los ámbitos de la vida pública. En este sentido, la participación en el gobierno de las Universidades de una juventud reformista que exigía “que se le reconozca el derecho a exteriorizar ese pensamiento propio en los cuerpos universitarios” (Roca, 1918, p. 6), confrontaba directamente con el *statu quo* de una casta de profesores que, por medio de su ‘derecho divino’, hacían de ellas instituciones conservadoras, oscurantistas, elitistas y, por sobre todas las cosas, socialmente insensibles. De este modo, la autonomía universitaria, derivada, entre otras cosas, del cogobierno entre los distintos claustros, daba fin a los firmes lazos de las universidades con las élites económicas y la Iglesia católica, vinculaciones que hacían de ella un baluarte fundamental del orden oligárquico. En palabras de José Carlos Mariátegui (1998):

El régimen económico y político determinado por el predominio de las aristocracias coloniales, [...] ha colocado por mucho tiempo a las universidades de América Latina bajo la tutela de estas oligarquías y de su clientela.[...] El objeto de las universidades parecía ser, principalmente, el de proveer doctores o rúbulas a las clases dominantes. (p. 39)

La autonomía, por lo tanto, representó un giro sustancial en la función social de las universidades nacionales, las cuales pasaron a ser instrumentos de transformación de la realidad en lugar de instrumentos de conservación del modelo oligárquico, en tanto el acceso de las juventudes al gobierno de las casas de estudio impulsó una profunda rebelión en las conciencias que atravesó los muros de las viejas instituciones y llegó a todos los sectores del



pueblo argentino, sirviendo al mismo como herramienta para su emancipación. La soberanía del estudiantado, en este sentido, dió fin a las fuerzas que hacían de las universidades pilares del conservadurismo y, en su lugar, las inclinó hacia la vía del progreso, vinculándolas con su función social esencial. Como explica Mariátegui (1988): “El voto de los alumnos, es el único impulso de vida, el solo elemento de progreso de la universidad, en la que de otra suerte prevalecerían sin remedio fuerzas de estancamiento y regresión.” (p. 41).

Dicho giro se vio reflejado, asimismo, en la batalla contra el dogmatismo oscurantista que hacía de las universidades “el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos” (Roca, 1918, p. 1). Mediante la libertad de cátedra y la promoción de métodos científicos, la Reforma rompió con el método docente entonces vigente, análogo al carácter tiránico de la autoridad universitaria. La Universidad, de este modo dejaba de abocarse a la enseñanza de saberes oscurantistas y anacrónicos por medio de métodos autoritarios, para promocionar la enseñanza de conocimientos modernos y de carácter científico mediante una auténtica soberanía de los cuerpos estudiantiles. Como bien supo expresar Deodoro Roca (1918): “En adelante, sólo podrán ser maestros en la futura república universitaria los verdaderos constructores de alma, los creadores de verdad, de belleza y de bien.” (p. 3). Donde antes se habían difundido conocimientos dogmáticos para perpetuar la hegemonía oligárquica, se comenzaron a difundir conocimientos científicos para servir al desarrollo social y productivo de la nación y de la región latinoamericana.

En este sentido, el proceso de democratización implicado en la Reforma, no puede interpretarse únicamente en clave de conquistas de derechos individuales de acceso a la universidad pública, ni como un cambio sustancial dentro del gobierno de las universidades. Por el contrario, la Reforma Universitaria debe entenderse como una conquista popular al servicio de la totalidad del pueblo argentino. Las universidades nacionales, que hasta entonces se habían desarrollado como un bastión reaccionario, al servicio de los intereses oligárquicos y, en cierta medida, foráneos, pasaron a constituirse en un pilar fundamental del proyecto de democratización social y de emancipación nacional gestado en el triunfo radical de 1916. Entre las dimensiones que mejor permiten echar luz sobre la indisoluble vinculación entre las universidades reformistas y dicho proyecto, cabe hacer mención a dos de las funciones esenciales que cumplen las mismas, además de la enseñanza: la producción de conocimiento y la extensión. Ambas, desde su respectiva esfera, abonan a la consolidación de las causas sociales y nacionales, en tanto dan respuesta a las necesidades socioproductivas del territorio en el que se insertan las universidades, por medio del estudio y el abordaje de las problemáticas locales, nacionales y regionales, así como de la producción científica y la innovación tecnológica al servicio de las mismas.

A modo de síntesis, entonces, es pertinente interpretar que la Reforma Universitaria de 1918 no sólo implicó un proceso de democratización del gobierno de las universidades, sino que también significó una dimensión esencial para la concreción del proceso de democratización de la vida política, social y económica que atravesaba la nación argentina en ese período, en tanto vinculó a las casas de estudio superiores con las causas sociales y nacionales, permitiendo el acceso irrestricto a las mismas, la promoción de métodos científicos, la producción de conocimientos y la extensión, articulando a las instituciones con las problemáticas territoriales. En este sentido, no se puede desvincular a la Reforma Universitaria de la gesta de un proyecto de integración social y política de los sectores populares de la Nación argentina enmarcada en el programa de gobierno del presidente Hipólito Yrigoyen, quién contribuyó sustancialmente a la causa reformista mediante su legalización.



Un reformismo para el siglo XXI:

¿De qué modo puede trasladarse a la actualidad esa vinculación entre los principios de la Reforma Universitaria de 1918 y la democracia social? ¿Cómo se pueden resignificar los mismos en función de la nueva realidad que atraviesan tanto el sistema universitario argentino, como nuestra nación? ¿Qué significa pensar en una “segunda Reforma Universitaria”? Para dar respuesta a estas preguntas es necesario, en primer lugar, elaborar un diagnóstico acertado acerca del contexto nacional e internacional en el que se insertan hoy las universidades nacionales y de los nuevos retos a los que se ven enfrentadas las mismas frente una realidad en cambio permanente.

El proceso de modernización y globalización en el que se enmarcan las dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales de la etapa vigente del capitalismo, ha implicado una profunda resignificación de las distintas instituciones que dan forma a la vida pública. La familia, la propiedad, el trabajo y el Estado han modificado de manera sustancial sus fundamentos y sus funciones, en respuesta a la necesidad de adaptarse a los cambios materiales. De acuerdo con Moncayo (2008): “No se trata, como en otros momentos, de transformaciones de coyuntura, sino de una reorganización profunda de la organización social productiva que ha hecho obsoletos los mismos paradigmas explicativos o críticos que quizás fueron válidos en otros momentos” (p. 26). Del mismo modo, las universidades nacionales están completamente atravesadas por las transformaciones de la realidad material en la que se insertan y no deben ser, por lo tanto, insensibles a estos cambios. Por el contrario, con el objetivo de cumplir con su auténtica función social, las mismas deben adaptarse a las exigencias que la modernización de las estructuras socioproductivas le impone.

El reformismo debe entenderse, entonces, como un movimiento político no dogmático y, en cierto sentido, flexible en sus prácticas, en función de impulsar la comprensión y la respuesta a las problemáticas concretas de la sociedad. No obstante, esto no significa que, en virtud de *aggiornarse* a las demandas de la modernidad, el mismo debe asumir una postura tecnocrática, insensible y desideologizada. Por el contrario, el movimiento reformista no puede comprenderse al margen de sus principios fundamentales, expresados en el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria. Tampoco debe interpretarse como un corpus ideológico rígido y estéril, anclado a un proceso histórico centenario. En todo caso, para abordarlo de manera adecuada, es fundamental comprender la vinculación entre los principios transversales del reformismo y el contexto histórico en el que emergió, y, en función de eso, interpretar estos mismos axiomas en función del presente y en clave de futuro. Como expone Edgar Morin (2001): “La conservación es vital si significa salvaguardia y preservación pues no se puede preparar un futuro sino salvando un pasado [...] Pero la conservación es estéril si es dogmática, fija y rígida.” (p. 1).

¿Qué significa interpretar la Reforma en clave de futuro? En palabras de Pablo Gentili (1998):

Pensar la Reforma en clave de futuro significa poner en evidencia la plena actualidad de algunos de sus postulados y principios inspiradores, así como las barreras que el proceso reformista enfrentó, en virtud de su coyuntura histórica y de las limitaciones estratégicas de su coyuntura histórica y de las limitaciones estratégicas de sus protagonistas. Actualizar el legado de la Reforma supone reconocerla y comprenderla en su dialéctica histórica, recuperando la extraordinaria vitalidad del legado político y ético que nos ha dejado aquella “nueva generación latinoamericana”. (p. 39).



Dicho de otro modo, no implica la reproducción acrítica de las conquistas históricas logradas tras el Grito de Córdoba, sino la comprensión de los principios que las sustentaron entonces y la aprehensión de su trascendental espíritu. La Reforma Universitaria debe comprenderse, por lo tanto, no sólo como aquella heroica lucha llevada a cabo por el estudiantado cordobés en 1918, sino también como el horizonte hacia el cual debe caminar la universidad argentina. Para garantizar la vitalidad de la misma, es fundamental interpretarla como una utopía a la cuál aspirar y no exclusivamente como un acontecimiento pretérito. En este sentido, el movimiento reformista actual debe, no solo comprender con profundidad los axiomas fundamentales que subyacen en el Manifiesto Liminar, sino también ser capaz de interpretarlos y proyectarlos con precisión, en virtud del contexto socioeconómico vigente en el que se inserta la Universidad. No obstante, no debe confundirse esta fuerza modernizadora propia del reformismo con la narrativa tecnocrática y mercantilista que propone el neoliberalismo. Toda iniciativa de ‘cambio conservador’ propuesta por estos sectores debe ser rechazada, en tanto no se consustancia con el espíritu democratizante y progresista que impulsó la insurrección de los jóvenes reformistas de 1918.

El reformismo, por lo tanto, debe comprender a la lucha por la Universidad y a la lucha por la justicia social como dos procesos análogos e indivisibles, en tanto la primera es y debe ser un instrumento para la consecución de la segunda. No es posible pensar en un modelo de país regido por los fundamentos de la democracia social si no es colocando a la universidad pública en el centro de su desarrollo. Los programas neoliberales que, desde una narrativa de “modernización” y “desburocratización” de las instituciones de educación superior, plantean su mercantilización y, en ocasiones, su privatización, se contradicen con los principios sustanciales de la Reforma Universitaria.

Entonces, para ser capaces de interpretar la Reforma Universitaria en clave de futuro y poder comprender el rol que debe cumplir el movimiento reformista frente a las nuevas problemáticas derivadas del contexto sociopolítico actual, cabe realizarnos una serie de preguntas: ¿Qué implica, hoy en día, hablar de ingreso irrestricto a las Casas de Estudio?, ¿Cómo podemos pensar un modelo de extensión universitaria que dé respuesta a las problemáticas sociales y productivas del momento histórico que atravesamos?, ¿Cuál es el rol que cumplen la producción de conocimiento científico y la innovación tecnológica en el marco del auge de la economía del conocimiento?, ¿De qué hablamos cuando hablamos de excelencia académica y de laicidad en la enseñanza?, ¿Cómo podemos resignificar y defender la autonomía universitaria frente al avance global de un modelo neoliberal que atenta contra la educación pública?, ¿De qué modo podemos volver a vincular a las universidades nacionales con la “hora americana” anunciada en el Manifiesto Liminar? y ¿Cómo podemos resignificar y defender la autonomía universitaria frente al avance global de un modelo neoliberal que atenta contra la educación pública?

La supresión de las barreras institucionales que restringían el acceso a las universidades exclusivamente a los miembros de la oligarquía significó entonces un considerable avance en la ampliación de la base social que accedía a las Casas de Estudio de nuestro país. Sin embargo, si hoy queremos garantizar un acceso efectivo de los sectores medios y populares que componen nuestra sociedad, así como su permanencia y graduación en la universidad pública, tanto la eliminación de estas barreras normativas como la supresión de aranceles resultan insuficientes. Frente a esto, el reformismo tiene la misión de resignificar el concepto de ‘ingreso irrestricto’ en virtud de las nuevas problemáticas relativas al ingreso, la permanencia y la graduación surgidas en la etapa vigente del modo de producción capitalista



tanto a nivel global como nacional y, en función de ello, desarrollar nuevas herramientas que permitan dar respuesta a las mismas.

Problemáticas como la pauperización generalizada de los sectores medios y populares de nuestra sociedad, la creciente deserción escolar en los niveles primarios y secundario, los incesantes aumentos en el costo de vida, entre otras, requieren soluciones que logren la supresión de las barreras materiales que obstaculizan *de facto* el acceso y el tránsito de la población argentina por las universidades. En este sentido, la tarea del movimiento reformista no termina dentro de las casas de estudio, sino que debe encontrarse también vinculada con las demandas del territorio en el que estas se encuentran inmersas, por medio de la promoción tanto de programas de extensión que den respuesta a la desvinculación de los estudiantes con la escuela, como lo es el Nunca Es Tarde creado por la Federación Universitaria Argentina, como de políticas públicas que hagan frente a las necesidades económicas que interfieren con las trayectorias académicas de los estudiantes universitarios, tales como las distintas becas estudiantiles.

Asimismo, también en este marco, el movimiento reformista debe motorizar que las universidades nacionales respondan a este tipo de problemáticas mediante la formación de profesionales capacitados para hacerles frente y la producción de conocimiento útil para ofrecer soluciones a las mismas. Para ello es necesario, en primer lugar, reformular las prácticas de extensión universitaria, de modo que se deje de lado la concepción ofertista de la misma y se plantee, en su lugar, una dinámica de coproducción del conocimiento, basada en una interacción dialéctica entre las Casas de Estudio y el territorio. Es decir, para que las universidades cumplan de manera efectiva con una de sus más importantes funciones sociales, no basta con la aplicación acrítica de los conocimientos ilustrados, basada en la disociación entre las aulas y el mundo social, como respuesta a sus problemáticas, sino que se debe buscar una inmersión plena de las mismas en el territorio y, en función de eso, la producción de conocimientos útiles para su comprensión y transformación, así como la formación de profesionales y académicos sensibles y capacitados para llevar a cabo esta misión.

Es de este modo que debe comprenderse también el concepto de excelencia académica y de laicidad del conocimiento. En 1918, la laicidad significó un enfrentamiento contra el dogmatismo oscurantista que daba legitimidad a la asimetría de poder del orden social entonces imperante. La promoción de una enseñanza de excelencia académica, planteada en términos iluministas por los jóvenes reformistas, tenía como misión ser creadora de lo bueno y lo bello, en contraposición con las doctrinas anacrónicas que tenían por objeto la continuidad de las formas de insensibilización y de tiranización, las cuales daban forma a la sociedad oligárquica en la que se enmarcaban. Hoy en día, no existe margen alguno para poner en cuestionamiento que la enseñanza en las universidades nacionales es laica. No obstante, sí es posible inferir que la enseñanza de un conocimiento dogmático persiste en la actualidad. El purismo intelectual o la tecnocracia mercantilista, en el que a menudo se encuentran inmersas nuestras universidades, lleva a la indiferencia y/o invisibilización de las demandas y necesidades de la sociedad, alejándolas de su misión como herramientas para la construcción de una auténtica democracia social. La excelencia académica, entonces, debe ser comprendida por el movimiento reformista actual no en su concepción iluminista y abstraída de la realidad material, sino orientada en función de la producción y difusión de conocimientos situados que den respuesta a las problemáticas socioproductivas surgidas en el entorno en el que las universidades se desarrollan. Dicho por Pablo Gentili (1998):



La “excelencia académica” tiene que ver, por lo tanto, con la democratización efectiva de las universidades, con la democratización de las formas de producción y difusión de saberes socialmente significativos y con la propia democratización de las posibilidades de acceso y permanencia de los más pobres en las instituciones de educación superior. [...] Fuera de este marco, las universidades parecen condenadas a buscar su redención en la obsecuencia con los tiranos, sea cual fuere su origen, sean cuales fueren las razones que ellos buscan para justificar su propia existencia. (p. 48).

El reformismo, por lo tanto, debe ser el motor que impulse la democratización plena de la Universidad, no solo puertas adentro, sosteniendo el cogobierno y la autonomía de las unidades académicas, sino también puertas afuera, promoviendo un acceso y un tránsito efectivo de todos los sectores de la sociedad (especialmente aquellos que cuentan con menos recursos) por la misma y llevándola al territorio local, nacional y regional para dar respuesta a sus problemáticas sociales y productivas. En este sentido, el derecho a la educación no debe ser entendido en clave individual sino popular, en tanto debe servir no solo a aquellos sectores sociales que pueden acceder efectivamente a la universidad, garantizando su propio ascenso social, sino también a aquellos que no lo hacen, mediante la transformación de la realidad material y el desarrollo social y económico de la nación argentina.

Resulta fundamental, para volver a vincular a la Universidad con la “hora americana” anunciada por los jóvenes reformistas en 1918, partir de la base de la comprensión de este último punto. De acuerdo con Matías Farías (2018):

La idea de que la universidad es un derecho del pueblo puede ser leída entonces como una retraducción de la utopía reformista, en tanto busca reunir la justicia social con la excelencia académica, el “alma americana” con el “alma moderna”. (p. 133).

Como ya se ha mencionado en este trabajo, el movimiento reformista debe impulsar de forma permanente la modernización de la Universidad argentina, pero sin abandonar la misión emancipadora que el mismo encarna. Es decir, debe ser el motor de renovación del sistema universitario nacional, en función de las demandas del momento histórico, pero sin verse absorbido por las prácticas y los discursos tecnócratas y mercantilistas de la era neoliberal. En todo caso, las universidades nacionales deben posicionarse, de acuerdo con el ideal reformista, como un bastión de la justicia social y del desarrollo material y espiritual de nuestra nación, frente a las iniciativas reaccionarias que pretenden establecer limitaciones contra la democracia, coartando su dimensión social y económica y reduciéndola a no más que un sistema político.

En este sentido, a la vez que el reformismo se reconoce a sí mismo como un movimiento político vinculado al progreso, debe también recuperar su identidad latinoamericanista, proponiendo un concepto de modernidad alternativo al que plantea el norte global, que responda a las demandas sociales, económicas, políticas y éticas de la Nación Argentina, así como de la región latinoamericana. Por lo tanto, en un contexto regional de desdemocratización social y recolonización económica, los procesos de transformación que atraviesan a nivel interno las casas de estudios deben estar orientados al servicio de la matriz productiva nacional y de la democracia social, encarando un proceso de integración de todos los sectores de la sociedad y de autonomía económica de la nación, y no a las exigencias de un mercado globalizado que, partiendo de criterios excesivamente eficientistas y técnicos, pretende reducir el presupuesto destinado a educación, investigación científica y tecnológica, difusión cultural y proyectos de extensión, así como reorientar las propuestas académicas de las universidades nacionales en función de los intereses de las élites de los centros globales



de poder. Es decir, el movimiento reformista debe promover un modelo de universidad que sirva a la transformación de la sociedad, la emancipación social y económica de los sectores populares, la independencia productiva de la nación y, por último, la consolidación de una democracia sustantiva, en lugar de uno al servicio de las oligarquías del siglo XXI.

En esta clave debe comprenderse también la autonomía universitaria. No obstante, para explicar la vinculación entre la autonomía y la misión de las universidades frente al avance del neoliberalismo, resulta fundamental realizar algunas precisiones acerca del significado de la primera. En primer lugar, hablar de autonomía universitaria es hablar de la relación de independencia entre las universidades nacionales y el Estado. Tal independencia se deriva de tres autonomías indisolubles entre sí: la financiera, la político-jurídica y la académica. Por lo tanto, la autonomía de las universidades implica la libertad de las mismas en la redacción de sus estatutos y elección de representantes y autoridades, el manejo de los recursos financieros en función de lo que dispongan los órganos democráticos de las unidades académicas y, finalmente, la elaboración de los planes de estudios de las distintas carreras ofrecidas.

La conquista de esta triple serie de libertades significó, en 1918, el avance contra la intervención de la Iglesia Católica y las élites económicas del orden imperante en el gobierno de las universidades y, consecuentemente, la promoción de un régimen de enseñanza tiránico y oscurantista. Hoy en día, esa autonomía debe ser interpretada en función de la complejidad del momento histórico que atraviesan las universidades nacionales. En la nación argentina, desde la década del '90, cuando tiene lugar la aprobación de la Ley de Educación Superior en 1995, hasta la actualidad, el rol que ocupan en nuestra sociedad las universidades públicas ha sido crónicamente discutido. En este marco, los discursos y las iniciativas tecnocráticas y mercantilistas que quieren subordinar al sistema universitario nacional a las dinámicas y las exigencias del mercado y que conciben a la educación como un servicio intercambiable, en lugar de como un derecho, han penetrado profundamente en el tejido social, poniendo sobre la tela de juicio la legitimidad de la autonomía de las universidades. Es decir, mediante el avance de estas propuestas, se ha puesto en cuestionamiento la función social que cumplen las universidades nacionales y se la ha sustituido por una función exclusivamente económica.

La protección y la resignificación de la autonomía universitaria, por lo tanto, debe ser comprendida en este sentido: como una herramienta de lucha contra los programas de gobierno que buscan mercantilizar la educación, sometiendo a las lógicas del neoliberalismo y desvinculando a las universidades de las demandas sociales del territorio en el que se insertan. En palabras de Jaime Ornelas Delgado (2008):

Proponer que la universidad pública reduzca su oferta a la demanda del mercado es proponer una educación universitaria reducida a la capacitación y el adiestramiento, soslayándose la formación integral de profesionales críticos y democráticos, humanistas éticamente responsables ante las necesidades sociales. (p. 33)

La principal función que debe cumplir la autonomía universitaria, entonces, es el resguardo de las funciones esenciales de las universidades nacionales: la formación de profesionales críticos, comprometidos con su entorno social y con la defensa de la democracia, así como la construcción de conocimientos capaces de dar respuesta a las exigencias sociales, productivas y políticas de la nación. La defensa de la autonomía, por lo tanto, es una defensa de una universidad reformista y, en consecuencia, de un modelo de país fundado en los principios de la democracia social.

A modo de cierre, resulta pertinente concluir en que, frente al proceso de transformación material e ideológica que se encuentra atravesando la nación argentina y, en consecuencia, las



universidades nacionales, el movimiento reformista se ve en la obligación de resignificar sus principios fundamentales, consagrados en el Grito de Córdoba de 1918, en función de las exigencias sociales, económicas y políticas que emergen ante el avance global del neoliberalismo. Dicha resignificación y, por lo tanto, la discusión acerca de nuevos esquemas y modelos de educación universitaria, no pueden no estar enmarcadas en las prerrogativas fundamentales expuestas en el Manifiesto Liminar, ni en la función social irrenunciable que deben cumplir las universidades públicas. De este modo, es posible inferir que el reformismo del siglo XXI debe ser capaz de encontrarse a la altura del momento histórico, actuando como un bastión de la democracia, tanto en el ámbito universitario como en el nacional, y tanto en su dimensión política como en su dimensión socioeconómica, frente a las propuestas de desdemocratización social y recolonización económica del orden global imperante.

Los desafíos de la universidad pública frente al programa de gobierno de Javier Milei y la misión del movimiento reformista:

Para finalizar con el trabajo, considero adecuado enmarcar las discusiones planteadas en el punto anterior en el contexto social, económico y político que atraviesa nuestro país en el momento en el que está siendo escrito el mismo. Para ello, en primer lugar, resulta necesario realizar un breve diagnóstico respecto a la política económica adoptada por el actual mandatario argentino, Javier Milei, haciendo énfasis en la situación crítica que atraviesa el sistema universitario nacional en el marco de la misma. En segundo lugar, es pertinente echar luz sobre la vinculación entre el ataque a las universidades nacionales y los procesos de desdemocratización social y recolonización económica promovidos por el programa de gobierno vigente. Finalmente, a modo de cierre, es fundamental explicar cómo debe posicionarse y actuar el movimiento reformista frente a estas políticas.

En los 11 meses que han transcurrido desde el inicio del gobierno de Javier Milei, la política económica llevada a cabo por el mandatario ha atacado, de una forma casi inédita en los casi 41 años de vida democrática que lleva cumplidos la República Argentina, a los sectores medios y populares, al sistema previsional, el sistema de salud pública y, principalmente, al sistema universitario nacional. Respecto a este último, resulta necesario llevar a cabo una breve recapitulación acerca de cómo se ha ido gestando la crisis presupuestaria, a los efectos de comprender y dimensionar la gravedad de la situación actual que atraviesan las universidades nacionales.

En primer lugar, antes de iniciar el año 2024, el presupuesto universitario ya se encontraba erosionado producto de la licuación generada a partir de la amplia brecha entre el 84,1%¹¹⁷¹ de inflación anual proyectada al momento de aprobar la Ley de Presupuesto 2023 y el 211,4%¹¹⁷² de inflación anual acumulada durante dicho año. Sumado a ello, al inicio del año 2024, el sistema universitario argentino se vió enfrentado a la prorrogación de sus partidas presupuestarias, producto de la suspensión del tratamiento de la Ley de Presupuesto 2024, haciendo que las universidades nacionales pierdan, cumplido el primer trimestre del nuevo gobierno, alrededor de un 300%¹¹⁷³ de su capacidad adquisitiva. Dicha problemática dejó a las universidades públicas en una situación crítica, haciéndolas incapaces de afrontar sus gastos de funcionamiento, así como hacer frente al pago de los salarios de trabajadores

¹¹⁷¹ ASAP (2022).

¹¹⁷² INDEC (2023).

¹¹⁷³ CIN (2024).



docentes y nodocentes. Además, en este contexto de crisis, la respuesta del gobierno ante los reclamos llevados a cabo por el Consejo Interuniversitario Nacional, la Federación Universitaria Argentina y los frentes gremiales de docentes y nodocentes de las universidades nacionales, fue bloquear todos los canales de diálogo, anulando cualquier instancia de negociación.

Agotadas las instancias institucionales, dichas organizaciones procedieron convocando a una masiva Marcha Federal Universitaria, llevada a cabo el 23 de abril del corriente año, que logró reunir a los distintos sectores del arco político (con la excepción del oficialismo y gran parte del PRO) en una movilización multitudinaria que culminó con la actualización en un 270%¹¹⁷⁴ de los gastos de funcionamiento de las universidades. No obstante, a pesar del alivio financiero que significó, dicha actualización fue insuficiente para dar por cumplidas las necesidades del sistema universitario nacional. Si bien las universidades pueden, a partir de ello, afrontar sus gastos de funcionamiento, una amplia serie de programas de producción de conocimiento científico, innovación tecnológica, transferencia y extensión siguen suspendidos; las obras de infraestructura aún no han sido reanudadas; gran parte de las becas estudiantiles ofrecidas por las casas de estudio de todo el país se mantienen congeladas o, si han aumentado, lo han hecho de manera insuficiente; y, fundamentalmente, los trabajadores de las universidades han perdido cerca de un 33,3% de su poder adquisitivo entre noviembre del año pasado y julio de este año, poniendo a un 85% de docentes y a un 60% de nodocentes por debajo de la línea de la pobreza¹¹⁷⁵.

En respuesta a la crisis presupuestaria recién desarrollada, la Unión Cívica Radical, en conjunto con la Coalición Cívica y el Partido Socialista, presentaron al Congreso de la Nación un proyecto de Ley de financiamiento a universidades nacionales, en la cuál se establece, entre otras cosas, la actualización bimestral de las partidas presupuestarias de las universidades nacionales en función de la inflación acumulada. Sin embargo, después de ser aprobado por una mayoría abrumadora en ambas cámaras del Congreso, este proyecto de ley fue vetado por el presidente Javier Milei y, posteriormente, al tratar la insistencia de la Ley, el veto fue ratificado por la Cámara de Diputados.

Los principales argumentos a partir de los cuales el mandatario argentino se sustenta para legitimar su decisión son dos: en primer lugar, la promulgación de la Ley de financiamiento a las universidades nacionales rompería con el déficit cero, la principal consigna del gobierno, y, en segundo lugar, las universidades públicas son poco transparentes en sus gastos y, frecuentemente, herramientas de corrupción o “cajas negras” de la política partidaria. Sin embargo, ambas aseveraciones pueden ser fácilmente desestimadas.

Respecto al primero, el discurso oficialista sostiene que el proyecto de ley aprobado por ambas cámaras era fiscalmente irresponsable, en tanto comprometía la solvencia del Estado, rompiendo con el equilibrio fiscal. No obstante, de acuerdo con el informe realizado por la Oficina de Presupuesto del Congreso, la promulgación de la misma no hubiese implicado para el Estado Nacional un costo mayor al 0,14% del PBI¹¹⁷⁶, monto equivalente, en términos fiscales, a la eliminación del Impuesto sobre bienes personales promovida por el gobierno. Por lo tanto, es fácil inferir que el desfinanciamiento de las universidades no responde a una posición de responsabilidad fiscal, sino a una decisión política enmarcada en el programa de

¹¹⁷⁴ CIN (2024).

¹¹⁷⁵ OAC (UNRN) y SCCyT (UNSAM) (2024).

¹¹⁷⁶ OPC (2024).



gobierno vigente, basada en la transferencia de ingresos de los sectores medios y populares de nuestra sociedad hacia aquellos más privilegiados.

Acercas del segundo, tanto el Presidente como varios de sus funcionarios (entre ellos el Vocero Presidencial, Manuel Adorni, y el Subsecretario de Políticas Universitarias, Alejandro Álvarez) acusan a las autoridades de las universidades nacionales de ser poco transparentes en sus gastos por no someterse a auditorías públicas. No obstante, no solo las universidades nacionales son auditadas periódicamente en múltiples instancias, sino que además, de acuerdo con el artículo 59 “bis” de la Ley de Educación Superior, incorporado en 2015:

El control administrativo externo de las instituciones de educación superior universitarias de gestión estatal es competencia directa e indelegable de la Auditoría General de la Nación que, a tales efectos, dispondrá de un área específica con los recursos humanos y materiales adecuados para llevar a cabo esta tarea. (*Ley de Educación Superior*, 1995)

Asimismo, en relación con este punto, por algún motivo aún desconocido, el gobierno no envió a sus delegados para conformar la comisión de la AGN encargada de realizar los ciclos de auditorías anuales, razón por la cual los mismos no van a poder ser llevados a cabo como lo hacen regularmente. Aún más, el artículo 7 de la Ley de financiamiento de las universidades nacionales establecía que la AGN, “realizará las auditorías, y de manera inmediata remitirá al Congreso de la Nación los informes producidos junto con las observaciones formuladas, así como también el plan de seguimiento y control a dichas observaciones” (*Ley de financiamiento a universidades nacionales*, 2024), procurando dar inicio a los ciclos de auditorías realizados anualmente. A pesar de esta iniciativa, el Presidente argentino tomó la decisión de vetar la ley, anulando finalmente la posibilidad de llevar a cabo las auditorías desde la AGN. Por último, cabe añadir que, desde el inicio de la gestión de Milei, el poder ejecutivo contó con la posibilidad de realizar una rendición de cuentas de los gastos de las universidades a través la Sindicatura General de la Nación, mediante una resolución administrativa de la Procuración del Tesoro de la Nación que anule el dictamen que limitaba esta función, expedido en 2022 por el entonces procurador general, Carlos Zannini. Sin embargo, no fue hasta después de ratificado el veto a la Ley de financiamiento de las universidades que el actual procurador general del Tesoro, Rodolfo Barra, tomó esta iniciativa.

Es decir, el oficialismo ha contado, desde el inicio de su gobierno, con las herramientas para ejecutar los distintos mecanismos de rendición de cuentas y, de este modo, garantizar la transparencia en los gastos presupuestados y ejecutados de las universidades nacionales. No obstante, en lugar de llevar a cabo los ciclos de auditorías que le corresponden, decidió instalar una discusión estéril, basada en aseveraciones infundadas, acerca de la falta de transparencia financiera del sistema universitario nacional, con el objetivo de justificar su desfinanciamiento.

En este sentido, la política de desfinanciamiento a las universidades nacionales no puede ser inocente, sino que se enmarca en los procesos de desdemocratización social y recolonización económica que atraviesa nuestra nación, así como nuestra región. El vaciamiento de las universidades públicas, por lo tanto, forma parte del plan de desarme de la matriz productiva nacional y el avance hacia una economía de enclaves. El desfinanciamiento del sistema científico-tecnológico, la interrupción de los programas de desarrollo nuclear, las iniciativas de privatización de ARSAT e YPF, la aprobación e implementación del Régimen



de Incentivo a las Grandes Inversiones (RIGI) y el ahogamiento financiero del sistema educativo, forman parte de un programa de gobierno que se encuentra en las antípodas del modelo de país planteado por el reformismo, en tanto no sólo propone el abandono de la autonomía en los procesos económicos de la República Argentina, sino también impulsa un esquema productivo en el que las asimetrías estructurales se ven acentuadas en lugar de atenuadas.

El movimiento reformista, por lo tanto, en compromiso con los principios fundamentales de la insurrección de 1918 contra el régimen tiránico y elitista que reinaba en las universidades y en la sociedad, y con la construcción de una democracia social, basada en la confluencia de la libertad con la igualdad, está política y moralmente obligado a posicionarse en contra de la política económica y social llevada a cabo por el gobierno de Javier Milei y, en virtud de ello, construir desde las universidades nacionales una alternativa para hacerle frente.

Para hacer efectiva la construcción de esa alternativa que triunfe contra la política económica y la “batalla cultural” del oficialismo, hay una serie de puntos imprescindibles que respetar. En primer lugar, el sistema universitario nacional debe mostrarse fuerte y cohesionado, por lo cuál es fundamental promover la unidad y la organización entre los distintos sectores políticos y los distintos claustros que lo conforman, profundizando la discusión política entre los mismos. En segundo lugar, a los efectos de ganar terreno en la batalla cultural, es necesario que el reformismo protagonice las discusiones en la escena pública, confrontando con los discursos que buscan desprestigiar a las universidades nacionales. Para ello, es esencial que la militancia reformista cuente, en principio, con un profundo entendimiento de la situación en la que se encuentran inmersas las universidades públicas y, además, con elementos y recursos técnicos, tales como datos concretos que permitan construir una narrativa opositora al discurso oficialista. Por último, es esencial partir de la base de que la universidad no se defiende a partir de slogans, sino mediante la demostración de la importancia de la misma en la sociedad. Para lograr esto, el movimiento reformista no debe limitarse a luchar en defensa del presupuesto, sino que debe dar continuidad al proceso de transformación de las universidades, haciéndolas instituciones más inclusivas, igualitarias, académicamente excelentes y estrechamente vinculadas al desarrollo social y económico de la nación argentina. Entonces, el reformismo debe entenderse, en la era Milei, como un mandato presente para la construcción del futuro.

A modo de conclusión, la política económica llevada a cabo por el gobierno de Javier Milei desde sus inicios hasta la actualidad ha amedrentado de manera consistente contra las universidades nacionales, sumergiéndolas en la crisis presupuestaria más profunda de los últimos 40 años. Dicha crisis pone en peligro la vigencia del sistema universitario argentino, prestigiado tanto a nivel regional como global por su excelencia académica y su carácter irrestricto, mediante la pauperización constante de los trabajadores docentes y nodocentes, la interrupción de los programas de ciencia, tecnología, extensión y transferencia, el avance contra la autonomía financiera de las universidades y, finalmente, la imposición de barreras económicas que dificultan el acceso, la permanencia y la graduación de los sectores populares de nuestra sociedad. Esta política de desfinanciamiento, además, debe ser comprendida dentro de un programa económico de desdemocratización social y recolonización económica que ataca directamente a los cimientos de la matriz productiva nacional, atentando contra la soberanía económica de nuestro país y las posibilidades de movilidad social ascendente por las cuales Argentina destaca en la región latinoamericana. Frente a esta coyuntura, el movimiento reformista, en virtud de su compromiso con sus principios históricos, debe no



sólo posicionarse en contra de la política económica y social llevada a cabo por el gobierno actual, sino también plantear desde las universidades una alternativa política que contribuya a la construcción de una democracia social, en la que no solo se vote, sino que también se coma, se cure y se eduque.

Trabajo finalizado el día 20 de octubre de 2024 para ser presentado el día 05 de noviembre del corriente año en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Bibliografía y fuentes utilizadas:

- *Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2023 Análisis general (Informe 1 de 7) Septiembre de 2022.* Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. (2022) En https://asap.org.ar/img_informes/12121407_InformeProyectedeLeyPresupuesto2023.pdf
- *Comunicado del Comité Ejecutivo del CIN. 15 de mayo de 2024.* (2024). Consejo Universitario Nacional. En <https://www.cin.edu.ar/comunicado-del-comite-ejecutivo-del-cin-2/>
- *Emergencia salarial de los trabajadores universitarios: más del 85%, por debajo de la línea de la pobreza.* (2024). Oficina de Aseguramiento de la Calidad (OAC) de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) y la Secretaría de Cultura, Comunidad y Territorio (SCCyT) de la UNSAM. En <https://noticias.unsam.edu.ar/2024/09/02/emergencia-salarial-de-los-trabajadores-universitarios-mas-del-85-por-debajo-de-la-linea-de-pobreza/>
- Farías, Matías (2018). *Las dos almas del reformismo: entre la modernización y la hora americana.* En *Ic-Contornos del NO - Revista de Industrias Culturales.* EDUNPAZ.
- Gentili, Pablo. (2008). “Una vergüenza menos, una libertad más” *La Reforma Universitaria en clave de futuro.* En Aboites, Hugo; Gentili, Pablo; Sader, Emir (2008). *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas 90 años después.* (pp. 36-50). CLACSO.
- Gonzalez, Julio V. (1923). *Conferencia en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.* En: <https://www.educ.ar/recursos/128780/conferencia-de-julio-v-gonzalez>
- *Impacto fiscal del proyecto de ley en revisión de financiamiento a las universidades nacionales Expediente CD 14-24.* (2024). Oficina de Presupuesto del Congreso. En <https://www.opc.gob.ar/impacto-proyectos-de-ley/impacto-fiscal-del-proyecto-de-ley-en-revision-de-financiamiento-de-universidades-nacionales-expediente-cd-14-24/>
- *Índice de precios al consumidor (IPC).* Diciembre de 2023. (2023). Instituto Nacional de Estadística y Censos. En https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_24DBD5D8158C.pdf
- *La universidad pública: base de la democracia y el desarrollo social.* 23 de abril de 2024. (2024). Consejo Interuniversitario Nacional. En <https://www.cin.edu.ar/la-universidad-publica-base-de-la-democracia-y-el-desarrollo-social/>



- Ley de educación superior. (1995). En <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25394/texact.htm#:~:text=ARTICULO%2059%20bis.&text=Todas%20las%20instancias%20de%20educaci3n,de%20los%20bienes%20y%20recursos>.
- *Ley de financiamiento a universidades nacionales*. (2024). Senado de la Nación Argentina. En <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/106865/LEY%20%20%28Texto%20Sancionado%29%20-%2027757/descargarPdfParla>
- Mariátegui, José Carlos (1988). Ideología y reivindicaciones de la reforma. En Página/12 (1988). *1918-1988. La Reforma Universitaria*. (pp. 33-41). La Página S.A.
- Moncayo, Victor Manuel. (2008). Permanencia, continuidad y cambio del movimiento universitario (Reflexiones a propósito de la evocación de la Reforma de Córdoba). En Aboites, Hugo; Gentili, Pablo; Sader, Emir (2008). *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas 90 años después*. (pp. 20-28). CLACSO.
- Morin, Edgar (2001). *De la reforma universitaria*. Uni-pluri/versidad. En: <https://beu.extension.unicen.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/275/De%20la%20%20reforma%20universitaria.pdf?sequence=1>
- Ornelas Delgado, Jaime. (2008). Reflexiones en torno a la autonomía universitaria. En Aboites, Hugo; Gentili, Pablo; Sader, Emir (2008). *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas 90 años después*. (pp. 30-35). CLACSO.
- Roca, Deodoro (1918). Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria del 21 de Junio de 1918. En Página/12 (1988). *1918-1988. La Reforma Universitaria*. (pp. 11-16). La Página S.A.
- Romero, José Luis. (1959). *Las ideas políticas en Argentina*. Fondo de Cultura Económica.
- Tünnerman Bernheim, Carlos. (2008) La Reforma de Córdoba: Vientre fecundo de la transformación universitaria. En Aboites, Hugo; Gentili, Pablo; Sader, Emir (2008). *La Reforma Universitaria. Desafíos y perspectivas 90 años después*. (pp. 16-19) CLACSO.



Simposio. Juventudes, participación y políticas públicas en tiempos de incertidumbre: persistencias, rupturas y reconfiguraciones.

Juventudes en Movimiento: Transformaciones y Desafíos en la Participación Política en Tiempos de Incertidumbre

Valentina Bustos

Universidad Tres de Febrero (UNTREF)

Resumen: En tiempos de incertidumbre, las juventudes enfrentan desafíos únicos en su participación política y en la interacción con las políticas públicas. Este estudio explora las persistencias, rupturas y reconfiguraciones en la participación juvenil, destacando cómo las agrupaciones juveniles se han imbricado con el Estado y han influido en el ámbito público y privado. Se analiza la incorporación de cuestiones de género y sexualidades, y cómo estas han redefinido la categoría de juventud y las políticas públicas orientadas a este sector. Además, se examinan las diversas formas de movilización y las ideas canalizadas por los jóvenes en contextos de cambio político y social. Este análisis busca comprender las continuidades y transformaciones en la participación política juvenil desde la recuperación democrática, ofreciendo una lectura contextual sobre las relaciones entre actores juveniles y las derechas. El objetivo es reflexionar sobre el papel de las juventudes en la configuración de políticas públicas y su impacto en la sociedad contemporánea.

“Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.”

Introducción

En Argentina, la juventud enfrenta un contexto de incertidumbre marcado por múltiples factores. Las crisis económicas recurrentes han generado altos niveles de desempleo y precariedad laboral, afectando severamente a los jóvenes. La reciente pandemia de COVID-19 ha exacerbado estas dificultades, limitando las oportunidades de educación y empleo, y aumentando la inestabilidad social. Además, los cambios políticos y la desconfianza hacia las instituciones tradicionales han llevado a una búsqueda de nuevas formas de participación y



representación. Este escenario de incertidumbre ha generado desafíos únicos para la juventud, pero también ha abierto oportunidades para la innovación y la reconfiguración de la participación política juvenil.

Objetivo de la Ponencia: El objetivo de esta ponencia es explorar las persistencias, rupturas y reconfiguraciones en la participación juvenil en tiempos de incertidumbre en Argentina. Se pretende analizar cómo las agrupaciones juveniles se han imbricado con el Estado y han influido tanto en el ámbito público como en el privado. Además, se examinará la incorporación de cuestiones de género y sexualidades y cómo estas han redefinido la categoría de juventud y las políticas públicas orientadas a este sector. También se estudiarán las diversas formas de movilización y las ideas canalizadas por los jóvenes en contextos de cambio político y social. Este análisis busca comprender las continuidades y transformaciones en la participación política juvenil desde la recuperación democrática, ofreciendo una lectura contextual sobre las relaciones entre actores juveniles y las derechas. La relevancia de este estudio radica en reflexionar sobre el papel de las juventudes en la configuración de políticas públicas y su impacto en la sociedad contemporánea.

Metodología: El estudio se ha llevado a cabo mediante una combinación de revisión de literatura académica, análisis de casos de movimientos juveniles recientes en Argentina, entrevistas con actores juveniles y análisis de políticas públicas. Se han utilizado métodos cualitativos para comprender las experiencias y perspectivas de los jóvenes, y se ha complementado con análisis documental para evaluar las políticas y sus impactos. Las fuentes incluyen artículos académicos, informes de organizaciones no gubernamentales, datos estadísticos de organismos oficiales.

Marco teórico

La participación política de los jóvenes es un tema de creciente importancia en el panorama sociopolítico contemporáneo. Este marco teórico busca explorar los conceptos fundamentales, las teorías relevantes y las dinámicas actuales que caracterizan la participación política juvenil en el contexto argentino.

Juventud

El concepto de juventud trasciende la mera categorización etaria. Según Bourdieu (1990), la juventud es una construcción social y cultural que varía según el contexto histórico y social. En Argentina, la Ley 26.877 define como jóvenes a las personas entre 15 y 29 años, aunque esta definición puede fluctuar en diferentes ámbitos políticos y académicos.

Participación Política

La participación política abarca un amplio espectro de actividades mediante las cuales los ciudadanos buscan influir en la toma de decisiones y la distribución de recursos en una sociedad. Verba y Nie (1972) la definen como "aquellas actividades legales de los ciudadanos privados que están más o menos directamente dirigidas a influir en la selección del personal gubernamental y/o en las acciones que estos toman".

Políticas Públicas

Las políticas públicas son las acciones y decisiones que toma el Estado para abordar problemas públicos. Según Oszlak y O'Donnell (1995), en el contexto latinoamericano, las



políticas públicas son "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil".

Revisión de la Literatura Existente

La literatura sobre participación política juvenil en Argentina ha evolucionado significativamente en las últimas décadas. Trabajos seminales como los de Balardini (2000) y Vommaro (2015) han sentado las bases para comprender las dinámicas de la participación juvenil en el país. Estos estudios han destacado la importancia de considerar formas no convencionales de participación política, más allá del voto y la afiliación partidaria.

En 2016 se realizó un estudio de la participación política de los jóvenes en Argentina por la Universidad de Buenos Aires donde destaca que los jóvenes en Argentina muestran una tendencia creciente hacia la participación en movimientos sociales y formas de activismo no tradicionales. La desconfianza en las instituciones políticas tradicionales ha impulsado a muchos jóvenes a buscar nuevas formas de expresión y de incidencia política, como el activismo digital y las protestas callejeras. En 2017 otro informe por parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) examina cómo los jóvenes perciben la democracia en Argentina. Los hallazgos sugieren que, aunque los jóvenes valoran los principios democráticos, tienen una baja confianza en las instituciones políticas y sienten que sus voces no son suficientemente escuchadas. Esto ha llevado a una mayor involucración en ONG y movimientos sociales como alternativas para influir en el cambio social. En 2019 el Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI) analizó cómo las redes sociales han transformado la participación política juvenil en Argentina. Las plataformas digitales han facilitado la organización y movilización de jóvenes en torno a causas específicas, permitiendo una participación más dinámica y a menudo más radical. El estudio destaca casos como el movimiento "Ni Una Menos", que ha tenido una significativa participación juvenil a su vez, en el mismo año el Instituto de Investigaciones Gino Germani abordó la relación entre los jóvenes y las políticas públicas en Argentina. Señalando que, aunque hay esfuerzos gubernamentales para incluir a los jóvenes en la formulación de políticas, a menudo estos programas no responden adecuadamente a las necesidades y expectativas de la juventud. El estudio sugiere una mayor inclusión y consulta directa a los jóvenes en el proceso de diseño de políticas. En 2020 el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Patagonia (IESPP) revisa los casos de movilización juvenil en las protestas sociales de Argentina. Los jóvenes han sido actores cruciales en movimientos por la educación, los derechos humanos y la justicia social. La interacción con el Estado ha sido variada, desde la confrontación directa hasta la colaboración en ciertos casos. Este estudio subraya la importancia de las protestas como un mecanismo de participación y de presión política.

Teorías y Enfoques Relevantes

Teoría de la Socialización Política

Esta teoría, desarrollada por Easton y Dennis (1969), sugiere que las actitudes y comportamientos políticos se forman durante la juventud y persisten en la edad adulta. En el contexto argentino, autores como Bonvillani et al. (2008) han aplicado esta teoría para comprender cómo las experiencias tempranas, incluyendo la participación en movimientos estudiantiles, moldean las trayectorias políticas de los jóvenes.

Teoría de la identidad política



La identidad política se ha convertido en un protagonista destacado en el escenario político contemporáneo. Diversos grupos, como afrodescendientes, personas de género diverso y disidencia sexual, han buscado reivindicar sus identidades políticas. Al mismo tiempo, la polarización política global ha llevado a la desestructuración de los sistemas de partidos tradicionales, y las identidades políticas están en constante cambio

Teoría del capital social

La teoría del capital social, desarrollada por sociólogos como Pierre Bourdieu, James Coleman y Robert Putnam, se enfoca en la importancia de las relaciones sociales y redes en la vida de las personas, comunidades y a la red de relaciones, la confianza, la cooperación y la reciprocidad que existe entre individuos y grupos dentro de una comunidad. Estas relaciones pueden proporcionar beneficios tangibles e intangibles

Teoría de la movilización:

Esta teoría analiza los factores que motivan a los individuos a participar en acciones colectivas. ayuda a entender cómo y por qué las personas se involucran en movimientos sociales y políticos. Al comprender los componentes y procesos de movilización, podemos desarrollar estrategias efectivas para fomentar la participación política juvenil y promover cambios sociales.

Metodología

El estudio se centra en la participación política de los jóvenes en tiempos de incertidumbre buscando comprender cómo las agrupaciones juveniles interactúan con el Estado y afectan el ámbito público y privado como la persistencias, rupturas y reconfiguraciones en la participación juvenil la incorporación de cuestiones de género y sexualidades en la categoría de juventud y las políticas públicas junto con las diversas formas de movilización y las ideas canalizadas por los jóvenes en contextos de cambio político y social.

Explorando cómo los jóvenes participan en la política y cómo interactúan con las políticas públicas. Esto es crucial, especialmente en momentos de incertidumbre social y política y destacando la relación entre las agrupaciones juveniles y el Estado, así como su influencia en los ámbitos público y privado. Es interesante considerar cómo estas interacciones pueden afectar el desarrollo de políticas. También examina las diversas formas de movilización juvenil. Esto podría incluir protestas, activismo en línea o participación en organizaciones políticas. Además, se considera cómo los jóvenes canalizan sus ideas en contextos de cambio político y social. Esto es relevante para comprender cómo las nuevas generaciones influyen en la dinámica política junto con las continuidades y transformaciones en la participación política juvenil desde la recuperación democrática. Esto implica explorar cómo las posturas políticas de los jóvenes han evolucionado con el tiempo.

Finalmente, el objetivo es reflexionar sobre el papel de las juventudes en la configuración de políticas públicas y su impacto en la sociedad actual. Esto es fundamental para comprender cómo las decisiones políticas afectan a las generaciones más jóvenes.

En los últimos treinta años de democracia en Argentina, las formas de participación política juvenil han experimentado cambios significativos. Los jóvenes se han convertido en actores activos en la vida política y el conflicto social. A continuación, te presento algunos puntos relevantes que se han puesto en análisis

Durante este período, los jóvenes se han consolidado como protagonistas activos en la política. Su participación ha estado marcada por diversas modalidades y militancias. Aunque



han surgido cambios, discontinuidades y tensiones, los modos de participación y militancia juvenil han influido en la dinámica política argentina. La noción de “juventudes” se ha vuelto más relevante que simplemente hablar de “juventud”. Se reconoce que no hay una única experiencia juvenil, sino múltiples formas de vivir y participar.

Las juventudes se definen en clave relacional, más allá de la edad o lo biológico. Es una categoría sociohistórico-cultural establecer una idea de generación es útil para comprender las relaciones entre las juventudes y la política dicha generación no se define solo por la coincidencia cronológica, sino por la historia y las experiencias compartidas. Es un proceso de subjetivación ligado a vivencias comunes y rupturas.

Tengamos en cuenta que, desde la recuperación democrática en 1983, las juventudes han participado en movimientos sociales, agrupaciones políticas y protestas junto con la incorporación de cuestiones de género y sexualidades ha redefinido la categoría de juventud y su relación con las políticas públicas.

Análisis de Persistencias, Rupturas y Reconfiguraciones

A lo largo de las décadas, los consejos juveniles y las organizaciones estudiantiles han sido un pilar en la participación juvenil. Estos grupos permiten que los jóvenes se involucren en la toma de decisiones dentro de sus comunidades escolares o locales. Desde debates estudiantiles hasta proyectos de servicio comunitario, estas instancias han persistido como espacios donde los jóvenes pueden expresar sus opiniones y contribuir al cambio a su vez, el activismo juvenil ha sido una constante en la historia. Desde los movimientos por los derechos civiles hasta las protestas medioambientales, los jóvenes han desempeñado un papel crucial en la lucha por la justicia social. A través de marchas, manifestaciones y campañas, han alzado sus voces para promover cambios significativos.

Teniendo en cuenta que la creación y gestión de medios por parte de los jóvenes ha sido una persistencia importante. Desde fanzines hasta blogs, podcasts y canales de YouTube, los jóvenes han utilizado estas plataformas para compartir sus perspectivas, informar sobre temas relevantes y conectarse con otros.

Las rupturas que generaron cambios significativos se presentaron en dos participaciones juveniles la primera es la llegada de internet y las redes sociales ha transformado la forma en que los jóvenes se involucran. Ahora pueden movilizarse rápidamente, organizar campañas en línea y crear comunidades virtuales. Las redes sociales también han amplificado su voz y les han permitido conectarse con otros jóvenes a nivel global y la segunda en la participación no institucional, hoy vemos una mayor participación no institucional. Los jóvenes se involucran en movimientos espontáneos, acciones directas y proyectos independientes sin depender exclusivamente de estructuras establecidas.

Por ende analizando las persistencias y las rupturas se pueden observar con claridad la reconfiguraciones que establecen nuevas reglas del juego y de participación

Ya que los jóvenes ahora utilizan plataformas digitales para crear conciencia, movilizar recursos y promover cambios. El ciberactivismo abarca desde campañas de firmas en línea hasta hacktivismo y proyectos de datos abiertos, centrándose en temas profundos y globales como el cambio climático, la igualdad de género y los derechos humanos. Su participación se centra en soluciones a nivel mundial y en la colaboración internacional.

Se visualizo también que los jóvenes se agrupan en torno a intereses específicos, como la sostenibilidad, la tecnología, la diversidad cultural o la salud mental. Estos colectivos se organizan de manera más flexible y adaptativa.



Interacción con el Estado y el Ámbito Público/Privado

las Agrupaciones Juveniles con el Estado en Argentina

Un informe realizado por FLACSO-Argentina y la Unidad Ejecutora de la Jefatura de Gabinete Nacional llamado “Las juventudes argentinas hoy: representaciones, prácticas e implicancias políticas a 40 años del retorno democrático” examina las percepciones y expectativas de las juventudes en el país. Este estudio busca comprender cómo las experiencias de la pandemia, la crisis económica y otros factores han afectado la visión de los jóvenes sobre el Estado, la política y su futuro.

Las agrupaciones juveniles, como actores sociales, interactúan con el Estado en diferentes niveles. Algunas se vinculan directamente a través de programas gubernamentales, mientras que otras mantienen una postura más crítica y movilizadora.

En Argentina, se han implementado políticas específicas dirigidas a la juventud. Estas incluyen programas de empleo, educación, salud y participación ciudadana. La creación de organismos nacionales de juventud en la década de 1980 marcó un hito en la relación entre el Estado y los jóvenes.

Sin embargo, la efectividad y el impacto de estas políticas varían. Algunas agrupaciones juveniles han participado activamente en su diseño y ejecución, mientras que otras han cuestionado su alcance y resultados.

Las agrupaciones juveniles han sido protagonistas en movimientos sociales y manifestaciones, influyendo en la agenda política y en la percepción de la juventud como actor relevante en la esfera pública.

Influencia de la Participación Juvenil en el Ámbito Público y Privado

En el ámbito público La participación de los jóvenes en organizaciones civiles, movimientos sociales y espacios de deliberación contribuye a la construcción de una sociedad más inclusiva y democrática. Las agrupaciones juveniles pueden influir en la formulación de políticas públicas, alzar sus voces en temas como educación, medio ambiente, género y derechos humanos, y presionar por cambios significativos.

En la parte privada la participación juvenil también es relevante. Los jóvenes son consumidores, trabajadores y emprendedores, su influencia se refleja en decisiones de consumo, preferencias culturales y en la adaptación de empresas y organizaciones a sus necesidades y valores.

Cuestiones de Género y Sexualidades

En Argentina, durante las últimas décadas, las juventudes han ganado protagonismo en organizaciones, acciones colectivas y protestas sociales. Este reconocimiento ha sido fundamental para considerar a los jóvenes como sujetos políticos diferenciados con demandas y acciones propias. En particular, el proceso de visibilidad y politización de las jóvenes se ha visto influido por las demandas del movimiento de mujeres y feministas. Algunos hitos que han configurado este escenario de politización incluyen:

Desde el retorno democrático, se han sancionado leyes que ampliaron los derechos relacionados con la sexualidad y el género. Estas leyes incluyen la Educación Sexual Integral (ESI), el Matrimonio Igualitario, la Identidad de Género y, más recientemente, la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo. La ESI, en particular, ha sido crucial para abordar



temas de género y sexualidad en las escuelas, promoviendo la formación de jóvenes informados y conscientes.

Las jóvenes han estado presentes en las movilizaciones feministas, llevando consigo reclamos por igualdad, denuncias de acoso y cuestionamiento de roles tradicionales.

Investigaciones cualitativas han explorado experiencias organizativas juveniles en diferentes contextos locales, analizando cómo las prácticas juveniles se han modificado en respuesta a las movilizaciones feministas.

Movilización y Cambio Político y Social

En el último tiempo se ha observado que los jóvenes a menudo participan en manifestaciones, marchas y protestas para expresar sus opiniones y demandas. Estas movilizaciones pueden estar relacionadas con cuestiones sociales, ambientales o políticas. Las redes sociales han permitido a los jóvenes conectarse y movilizarse en línea. El activismo en redes sociales es una forma poderosa de influir en la opinión pública y presionar por cambios, también lo que pude observar y analizar es que los jóvenes se están involucrando con los centros de estudiantes, federaciones y otros organismos estudiantiles, en la provincia de San Luis mediante el ministerio de educación han visto esta ola de involucración de los jóvenes y crearon una dirección de beneficios estudiantiles y centros de estudiantes para garantizar y dar lugar a los jóvenes y sus entidades teniendo en cuenta las demandas que necesitan ser cubiertas como una educación accesible y de calidad, establecer una guía y ayuda para insertarse en el ámbito laboral en el último año San Luis ha implementado prácticas profesionales para los jóvenes que cursan el último año educativo y se han obtenido grandes resultados dándoles una luz de esperanza en la situación económica y de falta de empleo que nos encontramos , otro gran porcentaje de jóvenes prefieren participar en proyectos de voluntariado y acciones comunitarias para abordar problemas locales y contribuir al bienestar de su entorno.

Continuidades y Transformaciones desde la Recuperación Democrática

Al finalizar la década de los 80, el impulso participativo estaba en gran medida agotado. Los años 90, marcados por reformas de mercado y una exaltación del utilitarismo y la racionalidad económica, no favorecieron la implicación política de los jóvenes.

Sin embargo, a partir del cambio de siglo, América Latina experimentó un nuevo contexto político. Gobiernos que buscaron disminuir la pobreza y la desigualdad crearon oportunidades para la participación política.

En Argentina, la crisis de principios de siglo (2001-2002) produjo una fragmentación del sistema de partidos y una pérdida de confianza en las instituciones tradicionales. Durante el colapso económico de 2001, surgieron asambleas barriales y otras formas novedosas de participación, protestas, manifestaciones y acciones directas. Mayor Participación en ONG, asociaciones estudiantiles, etc. A pesar de los altibajos, algunos jóvenes se involucraron en partidos.

Por ende, la investigación sobre juventud ha evolucionado. Desde los sociólogos y antropólogos del siglo XX hasta las investigaciones contemporáneas, se ha explorado la diversidad de experiencias juveniles.

Relaciones entre actores juveniles y derechas políticas

Durante la pandemia, se ha investigado la participación juvenil en partidos políticos, incluyendo aquellos con orientaciones conservadoras o de derecha y se han analizado las



características, sentidos y tensiones en la producción de los derechos políticos de los jóvenes en años recientes. En la última década, se ha observado un crecimiento notorio de la participación juvenil en partidos políticos de diversas orientaciones.

Conclusión

la participación juvenil ha influido en la sociedad argentina de diversas maneras, desde la recuperación democrática hasta la actualidad. Su activismo, sus demandas y su presencia han dejado huella en la política y la cultura del país.

Las diferencias generacionales influyen en la participación. Los jóvenes han estado involucrados en nuevos movimientos sociales, activismo político no convencional y participación en organizaciones civiles tradicionales.

A finales de los años 80, el impulso participativo estaba agotado, pero el cambio de siglo trajo nuevos vientos políticos. La crisis de 2001-2002 generó una explosión de participación, incluyendo asambleas barriales, aunque esta se diluyó con el tiempo.

En América Latina, el surgimiento de gobiernos que buscan disminuir la pobreza y la desigualdad ha creado un nuevo contexto para la participación política. Durante estos años, los jóvenes se han convertido en protagonistas activos de la vida política y el conflicto social en Argentina. Aunque no exentos de cambios y tensiones, sus modos de participación y militancia han marcado la dinámica del proceso político en el país.

Bibliografía

Cristóbal Sandoval y Victoria Sarián, UNA APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE IDENTIDAD POLÍTICA, Santiago, agosto 2020, instituto de investigación en ciencias sociales udp, [ICSO DT62 Sandoval-Sarian.pdf \(udp.cl\)](#)

Carolina Corao, Capital social: premisas, problemas y perspectivas teóricas, caracas dic. 2006, [Capital social: premisas, problemas y perspectivas teóricas \(scielo.org\)](#)

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Participación activa de la juventud para el futuro, [Participación activa de la juventud para el futuro | Naciones Unidas](#)

Tania Villanueva Martínez, Emily Ito Sugiyama³, La participación política de jóvenes desde los marcos de significación. Una propuesta metodológica, México jul./dic. 2016, [La participación política de jóvenes desde los marcos de significación. Una propuesta metodológica \(scielo.org.mx\)](#)

Nahuel Sosa, Las juventudes argentinas hoy: representaciones, prácticas e implicancias políticas a 40 años del retorno democrático, 2023, jefatura de gabinete de ministros argentina, [las juventudes argentinas hoy.pdf](#)

Melina Vásquez, Entre la movilización y el estado. Las políticas participativas de juventud en la Argentina actual, Santiago dic. 2015, [Entre la movilización y el estado: Las políticas participativas de juventud en la Argentina actual \(scielo.cl\)](#)

Miriam Kriger, Juan Dukuen, Shirly Said, Juventud, Política y Estado: Un estudio sobre socialización, subjetivación y prácticas políticas juveniles, en vinculación con los procesos socioestatales de producción de la/s juventud/es en Argentina (2011-2019), 01/2019 - 12/2022, ides, [Juventud, Política y Estado: Un estudio sobre socialización, subjetivación y prácticas políticas juveniles, en vinculación con los procesos socioestatales de producción de la/s juventud/es en Argentina \(2011-2019\) | IDES](#)



ALEJANDRA MARTÍNEZ GALÁN ,AZUCENA OCHOA CERVANTES, LA PARTICIPACIÓN JUVENIL Y LA EDUCACIÓN INTEGRAL EN SEXUALIDAD. RETOS EDUCATIVOS DEL PRESENTE, san Luis potosi 2017, [1611.pdf \(comie.org.mx\)](#)

María Victoria, Participación juvenil y movilizaciones feministas. Inflexiones políticas, marcas y resonancias en Argentina, [Participación juvenil y movilizaciones feministas. Inflexiones políticas, marcas y resonancias en Argentina – Cuadernos de Coyuntura \(unc.edu.ar\)](#)

Candela Yatche, Jóvenes: agentes de transformación social en el siglo XXI, 26 de Agosto de 2021, unesco, [Jóvenes: agentes de transformación social en el siglo XXI | UNESCO](#)

Daniel Alberto Giorgetti, Participación juvenil y acción política en Argentina, [Participación juvenil y acción política en Argentina | Participación juvenil en Movimientos Sociales Urbanos de la Argentina contemporánea \(teseopress.com\)](#)

Melina Vázquez, “Ahora es nuestro tiempo”. Activismos juveniles en las nuevas derechas durante la pandemia (Argentina, 2020-2022), 2023, Iberoamericana, [\(PDF\) “Ahora es nuestro tiempo”. Activismos juveniles en las nuevas derechas durante la pandemia \(Argentina, 2020-2022\) | Melina Vázquez - Academia.edu](#)

Pablo Vommaro ,Cozachcow Alejandro, Aproximaciones a los derechos políticos de las juventudes en la Argentina (2012-2020): entre la aprobación de la ley de “Voto Joven” y la media sanción de la Ley de Promoción de Juventudes, universidad del zulia, [Aproximaciones a los derechos políticos de las juventudes en la Argentina \(2012-2020\): entre la aprobación de la ley de “Voto Joven” y la media sanción de la Ley de Promoción de Juventudes \(redalyc.org\)](#)

Mariana Isasi, Juventudes en acción: su participación y voces deben ser tenidas en cuenta, 12 Agosto 2024,unfpa, [UNFPA Argentina | Juventudes en acción: su participación y voces deben ser tenidas en cuenta](#)

Jose Eduardo Jorge, la evolución de la participación política de las juventudes desde 1983, 24 y 25 de octubre de 2012, [La Evolución de la Participación Política de los Jóvenes en Argentina \(unlp.edu.ar\)](#)



Jóvenes y participación.

Rubén Antonio Cortez¹¹⁷⁷

rubencortez30@hotmail.com

UNJU (Universidad Nacional de Jujuy)

UCES (Universidad de Ciencias Empresariales – Sede Jujuy)

1.- Título del proyecto

JÓVENES Y PARTICIPACIÓN

1.2.- Subtítulo

“Análisis de la participación juvenil en las instancias legislativas del Parlamento de la Juventud¹¹⁷⁸ (2016 a 2019) en la ciudad de San Salvador de Jujuy, dentro del contexto de prácticas adultocéntricas”

*“Se dicen que las nuevas generaciones
serán difíciles de gobernar, así lo espero.”*

Émile-Auguste Chartier (Alain)¹¹⁷⁹

2.- Resumen

Las contribuciones de los jóvenes a sus comunidades y naciones no están siendo comprendidas ni potenciadas. La juventud está realizando cambios como activistas, como líderes en el desarrollo de la comunidad y por sus niveles de participación en voluntariado. En muchas partes del mundo, pueden ser percibidos como apáticos o no comprometidos, pero esto es mayormente inexacto. En todo el mundo, la juventud está modificando las formas tradicionales de participación política (por ej.: el voto). Sin embargo, el movimiento global de la juventud es caracterizado por la fragmentación, dando por resultado acciones aisladas que no alcanzan su capacidad máxima, a menudo debido a una carencia de recursos, conocimiento, información y barreras institucionales.

¹¹⁷⁷ Lic. en Ciencia Política (UCSE); Esp. /Mg. En Ciencia Política y Sociología (Flacso – Argentina); Doctorando en Política, Gobierno y Asuntos públicos (UCC/UCM); Esp. en Gestión de Políticas Públicas (UCC/IUIOG); Esp. en Opinión Pública y Comunicación Política (Flacso – Argentina), Diplomado en Relaciones Internacionales (UAI); conferencista, escritor, disertante.

¹¹⁷⁸ Parlamento de la Juventud Jujuy: (P.J.J.) <https://www.legislaturajujuy.gov.ar/#!/parlamento-juvenil>

¹¹⁷⁹ Filósofo, periodista y escritor francés (1868 – 1951)



Problematizando esta cuestión de la participación y llevado al contexto de la inserción juvenil y adolescente, surgen interrogantes en torno a prácticas deliberativas y de interacción entre los jóvenes que participan en determinados contextos políticos.

Los interrogantes planteados, nos llevan a comprender las causas que llevan a los jóvenes a participar políticamente. Es por ello que, el presente estudio de caso se orienta a indagar: ¿Cuáles son las causas que motivan a los y las jóvenes de la Provincia de Jujuy a participar y deliberar políticamente en las instancias legislativas del Parlamento Juvenil?

Se elaboró un diseño metodológico de carácter explicativo basado en un estudio de caso. A través de este diseño se intenta establecer relaciones de asociación entre las diversas categorías y variables analizadas. Se acudió a la utilización de técnicas cualitativas de investigación como la entrevista con preguntas abiertas a informantes claves de este proceso, con el objeto de caracterizar las demandas de los jóvenes y su grado de relación con la participación de actividades dentro del contexto Parlamento Juvenil en la ciudad de San Salvador de Jujuy.

2.1: Palabras claves: Jóvenes; Participación; Parlamento Juvenil; adulto-centrismo.

3.- Indagaciones preliminares

Antes de indagar sobre el tema juventudes y participación, se examinó información diversa con el objeto de elaborar un marco conceptual y referencial. Se destacan los siguientes trabajos que abordan esta problemática y que fueron esenciales en la elaboración del siguiente proyecto de investigación. Desde diferentes enfoques y perspectivas se mencionan los trabajos de Angelini A. y Sánchez Narvarte E. (2014); Berreta, D. y Verdi, I. (2005); Chaves, M. (2005), Núñez, P. (2003), (2008) y (2013), Margulis, M. (1996) y (2008), Saintout, F. (2006), (2009), (2010) y (2016), Sidicaro y Tenti Fanfani, (1998), Reguillo, R. (2000), (2003) y (2013); Barbieri y Zaffaroni, A. (1994), Zaffaroni, A. (2008), Vázquez (2015), Vázquez, M. y Vommaro, P. (2009), y Vommaro, P. (2015) y (2018), entre varios trabajos que analizan esta cuestión.

Respecto de la participación juvenil, se puede mencionar que durante los últimos años y a comienzos del siglo XXI en América latina y en Argentina surge un grupo de los denominados “juvenólogos”¹¹⁸⁰, que junto a investigadores de CLACSO¹¹⁸¹, abordaron esta

¹¹⁸⁰ Juvenólogos: En los ámbitos académicos el tema de los jóvenes ha sido materia para estudios antropológicos, sociológicos, económicos, políticos y de otra índole. Históricamente los llamados juvenólogos han visto en las juventudes, fenómenos interesantes, vínculos a la construcción de identidades, a la apropiación de los espacios, al sentido gregario, uso de la tecnología, e incluso la violencia. www.clacso.org.ar;

¹¹⁸¹ CONSEJO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS SOCIALES (CLACSO): El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) es una institución internacional no-gubernamental, creada en 1967 a partir de una iniciativa de la UNESCO, institución en la que posee estatus Asociativo. Actualmente, reúne a más de 300 centros de investigación y programas de posgrado (maestrías y doctorados) en diversos campos de las Ciencias Sociales y Humanidades, radicados en 25 países de América Latina y el Caribe, en Estados Unidos y en Europa. Su sede se encuentra en Buenos Aires, Argentina. <https://www.clacso.org.ar/>;



problemática. Se mencionan trabajos como: Alvarado, S. y Vommaro, P. (2010), Alvarado, S.; Borelli, A. y Vommaro, P. (2012). Balardini, S. (2000) y (2002), Berreta, D. y Verdi I. (2005), Krauskopf, D. (2000) y (2010), Krieger, M. (2010), Natanson, J. (2012 y 2013), Núñez, P. (2003), Rodríguez, E. (2000), Vázquez, M. (2015) y Vommaro, P. (2009, 2014 y 2015), figuran entre algunos de los trabajos referenciados y fuente de inspiración para la realización del proyecto de tesis.

Cabe mencionar a otros autores que investigaron y analizaron la “participación” dentro del contexto de democracia participativa y sus diferentes experiencias. Se referencian trabajos, ensayos y artículos como: Avritzer, L. (2012), Blondiaux L. (2014), Gret, M. y Sintomer, V. (2002, y 2014), Landau, M. (2008), El PNUD (2013), Pateman, C. (1970); Pinillos, C. (2013) y Urfalino, P. (2013), entre otros autores referenciados.

Documentos y artículos fundamentales sobre los Parlamentos Juveniles a diferente nivel, entre varios documentos que indagan al respecto se mencionan y citan los siguientes: La juventud y los objetivos de desarrollo del milenio, Parlamento Juvenil de las Naciones Unidas (2005), Parlamentos Juveniles (OIJ; 2019), Parlamento Juvenil del Mercosur (PJM-OEA; 2012)

Los artículos y trabajos sobre Parlamentos Juveniles en la región y en nuestro país como Espejo, S. y Francescon, E. (2012); Zallocco, D. (2016); Vázquez, M y Liguori, M. (2015); Pais y Otero (2002); CLACSO (2020), Vázquez, M. (2020) y Pereyra, E. J. (2020) y en la provincia de Jujuy, cabe destacar la Resolución sobre la edición XVI del Parlamento Juvenil (2018), no habiendo trabajos y/o artículos elaborados que hayan explorado exhaustivamente esta temática a nivel provincial.

Respecto de trabajos sobre la cuestión de adultocentrismo, juventud y adolescencia, se mencionan los siguientes documentos, ensayos y artículos: Bourdieu, P. (1990) y (2000); Duarte, C. (2011) y (2012); West, C., y Zimmerman, D. (1999); Goicovic, I. (2000); Salazar, G. y Pinto, J. (2002) e Hinkelammert, F. (2005).

4.- Problema de Investigación

Las contribuciones de los jóvenes a sus comunidades y naciones no están siendo comprendidas ni potenciadas. La juventud está realizando cambios como activistas, como líderes en el desarrollo de la comunidad y por sus niveles de participación en voluntariado. En muchas partes del mundo, pueden ser percibidos como apáticos o no comprometidos, pero esto es mayormente inexacto. En todo el mundo, la juventud está modificando las formas tradicionales de participación política (por ej.: el voto). Sin embargo, el movimiento global de la juventud es caracterizado por la fragmentación, dando por resultado acciones aisladas que no alcanzan su capacidad máxima, a menudo debido a una carencia de recursos, conocimiento y/o información, y por barreras institucionales. (Juventud y ODMs; 2005).

En las décadas pasadas, un número significativo de países han iniciado el diseño y la puesta en práctica de políticas nacionales y de estrategias centradas en la juventud. Sin



embargo, la mayoría de los países no tienen estructuras específicas para una participación eficaz de los jóvenes. Tampoco han tenido un trabajo exitoso en torno a abordar las preocupaciones de la juventud, cuestiones relacionadas con una variedad de áreas de la política tales como educación, salud o delincuencia juvenil. A pesar de que la juventud constituye más el 50% de la población en muchos países¹¹⁸², los gobiernos raramente consultan a los jóvenes acerca de temas que afectan sus vidas.

Incluso esos gobiernos que han desarrollado legislación sobre cuestiones de la juventud carecen a menudo de acercamientos comprensivos y holísticos a los desafíos encarados por la generación joven (UNESCO; 2004).

Urge que cada país desarrolle una política de juventud orientada al largo plazo, consensuada, integrada e intersectorial, pero por el hecho de que es un campo relativamente desconocido y poco desarrollado aún, hay una gran necesidad de compartir experiencias en este campo específico de política pública y producir herramientas que asistan a los gobiernos nacionales en el abordaje sistemático de los temas de juventud (UNESCO; 2004).

La experiencia ha demostrado que la “buena práctica” en participación de la juventud proporciona opciones y aborda los problemas percibidos como relevantes por los jóvenes; aumenta el conocimiento de ellos acerca de las problemáticas sociales, políticas, económicas, culturales y personales que los afectan; proporciona el entrenamiento y las habilidades para el desarrollo de la juventud; asegura que los jóvenes brinden mayor apoyo en su rol cívico; los provee de sentido de pertenencia en la toma de decisiones donde ellos sienten que su participación es valorada (Juventud y ODMs; 2005).

Dada la amplia diversidad de culturas y de sistemas políticos, los países deben establecer sus prioridades y mecanismos para crear una política de juventud eficaz que sea auténtica y relevante. La formulación de una política de juventud nacional no debe ser un proceso de “arriba hacia abajo”. Una política de juventud requiere una variedad amplia de agentes sociales implicados (Juventud y ODMs; 2005).

Una política de juventud eficaz representa e impacta en sus destinatarios, generalmente realizando un amplio proceso de consulta y evaluación coordinado por un organismo representativo nacional, como un consejo de juventud o parlamento juvenil. (Parsons, C.; 2003)

Los jóvenes también participan en los parlamentos y otros tipos de gobierno, como parte de ramas o de subestructuras de la juventud dentro de partidos políticos liberales, conservadores, comunistas, verdes y otros (Parsons, C.; 2003)

¹¹⁸² INFORME DE LAS NACIONES UNIDAS (Programa de Juventudes)



Experiencias en nuestra región como la del Parlamento Juvenil del MERCOSUR surgió buscando la concreción práctica de uno de los objetivos del Plan de Acción del Sector Educativo del MERCOSUR¹¹⁸³

El Parlamento Juvenil del Mercosur¹¹⁸⁴ (PJM) es un Programa destinado a estudiantes del nivel medio que surgió en el marco del área Educativa del MERCOSUR en el año 2009, y que logró institucionalizarse en el territorio nacional mediante resolución ministerial 514/12¹¹⁸⁵. De esta manera, el programa busca estimular la participación de los alumnos de las escuelas medias públicas (Núñez, 2015), con especial atención sobre aquellas que trabajan con poblaciones vulnerables.

En este sentido, es que la importancia del evento radica en “formar y por lo tanto concientizar a ciudadanos y futuros ciudadanos de su rol y de su necesaria participación en el proceso de integración regional, se enmarcan en su mayoría en el ámbito educativo de las escuelas secundarias” (Espejo y Francescon, 2012: 56).

Es decir que, el parlamento busca “aportar a la formación de la ciudadanía regional y la conciencia de identidad supranacional” (Espejo y Francescon, 2012)

En Argentina, el parlamento se insertó en el plan estratégico como uno de los objetivos de Educación Básica a su institución en la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas y, en la provincia de Jujuy, es organizado por la Coordinación de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación. A través de estos debates el Parlamento Juvenil pretendió habilitar espacios de participación que posibiliten que una multiplicidad de adolescentes con vivencias, experiencias, opiniones, ideas y expectativas muy diversas debatan e intercambien sobre temas acuciantes (P.J.M.; 2012).

De esta manera y a nivel local, surgen las iniciativas de la creación del Parlamento Juvenil Provincial¹¹⁸⁶ como una instancia de participación estudiantil en la que adolescentes de toda la provincia de Jujuy participan a través de sus colegios secundarios simulando ser diputados y diputadas provinciales; representando a sus instituciones educativas; creando, debatiendo y votando proyectos de ley. Así, durante el año 2017 se llevó a cabo la edición XV del Parlamento Juvenil convocando a veinticuatro (24) colegios de todas las regiones

¹¹⁸³ El Mercado Común del Sur, conocido como MERCOSUR, se constituyó en el año 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con la firma del Tratado de Asunción. Los Estados Partes, considerando que la ampliación de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituía una condición fundamental.

¹¹⁸⁴ Disponible en Disponible en http://parlamentojuvenil.educ.ar/?page_id=38. (2018).

¹¹⁸⁵ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-514-2012-198459>

¹¹⁸⁶ El programa, denominado ‘Parlamento Juvenil Provincial’ fue creado en el año 2002 y se llevó a cabo en el recinto de la legislatura de la provincia de Jujuy ubicado en calle Canónigo Gorriti de nuestra ciudad de San Salvador de Jujuy. Los objetivos del programa han estado basados en promover la participación de los y las adolescentes, ofreciendo a las escuelas de Enseñanza Media y/o Polimodal, herramientas pedagógicas que permitan a la comunidad educativa colaborar con la formación ciudadana de las y los estudiantes a través del afianzamiento de los principios de la democracia representativa y el respeto a los reglamentos de las instituciones. <https://www.legislaturajuju.gov.ar/#!/parlamento-juvenil>



educativas¹¹⁸⁷ de la provincia con la intención de que los estudiantes de distintos lugares, por más alejados que estén, puedan participar.

El Parlamento Juvenil Provincial, tiene como objetivo brindar un espacio institucional a los jóvenes para que puedan expresar sus ideas e inquietudes, donde los derechos humanos sean considerados de manera integral para garantizar nuestra democracia. Jóvenes parlamentarios de distintos establecimientos se reúnen con el objetivo principal de abrir espacios de participación, formándose como ciudadanos responsables en la búsqueda de una sociedad más justa y democrática¹¹⁸⁸.

En ese sentido es importante que destaquemos, además, la relación directa que se construye entre estudiantes y legisladores, a través del conocimiento del trabajo en la Cámara y de otros organismos oficiales, facilitando el contacto con la información parlamentaria necesaria para la elaboración de proyectos¹¹⁸⁹. El parlamento provincial es el ámbito de discusión política de las problemáticas de la provincia de Jujuy, en donde cada legislador cada año tiene la oportunidad de representar los intereses de la población.

En este contexto, lo verdaderamente importante para las nuevas generaciones de jóvenes que participan, reside en la naturaleza de los encuentros e intercambios de ideas diferentes y los esfuerzos que realizan en las búsquedas de los consensos que le permitan el funcionamiento del sistema político.

Cuando nos referimos a juventudes y participación podemos identificar una gran variedad de documentos elaborados por diferentes organismos, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de las Naciones Unidas (PNUD), la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ)¹¹⁹⁰, el Centro Latinoamericana sobre Juventud (CELAJU)¹¹⁹¹, entre otros organismos e instituciones, con el propósito de reivindicar la idea de participación (Vázquez M. 2015, 44).

Durante estos últimos años, los cambios propios de la globalización, la modernización y los modelos económicos han ido acompañados de importantes transformaciones sociales y culturales. Se dan nuevas formas de interacción entre las generaciones, entre los sexos y entre las instituciones sociales (Krauskopf, D. 1998, 120). El concepto de ciudadanía también fue evolucionando y los hitos señalados destacan la participación creciente y decisoria de niños, adolescentes y “jóvenes” como parte sustantiva de la ciudadanía (Krauskopf, D. 1998, 120). Por ello, la participación juvenil en la construcción de las respuestas no es solo un avance democrático, ya que se ha convertido en una necesidad. Sin la participación de los jóvenes en

¹¹⁸⁷ Las regiones educativas son una forma de organización del Ministerio de Educación de la provincia de Jujuy, con el objetivo de Generar sistemas de análisis geo-espacial a fin de servir a la Planificación Educativa. <http://educacion.jujuy.gob.ar/area-mapa-geografico-educativo>;

¹¹⁸⁸ Versión taquigráfica parlamento juvenil ed. XIV. Jujuy, año 2016. Legislatura de la Provincia de Jujuy.

¹¹⁸⁹ Ibidem.

¹¹⁹⁰ OIJ: Organismo multi – gubernamental del que forma parte la Argentina, que fue creado en 1992 con el propósito de crear una cooperación entre diferentes países iberoamericanos en materia de juventud.

¹¹⁹¹ CELAJU: Organismo no gubernamental (1986), con el fin de ofrecer apoyo y asistencia técnica a gobierno y organismos no gubernamentales que trabajan temáticas de juventud. Trabaja mancomunadamente con la ONU y otros organismos internacionales.



las metas de vida y bienestar, no sería posible el desarrollo humano de calidad, ni el desarrollo efectivo de nuestras comunidades (Krauskopf, D. 1998, 125).

Si nos referimos a la democracia participativa, observamos que se ancló en términos analíticos en las ciudades, en donde la proximidad favorece el vínculo entre los ciudadanos y la política (Pateman, C. 1970; Barber, 2003); para nuestro caso de estudio, entre los jóvenes y la política.

A partir de este enfoque sobre las cuestiones de participación mencionadas, podemos categorizar y situar el contexto de los jóvenes que participan del Parlamento Juvenil Provincial: Ed. XV, dentro del marco de la tercera invención de la juventud (Kriger, M. 2016), en donde adquieren centralidad como categoría social y política.

Según Kriger (2016), es cuando se da una repolitización de la sociedad después del estallido de la crisis del 2001¹¹⁹², donde los jóvenes no son definidos como sujetos políticos, en términos clásicos¹¹⁹³, sino como actores y productores culturales, por lo que las interpretaciones y explicaciones se centran en la politicidad de sus prácticas. (Kropff, L. y Núñez, P.; 2010).

No obstante, lo que queremos señalar aquí, es que la aplicación de los dispositivos participativos aparece en las políticas juveniles a nivel local más en el plano discursivo y de la normativa, pero continúa siendo una deuda pendiente en las características que asumen las herramientas y los mecanismos diseñados que persiguen la promoción de los derechos políticos y la construcción de ciudadanía en adolescentes y jóvenes. Este hecho se suma a las tensiones y paradojas que ya atraviesan a este sector poblacional y provocan impactos negativos sobre su presente y futuro: tienen más acceso a información, pero menos acceso al poder; tienen mayores expectativas de autonomía y al mismo tiempo menos opciones para materializarlas y; mientras se los considera protagonistas del cambio, la mayoría de las políticas públicas los convierte en meros receptores de políticas (Alvarado, Rodríguez y Vommaro, P. 2013).

De allí que, se observa como una fuerte debilidad, la inexistencia de un trabajo articulado, integrado y coherente de los diversos organismos en torno a lograr un abordaje transversal y con enfoque generacional, que permita el diálogo entre jóvenes de distintas realidades territoriales y socioeconómicas.

Por ejemplo, el formato de Parlamentos Juveniles que reproducen las jerarquías y mecanismos formales-institucionales de los poderes legislativos locales (Concejos Deliberantes Juveniles) o de organizaciones internacionales (Naciones Unidas, Mercosur). Estos dispositivos propician que el rol asumido por los y las jóvenes (estudiantes) sea el de “jugar a ser” o “hacer de cuenta que” son funcionarios/as, en definitiva, personas adultas que

¹¹⁹² Crisis del 2001: <https://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>

¹¹⁹³ Se trata de pensar a los jóvenes como sujetos que participan de la política partidaria, de las instituciones del Estado, pero con una mirada “clásica” adulto centrista que no le reconoce el rol protagónico en la participación política a las nuevas generaciones, sino que son considerados como sujetos pasivos y/o desinteresados. Kriger, M. (2016)



son quienes realmente hegemonizan la política y la función pública (y en su mayoría varones). En consecuencia, los proyectos y acciones que realizan las y los jóvenes en el marco de estas políticas no terminan siendo completamente reconocidas y validadas por el mundo adulto ni por el propio Estado que las impulsa¹¹⁹⁴.

Problematizando esta cuestión de la participación y llevado al contexto de la inserción juvenil y adolescente, surgen diversos interrogantes en torno a prácticas deliberativas y de interacción entre los jóvenes que participan en determinados ámbitos y contextos políticos.

Los interrogantes que nos planteamos, nos llevan a entender y comprender las causas que motivan a las y los jóvenes a participar políticamente. Es por ello que, el presente estudio de caso se orienta a indagar lo siguiente: *¿Cuáles son las causas que motivan a los y las jóvenes de la Provincia de Jujuy a participar y deliberar políticamente en las instancias legislativas del Parlamento Juvenil?*

Durante los últimos años, hubo una considerable afluencia de participación de los jóvenes, en efecto de “politización” de diversos sectores en estos asuntos. A diferencia de otros años donde el modelo político de apertura del mercado impedía que los grupos sociales se involucren en asuntos ciudadanos y participen, debido a que se evidenciaba una “despolitización” en la ciudadanía. (Balardini, S. 2000; Krieger, M. 2010; Natanson, J. 2013; Sidicaro, R. 1998; Vommaro, P. 2014).

En la producción académica nacional, estas reflexiones fueron fundantes del campo de estudios sociológicos y politológicos sobre juventudes, como lo atestigua el trabajo de Urresti y Margulis (1996), en el que sostienen que la configuración de las mismas es posible en relación con una serie de elementos vinculados con el género, la generación, la clase y la etnia, entre otros aspectos a considerar (Vásquez M. 2015, 9).

5.- Marco Teórico Referencial

Cuando hablamos de juventud, no hablamos de un grupo homogéneo sino de un abanico de formas de entender al mundo y de entenderse a sí mismos que caracterizan a los jóvenes, que se involucran y participan bajo las formas más diversas: partidos políticos, movimientos sociales, emprendimientos culturales, espacios sectoriales, asambleas barriales, tribus urbanas, comunidades virtuales, etc. (Braiza L. en Angelini A. y Sanchez Narvarte E. 2014, 29). Para nuestro caso de estudio, hacemos hincapié en el involucramiento y participación de los y las jóvenes en el Parlamento Juvenil a desarrollarse en el recinto de la Legislatura Provincial de Jujuy¹¹⁹⁵

¹¹⁹⁴ A modo de ejemplo, hemos detectado que muchas de las propuestas elaboradas por los parlamentos juveniles y que son aprobadas luego por las instancias adultas, finalmente no se llevan a cabo o se implementan por el departamento ejecutivo sin consignar el origen de las propuestas ni incluyen a las juventudes en el proceso de implementación de las mismas. Pereyra, E. J. (2020)

¹¹⁹⁵ Legislatura de la Provincia de Jujuy; <https://www.legislaturajujuy.gov.ar/>.



La juventud ha ido construyendo sus medios de participación política a partir de la creación y la resignificación de prácticas concretas de organización de las que son protagonistas. Todas las generaciones de jóvenes tienen sus características, sus recorridos y sus relatos (Braiza L. en Angelini A. y Sánchez Narvarte E. 2014, 29).

Este fenómeno de reinserción ha sido acompañado por una construcción de la juventud que quiebra con la concepción estigmatizante. Si antes se pensaba a los jóvenes como sujetos problemáticos, hoy se los construye desde un lugar muy diferente. La juventud es hoy un sujeto activo, que se compromete y transita los espacios de participación dando voz a sus prioridades (Braiza L. en Angelini A. y Sánchez Narvarte E. 2014, 34).

Respecto de la noción de juventudes, es fructífera pero problemática, y ello se evidencia principalmente cuando su caracterización se presenta como “acumulación de adjetivos” (Pérez Islas, 2000), las prácticas de los jóvenes han desafiado y continúan desafiando al mundo académico en cuanto a su conceptualización, cuestionando tanto la mirada acerca de la juventud como etapa transicional o de preparación para un momento maduro de la vida, con atributos que serían esenciales a la condición juvenil. El ejemplo notorio de esta última mirada son estudios que conciben a la juventud como rebelde con potencialidad transformadora; o bien quienes la analizan como apática y poco participativa (Vommaro P. 2015).

Desde esta perspectiva, se busca confrontar con la idea de que los jóvenes, en cuanto tales, tienen mayor predisposición ya sea a la acción y a la participación o al desencanto con la política y a la retracción de los compromisos públicos. (Vommaro, P. 2015; 18).

Urresti (2000, 178), nos plantea que, para comprender a los jóvenes, es preciso no juzgarlos por aquello que hacen o no hacen respecto de los jóvenes de generaciones anteriores, resulta esencial comprenderlos en su relación con la situación histórica y social que les toca vivir” (Vommaro, P. 2015; 18 – 19).

En los años 90’, algunas visiones proponían que la denominada crisis de representación se traducía especialmente entre los jóvenes, en la ausencia de toda forma de organización y acción colectiva. Desde esta época, la crisis de la política, entendida como sistema de representación institucional y liberal, expresaba al mismo tiempo la crisis de la participación juvenil (Sidicaro y Tenti Fanfani, 1998).

Actualmente, las discusiones teóricas y empíricas acerca de los vínculos entre juventudes y políticas signaron los estudios de juventudes en los últimos años, a partir de los 90’ y a posteriori tanto en Argentina, como en América Latina. Los diagnósticos de efervescencia o de apatía, de novedades, alternativas y retornos respecto de jóvenes y los procesos de politización, se suceden y superponen en los trabajos académicos y en los debates públicos (Vommaro, P. 2015; 21).

Para avanzar en estas cuestiones es necesario abordar las transformaciones que experimentó la política en los últimos treinta años y explorar la diversidad de prácticas, formas organizativas y asociativas, construcciones identitarias y culturales, y modalidades de



subjetivación política que produjeron los jóvenes en sus experiencias de participación (Vommaro, P. 2015; 21).

Desde otra perspectiva, la juventud es definida como un periodo del ciclo de vida, en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta y durante el cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales inherentes al proceso de formación de la propia identidad, de emancipación y de creciente interacción con la sociedad (Rodríguez, E; 2003).

El concepto “juventud” difiere según el país y el contexto histórico, y deben considerarse las diversidades étnicas, sociales culturales y económicas entre individuos y grupos. Lo juvenil se construye entonces a partir de conflictos y consensos entre las formas en las que los “otros” definen qué es y que no es lo joven y los modos en que los propios jóvenes se definen como grupo.

Significa que hay muchas maneras de “ser joven”, en las diferentes sociedades y a su vez las categorías se modifican en el tiempo producto de los cambios sociales. Por lo tanto, es más apropiado referirse al concepto de juventud (es) o jóvenes en plural, que supone reconocer el carácter contextual (espacial e históricamente situado) y heterogéneo (desigual y diverso) de esta categoría.

Desde el punto de vista de la CEPAL¹¹⁹⁶, la participación ciudadana juvenil es vista desde una perspectiva que articula el protagonismo juvenil, con la responsabilidad social que nos cabe a los adultos. Nos permite proponer una manera de transformar las reflexiones al respecto, en acciones e iniciativas concretas. Esta propuesta responde a una visión del proceso de participación juvenil en la cual se fusionan las dimensiones del desarrollo juvenil y su expresión en los espacios locales (CEPAL; 2003).

Podemos decir que la construcción de una ciudadanía integral debe pensarse a partir de la promoción y creación de espacios que funcionen como ámbitos de socialización, la participación de jóvenes les permitirá desarrollarse como ciudadanos e intensificar sus vínculos al relacionarse entre ellos, pero también con adultos.

En los últimos años tanto en el plano internacional como latinoamericano, se ha constituido un campo específico de estudios sobre juventud en el cual convergen diferentes enfoques y disciplinas (Alvarado, S. & Vommaro, P. 2010).

Ha tenido lugar destacado, la pregunta respecto del vínculo entre los jóvenes y la política. La primera puede situarse entre la década de los años 90' y comienzos del nuevo milenio y estuvo caracterizada por la preocupación de la sociedad a nivel global frente a las dificultades de inclusión y la baja participación de los jóvenes, generando toda una línea de indagaciones, en este caso sobre la “despolitización” (Sidicaro, R. 1998). La segunda etapa comenzó en la última década y en ella se planteó el movimiento inverso: la politización de los jóvenes, con énfasis en nuestro país, se dio en el marco de procesos de reconstrucción post – crítica del Estado Nacional, tras el colapso producido por las políticas neoliberales (Krieger,

¹¹⁹⁶ CEPAL (Consejo Económico para América Latina).



M. 2010), y más recientemente en Europa como en Estados Unidos, como reacción de los jóvenes frente a medidas restrictivas por los gobiernos frente a la crisis financiera global.

Cabe destacar, “que los jóvenes no sólo son individualizados, sino que se individualizan ellos mismos, esto significa volverse activo, luchar, configurar por sí mismo la propia vida. No se trata de autorrealización, sino de descubrimiento “invención” de sí mismo” (Beck, U. 1999).

Podemos decir, que nuestra consideración de los jóvenes como generación, nos permite aprehender un conjunto de relaciones sociales y políticas en las cuales éstos se encuentran inmersos, así como también los procesos socio – históricos que constituyen la dinámica del cambio social (Vommaro, P. 2015).

La propuesta de redimensionar la institucionalidad pública en torno a las políticas de juventud ha sido resuelta en la mayoría de las ocasiones, en términos de posibilidades de construcción de organismos locales, gubernamentales, dedicados exclusivamente al tema juvenil. Sin embargo, en la actualidad esta interpretación excede a estos últimos, siendo extensiva a todo el ámbito de lo público y a la política social misma (Berreta, D. Turra S. & Ferrero M. 2005; 3).

En este sentido, y para los autores referidos, en el espacio juvenil se observa con mayor claridad un fenómeno que obliga a considerar las limitaciones que presentan las visiones estatistas, burocráticas y centralistas, enmarcadas en una visión adulto - céntrica de las políticas sociales. La gestión pública del ámbito juvenil sugiere trabajar con una dimensión revisada de lo político. Se discurre por tiempos altamente políticos: es el renacimiento de la política. Lo distintivo es que no existe un escenario de la política delimitado y único, el Estado, sino que la sociedad misma hace política. Dicho de otro modo: *“en todos los ámbitos sociales se han de decidir las normas y las bases de la convivencia, todas ellas se tienen que reelaborar”* (Beck, U. 2000: 11).

“Una política juvenil afirmativa desde y para los jóvenes, implica contar con la capacidad de articular plataformas políticas, entendidas como elementos potenciadores de las diversas comprensiones de lo político y lo público, que sostienen las diferentes juventudes. Este aspecto también alude a la necesidad de recuperar en la reflexión y el debate, la discusión relativa a la vinculación que establecen las juventudes con la política y el poder” (Berreta, D. Turra S. & Ferrero M. 2005; 4).

Los autores coinciden en que esto, exige que repensemos las formas posibles de participación juvenil. Para ellos, es útil extender la mirada hacia formas participativas no caracterizadas por la institucionalización, sino comprenderlas como un fenómeno compuesto por una gran diversidad de formas de acción colectiva, procesadas cotidianamente no sólo en los jóvenes sino en la sociedad en su conjunto (Barreta, D. Verdi, I. 2005).

Cuando se trabaja con experiencias de participación como objeto de estudio, se piensa en las adolescencias como en las juventudes en tanto consideradas como sujetos de estudio. Sin embargo, es importante poner énfasis en problematizar la ausencia de una definición taxativa que las delimite de manera rigurosa y registrada, considerando la difícil tarea de



decidir los criterios para referirnos a una categoría heterogénea, la adolescencia, construida socialmente (Reguillo 2003, Saintout 2008, Kantor, 2008; Margulis y Urresti, 2008; Vommaro 2014, Núñez, 2018)

Por lo tanto, consideramos a las adolescencias como un actor social, histórico, político y cultural que produce el mundo en el que vive y es producido a partir de las prácticas, relaciones e interacciones sociales que van construyendo un contexto socio histórico situado (Bourdieu, P. 1995)

Resulta fundamental, adentrarnos en conceptos desarrollados en torno a la moratoria social y vital (Margulis M. y Urresti, M. 2008), entendiendo por moratoria social: el tiempo de gracia del que disponen adolescentes y jóvenes para asumir responsabilidades, siendo un concepto atravesado por variables socioeconómicas y culturales (Saintout, F. 2009)

Siendo la condición juvenil, un concepto que utilizamos para superar la mirada normativa de las adolescencias como categorías etarias, delimitadas en función de las edades. Siguiendo esta línea, señalamos que, la condición juvenil establece “una manera particular de estar en la vida: potencialidades, aspiraciones, requisitos, modalidades éticas y estéticas, lenguajes, etc.” (Margulis, M. 2008: 16).

Respecto de la condición juvenil, esta noción, nos permite entender el significado de las identidades juveniles como procesos que se configuran y reconfiguran en dinámicas inter e intra-generacionales y captar las conexiones que se tejen en la visible diversidad y fragmentación juvenil” (Vommaro, P. 2014: 105).

En tanto, la cuestión política que atraviesa la participación estudiantil, no debemos dejar de mencionar a la escuela, no para analizarla como institución formal, sino desde su función en la sociedad, al decir que “se trata de un espacio que históricamente ha adquirido un rol trascendental para los estados nacionales en la socialización política, la construcción de identificaciones, los aprendizajes y las formas de pensar y ejercer la ciudadanía” (Núñez, P. 2018: 34).

Por otro lado, planteamos que ese enfoque generacional, “está basado en la construcción de un espacio de interacción permanente entre agentes estatales y participantes” (Landau, 2008: 65). En otras palabras: “la ciudadanía intenta ser representada como una dimensión no política de lo social” (Kriger, 2010: 111). Las y los representantes tienen que rendir cuenta de sus acciones a las y los ciudadanos (Vieira, 1998: 247), y estos a su vez deben ejercer el control de la administración de esos recursos, pero para eso deben estar debidamente capacitados y formados.

Para Landau (2008: 65), “la organización participativa de las instituciones no tendría como objetivo modificar los principios representativos sino simplemente complementarlos”

Sostenemos, entonces, a la participación como un elemento complementario de los mecanismos de la democracia representativa. En suma, pensar de esta manera, contribuiría a superar el dilema sobre la responsabilidad de representar y de la participación de las y los representados. No obstante, participar, hace alusión a la intervención de alguien en algo que



le pertenece, o que en cierto momento le es común porque ahí tiene un interés latente o manifiesto. Esta es la esencia de la participación ciudadana, en la cual se identifica la intervención del ciudadano en los intereses públicos, donde el ciudadano tiene motivos que le son comunes porque lo público es del interés de todos, de ahí su carácter de publicidad (Sánchez Ramos, 2009: 87)

Entonces, la participación ciudadana (Pérez, 1999), no se limita únicamente a procesos electorales y a la participación política, sino también representa una forma de controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos a través de formatos y mecanismos de participación ciudadana, que fortalecen la vida democrática de la sociedad. De modo que, la participación estudiantil se hace efectiva a través de dispositivos de interacción que se presentan como mecanismos de participación, donde se configuran identidades políticas, se disputan sentidos y se construyen significaciones.

De esta manera, los mecanismos de participación política se constituyen como procedimientos que disponen los ciudadanos y ciudadanas para participar de la democracia de manera más directa. En ese marco, argumentamos que las y los adolescentes no deben ser definidos como actores políticos en términos clásicos, sino como actores y productores culturales (Kropff y Núñez, 2010), por lo que las interpretaciones se centran en la politicidad de sus prácticas.

De esta manera, la participación política de las y los estudiantes “no” puede ser caracterizada únicamente como participación política estudiantil (Núñez, 2008), debido a que los destinos de los proyectos no están vinculados solamente al ámbito estudiantil, (más allá de las fronteras físicas de la institución escolar), sino que buscan resolver problemas que aparecen cuando se miran en tanto ciudadanas y ciudadanos (Chávez, 2005)

Si analizamos la participación política dentro de un contexto democrático, nos remitimos a Blondiaux (2014, 45), quien ofrece una visión al respecto: “Luego de un eclipse en los años 80’ la renovación del tema de la participación en los años 90’ resulta de un movimiento descendente: son las autoridades políticas electas quienes la motorizan”.

Para el autor, se generaliza la idea según la cual la participación debe darse a partir de normas particulares, a través de dispositivos más o menos estandarizados (Blondiaux, 2014, 47).

Blondiaux (2014), subraya que la ciudadanía debe ser concebida en una democracia fuerte que desea alentar como una forma de vivir en el marco de una “comunidad democrática” viviente, de un nosotros contantemente recreado vía discusiones. Entonces este tipo de participación debe ser pensada a nivel local.

Acorde con esta primera fuente de inspiración, el desafío principal de la participación concierne en la formación de una ciudadanía activa e informada. Esta motivación de la participación permanece actualmente latente, sobre todo en las múltiples experiencias que tratan de implicar localmente a los públicos frágiles, principalmente en zonas populares (Blondiaux, 2014, 62).



En palabras del autor, *“En esta democracia participativa desde abajo, que excede ampliamente los esfuerzos realizados para domesticarla, la finalidad de la participación se encuentra especialmente en las variadas iniciativas que buscan reforzar capacidades de expresión y de acción de sus participantes y que no son generadas por los poderes públicos”* (Blondiaux, L. 2013, 62).

Desde esta perspectiva teórica, se destaca que la participación ciudadana es la actividad de los ciudadanos en los asuntos públicos, una instancia activa de los ciudadanos en la elaboración de las decisiones. (Blondiaux, L. 2013).

Sin embargo, esta cuestión de la participación muchas veces se encuentra sesgada por la influencia de los adultos que se inmiscuyen en sus cuestiones imponiendo sus criterios y puntos de vista en las decisiones de los jóvenes.

Podemos explicitar entonces que nos posicionamos desde la consideración del carácter de construcción social, ya no solo de lo juvenil, sino de las diversas clases de edad (niñez, adultez, adultez mayor), para desde ahí reflexionar en torno a una característica que posee nuestra sociedad occidental y es su condición adultocéntrica. Ella remite a unas relaciones de dominio entre estas clases de edad, y lo que a cada una se le asigna como expectativa social, que se han venido gestando a través de la historia, con raíces, mutaciones y actualizaciones económicas, culturales y políticas, y que se han instalado en los imaginarios sociales, incidiendo en su reproducción material y simbólica. (Duarte, 2012; 103)

Entonces, a partir de las lecturas realizadas y observando estas cuestiones de cerca en el contexto local y en base a la elaboración de este marco teórico referencial, donde se concentran las visiones, opiniones y puntos de vista de diversos autores en torno a las cuestiones de juventud y participación, consideramos fundamental orientar la investigación a indagar las causas que motivan a los jóvenes a participar a nivel local de las instancias de simulación legislativas¹¹⁹⁷ donde ellos deliberan dentro de un contexto participativo y de deliberación democrática.

6.- Objetivos general, específicos e hipótesis

Objetivos generales, específicos e hipótesis:

Resulta fundamental la necesidad de implicarse en esta cuestión juvenil, considerando la sensibilización social de ellos frente a ciertos asuntos que los interpelan, debido a que la influencia ejercida por los adultos en los asuntos juveniles, no permite que ellos puedan expresarse y participar de forma genuina, libres de ciertos condicionamientos y estereotipos adultocéntricos que los condicionan. Esto genera en los jóvenes, la decisión de participar y deliberar en las experiencias de las instancias legislativas que se propician en el recinto de la

¹¹⁹⁷ Parlamento Juvenil: <https://www.legislaturajujuy.gov.ar/#!/parlamento-juvenil>



Legislatura de la Provincia de Jujuy a través de la simulación de “ser” parlamentarios a través de proyectos para la comunidad. A partir de allí, hemos propuesto el siguiente objetivo general y los objetivos específicos.

El objetivo general de la investigación:

- Explicar las causas que motivan a los jóvenes (16 a 18 años) a participar y deliberar en las instancias legislativas del Parlamento de la Juventud Jujuy¹¹⁹⁸ (P.J.J.) en los años 2016 a 2019.

Los objetivos específicos:

- Explorar y analizar las motivaciones a través de las cuales los jóvenes participan de estas instancias legislativas. (¿Qué)
- Describir e indagar respecto de las motivaciones juveniles y como ellos expresan opiniones, ideas e intercambian argumentos con sus congéneres durante las respectivas instancias parlamentarias. (¿Cómo?)
- Exponer y manifestar para que los jóvenes deliberan y socializan sus proyectos respecto de sus necesidades en particular y para contribuir con la comunidad y/o ciudadanía en general. (¿Para qué?)

A partir de los objetivos mencionados, se formuló la siguiente hipótesis de trabajo:

- “La motivación principal de los jóvenes a participar de las instancias del Parlamento Juvenil Jujuy (P.J.J.) reside en que se escuchen sus propuestas y proyectos sin dejarse influir por la intervención de los adultos”

7.- Diseño Metodológico

Se elaboró un diseño metodológico de carácter explicativo basado en un estudio de caso. A través de este diseño se intenta establecer relaciones de asociación entre las diversas categorías y variables analizadas acorde al estudio elegido. (Marradi, Archenti y Piovani 2007, 242)

¹¹⁹⁸ Parlamento Juvenil Jujuy (P.J.J.) <https://www.legislaturajuju.gov.ar/#!/parlamento-juvenil>



Se acudió a la utilización de técnicas cualitativas de investigación como la entrevista semi-estructurada con preguntas abiertas a informantes claves de este proceso, con el objeto de caracterizar las demandas de los y las jóvenes y su grado de relación con la participación de actividades dentro del contexto Parlamento Juvenil en la ciudad de San Salvador de Jujuy.

El estudio de caso se centra en el objeto de estudio, con la intención de comprenderlo en su especificidad (Marradi, Archenti y Piovani 2007, 238). Se requirió de un análisis de estudio de caso colectivo (Stake, R. 1995), donde se pretendió comprender las dinámicas participativas, a través de un estudio para la recolección de evidencia cualitativa y cuantitativa relevante. Se seleccionarán aquellos casos que faciliten oportunidades para aprender y aquellos más factibles de abordar y donde se aguarda una mayor receptividad (Stake, R. 1995).

Se caracteriza por ser un estudio de caso interpretativo, debido a que el interés se orienta al caso más que a la teoría, con el objeto de comprender el mismo en sus diversas variantes como también en su especificidad (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, pp. 243).

Respecto de la matriz de datos, para realizar la investigación, se tomó como objeto de estudio a individuos, constituyendo la unidad de análisis: los jóvenes y como unidad del caso, a los jóvenes de las escuelas de la provincia de Jujuy, de 16 a 18 años (debido a que es el rango etario propuesto) jóvenes y adolescentes que asisten a las escuelas de nivel medio de la provincia y que participan de las instancias participativas y deliberativas que ofrece el contexto de Parlamento Juvenil a desarrollarse en el recinto de la Legislatura de la Provincia de Jujuy.

El tipo de muestreo que se utilizó es no probabilístico, debido a que se realizó una indagación basada en un estudio cualitativo que tiene como propósito ahondar en la información suministrada (D' Ancona M. A. 2008, pp. 180)

Como modalidad de muestreo no probabilístico, se requirió de una muestra intencional por decisión razonada, debido a que las unidades de la muestra se elegirán en función de algunas de sus características de manera racional y no casual, ya que la selección de las unidades muestrales respondieron a criterios subjetivos, acordes con los objetivos de la investigación (D' Ancona M. A. 2008, pp. 200). El tamaño de la muestra se determinó a partir del criterio de saturación teórica (Glasser y Strauss, 1967).

Los criterios que se utilizaron para seleccionar las unidades muestrales responden a que se entrevistará a los y las jóvenes que participaron del programa de Parlamento Juvenil. Se los seleccionará acorde a criterios relevantes como la heterogeneidad correspondiente al sexo y edad. Se entrevistará tanto a jóvenes varones como mujeres que hayan participado de aquellas instancias. Se tendrá en cuenta, que al momento de haber participado del programa hayan tenido entre 16 a 18 años de edad.

Antes de iniciar la fase de recolección y obtención de datos, se definió los mecanismos para lograr el acceso a instituciones (públicas y privadas), y los momentos en que se realizarán las entrevistas a los y las jóvenes dentro del contexto. Se solicitará a informantes claves y los denominados “porteros de acceso al campo” (Taylor, S. J. y Bogdan,



R. 2002), que posibiliten el acceso al trabajo de campo con el objeto de realizar las entrevistas a jóvenes, profesores coordinadores, legisladores provinciales y miembros que participen de mencionado programa.

Para la realización de las entrevistas, se recurrió al muestreo intencional, (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, 222), debido a que se seleccionará a los entrevistados acorde a criterios relevantes como la heterogeneidad correspondiente al sexo y edad de aquellos (Marradi, Archenti y Piovani, 2007, 223).

8.- Factibilidad

Se cuenta con recursos necesarios, y de acceso a fuentes de información para la realización del proyecto, considerando el cronograma tentativo de trabajo.

Se tomarán como informantes claves a referentes, directivos y profesores coordinadores de las escuelas de nivel medio que participan de las instancias del Parlamento Juvenil, implicados y comprometidos por su afinidad con los “jóvenes”, como también a asesores y legisladores que integran la comisión de Educación y Juventud de la Legislatura de la Provincia de Jujuy.

Además de los contactos e informantes claves y estratégicos mencionados, también, se recurrirá de forma anexa a entrevistas con funcionarios públicos y legisladores que trabajan en la Legislatura Provincial, responsables de áreas e instituciones vinculados a la actividad parlamentaria con el propósito de obtener datos complementarios al respecto.

Los recursos materiales disponibles de acceso al campo son informáticos, de audio, vídeo, grabación, etc. con el objeto de documentar las entrevistas y los registros recolectados durante la fase investigativa.

Se utilizará una guía, especie de cuestionario detallado por medio de una serie de preguntas abiertas y flexibles pero focalizadas al tema objeto de análisis, esto permitirá una cierta relajación al entrevistado al momento de comentar su relato. La confección de cada una de las preguntas se realizará evitando reiteraciones y repeticiones de manera que las respuestas de los entrevistados sean puntuales y orientadas en torno al tema de la investigación. Si bien no existen trabajos exhaustivos respecto del tema, el propósito es que, a través del mismo, sea factible instar y posibilitar futuras indagaciones investigativas.

9.- Bibliografía

- Alvarado, S; Borelli, A; Vommaro, P. (2012). Jóvenes, políticas y culturas: experiencias, acercamientos y diversidades. Rosario. Homo Sapiens Ediciones.
- Alvarado, S y Vommaro, P. (2010); Jóvenes, cultura y política en América latina; Buenos Aires, CLACSO.



- Angelini, A y Sánchez Narvarte, E. (2014) Comp. Jóvenes y política, Reflexiones en torno al voto joven en Argentina. Edit. EPC (Escuela de Periodismo y Comunicación).
- Avritzer, L. (2012): Los desafíos de la participación en América latina. Editorial Prometeo.
- Balardini, S. (2000). De los jóvenes, la juventud y las políticas de juventud. Última década.
- Balardini, S. (2002). Jóvenes, tecnología, participación y consumo. Buenos Aires: CLACSO.
- Balardini, S. (2000) La participación social y política de los jóvenes en el horizonte del nuevo siglo. Buenos Aires: CLACSO.
- Balardini, S. y Gerber, E. (2004) Políticas de Juventud en Latinoamérica “Argentina en perspectiva” Edic. Flacso/Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Barber, B. (2003). Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age, Berkeley, University of California Press.
- Beck, U. (1999) Hijos de la Libertad, (Compilador) Edit. Fondo de Cultura Económica.
- Becker, H. (2011) Manual de Escritura para científicos sociales “Como empezar y terminar una tesis, etc.” Edit. Siglo XXI
- Berreta, D. y Verdi, I. (2005) “Políticas públicas de juventud. Aportes para la reflexión. Ponencia presentada en el 3er Congreso Argentino de Administración pública, sociedad, y gobierno. “Repensando las relaciones entre Estado, Democracia y Desarrollo”; San Miguel de Tucumán.
- Bonvillani, A., Palermo, A., Vázquez, M., & Vommaro, P. (2010). Del Cordobazo al kirchnerismo. Una lectura crítica acerca de los períodos, temáticas y perspectivas en los estudios sobre juventudes y participación política en la Argentina. SERIE DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS, 21.
- Bourdieu, P. (1990). La juventud no es más que una palabra. Sociología y cultura.
- Bourdieu, P. (2000). La dominación masculina. Barcelona. Anagrama. Bourdieu, P. (2002). La Juventud no es más que una palabra. En Sociología y Cultura. México. ed. Grijalbo.
- Blondiaux L. (2014): El nuevo espíritu de la democracia. Actualidad de la democracia participativa, Buenos Aires: Prometeo.
- CE-PAL/CELADE(2000a), *Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos*, Santiago de Chile, LC/L.1424-P.
- CE-PAL/CELADE(2000b), *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, LC/L.1339.



- Chávez, D. y Goldfrank, B. (2002) Participación en los gobiernos locales de América Latina. Edit. Icaria.
- Cunill Grau, N. (1991) “Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos” CLAD, Venezuela.
- D’ Ancona M. A. (2008): Metodología Cuantitativa “Estrategias y técnicas de investigación social” Editorial Síntesis Sociología.
- Duarte, C. (2011). Privilegios patriarcales en varones jóvenes de sectores empobrecidos cambio o acomodo. Revista de Estudios de Juventud.
- Duarte, C. (2012). Sociedades adultocéntricas: sobre sus orígenes y reproducción. Última década.
- Espejo, S. y Francescon, E. (2012) La ciudadanía regional en Sudamérica. Breve análisis de la participación en el Mercosur. openstarts.units.it
- Feixa, C. (2000). Los espacios y los tiempos de las culturas juveniles.
- Feixa, C. (2006). Generación XX. Teorías sobre la juventud en la era contemporánea. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, 4(2), 21-45.
- Fung, A y Wright, E. (2003) Deepening Democracy, the Real Utopias, Project IV. Edit it Verso, Londres, New York.
- Ganuza Fernández E. y Álvarez de Sotomayor C. (2003) Comps. Edic. Icaria. INET.
- Gret, M. y Sintomer, Y. (2002) Porto Alegre, Desafíos de la democracia participativa. Ediciones Ciudad, Abya- Yala. Centro de Investigaciones.
- Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Juventud y los ODMs (2005) “La Juventud y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos y Oportunidades para su Implementación.
- Hernández Sampieri. R y otros; (1997) Metodología de la Investigación, México, D.F: McGraw Hill.
- Kantor, D. (2008). Variaciones para educar adolescentes y jóvenes. Buenos Aires.
- Krauskopf, D. (2000). Participación social y desarrollo en la adolescencia. Fondo de poblacion de las Naciones Unidas.
- Krauskopf, D. (2010). La condición juvenil contemporánea en la constitución identitaria. Última década (18).
- Kriger, M. (2010), Jóvenes de escarapelas tomar. Escolaridad, comprensión histórica y formación política en la Argentina contemporánea, La Plata, Edulp, Observatorio de Jóvenes y Medios, CAICYT -CONICET.



- Kropf, L. y Núñez, P. (2012), La irrupción de la política en la escuela secundaria: Las nuevas figuras de ciudadanía. Estudios Sociales, 56(1), 155-177. <https://doi.org/10.14409/es.v56i1.7105>
- Landau, M. (2008). Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires. Miño y Dávila editores.
- Manin, B. (1998) Los principios del gobierno representativo, Alianza, Madrid.
- Margulis, M (1996), La juventud es más que una palabra, Bs As, Biblos.
- Margulis, M., y Urresti, M. (1998). La construcción social de la condición de juventud. Viviendo a toda. Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades.
- Marradi, Archenti y Piovani (2007) Metodología de las Ciencias Sociales. Edit. EMECÉ.
- Molinari, V. (2006). Juventudes argentinas, una forma de mirar en el mundo: entre la voluntad de los 70 y la reflexividad estética de los 90. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud.
- Muñoz González, G., y Muñoz Gaviria, D. A. (2008). La ciudadanía juvenil como ciudadanía cultural: una aproximación teórica desde los estudios culturales.
- Natanson, J. (2013), El retorno de la juventud, movimientos de repolitización juvenil en nuevos contextos urbanos. Nueva Sociedad N° 243, Bs As.
- Natanson, J. (2012), ¿Por qué los jóvenes están volviendo a la política? Edit. Debate. Bs As.
- Núñez, P. (2008). La redefinición del vínculo juventud-política en la Argentina: un estudio a partir de las representaciones y prácticas políticas juveniles en la escuela secundaria y media. Revista Latinoamericana de Cs. Sociales, Niñez y Juventud, 6.
- Núñez, P. (2013). La política en la escuela: Jóvenes, justicia y derechos en el espacio escolar. Buenos Aires. La Crujía.
- Núñez, P. (2003), Aportes para un nuevo diseño de políticas de juventud: La participación, el capital social y las diferentes estrategias de grupos de jóvenes, Serie Políticas Sociales N° 74 (CEPAL), Bs As.
- Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica, International Youth Organization for Ibero-América (2019) www.oij.org
- Parlamento Juvenil MERCOSUR (2012) Ampliando la participación de nuestros jóvenes para alcanzar la escuela media que queremos. Ministerio de Educación de la Nación; 1a ed. - Buenos Aires.
- Parlamentos Juveniles (2002) aprendizaje de la ciudadanía para la convivencia social IV Seminario Nacional de la Red de Centros Academicos para el Estudio de Gobiernos Locales, Articulaciones Interinstitucionales para el Desarrollo Local.
- Parlamento Juvenil XVI (2018) / Resolución Legislatura de la Provincia de Jujuy.



<https://www.legislaturajujuy.gov.ar/#!/parlamento-juvenil>

- Pateman, C. (1970) Participation and Democratic Theory, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pitkin, H. (1985) El concepto de representación. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- PNUD, (2013) Explorando la dinámica de la participación política juvenil en la gobernabilidad local en América Latina.
- Reguillo, R. (2000). Estrategias del desencanto. La emergencia de culturas juveniles en Latinoamérica. Buenos aires. Norma.
- Reguillo, R. (2003). Ciudadanías juveniles en América latina. Última década, 11 (19), 11-30.
- Reguillo, R. (2013). Culturas Juveniles: formas políticas del desencanto. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores.
- Reporte Final del Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Juventud y los ODMs (2005) La Juventud y Los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Robin S. y Ford A. (2013) Comp. Representación y Participación Democrática en los Espacios Locales. Ediciones Del Revés.
- Rodríguez, E. (2000) “Políticas públicas de juventud en América Latina: desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo” Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva Orleans, 24 y 27/03.
- Rosanvallon, P. (2010): La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires, Edit. Manantial.
- Saintout, F. (2009). Jóvenes el futuro llega hace rato: percepciones de un tiempo de cambios: familia, escuela trabajo y política. Buenos Aires. Prometeo Libros.
- Saintout, F. (2016). Juventudes argentinas: prácticas culturales, ciudadanía y participación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Grupo Editor Universitario.
- Sánchez Ramos, M. Á. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. Espacios públicos, 12 (25).
- Stake, R. (1995) Investigación con estudios de caso. Madrid: Ediciones Morata.
- Sidicaro, R; (comp.) (1998) La Argentina de los jóvenes entre la indiferencia y la indignación, Bs As, UNICEF.
- Taylor S.J y Bogdan, R: (2002) Introducción a los métodos cualitativos de investigación; Edit. Paidós.
- Vázquez, M. (2015). Juventudes, políticas públicas y participación. Edit. Grupo Editor Universitario (GEU)



- Vázquez, M. y Vommaro, P. (2009). Sentidos y prácticas de la política entre la juventud organizada de los barrios populares en la Argentina reciente. En cuadernos del CENDES 26. Enero- abril. Universidad Central de Venezuela.
- Verdesoto, L. (1997) “Aproximaciones conceptuales a la participación y la descentralización” II Congreso del CLAD, Isla Margarita, Venezuela.
- Vommaro, P (2009) “Aproximaciones a las relaciones entre juventudes, políticas y culturas en la Argentina y en América Latina actuales: mirada desde las modalidades de participación política de jóvenes”. en Juventudes en Argentina y América latina; CAICYT – CONICET; cursos.caicyt.gov.ar;
- Vommaro, P. (2014) La disputa por lo público en América Latina, “las juventudes en las protestas y en la construcción de lo común” Nueva Sociedad N° 251.
- Vommaro, P (2015) Juventudes y políticas en la Argentina y América Latina “Tendencias, conflictos y desafíos”. Grupo Editor Universitario (GEU)
- Vommaro, P. (2018). Militancias juveniles en los 80: Acercamientos a las formas de participación juveniles en la transición democrática argentina. Trabajo y sociedad: Investigaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas, (30)
- Zaffaroni A. (2008). El futuro a través de la mirada joven. Proyecto de Investigación de CIUNSA N° 1287. Edit. MILOR, Salta, Argentina.
- Zallocco, D. (2016) Participar, ¿es la tarea? Un estudio del Programa Parlamento Juvenil del MERCOSUR desde la percepción de los actores. Propuesta educativa, redalyc.org



"La educación estratégica, para la acción climática y el desarrollo económico del sur global: LATINOAMERICA"

M. Julieta Graffigna Castro

j.graffignacastro@gmail.com

*Estudiante de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de la Defensa
Ayudante alumna Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad
Nacional de Córdoba.*

Abstract

En el contexto internacional, las autoridades y dirigentes globales debaten estrategias para mejorar la calidad de vida y alcanzar diversos objetivos de desarrollo. Sin embargo, la implementación efectiva de estos planes en diferentes territorios presenta desafíos significativos. En particular, el Sur Global enfrenta numerosas desventajas estructurales que complican la aplicación de estos acuerdos. Esta investigación se centra en la educación como herramienta crucial para mitigar la incertidumbre económica generada por la crisis climática en los países del Sur Global. Se explora cómo una educación adecuada puede servir como un medio para fortalecer la resiliencia económica y social en estas regiones, abordando tanto la preparación ante los impactos climáticos como la adaptación a las nuevas realidades económicas.

A través de un análisis de las políticas educativas y sus efectos en la capacidad de respuesta a la crisis climática, se busca ofrecer perspectivas sobre cómo la educación puede convertirse en un pilar fundamental para enfrentar los desafíos económicos y sociales en el Sur Global, en específico latinoamérica y bajo la mirada de la juventud latinoamericana como actor clave, en este desafío de transformar modelos educativos, políticos y económicos que no responden a los conflictos de hoy.

Introducción

En un contexto marcado por múltiples crisis urgentes, la necesidad de implementar acciones concretas para mitigar sus efectos es más apremiante que nunca. El Sur Global, que alberga a las comunidades más vulnerables, es el más afectado por estas crisis, que abarcan dimensiones socioeconómicas, políticas, educativas y climáticas. En este escenario, es fundamental evaluar la educación no solo como un medio para la formación y capacitación de los jóvenes, sino también como un agente transformador capaz de impulsar cambios significativos en los modelos económicos de producción y consumo.

A menudo, cuando se aborda el tema de la educación, se centra la atención en el financiamiento y la inversión como los principales desafíos. Sin embargo, estos aspectos no son los únicos obstáculos a superar. La verdadera eficacia de la educación radica en su capacidad para transformar sociedades, dotándolas de herramientas para enfrentar y adaptarse a los desafíos contemporáneos. Este documento explora cómo la educación puede convertirse en un catalizador para el cambio y la resiliencia en el Sur Global, subrayando su papel esencial en la construcción de un futuro más inclusivo y sostenible.

Marco Teórico

Bajo teóricos contemporáneos como Noam Chomsky y Paul Kennedy nos situamos en una perspectiva de análisis crítico ante las relaciones y dinámicas del poder donde se



presenta a la educación como pilar fundamental para el desarrollo sostenible y la resiliencia ante crisis económicas y climáticas.

La educación según el pensamiento de ambos debe fomentar una conciencia crítica que permita a los ciudadanos identificar y comprender las causas de las crisis económicas y climáticas. Esto implica enseñar no sólo hechos, sino también habilidades analíticas que ayuden a desentrañar las interconexiones entre economía, política y medio ambiente.

De esta forma se promovería una participación activa en la vida democrática, empoderando a los estudiantes a ser agentes de cambio. Respecto a esto Chomsky argumenta en *“Necessary Illusions: Thought Control in Democratic Societies (1989)”*. South End Press. que una ciudadanía informada y activa es esencial para crear políticas efectivas que aborden la injusticia económica y la degradación ambiental.

Por otra parte, Paul Kennedy, conocido por su análisis de las dinámicas de poder y la historia económica ofrece una visión complementaria sobre cómo la educación puede jugar un rol estratégico: Kennedy destaca en *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*.(1987) Random House. la importancia de la educación en la creación de capacidades innovadoras. En un contexto de crisis, la educación debe enfocarse en desarrollar habilidades en sostenibilidad, tecnología limpia y economía circular, preparando a las nuevas generaciones para enfrentar y mitigar los efectos del cambio climático.

Kennedy también subraya la importancia de comprender el contexto histórico y geopolítico. La educación debe incluir una perspectiva global que permita a los estudiantes entender cómo las decisiones pasadas afectan las dinámicas actuales, fomentando así una visión holística que promueva soluciones sostenibles y equitativas.

Un enfoque educativo que combine la crítica de las estructuras de poder con la promoción de la innovación puede crear una ciudadanía capaz de enfrentar los retos de la crisis económica y climática. Los ciudadanos educados no solo deben ser críticos, sino también creativos en la búsqueda de soluciones.

La educación debe centrarse en la resiliencia y la adaptabilidad, equipando a los individuos con las herramientas necesarias para navegar en un mundo cambiante y lleno de incertidumbres. Esto incluye el aprendizaje sobre sostenibilidad, justicia social y economía alternativa.

Preguntas de Investigación:

- ¿Cuenta la juventud (18-30) con los medios y herramientas necesarias para ser un agente de cambio, y cómo se refleja esto en su educación y acceso a recursos?
- ¿Cuáles son las agendas prioritarias que se están llevando a cabo en el país, y en qué medida la agenda ambiental recibe la atención necesaria ante la urgencia de la crisis climática?
- ¿Existen modelos de economía resiliente en discusión, y cómo se concilian los intereses económicos y ambientales en el ámbito político?
- ¿La educación actual proporciona las herramientas necesarias para construir una sociedad resiliente, y cómo se integra el pensamiento crítico y latinoamericano en el aprendizaje?
- ¿Cuáles son los desafíos y obstáculos que enfrenta la educación en términos de financiación, enfoque ambiental y acceso equitativo para la juventud?
- ¿Los medios de participación democrática son eficaces en la promoción de cambios, y cómo responde el gobierno a las demandas de la juventud y a la crisis actual?



Una Visión desde el Sur Global

En el actual contexto de globalización y desarrollo, es común que se utilicen parámetros eurocéntricos para evaluar el progreso de las naciones del Sur Global. Esta tendencia genera una percepción errónea de que América Latina debe aspirar a replicar los modelos de desarrollo del Norte, particularmente de Europa. Sin embargo, es fundamental reconocer que el Sur Global no busca convertirse en el Norte, y que seguir las mismas estrategias de desarrollo puede resultar contraproducente para lograr una vida digna para sus poblaciones.

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son marcos valiosos, pero deben adaptarse a las realidades y contextos específicos de cada región. Es esencial que las naciones latinoamericanas encuentren sus propios caminos hacia el desarrollo, apoyándose en las fortalezas inherentes de sus comunidades autóctonas y en sus diversos ecosistemas.

Contexto latinoamericano, bajo el Sur Global.

Latinoamérica es una región, que pese a ser parte del denominado Sur Global se diferencia en gran medida por el vínculo que posee con el “Norte” y por ser parte de Occidente.

De esta manera el análisis trasciende a la historia, dando cuenta que el pasado colonial no solo sigue delimitando las relaciones interestatales actuales, sino que atraviesa la mayoría de dimensiones y aspectos sociales que componen a la región.

Anteriormente hemos investigado y debatido sobre la centro-periferia, sobre los países desarrollados y subdesarrollados, conceptos que definían la relación que las antes metrópolis y grandes imperios, monarquías o el viejo continente establecía con sus colonias o el llamado nuevo mundo. Siempre aludiendo a relaciones del todo asimétricas respecto al poder.

Así vemos a grandes rasgos que nuestra realidad actual y en constante cambio, se ve condicionada por ese pasado, que aún podemos considerar presente si hablamos de neocolonialismo.

El Sur Global como concepto busca romper con los conceptos antes mencionados que predominaban en los espacios académicos, trayendo a la mesa aspectos no tan considerados anteriormente, manteniendo un tinte claramente económico.

Lo que en el “subdesarrollo” marcaba la necesidad de desarrollarse, manteniendo a Europa y otros países como referencia de que es “lo desarrollado”, nos eximia de ver o buscar caminos distintos y llegar a un “desarrollo propio”, es decir que correspondiera con las comunidades, culturas y espacios que las distintas regiones habitan.

Por ende Sur Global hace referencia a mucho más que economía y geografía, si no que trae consigo la historia colonial, las corrientes neo imperialistas y los cambios sociales y económicos que han provocado las desigualdades y la marginalización de países en cuanto al acceso a recursos, el desarrollo de la industria, la educación y el empleo, denotando así en la actual calidad de vida.



Pero, ¿Por qué Latinoamérica es distinta al resto del Sur Global?. Latinoamérica a diferencia de regiones como lo son África y Medio Oriente, además de parte de Asia, es que pertenece al llamado Occidente, que más allá de hacer alusión a una referencia claramente geográfica también define tendencias tanto políticas, educativas y hasta religiosas.

Históricamente, con la llegada de los europeos en América se difunden las ideas y la filosofía grecorromana que hacen de base para la construcción de las primeras ciudades y de el proceso de “civilización”, esto hoy lo vemos reflejado en la forma de planificación de nuestras ciudades a nivel arquitectónico, en nuestras instituciones tanto religiosas como educativas y en nuestra forma de hacer política.

Pese a habernos independizado en la región hace más de 200 años, la herencia europea sin mencionar las grandes migraciones del siglo XX, condiciona nuestro lugar dentro de los países que conforman el Sur Global. El pensamiento latinoamericano no tiene el peso que tiene, por mencionar alguno el Panafricanismo. La identidad cultural y regional no tiene tanta incidencia en la población como sí lo tiene en Medio Oriente y en los distintos países de África y Asia.

Latinoamérica tiene un sesgo occidental y europeo tan fuerte, que pensar en agendas regionales y en sistemas latinoamericanos de educación es un desafío que aún sigue presente.

Pese a múltiples intentos de integración, en décadas donde los discursos autonomistas tomaban más relevancia y países latinoamericanos se posicionaban como potencias regionales capaces de generar espacios de gobernanza y alianzas, no muchos prosperaron, dando cuenta de la dificultad de pensarse más allá del estado-nación e impidiendo una mejor inserción de la región en espacios internacionales.

Contexto económico latinoamericano

Dentro de las múltiples crisis que atraviesa la región, la crisis económica es la que mayores esfuerzos parece reunir y la que mayor interés tiene para los estados. Sin embargo, estos no parecen dar muy buenos resultados.

Según informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe entre 2015-2024 la tasa promedio de crecimiento económico fue de 0,9%, aún más baja que en la llamada “década perdida”, 1980 que fue de un 2%.

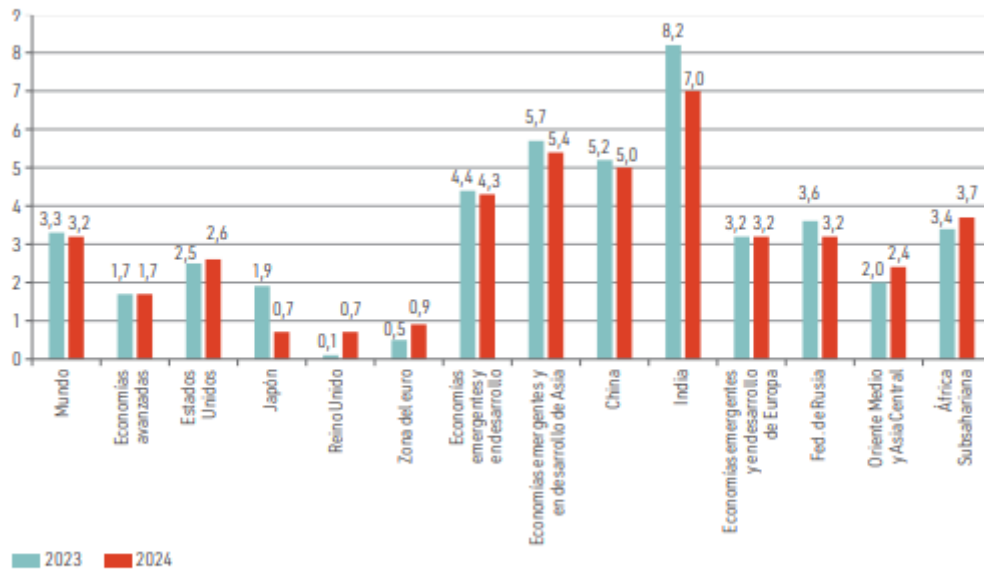
Bajo este contexto las acciones que se planean llevar a cabo deberían buscar dinamizar el crecimiento económico para llegar a responder de mejor manera a los desafíos y problemáticas actuales.

Se presenta el Gráfico 1, donde presenta las tasas de crecimiento del PBI 2023.



Gráfico 1

Regiones y países seleccionados: tasa de crecimiento del PIB, 2023, y proyecciones para 2024
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Update. The Global Economy in a Sticky Spot*, Washington, D.C., julio de 2024.

Nota: En el caso de la India, se trata del año fiscal que comienza en abril y termina en marzo del año siguiente.

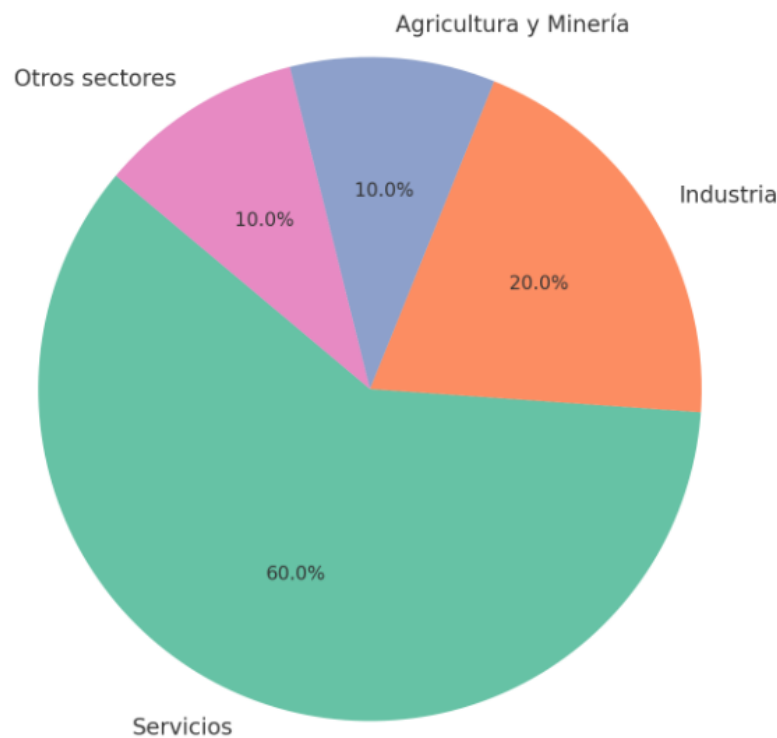
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Bajo estudios de la CEPAL, las causas de estos números se deben a la baja inversión en infraestructura y tecnología de la región, haciendo aún más difícil el desarrollo de industrias y afectando la productividad de estas que llevan a un incremento de los costos de producción. Sin mencionar que la baja profesionalización hace que haya aún menos mano de obra nacional para las industrias. La inequidad en el acceso a recursos y oportunidades, que a su vez acrecienta el mercado laboral informal y la economía permanece en un constante bajo crecimiento.

En cuanto al análisis de acciones que los países han tomado frente a la inflación, coinciden en la aplicación de políticas monetarias restrictivas que han provocado el incremento de las tasas de desempleo.



Distribución del PIB por Sectores Económicos en América Latina (2023-2024)



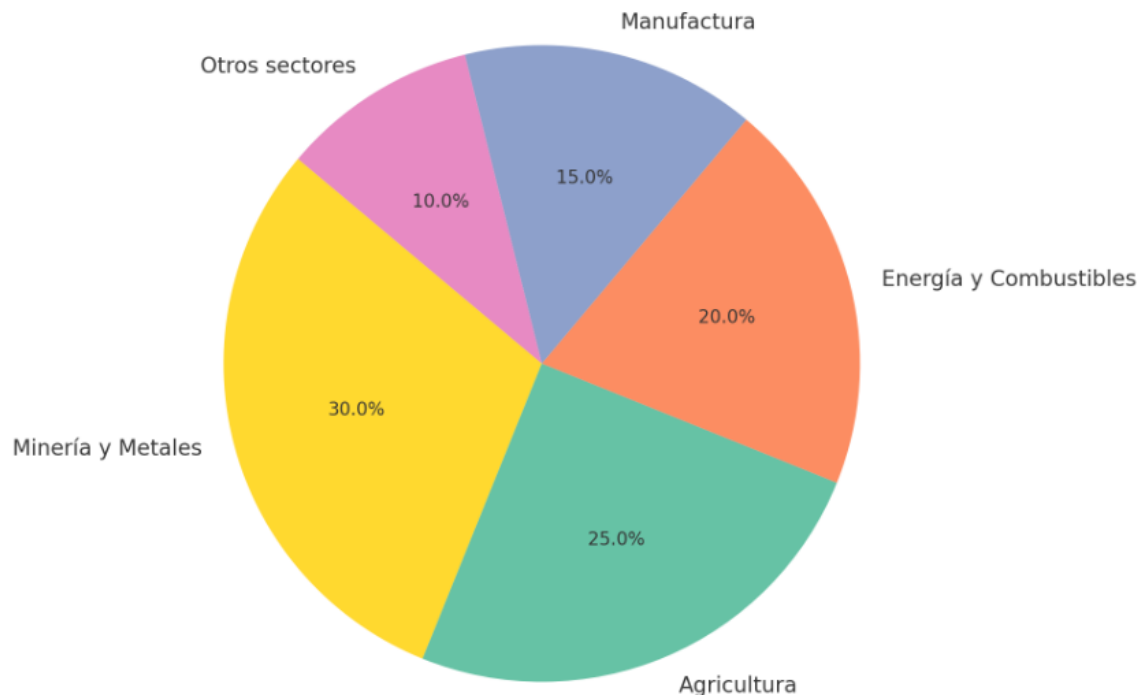
Fuente: Elaboración propia, distribución aproximada del PIB por sectores económicos en América Latina para 2023-2024, según los datos disponibles de la CEPAL.

En miras a un mercado internacional, Latinoamérica depende de sus dos grandes socios Estados Unidos y China y ello la hace sumamente dependiente a la variabilidad de las tensiones geopolíticas y el comportamiento de las tasas de interés global. Además de otra gran dificultad en esa misma inserción al mercado internacional, los grandes porcentajes de deuda externa que mantienen los países latinoamericanos que en 2023 llegó a significar un 39,2% del PBI.

Pese a cierta variabilidad en los porcentajes de forma individual, Argentina 156% del PBI, Brasil 74,4%, Colombia 53,9% y Chile 39,4% estos reflejan la dependencia hacia la financiación externa y la gran vulnerabilidad ante las problemáticas sociales y ambientales que necesitan aún de más fondos para la implementación de medidas ya sea por los daños o mismo para prevenirlas.



Distribución de Exportaciones por Sectores en América Latina (2023-2024)



Fuente: Elaboración propia, distribución de Exportaciones por sectores económicos en América Latina para 2023-2024, según los datos disponibles de la CEPAL.

En síntesis, América Latina en el mercado internacional aún se posiciona bajo un modelo extractivista de producción debido a que el 75% de sus exportaciones se deben a la exportación de materias primas y energías de carbono. (Las energías renovables significan un 1% de las exportaciones en la actualidad)

Contexto educativo latinoamericano:

Latinoamérica es una región en la cual hay un aproximado de 117 millones de NNA en edad escolar, Sin embargo tanto la CEPAL como UNICEF, expresan que alrededor de 6,5 millones no asisten y 15,6 millones asisten de forma irregular.

En las últimas décadas la tasa de acceso a la educación en América Latina ha mostrado un aumento, aunque existen diferencias significativas entre países y regiones.

La UNESCO señala que, en 2023, alrededor del 80% de los jóvenes en la región completan la educación secundaria, aunque las tasas son más bajas en áreas rurales y para poblaciones indígenas, grupos que ante crisis económicas y ambientales son aún más vulnerables y extienden aún más las brechas de desigualdad.

Entre los desafíos aún vigentes están las tasas de repitencia en educación primaria y secundaria, según la OIT, en algunos países, la repitencia puede alcanzar hasta el 10%, lo que contribuye al fracaso escolar y a altas tasas de deserción. Estos no solo se deben a la



inversión estatal, que sí es sumamente importante si no que está vinculado en gran mayoría a la situación socioeconómica familiar.

En relación al acceso a la educación superior, podemos ver que ha mejorado en la región logrando tasas que superan el 40% en muchos países, aunque la finalización de los estudios es un desafío, UNESCO informa que la tasa de graduación en educación superior es inferior al 30% en muchos contextos, especialmente para estudiantes de bajos ingresos.

Dentro de los grandes desafíos educativos ya mencionados, el acceso, la existencia de trabajo infantil, el ingreso tardío y el abandono. Sino también en el contenido de las currículas y la construcción de habilidades, objetivos de las primeras, las cuales deberían ir de acorde a las agendas que se buscan implementar con objetivos de desarrollo sostenible y sociedades justas.

Por ejemplo, la educación ambiental en las currículas de América Latina ha ido ganando presencia en los últimos años, impulsada por la creciente conciencia sobre los desafíos ambientales y la necesidad de una ciudadanía informada y comprometida. Así muchos países han comenzado a integrar la educación ambiental en las asignaturas de ciencias naturales, geografía y estudios sociales. Sin embargo, la profundidad y calidad de esta inclusión varían significativamente entre países y regiones.

En educación secundaria, se ha observado un aumento en la inclusión de temas ambientales en currículos de asignaturas como biología, química y educación cívica. Sin embargo, los enfoques pueden ser más teóricos que prácticos, lo que limita la aplicación del conocimiento en contextos reales.

En la educación superior, especialmente en áreas como ciencias ambientales, ecología y desarrollo sostenible, hay una oferta creciente de programas y cursos especializados. Muchas universidades están implementando formación interdisciplinaria que combina aspectos ambientales con otras disciplinas. Sin embargo, aún existe una brecha en la integración de la educación ambiental en programas de áreas no directamente relacionadas con el medio ambiente, como economía o ingeniería.

A pesar de los avances, hay desafíos significativos, como la falta de formación docente específica en educación ambiental, recursos limitados y la necesidad de políticas públicas más robustas que respalden su inclusión.

La educación ambiental en América Latina está en un proceso de expansión, pero su efectividad depende de la implementación adecuada en currículos, formación docente y políticas educativas que prioricen la sostenibilidad.

Por otra parte, la escasez de pensamiento latinoamericano en la educación y la interiorización de habilidades que son parte de la historia y comunidades originarias latinoamericanas coartan e ignoran las oportunidades y fortalezas que tiene la región para afrontar los desafíos.

Hay necesidad no sólo de incorporar una identidad regional y cooperar más allá de nuestros límites regionales sino también de conocer nuestras características y fortalezas comunes como lo es el patrimonio ecológico, esto facilitaría la tarea de la construir una agenda regional que apunte a realizar planes y acciones específicas para nuestras comunidades y sobretodo pensada por nosotros.



Para ello la educación es un elemento esencial y estratégico que no solo facilitará las acciones vinculadas a la adaptación y mitigación de la crisis climática actuales, sino que formará a las nuevas generaciones con habilidades que logren sostener y seguir transformando los modelos educativos, los de producción y consumo que hoy no logran responder a los desafíos que afrontamos y que debido a ello, los esfuerzos llegan a ocuparse parcialmente de los daños y las pérdidas.

Contexto Ambiental Latinoamericano:

América Latina, no solo hace parte de las regiones más vulnerables a las consecuencias del cambio climático, sino que esta se ve totalmente agravada por las crisis que la atraviesan en simultáneo.

Parte de las consecuencias más graves que se viven en la región parten del cambio en el patrón de precipitaciones, el aumento de la temperatura y el incremento en la frecuencia e intensidad de los desastres naturales, estos terminan afectando, la calidad de vida de la población en múltiples aspectos, tanto de vivienda, como empleo y salud. Provocando también la pérdida de biodiversidad y patrimonio ecológico que hacen parte clave no solo del bienestar de la fauna y flora sino también de la seguridad alimentaria y llevan en casos más extremos a forzar migraciones tanto internas como entre naciones.

Dichas dificultades y consecuencias no son el desafío más apremiante (aunque deberían), sino la falta de acción urgente ante ellas, la sociedades latinoamericanas aún hoy son reticentes a abordar la crisis climática con la urgencia necesaria debido a que la atención se pone en otras crisis y falta una mirada que sea capaz de tomar decisiones que respondan de manera integral a ellas.

Muchas veces lo ambiental queda por debajo de los intereses económicos y hasta en lados opuestos en una perspectiva política, lo que también es causado por la poca educación ambiental que poseen los tomadores de decisiones,

Esta situación se ha agravado tanto así que Latinoamérica se ha convertido en la región más peligrosa para los defensores ambientales, ya considerada casi una profesión de riesgo. Durante el 2023, 196 defensores ambientales fueron asesinados, siendo 166 latinoamericanos, es decir el 85%, esto no solo dificulta la acción climática que en la región es liderada por organizaciones e instituciones del 3er sector sino que genera aún más vulnerabilidad en la población.

Aspectos a integrar en la Educación para que sea estratégica y responda a las necesidades de la región:

Las comunidades indígenas y locales en América Latina poseen un vasto conocimiento sobre sus entornos y una rica herencia cultural que puede ser la base para un desarrollo sostenible. Estas comunidades han demostrado su capacidad para gestionar sus recursos de manera sostenible, manteniendo un equilibrio con la naturaleza. El fomento de agendas que valoren y respeten estos saberes ancestrales no solo promueve la justicia social, sino que también fortalece la identidad cultural y la cohesión social.



Por ejemplo, en países como Perú y Bolivia, las prácticas agrícolas tradicionales de las comunidades indígenas han sido fundamentales para la conservación de la biodiversidad y la resiliencia frente al cambio climático. Integrar estos conocimientos en políticas públicas y programas educativos puede generar un impacto significativo en la sostenibilidad y la seguridad alimentaria.

Vínculo con Ecosistemas Diversos

América Latina es una de las regiones más biodiversas del mundo, con ecosistemas que van desde selvas tropicales hasta desiertos y montañas. Este patrimonio natural es un recurso invaluable que debe ser protegido y utilizado de manera sostenible. Fomentar agendas que reconozcan la interdependencia entre las comunidades y sus ecosistemas puede promover un desarrollo más justo y equitativo.

La implementación de políticas que integren el conocimiento local sobre la gestión de recursos hídricos, la agricultura sostenible y la conservación de la biodiversidad puede resultar en beneficios económicos y sociales significativos. Por ejemplo, proyectos que promuevan la agroecología y el turismo sostenible no solo contribuyen al desarrollo económico, sino que también fortalecen la resiliencia de las comunidades frente a crisis ambientales.

Educación Contextualizada

La educación en el Sur Global debe ser un vehículo para empoderar a las comunidades, no una mera reproducción de modelos ajenos. Es crucial que las instituciones educativas adopten enfoques que valoren y promuevan el pensamiento crítico, la diversidad cultural y los conocimientos locales. Al hacerlo, se fomenta un desarrollo más inclusivo que respete las realidades y aspiraciones de cada comunidad.

Incorporar perspectivas latinoamericanas y panafricanas en los currículos educativos, así como en la investigación académica, es vital para construir una educación que realmente sirva a las necesidades de las poblaciones del Sur Global.

Por otra parte, la escasez de pensamiento latinoamericano en la educación, la ausencia de la construcción de agendas regionales, produce que el sistema educativo no contribuya a cumplir con las metas y acciones que se plantean a nivel internacional.

El Rol de las Juventudes Latinoamericanas como Grupo Vulnerable en el Contexto de Crisis Política, Ambiental y Económica

Las juventudes latinoamericanas enfrentan un panorama desafiante, caracterizado por crisis políticas, ambientales y económicas que han transformado la dinámica social en la región. Estas generaciones se ven afectadas por un contexto que no sólo limita sus oportunidades, sino que también les aleja de su potencial como motores de cambio.

La inestabilidad política en muchos países de Latinoamérica ha generado desconfianza en las instituciones y una creciente apatía hacia la participación cívica. La corrupción, la represión y la falta de representación han llevado a que muchos jóvenes se



sientan desconectados del sistema político. Esta desconexión no solo afecta su capacidad para influir en decisiones que impactan sus vidas, sino que también perpetúa un ciclo de exclusión que dificulta su empoderamiento.

La crisis ambiental, exacerbada por el cambio climático, plantea desafíos adicionales. Las juventudes son particularmente vulnerables a los efectos del deterioro ambiental, desde el acceso limitado a recursos naturales hasta la exposición a desastres ecológicos. Además, en muchas comunidades, las consecuencias de la degradación ambiental se agravan por desigualdades socioeconómicas que impiden a los jóvenes acceder a educación de calidad, empleo y servicios básicos. Esta situación crea un ambiente en el que sus voces y preocupaciones son sistemáticamente ignoradas. A su vez el sistema educativo en la región ha mostrado signos de decadencia, caracterizado por una falta de recursos, calidad y relevancia. Muchos jóvenes reciben una educación que no responde a sus necesidades ni a los retos del mundo contemporáneo, alejándolos de su potencial como agentes de cambio. La educación, en lugar de empoderar, se convierte en una herramienta de perpetuación de la desigualdad, limitando su capacidad para desarrollar habilidades críticas y creativas necesarias para afrontar los desafíos actuales.

A pesar de estos obstáculos, las juventudes latinoamericanas poseen un inmenso potencial para ser agentes de cambio. Su capacidad para movilizarse y organizarse ha sido evidente en diversas manifestaciones sociales que han demandado justicia, igualdad y sostenibilidad. Sin embargo, para que puedan cumplir este rol, es crucial abordar las barreras que enfrentan.

Es imperativo que las políticas públicas se centren en la inclusión de las juventudes en la toma de decisiones. Fomentar espacios de participación activa y garantizar que sus voces sean escuchadas es fundamental para construir una sociedad más equitativa. Además, invertir en educación de calidad que fomente el pensamiento crítico, la creatividad y la innovación es clave para equipar a las nuevas generaciones con las herramientas necesarias para enfrentar las crisis actuales.

La participación política y social de las juventudes latinoamericanas es un aspecto fundamental para la construcción de sociedades más justas y equitativas. En un contexto marcado por crisis políticas, económicas y ambientales, el compromiso social de los jóvenes se convierte en un motor de cambio imprescindible.

Las juventudes en América Latina han demostrado un creciente interés en la participación política, expresando su voz a través de diversas formas de activismo. Sin embargo, a menudo se enfrentan a barreras significativas, como la desconfianza en las instituciones y la falta de representación. La política tradicional, frecuentemente dominada por élites, tiende a marginar las perspectivas y necesidades de los jóvenes. A pesar de esto, hemos visto un aumento en la organización de movimientos sociales liderados por jóvenes, que abogan por temas como la justicia social, la igualdad de género, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental. Estos movimientos no solo buscan influir en políticas públicas, sino también desafiar narrativas hegemónicas y construir un futuro más inclusivo.

El compromiso social de las juventudes latinoamericanas va más allá de la participación política. Se manifiesta en acciones concretas dentro de sus comunidades, donde muchos jóvenes se involucran en proyectos de voluntariado, educación y desarrollo



comunitario. Este compromiso refleja un sentido de responsabilidad hacia su entorno y una conciencia crítica de las problemáticas que enfrentan. Las iniciativas lideradas por jóvenes, como programas de alfabetización, proyectos de sostenibilidad y campañas de concienciación, son ejemplos claros de cómo su compromiso social puede generar un impacto positivo. Al involucrarse en estas actividades, no solo están contribuyendo al bienestar de sus comunidades, sino que también están desarrollando habilidades esenciales y fortaleciendo su identidad como ciudadanos activos.

La educación juega un papel crucial en la formación de un compromiso social sólido. Un sistema educativo que fomente el pensamiento crítico, la empatía y la participación activa puede empoderar a los jóvenes para que se conviertan en líderes en sus comunidades. Es esencial que los programas educativos integren la educación cívica y la formación en derechos humanos, preparando a las nuevas generaciones para que asuman un rol activo en la sociedad.

La solidaridad entre generaciones y el apoyo de actores sociales y políticos posibilitan la creación de un entorno propicio para que las juventudes asuman un papel protagónico. Al fortalecer sus capacidades y fomentar su participación, se pueden generar cambios significativos que beneficien a toda la sociedad.

Ello logra un el desarrollo de habilidades que permiten aprovechar las características de cada país para contruir proyectos, planes de acción y agendas en consonancia con las necesidades, recursos y metodologías propias.

La región se caracteriza por su diversidad cultural y social, así como por una compleja realidad política. Una educación pertinente debe abordar estas particularidades, proporcionando a los jóvenes un entendimiento profundo de los contextos en los que viven. Esto incluye:

- Familiarizar a los jóvenes con su marco legal y los derechos humanos les permite reconocer y exigir sus derechos, así como participar activamente en la vida cívica.
- Fomentar el pensamiento crítico sobre la situación política actual y las estructuras de poder ayuda a los jóvenes a cuestionar, analizar y proponer alternativas viables.
- Capacitar a los jóvenes para que lideren iniciativas y colaboren en proyectos comunitarios es fundamental para fortalecer su capacidad de movilización.

Enseñar técnicas de mediación y negociación es crucial en un contexto donde los conflictos sociales son frecuentes.

Así es como la forma en que se enseña es tan importante como lo que se enseña. Y el implementar metodologías activas y participativas en el aula puede transformar la experiencia educativa. Algunas estrategias efectivas incluyen:

- Aprendizaje basado en proyectos: Esta metodología permite a los estudiantes trabajar en problemas reales de su comunidad, desarrollando soluciones prácticas y relevantes.
- Debates y foros de discusión: Crear espacios donde los jóvenes puedan expresar sus opiniones y debatir sobre temas de interés fomenta el diálogo y el intercambio de ideas.



América Latina es un mosaico de culturas, y la educación pertinente debe reflejar esta diversidad. Reconocer y valorar las culturas locales en el currículo educativo no solo enriquece el aprendizaje, sino que también fortalece la identidad de los jóvenes:

- El integrar conocimientos de las comunidades indígenas y afrodescendientes en la educación promueve el respeto por la diversidad y una comprensión más completa de la historia y cultura del país.
- Adaptar los temas y enfoques educativos a las realidades locales ayuda a los jóvenes a conectar más profundamente con su entorno.
- Involucrar a los estudiantes en iniciativas que aborden problemáticas locales les permite aplicar sus habilidades y conocimientos en beneficio de la comunidad.
- Redes de apoyo y colaboración: Crear vínculos entre jóvenes de diferentes contextos y realidades fortalece el sentido de comunidad y la cooperación entre ellos.

Conclusión

La situación de deuda externa, la crisis económica y la vulnerabilidad al cambio climático en Latinoamérica evidencian la necesidad urgente de un enfoque transformador que posicione la educación como una herramienta estratégica para afrontar estos desafíos. Una educación pertinente y contextualizada no solo empodera a las juventudes, sino que también fomenta la innovación, la conciencia crítica y el compromiso social, esenciales para abordar la complejidad de las crisis actuales.

Al integrar la educación cívica, la formación en sostenibilidad y el desarrollo de habilidades laborales en los currículos, se pueden preparar a las nuevas generaciones para que sean agentes de cambio en sus comunidades. Esto implica no solo promover el conocimiento sobre derechos y responsabilidades, sino también capacitar a los jóvenes para que lideren iniciativas que mitiguen los efectos del cambio climático y fortalezcan la economía local.

En este contexto, la educación se convierte en un pilar fundamental para la construcción de sociedades más justas, equitativas y resilientes, donde las comunidades puedan enfrentar los retos del futuro con confianza y determinación. Al invertir en educación, Latinoamérica no solo puede mitigar los impactos de la deuda y la crisis climática, sino también sentar las bases para un desarrollo sostenible y una mayor inclusión social.

Bibliografía:

- Banco Mundial. (n.d.). *Educación: una estrategia para el desarrollo*.
https://www.bancomundial.org/es/topic/education/overviewcid=ECR_GA_worldbank_ES_EXTP_search&s_kwcid=AL!18468!3!705358720717!b!!g!!estrategia%20educativa&gad_source=1
- Chomsky N., & S, H. E. (1988). *Manufacturing Consent: The Political Economy of the Mass Media*. Pantheon Books.
- El Sur Global paga más por su deuda que lo que recibe en ayuda al desarrollo*. (2024, May 27). EL PAÍS. Retrieved October 31, 2024, from <https://elpais.com/planeta-futuro/2024-05-25/el-sur-global-paga-mas-por-su-deuda-que-lo-que-recibe-de-ayuda-al-desarrollo.html>
- Hirst, M., Russell, R., Sanjuan, A. M., & Tokatlian, J. G. (n.d.). *América Latina y el Sur Global en tiempos sin hegemonías*. CIDOB. <https://www.cidob.org/publicaciones/america-latina-y-el-sur-global-en-tiempos-sin-hegemonias>



La creciente carga de la deuda en los países del Sur Global: Un obstáculo para los objetivos climáticos y de desarrollo. (2023, November 3). CEPR. <https://cepr.net/report/la-creciente-carga-de-la-deuda-en-los-paises-del-sur-global-un-obstaculo-para-los-objetivos-climaticos-y-de-desarrollo/>

Martin, M. (2024, January 30). *Los datos muestran que el Sur Global se encuentra en la peor crisis de deuda de la historia, con otra década perdida que se avecina - Proyecto Bretton Woods.* Bretton Woods Project. <https://www.brettonwoodsproject.org/es/2024/01/nuevos-datos-muestran-que-el-sur-global-se-encuentra-en-la-peor-crisis-de-deuda-de-la-historia-con-otra-decada-perdida-que-se-avecina/>

Observatorio de Argentinos por la Educación. (n.d.). Argentinos por la Educación. <https://argentinosporlaeducacion.org/datos/>

Rivera, J. (2024, April 16). *Net finance flows to developing countries turned negative in 2023.* ONE Data & Analysis. Retrieved October 31, 2024, from <https://data.one.org/data-dives/net-finance-flows-to-developing-countries/#fn2>

Russo M. (2010). **Las dinámicas de la educación en América Latina: Un enfoque crítico.* <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101010032154/5russo.pdf>

Torres, J. (2024, February 5). *Rompiendo paradigmas: el Sur Global lidera los debates hacia un desarrollo más inclusivo.* G20. <https://www.g20.org/es/noticias/rompiendo-paradigmas-el-sur-global-lidera-los-debates-hacian-un-desarrollo-mas-inclusivo>

Untitled. (n.d.). Argentina.gob.ar. Retrieved October 31, 2024, from https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_nacional_indicadores_educativos_2021_2_1.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023). *La educación en América Latina: desafíos y oportunidades.* Recuperado de [CEPAL](#).

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2023). *Informe Global de Seguimiento de la Educación 2023.* Recuperado de

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2023). *La educación y el bienestar infantil en América Latina y el Caribe: una mirada integral.* Recuperado de [UNICEF](#).

Organización Internacional del Trabajo. (2023). *La educación y el trabajo: Informe sobre la formación profesional en América Latina.* Recuperado de [OIT](#).

Mongabay. (2024, 3 de septiembre). Voces silenciadas: defensores del medio ambiente asesinados en Latinoamérica 2023. Mongabay. <https://es.mongabay.com/2024/09/voces-silenciadas-defensores-medio-ambiente-asesinados-latinoamerica-2023/>

IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability.* Informe de trabajo del Grupo de Trabajo II. Recuperado de IPCC <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *La inversión en la adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe.* Recuperado de CEPAL <https://www.cepal.org>.



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2021). Global Environment Outlook 6: Healthy Planet, Healthy People*. Recuperado de [UNEP](<https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6>).

FAO. (2022). El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2022. Recuperado de FAO <https://www.fao.org/publications/sofi/2022/en/>).

Oxfam. (2023). La crisis climática en América Latina: impactos y respuestas. Recuperado de [Oxfam](<https://www.oxfam.org/es>).

UNICEF. (2021). Cambio climático y derechos de los niños en América Latina y el Caribe. Recuperado de [UNICEF](<https://www.unicef.org/lac>).



La participación política de los estudiantes secundarios en la ciudad de La Paz, Entre Ríos.

Prof. María Belén Martínez Retamar
martinezretamar@gmail.com
FHAyCS – UADER

RESUMEN

En los últimos años, la relación entre estudiantes y política, comenzó a abrirse puertas en el ámbito académico, mientras que sus experiencias y logros, en la historia de nuestro país, tienen un largo recorrido hecho, cargado de luchas y conquistas en materia de derechos. Los avances para comprender este vínculo se han basado en una constante sorpresa frente a la supuesta apatía y desinterés de los estudiantes. Esto ha sido un llamado para ahondar en la temática, hacerse preguntas frente a los mitos que alimentan y naturalizan estas ideas al interior de las escuelas. En este marco, el presente trabajo, indaga y reflexiona en torno a qué se piensa por participación, por política y cómo es asumida por los estudiantes secundarios, a partir de una investigación cualitativa con herramientas etnográficas que permite registrar, analizar y reflexionar sobre los intereses y modos de participación que construyen y significan los estudiantes de Escuelas Secundarias de La Paz, tomando como unidad de análisis tres escuelas de diferentes modalidades y contextos. Sumergirse en los intereses y modos de participación estudiantil permitió seguir pensando las configuraciones juveniles y el lugar que tiene la escuela.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

Esta presentación se enmarca en los avances de investigación para la Tesis de Maestría en Educación Secundaria por la FHAyCS de UADER, gracias al acompañamiento de AGMER (Asociación Gremial del Magisterio de Entre Ríos). La temática elegida es Participación Política de los estudiantes secundarios, la cual se ha avanzado en el TIF de Especialización en Educación Secundaria de la misma casa de estudio, que recupera la construcción teórica que se ha venido desarrollando en Argentina sobre participación estudiantil y apostando en la Tesis a profundizar en los interrogantes sobre los modos que encuentran y construyen los estudiantes secundarios de la ciudad de La Paz, Entre Ríos, de participar políticamente y las razones que los movilizan.

En los últimos años, la relación entre estudiantes y política, comenzó a abrirse camino en el ámbito académico, mientras que sus experiencias y logros, en la historia de nuestro país, tienen un largo recorrido hecho, cargado de luchas y conquistas en materia de derechos. Los avances para comprender este vínculo se han basado en una constante sorpresa frente a la supuesta apatía y desinterés de los estudiantes (Beretta, et al, 2013). Esto ha sido un llamado para ahondar en la temática, hacerse preguntas frente a los mitos que alimentan y naturalizan



estas ideas al interior de las escuelas. En este marco, el presente trabajo, indaga y reflexiona en torno a qué se piensa por participación, por política y cómo es asumida por los estudiantes secundarios, a partir de una investigación cualitativa con herramientas etnográficas que permite registrar, analizar y reflexionar sobre los intereses y modos de participación que construyen y significan los estudiantes de Escuelas Secundarias de La Paz, tomando como unidad de análisis tres escuelas de diferentes modalidades y contextos. Sumergirse en los intereses y modos de participación estudiantil permitió seguir pensando las configuraciones juveniles y el lugar que tiene la escuela como espacio de construcción de ciudadanía y democracia.

Las escuelas seleccionadas para esta investigación no son azarosas, responden a la necesidad de destrabar las nociones del sentido común construidas alrededor de sus estudiantes, en instituciones muy diferentes entre sí en lo que respecta a su historia, modalidad, ubicación territorial y tradiciones. Las tres comparten un rasgo fundamental; son de gestión estatal y con una matrícula mayor a los 500 estudiantes, siendo de las más populares de la ciudad de La Paz. Los rasgos particulares de estas organizaciones escolares son:

- En primer lugar, una escuela con fuertes tradiciones con lo que implica ser parte de la historia de los Colegios Nacionales y el impacto social de ser la primera escuela del nivel en la ciudad, está ubicada en pleno centro cívico y comercial con una histórica participación en sus Centros de Estudiantes;
- Por otro lado, una Escuela de Educación Técnica, una modalidad particular y compleja como sus tiempos y espacios, ubicada en la avenida de acceso a la ciudad y alejada del centro urbano, con formaciones de Centros de Estudiantes en los últimos años, pero de mayor actividad interna;
- y para completar, una Escuela “joven”, nacida de la Escuela para el Nivel Medio (EPNM), producto de la Ley Federal de Educación, surgida como anexo a una escuela primaria que recién con la implementación de la Ley N°26.206 se desprende del edificio escolar primario, siendo la única escuela de la ciudad, nacida en este contexto, en tener edificio propio, está ubicada actualmente en la periferia de la ciudad y con Centros de Estudiantes intermitentes en sus cortos veinte años.

De esta manera, lo que pretende este trabajo es ahondar desde la problemática propia de la escuela secundaria en la ciudad de La Paz. Como se podrá ver, la mayor parte de los antecedentes seleccionados y que sostienen este trabajo, son en la provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires o ciudades capitales de provincia o grandes centros urbanos, por lo que las configuraciones juveniles, políticas y de participación toman otras formas. Aquí es donde se busca indagar, en las particularidades que se dan en escuelas de esta ciudad del norte entrerriano, tomando como referencia tres escuelas de diferentes modalidades y contextos.



LA BÚSQUEDA

*“hay que saber qué se busca,
pero hay que buscar más de lo que se encuentra”*
Robert Cresswell (1981:24) ¹¹⁹⁹

El interés principal de este trabajo es indagar y reflexionar en torno a qué pensamos por participación, por política y cómo es asumida por los jóvenes en torno a lo escolar, así como los intereses que los encuentran colectivamente. Una primera pista nos la da Vommaro (2015), quien advierte:

“Las prácticas de los jóvenes han desafiado –y continúan desafiando– al mundo académico en cuanto a su conceptualización, cuestionando tanto la mirada acerca de la juventud como etapa transicional o de preparación para un momento maduro de la vida; como la concepción que la asocia a un ciclo de vida con rasgos específicos e inherentes, con atributos que serían esenciales a la condición juvenil.” (Vommaro, 2015:18)

La participación política no remite a acciones aisladas, sino que tiene que ver con la búsqueda de cambios en la sociedad desde una perspectiva colectiva. Los modos en los que participan los jóvenes es muy diverso y no solo están presentes en los Centros de Estudiantes, pueden tener mayor o menor organización, pueden tener enfoques diferentes, entre otras cuestiones. Por esto podemos ver que los jóvenes pueden encontrar diferentes maneras de participar políticamente y no solo en los Centros de Estudiantes, aunque sean estos un espacio clave en la agrupación y organización estudiantil.

Aquí es interesante pensar las razones que movilizan a los jóvenes en las escuelas, como es su mirada y qué obstáculos presentan para llevar adelante sus propuestas de acción. Será crucial para este trabajo profundizar las categorías propias del tema, los modos de participación en las escuelas secundarias, cómo se organizan los jóvenes, cómo es la mirada frente a las posibilidades y obstáculos.

Es necesario destacar las políticas públicas que han promovido la participación y formación política en las escuelas secundarias, como la Ley 26.774 sancionada en 2012 de Ciudadanía Argentina, que permite ejercer el derecho al voto a jóvenes desde los 16 años; la Ley 26.877, de 2013, sobre la Creación y Funcionamiento de los Centros de Estudiantes, acompañada por la Ley Provincial 10.215, del mismo año, reglamenta los Centros de Estudiantes Secundarios en la Provincia de Entre Ríos. Y no podemos obviar la Ley de Educación Nacional 26.206, sancionada en 2006, que establece la obligatoriedad del Nivel Secundario, siendo el Estado el principal garante del derecho a la educación.

Según Vommaro (2013:1), uno de los rasgos distintivos de nuestra época es “la consolidación del sujeto juvenil como protagonista activo de la vida política y del conflicto social, no exento de cambios, discontinuidades y tensiones”. Esto implica que los jóvenes son entendidos

¹¹⁹⁹ En: Gruber, R. (2004) El salvaje metropolitano



como agentes políticos que actúan, proponen y, en muchas ocasiones, condicionan la agenda política. Un ejemplo claro de esto es la Ley de Ciudadanía, que les otorga un papel decisivo en la política de nuestro país. Sin embargo, es fundamental reconocer que no existe un único modo de ser; el contexto sociopolítico juega un papel crucial en la construcción de las subjetividades juveniles y políticas. De hecho, el autor agrega que “los modos de participación y militancia que produjeron los jóvenes signaron la dinámica del proceso político argentino”

Sumando a lo ya mencionado, en nuestra provincia existen diferentes normativas que habilitan espacios donde los estudiantes pueden participar activamente en las Escuelas Secundarias, como son los Centros de Estudiantes (CE), el Consejo Institucional (con representación del CE) y el Consejo Escolar de Convivencia (que indica participación de representantes del alumnado, pero no necesariamente del CE), que posibilitan una participación “hacia adentro” de los estudiantes en la organización escolar. Pero estos espacios no son la única manera en que se pueden expresar los jóvenes que se involucran, interpelan, creen y crean condiciones para modificar la realidad que los atraviesa a ellos y a sus pares.

Es de interés, visualizar los modos de participación política por parte de los estudiantes, más allá de los CE, CI o CEC. Se cree que, como hipótesis sostenida por otros trabajos en diferentes escuelas argentinas, por fuera de estos cuerpos los estudiantes se apropian de otros espacios físicos y virtuales para expresar sus ideas y construir propuestas, intervenciones, quejas, debates, de hacer conocer su modo de ver el mundo actual y el deseado. Es necesario comprender también el escenario sociopolítico actual que traspasa los muros de lo escolar y hace del escenario áulico e institucional otro lugar de militancia, porque como dice Inés Dussel (2022)¹²⁰⁰ la escuela que puede parecer un lugar viejo, está siempre atravesada por nuevas lógicas, y en este sentido, la escuela es un ámbito esencial para las nuevas experiencias.

Cuando Pedro Núñez (2013) habla de los Centros de Estudiantes y su historicidad, destaca que este es el espacio en el que los estudiantes “deben” participar, pero sin ser exclusivos ya que se pueden habilitar o abrir caminos en otros lugares para canalizar sus demandas, teniendo en cuenta que el impacto de las prácticas políticas se relaciona fuertemente con la historicidad institucional. Entonces, la participación en los Centro de Estudiantes

“ha logrado consolidarse en las escuelas de mayor antigüedad –sean de los grandes centros urbanos o de localidades medianas- más que en escuelas creadas en tiempos más recientes. Este punto nos recuerda la importancia de considerar en el análisis las tradiciones de acción política (...), para decirlo en otros términos, los estilos o modos de hacer política en la escuela, el encuadre institucional donde se inscriben las creencias e identidades de los sujetos” (p.2)

Frente a estos otros modos y estilos de “hacer política” en la escuela, es interesante destacar la propuesta de cuatro dimensiones de análisis (Núñez, 2013:2) que permiten dar pistas a la hora de organizar y analizar los datos e información obtenida por estudiantes de las escuelas panceñas, estas son:

- las leyes y normativas que regulan los modos de hacer política en la escuela secundaria,

¹²⁰⁰ En: Núñez, Pedro (2022) Hoy es mañana. Aique, Buenos Aires. Prólogo.



- las materias específicas que se encuentran en el currículum y los actos escolares,
- el conjunto de iniciativas de política pública y
- las acciones políticas de los sujetos

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE ESTUDIANTES SECUNDARIOS.

DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE...

Es necesario conceptualizar algunas ideas que se pondrán a jugar, a fin de ir marcando el camino por el que iremos transitando. En este sentido hay conceptos claves como: lo político y la política; la participación; y, por otro lado, juventudes y estudiantes.

Para este encuadre conceptual, recupero, en primer lugar, los aportes de la Reunión de Investigadores/as en Juventudes de Argentina (ReIJA) en todas sus ediciones, donde se dan pistas de estas discusiones conceptuales y cómo se ha ido construyendo una mirada compleja frente a participación, política y juventudes.

Se reconoce que “los jóvenes no eran definidos como actores políticos en términos clásicos, sino como actores y productores culturales, por lo que las interpretaciones y explicaciones se centraban en la politicidad de sus prácticas (Kropff y Núñez, 2010)” (Borobia, Kropff y Núñez, 2013:13), en esta misma publicación, posterior a la segunda ReIJA, los autores recuperan la propuesta de Chantal Mouffe para distinguir entre la política y lo político. Se propone entender “la política” como el conjunto de prácticas asociadas a la actividad política tradicional, mientras que “lo político” se refiere al modo en que se establece y organiza la sociedad. Entonces, la política, sería el ‘conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político’ y agrega Mouffe “es la falta de comprensión de ‘lo político’ en su dimensión ontológica lo que origina nuestra actual incapacidad para pensar de un modo político” (Borobia, Kropff y Núñez, 2013:13). Dicho esto, se entiende que no hay participación política tensiones, y que lo político no se separa de la política, pero aun así vale la pena aclarar sus distinciones.

Los autores, anteriormente mencionado, destacan que se ha avanzado en el “análisis de la politicidad de las prácticas juveniles tanto en espacios políticos tradicionales como en espacios que escapan a esa definición” (Borobia, Kropff y Núñez, 2013:14) y es por este último camino donde este trabajo intentará profundizar.

Para Myriam Southwell (2015), es necesario

“repensar la escuela y la formación política en estos tiempos, en sus diferentes sentidos y manifestaciones. Hay quienes pregonan la neutralidad, y hay quienes cuestionan a los jóvenes por apatía e individualismo, que son «menos participativos y con menos inquietudes políticas» de lo que los adultos creemos recordar que fuimos.” (p.13)

Es imposible pensar que la escuela sea neutral, que la política apenas roza los muros escolares, porque estamos dejando de lado una cuestión estructurante del mismo sistema educativo y de la institución educativa. En este sentido, la escuela ha sido fuertemente atacada y con ella todo lo conquistado en las últimas décadas.



Entonces, ¿qué lugar ocupa la escuela en estas configuraciones juveniles? La escuela no es solo un espacio para la transmisión de contenidos curriculares, sino también un lugar donde se interrelacionan tiempos, espacios, actividades, normas y disciplinas. En este sentido es preciso poner en tensión la cuestión de los espacios escolares que pueden generar aperturas (o que obstaculizan) la relación con lo no normado, donde se producen aprendizajes y encuentros no pensados, donde se conocen y ejercen derechos, se promueve la participación política y el ejercicio democrático. En estos espacios los estudiantes pueden encontrar relaciones horizontales de construcción que conviven con lo institucional o que abren puertas “al afuera” pero que en esencia habilita una juventud que exige, construye y practica ciudadanía. (Fuegia Podcast, 2023:T4E1)

Ahora bien, nos queda una categoría clave para trazar este camino, y es la idea de participación vincula a los estudiantes. Se puede tipificar la participación en:

- participación plena, donde los estudiantes tiene la oportunidad de involucrarse de manera activa y significativa en la toma de decisiones. No solo su voz es escuchada y considerada, sino que alimenta las propuestas para traccionar acciones comunes. Un ejemplo claro, es la participación en CE, CI o CEC
- prácticas democráticas, son los métodos y procesos que fomentan la participación equitativa y justa. Esto puede incluir votaciones, debates abiertos y espacios donde todos puedan expresar sus opiniones.
- horizontalidad, donde todos son considerados como iguales, no hay jerarquización y los debates se dan en este sentido para generar acciones colaborativas en un espacio de respeto e igualdad. Ejemplos de esto, pueden ser trabajos grupales, debates áulicos, debates en plataformas digitales, etc.

Si bien esto solo son modos de agrupar la participación, podemos ver que hay diversas maneras en las que los jóvenes se expresan frente a la realidad que viven, esto puede depender como se configura el ser estudiantes, y como vimos hay múltiples modos de serlo.

Aquí tomaremos como participación aquellos modos en que los estudiantes ocupan los espacios, se vuelven partícipes, protagonistas y traccionan proyectos que buscan modificar ciertos aspectos de la realidad en la que están insertos, acciones que inciden en su subjetividad, su identidad y reconstruyen un “nosotros” y como esto significa “pensar lo político desde experiencias colectivas concretas” (Borobia, Kropff y Núñez, 2013:22)

En la recuperación de antecedentes, se observa un gran trabajo en tema de participación juvenil, pero la idea que se construye alrededor de la categoría de juventudes se convierte en una mirada macro de lo que es ser estudiante secundario, es decir, los estudiantes son jóvenes pero no todos los jóvenes son estudiantes, por lo que se opta por la categoría de estudiantes, un sujeto con características particulares, especialmente la de ser parte de una institución escolar, específicamente del nivel secundario.

Al inicio de este trabajo, se menciona como uno de los puntos esenciales en políticas públicas la expansión del sistema educativo impulsado por la Ley de Educación Nacional N°26.206 y con ella las juventudes se ven reconfiguradas, hay un nuevo modo de ser joven en nuestro país y esto tiene que ver con el ser estudiante.



Los estudios sobre juventudes son fundamentales para nuestra producción y sostenimiento, si bien el enfoque se centra en un grupo específico: los y las estudiantes, sería un error pensar que al referirnos a estudiantes secundarios estamos hablando de lo mismo en todos los casos; hay aspectos importantes que debemos considerar. Transitar la escuela secundaria no es la única característica de estas juventudes estudiantiles, pensar de esta manera nos limita y nos hace perder de vista la integralidad de las juventudes y las complejidades que atraviesan las escuelas secundarias.

Aquí veremos que estos jóvenes llegan con nuevos modos de ser y estar en la escuela, lo que necesariamente pone en tensión a la propuesta educativa. Muchos de ellos, con modos de vivir la adolescencia. Nos encontramos en algunos casos con estudiantes que tienen formas adultas de vivir, que se alejan de esas características propias; son trabajadores o “changarines”; padres, madres, al cuidado de hermanos; viven solos, en pareja, o moviéndose de un lugar a otro. Un afuera adulto y un adentro de sociabilidad juvenil. Vemos en las escuelas secundarias de nuestra ciudad, muchos casos de estos, donde el ser joven, aun siendo menores de edad, ser trastoca con modos adultos de vivir.

Pensar la politicidad de las practicas juveniles permite reconocer una amplia construcción de sentidos que los estudiantes dan sobre la política y de esta manera se rompe con la clásica mirada de que la participación está ligada exclusivamente con los partidos políticos. Es decir, en total acuerdo con los aportes de Beretta (Fuegia Podcast, 2023)

“las y los jóvenes llevan en su vida cotidiana la mismísima práctica política; en la escuela, en sus cuerpos, en sus lenguajes, en sus códigos, en sus posicionamientos, en su territorio, en las formas en que usan y se pueden apropiar del espacio público” (4m25s)

Beretta (2013), en una búsqueda de repensar los modos en que la academia define al joven, lo sintetiza como aquel

“sujeto que no sólo demanda, reclama y denuncia, sino que también proyecta, propone, enuncia y participa (...) su puesta en práctica no hace referencia solo a la legitimación de un derecho, sino que es a la vez la interpretación al ejercicio de la responsabilidad de las y los mismos jóvenes.” (p.24)

de este modo, rompe con aquellas ideas tan arraigadas en el sentido común del desinterés de los jóvenes tan generalizada.

La pregunta que nos centra en este trabajo es dónde reside el interés de los jóvenes estudiantes de hoy, qué denuncian, reclaman, qué proyectos los unen, cuáles son sus propuestas y qué lugares los encuentran para participar en pos de sus intereses. Barilá y Amoroso (2015) ya lo decían hace casi una década, luego de indagar en Escuelas Secundarias nocturnas (de jóvenes y adultos) en la ciudad de Viedma “Quizás hay que cambiar el interrogante ¿de qué manera éstos jóvenes vivencian y tramitan su participación en la escuela? Y preguntarse ¿cómo participan? Esto lleva también a revisar la respuesta y afirmar que participan de otras formas.” (p.368)



ALGUNAS PISTAS DE INTERÉS

Los antecedentes que sostienen este trabajo han dado pistas sobre algunas temáticas de interés para los estudiantes secundarios. Lejos de que esto funcione como limitante, serán mojoneros para indagar y profundizar con los estudiantes paceños.

Durante los últimos años, en un contexto macropolítico, se ha visto una participación política masiva de jóvenes, que hasta hoy siguen sosteniendo las consignas del “Ni Una Menos”, “Yo te creo, hermana”, “lo cuento yo porque ella no puede”, el 8 de marzo, el 3 de junio, entre otros, que intentan visibilizar las diversas luchas del movimiento feminista, como es el caso, también, de la “marea verde” que militó y sigue sosteniendo la defensa del “Aborto legal, seguro y gratuito”; ; la defensa de la Educación Sexual Integral y con ella una perspectiva feminista y disidente.

Otras experiencias fuertes en la participación de estudiantes han sido impulsadas por la defensa de la educación pública y tuvieron un gran escenario de lucha en la toma de universidades en 2018, la Marcha Federal Universitaria del pasado 23 de abril y 2 de octubre, con acompañamiento de los movimientos estudiantiles secundarios. Así también las consignas sostenidas durante años los 24 de marzo y 16 de septiembre que siguen sosteniendo la lucha de los estudiantes desaparecidos, Madres y Abuelas. Frente a estas situaciones, lxs jóvenes se agrupan organizándose de diversas maneras, lejos de aquellas ideas de “desinterés”. Se cree que en el proceso de investigación se encontraran nuevas consignas políticas propias de la cultura juvenil.

No se puede negar que, como contracara de lo mencionado, también hay una fuerte avanzada de jóvenes de derecha, que bajo consignas negacionistas, capitalistas, antifeminista, colonialistas están marcando la actual agenda política, y una militancia con gran fuerza en las redes sociales como *Instagram*, *X*, *YouTube* y *TikTok* contribuyeron al triunfo del actual gobierno libertario y de aliados en varias provincias argentinas, de las cuales Entre Ríos no está ajena a ello.

NUEVOS MODOS DE PARTICIPAR

Durante el tiempo del ASPO (aislamiento social preventivo y obligatorio) hemos notado cómo creció un escenario que no es nuevo, pero sí que hoy toma fundamental importancia; hablamos del mundo virtual. Una nueva forma de manifestación dentro de la cultura digital. Aun así, Núñez (2022) ya advertía que “la pandemia supuso una reconfiguración de las dinámicas participativas de un modo tal que aún no llegamos a comprender” (p.152), pero sí podríamos manifestar como hipótesis un alta en lo que respecta a una participación activa en la virtualidad, propia del ser joven en estos tiempos.

Pensar estas nuevas maneras de expresarse ponen en tensión la idea de espacio escolar, porque desdibuja los límites de la escuela y a la vez la atraviesa. Los celulares, como el modo más popular de conectividad y acceso a lo digital, está presentes en las aulas (y fuera de ellas) más allá de las resistencias de muchos y son parte de lo que es ser jóvenes hoy. Tanto para leer un *pdf* como para expresarse por redes sociales como *Instagram*, *TikTok* o *X*; habilitando nuevos espacios de construcción ciudadana y militancia que pueden reproducir modos clási-



cos que conviven con novedosas maneras de socializar y concientizar sobre demandas (Núñez, 2023)

Se puede ilustrar con ejemplos concretos a fin de comprender estas ideas; estudiantes se han logrado organizar mediante redes para manifestarse por cuestiones puntuales como los escraches por violencia sexista (Romero, 2021); *hashtag* como “*las etiquetas son para la ropa*”, “*lo cuento yo porque ella no puede*”, “*yo te creo, hermana*”; la convocatoria por parte de padres y estudiantes, en ciudades entrerrianas, a no asistir a clases cuando el gobierno provincial solicita la conciliación obligatoria y se levantan los paros; los *retweet* e historias compartidas en *Instagram* sobre temas como incendios forestales, derecho animal, ESI, disidencias sexuales, feminismo, etc. Muchas de estas temáticas han sido observadas en espacios de Prácticas Educativas donde se logró profundizar sobre los intereses y el uso de redes sociales en los estudiantes del último año de una de las escuelas seleccionadas para la investigación.

En este espacio curricular, de una de las escuelas que forman parte de este trabajo, se encuentran acciones concretas como el trabajo de estudiantes secundarios para con los sexto grados de escuelas primarias en actividades enmarcadas en la Educación Sexual Integral, talleres lúdicos, teatro, concursos literarios y fotográficos; también la organización de debates con candidatos y candidatas a la intendencia de la ciudad, participación en el Concejo Estudiantil que simula el Honorable Concejo Deliberante de La Paz y en instancias provinciales del Senado Juvenil, donde han presentado sus proyectos. Así también se suman instancias “hacia adentro” con jornadas deportivas, lecturas de relatos y cuentos en las aulas en fechas claves como el 24 de marzo, y publicaciones en *Instagram* para diferentes manifestaciones como el día del orgullo, sobre discapacidad, violencia de género, emociones y afectividad.

Se suman a esto reclamos como la vestimenta. Cabe aclarar que, en las escuelas de nuestra ciudad, aun siendo escuelas de gestión estatal, el uso del uniforme es una tradición muy arraigada, por lo que haber logrado que los varones puedan llevar bermudas (solo si son de color oscuro) fue considerado un logro para los estudiantes. Así también el poder llevar pelo largo, barba y aros, para los varones o que las mujeres puedan llevar su pelo suelto y accesorios como aros grandes, el pelo teñido o piercing. Aquí se observa cómo las gramáticas escolares en ciudades alejadas de los grandes centros urbanos cobran formas muy diferentes.

Los ejemplos mencionados con anterioridad responden a acciones del “adentro” y del “afuera”, donde las problemáticas van desde lo propio de la escuela en la que se está, como la vestimenta, los tiempos, las actividades, las relaciones con la autoridad, entre otras, y lo que sucede como parte de la sociedad en la que se está inserto. Aquí encontramos otro punto crucial para pensar qué sentidos tiene la participación política en las estudiantes de las escuelas secundarias estudiadas.

MODOS DE VINCULACIÓN

Vommaro, Cozachcow y Núñez (2022) en la investigación llevada adelante en escuelas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde indagan “cómo los estudiantes se vinculan con y producen política, entendida en un sentido amplio ligada a la intervención en el espacio público y a formas diversas de organización y acción colectiva” (p.70) logran un análisis minucioso para pensar los vínculos intrageneracionales, entre pares; y los intergeneracionales, es decir con los docentes, siendo este un elemento clave.



El vínculo con el mundo adulto no está ajeno a las tensiones y conflictos, tanto en el ámbito privado como el público. De hecho, este trabajo nace de la necesidad de alejarnos de la mirada adultocéntrica para hacer lugar a la escucha de lo que los estudiantes tienen para decir, reclamar y proponer. Estas relaciones se reconfiguran constantemente adquiriendo un carácter situacional y aleatorio (Núñez, 2019). Vommaro (et. al. 2022) recupera la voz de Pedro Núñez y lo enuncia con claridad:

“Un docente que da lugar a incluir los intereses de los estudiantes en la propuesta pedagógica puede facilitar el camino hacia el reconocimiento y el ejercicio de derecho. un docente que da lugar a incluir los intereses de las y los estudiantes puede facilitar o no el camino hacia el reconocimiento y ejercicio de derechos. Las relaciones de colaboración y cooperación se dan a partir de la apertura y habilitación al diálogo y la enseñanza, a la capacidad de escucha cuando es percibida como genuina y productiva, aunque el vínculo “depende” de quién sea la persona (Núñez et. Al, 2021)” (p73)

Para seguir pensando la importancia de los vínculos es interesante recuperar los aportes de Vommaro (et. al. 2022) que distingue otros canales para acceder a nuevos saberes y aprender sobre los derechos y estos son:

- las relaciones con pares,
- el uso de las redes sociales,
- familiares con mayor predisposición al diálogo y
- los vínculos de proximidad con adultos (docentes).

Cuando estas relaciones se dan de manera efectiva es probable que exista mayor autonomía en la construcción de ciudadanía.

GUÍA DE VIAJE

Entendiendo la implicancia como docente del Nivel Secundario, se asume un diseño de corte cualitativo con estrategias etnográficas y grupos focales. Intentando recuperar las ideas de los y las estudiantes en territorio, no solo registrando lo dicho sino también lo que no se dice, el vínculo entre ellos y con el espacio escolar, los gestos y modos de comunicar lo que piensan. Se entiende que muchas veces no reconocen que lo que hacen si puede entenderse como participación política más allá de que ellos y ellas no lo vean así, por lo que no solo podemos quedarnos con la palabra y se acude también a la observación. Se tiene presente los aportes de Rosana Gruber, Agnes Heller y Elsie Rockwell.

Se decide hacer uso de grupos focales para la obtención de información, ya que se considera la manera oportuna para dialogar de manera fluida con los jóvenes de las escuelas secundarias seleccionadas, obtener de manera directa información de cómo perciben y experimentan la participación política las y los estudiantes, que pueden compartir sus opiniones y perspectivas en un espacio cuidado, de manera que se dejen ver factores subyacentes, motivaciones y barreras, esto puede ayudar a identificar qué influye en la participación y los obstáculos que enfrentan; la interacción entre los participantes en un grupo focal puede generar discusiones y debates que revelan diferentes miradas y experiencias. Sobre todo, nos permitirá comprender mejor las opiniones y prácticas de los estudiantes,



creando un espacio donde los estudiantes pueden expresar sus ideas y preocupaciones en un entorno relativamente informal y colaborativo.

A esto, se suman técnicas etnográficas para el registrar, mediante la observación directa, qué se dice, los modos de decir, lo no dicho, lo gestual, el modo de relacionarse con otros y con el espacio, la cartelería de la escuela, el lenguaje no verbal, cómo los estudiantes se sienten y reaccionan en situaciones relacionadas con la política, lo cual puede no ser completamente explicitado en los grupos focales.

La etnografía se centra en la observación y la inmersión en el contexto social del grupo estudiado, proporcionando una comprensión más profunda y contextualizada de sus comportamientos y prácticas, por lo que permite observar el contexto en el que estas actitudes se forman y se expresan, incluyendo la cultura escolar, las interacciones sociales y los entornos políticos locales, proporcionando una imagen más completa de la participación política de los estudiantes. Un espacio que no es desconocido, más bien es el ámbito cotidiano en el que como docente una desempeña su trabajo.

En resumen, combinar técnicas etnográficas con grupos focales puede proporcionar una comprensión más completa y matizada de la participación política de los estudiantes. Mientras que los grupos focales ofrecen perspectivas sobre las opiniones y actitudes, la etnografía proporciona un contexto rico y detallado que puede profundizar en cómo y por qué se manifiestan esas actitudes y comportamientos en la práctica.

PREGUNTAR, BUSCAR, CONOCER, MIRAR.

En el contexto actual, en el que las políticas públicas que promueven la participación y formación política de las y los jóvenes en las escuelas secundarias, construyendo espacios democratizadores se han visto recortadas, fragmentadas y atacadas. Creo necesario rescatar las voces y miradas de las y los estudiantes, sus preocupaciones, sus modos de entender el mundo, sus construcciones del espacio escolar y los significados dados al estar, ser partes y hacer escuela. Bajo la pregunta central de ¿Cuáles son los intereses y qué modos tienen los/las jóvenes de participar políticamente? se abren los caminos de esta investigación.

Para ahondar e intentar dar respuesta a la pregunta problema que enmarca este trabajo, resulta necesario sumar algunos interrogantes que sirvan de guía de viaje ¿Cuáles son las principales temáticas que interpelan a los jóvenes de hoy? ¿Qué intereses (con)mueven a los jóvenes actualmente? ¿de qué manera se organizan y qué acciones realizan? y por otra parte ¿Qué lugar tienen estas temáticas/luchas en las escuelas secundarias?

En este trabajo se puntualiza sobre las juventudes que habitan las escuelas secundarias y frente a ello los interrogantes se amplían sobre ¿Qué formas de participación construyen los jóvenes como estudiantes secundarios? ¿Qué espacios se habilitan en las escuelas para propiciar la participación? ¿Qué espacios escolares han conquistado?

Mientras, por fuera de la escuela ¿Qué otros lugares ayudan a construir el sentido de participación activa de los jóvenes? En una sociedad atravesada por lo digital, las redes sociales ¿Qué lugar tiene la cultura digital en la participación política de los jóvenes? ¿Cómo se expresan en estos nuevos espacios? ¿En cuáles? Y entendiendo también estos medios como



constituyentes de las subjetividades ¿Qué espacios virtuales (como podrían ser redes sociales, páginas de internet, inteligencia artificial, videojuegos) está formando políticamente a los estudiantes?

LA ESCUELA COMO ESPACIO DE PARTICIPACIÓN

Cuando hacemos la distinción de lo político y la política, no es solo una cuestión teórica, ya que se ve en muchos trabajos realizados sobre el vínculo estudiantes y participación política donde la cuestión ideológica/partidaria tiene fuerza y muchas veces es parte indivisible del pensar la participación política. Al interior de las escuelas donde se realiza este trabajo, vemos que el impulso de participación, de involucrarse, de hacer, de comprometerse, van por otros lados. Por ejemplo, en la observaciones realizadas y diálogo con estudiantes, quienes forman parte del centro de estudiantes elegido durante este año mencionan que se decidieron a participar porque quieren que se realicen más actividades extraescolares (así denominan a las actividades que se realizan por fuera de las clases, como jornadas deportivas, búsqueda del tesoro, campamentos, etc.) y recaudar fondos para la mejora de diferentes sectores de la escuela (colocar vidrios, luces) o compra de recursos (comprar pizarras, elementos deportivos, camisetas para el equipo de vóley).

Este trabajo que nace en la necesidad de enfrentar la idea de que “los jóvenes no tienen interés en nada”, que son apáticos frente a la realidad y no les preocupa los problemas sociales y/o comunitarios, y que la escuela no brinda espacios para promover o canalizar estas cuestiones. Hace que la hipótesis de trabajo este asumida en encontrar respuestas opuestas a estos prejuicios sobre los estudiantes del nivel secundario.

La supuesta apatía de los estudiantes, a la que estamos acostumbrados a escuchar en los pasillos de la escuela, ha sido motor para este trabajo. Buscar otras respuestas a qué les interesa a los jóvenes que habitan las escuelas secundarias más allá de la sorpresa, como titula la publicación del segundo encuentro de ReIJA es la clave para dar lugar a las voces de los estudiantes lejos de una mirada adultocéntrica.

La búsqueda reside en los intereses y modos de participación que permitan pensar nuevos formatos y practicas escolares que acompañen y promuevan el ejercicio pleno de la ciudadanía en una constante construcción de la escuela como espacio democrático. Con la confianza de que los espacios de participación, como la participación misma, son una construcción que significa los espacios y los modos de habitarlos, que es condicionada y a la vez impacta en el contexto socio-político, que necesita de acompañamiento, pero también de autonomía. En este sentido la escuela es espacio vital para la formación ciudadana y el ejercicio de derechos, y también para garantizarlos.

La promoción desde políticas públicas fuertes es, innegablemente, un punto clave para pensar la participación política, pero en un contexto como el actual, entendemos que aún es más importante luchar para defender los espacios conquistados que permitan seguir

La escuela puede ser también un espacio de efectiva participación y de ejercicio democrático donde no solo los estudiantes se vinculen desde la obediencia, sino que construyan, desde el encuentro y el ejercicio, relaciones horizontales como instancias esenciales de aprender a decidir democráticamente. Sumergirse en los intereses y modos de participación estudiantil



permitió seguir pensando las configuraciones juveniles y el lugar que tiene la escuela como espacio de construcción de ciudadanía y democracia.

Que la escuela sea un espacio de participación no solo depende de las ganas e intenciones de los jóvenes, sino de qué y cómo asumimos la política quienes trabajamos allí. Tomo las palabras de Núñez (2022) cuando dice que “la ciudadanía (...) enseña formas de participación, conocimiento sobre los derechos y modos de involucramiento en la esfera política. Esto supone contemplar grados de pertenencia y reconocimiento, y comprender quiénes deciden y sobre qué temas” (p.115)

En el trabajo de investigación llevado adelante por Vommaro, Cozachcow y Núñez (2022) se preguntan sobre los espacios en que se habilita el diálogo sobre las temáticas de interés de los estudiantes (como ejemplo, las marchas del 8 de marzo, 24 de marzo, 3 de junio) o debates que surjan de ellos, destacan que más allá de los espacios, como los de Ciencias Sociales, donde los contenidos específicos hacen que se analicen cuestiones sociales y políticas, también encuentran, en las voces de los estudiantes, que hay otros profesores, de otros espacios, que brindas tiempo para el tratamiento de ciertas temáticas significativas. Es decir, que se habiliten espacios de debate para los estudiantes y sus preocupaciones depende de la disposición (o no) de cada docente.

Destacan los autores la importancia del rol que asuman los docentes en el uso del tiempo de clase, siendo fundamental en el proceso de politización, y también como motivación, siendo estos adultos referentes por su “compromiso con las luchas” según la percepción de los jóvenes.

A MODO DE CIERRE *(y continuidad)*

Si bien este trabajo de investigación está en proceso de realización, se desea que los resultados obtenidos permitan poner en tensión lo que sucede en la escuela como espacio de ejercicio de derecho y ciudadanía, que interpele el trabajo cotidiano de quienes ejercemos la docencia en un sentido de lo que se habilita en el aula, en la escuela y lo que está por fuera de ella. Que escuchar a los estudiantes sea un proceso de aprendizaje asumido desde el respeto a las nuevas generaciones y el cuidado, en términos de Barbagelata (2005) y lejos de prejuicios.

La escuela es el espacio donde se distribuyen experiencias, las cuales han sido codificadas y acumuladas a lo largo de la historia de la humanidad. Sin esta transmisión, cada generación se vería obligada a comenzar desde cero (Dussel en Núñez, 2022:15). En este contexto, los adultos desempeñamos un papel fundamental en la motivación y politización de los jóvenes estudiantes que forman parte de nuestras escuelas, asumiendo el rol de acompañamiento, de habilitación, de escucha, de estar para ellos y ellas.

Vommaro, en los encuentros documentados por Pedro Núñez (2022), pone en tensión la necesidad de recuperar la dimensión del encuentro, lo vincular, la sociabilidad, la corporalidad, jaqueadas durante el periodo de aislamiento en 2020, y que parece, al día de hoy, habernos olvidado los efectos del no podernos ver, encontrar, abrazar, mirarnos a los ojos.

Esta dimensión es propia de la escuela, es lo que la hace y sostiene, no solo es la transmisión cultural de contenidos curriculares, sino es lo que nos pasa por el cuerpo cuando en el en-



cuentro esos contenidos se ponen a jugar. Es en ese encuentro, en ese estar, en el hecho de que los jóvenes se reconozcan como pares en la categoría de estudiantes, en los problemas que los atraviesan como tales es donde se construye una idea de futuro como horizonte común, donde la participación política empieza a cobrar vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Barilá y Amoroso (2015) Algunas prácticas de participación política de jóvenes en la escuela media nocturna. En: VI Jornadas de Investigación en Humanidades: homenaje a Cecilia Borel / Daiana Agesta... [et al.]; editado por Omar Chauvié ... [et al.]. - 1a ed. - Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur. Ediuns, 2019.
- Beretta, Laredo, Núñez y Vommaro (compiladores), Editorial de la Universidad de Rosario, Rosario, 2019.
- Borobia y otros (2013) Juventud y participación política. Más allá de la sorpresa. Noveduc. Buenos Aires
- Feldfeber, Myriam (Comp) (2009) Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo. Noveduc. Buenos Aires
- Fuegia Podcast (2023) Escuela y participación política estudiantil. T4E1. En: <https://open.spotify.com/episode/7uyO898kePwxpgKzZDIHe?si=ae769c058adb4a9c>
- Gruber, Rosana (2004) El salvaje metropolitano. Cap. 4. Paidós.
- Heller, Agnes (1991). Historia y vida cotidiana. Editorial Grijalbo. México.
- Heller, Agnes (2002) prefacio. Sobre el concepto abstracto de vida cotidiana. En: Sociología de la vida cotidiana. Ediciones Península. Barcelona
- Núñez, Blanco, Vázquez y Vommaro (2021) Demandas, ámbitos y fronteras de la participación estudiantil en escuelas secundarias de ciudad de Buenos Aires. En: Dossier: Educación y comportamiento político
- Núñez, Pedro (2013) La política en la escuela: jóvenes, justicia y derechos en el espacio escolar . - 1a ed. - Buenos Aires: La Crujía.
- Núñez, Pedro (2013) La política en la escuela: jóvenes, justicia y derechos en el espacio escolar. La Crujía Ediciones. Buenos Aires.
- Núñez, Pedro (2013) Modos de hacer política en la escuela secundaria: nuevos escenarios y espacios de participación política juvenil. Flacso-Conicet.
- Núñez, Pedro (2017) Leyes, políticas y percepciones estudiantiles sobre la participación: miradas sobre los Centros de Estudiantes en las escuelas secundarias. Universidad de Luján. Departamento de Educación; Polifonías; VI; 11; 10-2017; 144-172
- Núñez, Pedro (2022) Hoy es mañana. Aique. Buenos Aires
- Rockwell, Elsie. (2002) la dinámica cultural en la escuela. En cultura y escuela: la reflexión actual en México. Mimeo. México.
- Rockwell, Elsie. (2009) la experiencia etnográfica. Paidós. Buenos Aires.
- Southwell, Myriam (2013) Escuela y política: Más horizontalidad que representación; Capital Intelectual; Le Monde Diplomatique; 3-2015;13
- Vommaro, Cozachcow y Núñez (2022) Percepciones juveniles sobre la política: la participación en la escuela secundaria de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Foro de Educación, 20(1), pp. 64-87. En: <http://dx.doi.org/10.14516/fde.925>
- Vommaro, Pablo (2013) Las formas de participación política juvenil en la democracia argentina: treinta años de encuentros, divergencias, cambios y persistencias; Ministerio de Educación de la Nación. Secretaría de Políticas Universitarias; Bicentenario; 8; 8; 12-2013; 32-39
- Vommaro, Pablo (2015) Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos. CLACSO y Grupo Editor Universitario. En: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160905042410/Juventud-y-Políticas.pdf>



Narrativas escolares y juveniles en contraste. Discusiones en escuelas secundarias de CABA ante la coyuntura de las elecciones presidenciales en Argentina (2023)

Pedro Núñez
pnunez@flacso.org.ar
CONICET/IICSAL-FLACSO

Resumen

Esta ponencia aborda el estudio de las percepciones de los/las jóvenes sobre las formas de participación durante el proceso electoral a nivel nacional que tuvo lugar en Argentina durante el año 2023. El trabajo plantea dos cuestiones entrelazadas: las opiniones juveniles en relación a la organización de debates políticos en la escuela y su mirada sobre la militancia en el Centro de Estudiantes. El abordaje permite dar cuenta de las nociones que construyen en torno a los derechos y el Estado. El texto busca ser un aporte a la reflexión sobre la cultura política del país, las agendas y vaivenes de la convivencia democrática, así como las cercanías –o distancias- entre narrativas escolares y juveniles. Finalmente, brinda elementos para presentar los rasgos de lo que se denomina, tentativamente, la ciudadanía inconformista. Los hallazgos son parte del trabajo de campo realizado en escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires por el equipo GECITEC-PLySE-FLACSO de agosto a noviembre del año 2023 que consistió en la organización de grupos focales y entrevistas semi estructuradas.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

Introducción

Esta ponencia está pensada como un trabajo en proceso -*work in progress*- en tanto primera aproximación al estudio de las percepciones juveniles sobre la política. Para ello nos situamos en una coyuntura específica: el proceso electoral a nivel nacional que tuvo lugar en Argentina durante el año 2023. El trabajo plantea dos cuestiones entrelazadas: las opiniones juveniles con relación a la organización de debates políticos en la escuela durante dicho momento electoral y su mirada sobre la militancia en el Centro de Estudiantes (es decir sobre sus propios/as compañeros/as que participan de esas instancias).

Se trata de un texto que busca ser un aporte a los estudios sobre política y democracia, a la vez que se inscribe en la discusión acerca del movimiento estudiantil secundario y los aportes de la sociología de la educación en torno a las experiencias escolares. De modo más general, el trabajo se interroga acerca de cómo resuenan en la escuela secundaria discusiones políticas presentes de manera extendida en la agenda pública. Se trata así de un ejercicio que permite reponer algunos de los debates que la transición democrática promovió y que parecieran lejos de haberse saldado. Hoy, como ayer, las juventudes concentran el foco de atención. El abordaje permite así dar cuenta de las nociones que los y las estudiantes del nivel secundario de la Ciudad de Buenos Aires construyen en torno a los derechos y el Estado; así como sus cosmovisiones sobre quienes participan en política.



En las páginas que siguen, organizadas en tres apartados, se apela a hallazgos del Proyecto de investigación “Acciones y discursos políticos juveniles en la postpandemia: experiencias de ciudadanía en la escuela secundaria en la Ciudad de Buenos Aires” del Grupo de Estudio GECITEC-PLySE-FLACSO. En un primer momento, se presenta una discusión sobre la manera en la que los estudios sobre juventudes prestaron atención al movimiento estudiantil y a la supuesta “novedad” de jóvenes identificados con sectores libertarios/nueva derecha¹²⁰¹. A continuación, revisitamos el debate acerca de la segmentación/fragmentación/diversificación del sistema educativo. Finalmente, en el tercer apartado se recupera la literatura sobre movimiento estudiantil secundario para pensar algunos rasgos de las formas de politización que tuvieron lugar en las instituciones educativas durante el periodo electoral. Allí se presenta el análisis del trabajo de campo, en particular las tensiones y resquemores de algunos grupos de jóvenes ante los dispositivos educativos -y las consecuentes narrativas escolares- en torno a qué es participar, en cuáles espacios y proyectos y dentro de qué coordenadas. El recorrido permite presentar los elementos principales de lo que llamaremos -de manera tentativa y a falta de mejor nombre- ciudadanía inconformista.

1. ¿Qué ves cuando me ves? Juventudes (y miopías en la investigación) ante la coyuntura electoral

En marzo de 2024 se viralizó un posteo en X de una estudiante del nivel secundario que mostraba una foto mientras leía un libro de Ramiro Marra y tenía el siguiente texto: “leyendo el libro de @ramiromarra para poder discutirle todo a mi profe zurdo mañana”. No sabemos si efectivamente esa discusión existió. Pero sí tenemos elementos que permiten referir a una tensión entre narrativas escolares y aquellas que las y los jóvenes construyen en otros espacios. Saferstein (2023) planteó la importancia que adquiere en la consolidación de la “nueva derecha” la conformación de una escena cultural que combina influencers, redes y activismo digital como expresión de una 'batalla cultural' y sus usos y circulación en otros espacios.

En el caso de la escuela secundaria esto repercute en el cuestionamiento a la ESI, la participación estudiantil, la denuncia de “adoctrinamiento”, y las formas de enseñanza del pasado reciente -en particular la última dictadura militar (1976-1983)- (Goldentul y Saferstein 2020). Más recientemente, Chervin (2024) dio cuenta de situaciones en las cuales estudiantes de una escuela técnica, provenientes de familias que habían adscripto a los últimos gobiernos peronistas, polemizaban con sus compañeras y docentes usando la ironía. Para ello apelaban a datos que habían obtenido de plataformas y las redes sociales para

¹²⁰¹ La caracterización de los procesos políticos contemporáneos vinculados con la emergencia de discursos de derecha no está exenta de discusiones al interior de las ciencias sociales. Por un lado, existen quienes leen a las expresiones contemporáneas de la derecha como “nuevas derechas” por tratarse de configuraciones novedosas frente al espectro ideológico precedente, en tanto estos discursos apropian códigos y perspectivas disruptivas, históricamente asociadas a las izquierdas y los progresismos (Stefanoni, 2021). Por otro lado, existen lecturas que las plantan más bien como deudas de tradiciones precedentes. Para el caso de Argentina en particular, Morresi, Vicente y Saferstein (2020) sostienen que los discursos reaccionarios que se hicieron manifiestos en la esfera pública en los últimos años parecen vincularse con la tradición liberal-conservadora representada por los libertarios a la vez que, por la tradición nacionalista-reaccionaria, visible en conflictos como los vinculados con la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo. Con independencia de esta discusión, optamos por referirnos a “las derechas” entendidas en general como posturas y discursos contrarios a “innovaciones políticas, sociales, económicas, jurídicas o culturales de carácter igualitario o inclusivo que son percibidas como una desposesión” (Morresi, 2021:135).



discutir la ESI o al feminismo -en una interrelación entre consumos y usos digitales y debates en las escuelas. Según el autor tenían la intención de deslegitimarlas, a la vez que en sus discursos interrelacionaban mérito, esfuerzo y cuestionamiento a “la politización” en la escuela.

Para quienes desde hace años estudiamos los procesos de participación política juvenil la presencia de críticas a algunos dispositivos escolares que promovían -con suerte y características distintas- precisamente esas formas de organización no son del todo una novedad. Sin embargo, fueron muy pocas las investigaciones que consideraron su relevancia y lograron dar cuenta de algo más profundo que se estaba originando. Sin lugar a dudas el trabajo de Melina Vázquez es clave para entender estas dinámicas políticas juveniles. En sus entrevistas con jóvenes pertenecientes a grupos conservadores, liberales y libertarios, Vázquez (2023) muestra que el rechazo a las narrativas escolares forma parte de lo que interpretan como un “pensamiento crítico” que contrasta con el conformismo ante una supuesta “bajada de línea” docente. También ha enfatizado en dos efectos contradictorios que tuvieron los programas que promovían la participación política: si por un lado son identificados como adoctrinamiento, particularmente en temas de ESI, géneros y feminismos, por otro lado, estas propuestas les permitieron a estos jóvenes adquirir una gimnasia argumentativa y organizacional que facilitó la disputa por la representación política de la juventud (Vázquez, 2023). Efectivamente, varios estudios señalaron la importancia que adquirió la militancia juvenil en los sectores de la nueva derecha, especialmente en escenarios digitales y las movilizaciones anti cuarentena (Vázquez y Cozachcow, 2021; Stacchiola & Seca, 2023), a la vez que dieron cuenta de su ligazón con repertorios de acción como la presencia en las calles; modalidad a la que apelaron sectores de derecha desde la crisis política del año 2001 (Morresi et al. 2020).

En el sistema educativo el fenómeno adquiría otras facetas o, mejor dicho, otras temporalidades. Más allá del posteo al que hicimos mención y la viralización de un video del año 2021 en el que estudiantes de una escuela técnica de La Matanza filman a una docente -que dio lugar a una extensa y recurrente discusión sobre el supuesto adoctrinamiento¹²⁰²- la escuela secundaria no fue durante el año 2023 (ni anteriores) un foco de enfrentamientos ni de difusión masivo de consignas libertarias. Esto puede deberse a varias razones. Por un lado, una primera aproximación evidencia las dificultades de las propias investigaciones -enfocadas en otras problemáticas- para dar cuenta de un fenómeno que se manifestaba más latente que de manera explosiva. Efectivamente, el peso logrado por los estudios feministas y la discusión sobre la ESI y el aborto (Tomasini, 2022; Elizalde, 2018; Mayer et al, 2022), el lugar de grupos juveniles más informales y las tomas de escuelas (Núñez, 2023) o la mirada orientada a pensar cómo se sostuvieron modos de organización política durante la pandemia (Vazquez y Cozachcow, 2021) tuvieron mayor protagonismo. Por otro lado, puede ser consecuencia de las dificultades epistemológicas para dar cuenta de un fenómeno que se expresaba más a través de la baja participación en las instituciones, a comentarios al pasar o malestares ante algunas situaciones que a la presencia activa de agrupaciones identificadas con el movimiento libertario. En un artículo que escribimos con colegas del equipo GECITEC, y luego revisitamos a la luz del trabajo de campo, señalamos la presencia de perfiles de ciudadanía más comprometidos e identificados con la agenda feminista y otros más reactivos, que precisamente mostraban cierta

¹²⁰² <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/provincia-suspenden-a-la-docente-de-la-matanza-que-increpo-a-un-alumno-que-cuestiono-al-kirchnerismo-nid26082021/>



indiferencia o malestar ante estos temas (Núñez, Otero y Manelli, 2024). Si bien esperábamos encontrar posturas de abierto rechazo sobre cuestiones de género y participación política, hallamos que la oposición ocurría más en términos discursivos y no se traducían en acciones prácticas o activismo identitario –aunque el reciente surgimiento en algunas escuelas de agrupaciones más identificadas con el ideario libertario puede llevar a su mayor exposición-. Vale aquí el interrogante acerca de si estábamos viéndoles bien cuando mirábamos.

Hacia mediados del año 2023, y ante la proximidad de las elecciones nacionales y el evidente crecimiento del interés juvenil en las figuras de la nueva derecha, con el equipo GECITEC/FLACSO¹²⁰³ nos propusimos realizar un trabajo de campo ad hoc orientado a captar el pulso de lo que estaba sucediendo en las escuelas secundarias de la Ciudad de Buenos Aires. Nos interesó pensar los fenómenos políticos al calor en que sucedían, sin descuidar la lectura histórica que permite inscribirlos en procesos de largo alcance, dando cuenta de las continuidades y rupturas, así como en los rasgos prototípicos de la cultura política del país.

En los meses que fueron de agosto a diciembre del año 2023 realizamos grupos focales, entrevistas individuales y grupales, relevamiento de fuentes secundarias y observaciones participantes con estudiantes del nivel secundario de la Ciudad de Buenos Aires en condiciones de votar, es decir que tuvieran 16 años o más. Durante ese arco temporal en el que se sucedieron las PASO¹²⁰⁴, la primera vuelta electoral a nivel nacional y el ballottage contactamos a cincuenta (50) estudiantes, con una distribución por género relativamente pareja (23 varones cis y 25 mujeres cis) y dos jóvenes que se autoidentificaron como varones trans¹²⁰⁵. La muestra se organizó en función de tipos institucionales pensados al retomar desarrollos teóricos y metodológicos de investigaciones anteriores (Acosta, 2022; Núñez, Seca y Arce Castello, 2023; Núñez y Fuentes, 2022).

Asimismo, considerando el foco de interés de la investigación, agrupamos los testimonios según el grado de consolidación de las instancias de participación estudiantil institucional, es decir la presencia de Centro de Estudiantes y/u otros espacios institucionales o informales (cuerpo de delegados, asambleas o consejo de convivencia) de carácter estable o intermitente (muy consolidado, parcialmente consolidado y no consolidado) (GECITEC, 2023).

Llegados a este punto cabe reponer algunas cuestiones relacionadas con el contexto en que tuvo lugar el trabajo de campo y la producción de los datos. La primera vinculada al momento en que se realizó el trabajo de campo. Las elecciones del año 2023 en Argentina son un evento significativo en la coyuntura a cuarenta años del restablecimiento de la democracia en el país. No sólo por dicha conmemoración si no porque tuvieron lugar en un contexto de polarización –con el posterior triunfo de un outsider con una agenda política crítica de varios consensos

¹²⁰³ El Grupo de Estudios sobre Ciudadanía, Transición educativa y Convivencia (GECITEC) forma parte del Programa de Políticas, Lenguajes y Subjetividades (PLYSE) del Área de Educación de FLACSO Argentina.

¹²⁰⁴ La sigla PASO refiere a Primeras Abiertas Simultáneas y Obligatorias establecidas por la Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral N° 26.571/2009. En Argentina para elecciones a presidente rige el sistema de segunda vuelta en caso que ninguna fórmula haya superado el 45% u obtenido más de 40% y diez puntos de diferencia con sus contrincantes.

¹²⁰⁵ Se realizaron diez (10) grupos focales, cuatro (4) entrevistas grupales y una (1) entrevista individual. Los encuentros fueron tanto presenciales como virtuales a través de la plataforma Zoom.



construidos en las últimas décadas¹²⁰⁶-. Esa instancia fue, a la vez, muy propicia para analizar las percepciones juveniles ante las dinámicas políticas. Nuestra intención fue palpar el ritmo de los fenómenos políticos y su impacto en las escuelas en el mismo momento en que sucedían.

Este punto se entrelaza con la segunda cuestión vinculada con el hacer investigación en el momento en que suceden los acontecimientos y poder realizar en un corto lapso de tiempo una inmersión en las instituciones y la producción de datos. La investigación busca dialogar con estos estudios como el clásico texto de Rossana Reguillo *La construcción simbólica de la ciudad sobre las explosiones ocurridas en Guadalajara en 1992* y las redes, identidades y usos de la ciudad que se suceden a partir de la tragedia, así como trabajos en el país sobre los saqueos y movilizaciones y un trabajo de campo de estilo “cubista” (Auyero, 2007: 43) y, más recientemente, los estudios sobre las denominadas “nuevas derechas” (Vázquez, 2022 y Semán, 2023). A su vez, resulta plausible señalar que durante la pandemia predominó una necesidad más imperiosa de mirar el hoy para entender los acontecimientos complejos. Durante ese periodo se llevaron adelante un cúmulo de investigaciones que ahondaron en las experiencias juveniles, en particular en el sistema educativo -secundaria y nivel superior- así como sobre su efecto en distintas esferas de la condición juvenil contemporánea¹²⁰⁷. Creemos que ante estos fenómenos las investigaciones ganan notablemente en la posibilidad de dar cuenta de lo que acontece y poder pensar en un trabajo de campo acotado, el posterior análisis y la producción de informes de coyuntura y documentos que posteriormente pueden profundizarse en las lecturas, discusiones y leer con mayor detenimiento pero que cuentan de base con mayor riqueza en tanto se producen preguntas y conceptos en constante inter-juego con los sujetos, un ida y vuelta que se construye a partir de un proceso comunicativo que pretende conocer la perspectiva de los sujetos y los temas de interés que puedan manifestar en la entrevista (Archenti, 2012; Tayloy & Bogdan, 1994) y no sólo, o incluso no tanto, las concepciones y modos de pensar los fenómenos por parte de quienes investigamos. Se trata de enfocarse en los propósitos de la investigación, pero reconociendo las limitaciones en las maneras de preguntar. Esto implica un descentramiento de los prejuicios y maneras de comprender los fenómenos hasta los significados que atribuimos a los conceptos sin esperar que quienes entrevistamos compartan los mismos recursos simbólicos o sentidos acerca de aquellos que problematizamos (en este caso los procesos de politización, la participación o la ciudadanía).

¹²⁰⁶ En relación a la discusión sobre populismo de derecha cabe señalar que, tal como plantea Casullo (2019), los líderes populistas suelen presentarse como outsiders, independientemente de su posición socio económica y los apoyos de sectores concentrados de la economía.

¹²⁰⁷ Entre ellas podemos mencionar: la compilación de trabajos coordinada por Dussel, Ferrante y Pulfer *Pensar la pandemia* (UNIPe, 2020), el estudio de Di Piero y Miño Chiappino sobre las propuesta virtuales en el nivel secundario durante la pandemia (2020), la investigación de Dabenigno, Freytes Frey & Meo sobre estrategias pedagógicas (2021), los resultados del Proyecto PISAC COVID-19 *La reconfiguración de las desigualdades vinculadas a la educación secundaria argentina en situación de pandemia/postpandemia*, financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación así como el libro que reúne el trabajo de campo realizado por integrantes de este mismo equipo en el marco de un proyecto PICT-CONICET (*Estudiar y transitar la secundaria y el nivel superior: experiencias, decisiones pre y post pandemia. Homo Sapiens*). También fueron importantes insumos para el proyecto los trabajos que hicieron el ejercicio de estudiar dinámicas de movilización en el mismo momento en que tienen lugar los eventos recientes como la investigación de Vázquez sobre participación juvenil: *Entre las redes y las calles: organizaciones y acciones colectivas juveniles durante la pandemia (2020-2021)*, con Cozachcow en el dossier de la Revista Iberoamericana organizado por Vommaro y Cozachcow y más recientemente en la compilación de trabajos organizada por Semán (2023).



Esta es una investigación sobre una coyuntura específica, pero que hubiera sido imposible llevar a cabo sin contar con un cúmulo de proyectos, ensayos, pruebas y errores en la elaboración de guías, diseño de la muestra, planteo de dinámicas en los grupos focales, relación con instituciones y grupos estudiantiles; incluso acerca de las mismas maneras en que preguntamos sobre distintas cuestiones para problematizar si usamos un lenguaje accesible y manejamos con quienes entrevistamos, un vocabulario similar o estamos planteando significados diferentes sobre las mismas palabras. Es decir, implica reflexionar no sólo sobre las estrategias metodológicas más adecuadas si no, fundamentalmente, sobre nuestros intereses de investigación, la manera de denominar ciertos fenómenos y la distancia o cercanía –la empatía– con quienes entrevistamos. Implica dejar de lado cierta miopía ante los fenómenos. También evitar atribuir una única causa para determinado efecto, como si la emergencia de un fenómeno –posiblemente latente– pudiera explicarse por el efecto de un hecho, actividad o incluso otro fenómeno previo que cual polea de transmisión al iniciarse diera lugar a una fuerza que lo contrarresta.

Finalmente, en la investigación retomamos hallazgos previos que nos permitieron partir de las siguientes ideas a manera de hipótesis. Por un lado, tal como fue constatado por varias investigaciones (Dabegnino, Freytes Frey, Meo, 2021) y trabajamos en un proyecto anterior (Núñez y Fuentes, 2022) consideramos que durante la pandemia se produjo una exacerbación de las tensiones entre estudiantes, y entre ellos y sus docentes; especialmente en cuanto tipo de propuesta, la vinculación con cada institución y la atención a las problemáticas juveniles (Núñez y Fuentes, 2022).

Nuestra hipótesis es que durante la pandemia, junto con el cambio abrupto que implicó el desplazamiento de la escuela –ese edificio escolar moderno y su dinámica organizacional– a los hogares y pantallas, dando lugar a nuevas experiencias (Dussel, 2021) y sus desigualdades, se produjo una exacerbación de las tensiones entre los/as estudiantes y entre ellos/as y sus docentes (y equipos directivos). La pandemia, a la vez que alteró la sociabilidad de los/as jóvenes, facilitó la emergencia de nuevas cuestiones críticas al rol docente, cambios en los vínculos entre pares y la ampliación en las instituciones de discusiones presentes más ampliamente en la sociedad (vacunas, cuarentenas, cuestiones de género y sexualidad, participación política).

Entendemos que estas cuestiones, sumadas a la amplia circulación de discursos que cuestionan experiencias de organización estudiantil, la ESI o la historia reciente condicionan las relaciones inter e intra generacionales (Núñez, Otero y Manelli, 2024). Asimismo, sostenemos la existencia de un desplazamiento, cuando no una reducción, del impacto de los dispositivos escolares (Núñez, Otero y Manelli, 2024). Pierden tanto eficacia como legitimidad (Dubet, 2006), afectando el peso relativo que ejerce el proceso de escolarización en la socialización juvenil. Este sesgo institucionalista del trabajo no desconoce que, más allá de que los jóvenes pasan parte de su tiempo escolarizados, su socialización cívica, aprendizajes y prácticas políticas ocurren en múltiples niveles –interacciones en plataformas y redes sociales hasta el tránsito por una cotidianeidad permeada por posibles empleos precarios–.

2. Una ciudadanía estallada a la par del incremento de la diversificación educativa



Los años recientes fueron tiempos de expansión de la cobertura de la matrícula del nivel secundario en los países de la región¹²⁰⁸. Sin desconocer la relevancia que adquieren otros circuitos y recorridos realizados por los y las jóvenes, la escuela secundaria es una de las pocas instituciones con las que las nuevas generaciones entablan relación en forma masiva o, al menos, con la cual toman contacto durante más tiempo. Si bien esta cuestión puede ser leída como constitutiva del sistema educativo, cabe repensarla a la vez que tiene lugar una transformación en los mecanismos de integración social. Las instituciones de socialización que fueron centrales en la modernidad se encuentran atravesando una serie de mutaciones que debilitan su lugar como soportes de las subjetividades juveniles. La escuela secundaria, con sus dificultades y con las discusiones que arrastra, funciona como el último mojón de lo común; la última experiencia educativa formal por la que pasa la mayoría de las personas.

Sin embargo, dicha experiencia está atravesada por múltiples diferencias en un sistema educativo que va tomando nueva fisonomía. En un excelente artículo publicado en *Propuesta Educativa* Jacinto, Fuentes y Montes (2022) reconstruyen las dinámicas de la desigualdad educativa, el modo en que se expresan y cómo se imbrican con las desigualdades sociales que atraviesan a la Argentina. En su trabajo retoman las discusiones sobre los procesos de segmentación educativa y constitución de circuitos diferenciados que había constatado Braslavsky (2019) [1985], y al reconstruir las discusiones conceptuales señalan que la literatura destacó también las limitaciones del concepto cuando el sistema se amplía, en tanto se configuró en perfiles institucionales diversos que cambian en sus propuestas, estilos de gestión y capital social que movilizan (Dussel, 2014). Asimismo, los autores destacan el aporte de las producciones que enfatizaron en el concepto de fragmentación educativa (Kessler, 2002; Tiramonti, 2004) que permitieron dar cuenta de la jerarquización entre instituciones otrora pertenecientes a conglomerados de rasgos comunes. En nuestra investigación recuperamos estas discusiones para plantear a las formas de enseñar y ejercer la ciudadanía como uno de los ejes en que las instituciones se diferencian.

La Ciudad de Buenos Aires es un caso paradigmático ya que se trata de una de las jurisdicciones del país donde se expresa con mayor nitidez la fragmentación del sistema y, más recientemente, la diversificación institucional (Acosta, 2022). La matrícula de la escuela secundaria se encuentra distribuida en partes casi iguales respecto de la gestión institucional, ya que un poco más del 50% asiste a instituciones del sector privado mientras la otra mitad lo hace a establecimientos de gestión estatal. Asimismo, el universo de escuelas de gestión estatal y privada es sumamente heterogéneo en cuanto a la modalidad, dependencia, perfil institucional, y públicos que reciben. Los perfiles de la matrícula varían notablemente al interior de ambos subsistemas, entre instituciones estatales de mayor antigüedad o priorizadas por sectores medios, pero también en el mundo de las escuelas privadas que podemos diferenciar en laicas y religiosas, así como en el tipo de propuesta escolar o si se trata de instituciones subsidiadas o no.

Asimismo, se trata de una jurisdicción que en los últimos años tuvo momentos de álgida confrontación del movimiento estudiantil secundario con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires -GCBA-, en diversas coyunturas: la implementación de la Secundaria del Futuro, la

¹²⁰⁸ Considerando la tasa neta ajustada de asistencia escolar la mayoría de países de la región ya en el año 2018 supera el 80% de cobertura, pero con un incremento de las tasas de casi diez por ciento en década previa. Fuente: Elaboración propia en base a SITEAL UNESCO. Consulta realizada en siteal.iiep.unesco.org/indicadores, 20 de junio de 2021.



puesta en práctica de las Actividades de Aproximación (ACAP)¹²⁰⁹ al mundo del trabajo en 5to año, las viandas, las condiciones edilicias o la utilización del lenguaje inclusivo, por mencionar algunos.

En esa interacción específica entre la configuración del nivel y la consideración de la oferta institucional por parte de los sujetos y sus familias la convivencia democrática, la formación de sujetos críticos, el influjo de valores como la solidaridad o la participación representan características distintivas de los establecimientos. El tipo de formación “ciudadana”, la presencia de instancias de participación o proyectos específicos forma parte de ese panorama caracterizado por una constelación de iniciativas vinculadas a tipos institucionales que tienden a diferenciarse y a implicar experiencias disímiles. De acuerdo a la experiencia recabada, cada tipo de institución exige atributos diferenciales, propone modos distintos de aprendizaje y ejercicio de los derechos, de formas de vinculación en el marco institucional entre docentes y estudiantes y con el entorno; plasma dimensiones que inciden en las motivaciones a la participación y la capacidad de movilizar recursos para llevarla a cabo (Núñez, 2019). Los proyectos y dinámicas de participación, la conformación o no de agrupaciones estudiantiles, aquello que se debate e ingresa en el espacio público -lo decible y por quiénes en una institución u otra-, el rol que asumen las y los estudiantes, su ocupación del espacio representan aspectos que diferencian las experiencias de ciudadanía. Podríamos plantear aquí que entonces posiblemente esa diversidad nos lleve a encontrar múltiples formas de ciudadanía -y así hablar de una ciudadanía estallada-. Sin embargo, los hallazgos del trabajo de campo nos llevan a pensar más bien en los rasgos compartidos, en la presencia de una sensibilidad política que es más amplia y permite presentar las características de lo que denominaremos *ciudadanía inconformista*. Pero antes un poco de historia sobre el movimiento estudiantil secundario.

3. Movimientos juveniles: del bullicio al silencio

La movilización estudiantil, la polarización en la sociedad y la discusión política en las interacciones cotidianas no son fenómenos nuevos en Argentina. En una mirada amplia sobre la sociedad argentina resulta plausible señalar la existencia de dos tendencias contradictorias. Si por un lado predomina una tendencia igualitaria, por otro emergen discursos antagónicos que muchas veces ignoran al adversario. Terán (2002) denominó a esta particular característica de la política argentina pluralismo negativo e igualitarismo populista, proceso por el cual todos hablan al mismo tiempo sin posibilidad de escuchar al otro. También O' Donnell (2004) retrató a la sociedad argentina como el resultado de la combinación de rasgos igualitarios y autoritarios, aspecto que remite a las dificultades para pensar la alteridad. Estos rasgos se encuentran presentes en distintos actores políticos y con diferente intensidad en la historia del país. En su estudio sobre las consignas políticas en la década del setenta Tcach (2003) despliega varias hipótesis para comprender el vínculo violencia y política, pero

¹²⁰⁹ ACAP es el acrónimo de ACtividades de AProximación al mundo del trabajo, programa que propone la realización por parte de estudiantes de 120 horas cátedra de prácticas educativas y que fue implementada a partir del 16 de mayo de 2022 por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para las escuelas de su jurisdicción. Su implementación generó reclamos de un sector de la comunidad educativa (docentes, estudiantes y padres) con distintos argumentos, pero principalmente por el hecho de que las había obligatorias para escuelas públicas, pero no así para las de gestión privada, diferenciando programas según tipo de gestión. Asimismo, se cuestionaba el carácter pedagógico o formativo de dichas prácticas, debido a que algunas de ellas se desarrollaban en empresas de delivery, de comidas rápidas o de limpieza, entre otras.



enfatisa en las tensiones entre un código “rebelde y contestatario” (Teach, 2003:77) y la exigencia de obediencia implícita en el militarismo que predominó en las organizaciones de la izquierda y el peronismo revolucionario. La sensibilidad de la época se constituyó en torno a la idea de revolución, impregnado los diferentes niveles de participación y a los distintos actores presentes en la sociedad (Quiroga, 2003).

Los años de la denominada transición democrática se plantearon como una ruptura con el pasado violento y las consecuencias de la represión y el terrorismo de Estado; una “frontera” (Aboy Carlés, 2001). La apelación de Alfonsín a la civilidad, la eliminación de los exámenes de ingreso y la revisión de contenidos escolares donde cobró preponderancia la preocupación por consolidar las instituciones democráticas (Siede y Larramendy, 2013) otorgó otro carácter al sistema educativo. De manera concomitante, el gobierno electo buscó postular la imagen de un joven solidario, comprometido y dispuesto a aprender y practicar los mecanismos democráticos (Larrondo, 2013). Este rol protagónico no desvaneció tensiones ni logró consolidar una propuesta curricular exenta de críticas en torno a cómo enseñar la ciudadanía. Tampoco logró disipar los temores a la participación juvenil (Enrique, 2010). Asimismo, durante estos años el derrotero de la materia específica muestra la sucesión de distintas perspectivas tanto como cambios que dan cuenta de la indefinición del propio campo (Manelli, 2023)¹²¹⁰.

¿De qué manera repercutieron estos procesos en la participación estudiantil? Larrondo & Nuñez (2021) analizan la trayectoria del movimiento estudiantil secundario en Argentina desde 1983 hasta 2018 considerando las demandas y el repertorio de acción colectiva en tres momentos históricos. El primer período se extiende desde 1983 hasta 1990 y no estuvo exento de tensiones entre las distintas posiciones del movimiento estudiantil secundario y el gobierno, pero ocurrió en consonancia con la expansión más amplia de las libertades públicas. El segundo período, de 1990 a 2001, implicó procesos de descentralización y desfinanciamiento del sistema educativo, a medida que los jóvenes se desvinculaban de las formas más tradicionales de participación política y se involucraban en nuevas formas de construcción de identidad. Finalmente, los autores consideran el periodo 2010-2018 como el tercer momento histórico, en el que se produjo un resurgimiento del activismo estudiantil que se expresó combinando el uso de mecanismos no delegativos y la “lógica instrumental” en la participación escolar con un grado de reconciliación con los mecanismos formales de participación y el mundo de los partidos políticos, al tiempo que se comprometían con nuevas causas políticas (como por ejemplo derechos sexuales y género).

Ahora bien, el contexto ha mutado en dos procesos ocurridos en paralelo y que podrían afectarse mutuamente más de lo que solemos considerar. En primer lugar, la escuela secundaria transformó progresivamente sus reglas, el tablero de juego donde estudiantes y docentes interactúan. No es este el lugar para desarrollarlo in extenso, pero quisiéramos señalar la necesidad de considerar un contexto caracterizado por cuatro elementos: la

¹²¹⁰ Manelli (2022) reconstruye la historia de la materia para argumentar sobre el impacto de la inestabilidad institucional en el diseño curricular. Desde los años ochenta pasó por las siguientes denominaciones: Formación Moral y Cívica (1980-1984); Educación Cívica (1984-1993) y Formación Ética y Ciudadana (1995-presente) a partir de los Contenidos Básicos Comunes (luego Núcleos de Aprendizaje Prioritarios). Algunas provincias optaron por el nombre de Construcción de la Ciudadanía.



masificación, la obligatoriedad, los cambios en las cuestiones disciplinarias y las modificaciones en los regímenes académicos. Cada uno de estos puntos daría para una discusión mayor; sólo cabe destacar aquí que todos en conjunto establecen implícitamente otras formas de estar en la escuela, marcos normativos, formas de resolución de los conflictos y mecanismos de evaluación que repercuten en las dinámicas educativas. En segunda instancia, las formas de participación juvenil oscilaron en los últimos años entre una multiplicidad de programas de impactos disímiles. Es más, en este artículo sostendremos que al llegar al aniversario de la recuperación democrática nos encontramos con nuevas sensibilidades juveniles que ponen en cuestión el propio consenso sobre lo que significaba la idea de “participación” en la escuela secundaria, que invariablemente entra en tensión con los canales institucionales previstos.

Vale considerar, por ejemplo, lo que ocurre con el denominado “voto joven”. Como ya fue planteado por la literatura sobre participación juvenil en la Argentina del segundo decenio del nuevo milenio se modificó el mapa normativo relacionado con la participación juvenil (Vommaro y Cozachcow, 2020). En el 2012 el Congreso nacional sancionó la Ley 26774, denominada de manera informal “voto joven”. Esta norma estableció el derecho al voto optativo en elecciones nacionales para jóvenes de 16 a 18 años¹²¹¹. Un año después se impulsó una ley nacional que promovía la creación y funcionamiento obligatorio en el nivel secundario y superior de los Centros de Estudiantes – Ley 26.877-.

Si el “voto joven” estuvo atravesado por debates que enfatizaron en una supuesta manipulación de estos sectores que terminaría favoreciendo al gobierno que la impulsó el panorama actual es muy diferente. En las elecciones del año 2023 se encontraban habilitados para votar 1.168.033 de jóvenes entre 16 y 18 años, es decir el 3,3 por ciento del total del padrón electoral. Si bien los datos oficiales aún no se encuentran disponibles estudios recientes destacan la afinidad entre jóvenes varones y el voto libertario. A esa conclusión arriba el trabajo de Calvo, Kessler, Murillo y Vommaro (2024) a partir de los datos de una Encuesta Nacional Electoral realizada en el marco del Proyecto POLDER en la que detectan que la brecha de género se incrementa en el segmento de votantes entre 18 a 25 años en tanto los varones de estas edades se posicionan en promedio un punto más a la derecha que las mujeres, a diferencia de lo que ocurre en otras cohortes etarias. Si bien el trabajo no registra los votos de jóvenes entre 16 y 18 años podemos imaginar la presencia de una tendencia similar. En esos mismos años Seman y Welschinger (2023) apelaron al término “mejoristas” para referir a jóvenes en cuyas posiciones se anudan críticas a la mímica del Estado presente, la constatación de la decadencia de las escuelas donde estudiaron o la posibilidad de que alguien exprese su percepción que “no se puede esperar nada de la política” (Seman y Welschinger, 2023: 185). En un registro similar Minchala (2024) en su trabajo con estudiantes de escuelas situadas en barrios de alta concentración de pobreza urbana y degradación ambiental, da cuenta de la distancia entre sus aprendizajes sobre la ciudadanía y la constatación de una realidad que remite a la pregunta de por qué viven como viven. Según su investigación se trata menos de ausencia del Estado y más de la

¹²¹¹ En relación con el comportamiento de los votantes más noveles, Vommaro y Cozachcow (2020) encuentran una tendencia alcista en la participación. Mientras que en 2013 votó el 53,21% el porcentaje se incrementó en las elecciones del año 2015 (58%), disminuyó al 51,8% en 2017 y alcanzó el 63,1% en las elecciones del 2019. Cabe aquí señalar que la participación pareciera aumentar en elecciones presidenciales y disminuir en las de medio término.



producción de condiciones de ciudadanización en ese entramado barrial que parece “una película de acción” (Minchala, 2024: 167).

En el trabajo de campo que realizamos con el equipo hallamos algunos rasgos de dicho malestar. También en algunos relatos emergían narrativas de identificación de la imagen de un redentor que encarnará el rol de héroe contra el villano que podría ser el Estado o los políticos en general- (Casullo, 2019). Un ejemplo de estas percepciones es el carácter de supuesta novedad y su imagen rupturista. Una de las estudiantes entrevistadas señalaba: “capaz muchos no saben y Milei les parece un proyecto nuevo. Creo que eso de que se pone como loco llama la atención. Muchos te dicen que están cansados siempre de lo mismo” (Entrevista con Carla Entrevista con Carla, Escuela de gestión estatal, instancias de participación parcialmente consolidadas).

Es momento aquí de retomar el hilo del argumento que presentamos. Así como en los inicios de la transición democrática el movimiento estudiantil, y la idea de civilidad promovida por el alfonsinismo, venía a encastrar en una generación que se presentaba como regeneración moral del país (Manzano, 2011) a lo largo de estos cuarenta años de democracia en el país resulta plausible señalar la presencia de una paradoja irresuelta que dibuja rasgos de una ciudadanía inconformista.

En los trabajos más recientes realizados por integrantes del equipo se observa la presencia de discursos interpelados, comprometidos o reactivos cuando, sin manifestar explícitamente un compromiso o interés específico, expresan su desinterés o rechazo por algunos de dichos discursos y estos movimientos. Asimismo, en un documento reciente, Núñez, Otero y Manelli (2023) plantearon tres paradojas en relación con la enseñanza de la ciudadanía, los imaginarios y prácticas en las instituciones educativas. En dicho informe señalan el lugar residual de la enseñanza de la ciudadanía en la caja curricular cuando es cada vez mayor su importancia transversal en las discusiones en el espacio escolar y su resonancia en la agenda pública, así como una mayor presencia de las culturas juveniles en la escuela secundaria, con un incremento de las posibilidades de hablar -”ejercer la voz”- que contrasta con una sensación de no ser escuchados en sus planteos.

Nuestro interés en la investigación era tanto considerar aquellos sectores más visibles del estudiantado, cuyas prácticas los emparentan con otros movimientos sociales, como de jóvenes que canalizan sus inquietudes de formas menos convencionales. En los diferentes escenarios escolares, la presencia de instancias de participación juvenil -como la existencia de Centros de Estudiantes, representación estudiantil o proyectos sobre ESI/Género-, opera como punto crítico para tener en cuenta en las biografías escolares juveniles (Núñez, Seca y Arce Castello, 2023). A su vez, como contracara de este movimiento, nos preguntamos, tal como muestran estudios en Chile, por la presencia de un proceso de desafección juvenil ante el escenario político, en una tendencia a una salida aislacionista (Asún, Palma, Aceituno y Duarte, 2021).

A partir de las cuestiones que se desprenden del trabajo de campos aquí presentamos tres rasgos de dicha ciudadanía inconformista. En primer lugar, un aspecto que pareciera revelar cierta pregnancia de la institución educativa. La mayoría de los y las estudiantes entrevistados durante la investigación reconocían que tanto los debates sobre las elecciones y la discusión de cuestiones políticas en el espacio escuela fueron eventos importantes en su



formación ese año. Sin distinciones de acuerdo al tipo de establecimiento donde estudian los ven como ámbitos de aprendizaje sobre las instituciones democráticas y de distintas propuestas. Si estas actividades suceden habitualmente en establecimiento con instancias de participación consolidadas durante el año 2023 también aconteció en escuelas con menor arraigo institucional. El punto disonante es que las percepciones que muchos estudiantes tienen sobre estas actividades están teñidas por la ambigüedad: se valora el espacio, pero emergen voces críticas sobre la postura de algunos docentes, donde sobrevuela la idea de “adoctrinamiento”.

Hubo muchos debates sobre las elecciones organizados por docentes y también por compañeros en la escuela. Me pareció interesante que algunos candidatos participaran porque pudimos charlar con ellos y me sirvió para decidir el voto. (GF escuelas de gestión estatal, instancias de participación no consolidadas)

En las clases a veces discutimos de política en materias como economía, gobierno y sociedad. Este año hablamos mucho de las elecciones, los profesores nos preguntaron si ya sabíamos a quién votar. Este año hubo mucha tensión en las aulas por las elecciones (GF escuelas estatales, instancias de participación parcialmente consolidadas).

La segunda característica de la ciudadanía inconformista es la contracara del primer punto y las pistas se encuentran en la última frase planteada por la estudiante: “la tensión en las aulas por las elecciones”. En sus testimonios sobrevuela la expresión de malestar frente a situaciones donde sintieron que había existido cierta “bajada de línea” por parte de algunos adultos. En algún caso se trató del discurso de una autoridad enfatizando en la “pérdida de derechos” que sufrirían ante el triunfo de una de las candidaturas, en otros el “enojo” y gritos de algún docente frente al cuestionamiento del número de desaparecidos en la última dictadura.

Hubo debates en la escuela organizado por estudiantes, pero con la presencia de docentes que intervinieron más de lo necesario. Hubo varios conflictos con los docentes cuando se habló de los desaparecidos (Entrevista con Florencia, escuela de gestión privada, instancias de participación no consolidadas)

En el siguiente testimonio la estudiante enfatiza el “¿se entiende?” como interrogante de la palpable desconexión entre el mundo adulto (y los dispositivos escolares por extensión) y algunos sectores juveniles.

[Las elecciones] deberían tratarse de forma neutral. No centrarse tanto en partidos políticos en sí, sino de cómo serían las elecciones. Cómo votar, qué podemos hacer y que no, qué se considera legítimo y que no. Ese tipo de cuestiones, no de qué si voto a un partido u otro, si me conviene o no. Más que



nada ser neutrales, no forzar nada ¿se entiende? (Entrevista grupal escuela de gestión estatal, instancias de participación no consolidadas)

El tercer rasgo refiere a la esfera de la sociabilidad juvenil, esto es, la presencia de conflictos al nivel de las interacciones a partir de sus distintas posiciones políticas. En este caso el contraste de experiencias es evidente y da lugar a una tensión intra-generacional como rasgo central de la ciudadanía inconformista. Quienes estudiamos participación política juvenil solemos quedar subyugados por las imágenes que observamos en cierto tipo de instituciones, por lo general los dependientes de la Universidad de Buenos Aires e instituciones más tradicionales.

Sin embargo, se encuentra mucho más extendido un panorama atravesado por el tedio y el desinterés. Los relatos, incluso de quienes participan más activamente en Centros de Estudiantes, refieren a la debilidad del movimiento estudiantil, la baja convocatoria o las dificultades para movilizarse. En la cotidianeidad escolar se movilizan y ponen en juego atributos considerados negativos dirigidos por parte de algunos compañeros hacia quienes participan en el CE reforzando desigualdades a partir de esta distribución de valoraciones (Reygadas, 2020). En los testimonios pueden leer las referencias a quienes participan en el CE como “planeros” o “hippies”:

Hoy hay bastante desinterés. A veces nos dicen a los del Centro que agarren la pala o vayan a laburar. (Diego, escuela pública con instancias de participación consolidadas)

Si vas al centro para muchos sos un hippie o te tachan de mentiroso (Florencia, escuela estatal con instancias de participación consolidadas)

En su trabajo sobre los cambios políticos en las identificaciones juveniles en el Brasil de Bolsonaro Pinheiro Machado y Scalco (2018) hallan la utilización de categorías morales por parte de algunos estudiantes que señalan que las ocupaciones de escuelas son "coisa de vagabundo". En el trabajo de campo encontramos que las oposiciones se organizan en torno a un nosotros-ellos que se estructura en claves política-antipolítica, y así se busca asociar a los y las estudiantes que participan de actividades del CE con conductas negativas o con un estilo o forma de ser particular. Tiene lugar, también, un intento de vincular a esos perfiles juveniles con el mundo adulto, representante de "la dictadura de lo políticamente correcto", como la llama Forti (2018). El impulso a la participación estudiantil -en formatos estandarizados-, las jornadas de convivencia escolar o de ESI, así como la memorabilia oficial sobre la historia reciente es parte de una narrativa escolar más -expresada por adultos con quienes buscan posicionarse en contra espejo-. Su rechazo, desgano o crítica funciona, tal como señala Vázquez (2023), como experiencia disruptiva con los adultos y los profesores, así como con el conformismo de sus compañeros que se ven interpelados de manera positiva por esos discursos. En definitiva, la denuncia de su carácter partidario debilita la legitimidad de los espacios de participación existentes y la misma idea de la discusión política en la escuela (Núñez, 2023).

Cierre. ¿Qué ciudadanía para qué sociedad?



En este artículo planteamos, de manera inicial y como primera aproximación, algunas discusiones que permiten pensar los procesos de politización en la escuela secundaria. Se trata de un intento por revisar las claves organizadoras que dan forma a la ciudadanía y la incidencia que tienen las instituciones educativas en su configuración.

El material empírico al que apelamos fue recogido de manera concomitante a las elecciones presidenciales, lo que permitió observar cómo se plantean las discusiones políticas en el espacio escolar, qué actividades se organizan y cómo se posicionan los y las estudiantes antes estas. A riesgos de caer en una suerte de lugar común de las ciencias sociales contemporáneas señalaremos otra vez señalar que dichas actividades transcurren en tiempos de exacerbación de las tensiones entre estudiantes y entre ellos y sus docentes post pandemia. Estas cuestiones complejizan puntos centrales del proceso de escolarización: el tipo de relaciones intergeneracionales que se producen y la intensidad de esos vínculos.

Asimismo, el texto brinda pistas para pensar un contexto en el que la experiencia educativa tiene sentidos diferentes. Los y las jóvenes saben que están en la escuela, que es difícil que repitan o la deban dejar (aunque sabemos que en algunos casos igual ocurre), que las normas son más laxas –“todo pelota” decía un estudiante en referencia a la falta de sanciones en su institución- y que cuentan con más programas de acompañamiento para promover -cuestión que algunos leen como una desvalorización del mérito, aunque apelen a esos mecanismos-. Las coordenadas espacio-temporales de la escuela secundaria hoy se basan en otras reglas de juego.

Los datos que se desprenden del trabajo de campo permiten esbozar los contornos de lo que denominamos una *ciudadanía inconformista* como rasgo principal del vínculo de los y las jóvenes con la vida política. En su gran mayoría los y las estudiantes reconocen a la escuela secundaria como un ámbito de aprendizaje sobre las instituciones democráticas y las propuestas electorales. Sin embargo, más allá de dicha valorización, entre el estudiantado predomina una percepción desencantada -inconformista- sobre los dispositivos escolares que promueven la participación. Varios estudiantes cuestionan estos canales institucionales -Jornadas ESI, convivencia, programas sobre memoria reciente- o se quejan de que siempre se tratan los mismos temas.

En la investigación en general, y en esta ponencia en particular, nos propusimos evitar una mirada demasiado lineal que encuentra una causa para determinado efecto. De acuerdo a estos abordajes el malestar o descrédito con los dispositivos escolares serían consecuencia de una excesiva politización previa, del efecto de alguna acción -como una toma de escuela- o de la centralidad curricular y en las actividades de las cuestiones de género. Nos interesa más bien poder captar el modo en el que en la escuela secundaria se movieron las posiciones, los roles de los actores, los límites de lo decible, así como los modos de circulación y los mecanismos a los que se apelan. Se trata de elementos que al mutar reconfiguraron el espacio público. En los procesos de configuración de la ciudadanía no hay hechos aislados o unicastales ni situaciones extrapolables que permiten plantear que “lo que pasó en la escuela X después genera tal o cual cosa” si no que se entremezclan elementos.

Las tensiones que tienen lugar en la escuela secundaria ocurren, además, en un contexto más amplio de descreimiento en las instituciones educativas y el rol del Estado. Los testimonios



juveniles, y sus silencios, transmiten la paradoja de ser una generación que se encuentra a mitad de camino entre las propuestas que amplían "derechos" y la mala escucha, profundizada durante la pandemia (Núñez, Seca & Arce Castello, 2023). Los contornos aquí esbozados conforman un marco de tendencias que, aunque contradictorias, expresan nuevas maneras de la ciudadanía que combina la crítica a la política más formal con el distanciamiento con las generaciones adultas -y con quienes participan o militan más activamente. La politización escolar es así vista con reservas por varios estudiantes, de manera distante y desvinculada de la discusión pública que estos espacios buscan fomentar.

En un contexto de transformación del rol del Estado, de los sentidos sobre lo público y lo privado, la libertad y la igualdad resulta fundamental reconocer los contrastes entre narrativas escolares y las construidas en otros espacios. También poder interpretar correctamente las señales que la heterogeneidad del colectivo juvenil transmite, donde pareciera haber menos intereses comunes y mayores demandas particulares. Estos procesos ocurren en tiempos en el que el regreso a la escuela presencial post pandemia activó problemáticas latentes y dificultades en la conformación de lazos de confianza.

El trabajo intenta, a la vez, plantear el debate en torno a la utilidad de ciertas categorías que tienden a pensarse como fijas, cristalizadas y que supondrían ciertas demandas y acciones -como la de movimiento estudiantil- frente a sectores juveniles que parecieran moverse de manera más dinámica, con intermitencias en su relación con cuestiones como el voto o la participación. Se trata de un intento, también, por pensar las características que asumen las sensibilidades juveniles que pueden tener un carácter de mayor permanencia. Esto es, incluso más allá del auge o caída de determinada figura política o su capacidad para producir un entramado organizacional en las instituciones educativas.

Bibliografía

- Acosta, F. (2022) Diversificación de la estructura de la escuela secundaria y segmentación educativa en América Latina. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/106. CEPAL.
- Asún, R., Palma, I., Aceituno, R., & Duarte, F. (2021). El impacto emocional de la pandemia en los jóvenes: Sociabilidad, conflictos, y política. *Revista De Sociología*, 36(1), 6–24.
- Auyero, J. (2007). *La zona gris*. Buenos Aires. Siglo XXI.
- Archenti, N. (2012). El sondeo. Marradi, A.; Archenti, N. & Piovani, J. (eds.). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires. Emecé.
- Braslavsky, C. (2019) [1985] *La discriminación educativa en la Argentina*. Buenos Aires, UNIPE.
- Calvo, E.; Kessler, G.; Murillo, M. V. y Vommaro, G. (2024). No los une el espanto. La derecha y su grieta. <https://www.revistaanfibia.com/no-los-une-el-espanto/>
- Casullo, M. E. (2019) *¿Por qué funciona el populismo?* Buenos Aires. Siglo XXI.
- Chervin, M. (2024). Meritócratas, irónicos y racionales. La masculinidad de jóvenes libertarios de una escuela secundaria técnica de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 29(2), pp. 1-26.doi: <http://dx.doi.org/10.6035/recerca.7696>
- Dabenigno, V., Frey, A. F., & Meo, A. I. (2021). COVID-19 y TIC: estrategias pedagógicas y desigualdades educativas en clave institucional. *Itinerarios educativos*, 1(14), 30-44.
- Dubet, F. (2006) El declive y las mutaciones de la institución. *Revista de Antropología Social*, vol. 16, pp. 39-66. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.



- Dussel, I. (2014) “¿Qué lugar tiene la escuela media en la producción de la desigualdad? Elementos para el debate”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (43)
- Enrique, I. (2010). Movilización estudiantil en la Ciudad de Buenos Aires: aportes para el análisis” en *Boletín de Antropología y Educación* (Buenos Aires) N° 1, Diciembre.
- Elizalde, S. (2018) Hijas, hermanas, nietas: genealogías políticas en el activismo de género de las jóvenes. *Revista Ensamble*, Año 4, N° 8, pp. 86-93
- GECITEC (2023). Acciones y discursos políticos juveniles en la postpandemia: experiencias de ciudadanía en la escuela secundaria en la Ciudad de Buenos Aires. FLACSO-Argentina. Informe de coyuntura.
- Forti, S. (2020) Los rojipardos: ¿mito o realidad?. *Nueva sociedad*. N°. 288, pp. 18-25.
- Jacinto, C., Fuentes, S. y Montes, N. (2022) Interrelaciones entre desigualdades sociales y educativas en el nivel secundario. Una revisión teórica, multidimensional y (post) pandémica. *Propuesta Educativa*. Número 57. Año 31. Vol.1. Junio. pp. 12-30.
- Kessler, G. (2002). La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires, Buenos Aires, IPE-UNESCO.
- Larrondo, M. (2013). Lápices de colores: el movimiento estudiantil secundario en Argentina: investigaciones recientes. Buenos Aires. CLACSO.
- Larrondo, M. & Núñez, P. (2021) From Free Bus Fare to Legal Abortion: Politics in Secondary Schools in Democratic Argentina (1983-2018) en Bessant, Judith, Mejia Mesinas, Analicia y Pickard, Sarah (Eds). *When Students Protest Secondary and High Schools*. Rowman & Littlefield, pp. 55-70.
- Manelli, M. (2023). Dinámicas de formación ciudadana: análisis curricular y estudio de caso de una escuela de la Ciudad de Buenos Aires. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con Orientación en Educación, FLACSO.
- Manzano, V. (2011). Cultura, política y movimiento estudiantil secundario en la Argentina de la segunda mitad del siglo XX. *Propuesta Educativa*, N. 35, pp. 41-52
- Mayer, L.; Larrondo, M.; Lerchundi, M.; Seca, V. y Hernández, A. (coord.) (2023) *Escuelas secundarias privadas, política y participación Ciudadanías juveniles, voces y acciones*. Buenos Aires. Teseo
- Minchala, C. (2024). Ciudadanías, espacio urbano y desigualdades socio educativas. Prácticas de estudiantes del nivel secundario en contextos de pobreza urbana del partido de San Martín. Tesis de Doctorado. Programa de Doctorado FLACSO Argentina.
- Morresi, S., Saferstein, E. y Vicente. M. (2020). “Ganar la calle. Repertorios, me-morias y convergencias de las manifestaciones derechistas argentinas”. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*. 8, n.º 15: 134-151.
- Núñez, P. (2019). . La construcción de la ciudadanía: Dinámicas de desigualdad en la experiencia escolar juvenil. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año VII, Núm. 12, 123-145
- Núñez, P. (2023). *Hoy es mañana. Reflexiones sobre tiempo, escuela y jóvenes*. Aique. Buenos Aires.
- Núñez, P. y Fuentes, S. (2022). *Estudiar y transitar la secundaria y el nivel superior. Experiencias, decisiones pre y post pandemia*. Rosario: Homo Sapiens.
- Núñez, P.; Otero, E. & Manelli, M. (2024). Construction of citizenship in secondary school in the City of Buenos Aires (Argentina). Youth, feminist agendas and the “new right”. Versión preliminar, libro en prensa.
- Núñez, P.; Seca, V. y Arce Castello, V. (2023). Escuela secundaria y juventudes en Argentina: Los Centros de Estudiantes y las demandas de Educación Sexual Integral como soportes de las experiencias escolares, *Iberoamericana*. Vol 23 Número 82, 97-116.



- O'Donnell, G. (2004) [1997] “¿Y a mí que mierda me importa?”, en Contrapuntos, Buenos Aires. Paidós.
- Pinheiro-Machado, R. y Mury Scalco, L. (2018). Da esperança ao ódio: Juventude, política e pobreza do lulismo ao bolsonarismo. *Cadernos IHU Ideias*. Vol. 16. N. 278, pp. 1-24.
- Quiroga, H (2003). “Retrato de un periodo” 1969-1976 en Tcach, C. (2003). La política en consignas. Memoria de los setenta. Rosario. Homo Sapiens.
- Reygadas, L. (2020). “La construcción simbólica de las desigualdades” en Jelin, E.; Motta, R. & Costa, S. Repensar las desigualdades. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Saferstein, E. (2023). Entre libros y redes: la “batalla cultural” de las derechas radicalizadas en Semán, P. (2023) (Coord.) Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir? Siglo XXI.
- Semán, P. y Welschinger, N. (2023). “Juventudes mejoristas y el mileísmo de masas. ¿Por qué el libertarismo las convoca y ellas responden” en Semán, P. Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir? Buenos Aires. Siglo XXI.
- Siede, I. y Larramendy, A. (2013). Apuntes para pensar la educación en la ciudadanía del siglo XXI. Reseñas de enseñanza de la Historia, (11), 159-159.
- Stacchiola, O., & Seca, M. V. (2023). Por la defensa de la libertad: participación juvenil en torno a las ideas liberales/libertarias en Mendoza, Argentina . *Última Década*, 31(60), 71-110.
- Taylor, S. & Bogdan, R. (1994). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Buenos Aires. Paidós.
- Tcach, C. (2003). *La política en consignas. Memoria de los setenta*. Rosario. Homo Sapiens.
- Terán, O. (2003). La experiencia de la crisis. *Revista Punto de vista* XXV, 73.
- Tiramonti, G. (2004). *La trama de la desigualdad educativa*. Buenos Aires. Manantial
- Tomasini, M. (Comp.) (2022) *Educación Sexual. Juventudes, experiencias escolares, afectividad y activismos*. Buenos Aires. GEU.
- Vázquez, M. (2023a). “Ahora es nuestro tiempo”. Activismos juveniles en las nuevas derechas durante la pandemia (Argentina, 2020-2022). *Iberoamericana*. Vol. 23. N. 82. pp. 117-137.
- Vázquez, M. (2023b). Los picantes del liberalismo. Jóvenes militantes de Milei y “nuevas derechas” en Semán, P. (2023) (Coord.) Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir? Buenos Aires. Siglo XXI.
- Vázquez, M. y Cozachcow, A. (2021). “Entre las redes y las calles: organizaciones y acciones colectivas juveniles durante la pandemia (2020-2021)”. *Última Década*. 29, N.º 57: 159-196.
- Vommaro, P. y Cozachcow, A. (2021). Aproximaciones a los derechos políticos de las juventudes en la Argentina (2012-2020): entre la aprobación de la ley de “Voto Joven” y la media sanción de la Ley de Promoción de Juventudes. *Espacio Abierto*, vol. 30, núm. 1, pp. 33-55. Universidad del Zulia



Simposio: Repensar Malvinas como Política de Estado a 30 años de su Inclusión en la Constitución Nacional.

La cuestión Malvinas bajo el gobierno de Milei: políticas y estrategias

Antuña, Lucila Vanesa.

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
lucilavanesa96@gmail.com

Resumen

La disputa por la soberanía de las Islas Malvinas ha sido un eje constante en la política exterior argentina desde su ocupación por el Reino Unido en 1833. Este conflicto territorial ha persistido a lo largo de diferentes administraciones, independientemente de su orientación política. Con la asunción de Javier Milei, un líder caracterizado por su enfoque liberal y pragmático, surge la necesidad de reevaluar cómo su gobierno maneja esta cuestión histórica. Este artículo examina cómo las políticas de Milei, orientadas a fortalecer la economía argentina y forjar alianzas con Occidente, pueden repercutir en la posición de Argentina respecto a las Malvinas y en sus relaciones bilaterales con el Reino Unido. Para ello, se consideran los factores internos y las políticas públicas que influyen en la política exterior, evaluando acciones diplomáticas, declaraciones oficiales y la presencia argentina en foros internacionales. Este análisis busca entender las implicancias de la postura del actual gobierno en la reivindicación de soberanía sobre las Malvinas, así como los desafíos y oportunidades que este enfoque plantea en el complejo escenario global.

Palabras clave: Malvinas, Milei, política pública, política exterior.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

1. Introducción

La cuestión de las Islas Malvinas ha sido un tema central y persistente en la política exterior argentina desde hace casi dos siglos. Este archipiélago, situado en el Atlántico Sur,



es objeto de una disputa territorial entre Argentina y el Reino Unido que se remonta a 1833, cuando las islas fueron ocupadas por fuerzas británicas. Desde entonces, la soberanía sobre las Malvinas ha sido una causa nacional que atraviesa gobiernos de diferentes orientaciones políticas, manteniéndose como una constante en la agenda diplomática argentina.

Con la llegada de Javier Milei al poder, conocido por su postura liberal y pragmática, surge la necesidad de analizar cómo su gobierno aborda esta cuestión. La relevancia de este análisis radica en comprender cómo las decisiones de **política exterior** de Milei pueden influir en la posición de Argentina respecto a las Malvinas y en las relaciones bilaterales con Gran Bretaña.

Para llevar a cabo este análisis, partiremos de la literatura que sostiene que la política exterior de un país no puede ser entendida sin considerar los factores internos y las políticas públicas que la configuran. Se analiza cómo las políticas del gobierno actual influyen en la cuestión Malvinas, explorando las acciones y declaraciones oficiales, las iniciativas diplomáticas en foros internacionales, y las políticas públicas implementadas. A través de este análisis, se busca comprender las implicancias de la postura del gobierno actual en la reivindicación argentina sobre las Islas Malvinas, así como los desafíos y oportunidades que presenta este enfoque en el complejo escenario internacional.

2. Marco teórico

De acuerdo al texto de Anabella Busso (2019), con respecto a la Política Exterior (PE), ha habido un debate filosófico: si esta debe formularse de adentro hacia afuera o de afuera hacia adentro. Para el realismo clásico, las causas de la PE se encuentran únicamente en el contexto internacional. Sin embargo, la literatura actual sobre PE sostiene que es necesario trabajar la PE desde una Política Pública, desde políticas estatales. Siguiendo con la misma autora, pensar la PE como política pública conlleva hacer hincapié en los actores domésticos y su interrelación con el Estado, para examinar cómo esa dinámica impacta sobre la PE, afectando su nivel de politización, democratización y sus contenidos.

La teoría constructivista considera que los factores internacionales y domésticos afectan la actuación de los Estados en la arena internacional (Zuccarino, 2018). Asimismo, el institucionalismo neoliberal considera a los factores nacionales como centrales para entender la política exterior, ya que ejercen influencia los grupos o individuos que participan en la definición de políticas, además de articular coaliciones y redes con sus contrapartes en el exterior para incidir en los procesos internacionales (Keohane y Nye, 1988, como se citó en Zuccarino, 2018).

Subirats et al. (2008) sostiene que

Las políticas públicas son un conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público (p.49).

3. La política externa y la política pública en la gestión de Milei

A partir de este marco teórico, se desarrollará la política pública en cuestión. Si una política pública es un conjunto de acciones y decisiones, la decisión aquí del mandatario es profundizar los vínculos comerciales con Reino Unido y promover las inversiones inglesas en Argentina (El diario AR, 2024), lo cual es resultado de interacciones entre diferentes actores (más adelante se volverá a esto) que están implicados en un problema políticamente definido. En este caso, el problema es la necesidad de inversiones extranjeras para impulsar el crecimiento económico de Argentina. Pero, ¿por qué se convierte en público? Un problema económico, en este caso la necesidad de inversiones extranjeras, por lo general, afecta a una



amplia parte de la población. Puede influir en el empleo, el crecimiento económico, la estabilidad financiera, y el bienestar general de manera indirecta.

Asimismo, nos centraremos en las variables internas que sostiene Perina (1988, como se citó en Zuccarino, 2018), a saber: tipo de régimen político-económico que controla el Estado; los diferentes actores, gubernamentales o no, que influyen o participan en la formulación y ejecución de la política exterior; la cultura política, es decir, los valores, actitudes, creencias, tradiciones y hábitos que determinan o condicionan el comportamiento de esos actores; la capacidad económica, político-institucional, tecnológica, militar y diplomática del Estado-nación que representan; los recursos o instrumentos con que cuentan los responsables de la política exterior para lograr sus objetivos y los temas que predominan en la agenda. En base a estas variables, se va a analizar la cuestión Malvinas en el gobierno de Milei.

3.1. Régimen político-económico

En Argentina está instaurado desde 1853 (dejando de lado las interrupciones y golpes de estados) un régimen político basado en una democracia representativa, republicana y federal. Eso en términos generales; y en términos específicos, Milei con su llegada al poder, ha instaurado un régimen económico e institucional basado en el liberalismo económico. Partiendo de esto, el presidente está alineado a democracias liberales y a países occidentales. De acuerdo a Tokatlian (2024), se ha separado de algunas de las líneas históricas de la diplomacia argentina en el terreno bilateral y multilateral, y ha impuesto un marcado personalismo en el manejo de los posicionamientos mundiales y regionales. Evidentemente ha roto la línea diplomática que venía siguiendo el gobierno anterior, como el BRICS, por ejemplo. Con respecto a la cuestión Malvinas, el mandatario al mostrar una clara preferencia por fortalecer los lazos con países occidentales, y su mayor disposición al mantener relaciones diplomáticas y comerciales con Gran Bretaña, da paso a debilitar la posición de Argentina en reclamo de las Malvinas. A continuación se exponen las razones:

- **Legitimación del status quo:** mantener relaciones comerciales y diplomáticas normales con Gran Bretaña puede ser visto como una aceptación tácita del control británico sobre las islas, lo que podría debilitar los argumentos de Argentina en foros internacionales.
- **Reducción de la presión diplomática:** Una relación más amistosa con Gran Bretaña lleva a una disminución de la presión diplomática que Argentina ejerce sobre el Reino Unido para negociar la soberanía de las Malvinas. Esto podría hacer que el tema pierda relevancia en la agenda bilateral. Milei sostiene que “no existe una solución instantánea para recuperarlas” y que “si ese territorio está ahora en manos del Reino Unido, tiene derecho a hacerlo. No lo veo como una provocación” (France 24, 2024).
- **Percepción internacional:** al mejorar las relaciones con Gran Bretaña, otros países pueden percibir que Argentina está menos comprometida con su reclamo de soberanía sobre las Malvinas. Esto puede reducir el apoyo internacional a la causa argentina.

3.2. Actores

Los actores juegan un papel clave en materia de política pública y política exterior. De acuerdo a Subirats et al (2008),



Todo individuo o grupo social que esté implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del “espacio” de la mencionada política, aquel que pertenezca a un campo social considerado como pertinente para el análisis (p. 50).

Por lo tanto, de acuerdo a esta definición, analizaremos qué actores están involucrados.

El presidente de la nación, Javier Milei, es uno de los actores más activos y emprendedores, él representa al Estado propiamente dicho. Forma parte de los actores «intencionales»; estos actores disponen de un espacio de libertad y recursos, que le permite elaborar estrategias y tácticas (Subirats et al., 2008:52).

Por otro lado, la ministra de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto también juega un papel clave en esta política pública. Si bien sostiene y “reafirma legítimos derechos sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes” (Infobae, 2024a), asimismo defiende la decisión de buscar y renovar y profundizar las relaciones con el Reino Unido con el objetivo de “explorar nuevos espacios de cooperación bilateral” que conduzcan a generar la confianza necesaria para avanzar hacia el diálogo (Infobae, 2024a). Sigue la misma línea que el presidente, es decir, priorizan la economía y la atracción de inversiones como pilares centrales de su política exterior, y mantienen un enfoque pragmático y moderado sobre la cuestión Malvinas para así, no afectar negativamente las relaciones bilaterales con Reino Unido.

Tanto el mandatario como la ministra forman parte de los actores públicos. Otro actor público relevante es el canciller de Reino Unido. Este, el marco del Foro Económico Mundial llevado a cabo en Davos a principios del corriente año, asegura que ofrecerá ayuda económica a Argentina pero con la condición de “no tocar el botón Malvinas”.

Los actores privados también participan en la constitución y estructuración del espacio de una política pública, sin que ello implique control directo sobre su proceder (Subirats et al, 2008). En este caso, a las empresas nacionales categorizamos como actor privado, ya que se beneficiarían del arribo de inversiones extranjeras (en este caso, inglesas) al país, como así también las empresas transnacionales.

Por último, el pueblo argentino se considera un actor pasivo, ya que no tiene participación activa y directa de la política pública, pero se beneficia de manera indirecta, dado que las empresas nacionales al recibir inversiones o al instalar empresas transnacionales, crea empleo y favorece el contexto económico.

3.3. Cultura política:

Otro factor que ayuda a entender las cuestiones internas del gobierno de cara a la cuestión Malvinas es la cultura política.

En términos económicos, la coalición dirigente promueven un enfoque económico basado en el liberalismo. Creen firmemente en la libertad de mercado, la reducción del tamaño del Estado y la eliminación de barreras para la inversión extranjera. Asimismo, tienen una actitud favorable hacia la globalización y la apertura económica, viendo en las inversiones extranjeras una herramienta esencial para el desarrollo y crecimiento económico. El ejemplo más claro de esta afirmación es el Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI).

Por otro lado, demuestra un pragmatismo político, basado en la realpolitik, donde existe la necesidad de modernizar y revitalizar la economía argentina a través de relaciones pragmáticas y mutuamente beneficiosas con potencias extranjeras occidentales, como Reino Unido. Este enfoque se aleja de la confrontación y busca soluciones prácticas a problemas económicos. Lo aclara la canciller Mondino cuando afirma que el Gobierno quiere tener con los británicos “una relación razonable” y que “la agresividad con nosotros se terminó” (Infobae, 2024b).



3.4. Capacidades nacionales

Capacidad económica: de acuerdo a Grupo Banco Mundial (2024), Argentina es la tercera economía más grande de América Latina, con un Producto Interno Bruto (PIB) de aproximadamente US\$640 mil millones. El país cuenta con abundantes recursos naturales: tiene tierras agrícolas extraordinariamente fértiles, cuenta con importantes reservas de gas y litio, y tiene un enorme potencial en energías renovables. Por otro lado, se estima que el PIB real se contraiga un 2.8 por ciento adicional en 2024, debido al plan de estabilización que está siendo implementado por el gobierno actual. En enero y febrero de 2024, Argentina tuvo superávit fiscal por primera vez en muchos años. La inflación también está comenzando a descender, pero aún se mantiene en niveles altos. El riesgo país también se ha reducido, pasando de 2.100 puntos en enero a 1.432 en marzo de 2024. Sin embargo, continúa siendo uno de los más altos en la región.

De acuerdo a este panorama, observamos una mejora en la situación económica en comparación de años precedentes. No obstante, es crucial alcanzar mejores índices y resultados para consolidar esta recuperación económica. Para lograrlo, entre otras acciones, es fundamental atraer inversiones extranjeras, que juegan un papel vital en este proceso.

Capacidad político-institucional: en esta variable solo nos enfocaremos en la capacidad política institucional en el ámbito de la política exterior.

- Estructura y Funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores: en este apartado solo nos enfocaremos en la Secretaría de Malvinas, Antártida, Política Oceánica y Atlántico Sur. Esta secretaría pertenece al ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Fue creada en 2013 bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner; pero en 2015 con el gobierno de Cambiemos, la redujeron a subsecretaría dentro del plan de reducción del aparato estatal. La secretaría fue reabierta en 2019 con el ascenso al poder de Alberto Fernández y actualmente se mantiene bajo el gobierno de Milei. (Wikipedia, s.f.)

La permanencia de esta secretaría bajo el gobierno de Milei, en su política de reducción y eliminación de ministerios y secretarías indica una continuidad en la política de Estado respecto a la cuestión de Malvinas y subraya la importancia estratégica de estas áreas para Argentina.

- Capacidad diplomática: la capacidad diplomática de Milei se caracteriza por un estilo confrontativo, con un nivel de verborragia y de agresividad que es propia de este presidente, y que ha generado tensiones con varios países (Chequeado, 2024). A su vez, forma parte de una estrategia para mantener su perfil político.

Estas declaraciones críticas hacia otros líderes y países pueden tensar las relaciones bilaterales, dificultando la cooperación en temas sensibles como las Malvinas. Una relación deteriorada con potenciales aliados puede limitar el apoyo diplomático y político necesario para sostener el reclamo argentino.

- Legalidad y apoyo interno: el actual gobierno cuenta con una legitimidad como pocos han tenido en Argentina, pero que carece de la base de representación política en el Parlamento como para poder, a pesar de su legitimidad, obtener la legalidad de las medidas que promoverá para asegurar su gobernabilidad (Sánchez Arnau, 2024).

Si Milei estuviera intencionado de implementar y ejecutar políticas que busquen reforzar el reclamo soberano o gestionar relaciones diplomáticas, la minoría en el Congreso debilitaría y dificultaría dicha implementación. Asimismo, la alta legitimidad del gobierno no se traduce automáticamente en la legalidad necesaria para implementar sus políticas, incluida la política exterior. A su vez, las facultades



legislativas que le fueron otorgadas al presidente, lo habilita para asuntos "administrativos, económicos, financieros y energéticos", y no sobre materia de política exterior.

- Capacidad militar: de acuerdo a Righi (2019), desde la vuelta a la democracia, y en particular desde los '90, la capacidad material de las Fuerzas Armadas (FFAA) argentinas ha disminuido enormemente. Desde una concepción ortodoxa, existe una incapacidad del Estado argentino de proteger o incluso patrullar su territorio. Para un rearme de las FF.AA. y una mejora sustantiva en las capacidades militares del país conlleva un enorme costo, lo que se traduciría en un mayor endeudamiento. Actualmente Argentina no está en condiciones de sobrellevar este sacrificio económico. Por otro lado, conllevaría un costo político: generaría fricciones con Chile y Brasil (con este último siendo nuestro principal socio comercial), y a nivel global sería muy mal recibido por Gran Bretaña. (Righi, 2019)
Por lo tanto, recuperar las Malvinas por medio de un conflicto bélico es irracional e inconcebible, al menos por ahora, dado que, más allá de la vulnerabilidad militar de Argentina, no solo se estaría enfrentando a Reino Unido, sino al gigante de la OTAN.

4. Conclusión

Javier Milei, al orientarse hacia el libre mercado, apertura económica y globalismo, ha demostrado estar parado en un pragmatismo realista dentro de una realidad llamada Relaciones Internacionales. Esto afecta su posición con respecto a la cuestión de las Islas Malvinas: la política exterior de Milei, caracterizada por un acercamiento al mundo occidental, particularmente Reino Unido, cuya política pública es la intención de atraer inversiones, sugiere un posible debilitamiento del reclamo histórico de Argentina sobre las Islas Malvinas. Al priorizar la captación de inversiones extranjeras y la estabilidad económica, el gobierno podría relegar a un segundo plano la cuestión de la soberanía sobre las islas.

Sin embargo, mantener a la Secretaría de Malvinas, Antártida, Política Oceánica y Atlántico Sur dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores demuestra un reconocimiento de la importancia estratégica de estos territorios y espacios, y que continúan siendo parte de la agenda diplomática oficial. A pesar del pragmatismo, el gobierno no está abandonando completamente sus reivindicaciones históricas.

Más allá de que es inconcebible un conflicto bélico para recuperar nuestra soberanía sobre las islas, también estamos lejos de recuperarlas por vía diplomática. Desde la óptica del actual gobierno, las prioridades en la agenda se centran predominantemente en mejorar la situación económica del país y en fortalecer las relaciones diplomáticas con las principales potencias de Occidente. En consecuencia, estas metas son consideradas de mayor relevancia que otras cuestiones históricas y territoriales, como el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas.

5. Bibliografía

- Busso, A. (2019). *El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino*. Ciclos, Vol. XXVI, Nro. 52, 2019 ISSN 1851-3735, pp. 3-32.
- Chequeado. (2024). Las tensiones diplomáticas en el gobierno de Javier Milei. Obtenido de <https://chequeado.com/el-explicador/las-tensiones-diplomaticas-en-el-gobierno-de-javier-milei/>



- El diario AR. (2024). Reino Unido le ofrecerá a Milei mejoras comerciales a cambio de evitar que “presione el botón de Malvinas”. Obtenido de https://www.eldiarioar.com/politica/reino-unido-le-ofrecera-milei-mejoras-comerciales-cambio-evitar-presione-boton-malvinas_1_10874287.html
- France 24. (2024). Milei admite que las Malvinas están "en manos de Reino Unido". Obtenido de <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20240507-milei-admite-que-las-malvinas-est%C3%A1n-en-manos-de-reino-unido>
- Grupo Banco Mundial. (2024). Argentina: panorama general. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/country/argentina/overview#:~:text=Argentina%20es%20la%20tercera%20econom%C3%ADa,cuenta%20con%20abundantes%20recursos%20naturales>
- Infobae. (2024a). Diana Mondino pidió ante la OEA una solución al conflicto de las Islas Malvinas y el reclamo fue aprobado por aclamación. Obtenido de <https://www.infobae.com/politica/2024/06/28/diana-mondino-pidio-ante-la-oea-una-solucion-al-conflicto-de-las-islas-malvinas-y-el-reclamo-fue-aprobado-por-aclamacion/>
- Infobae. (2024b). Mondino comparó Malvinas con un departamento: “Nosotros somos los legítimos dueños y ellos son inquilinos y algunos pensarán que son okupas”. Obtenido de <https://www.infobae.com/politica/2024/07/24/mondino-comparo-malvinas-con-un-departamento-nosotros-somos-los-legitimos-duenos-y-ellos-son-inquilinos-y-algunos-pensaran-que-son-okupas/>
- Righi, A. (2019). Capacidad militar argentina: realidad y ficción. Instituto de Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de La Plata 48 N° 582, 5to piso, (1900) La Plata, Argentina. Obtenido de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/103958>
- Sánchez Arnau, J. (2024). Legalidad, legitimidad, gobernabilidad. Infobae. Obtenido de <https://www.infobae.com/opinion/2023/12/14/legalidad-legitimidad-gobernabilidad/>
- Subirats et al. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel, S. A. Avda. Diagonal, 662-664 - 08034 Barcelona.
- Tokatlian, J. (2024). Las tres fuentes de la política exterior de Javier Milei. Cenital. Obtenido de <https://cenital.com/las-tres-fuentes-de-la-politica-exterior-de-javier-milei/>
- Wikipedia. (s.f.). Secretaría de Malvinas, Antártida, Política Oceánica y Atlántico Sur. Obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Secretar%C3%ADa_de_Malvinas,_Ant%C3%A1rtida,_Pol%C3%ADtica_Oce%C3%A1nica_y_Atl%C3%A1ntico_Sur
- Zuccarino, M. (2028). *La política exterior como política pública. Incidencia de las variables internas en la formulación de la política exterior a partir de un estudio de caso: la posición de la Argentina ante el conflicto por el Chaco Boreal entre Paraguay y Bolivia*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina. STUDIA POLITICÆ, número 44 ~ otoño 2018 – pág. 43-74



El modelo de Poder Azul aplicado a la Proyección de Poder Infraestructural del RUGBIN en Malvinas y los dispositivos de enunciación¹²¹²

Mag. **Susana Pereyra.**

Candidata a Doctor en USAL. Doctoranda en Defensa en UNDEF.
Universidad Abierta Interamericana (UAI); CAECS-UAI; Universidad de la Defensa
Nacional (UNDEF); Universidad del Salvador (USAL); SAAP; CAC (Centro Argentino de
Cartografía); Observatorio Malvinas.AR
v.supereyra@gmail.com / susana.pereyra@uai.edu.ar

Mag. **Ricardo Andrés Frías.**

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF);
IDEI-Instituto de Desarrollo Económico e Innovación; Observatorio Malvinas.AR
rfrias@untdf.edu.ar

Mag **Tariana Maia Gessaga.**

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF);
IDEI-Instituto de Desarrollo Económico e Innovación; Observatorio Malvinas.AR
tgessaga@untdf.edu.ar

Resumen

El presente trabajo se propone analizar la proyección de poder del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN) en el Atlántico Sur como actor extrarregional. Si bien dicha proyección se da en varias dimensiones, aquí se abordarán dos de ellas: el **poder infraestructural** y el poder azul.

El poder azul es un enfoque geopolítico que ha ganado importancia en el contexto de las relaciones internacionales y la seguridad marítima. El presente trabajo explora las características del modelo del poder azul aplicado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en las condiciones específicas relacionadas con su proyección de poder infraestructural en Malvinas y en el Atlántico Sur.

El término “*poder azul*” se refiere a la *capacidad de un país para proyectar su influencia y control en los océanos y mares del mundo*. Mientras que el “*poder infraestructural*” refiere a la *capacidad de un estado de penetrar en un territorio proyectando su infraestructura, uniendo y conectando espacios*. En el caso del Reino Unido, una nación insular con una rica historia marítima, el poder azul se convierte en un elemento fundamental de su estrategia geopolítica. Este enfoque se centra en cómo los actores pueden utilizar su poder naval y marítimo para proyectar influencia y control en regiones marítimas específicas. En el caso del Atlántico Sur, este modelo puede utilizarse para examinar cómo las flotas y las bases navales del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN), pueden ser utilizadas para asegurar sus intereses estratégicos en la región.

El Atlántico Sur (ATLASUR) se convierte en una región de interés estratégico debido a su ubicación geográfica y a la presencia de territorios ocupados por el RUGBIN en la zona, como las Islas Malvinas, Santa Elena, Tristán da Cunha, Georgias del Sur, Sandwich del Sur y también un sector en la Antártida. La proyección de poder en el ATLASUR se basa en una serie de características clave.

¹²¹² El presente trabajo integra el proyecto PICTO MALVINAS 14/2021 actualmente en ejecución. Dirección Ricardo Frías (UNTDF). Codirección Susana Pereyra (UAI).



Características del Modelo del Poder Azul en el Atlántico Sur

1. Control de Rutas Marítimas

Una de las principales razones por las cuales el Reino Unido busca proyectar poder en el Atlántico Sur es el control de rutas marítimas estratégicas. La región actúa como un punto de conexión crucial entre el Atlántico Norte y el Atlántico Sur, lo que la convierte en un punto de tránsito esencial para el comercio global. El Reino Unido busca asegurarse de que estas rutas permanezcan abiertas y seguras.

2. Recursos Naturales

El Atlántico Sur alberga una gran cantidad de recursos naturales, incluyendo reservas de petróleo, gas y una rica biodiversidad marina. El control de estos recursos es fundamental tanto para la seguridad energética del Reino Unido como para su economía. La proyección de poder infraestructural permite la explotación y protección de estos recursos.

3. Defensa de Territorios

El Reino Unido considera esencial proyectar poder en la región para defender su ocupación militar y su pretensión de soberanía sobre las MALVINAS. Así les garantiza seguridad a los isleños incluyendo presencia militar y la infraestructura defensiva en las Malvinas.

El Reino Unido ha desarrollado su estrategia de proyección de poder infraestructural en las Malvinas y el Atlántico Sur observando una dimensión basada en el poder azul. Esto implica la construcción y mejora de infraestructuras críticas, como bases militares, aeropuertos y puertos. Esta estrategia tiene como objetivo fortalecer la presencia británica en la región y garantizar su capacidad de respuesta en caso de conflictos o emergencias.

La inversión en infraestructura militar en las Malvinas permite al Reino Unido mantener una presencia disuasoria en el Atlántico Sur y proteger sus intereses en la zona. Además, esta infraestructura puede utilizarse para apoyar operaciones militares y de búsqueda y rescate en el área.

Condiciones que Impulsan la Proyección de Poder Infraestructural

Las condiciones que impulsan la proyección de poder infraestructural del RUGBIN en las Malvinas y el Atlántico Sur son diversas. Algunos de los factores clave incluyen

La disputa de soberanía con Argentina, que ha llevado al Reino Unido a fortalecer su presencia en las Malvinas como medida de seguridad.

La importancia estratégica de la región para el control de las rutas de navegación y la exploración de recursos naturales, como el petróleo y el gas.

Los **dispositivos de enunciación** permiten sostener y dar urdimbre a estos discursos visuales, textuales e hipertextuales que habitan en las redes sociales. En el Atlántico Sur observamos que esto se vincula a los argumentos británicos que sostienen la necesidad de garantizar la seguridad de los habitantes de las Malvinas y mantener su estabilidad política y económica.

Estas condiciones han llevado al Reino Unido a desarrollar una estrategia a largo plazo que involucra inversiones significativas en infraestructura militar y civil en las Malvinas.

Nuestro trabajo en campo nos permitió interpellarnos sobre *¿Por qué el Reino Unido proyecta poder en el Atlántico Sur? ¿Cuál es el papel de la infraestructura y del poder azul del RUGBIN? ¿Qué características presentan los dispositivos de enunciación?*

Por tanto, el modelo del poder azul aplicado por el Reino Unido en el Atlántico Sur se basa en la proyección de influencia y control en una región de gran importancia estratégica. Este enfoque se sustenta en el control de rutas marítimas, la explotación de recursos naturales y la defensa de territorios como las Malvinas. La infraestructura desempeña un papel esencial en



esta estrategia, permitiendo al Reino Unido mantener su posición en la región y enfrentar los desafíos que surgen. A medida que evoluciona la dinámica geopolítica, la estrategia de poder infraestructural del RUGBIN en el Atlántico Sur continuará siendo un tema de interés y debate en Argentina.

Palabras claves: Poder Azul. Poder Infraestructural. Malvinas. Atlántico Sur. PICTO MALVINAS. Inteligencia económica.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024.

TITULO: El modelo de Poder Azul aplicado a la Proyección de Poder Infraestructural del RUGBIN en Malvinas y los dispositivos de enunciación

Susana Pereyra.

Candidata a Doctor en USAL. Doctoranda en Defensa en la UNDEF. Pertenencias institucionales CAECS-UAI; UNDEF; USAL. SAAP. v.supereyra@gmail.com / susana.pereyra@uai.edu.ar

RESUMEN EJECUTIVO:

El modelo del poder azul aplicado por el Reino Unido (RUGBIN) en el Atlántico Sur se basa en la proyección de influencia y vigilancia en una región de gran importancia estratégica. Este enfoque se sustenta en el control de rutas marítimas, la explotación de recursos naturales y la ocupación de las “Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes” (CN, cláusula transitoria primera, 1994). La infraestructura desempeña un papel esencial en esta estrategia, permitiendo al Reino Unido mantener su posición en la región y enfrentar los desafíos que surgen. A medida que evoluciona la dinámica geopolítica, la estrategia de poder infraestructural del RUGBIN en el Atlántico Sur continuará siendo un tema de interés y debate en Argentina.

Nuestro trabajo es integra un Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientado sobre Malvinas (PICTO MALVINAS 14/2021). Este tipo de convocatorias están orientadas a crear o potenciar las capacidades de investigación científica y tecnológica mediante la conformación de varios nodos. Los cuales son integrados por instituciones del sistema universitario argentino tanto de gestión pública como de gestión privada.

Palabras claves: Poder Azul. Poder Infraestructural. Malvinas. Atlántico Sur.

El modelo de Poder Azul aplicado a la Proyección de Poder Infraestructural del RUGBIN en Malvinas y los dispositivos de enunciación

Oficialmente, las “posesiones coloniales” británicas se dividen en tres clases: (1) “colonias de la Corona, en las que la Corona tiene todo el control de la legislación, mientras que la administración la llevan a cabo funcionarios



públicos bajo el control del Gobierno Nacional; (2) colonias que poseen instituciones representativas, pero no un gobierno responsable, en las que la Corona no tiene más que un veto sobre la legislación, pero el Gobierno Nacional retiene el control de los asuntos públicos; (3) colonias que poseen instituciones representativas y un gobierno responsable, en las que la Corona sólo tiene derecho a veto sobre la legislación y el Gobierno Nacional no tiene control sobre ningún funcionario excepto el Gobernador”. Hobson,¹²¹³

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizaremos la proyección de poder del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN) en el Atlántico Sur como actor extrarregional. Si bien dicha proyección se da en varias dimensiones, aquí abordaremos dos de ellas: el **poder infraestructural** y el **poder azul**.

El poder azul es un enfoque geopolítico que ha ganado importancia en el contexto de las relaciones internacionales y la seguridad marítima. Exploraremos las características del modelo del poder azul aplicado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en las condiciones específicas relacionadas con su proyección de poder infraestructural en Malvinas y en el Atlántico Sur.

El término “*poder azul*” se refiere a la *capacidad de un país para proyectar su influencia vigilancia y control en los océanos y mares del mundo*. Mientras que el “*poder infraestructural*” refiere a la *capacidad de un estado de penetrar en un territorio proyectando su infraestructura, uniendo y conectando espacios*. En el caso del Reino Unido, una nación insular con una rica historia marítima, el poder azul se convierte en un elemento fundamental de su estrategia geopolítica. Este enfoque se centra en cómo los actores pueden utilizar su poder naval y marítimo para proyectar influencia y control en regiones marítimas específicas. En el caso del Atlántico Sur, este modelo puede utilizarse para examinar cómo las flotas y las bases navales del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN), son un medio para asegurar sus intereses estratégicos en la región¹²¹⁴.

El Atlántico Sur (ATLASUR) contiene grandes reservas de minerales (nódulos polimetálicos), hidrocarburos (petróleo y gas) y una enorme biodiversidad (Reyes, 2020) que además lo convierten en una región de interés estratégico no solamente por su ubicación geográfica o la presencia de territorios ocupados por el RUGBIN.

Observamos las siguientes **características del Poder Azul en el Atlántico Sur:**

1. Control de Rutas Marítimas

Una de las principales razones por las cuales el Reino Unido busca proyectar poder en el Atlántico Sur es el control de rutas marítimas estratégicas. La región actúa como un punto de conexión crucial entre el Atlántico Norte y el Atlántico Sur, lo que la convierte en un punto de tránsito esencial para el comercio global. El Reino Unido busca asegurarse de que estas rutas permanezcan abiertas y seguras.

2. Recursos Naturales

¹²¹³ Hobson, J. (1902). Imperialismo, un estudio. Capítulo I, “La medida del imperialismo”.

<https://www.marxists.org/archive/hobson/1902/imperialism/pt1ch1.htm>

¹²¹⁴ Para el grado de militarización del Atlántico Sur ver el trabajo de Carla Morasso

<https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/8849/Morasso%20La%20Cuesti%C3%B3n%20Malvinas%20y%20C3%81frica.pdf?sequence=3&isAllowed=y>



Como señalamos anteriormente el Atlántico Sur alberga una gran cantidad de recursos naturales, incluyendo reservas de petróleo, gas y una rica biodiversidad marina. El control de estos recursos es fundamental tanto para la seguridad energética del Reino Unido como para su economía. La proyección de poder infraestructural permite la explotación y protección de estos recursos.

3. Defensa de Territorios

El Reino Unido considera esencial proyectar poder en la región para defender su ocupación militar y su pretensión de soberanía sobre las MALVINAS. Así les garantiza seguridad a los isleños incluyendo presencia militar y la infraestructura defensiva en las Malvinas.

El RUGBIN desarrolló su estrategia de proyección en el Atlántico Sur observando una dimensión basada en el poder azul y una segunda dimensión basada en el poder infraestructural. La construcción y mejora de infraestructuras críticas, como bases militares, aeropuertos y puertos tiene como objetivo fortalecer la presencia británica en la región y garantizar su capacidad de respuesta en caso de conflictos o emergencias.

Las condiciones que impulsan la proyección de poder infraestructural del RUGBIN en las Malvinas y el Atlántico Sur son diversas. Algunos de los factores clave incluyen:

1. La disputa de soberanía con Argentina, que ha llevado al Reino Unido a fortalecer su presencia en las Malvinas como medida de seguridad.
2. La importancia estratégica de la región para el control de las rutas de navegación y la exploración de recursos naturales, como el petróleo y el gas.
3. Los dispositivos de enunciación permiten sostener y dar urdimbre a discursos visuales, textuales e hipertextuales que habitan en las redes sociales. En el Atlántico Sur observamos que esto se vincula a los argumentos británicos que sostienen la necesidad de garantizar la seguridad de los habitantes de las Malvinas y mantener su estabilidad política y económica.

Estas condiciones han llevado al Reino Unido a desarrollar una estrategia a largo plazo que involucra inversiones significativas en infraestructura militar y civil en las Malvinas que le permiten mantener una presencia disuasiva en el ATLSUR y proteger sus intereses en la zona. Además, dicha infraestructura es apoyo para operaciones militares (ejercicios), operaciones de búsqueda y rescate, vigilar los espacios antárticos y subantárticos (estaciones, bases científicas, establecimiento de zonas de protección en la Antártida etc).

Nuestro trabajo en campo nos permitió interpelarnos sobre *¿Por qué el Reino Unido proyecta poder en el Atlántico Sur? ¿Cuál es el rol de la infraestructura y del poder azul del RUGBIN? ¿Qué características presentan los dispositivos de enunciación?*

Para dar respuesta a estos interrogantes emplearemos un modelo descriptivo con un enfoque cualitativo. Nos proponemos categorías que buscan tributar a un modelo analítico de elaboración propia que estamos desarrollando dentro de los Nodos UNDEF y UAI.



La expresión "**poder azul**" hace referencia al mar y al agua, y representa la idea de que el poder se extiende más allá de las fronteras terrestres hacia los océanos. Una proyección de poder involucra un componente militar y otro no militar, siendo este último una gama de actividades que van desde la seguridad marítima hasta la diplomacia naval y la cooperación en el ámbito marítimo.

Estos componentes se interrelacionan para la configurar la capacidad de una nación de defender sus intereses en el mar y proyectar su influencia. Relacionado a esto la seguridad marítima involucra la protección de rutas comerciales, la lucha contra la piratería y la prevención de amenazas transnacionales en el mar. La seguridad marítima contribuye a mantener el flujo de bienes y recursos a nivel global.

La diplomacia naval implica la participación activa en acuerdos y organizaciones internacionales relacionadas con los océanos y los mares, así como la promoción de la cooperación y la resolución pacífica de disputas en el ámbito marítimo.

Los océanos y mares son vitales para el comercio internacional, la seguridad energética y la conectividad global. Las naciones que pueden proyectar su poder azul tienen la capacidad de proteger sus intereses económicos y estratégicos en esta vasta área.

En este contexto, Mahan (1890)¹²¹⁵ argumentó que el control de rutas marítimas clave y la posesión de bases navales estratégicas son fundamentales para la posición global de una nación. Esto sigue siendo válido en la actualidad, ya que las naciones compiten por el acceso a recursos naturales en aguas profundas y la influencia en las principales rutas de navegación.

1. EL PODER AZUL EN EL CONTEXTO DEL ATLÁNTICO SUR

Comenzaremos por identificar la proyección del poder en esta región, para lo cual exploraremos definiciones y dimensiones clave del Poder Azul buscando un diálogo entre diferentes autores que permitan acercar una conceptualización.

James Stavridis (2017) se refiere al Océano Atlántico como la cuna de la colonización, siendo un nexo entre los pueblos de América y África con Europa. Los mares son importantes para el desarrollo humano como instrumentos de dominio geopolítico¹²¹⁶. "*Los océanos dominan el mundo*", afirmó el almirante Stavridis en una presentación en julio del 2017 ante el Carnegie Council. En la cual agregó que "*al fin y al cabo, el 70% del globo está cubierto de agua*"¹²¹⁷.

En esta línea el Poder Azul representaría la capacidad de una nación para proyectar influencia y ejercer vigilancia y control en los espacios marítimos a través de medios políticos, económicos y militares.

Chan Kim y Renee Mauborgne (2004), autores del libro "*Blue Ocean Strategy*", acuñaron este término para definir un mercado en el cual se reivindique "*la búsqueda de un mercado*

¹²¹⁵ Ver la influencia del poder marítimo en la historia de Mahan: asegurar los mercados internacionales en la década de 1890. <https://history.state.gov/milestones/1866-1898/mahan>

¹²¹⁶ Ver Iñigo Bronte Barea, reseña disponible en <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-geopolitica-de-los-océanos>

¹²¹⁷ Audio de la conferencia disponible en <https://es.carnegiecouncil.org/media/series/39/20170608-james-stavridis-sea-power>



libre de competidores, donde la lucha constante por un espacio no sea necesaria”. Con esta tendencia, las empresas no triunfan por competir directamente con las empresas de la competencia, sino que “la clave se encuentra en la búsqueda y creación de océanos azules; mercados hasta ahora vacíos, fácilmente conquistables y de rápido crecimiento” agregan estos autores.

“La ESTRATEGIA OCÉANO AZUL es la búsqueda simultánea de diferenciación y bajo costo para abrir un nuevo espacio de mercado y crear nueva demanda. Se trata de crear y capturar un espacio de mercado no disputado, haciendo así que la competencia sea irrelevante. Se basa en la opinión de que los límites del mercado y la estructura de la industria no son un hecho y pueden reconstruirse mediante las acciones y creencias de los actores de la industria”. (Kim, Ch. y Mauborgne, R., 2004)¹²¹⁸.

Autores como David Bercuson (2004)¹²¹⁹ señalan que el Atlántico Sur es una encrucijada geográfica de rutas marítimas vitales, recursos naturales estratégicos y estados costeros con intereses divergentes.

Observamos un punto en común entre los dos últimos autores, en referencia a la capacidad de actores estatales y no estatales para asegurar sus intereses y ejercer influencia en el espacio marítimo del Atlántico Sur en las siguientes dimensiones:

- Dimensión económica, en esta los estados costeros buscan aprovechar los recursos marinos y la energía offshore, como el petróleo y el gas, lo que requiere capacidades para explotar y proteger estos activos.
- Dimensión militar, en ella las flotas navales y las bases estratégicas permiten a los estados ejercer vigilancia, control y disuadir amenazas potenciales.
- Dimensión político-diplomática, desde la cual los estados costeros deben negociar acuerdos y resolver disputas para garantizar la estabilidad regional. La creación de organizaciones regionales, como el Consejo del Atlántico Sur, demuestra la importancia de la diplomacia en la gestión de conflictos y la promoción de la cooperación en la región¹²²⁰.

2. INSTRUMENTOS DE PODER AZUL EN EL ATLÁNTICO SUR

La proyección del Poder Azul en el Atlántico Sur implica el despliegue efectivo de una serie de instrumentos y capacidades para asegurar los intereses de los actores estatales en esta región estratégica. Estos instrumentos van más allá de la presencia militar y abarcan aspectos políticos, económicos y tecnológicos. A continuación, examinaremos algunos instrumentos de Poder Azul utilizados en el Atlántico Sur.

¹²¹⁸ Ver <https://www.blueoceanstrategy.com/>

¹²¹⁹ Ver debate en el Parlamento canadiense relativo al desempeño de las Fuerzas Armadas y un papel más importante en el futuro sobre la determinación de la política de defensa. Disponible en <https://www.ourcommons.ca/DocumentViewer/en/37-1/NDVA/meeting-36/evidence>

¹²²⁰ En el marco de la 94ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas se adoptó una nueva resolución que revitaliza la “Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur” (ZPCAS), cuya última resolución databa del año 2015. <https://cancilleria.gob.ar/es/se-reactiva-la-zona-de-paz-y-cooperacion-del-atlantico-sur>



Autores como Robert D. Kaplan (2012) señalan que las flotas navales desempeñan un papel fundamental en la proyección del poder, permitiendo la protección de rutas marítimas vitales y la disuasión de amenazas.

Además de la capacidad naval, los estados costeros en el Atlántico Sur emplean la diplomacia y la cooperación regional como instrumentos clave. Andrés Cisneros (2018) destaca la importancia de los acuerdos bilaterales y multilaterales para gestionar disputas y promover la seguridad marítima. Ejemplos notables incluyen desde el Tratado de Tordesillas hasta el Consejo del Atlántico Sur -entre otros-, que buscan fomentar la cooperación entre los estados de la región.

El aspecto económico también desempeña un papel destacado en la proyección del Poder Azul en el Atlántico Sur. Los recursos marinos, como la pesca y los hidrocarburos, son vitales para la seguridad alimentaria y energética de los estados costeros.

Raul Cereseto (2023) resalta cómo la explotación sostenible de estos recursos requiere inversiones en tecnología y capacidad logística.

La tecnología y la vigilancia marítima son instrumentos cada vez más relevantes en el contexto del Poder Azul en el Atlántico Sur. Los avances en la detección satelital y la monitorización marítima permiten a los estados tener una vigilancia más precisa sobre las actividades en sus aguas territoriales. Esto es esencial para combatir la piratería, el tráfico de drogas y la pesca ilegal.

3. INSTRUMENTOS DE MILITARIZACIÓN EN EL ATLÁNTICO SUR

La militarización en la región del Atlántico Sur ha sido un tema de creciente preocupación en las últimas décadas. Para comprender la dinámica de este proceso, es esencial analizar los instrumentos utilizados para promover y mantener la militarización en esta área geográfica estratégica. En este contexto, examinaremos a continuación los diversos instrumentos que los actores estatales y no estatales emplean para lograr sus objetivos en el Atlántico Sur.

La militarización en una región puede manifestarse a través de una variedad de instrumentos y estrategias. Uno de los instrumentos más evidentes es la presencia de bases militares y el despliegue de fuerzas armadas en la región.

En su estudio sobre la militarización en el Ártico, Javier López (2020) destacó la importancia de las bases militares como instrumentos clave en la militarización de las regiones estratégicas.

“La apertura de nuevas rutas comerciales, el descubrimiento de yacimientos energéticos o su posible utilización como punto estratégico en caso de conflicto han llamado la atención de expertos de todo tipo. El potencial de esta región ha venido acompañado desde comienzos de la Guerra Fría de una mayor presencia militar, apuntando a un posible conflicto en un futuro no tan lejano”. López 2020).

Este autor, pone a prueba la hipótesis donde a mayor nivel de importancia-interés que tenga el Ártico para las grandes potencias, mayor va a ser el nivel de militarización en la región. En



su trabajo este autor confirma una correlación positiva entre ambas variables (nivel de militarización en la región y su importancia a nivel económico y estratégico).

En el Atlántico Sur, varios estados ribereños han establecido bases militares en áreas cercanas a las rutas de navegación y a los recursos estratégicos. Estas bases no solo tienen un valor estratégico para la defensa, sino que también envían señales de poder y control en la región.

Además de bases militares, la adquisición de armamento y tecnología militar es otro instrumento utilizado para fortalecer la presencia militar en el Atlántico Sur.

Los estados ribereños han invertido en la modernización de sus fuerzas armadas, adquiriendo sistemas de armas avanzados. Este proceso de adquisición de armamento crea una dinámica de seguridad compleja en la que los estados podrían verse en la situación de responder a las acciones de sus vecinos, lo que puede aumentar la inestabilidad regional.

Los ejercicios militares y la cooperación regional también son instrumentos utilizados en la militarización del Atlántico Sur. Los estados ribereños y las potencias extrarregionales a menudo realizan ejercicios militares combinados o individuales en la región para demostrar su capacidad y presencia. Estos ejercicios pueden ser interpretados como señales de disuasión o como provocaciones, dependiendo del contexto político y las percepciones de seguridad. Por otro lado, la cooperación regional en materia de seguridad puede ser una estrategia para abordar preocupaciones comunes, pero también puede utilizarse para consolidar alianzas y expandir la influencia en la región.

Es importante destacar que la militarización en el Atlántico Sur no se limita a los actores estatales. Los actores no estatales, como las empresas de seguridad privada y los grupos de interés, también desempeñan un papel significativo en este proceso. Estos actores pueden proporcionar servicios de seguridad a estados ribereños o participar en actividades de vigilancia en la región, lo que contribuye a la complejidad de la militarización.

La comprensión de estos instrumentos es esencial para analizar la dinámica de seguridad en la región y desarrollar estrategias para promover la estabilidad y la cooperación en el Atlántico Sur.

4. MILITARIZACIÓN EN EL ATLÁNTICO SUR

La militarización en el Atlántico Sur es un fenómeno de creciente preocupación en el ámbito de la seguridad regional y global. Este proceso implica el aumento de la presencia militar y el despliegue de recursos militares en la región del Atlántico Sur, que abarca una amplia extensión de océano y las áreas costeras de los países ribereños. Para comprender este fenómeno en detalle, es necesario analizar las causas, actores involucrados y las consecuencias que implica.

El proceso de militarización en el Atlántico Sur se encuentra impulsado por una serie de factores como señalamos en un acápite anterior: la creciente competencia por los recursos naturales, como el petróleo y el gas, en las aguas profundas de la región ha llevado a un interés estratégico en asegurar el acceso a estos recursos. Esta competencia ha estimulado la inversión en capacidades militares para proteger los intereses económicos y energéticos de las naciones ribereñas. Además, la creciente preocupación por la seguridad marítima y la lucha



contra actividades ilícitas como la pesca ilegal, la piratería y el tráfico de drogas ha llevado a un aumento en la militarización. Los estados buscan garantizar la seguridad de sus aguas territoriales y las rutas de navegación críticas que pasan por la región.

Los actores involucrados en la militarización del Atlántico Sur son diversos. Los países ribereños, como Brasil, Argentina, Sudáfrica y otros, han desarrollado sus capacidades militares y navales para proteger sus intereses y ejercer control en sus áreas marítimas. El Reino Unido es la única potencia extrarregional que tiene ocupada parte de una provincia integrante de la República Argentina.

Estados Unidos y China, también han demostrado un interés creciente en la región, lo que ha llevado al despliegue de activos militares y navales en el área.

Organizaciones regionales, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Africana, también desempeñan un papel en la gestión de la militarización y la promoción de la cooperación en la región.

La militarización en el Atlántico Sur tiene consecuencias significativas para la seguridad y la estabilidad de la región. En primer lugar, puede aumentar las tensiones entre los estados ribereños y generar conflictos en torno a la delimitación de fronteras marítimas y el acceso a recursos. Estos conflictos pueden socavar la cooperación regional y dificultar la resolución pacífica de disputas.

Además, la presencia militar en la región puede tener un impacto ambiental negativo, ya que las operaciones navales y militares pueden causar contaminación y daños a los ecosistemas marinos. Esto afecta a la biodiversidad y la sostenibilidad de la región.

5. MILITARIZACIÓN DEL REINO UNIDO EN EL ATLÁNTICO SUR

La militarización del Reino Unido en el Atlántico Sur es un tema de interés geopolítico y estratégico que ha atraído la atención de la comunidad internacional en las últimas décadas. El despliegue de recursos militares y estratégicos en la región del Atlántico Sur, generan preocupaciones y debates sobre su impacto en la estabilidad regional.

La presencia del RUGBIN en el Atlántico Sur tiene raíces históricas que se remontan al siglo XIX. Sin embargo, uno de los episodios más notables fue la Guerra de las Malvinas en 1982, cuando el Reino Unido retomó el control de las Islas Malvinas. Este conflicto tuvo un impacto duradero en la percepción estratégica del Reino Unido en la región, llevándolo a fortalecer su presencia militar en el Atlántico Sur.

Las causas de la militarización del Reino Unido en el Atlántico Sur son diversas. En primer lugar, la región alberga territorios unilateralmente declarados como británicos en ultramar, tal es el caso de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. La Antártida también tiene un reclamo británico sobre un sector superpuesto con el reclamado por Argentina y también por Chile.



La defensa y la seguridad de estos territorios fue una preocupación central para el Reino Unido lo que ha justificado el despliegue de fuerzas militares en la región. Los ricos recursos de estos espacios impulsaron la necesidad de garantizar la seguridad y el acceso a estas áreas, llevando al fortalecimiento de las capacidades militares del Reino Unido en la región.

6. PROYECCIÓN DE PODER INFRAESTRUCTURAL EN MALVINAS Y EL ATLÁNTICO SUR: ¿POR QUÉ EL REINO UNIDO CONSIDERA IMPORTANTE A LAS ISLAS MALVINAS?

Las Islas Malvinas ocupan un lugar destacado en el Atlántico Sur, son un archipiélago con una rica historia y una ubicación estratégica. Su importancia radica en su proximidad a las rutas de navegación clave y sus recursos naturales.

El RUGBIN ha desarrollado una estrategia de proyección de poder infraestructural en las Malvinas y el Atlántico Sur. Esto implica la construcción y mejora de infraestructuras críticas, como bases militares, aeropuertos y puertos. Esta estrategia tiene como objetivo fortalecer la presencia británica en la región y garantizar su capacidad de respuesta en caso de conflictos o emergencias.

La inversión en infraestructura militar en las Malvinas permite al Reino Unido mantener una presencia disuasoria en el Atlántico Sur y proteger sus intereses en la zona. Además, esta infraestructura puede utilizarse para apoyar operaciones militares y de búsqueda y rescate en el área.

Las condiciones que impulsan la proyección de poder infraestructural del Reino Unido en las Malvinas y el Atlántico Sur son diversas y algunos de los factores clave incluyen:

- La disputa de soberanía con Argentina, que ha llevado al Reino Unido a fortalecer su presencia en las Malvinas como medida de seguridad.
- La importancia estratégica de la región para el control de las rutas de navegación y la exploración de recursos naturales, como el petróleo y el gas.
- La necesidad de garantizar la seguridad de los habitantes de las Malvinas y mantener su estabilidad política y económica.

Estas condiciones han llevado al Reino Unido a desarrollar una estrategia a largo plazo que involucra inversiones significativas en infraestructura militar y civil en las Malvinas.

Así nos interpela ¿cuál es el rol de las bases militares en esta estrategia? Las bases militares en las Malvinas desempeñan un papel crucial en la capacidad de respuesta y la defensa del Reino Unido en la región del Atlántico Sur y permiten proyección a la Antártida, vigilancia y respuesta rápida dentro del collar de seguridad (Islas del Cabo Verde, Isla de Ascensión, Santa Elena, Tristán da Cunha, Malvinas, Georgias, Sandwich del Sur, Islas Shetland del Sur y Antártida).

Cabe aclarar que las **Islas Subantárticas** están conformadas por los archipiélagos de las islas Georgias del Sur y Sándwich del Sur, ambos situados en el extremo sur del Océano Atlántico¹²²¹.

7. DINÁMICAS GEOPOLÍTICAS EN EL ATLÁNTICO SUR

¹²²¹ Fuente: <https://www.pampazul.gob.ar/investigacion-y-desarrollo/areas-prioritarias/islas-subantarticas/>



Las interacciones entre actores estatales y no estatales en la región han dado lugar a una serie de transformaciones significativas en el equilibrio de poder y la configuración geopolítica. La competencia por el control de recursos naturales y estratégicos es un elemento central en las dinámicas geopolíticas del Atlántico Sur ya que la región alberga vastas reservas de recursos naturales que la convierte en un objetivo atractivo para las naciones que buscan garantizar el suministro de estos recursos críticos. Además, las rutas marítimas que atraviesan el Atlántico Sur son vitales para el comercio global y le agrega una dimensión económica significativa a la competencia en la región.

El Atlántico Sur como un punto de convergencia de intereses geopolíticos y geoeconómicos clave lo convierte en una arteria vital para la conectividad global entre América del Norte, Europa, África y América del Sur. Los flujos de comercio que atraviesan estas aguas son esenciales para la economía mundial, y cualquier interrupción en estas rutas puede tener efectos significativos en el comercio global.

China aumentó sus inversiones en infraestructura portuaria y proyectos de desarrollo en varios países del Atlántico Sur como parte de su iniciativa de la Franja y la Ruta (Rodríguez Soler, 2020). China ha impulsado inversiones en infraestructura, comercio y recursos naturales en países como Brasil y Angola. Esto interpela sobre las intenciones de China y su posible influencia en la región (Phillips, 2021)¹²²².

Estados Unidos, con su tradicional influencia en América Latina y su presencia militar en la región, continúa siendo un actor central en la competencia por el poder en estas aguas.

Rusia, aunque geográficamente distante, también ha mostrado un interés creciente en el Atlántico Sur. Ha buscado expandir sus relaciones comerciales y militares en la región, estableciendo acuerdos de cooperación. En este sentido los acuerdos Rusia con Argentina son otro indicador.

Brasil¹²²³ ejerce una influencia significativa en la región y busca consolidar su posición como actor principal en el Atlántico Sur (Toro, 2022).

Sudáfrica, por su parte, representa un actor clave en la costa occidental africana y ha buscado fortalecer su presencia en el Atlántico Sur a través de la cooperación regional.

La **Unión Europea** (UE), aunque no es un actor estatal individual, también desempeña un papel relevante en la competencia por el poder en el Atlántico Sur. Varios estados miembros de la UE tienen intereses en la región, entre ellos **España** cuya flota pesquera participa en el negocio de las licencias de pesca en torno a las Islas Malvinas (Lerena, 2022).

8. PROYECCIÓN DE PODER INFRAESTRUCTURAL

La proyección de poder infraestructural es un concepto esencial en la geopolítica contemporánea, que se refiere a la capacidad de un actor estatal para influir y controlar su entorno a través de la construcción y el control de infraestructuras críticas, como puertos, carreteras, ferrocarriles y redes de comunicación. En las Islas Malvinas el RUGBIN, realiza todas estas acciones. Proponemos identificar tres **dimensiones analíticas**:

1. **Desarrollo de la Infraestructura Estratégica**: la construcción y el control de infraestructuras estratégicas permiten a los actores estatales o no estatales ampliar su influencia y poder en una región determinada. En el contexto del Atlántico Sur, esta dimensión la observamos en países como China han invertido en la construcción de

¹²²² Al respecto escuchar audio en <https://www.wsj.com/articles/china-seeks-first-military-base-on-africas-atlantic-coast-u-s-intelligence-finds-11638726327>

¹²²³ PEM. Brasil. https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html



puertos y carreteras en países africanos para facilitar el acceso a recursos naturales y rutas comerciales.

2. **Dominancia Infraestructural**: el nivel de posesión y el control de infraestructuras críticas pueden conferir a un actor una ventaja estratégica en una región determinada. En el Atlántico Sur, se puede observar como el RUGBIN ha buscado establecer una dominancia¹²²⁴ infraestructural a partir de áreas clave, como la construcción de bases y el desarrollo de infraestructuras de comunicación de alta velocidad.
3. **Competencia Infraestructural**: refiere a la rivalidad entre actores que buscan controlar y desarrollar infraestructuras en una región específica. En el contexto del Atlántico Sur, observamos una competencia entre Estados Unidos y China por la influencia en los puertos y rutas comerciales de América del Sur y África. También una competencia entre Argentina y Reino Unido por el desarrollo de infraestructuras en la región (radares en Patagonia por parte de Argentina, instalación de radar en TDF con la empresa LeoLabs ver anexo 2).

9. CONCEPTOS CLAVE EN LA PROYECCIÓN DE PODER INFRAESTRUCTURAL

Uno de los conceptos centrales en la proyección de poder es el de "**Infraestructura Estratégica**". Esta se refiere a las instalaciones y activos que son esenciales para la seguridad nacional, la economía y la influencia geopolítica de un actor. En el contexto del Atlántico Sur, la infraestructura estratégica puede incluir puertos, bases militares, carreteras y cables submarinos de comunicación que son cruciales para el acceso a recursos naturales y rutas comerciales.

Un segundo concepto importante es el de "**Interconexión Infraestructural**". El mismo se refiere a la capacidad de las infraestructuras para conectarse y apoyarse mutuamente. En el Atlántico Sur, la interconexión infraestructural puede ser evidente en la construcción de corredores de transporte que conectan puertos marítimos con rutas terrestres, lo que facilita el flujo de bienes y recursos.

El concepto de "**Dependencia Infraestructural**", se refiere a la situación en la que un actor o una región dependen en gran medida de infraestructuras controladas por otros. Por ejemplo, algunos países del Atlántico Sur pueden depender de puertos controlados por actores externos para exportar sus productos, lo que les hace vulnerables a la influencia extranjera. En el caso del RUGBIN controla mediante socios (Aquila, Thales, Nat) las infraestructuras en las Islas Malvinas como en Santa Elena.

La "**Resiliencia Infraestructural**" es otro concepto clave. Se refiere a la capacidad de una infraestructura para resistir y recuperarse de perturbaciones, ya sean naturales o provocadas por el hombre. En el Atlántico Sur, donde las amenazas a la seguridad de las infraestructuras pueden ser variadas, la resiliencia infraestructural es esencial para garantizar la continuidad de las operaciones. Esto se observa con la gestión del Complejo Militar de Monte agradable, como las mejoras en los radares del RUGBIN en las Islas Malvinas.

Por último, el concepto de "**Competencia Infraestructural**" se refiere a la rivalidad entre actores por el control y la influencia a través de la construcción de infraestructuras. En el Atlántico Sur, esto puede observarse en la competencia entre Estados Unidos y China por la construcción de puertos y el desarrollo de infraestructuras en países de la región como mencionamos anteriormente.

¹²²⁴ Dominancia, término empleado en medicina y que indica la hegemonía de una o dos especies sobre el ecosistema.



10. UNA PROPUESTA PARA COMPRENDER LA PROYECCIÓN DE PODER EN ENTORNOS MARÍTIMOS

La proyección de poder en entornos marítimos es un tema de creciente interés en la geopolítica contemporánea, especialmente en regiones como el Atlántico Sur, que alberga importantes rutas marítimas y recursos estratégicos como señalamos en marras. Para comprender mejor esta dinámica, hemos desarrollado el siguiente cuadro que ayuda a analizar cómo los actores estatales y no estatales proyectan su poder en el ámbito marítimo. Nuestra propuesta parte de la variable:

Poder Marítimo propuesto por Mahan (1890) se basa en la idea de que el control de los mares es esencial para el poder global y la seguridad nacional. Mahan argumentaba que las naciones que controlaban rutas marítimas estratégicas y bases navales tenían una ventaja competitiva significativa. En el Atlántico Sur, este modelo puede aplicarse para analizar cómo el control de puertos y rutas marítimas clave puede influir en la posición geopolítica de un actor en la región (Mahan, 1890).

Para el presente trabajo destacamos dos dimensiones de poder:

Poder Azul es la capacidad de un país para proyectar su influencia, vigilancia y control sobre mares y océanos. Es decir, observamos cómo los actores pueden utilizar su poder naval y marítimo para proyectarlo en regiones marítimas específicas. En el caso del Atlántico Sur, advertimos cómo las flotas y las bases de actores estatales permiten asegurar intereses estratégicos en la región (Ministerio de España, 2022).

Poder Infraestructural es la capacidad de un Estado en penetrar un territorio y dominarlo. Implica una proyección de poder en entornos marítimos y se centra en la construcción y el control de infraestructuras críticas, como puertos y redes de comunicación, para ampliar la influencia y el poder en áreas marítimas. En el Atlántico Sur, este modelo puede aplicarse para analizar cómo la inversión en infraestructuras portuarias y de transporte puede permitir a actores estatales y no estatales aumentar su influencia en la región.

A continuación, proponemos lo visto hasta el presente en cuatro cuadrantes que definen cuatro posibilidades de Proyección de Poder, de acuerdo a las dos dimensiones propuestas. Cada cuadrante corresponde a una posibilidad de proyectar con las capacidades presentes en un momento dado por parte de un actor. Estas posibilidades son Competencia, Expansión, Dominancia o Consolidación.



PROYECCION DE PODER			
		PODER INFRAESTRUCTURAL	
		BAJO	ALTO
de	PODER AZUL	BAJO	Modelo
	ALTO	Modelo	

de	PODER AZUL	BAJO	Baja vigilancia y medios que deben actualizarse. Débil desarrollo de infraestructura. Se observa una competencia entre actores por infraestructuras. Desarrollo de modelos digitales. COMPETENCIA.	Fuerte inversión en infraestructuras críticas. Desarrollo de red troncal. Desarrollo de infraestructuras. EXPANSIÓN.
		ALTO	Relanzamiento de Estrategias y Doctrinas. Definición de Multidominios. DOMINANCIA INFRAESTRUCTURAL SOBRE EL MEDIO MARÍTIMO.	Consolidación de estrategia Bretaña Global. Actualización de medios troncales con fluidez en la obtención de datos en línea y en el escenario distante. CONSOLIDACIÓN.

Proyección de Poder desarrollado por Susana Pereyra. Doctorado en Defensa. Nodo UNDEF. 2023.

11. RECURSOS NATURALES Y ESTRATÉGICOS EN EL ATLÁNTICO SUR

La **explotación de recursos energéticos**, en particular petróleo y gas, ha sido un motor importante de la proyección de poder en la región. La creciente demanda de energía a nivel global ha llevado a la búsqueda de nuevas fuentes de recursos energéticos. En el Atlántico Sur, la explotación de estos recursos ha llevado a una creciente influencia de actores globales, como empresas petroleras multinacionales. En las Islas Malvinas NAVITAS ha anunciado recientemente que en el 2024¹²²⁵ se ha propuesto perforar 18 pozos, y así extraer 80.000 barriles diarios de petróleo. Argentina frente a este anuncio sancionó a la Empresa y denunció en no cumplimiento de las Resoluciones de Naciones Unidas, al ser una acción unilateral del RUGBIN.

¹²²⁵ Fuente para consultar <https://www.revistapetroquimica.com/navitas-petroleum-de-israel-realizara-perforaciones-en-busca-de-petroleo-en-las-islas-malvinas/>



Los **minerales estratégicos** también desempeñan un papel destacado en la proyección de poder. La región alberga depósitos de minerales valiosos como el coltán, que es esencial en la fabricación de dispositivos electrónicos. La competencia por el control de estas reservas minerales puede ser intensa y ha llevado a actores estatales y no estatales a buscar formas de asegurar su acceso. En las Islas Malvinas se han otorgado siete licencias¹²²⁶ para extraer minerales y también provocó el rechazo del Gobierno Argentino¹²²⁷.

Las **pesquerías en el Atlántico Sur** son otra fuente importante de recursos naturales y una fuente de competencia y tensiones. La sobreexplotación de las pesquerías puede tener un impacto significativo en la seguridad alimentaria de la región y en la sostenibilidad de los ecosistemas marinos. La gestión de estos recursos y la cooperación regional son esenciales para evitar conflictos y garantizar la preservación de las pesquerías en el Atlántico Sur (Bonafina, Fernández Reigosa y Pereyra, 2022).

Cabe señalar que la explotación insostenible de estos recursos puede tener graves consecuencias ambientales, lo que requiere una gestión responsable y sostenible de los mismos.

12. INFLUENCIA DE LAS RUTAS MARÍTIMAS Y EL COMERCIO GLOBAL: IMPORTANCIA ESTRATÉGICA EN LA PROYECCIÓN DE PODER EN EL ATLÁNTICO SUR

Una de las características más destacadas de esta región es la presencia de rutas marítimas clave que conectan los continentes de América del Norte, América del Sur, Europa y África. Estas rutas marítimas tienen un papel crucial en el comercio internacional y, por lo tanto, en la proyección de poder.

La **Ruta del Atlántico Norte** es una de las rutas marítimas más transitadas del mundo, conectando América del Norte con Europa. Esta ruta es esencial para el comercio internacional y el suministro de energía. Estados Unidos y sus aliados europeos tienen un interés estratégico en mantener el control y la seguridad de esta ruta para garantizar la continuidad de las operaciones económicas y militares.

Por otro lado, la **Ruta del Atlántico Sur** conecta América del Norte y Europa con América del Sur y África. Esta ruta marítima es vital para el comercio de productos básicos, recursos naturales y bienes manufacturados.

La **Ruta del Cabo de Buena Esperanza** es otra ruta estratégica que rodea el extremo sur de África. Esta ruta es esencial para el transporte marítimo entre Europa y Asia, evitando el paso por el Canal de Suez. La seguridad y el control de esta ruta son fundamentales para los actores estatales y no estatales interesados en el comercio global y la proyección de poder en el Océano Índico y el Atlántico Sur.

La seguridad de estas rutas marítimas integra la estrategia marítima del RUGBIN que abordaremos en los siguientes acápite. Las rutas se vinculan mediante ciertos Pasos Estratégicos. Los mismos son estrechos corredores marítimos que conectan diferentes partes del Atlántico Sur y desempeñan un papel crítico en el comercio global y la proyección de poder de los actores estatales y no estatales.

¹²²⁶ Licencias para explorar minerales <https://sputniknews.lat/20230803/1142198674.html>

¹²²⁷ Rechazo Argentino <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/rechazo-la-concesion-de-licencias-para-la-exploracion-de-oro-en-las-islas>



Uno de los pasos estratégicos más destacados es el **Estrecho de Gibraltar**, que conecta el Atlántico Norte con el Mar Mediterráneo. Este paso es esencial para el acceso a puertos mediterráneos y el comercio con Europa y el Reino Unido tiene control e influencia significativa en el tráfico marítimo que atraviesa esta vía. Al respecto, el RUGBIN en marzo del 2022 instaló un nuevo sistema radar con una cobertura de 180 kilómetros, siendo la versión más potente y puede detectar tanto aeronaves civiles como militares.

El Estrecho de Gibraltar es uno de los puntos estratégicos más importantes del mundo donde convergen Reino Unido, Marruecos, España y, algo más alejado en Rota (Cádiz), Estados Unidos. Este elenco de actores está concentrado en unos pocos kilómetros cuadrados donde también se aglutinan bases navales e intereses económicos de todo tipo. (González, 2022).¹²²⁸

El **Canal de Panamá** es otro paso estratégico de gran importancia en el Atlántico Sur. Este canal conecta el Atlántico con el Pacífico y es un componente fundamental del comercio global, permitiendo a los buques evitar el largo y peligroso viaje alrededor de América del Sur. El control del Canal de Panamá ha sido históricamente ejercido por Estados Unidos, y su importancia geopolítica influye en las relaciones hemisféricas.

El **Canal de Suez**, aunque no se encuentra en el Atlántico Sur, es relevante para la geopolítica global, ya que conecta el Mediterráneo con el Mar Rojo y el Océano Índico. El Canal de Suez sigue siendo un punto crítico en el comercio internacional y la proyección de poder en la región

El control de estos corredores marítimos confiere ventajas significativas. Su seguridad y estabilidad son esenciales para prevenir interrupciones en el flujo de bienes y recursos. Esto quedó manifiesto con el corte de cadenas de suministros producto de la crisis entre Ucrania y Rusia.

13. DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA EN LAS MALVINAS: BASES MILITARES Y LOGÍSTICAS.

El desarrollo de infraestructura en las Islas Malvinas, ubicadas en el Atlántico Sur, ha sido un tema de interés geopolítico y geoeconómico en las últimas décadas. En particular el Complejo Militar como otras instalaciones militares y logísticas en estas islas han generado debates y tensiones significativas entre el Reino Unido y Argentina.

Desde el conflicto armado en 1982, el RUGBIN ha mantenido una presencia militar en las Malvinas. La construcción y expansión del Complejo Militar en las islas es parte integral de esta presencia. Estas bases no solo tienen un propósito defensivo, sino que también tienen implicaciones estratégicas y geoeconómicas.

Según el Informe de Defensa del Ministerio de Defensa del Reino Unido de 2019, se llevaron a cabo mejoras en la infraestructura militar en las Malvinas para fortalecer la defensa de las islas y garantizar la seguridad de los habitantes locales. Estas mejoras incluyeron la construcción de una nueva base de reabastecimiento en Mount Pleasant y la modernización de la pista de aterrizaje (MOD, informe 2023).

Para Argentina la presencia militar británica en las Malvinas es desproporcionada y representa una amenaza a la estabilidad en la región. Asimismo este desarrollo de

¹²²⁸ Fuente https://www.elespanol.com/omicron/tecnologia/20220310/reino-unido-instala-gigante-gibraltar-control-estrecho/655934558_0.html



infraestructura es visto como una muestra de la falta de voluntad del RUGBIN para sentarse a negociar.

14. FUNCIONES Y CAPACIDADES DE LAS BASES MILITARES BRITÁNICAS EN LAS ISLAS MALVINAS

Las bases militares británicas en el Atlántico Sur son un tema de considerable atención tanto a nivel regional como internacional. Las mismas son esenciales para garantizar la seguridad de las islas y de sus habitantes locales, así como para respaldar las operaciones de la Royal Navy y la Royal Air Force en la región. La base militar del RUGBIN en las Islas Malvinas tiene varias funciones clave, que incluyen la defensa de las islas, la proyección de poder en la región y el apoyo a operaciones militares en el Atlántico Sur como en Antártida.

La Base Aérea de Mount Pleasant alberga una pista de aterrizaje que puede recibir aviones de combate y transporte, así como una variedad de instalaciones de apoyo logístico y de comunicaciones. También tiene la capacidad de apoyar operaciones de vigilancia y patrullaje en el Atlántico Sur (vigilancia pesquera). Esto es particularmente relevante en un momento en que la seguridad marítima y la lucha contra la piratería son preocupaciones globales. La presencia militar en las Malvinas busca garantizar la seguridad de las rutas marítimas en la región.

También incluye la capacidad de respuesta a crisis y contingencias en la región del Atlántico Sur. Esto puede abarcar desde operaciones de búsqueda y rescate hasta la realización de ejercicios militares combinados con aliados y socios regionales.

14.1. COMPONENTES QUE IMPULSAN LA PROYECCIÓN DE PODER

Tras el retiro de la Unión Europea como consecuencia de la implementación del BREXIT, el RUGBIN revisó su política exterior y su estrategia para la defensa y seguridad. Con esas reformas, la Marina del Reino Unido es una herramienta eficaz para garantizar la seguridad y presencia británica en todos los océanos.

Definiciones del RUGBIN sobre su Royal Navy¹²²⁹:

*En tiempos de conflicto o de paz, la Royal Navy es clave para la prosperidad del Reino Unido y la estabilidad de alta mar. Explore nuestro papel en el escenario global*¹²³⁰.

*Ayudamos a estabilizar los mares, manteniendo el flujo del comercio marítimo que es el alma de la economía del Reino Unido. Actuamos como guardián y diplomático, como fuerza humanitaria para el bien y como mantenedor de la paz en el escenario mundial.*¹²³¹

El dispositivo de enunciación que formula el Reino Unido, incluye definición tales como:

*“La presencia de la Royal Navy en el escenario mundial envía un poderoso mensaje”*¹²³².

Asimismo, enuncia su “posicionamiento estratégico” en términos como:

¹²²⁹ La Marina Real es la rama de guerra naval de las Fuerzas Armadas británicas. Fundada en el siglo XVI, es la rama de servicio más antigua del Reino Unido (Senior Service).

¹²³⁰ <https://www.royalnavy.mod.uk/>

¹²³¹ Op. cit

¹²³² <https://www.royalnavy.mod.uk/what-we-do/preventing-conflict>



“La mayor parte del comercio marítimo pasa a través de un puñado de puntos de estrangulamiento globales. Al posicionar nuestra fuerza para proteger estas áreas, estabilizamos los mares y prevenimos conflictos, enfrentando amenazas con una demostración estratégica de fuerza”¹²³³.

Y refuerza el **dispositivo de enunciación** con una cierta intencionalidad al señalar:

“Al salvaguardar el comercio global, no sólo mantenemos los mares a salvo de los delincuentes, sino que también protegemos la libertad y el modo de vida de todos en el Reino Unido”¹²³⁴.

En relación con los puntos críticos, la función de **vigilancia** se incluye dentro del dispositivo de enunciación en los siguientes términos¹²³⁵:

VIGILANCIA: *La Royal Navy vigila atentamente a los estados frágiles, conteniendo amenazas potenciales y evitando que se agraven.*

SECURITIZACIÓN: *Cuando las regiones se vuelven inestables, esto tiene un efecto en cadena sobre los recursos esenciales. Al garantizar la estabilidad en áreas como el Golfo y África Occidental, mantenemos la paz y el flujo global esencial de bienes y suministros. Al frenar el comportamiento desordenado y brindar estabilidad lejos de casa, salvaguardamos su calidad de vida.*

La función de **prevención** también está presente en el dispositivo de enunciación, también con un tinte en términos disuasorios:

PRESENCIA GLOBAL: *Las tensiones que amenazan los intereses de Gran Bretaña pueden surgir en cualquier lugar y en cualquier momento. Desde las aguas heladas de la Antártida hasta el Golfo de Adén y los mares que rodean Somalia, estamos preparados. Al aprovechar al máximo nuestra libertad para desplegarlos globalmente, utilizamos la proximidad a naciones inestables o agresivas para reprimir comportamientos desestabilizadores.*

PARTNER (significa SOCIO): señala que establecen vínculos y “relaciones estrechas con socios en todo el mundo”. El motivo está dado en que “El comercio global depende de la cooperación y la buena voluntad y, como nación insular, dependemos del mar para obtener recursos esenciales”.

ENUNCIADO DISUASORIO CON RELACIÓN AL ATLÁNTICO SUR: “Desde el Caribe hasta la Antártida, estamos preparados y preparados para actuar en beneficio de los intereses de nuestra nación”.

14.2. INDICADORES INCLUIDOS EN EL DISPOSITIVO DE ENUNCIACIÓN:

- *El 95% de la actividad económica británica depende de los océanos.*
- *El RUGBIN Importa bienes por un valor de £524 mil millones cada año.¹²³⁶*
- *El 50% del porcentaje de alimentos y energía del Reino Unido lo importa por mar.*
- *En 2017, 481,8 millones de toneladas de mercancías pasaron por puertos del RUGBIN.*

¹²³³ Op. Cit.

¹²³⁴ Op. Cit.

¹²³⁵ Op. Cit.

¹²³⁶ Este indicador incluye aproximadamente la mitad de los alimentos y combustible que el RUGBIN consume.

Ver <https://www.royalnavy.mod.uk/what-we-do/protecting-our-economy>



- El 97% de los datos del Reino Unido que se transfieren mediante cables submarinos.

Composición de la Royal Navy:



Fuente: web de la Royal Navy

En agosto del 2022, el gobierno del Reino Unido lanzó una **nueva estrategia marítima que incluye un enfoque de mapeo mejorado de los fondos marinos y el tratamiento de las amenazas cibernéticas**. Se trata de una estrategia de cinco años presentada por el entonces secretario de Transporte, Grant Shapps.

La misma estableció los principios rectores del enfoque del gobierno del RUGBIN para gestionar las amenazas y los riesgos en el país y en todo el mundo, incluido el aprovechamiento de la comunidad líder mundial en mapeo de fondos marinos y la lucha contra la pesca ilegal y las actividades contaminantes en el mar.

También en el 2022 se creó el **Centro de Mapeo de Fondos Marinos del Reino Unido (UK CSM)**¹²³⁷. Entre sus objetivos figuran “*utilizar la recopilación y el intercambio de datos para la industria marítima del Reino Unido*”. El CSM del Reino Unido también ha sido registrado como un compromiso voluntario del gobierno del Reino Unido con la Década de las Naciones Unidas de las Ciencias Oceánicas para el Desarrollo Sostenible.

14.3. EL CENTRO DE CARTOGRAFÍA DE LOS FONDOS MARINOS DEL REINO UNIDO (UK CSM):

¹²³⁷ Sitio oficial <https://www.admiralty.co.uk/uk-centre-for-seabed-mapping>



La información geoespacial marina de calidad es crucial para casi todas las actividades realizadas en el medio marino, incluidas:

- Comercio marítimo.
- Informar sobre la gestión sostenible del medio ambiente y de los recursos.
- Apoyar la seguridad nacional y la infraestructura.

Integran el UK-CSM entre otros actores el denominado “The Crown Estate”. Definición de este último:

“es un importante terrateniente nacional con una cartera diversa de £16 mil millones que incluye centros urbanos y oportunidades de desarrollo; una de las propiedades rurales más grandes del país; Regent Street y St James's en el West End de Londres; y el Gran Parque de Windsor. También gestionamos el fondo marino y gran parte de la costa alrededor de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, desempeñando un papel importante en el sector eólico marino líder mundial del Reino Unido”.

“The Crown Estate es un negocio único. Nuestra historia se remonta a 1760, cuando Jorge III acordó entregar al Parlamento los ingresos netos de las tierras de la Corona y los ingresos hereditarios a cambio de un pago anual fijo. Hoy operamos bajo la Crown Estate Act de 1961. Ocupamos un espacio entre los sectores público y privado, actuando de manera independiente y comercial para aumentar el valor de la cartera para la nación. Somos una empresa para el país y todos nuestros ingresos netos van al Tesoro en beneficio de las finanzas de la nación. Esto ha totalizado más de 3.200 millones de libras esterlinas en los últimos diez años”(Ver ANEXO 1).

14.4. PODER AÉREO Y ESPACIAL PARA PROTEGER LA NACIÓN

La Real Fuerza Aérea (Royal Air Force, abreviada como **RAF**) es la rama aérea de las Fuerzas Armadas británicas. La definición del RUGBIN sobre la RAF se formula en los siguientes términos:

“Durante más de cien años, la Royal Air Force ha defendido los cielos de Gran Bretaña y proyectado el poder y la influencia de Gran Bretaña en todo el mundo”¹²³⁸.

¹²³⁸ <https://www.raf.mod.uk/>



ROYAL AIR FORCE CADETES

Tenemos que estar preparados en cualquier momento, de día o de noche, los 365 días del año, las 24 horas del día.

El Reino Unido y nuestros aliados enfrentan amenazas en un mundo incierto, desde aviones no autorizados que ingresan al espacio aéreo protegido hasta ataques cibernéticos.

Nuestra Fuerza de Alerta de Reacción Rápida (QRA) con base en RAF Lossiemouth (noreste de Escocia), RAF Coningsby (este de Inglaterra) y las Islas Malvinas (Atlántico sur), está lista para desplegar Eurofighter Typhoons de última generación en minutos para interceptar amenazas.

Fuente: web de la RAF

La RAF señala entre sus funciones tiene la gestión de amenazas:

“Identificamos y **gestionamos las amenazas** antes de que se materialicen a través de **inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR)**”¹²³⁹.

Capacidad de respuesta rápida al enunciar que pueden:

“*desplegar rápidamente aviones y personal en todo el mundo para disuadir conflictos y derrotar a nuestros adversarios si es necesario*”¹²⁴⁰.

Con relación esto señala que en la actualidad se encuentran:

“*activos en cuatro continentes con operaciones importantes en Europa del Este, el Atlántico Sur y el Mediterráneo. Nuestra proximidad a regiones inestables y adversarios potenciales proporciona el poder aéreo para frenar las amenazas y el comportamiento desestabilizador*”¹²⁴¹.

En relación con la **función MONITOREO**, la misma busca hacer frente a “*posibles amenazas al espacio aéreo del Reino Unido*”, el mismo se realiza “*las 24 horas del día, los 365 días del año*”¹²⁴².

Para ello emplea:

“*una combinación de radar estático, unidades móviles, aeronaves y satélites de última generación para recopilar información minuto a minuto sobre la actividad aérea*”¹²⁴³.

Posee una **Fuerza de Sistemas de Control y Vigilancia Aérea** que se encarga de recopilar:

“*continuamente una Imagen Aérea Reconocida del espacio aéreo dentro y alrededor del RUGBIN, proporcionando una alerta temprana vital sobre amenazas potenciales, como aviones o misiles no autorizados*”¹²⁴⁴.

¹²³⁹ Op. Cit.

¹²⁴⁰ Op. Cit.

¹²⁴¹ <https://www.raf.mod.uk/what-we-do/overview/>

¹²⁴² Op. Cit.

¹²⁴³ Op. Cit.

¹²⁴⁴ Op. Cit.



También monitorean:

“las amenazas en el espacio: desde el clima espacial y los desechos que pueden dañar los satélites en órbita hasta actos hostiles de nuestros adversarios”¹²⁴⁵.

*Utilizamos **radares militares y civiles terrestres para monitorear, detectar e identificar** todas las aeronaves dentro y alrededor del espacio aéreo del Reino Unido, las 24 horas del día, los 7 días de la semana, los 365 días del año. A esto lo llamamos **Imagen Aérea Reconocida (RAP)**.*¹²⁴⁶

Esto se vincula con la instalación en Argentina de radares ubicados en la Provincia de Tierra del Fuego Antártida e Islas del Atlántico Sur. La empresa que los instaló fue LeoLabs¹²⁴⁷, una especie de Joint Venture (ver ANEXO 2) constituido en el REINO UNIDO bajo la denominación de LEOLABS LIMITED¹²⁴⁸ (registrada con el número de empresa 11721911)¹²⁴⁹.

*Los controladores de tráfico aéreo de la RAF en Swanwick (escuadrón 78) trabajan con sus homólogos civiles para garantizar que los Typhoon puedan seguir la ruta más directa hacia su objetivo. Están integrados en el Centro Swanwick gestionado por NATS¹²⁵⁰, el principal proveedor de servicios aéreos civiles del Reino Unido.*¹²⁵¹

NATS¹²⁵² junto a Thales conformaron¹²⁵³ **Aguila Air Traffic Managenet Service (Aguila)**¹²⁵⁴. Esta última es responsable de la ejecución del:

“programa Marshall del Reino Unido para transformar la gestión del tráfico aéreo terminal en aeródromos militares. Marshall busca garantizar un servicio de gestión del tráfico aéreo (ATM) seguro, eficiente y sostenible para las fuerzas armadas del Reino Unido. Modernizará los cajeros automáticos en más de 100 ubicaciones del Ministerio de Defensa, en el Reino Unido y en el extranjero, incluidos más de 60 aeródromos y campos de tiro”¹²⁵⁵.

Aguila tiene la tarea de “ofrecer una modernización y racionalización de todo el sistema fragmentado actual, y establecer un servicio ATM¹²⁵⁶ flexible que esté preparado para el futuro para hacer frente a posibles cambios en el panorama regulatorio y tecnológico”.

El Complejo de Monte Agradable (Mount Pleasant Complex o MPC) se inauguró en 1985 para establecer una presencia de combate y transporte en las Islas Malvinas.

Actualmente tienen su asiento en MPC:

¹²⁴⁵ Op. Cit.

¹²⁴⁶ <https://www.raf.mod.uk/what-we-do/overview/quick-reaction-alert/>

¹²⁴⁷ Ver organigrama de la empresa <https://theorg.com/org/leolabs-space>

¹²⁴⁸ Declaración de su constitución disponible en <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/11721911/filing-history/MzIyMTc4NTg1M2FkaXF6a2N4/document?format=pdf&download=0>

¹²⁴⁹ Ver registro <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/11721911>

¹²⁵⁰ <https://www.nats.aero/>

¹²⁵¹ <https://www.raf.mod.uk/what-we-do/overview/quick-reaction-alert/>

¹²⁵² Más sobre la conformación de NATS, en tanto es una asociación público-privada <https://web.archive.org/web/20140421104602/http://www.nats.aero/about-us/what-we-do/our-ownership-2/>

¹²⁵³ El 8 de mayo del 2017 se produjo en cambio de datos de Thales Uk Limited como persona con control significativo. Fuente <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/09256777/filing-history/MzIwNDY2OTgwNWZkaXF6a2N4/document?format=pdf&download=0>

¹²⁵⁴ Para la constitución de la empresa ver fuente <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/09256777/filing-history/MzEwOTE0MDAxNGFkaXF6a2N4/document?format=pdf&download=0>

¹²⁵⁵ Datos del Holding: <https://www.nats.aero/news/nats-holdings-limited-results-for-the-year-ended-31-march-2021/>

¹²⁵⁶ Para mayores datos, ver el Programa de Investigación ATM de SES (SESAR) iniciado por la Comisión de la UE en 2006. <https://www.a6alliance.net/>



- RAF 1435: con aviones 4 Eurofighter Typhoon¹²⁵⁷
- RAF 1312: con un avión tanquero para carga de combustible Voyager; y un avión Atlas C1 (identificado como A400M).

El 28 de enero del 2023, el avión de transporte Atlas de la Royal Air Force (A400M) que opera desde las Islas Malvinas ha estado realizando una serie de vuelos de reabastecimiento de largo alcance para el British Antártida Survey (BAS).

Al respecto enuncian que:

“La entrega de suministros de la RAF a BAS simplifica la cadena logística para la misión científica del Reino Unido en la región durante el resto de la temporada. La misión también permite a la RAF perfeccionar las habilidades de las tripulaciones en la inserción de provisiones de largo alcance durante un período sostenido, una tarea que la Fuerza de Movilidad Aérea de la RAF puede realizar en cualquier momento y en cualquier lugar, en apoyo de las operaciones humanitarias o militares del Reino Unido”¹²⁵⁸.

Esto es un indicador de proyección de poder en su dimensión PODER INFRAESTRUCTURAL. La misión ENDURANCE del 2023, permitió emplear del A400 en lugar de un HÉRCULES c-130 para reabastecer al BAS.

El personal de la RAF en las Islas Malvinas también posee funciones sobre el terreno, las cuales van desde operadores de radar hasta técnicos de armas para apoyo de los aviones Eurofighter Typhoon.

Desde el 8 de mayo de 2023, el Puente Aéreo del Atlántico Sur (conocido como SAA) se reactivó nuevamente hacia y desde Brize Norton a través de la Base de la Isla Ascensión (AIB) dado que se completó la reconstrucción de la pista de Ascensión y se reacondicionó la de Monte Agradable. Observamos la inversión en infraestructura que realiza el RUGBIN en forma directa o mediante un parthner (socio).

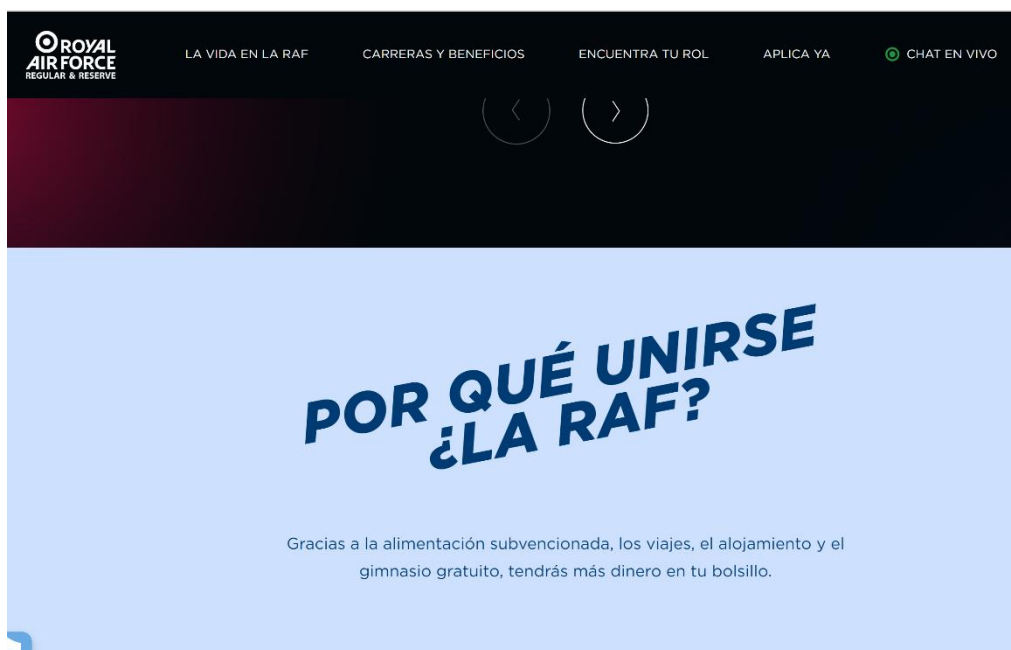
La RAF de Monte Agradable integra el QRA sistema de respuesta rápida.

Con la finalidad de reclutamiento, el dispositivo de enunciación para la RAF ofrece la siguiente alternativa:

¹²⁵⁷ Son aviones de combate polivalente, extremadamente ágiles, utilizados en todas las operaciones actuales de la RAF. En la función aire-aire, emplea el misil aire-aire avanzado de corto alcance (ASRAAM) guiado por infrarrojos y el Meteor, propulsado por estatorreactor y guiado por radar, más allá del alcance visual, así como el misil aire-aire avanzado de alcance medio. -Misil Aéreo (AMRAAM). Estas armas, utilizadas junto con el radar Captor del avión y el sistema de orientación electroóptico PIRATE, se combinan con el rendimiento y la maniobrabilidad superiores del Typhoon para convertirlo en una plataforma formidable.

<https://www.raf.mod.uk/aircraft/typhoon-fgr4/>

¹²⁵⁸ Ejercicio reabastecimiento al BAS. Ver <https://raf.mod.uk/news/articles/exercise-austral-endurance/>



Fuente:

<https://recruitment.raf.mod.uk/roles/roles-finder/air-operations-support/air-operations-control>

La **modernización de las infraestructuras** en el ATLÁNTICOS SUR refuerza la **ocupación británica de territorios en disputa** como es el caso de **Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes**. Siendo ellos indicadores del poder infraestructural y de la proyección de poder sobre la Antártida.

15. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo buscamos interpelar, tensionar y poner en valor los datos obtenidos en el relevamiento realizado en febrero del 2023 en las Islas Malvinas. Para el presente realizamos un recorte que busca contribuir a la elaboración de la densitometría de poder (Pereyra y Gabás, 2023) que actualmente estamos trabajando.

Hay una fuerte vinculación entre la proyección de poder del RUGBIN en el Atlántico Sur en dos grandes dimensiones la del poder azul y la del poder infraestructural. Ambas significan capacidades de proyección y de penetración. Van acompañados de dispositivos de enunciación en diferentes soportes y con fuerte impacto en redes sociales. Apuntan a visibilizar, con estéticas cuidadas que acompañan los enunciados visuales securitizadores. Podríamos extendernos en este apartado, pero decidimos que dejarlo abierto para el debate en la exposición de las jornadas.

BIBLIOGRAFIA

1. Bercuson, D. J. (2004). The Responsibility to Protect and the War in the Atlantic. Canadian Global Affairs Institute.
2. Bilmes, J.(2021). La Cuestión Malvinas ante la crisis y transición del sistema mundial: perspectivas frente al Brexit. Geograficando, 17(1), e095.
<https://doi.org/10.24215/2346898Xe095>
3. Bonafina B., Fernández Reigosa, F y Pereyra, S. (2022). La inteligencia económica como disciplina contribuyente al análisis del poder infraestructural aplicable a la soberanía en el Atlánticos Sur. En Rattenbach, J. et al. (2022) Malvinas 40 años. Apor-



tes económicos sobre el Atlántico Sur. Editorial Manuel Belgrano del Ministerio de Economía.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/libro_malvinas_40_anios_mi_necono.pdf

4. BRASIL. Plano Estratégico da Marinha 2040. Disponible en: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html
5. BRASIL. Política Nacional de Defesa y Estratégia Nacional de Defesa (2020). Disponible en: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf
6. Cereseto, Raúl M. (2023). De Proa al Sur: Problemática, Análisis y Proyección de la actividad pesquera. Argentina, Chubut y el mundo. Editorial DUNKEN. Se puede descargar en audiolibro <https://podcasters.spotify.com/pod/show/raul-matias-cereseto/episodes/De-Proa-al-Sur-de-Raul-Matias-Cereseto-e27a0v2>
7. Cisneros, A. (2018). The Role of Diplomacy in the South Atlantic: Regional Cooperation in Maritime Security. South African Journal of International Affairs, 25(3).
8. Hobson, J. (1902). Imperialism: A Study. Disponible en <http://www.marxists.org/archive/hobson/1902/imperialism/>
9. Hobson, J. Op cit Cap I. La medida del imperialismo. Disponible en <https://www.marxists.org/archive/hobson/1902/imperialism/pt1ch1.htm>
10. Kaplan, R. D. (2012). The South Atlantic Redux: More than a century later, geopolitics of this ocean are coming back to haunt us. Foreign Policy.
11. Kim, Ch. y Mauborgne, R (2004). Blue Ocean Strategy. Harvard Business School.
12. Lerena, C (2023). Pesca ilegal y expoliación de los recursos pesqueros de Latinoamérica y el Caribe. <https://cesarlerena.com.ar/producto/pesca-ilegal-y-expoliacion-de-los-recursos-pesqueros-de-latinoamerica-y-el-caribe/>
13. Luzzani, Telma (2012). Territorios vigilados. Cómo opera la red de bases militares norteamericanas en Sudamérica. Buenos Aires: Debate.
14. Ministerio de Defensa de España (2022). Geopolítica de las Bases. Edita: Paseo de la Castellana 109, 28046 Madrid. © Autores y editor, 2022. Catálogo de Publicaciones de Defensa. <https://publicaciones.defensa.gob.es>
15. Ministry of Defence. (2019). Defence in the Falkland Islands: Progress Report 2018. Gobierno del Reino Unido. [En línea] Disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779167/190130-Falklands-Web-Amends.pdf
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/779167/190130-Falklands-Web-Amends.pdf
16. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/928741/6.6565 MoD Annual Report and Accounts 2019-20 211020 WEB 3 .pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/928741/6.6565_MoD_Annual_Report_and_Accounts_2019-20_211020_WEB_3_.pdf)
17. Mahan, A. T. (1890). The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783. Little, Brown, and Company. Disponible en <https://archive.org/details/influencia-del-poder-naval-en-la-historia-1660-1783-tomo-i-alfred-t.-mahan-v>
18. Manero, Edgardo (2004). Succincte introduction aux transformations stratégiques de l'après-guerre froide. L'Amérique latine dans le désordre global. L'Ordinaire Latino Américain, núm. 195, pp. 6-18.
19. Pereyra, S. y Gabás, F. (2023). Dinámicas del Poder Infraestructural en el espacio antártico y subantártico. II Jornadas de Ciencias Sociales y Humanidades Antárticas (Jocsha). Instituto Antártico-UNTDF. Ushuaia, Tierra del Fuego.



20. Phillips, M (2021). China busca primera base militar en la costa atlántica de África, según la inteligencia estadounidense. Funcionarios alarmados de la Casa Blanca y el Pentágono instan a Guinea Ecuatorial a rechazar las propuestas de Beijing. Artículo publicado en 5 de diciembre del 2021 en The Wall Street Journal. Escuchar audio en <https://www.wsj.com/articles/china-seeks-first-military-base-on-africas-atlantic-coast-u-s-intelligence-finds-11638726327>
21. Reyes, C (2020). Demostraciones de fuerza en el Atlántico Sur y militarización regional: ¿BRASIL en calve realista? Boletín del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa del IRI - N° 37, Julio/Agosto 2020 - ISSN 2468-9858. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/103510>
22. Rodríguez Soler, Ángel (2018). La Franja y La Ruta: nuevos espacios de concertación y de cooperación. Implicaciones para Europa. En “Análisis y pensamiento Iberoamericano sobre China”. Jiexi Zhongguo es una iniciativa del Observatorio de la Política China. Páginas 19 a 28. <http://politica-china.org/general/la-franja-y-la-ruta-nuevos-espacios-de-concertacion-y-decooperacion-implicaciones-para-europa>
23. Stavridis, J. (2017) Sea Power. The History and Geopolitics of the World's Oceans. Penguin Press. New York City, 2017.
24. Toro, Juan P. (2022). Nuevas realidades estratégicas del Atlántico Sur: La apuesta de Brasil. Apuntes del Seminario – “O Poder Naval Brasileiro: da independencia ao futuro”, organizado por la Diretoria do Patrimônio Histórico da Marinha (DPHDM), el Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil (CEPE-MB) y la Escola de Guerra Naval de la Marinha do Brasil entre el 5 y 6 de septiembre de 2022, en Río de Janeiro. <https://athenablab.org/comentario-nuevas-realidades-estrategicas-del-atlantico-sur-la-apuesta-de-brasil/>
25. Winer, Sonia y Melfi, Lucas (2020). Malvinas en la geopolítica del imperialismo. Complejo Industrial Militar británico y alianzas con Estados Unidos, Prometeo: Buenos Aires.
26. López, Javier (2022). Analysis of the Militarization of the Arctic Ocean Based on its Importance for the International Society of the 21st Century. Comillas Journal of International Relations . N° 25. Páginas 001-018. DOI: 10.14422/cir.i25.y2022.001

ANEXOS: Para acceder a los mismos compartimos dos opciones:

O



Escanear el QR

ir al PADELT ubicado en <https://es.padlet.com/polintapp/el-modelo-de-poder-azul-aplicado-a-la-proyeccion-de-poder-in-9s20fi1bhoyoia3j>



El poder infraestructural del Reino Unido en el Atlántico Sur. Estrategias comparadas¹²⁵⁹.

Mag. **Susana Pereyra.**

Candidata a Doctor en USAL. Doctoranda en Defensa en UNDEF.
Universidad Abierta Interamericana (UAI); CAECS-UAI; Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF); Universidad del Salvador (USAL); SAAP; CAC (Centro Argentino de Cartografía); Observatorio Malvinas.AR
v.supereyra@gmail.com / susana.pereyra@uai.edu.ar

Mag. **Ricardo Andrés Frías.**

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF); IDEI-Instituto de Desarrollo Económico e Innovación; Observatorio Malvinas.AR
rfrias@untdf.edu.ar

Mag **Tariana Maia Gessaga.**

Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (UNTDF); IDEI-Instituto de Desarrollo Económico e Innovación; Observatorio Malvinas.AR
tgessaga@untdf.edu.ar

RESUMEN EJECUTIVO

Entre 1983 y la actualidad tanto el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN) como la República Argentina experimentaron importantes transformaciones en sus políticas de defensa. Darío Barrera (2022) sostiene que desde el Siglo XVIII, las Islas Malvinas se ubican en el centro de la disputa global.

El Atlántico Sur se convirtió en un área de interés estratégico para el Reino Unido donde la disputa con Argentina por la soberanía sobre las Islas Malvinas se intensifica a partir de 1982. Esta situación llevó al Reino Unido a reevaluar su presencia militar en la región ya fortalecer sus capacidades de defensa en el Atlántico Sur.

Tras la implementación del proceso de desconexión del RUGBIN de la Unión Europea conocido como BREXIT (Pereyra, 2020) ha buscado proteger sus intereses tanto dentro como fuera de sus fronteras adoptando la estrategia "Bretaña Global". Esta implica una mayor inversión en su capacidad de defensa y una proyección más activa en asuntos internacionales. Durante el período de 2020 a 2023 ha enfrentado diversas presiones en el ámbito de la seguridad, incluyendo amenazas terroristas, ciberataques y tensiones geopolíticas. Un elemento clave del RUGBIN en este contexto es su enfoque sobre la modernización y el fortalecimiento de sus fuerzas armadas, con el cual hizo hincapié en la inversión en tecnología avanzada, como sistemas de combate y de vigilancia de última generación, así como en el desarrollo de capacidades para contrarrestar amenazas en el campo de la ciberseguridad y la guerra cibernética. Al mismo tiempo, tras el BREXIT ha mantenido su compromiso con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y desempeña un papel activo en operaciones internacionales (Crisis Ucrania-Rusia).

¹²⁵⁹ Trabajo elaborado para la Asignatura Políticas de Defensa Comparadas. Doctorado en Defensa. UNDEF, agosto 2023. Asimismo, es un aporte del NODO UNDEF Dirigido por el Dr. Fernando Ohanessian e integrante del proyecto PICTO MALVINAS 14/2021 actualmente en ejecución. Dirección Ricardo Frías (UNTDF). Codirección Susana Pereyra (UAI). Para el presente congreso se trabajó en una reformulación del trabajo original junto a Ricardo Frías y Maia Gessaga. Ambos investigadores de la UNTDF.



El conflicto en el Atlántico Sur, describe un espacio en el cual las agendas nacionalistas se vincularon con las narrativas globales de descolonización y el Sur Global¹²⁶⁰ (Kerp, 2017).

Este trabajo tiene como objetivo responder ***¿Bajo qué condiciones un actor despliega y proyecta poder infraestructural en el Atlántico Sur?***

Para abordar este interrogante se compararán las estrategias de proyección del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN) sobre el Atlántico Sur (ATLASUR) identificando los componentes necesarios que le permiten a un actor la vigilancia del espacio ATLASUR y el poder infraestructural que dan forma a las decisiones en defensa del espacio geopolítico. En consecuencia, el presente trabajo confrontará las estrategias del RUGBIN tras la salida del Brexit y la actualidad porque ellas buscan modular tensiones geopolíticas como adaptación a un mundo en constante cambio. Podríamos asimismo elaborar una **densitometría de la proyección del poder**¹²⁶¹ para un actor en dos vías, la primera corresponde a la defensa y seguridad, -es decir **poder infraestructural en medios militares**-, mientras que la segunda obedece al **poder infraestructural en medios no militares**. Pero, por una cuestión de extensión y tiempos no se elabora en el presente trabajo.

Seguiremos el método comparativo. Este se trata de una estrategia de investigación que implica el estudio y análisis de diferentes casos o entidades con el objetivo de identificar similitudes, diferencias y patrones que puedan arrojar luz sobre fenómenos sociales, políticos, económicos o culturales.

En esencia, el método elegido gravita en examinar cómo las variables se comportan en diferentes contextos para poder establecer relaciones, causas y efectos. Este método permite abordar preguntas complejas respecto al tema propuesto, como la causalidad en contextos complejos, la influencia de variables contextuales y la generalización de los hallazgos más allá de un caso específico. Sin embargo, también presenta desafíos, como la elección adecuada de casos comparativos, la definición precisa de variables y la interpretación de resultados.

Palabras claves: Poder Azul. Poder Infraestructural. Malvinas. Atlántico Sur. PICTO MALVINAS. Inteligencia económica.

Trabajo preparado para su presentación en el XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 04 de noviembre al 07 de noviembre de 2024

EL PODER INFRAESTRUCTURAL DEL REINO UNIDO EN EL ATLÁNTICO SUR. ESTRATEGIAS COMPARADAS.

¹²⁶⁰ En el caso de Argentina ha priorizado la cooperación con países vecinos, busca fortalecer lazos bilaterales en temas de seguridad, participa activamente en ejercicios militares conjuntos y promueve la colaboración regional para enfrentar desafíos comunes.

¹²⁶¹ *Densitometría de la proyección del poder infraestructural*: busca medir cómo se distribuye o concentra y proyecta la autoridad o influencia en relación con la infraestructura en una determinada área. Incluye consideraciones en torno a quiénes toman las decisiones sobre la planificación, construcción, mantenimiento y control de la infraestructura (instalaciones físicas, sistemas necesarios para el funcionamiento y desarrollo de una sociedad, carreteras, puentes, redes de comunicación, etc), cómo esa distribución de poder puede afectar a otro actor, cómo se distribuyen los medios o factores militares y no militares. (Esta técnica de medición se encuentra en desarrollo. N de la A.).



El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte dejó de ser Estado miembro de la Unión Europea y pasó a tener la consideración de tercer estado el 31 de enero de 2020, tras la ratificación del Acuerdo sobre la Retirada del Reino Unido de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica. A partir de ese momento, el Reino Unido dejó de disfrutar de los derechos y obligaciones que tenía como Estado miembro de la Unión Europea. Con el objetivo de ofrecer un plazo de preparación a la nueva situación a los ciudadanos, los actores económicos y las administraciones públicas, así como de garantizar una salida ordenada de la Unión Europea, el Acuerdo de Retirada estableció un periodo transitorio desde su entrada en vigor hasta el 31 de diciembre de 2020.

<https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/Brexit.aspx>

1. INTRODUCCIÓN

Entre 1983 y la actualidad tanto el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN) como la República Argentina experimentaron importantes transformaciones en sus políticas de defensa. Darío Barrera (2022) sostiene que desde el Siglo XVIII, las Islas Malvinas se ubican en el centro de la disputa global.

El Atlántico Sur se convirtió en un área de interés estratégico para el Reino Unido donde la disputa con Argentina por la soberanía sobre las Islas Malvinas se intensifica a partir de 1982. Esta situación llevó al Reino Unido a reevaluar su presencia militar en la región ya fortalecer sus capacidades de defensa en el Atlántico Sur.

Tras la implementación del proceso de desconexión del RUGBIN de la Unión Europea conocido como BREXIT (Pereyra, 2020) ha buscado proteger sus intereses tanto dentro como fuera de sus fronteras adoptando la estrategia "Bretaña Global". Esta implica una mayor inversión en su capacidad de defensa y una proyección más activa en asuntos internacionales. Durante el período de 2020 a 2023 ha enfrentado diversas presiones en el ámbito de la seguridad, incluyendo amenazas terroristas, ciberataques y tensiones geopolíticas. Un elemento clave del RUGBIN en este contexto es su enfoque sobre la modernización y el fortalecimiento de sus fuerzas armadas, con el cual hizo hincapié en la inversión en tecnología avanzada, como sistemas de combate y de vigilancia de última generación, así como en el desarrollo de capacidades para contrarrestar amenazas en el campo de la ciberseguridad y la guerra cibernética. Al mismo tiempo, tras el BREXIT ha mantenido su compromiso con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y desempeña un papel activo en operaciones internacionales (Crisis Ucrania-Rusia).



2. METODOLOGÍA

El conflicto en el Atlántico Sur, describe un espacio en el cual las agendas nacionalistas se vincularon con las narrativas globales de descolonización y el Sur Global¹²⁶² (Kerp, 2017).

Este trabajo tiene como objetivo responder *¿Bajo qué condiciones un actor despliega y proyecta poder infraestructural en el Atlántico Sur?*

Para abordar este interrogante compararemos las estrategias de proyección del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RUGBIN) sobre el Atlántico Sur (ATLASUR) identificando los componentes necesarios que le permiten a un actor la vigilancia del espacio ATLASUR y el poder infraestructural que dan forma a las decisiones en defensa del espacio geopolítico.

En consecuencia, confrontaremos las estrategias del RUGBIN tras la salida del Brexit y la actualidad porque ellas buscan modular tensiones geopolíticas como adaptación a un mundo en constante cambio. Podríamos elaborar una **densitometría de la proyección del poder**¹²⁶³ del para un actor en dos vías, la primera corresponde a la defensa y seguridad, -es decir **poder infraestructural en medios militares**-, mientras que la segunda obedece al **poder infraestructural en medios no militares**. Pero, por una cuestión de extensión y tiempos no se elabora en el presente trabajo (ver figura 3 en página 24).

Para el presente trabajo seguiremos el método comparativo. Este se trata de una estrategia de investigación que implica el estudio y análisis de diferentes casos o entidades con el objetivo de identificar similitudes, diferencias y patrones que puedan arrojar luz sobre fenómenos sociales, políticos, económicos o culturales. Collier (1992), Pérez Liñán (2010), Bulcourn y Cardoso (2008) entre otros son artículos que abonan este método.

Pérez Liñán (2008) ofrece una revisión de los fundamentos lógicos y presenta algunos desarrollos recientes del método comparativo. Este autor evalúa los requisitos de diseño para desplegar una comparación exitosa. El análisis de mecanismos causales complejos y la utilización de tipologías con el fin de seleccionar casos cruciales (Pérez Liñán, 2008; p. 2). Además, explica que la teorización tipológica requiere un análisis sistemático del espacio de propiedades definido por las variables independientes consideradas en el estudio (Pérez Liñán, 2008; p. 15).

Luego presenta las dos estrategias clásicas (la contrastación de casos similares y diferentes) y los problemas de inferencia causal vinculados a ellas. Posteriormente introduce el análisis de

¹²⁶² En el caso de Argentina ha priorizado la cooperación con países vecinos, busca fortalecer lazos bilaterales en temas de seguridad, participa activamente en ejercicios militares conjuntos y promueve la colaboración regional para enfrentar desafíos comunes.

¹²⁶³ *Densitometría de la proyección del poder infraestructural*: busca medir cómo se distribuye o concentra y proyecta la autoridad o influencia en relación con la infraestructura en una determinada área. Incluye consideraciones en torno a quiénes toman las decisiones sobre la planificación, construcción, mantenimiento y control de la infraestructura (instalaciones físicas, sistemas necesarios para el funcionamiento y desarrollo de una sociedad, carreteras, puentes, redes de comunicación, etc), cómo esa distribución de poder puede afectar a otro actor, cómo se distribuyen los medios o factores militares y no militares. (Esta técnica de medición se encuentra en desarrollo. N de la A.)



mecanismos causales complejos y la utilización de tipologías con el fin de seleccionar casos cruciales. Desarrolla un marco para el análisis de configuraciones causales necesarias y suficientes siguiendo el trabajo de Charles Ragin. La principal contribución del trabajo metodológico de Ragin ha sido el desarrollo de un protocolo comparativo para analizar configuraciones causales de manera sistemática. Este protocolo se basa en la identificación de configuraciones causales necesarias y suficientes, que son aquellas que deben estar presentes para que se produzca un resultado determinado. El análisis contrafáctico es un componente integral del análisis configurativo de condiciones suficientes, y el problema está dado por lo que Ragin denomina "diversidad limitada". (Pérez Liñan, 2008; p. 7).

El análisis de configuraciones causales ofrece la ventaja de poder identificar las combinaciones de factores que son necesarias y suficientes para producir un resultado determinado, lo que permite una mayor precisión en la identificación de las causas de un fenómeno político. Además, el análisis de configuraciones causales puede ayudar a superar los problemas de causalidad múltiple y coyuntural que pueden surgir en la investigación política comparada (Pérez Liñan, 2010).

En esencia, el método elegido para el presente trabajo gravita en examinar cómo las variables se comportan en diferentes contextos para poder establecer relaciones, causas y efectos (ver figura 5, en página 26). Este método nos permite abordar preguntas complejas respecto al tema propuesto, como la causalidad en contextos complejos, la influencia de variables contextuales y la generalización de los hallazgos más allá de un caso específico. Sin embargo, también presenta desafíos, como la elección adecuada de casos comparativos, la definición precisa de variables y la interpretación de resultados.

3. MARCO CONCEPTUAL

En el ámbito de las relaciones internacionales, el poder infraestructural ha emergido como un concepto de creciente importancia en el siglo XXI. En un mundo cada vez más interconectado y dependiente de la infraestructura para el funcionamiento eficiente de la economía, la política y la sociedad, comprender cómo los actores despliegan y proyectan su poder a través de proyectos y redes de infraestructura se ha vuelto esencial (ver figuras 1 y 2 en página 23).

El término "*poder infraestructural*" puede entenderse como *la capacidad de un actor para influir y dirigir el desarrollo, mantenimiento y control de la infraestructura crítica en una determinada región o área geográfica*. Esta infraestructura puede abarcar desde sistemas de transporte y energía hasta redes de comunicación y ciberespacio. *El poder infraestructural implica no solo la capacidad de construir y mantener dicha infraestructura, sino también la habilidad de utilizarla como una herramienta para promover intereses estratégicos, ejercer influencia y proyectar autoridad*.

En el contexto del Atlántico Sur, la noción de poder infraestructural cobra una relevancia particular debido a la importancia estratégica de esta región. Autores como Peter Haas (2017) destacan que el ATLASUR alberga rutas marítimas vitales para el comercio global, recursos naturales significativos y una presencia geopolítica diversa. En este sentido, la capacidad de los actores para establecer y controlar infraestructuras, como puertos marítimos, redes de



fibra óptica y bases navales, adquiere un valor estratégico sustancial para el ejercicio del poder y la influencia en la región.

El realismo en las relaciones internacionales considera el poder estatal como el factor primordial que determina las dinámicas globales. Autores realistas como John Mearsheimer (2001) argumentan que la lucha por la supremacía en el Atlántico Sur es una expresión natural del deseo de los Estados de maximizar su poder relativo en la región. Desde esta perspectiva, el despliegue y la proyección de poder infraestructural se ven como estrategias para asegurar la seguridad y la posición dominante en las rutas marítimas y los recursos naturales.

Por otro lado, el enfoque neoliberal destaca la importancia de la cooperación y las instituciones en la configuración del poder global. Autores como Keohane y Nye (1989) argumentan que los actores en el Atlántico Sur pueden utilizar la infraestructura como un medio para facilitar la cooperación y promover el desarrollo económico en la región. Los proyectos conjuntos de infraestructura, como la construcción de redes de transporte y energía, pueden ser vistos como herramientas para fomentar la interdependencia y la estabilidad.

El constructivismo, por su parte, se centra en cómo las normas, valores y la identidad influyen en la proyección de poder. Alexander Wendt (1992) propone que las interacciones entre los actores en el Atlántico Sur no son solo impulsadas por sus intereses materiales, sino también por la percepción que tienen unos de otros. Desde esta perspectiva, el despliegue de infraestructura puede ser impulsado por la necesidad de construir una imagen positiva en la comunidad internacional o por el deseo de conformarse a normas y estándares compartidos.

El análisis de las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas también es esencial para comprender cómo se configura y ejerce el poder infraestructural en el Atlántico Sur. Esta región, rica en recursos naturales y rutas de navegación estratégicas, es un escenario de competencia y colaboración entre actores.

La geopolítica en el Atlántico Sur es un factor crucial que determina la distribución de poder y la competencia entre Estados. Autores como Mahan (1890) destacan la importancia de la geografía marítima en el dominio de las potencias navales. En esta perspectiva, el control de puertos, bases navales y rutas de navegación se convierte en una estrategia clave para ejercer influencia y proyectar poder en la región. La construcción de infraestructura, como bases logísticas y estaciones de investigación, puede servir como medio para fortalecer la presencia y capacidad de proyección en el Atlántico Sur.

La geoeconomía de igual forma desempeña un papel significativo en la dinámica de poder infraestructural en la región. La competencia por recursos naturales, como la pesca y los hidrocarburos, tiene un impacto directo en la formulación de estrategias de infraestructura. Autores como Susan Strange (1987) argumentan que el control de recursos críticos puede otorgar a los actores una ventaja económica y política. En este contexto, los proyectos de infraestructura, como oleoductos y redes de transporte, pueden estar diseñados para asegurar el acceso y la explotación de estos recursos.

Michael Mann llevó a cabo un proyecto de investigación empírica sobre el desarrollo del poder en las sociedades humanas. En su trabajo observa dos partes esenciales en su definición



del estado, la centralidad y la territorialidad, en relación con dos tipos de poder estatal que denomina despóticos e infraestructurales. Sostiene que la autonomía estatal, tanto despótica como *infraestructural*, fluye principalmente de la capacidad única del estado para proporcionar una forma de organización territorialmente centralizada (Mann, 2009).

En esta misma línea conceptual David Herrera Santana plantea el concepto “*poder infraestructural*” como *punto de referencia de análisis de la producción de espacios materiales y fijos espaciales, para comprender el papel geopolítico que juega la infraestructura como elemento nivelador y de igualación espacial* (Herrera Santana, 2019).

Brian Larkin señala que las *infraestructuras son formas materiales que permiten la posibilidad de intercambio sobre el espacio. Son las redes físicas a través de las cuales se trafican bienes, ideas, desechos, poder, personas y finanzas* (Larkin, 2013).

Para el presente trabajo, una de las piedras angulares de la política de defensa del Reino Unido es su enfoque sobre la **proyección internacional**. Este implica la *capacidad del país para desplegar sus fuerzas armadas y recursos en distintas regiones del mundo con el fin de proteger sus intereses y contribuir a la seguridad global*.

La proyección internacional va de la mano con el concepto de **poder infraestructural**, que se refiere a la capacidad del RUGBIN para penetrar e influir en asuntos internacionales a través de medios no militares, como la diplomacia, el desarrollo económico, la cooperación en ciencia y tecnología, la cultura y el poder blando. La agenda que acompaña este poder blando incluye temas que penetran capilarmente como un dispositivo de enunciación (embajadora por un día¹²⁶⁴, conoce a tu vecino, becas Chevening, cursos del British Council (BC)¹²⁶⁵, podcasts financiados por el BC disponibles en Spotify). Esta estrategia le permite tener una presencia efectiva en el escenario global, fortaleciendo sus relaciones con otras naciones y reforzando su estatus como actor relevante en la comunidad internacional.

La **política de defensa del RUGBIN ha enfocado sus esfuerzos en fortalecer su poder infraestructural y proyectar influencia a nivel internacional**. La inversión en su flota naval y la modernización de sus fuerzas armadas son ejemplos tangibles de esta estrategia. Además, el Reino Unido ha buscado estrechar lazos con naciones aliadas a través de acuerdos de seguridad y colaboración militar, consolidando así su posición en el orden internacional.

4. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS DE DEFENSA DEL RUGBIN

4.1. GRAN BRETAÑA GLOBAL

La Revisión Integrada de Seguridad, Defensa, Desarrollo y Política Exterior (CP 403) es un documento publicado por el gobierno del Reino Unido en marzo de 2021. El documento establece la evaluación del gobierno para identificar las tendencias principales que moldearán la seguridad nacional y el entorno internacional hasta 2030, así como un marco estratégico

¹²⁶⁴ Fuente: <https://www.gov.uk/government/news/informacion-para-el-concurso-embajadora-por-un-dia-2023.es-419> y video <https://www.youtube.com/watch?v=-IudfRDjaLI>

¹²⁶⁵ Fuente: <https://www.britishcouncil.org.ar/>



que determina los objetivos generales de la política internacional y de seguridad nacional del gobierno, con acciones prioritarias hasta 2025 (CP-403, p.18).

El principal objetivo de Breaña Global es garantizar la protección del territorio, ciudadanos e intereses del Reino Unido a nivel nacional e internacional, así como contribuir a la estabilidad y la paz mundial (CP-403, p. 3).

La proyección internacional del RUGBIN hace referencia a la capacidad para desplegar sus fuerzas y recursos en distintas regiones del mundo para proteger sus intereses y contribuir a la seguridad global. El documento destaca la importancia de la ciencia y la tecnología para hacer frente a desafíos nacionales e internacionales, como los desafíos ante la crisis provocada por la pandemia COVID-19. También se destaca la necesidad de un énfasis mayor y más dinámico a fin de adaptarse a un entorno internacional más competitivo y variable, reforzar más las partes de la arquitectura internacional que se ven amenazadas y moldear el orden internacional del futuro cooperando con otros.

Después de salir de la Unión Europea, Gran Breaña ha enfocado su política exterior en profundizar sus vínculos económicos con partes dinámicas del mundo como la región del Indo-Pacífico, África y el Golfo, además del comercio con Europa. Además, se destaca que la seguridad de los ciudadanos en el ámbito nacional y la seguridad de la región euroatlántica seguirán siendo el punto principal del énfasis del Reino Unido en materia de seguridad (CP-403, p. 14).

Con relación al liderazgo marítimo del RUGBIN, la estrategia observamos dos niveles en las siguientes definiciones:

1. **Instrumentalidad cooperacional**, permite identificar las relaciones y puntos de interés prioritarios en la agenda:
“el portaaviones HMS Queen Elizabeth, uno de los dos buques de guerra más grande jamás construido para la Royal Navy, encabezará un grupo operativo británico y aliado en el despliegue global más ambicioso del Reino Unido en las últimas dos décadas, yendo al Mediterráneo, el Oriente Medio y el Indo-Pacífico” (CP-403, p. 5).
2. **Interoperabilidad activa**, permite identificar los tipos de vínculos que pretende llevar adelante:
“Este buque demostrará nuestra interoperabilidad con aliados y socios – en particular Estados Unidos – y nuestra capacidad de lanzar un poder militar de vanguardia de respaldo a la OTAN y a la seguridad marítima internacional. El despliegue de esta nave también ayudará al Gobierno británico a profundizar sus vínculos diplomáticos y de prosperidad con aliados y socios del mundo entero” (CP-403, p. 5).

4.2. EL SECTOR DE LA DEFENSA EN UNA ERA COMPETITIVA

Tras la salida de la Unión Europea, en el 2021 el RUGBIN se propuso abordar los desafíos que enfrenta el sector de defensa mediante una inversión en la capacidad de las fuerzas armadas para hacer frente a las amenazas actuales y futuras. Por ello elaboró el documento CP 411 con el título “El sector de defensa en una era competitiva”. En el mismo menciona



que el gobierno adoptará un enfoque realista y práctico respecto de las habilidades que sean menos pertinentes para los cambios que surjan en las amenazas.

El Reino Unido proyecta mantener su ventaja operativa “incrementando el ritmo al que adapta sus habilidades y utilizando tecnologías nuevas y emergentes. Para lograr esto, el gobierno invertirá en investigación y desarrollo, experimentación y acelerará sus procedimientos de adquisición” (CP-411, p. 44).

Por ello crea la Oficina Ministerial de Evaluación y Comparación (SONAC) que reunirá lo mejor de la administración pública, las fuerzas armadas, la esfera académica y el sector empresarial para orientar la toma de decisiones estratégicas en el MOD. (CP-411, p. 70)

La Oficina Ministerial de Evaluación y Comparación o SONAC, es una nueva entidad creada para asegurarse de que todas las actividades del Ministerio de Defensa (MOD) estén orientadas por el panorama cambiante de la amenaza (CP-411, p. 70). Su función principal será cuestionar lo comúnmente aceptado y la forma usual de hacer las cosas y asegurarse de que las decisiones estratégicas se basen en objetivos claros y en pruebas (CP-411, p. 70). En definitiva, la SONAC se crea para mejorar la toma de decisiones estratégicas en el MOD y asegurarse de que todas las actividades estén orientadas en una misma dirección.

El documento, describe los impactos significativos del contexto sobre la industria de la defensa y que provocan una revisión de la política de defensa del RUGBIN. Por ello define su enfoque estratégico “centrado en detectar y comprender futuras amenazas y realizar inversiones en la capacidad de neutralizarlas” (CP-411, p.6 y 49).

En esta estrategia cobran importancia “la innovación y las tecnologías emergentes para garantizar que el Reino Unido continúe teniendo una defensa competitiva, innovadora y de clase mundial” (CP-411, p. 44). En estas definiciones, la actividad de inteligencia del sector de defensa dirigirá y coordinará operaciones de inteligencia en todo este sector y utilizará sus conocimientos con más agilidad a fin de lograr impacto y efecto. En resumen, la industria de defensa deberá adaptarse y evolucionar para hacer frente a los cambios en el panorama global y mantener su capacidad de proteger al país (CP-411, p. 70).

El enfoque estratégico del MOD cambió “de un enfoque del siglo XX a un enfoque dirigido a las amenazas del futuro y listo para consolidar la ventaja del RUGBIN impulsándola a mediados del siglo XXI” (CP-411-p. 70). En este sentido, el gobierno adopta una relación más estratégica con la industria y se propone construir una base industrial más sostenible. En general, el enfoque estratégico del gobierno se centra en mantener la ventaja operativa del Reino Unido mediante la inversión en investigación y desarrollo, la adopción de tecnologías emergentes y la construcción de una base industrial más sostenible (CP-411, p. 66).

4.3. LA ESTRATEGIA DIGITAL PARA LA DEFENSA

Con la creciente importancia de los datos en el mundo la soberanía de los datos se ha convertido en un componente crítico para la política de defensa del RUGBIN. La protección de la información sensible y la ciberseguridad son áreas en las que el Reino Unido decide intensificar sus esfuerzos.

Las amenazas cibernéticas y la posibilidad de ataques informáticos se consideran nuevas formas de amenazas que requieren una respuesta eficaz y coordinada. Por ello, se decide la formulación de una **Estrategia Digital para la Defensa**. La misma busca brindar una red



troncal digital segura y moderna, así como la creación de un ecosistema de innovadores y desarrolladores digitales para la explotación de datos en toda la Industria para la Defensa.

Dicha estrategia se enfoca en la inversión en tecnología y la colaboración con la comunidad de la ciencia y tecnología, otros departamentos de gobierno y aliados para lograr una ventaja asimétrica asequible sobre los competidores. También se aborda la protección de las redes y dispositivos digitales y de datos en un contexto de competencia y conflicto en constante evolución.

El documento publicado en abril del 2021 identificó las limitaciones clave en el núcleo tecnológico, la fragmentación de los datos y la falta de componentes críticos en Personas, Procesos, Datos y Tecnología. El conjunto de subtarefas diseñadas para sostener dicha estrategia le brindan capacidades y servicios digitales para la Defensa, y le permiten al RUGBIN contar con ventajas comerciales y militares sostenidas. También le posibilita la explotación de los Datos de Defensa.

La estrategia digital para la defensa del Reino Unido le ofrece un acceso seguro a los datos necesarios para la defensa en cualquier momento y lugar. Estos datos son entregados mediante la una red troncal digital (ED, p 6). Para esto, el RUGBIN diseñó un ecosistema de innovadores y desarrolladores digitales llamado “Digital Foundry”¹²⁶⁶ y cuenta con un nuevo Centro de Inteligencia Artificial de Defensa (DAIC)¹²⁶⁷. Esto permite la explotación de los datos en toda la red de la Defensa mediante el acceso seguro a los datos "en cualquier momento y en cualquier lugar" a través de sus plataformas marítimas, terrestres, aéreas, espaciales y cibernéticas. Ya sea desde las oficinas centrales, desde las bases, como para el personal que trabaja en home-office (ED, p. 2). Esto le permitió al MOD obtener una ventaja militar estratégica en el espacio de batalla como nunca, por ello decidió explotar los datos al máximo.

“Digital Foundry” fue pensado para que siga procesos de entrega ágiles y probados, tal como se establece en el Manual de servicio digital del gobierno del Reino Unido. Mediante la simplificación, estandarización y automatización de los procesos operativos se priorizó el apoyo sobre las capacidades de información del espacio de batalla (ED, p. 27).

La visión 2030 de la estrategia digital para la defensa del RUGBIN sostiene que para la defensa se valorarán los datos como un activo estratégico, reconociéndolos como el mineral que alimenta la integración y permite un enfoque de sistema (ED, p.11)

“La guerra se habilitará en todos los niveles mediante una red troncal digital en la que se conectarán todos los sensores, efectores y decisores”
General Sir Nick Carter, Jefe del Estado Mayor de Defensa.

¹²⁶⁶ Digital Foundry. <https://www.gov.uk/government/groups/defence-digital-foundry>

¹²⁶⁷ Centro de Inteligencia Artificial de Defensa <https://www.gov.uk/government/groups/defence-artificial-intelligence-centre>



4.4. LA REVISIÓN INTEGRADA. RESPONDIENDO A UN MUNDO MÁS DISPUTADO Y VOLÁTIL. CP 811 (2023).

El documento indica que el Reino Unido dará forma al entorno internacional trabajando para establecer un orden internacional abierto y estable de cooperación y competencia bien gestionadas entre estados soberanos sobre la base de la reciprocidad, las normas de comportamiento responsable y el respeto a los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional (CP-811, p. 22).

El RUGBIN actuará con coherencia y previsibilidad en línea con estos principios, mientras que equilibrará activamente y se opondrá a los esfuerzos para socavarlos a través de la fuerza u otros medios coercitivos. Además, el Reino Unido trabajará para abordar los desafíos globales, como el cambio climático, las pandemias y las amenazas cibernéticas, y promoverá la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho.

El documento no proporciona ejemplos específicos de cómo el **marco estratégico actualizado dará forma al entorno internacional**. Sin embargo, esta actualización de la revisión integrada (Integrated Review Refresh 2023) tiene como objetivo dar forma al entorno internacional al establecer la visión del Reino Unido para un mundo más abierto, seguro y próspero. Esto incluye la promoción de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho, así como el fortalecimiento de las instituciones y alianzas internacionales. El marco estratégico actualizado también enfatiza la importancia de abordar los desafíos globales como el cambio climático, las pandemias y las amenazas cibernéticas.

El documento señala que el gobierno planea abordar las vulnerabilidades a través de la resiliencia ampliando el enfoque del Reino Unido sobre la resiliencia e introduciendo un mayor énfasis en abordar las vulnerabilidades estratégicas. Esto incluye factores económicos, sociales, tecnológicos, ambientales y de infraestructura subyacentes que dejan al Reino Unido expuesto a crisis o ataques (CP-811, p.48).

El plan del gobierno para fortalecer los sistemas y capacidades de base para la resiliencia incluye medidas centradas en la evaluación de riesgos, responsabilidades y rendición de cuentas, asociación, comunidades, inversión y habilidades.

El enfoque del RUGBIN sobre **disuadir, defender y competir en todos los dominios** se logrará mediante la implementación de un enfoque más robusto e integrado de disuasión y defensa (CP-811, p. 36). Esto incluye mantener una base tradicional de disuasión equilibrada y creíble, que abarca fuerzas nucleares, convencionales, cibernéticas y espaciales, y una disposición claramente comunicada para usarlas en el lugar y en el momento que el Reino Unido elija. Además, el enfoque también se centrará en la adaptación a las amenazas cambiantes con el tiempo y en la capacidad de responder a ellas de manera efectiva.

La creciente coalescencia¹²⁶⁸) entre aliados y socios de ideas afines se traduce en una nueva red de asociaciones Atlántico-Pacífico, “basada en una visión compartida de que la prosperidad y la seguridad del Euroatlántico y el Indo-Pacífico están indisolublemente unidas. Esto se ve en la creciente importancia del G7, una cooperación más estrecha de países como Aus-

¹²⁶⁸ Refiere a la propiedad de las cosas para unirse o fundirse.



tralia, la República de Corea y la India con los países del G7, y el compromiso de muchos países del Indo-Pacífico para apoyar la autodefensa de Ucrania”.

También se ve en la inversión del Reino Unido en lazos defensivos más profundos y nuevos marcos como AUKUS y GCAP con Italia y Japón. Esto permite que el Reino Unido y sus socios desarrollen capacidades que no solo refuerzan a la OTAN, sino que ayudan a los aliados en el Indo-Pacífico a reforzar su propia seguridad.

Ciencia y tecnología, el comercio y la conectividad económica también son vitales para estos lazos Atlántico-Pacífico, que continuará creciendo en importancia durante el resto de la década. En este contexto, el grupo bien establecido **Five Eyes**¹²⁶⁹ seguirá desempeñando un papel fundamental, tanto en su núcleo misión de compartir inteligencia, y en la cooperación más amplia de defensa y seguridad que ahora apoya. Sin embargo, es importante señalar que la competencia sistémica se está convirtiendo en un tema sumamente complejo.

El documento señala que no todos los valores o intereses consistentemente alineados con los del RUGBIN. El sistema internacional actual no puede simplemente reducirse a “democracia versus autocracia”, o dividirse en bloques binarios al estilo de la Guerra Fría.

El documento hace referencia al del 2021, donde un grupo en expansión de "poderes intermedios" son de creciente importancia para los intereses del Reino Unido, así como los asuntos globales en general. Se propone trabajar con esos países para proteger su interés en un entorno abierto y estable del orden internacional, aceptando que es posible que no todos compartan los mismos valores e intereses nacionales.

El documento señala que el entorno de seguridad se ha vuelto más disputado rápidamente, por lo cual el RUGBIN fortalece aún más el enfoque integrado de disuasión y defensa, reflejando la evolución en el mundo real de su postura desde 2021 y en plena alineación con el Concepto Estratégico de la OTAN del 2022.

La competencia sistémica entre estados ahora representa la amenaza más inmediata y sustancial para los intereses del Reino Unido, y requerirá una mayor proporción de los recursos de seguridad nacional. Esto se logrará mediante un aumento inmediato en el gasto de defensa en áreas críticas y por una nueva aspiración de invertir el 2,5% del PIB en defensa, consolidando la posición de liderazgo del Reino Unido en la OTAN.

Sin embargo, la seguridad transnacional y los desafíos seguirán evolucionando, al igual que la interacción entre actores estatales y no estatales, por lo cual el RUGBIN debe adaptar la forma en que disuade y se defiende contra estos.

¹²⁶⁹ Cinco Ojos (en inglés: Five Eyes o también identificado como FVEY), es una alianza de inteligencia que integran 5 países: Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos. Estos 5 países están obligados por el Acuerdo UKUSA multilateral, un tratado de cooperación conjunta en la inteligencia de señales. Fuente <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47331817>



5. BREVES COMPARACIONES ENTRE LAS ESTRATEGIAS PARA LA DEFENSA DEL RUGBIN

5.1. Política Defensa:

La política de defensa del Reino Unido entre 1983 y 2020 se caracterizó por un enfoque basado en la disuasión nuclear y la cooperación internacional. El RUGBIN mantuvo una postura nuclear a través de su programa Trident lo que le permitió contar con submarinos con capacidad nuclear. Esta estrategia tenía como objetivo asegurar la protección del Reino Unido y sus intereses en un contexto de seguridad global incierto.

Tras el BREXIT la política de defensa del RUGBIN mantiene su tradicional postura en cuanto a la seguridad y el orden internacional y luego del 2020 busca además reafirmar su posición en el escenario global, adoptando "Bretaña Global". Esta estrategia implicó una mayor inversión en su capacidad de defensa y una proyección más activa en asuntos internacionales.

5.2. Atlántico Sur como espacio de interés:

Las estrategias que referimos anteriormente contienen al ATLASUR como un espacio estratégico vital para los intereses del RUGBIN (ver anexo al final con el desarrollo mediante modelado de datos y construcción de un Sistema de Información Geográfico (SIG) a partir de página 27).

5.3. Política Exterior:

La política exterior del Reino Unido se caracterizó por una fuerte alianza con Estados Unidos y la participación en organizaciones internacionales como la OTAN y la ONU. Esta alianza estratégica dotó al Reino Unido de una mayor influencia y capacidad para enfrentar desafíos de seguridad global.

5.4. Estrategias:

La estrategia de defensa del Reino Unido se centró en la proyección de su poder a través de fuerzas militares altamente capacitadas y tecnológicamente avanzadas. Se enfocaron en la movilidad y la flexibilidad de sus fuerzas, permitiéndole responder de manera efectiva a diversas amenazas y situaciones.

5.5. Inversiones en infraestructura:

Las inversiones en infraestructura en el ATLASUR son una estrategia clave para aumentar la presencia y la proyección de poder en la región. Autores como Dittmer (2016) sugieren que la inversión en puertos, aeropuertos, carreteras y redes de comunicación puede generar beneficios económicos directos, como la mejora de la conectividad y la facilitación del comercio. Para el RUGBIN esta estrategia le permitiría fortalecer su influencia en la región y aumentar su capacidad para controlar los flujos económicos y de recursos.

El financiamiento de proyectos de infraestructura es un factor crítico para su realización y su impacto en el poder infraestructural. Goldthau y Witte (2010) subrayan cómo las consideraciones económicas y financieras influyen en la toma de decisiones de los actores involucrados. Los acuerdos de financiamiento, ya sean a través de préstamos internacionales,



inversión directa o asociaciones público-privadas, pueden tener implicaciones en términos de dependencia financiera y control sobre los proyectos.

Además, la dimensión ambiental y de desarrollo sostenible también juega un papel en la proyección de poder infraestructural del RUGBIN. Bulkeley y Betsill (2005) señalan que la consideración de los impactos ambientales y sociales de los proyectos de infraestructura puede influir en la percepción del Reino Unido y en su legitimidad en la región. La capacidad de abordar estas preocupaciones puede aumentar la aceptación y el apoyo local e internacional para los proyectos de infraestructura (inversiones en proyectos vinculados al Litio).

Andrews-Speed y Zhang (2013) acentúan que las inversiones en infraestructura, en particular en el sector energético, pueden actuar como un medio para lograr objetivos políticos y económicos simultáneamente. Los proyectos de energía, como la construcción de plantas de energía renovable o de infraestructura para la explotación de recursos, pueden contribuir a la diversificación económica y al aumento de la seguridad energética, al tiempo que fortalecen la presencia y la influencia en la región.

Por tanto, observamos que la interacción entre la dimensión económica y financiera y la proyección de poder infraestructural es altamente compleja y multifacética. La toma de decisiones sobre infraestructura en el Atlántico Sur implica considerar no solo los aspectos económicos y financieros, sino también los políticos, sociales y ambientales.

Las dinámicas del Atlántico Sur también están influenciadas por actores no estatales, particularmente empresas privadas que participan en la construcción y explotación de infraestructuras. Según Sassen (2006), las empresas multinacionales tienen la capacidad de trascender las fronteras nacionales y ejercer influencia directa en la toma de decisiones en asuntos internacionales. En el ATLASUR, las empresas constructoras de infraestructuras y las compañías involucradas en la extracción de recursos marinos (licencias de exploración y explotación que otorga el RUGBIN a joint ventures reados a medida) desempeñan un papel clave en la definición de la agenda y en la distribución de los beneficios económicos de estas actividades.

5.6. Tecnología, ciberespacio e integración digital:

La tecnología ha permitido al RUGBIN desplegar y proyectar su poder de maneras antes inimaginables en el ATLASUR. Así "... el Ministerio de Defensa del Reino Unido..." desde el 2022 designó "...a Aquila Air Traffic Management Services para respaldar sus defensas aéreas y brindar servicios de vigilancia y comunicaciones en los sitios de radar de defensa aérea en el suroeste de Inglaterra y en las Islas Malvinas".¹²⁷⁰

La comunicación instantánea a través de satélites y redes de fibra óptica ha facilitado la coordinación de operaciones y el monitoreo de actividades en la región. Arquilla y Ronfeldt (1993) introdujeron el concepto de "netwar" para describir cómo las redes digitales permiten a los actores no estatales desafiar a las estructuras de poder tradicionales. En el ATLASUR, estas redes pueden ser utilizadas para coordinar acciones de resistencia o para promover agendas políticas y económicas específicas.

¹²⁷⁰ Fuente: <https://www.zona-militar.com/2022/02/09/el-ministerio-de-defensa-britanico-refuerza-la-vigilancia-y-las-comunicaciones-en-malvinas/>



El ciberespacio, en particular, ha emergido como una nueva frontera de poder en el Atlántico Sur. Libicki (2007) argumenta que los ciberataques pueden ser utilizados para minar la infraestructura crítica y debilitar la capacidad de proyección de poder de un Estado. Los actores pueden buscar controlar y dominar el ciberespacio para asegurar su capacidad de influencia, así como para perturbar y socavar las operaciones de sus adversarios.

La integración digital del RUGBIN también está transformando la dinámica de poder infraestructural en el ATLASUR. Los sistemas de información geográfica (SIG), por ejemplo, permiten el seguimiento y la visualización en tiempo real de la infraestructura y los recursos en el Atlántico Sur. Al respecto el Reino Unido implementa el PROGRAMA MARSHALL con el MOD. Al respecto Aquila brinda soporte “a todos los sistemas ATM¹²⁷¹ de terminales del Ministerio de Defensa del Reino Unido en todo el mundo”¹²⁷².

Goodchild (2007) destaca cómo esta tecnología puede mejorar la toma de decisiones estratégicas al proporcionar información precisa y actualizada sobre las condiciones de la región. La capacidad de recopilar y analizar datos en tiempo real se convierte en un recurso valioso para tomar decisiones informadas y eficaces en la proyección de poder.

Sin embargo, la evolución tecnológica también presenta desafíos significativos en términos de seguridad cibernética y dependencia tecnológica. Clarke y Knake (2010) advierten que la interconexión digital puede ser explotada por actores hostiles para socavar la infraestructura crítica y la capacidad de proyección de poder. Además, la dependencia de la tecnología puede exponer a los actores a riesgos de manipulación y sabotaje.

En decir, que la tecnología y el ciberespacio están reconfigurando las estrategias de proyección de poder del RUGBIN en el ATLASUR. Desde la coordinación de redes hasta los ciberataques y la integración digital, estas nuevas dimensiones del poder infraestructural están redefiniendo el panorama geopolítico y geoeconómico de la región. Aquila enlaza en tiempo real Malvinas, Antártida, Santa Helena, Gibraltar entre otras geografías con el RUGBIN.¹²⁷³

5.7. Microcasos en el ATLASUR:

Para comprender cómo se materializa el poder infraestructural en el Atlántico Sur, se puede llevar a cabo un análisis de microcasos que examinen los actores clave y sus estrategias en la región para brindar mayores relaciones entre las variables bajo estudio. Para el presente trabajo esbozaremos tres casos que luego en un trabajo de investigación en el campo pueden desarrollarse con profundidad.

Uno de los casos de estudio relevantes en el Atlántico Sur es la competencia por la explotación de recursos naturales en la región de las Islas Malvinas. Al respecto Stubbs (2015) destaca cómo tanto Argentina como el RUGBIN han buscado ejercer su influencia a través de la promoción de la exploración y explotación de petróleo y gas en esta área. Los proyectos de infraestructura asociados con estas actividades, como la construcción de

¹²⁷¹ Fuente: <https://vimeo.com/user153306604>

¹²⁷² Fuente: <https://www.aquila-atms.com/news/programme-marshall-case-study/>

¹²⁷³ Fuente: <https://vimeo.com/733938611>



plataformas y la expansión de la capacidad portuaria, se convierten en elementos clave en la estrategia de poder de ambas partes.

Otro caso relevante es el desarrollo de la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI propuesta por China, que busca mejorar la conectividad y el comercio entre Asia, África, Europa y América Latina. Gray (2018) especifica cómo la inversión en infraestructura portuaria en países de América Latina, como Brasil y Argentina, se ha convertido en una vía para fortalecer la influencia de China en la región. Estos proyectos pueden tener implicaciones en términos de dependencia económica y política, al mismo tiempo que generan oportunidades de desarrollo económico.

En este sentido observamos el efecto de la probable construcción de un puerto chino o de capitales chinos, a partir de la firma del memorándum de entendimiento entre el Gobernador de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur con Shaanxi Chemical Industry Group Co.¹²⁷⁴

Un tercer caso de estudio puede ser el desarrollo de redes de fibra óptica submarinas en el Atlántico Sur para mejorar la conectividad de la región. Autores como Bar, Karaganis y Zuckerman (2018) resaltan cómo la construcción y control de estas infraestructuras tienen implicaciones en términos de soberanía digital y capacidad de proyección de poder. Los actores que dominan estas redes pueden influir en la comunicación y el flujo de información en la región, lo que a su vez afecta las relaciones políticas y económicas. Hurrell (2007) subraya la relevancia de los proyectos de infraestructura en la conformación de alianzas y rivalidades entre los países de la región.

El análisis de microcasos de estudio en el Atlántico Sur permiten un examen más profundo de las estrategias y dinámicas de poder infraestructural. Los casos de las Islas Malvinas, la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI y las redes de fibra óptica submarinas ilustran cómo los actores utilizan la infraestructura para ejercer influencia, promover intereses y enfrentar desafíos en la región.

5.8. Interconexión en el ATLASUR:

Una perspectiva clave es la creciente interconexión del ATLASUR a nivel global. Autores como Ikenberry (2011) han argumentado que la interdependencia económica y la difusión de tecnología pueden limitar las confrontaciones violentas y promover la cooperación entre los Estados. En el Atlántico Sur, la promoción de redes de infraestructura compartida y la colaboración en proyectos de desarrollo pueden contribuir a una mayor estabilidad y prosperidad en la región.

La competencia por los recursos naturales y la energía continuará siendo un factor central en la configuración del poder infraestructural en el Atlántico Sur. Klare (2008) señala que la demanda global de recursos críticos, como los minerales y los combustibles fósiles, puede intensificar la rivalidad entre los actores en la región. La construcción de infraestructura para la explotación y transporte de estos recursos será un terreno de competencia estratégica.

¹²⁷⁴ Fuente: <https://www.latercera.com/mundo/noticia/el-polemico-puerto-que-china-pretende-construir-en-la-provincia-argentina-de-tierra-del-fuego/22EY4E24WRDDTN32IWKUMXGXZ4/>



La ciberseguridad también surgirá como un desafío fundamental en el futuro del poder infraestructural en el Atlántico Sur. Autores como Kreps y Montgomery (2013) sugieren que los ciberataques pueden tener un impacto devastador en la infraestructura crítica y la capacidad de proyección de poder. Los actores deberán desarrollar estrategias de defensa cibernética sólidas y establecer normas internacionales para prevenir conflictos y crisis en el ciberespacio. Koubi et al. (2015) argumenta que los desafíos ambientales pueden generar tensiones entre los Estados y dar lugar a la competencia por recursos escasos, como el agua y la tierra. La adopción de enfoques sostenibles en la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura será crucial para evitar conflictos y promover la estabilidad en la región.

5.9. Dinámicas emergentes y desafíos complejos:

El futuro del poder infraestructural en el Atlántico Sur del RUGBIN se verá moldeado por una serie de dinámicas emergentes y desafíos complejos que requieren un enfoque multidimensional. Una perspectiva fundamental que se debe considerar es el papel de las relaciones regionales y la formación de alianzas estratégicas. Autores como Fawcett y Hurrell (1995) han señalado la importancia de los bloques regionales y las redes de cooperación en la promoción de la estabilidad y la gestión de conflictos en la región. Las alianzas entre Estados y actores no estatales pueden influir en la dirección de la infraestructura y en la distribución del poder en el Atlántico Sur.

La proliferación de tecnologías disruptivas, como la inteligencia artificial tienen un impacto en el poder infraestructural en el ATLASUR. Autores como Brynjolfsson y McAfee (2014) argumentan que estas tecnologías pueden alterar la dinámica laboral, transformar la economía y rediseñar la forma en que se utilizan y mantienen las infraestructuras. Los actores deberán adaptarse a estas transformaciones y considerar cómo pueden emplear estas tecnologías para fortalecer su proyección de poder.

En el ámbito de la seguridad, el control del espacio marítimo y el acceso a rutas de navegación seguirán siendo factores de relevancia en la configuración del poder infraestructural en el Atlántico Sur. Autores como Evans y Pouliquen (2013) señalan que la competencia por el acceso y la seguridad en las rutas marítimas puede tener un impacto directo en la economía y la proyección de poder de los Estados. La construcción y el control de puertos estratégicos y rutas de transporte marítimo serán áreas clave de interés y rivalidad.

Por otro lado, el compromiso con la sostenibilidad y la gestión ambiental también marcará el rumbo del poder infraestructural en el Atlántico Sur. Autores como Bulkeley y Newell (2015) argumentan que los desafíos del cambio climático y la degradación ambiental requieren la incorporación de enfoques sostenibles en la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura. Los actores que adopten prácticas respetuosas con el medio ambiente pueden ganar legitimidad y obtener el apoyo de la comunidad internacional.

5.10. Dinámicas geopolíticas:

El análisis de las dinámicas geopolíticas en la configuración del poder infraestructural en el Atlántico Sur requiere examinar las relaciones entre los actores regionales y extrarregionales, así como el impacto de las rivalidades y alianzas en la toma de decisiones sobre infraestructuras. Buzan y Waever (2003) proponen el concepto de "securitización" para



comprender cómo los actores transforman cuestiones de política común en asuntos de seguridad nacional, influyendo así en la asignación de recursos y en la proyección de poder.

Acharya (2014) explora cómo la presencia y la inversión china en proyectos de infraestructura, como la construcción de puertos en la región, han llevado a debates sobre la seguridad y la influencia geopolítica en América Latina. La participación de actores extrarregionales en proyectos de infraestructura puede cambiar el equilibrio de poder y generar reacciones de otros Estados y actores. Referimos anteriormente el caso de las inversiones Chinas en puertos en la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur para desarrollarlo en la localidad de Ushuaia (puerta de entrada a la Antártida para Argentina). En este contexto, las rivalidades entre potencias y la competencia por el control de rutas marítimas y puertos también desempeñan un papel crucial en la configuración del poder infraestructural. La ubicación estratégica de puertos y la expansión de infraestructura en áreas sensibles pueden ser interpretadas como intentos de fortalecer la posición geopolítica.

5.11. Diplomacia y Cooperación:

La diplomacia y la cooperación pueden influir en la distribución de poder y en la realización de proyectos de infraestructura. Al respecto Nye (2004) resalta la importancia de la "diplomacia blanda" como una herramienta para ganar influencia y promover los intereses nacionales en la región, especialmente en el contexto de proyectos de infraestructura transnacionales.

La cooperación en proyectos de infraestructura puede fomentar la construcción de relaciones de confianza y promover el entendimiento mutuo entre los actores en el Atlántico Sur. Sobre este punto Ikenberry y Kupchan (1990) discuten cómo la cooperación en áreas como la infraestructura puede generar un "dividendo de seguridad" al reducir la probabilidad de conflictos y tensiones. La cooperación en proyectos como la expansión de rutas comerciales o la mejora de la conectividad puede ser un mecanismo para aumentar la interdependencia y reducir los riesgos de confrontación.

La diplomacia económica también juega un papel crucial en la configuración del poder infraestructural en la región. Baldwin (1985) argumenta que la inversión en infraestructura puede ser una herramienta de influencia económica y política en las relaciones internacionales. Los acuerdos bilaterales y multilaterales que facilitan la inversión en proyectos de infraestructura pueden generar beneficios mutuos y fortalecer los lazos entre los Estados.

Autores como Mearsheimer (2001) proponen la teoría del "realismo ofensivo" que sugiere que los Estados buscan maximizar su poder relativo para garantizar su seguridad. En el contexto del Atlántico Sur, la competencia por el control de rutas marítimas, puertos estratégicos y recursos naturales puede llevar a una intensificación de la rivalidad entre los actores involucrados.

5.12. El desarrollo sostenible y el enfoque de la economía verde:

Desde un análisis de las perspectivas multidimensionales del desarrollo sostenible en la proyección de poder infraestructural en el Atlántico Sur, se puede explorar cómo los actores abordan los desafíos ambientales y sociales mientras buscan fortalecer su influencia en la



región. Sobre esto, autores como Sachs (2015) resaltan la importancia de integrar los objetivos de desarrollo sostenible en la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura para garantizar que los beneficios económicos no sean a expensas de la salud del medio ambiente y las comunidades locales. Al respecto “Aquila ofrece la solución, la instalación, la capacitación y el mantenimiento del nuevo sistema y servicios de gestión del tráfico aéreo del MOD en todos los sitios de vuelos operativos militares del Reino Unido en el Reino Unido y en el extranjero. Comprende el equipo, la operación y los desafíos para el radar y las operaciones militares y civiles”. <https://www.aquila-atms.com/news/windfarm-solutions/>

Una perspectiva clave es la adopción de enfoques basados en la economía verde en la proyección de poder infraestructural. La inversión en infraestructura sostenible, como la energía renovable y el transporte limpio, puede promover tanto los intereses económicos como los ambientales de los actores involucrados (Adger et al. 2006). El desarrollo de proyectos de infraestructura que reduzcan la huella de carbono y promuevan la resiliencia ambiental puede aumentar la legitimidad y la aceptación de los actores en la región. La consideración de las comunidades locales y los grupos marginados también es esencial en la proyección de un poder infraestructural sostenible (Escobar, 2001).

6. CONCLUSIONES MOMENTÁNEAS

Para el cierre del presente trabajo inicial, dividimos las conclusiones en dos dimensiones destacables:

6.1. Probables Factores Determinantes en el Despliegue de Poder Infraestructural

La disponibilidad de recursos financieros y tecnológicos se presenta como uno de los principales habilitadores del poder infraestructural. Como señala Brooks (2005), el acceso a recursos económicos y tecnológicos permite a los actores implementar proyectos de construcción de infraestructuras a gran escala. En el Atlántico Sur, la inversión en infraestructuras como puertos modernos, bases navales y redes de comunicación requiere recursos sustanciales. Actores estatales con recursos financieros sólidos están en una mejor posición para desarrollar y mantener estas infraestructuras, lo que a su vez les otorga una ventaja en términos de influencia y proyección de poder.

La evaluación de la seguridad y la estabilidad es otro factor esencial en la proyección de poder infraestructural. Según Buzan (1991), la seguridad se extiende más allá de las cuestiones militares y abarca aspectos económicos, políticos y ambientales. Los actores interesados en el Atlántico Sur deben considerar la seguridad marítima y la estabilidad de la región al planificar y ejecutar proyectos de infraestructura. La inversión en infraestructuras puede contribuir a fortalecer la seguridad marítima al facilitar la vigilancia y el control de las rutas de navegación.

6.2. Propuesta de elaboración sobre Modelos de Proyección de Poder Infraestructural

Un modelo de proyección de poder infraestructural en el Atlántico Sur representa estrategias y enfoques utilizados por el RUGBIN y otros actores estatales y no estatales para construir y



expandir infraestructuras con el fin de fortalecer su influencia en la región. Estos modelos ofrecerían un panorama sobre cómo los actores prospectivamente identifican sus desafíos geopolíticos, económicos y tecnológicos para lograr sus objetivos en el escenario internacional. En el caso del RUGBIN, podemos identificar que se dan los tres modelos al mismo tiempo (ver figura 4 en página 25).

Un primer modelo lo identificamos como de **inversión en infraestructura como herramienta de proyección de poder**. El RUGBIN destina recursos a programas de inversión en forma directa o bien en asociaciones como las propuestas en las diferentes estrategias que hemos abordado. Este tipo de modelo de poder en términos de la densitometría del poder infraestructural del RUGBIN en el ATLASUR incluye los factores y componentes de medios militares.

Autores como Johnston (2008) destacan cómo las inversiones en infraestructura permiten a los Estados construir relaciones de dependencia y generar influencia a largo plazo. En el Atlántico Sur, este enfoque se refleja en la construcción de puertos y bases navales que no solo mejoran la conectividad y el comercio, sino que también permiten a los Estados proyectar su presencia en la región y establecer relaciones diplomáticas más estrechas.

Un segundo modelo se centra en el **desarrollo de infraestructura como medio para establecer alianzas regionales y fortalecer la cooperación multilateral**. El RUGBIN emplea el poder blando mediante estrategias apoyadas y sostenidas en la red de embajadas en la región (Embajadas del Reino Unido en Chile, Uruguay, Brasil y Argentina desarrollan actividades al mismo tiempo y en la misma dirección acorde a las estrategias que observamos en el presente trabajo). Autores como Acharya (2009) subrayan la importancia de la diplomacia de infraestructura para promover la confianza y fomentar la cooperación entre los Estados. En el Atlántico Sur, la colaboración en la construcción y gestión de infraestructuras compartidas, como redes de comunicación y sistemas de navegación, puede ser una estrategia efectiva para crear lazos regionales más sólidos y resolver disputas de manera pacífica. Este modelo de poder en términos de la densitometría del poder infraestructural del RUGBIN en el ATLASUR incluye el poder blando y una agenda capilar que traspasa a la comunidad.

Un tercer modelo involucra la **construcción de infraestructura como medio para proyectar influencia económica y comercial en la región**. Autores como Baldwin (2011) argumentan que la infraestructura puede mejorar la eficiencia en el comercio y atraer inversiones extranjeras, lo que fortalece la posición económica de un actor en el sistema internacional. En el Atlántico Sur, los Estados y las empresas privadas pueden aprovechar la construcción de puertos modernos y la mejora de la infraestructura de transporte para facilitar el flujo de mercancías y capital, lo que a su vez puede aumentar su poder económico y político en la región. La construcción del nuevo puerto en Puerto Argentino en lugar del FIPAS, la puesta a punto de 15 puertos interiores de las Islas Malvinas para desarrollo turístico, aprovisionamiento y logística, la conectividad con las Bases Antárticas, el desarrollo de la estación museo en Georgias entre tantísimas otras actividades. Este modelo de poder en términos de la densitometría del poder infraestructural del RUGBIN en el ATLASUR incluye medios militares y no militares.



Para concluir, el análisis de los diversos aspectos del despliegue y proyección de poder infraestructural del RUGBIN en el Atlántico Sur arroja una visión rica y matizada de las dinámicas geopolíticas, económicas y sociales en juego en esta región estratégica. Los conceptos y modelos teóricos discutidos, junto con los factores determinantes y las implicaciones resultantes, proporcionan una comprensión holística de cómo los actores moldean y proyectan su influencia a través de la construcción y el control de infraestructuras estratégicas.

La relevancia del poder infraestructural se hace evidente en un mundo globalizado, donde la conectividad y la capacidad de proyección son esenciales para mantener y fortalecer la posición de los actores en el sistema internacional. La construcción o puesta a punto de bases ya existentes, puertos modernos y redes de comunicación en el Atlántico Sur son empleados por el RUGBIN como una estrategia clave para la afirmación de la presencia estatal y la proyección de intereses en una región caracterizada por su importancia geopolítica y económica. La construcción y control de infraestructuras estratégicas no solo impactan en la configuración geopolítica y económica, sino que también plantean desafíos éticos y sociales.

7. DOCUMENTOS TRABAJADOS EMPLEADOS PARA LA COMPARACIÓN

- **Gran Bretaña: su carácter global en una era competitiva. Revisión Integrada de la política de seguridad, defensa, desarrollo y exterior**¹²⁷⁵. CP 403. (2021).
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global Britain in a Competitive Age-the Integrated Review of Security Defence Development and Foreign Policy.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/975077/Global_Britain_in_a_Competitive_Age-the_Integrated_Review_of_Security_Defence_Development_and_Foreign_Policy.pdf) ISBN: 978-1-5286-2453-4. Edición marzo 2021
- Posteriormente se realizaron algunas correcciones y en el siguiente link está la versión definitiva <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>
- Se publicó en varios idiomas el resumen pudiéndose descargar en español desde https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/999102/03335-CO-Integrated-Review-Foreword-and-Overview-FINAL-SPANISH-WEB-DISPLAYABLE-PDF.pdf
- **El sector de defensa en una era competitiva. CP 411 (2021)**
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1007600/Defence In a Competitive Age CP 411 Mar 21 - SPANISH.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1007600/Defence_In_a_Competitive_Age_CP_411_Mar_21_-_SPANISH.pdf)
- **Digital Strategy for Defence. Delivering the Digital Backbone and unleashing the power of Defence's data. (2021).**
<https://www.gov.uk/government/publications/digital-strategy-for-defence-delivering-the-digital-backbone-and-unleashing-the-power-of-defences-data>
- **La Revisión Integrada Refresh. Respondiendo a un mundo más disputado y volátil. CP 811 (2023).**

¹²⁷⁵ Crown copyright 2021



https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1145586/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf

8. BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Collier, D. (1992), "Método Comparativo", Revista Uruguaya de Ciencia Política, Nro. 5, pp. 21-46.
<http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/285/218>
- Pérez Liñán, A. (2008), "El método comparativo. Fundamentos y desarrollos recientes", Política Comparada, Documento de Trabajo Nro. 1, Julio. Disponible online: https://www.academia.edu/5943025/An%C3%ADbal_P%C3%A9rez_Li%C3%B1%C3%A1n_1_EL_M%C3%89TODO_COMPARATIVO_FUNDAMENTOS_Y_DESARROLLOS_RECIENTES
- Bulcourn, P. y Cardoso, N. (2008), "¿Por qué comparar políticas públicas?", Política Comparada, Documento de Trabajo Nro. 3, Octubre. Disponible online: https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1252898778.politica_comparada_a_0.pdf
- Pérez Liñán, A. (2010), "El método comparativo y el análisis de configuraciones causales", Revista Latinoamericana de Política Comparada CELAEP, No. 3, pp. 125-148.
https://www.academia.edu/24992007/El_m%C3%A9todo_comparativo_fundamentos_y_desarrollos_recientes
- **Aportes bibliográficos**
- Acharya, A. (2014). Constructing a security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order. Routledge.
- Adger, W. N., Brown, K., & Tompkins, E. L. (2006). The political economy of cross-scale networks in resource co-management. Ecology and Society, 10(2), 9.
- Andrews-Speed, P., & Zhang, X. (2013). The governance of energy in China: Transition to a low-carbon economy. Springer Science & Business Media.
- Arquilla, J., & Ronfeldt, D. (1993). Cyberwar and netwar: New modes, old concepts. Rand Corporation.
- Baldwin, D. A. (1985). Economic statecraft. Princeton University Press.
- Baldwin, R. E. (2011). "Trade and industrialisation after globalization's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters." NBER Working Paper No. 17716.
- Bar, F., Karaganis, J., & Zuckerman, E. (2018). Towards a global, open Internet. Oxford University Press.
- Barrera, D. (2022). Las ISLAS desde el conocimiento. Artículo CONICET. <https://www.conicet.gov.ar/un-investigador-del-conicet-que-analiza-la-larga-historia-de-disputas-globales-anterior-al-conflicto-belico-de-1982/>
- Brooks, S. G. (2005). Producing security: Multinational corporations, globalization, and the changing calculus of conflict. Princeton University Press
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies. W. W. Norton & Company.



- Bulkeley, H., & Betsill, M. M. (2005). Rethinking sustainable cities: Multilevel governance and the 'urban' politics of climate change. *Environmental Politics*, 14(1), 42-63
- Bulkeley, H., & Newell, P. (2015). *Governing climate change*. Routledge.
- Buzan, B., & Waever, O. (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge University Press.
- Buzan, B. (1991). *People, states, and fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War era*. ECPR Press.
- Clarke, R. A., & Knake, R. K. (2010). *Cyber war: The next threat to national security and what to do about it*. HarperCollins.
- Dilla Alfonso, H., Cabezas, M. F., & Contreras Vera, C. (2022). El puerto como articulador de situaciones transfronterizas: el caso de Arica (Chile). *Revista Pueblos Y Fronteras Digital*, 17, 1–26. <https://doi.org/10.22201/cimsur.18704115e.2022.v17.570>
- Dittmer, L. (2016). Geopolitics and the event: Rethinking Britain's hosting of the G8 in 2005. *Political Geography*, 53, 8-17.
- Escobar, A. (2001). Culture sits in places: Reflections on globalism and subaltern strategies of localization. *Political Geography*, 20(2), 139-174.
- Evans, G., & Pouliquen, M. (2013). *Maritime security in the South Atlantic*. The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies.
- Fawcett, L., & Hurrell, A. (1995). *Regionalism in world politics: Regional organization and international order*. Oxford University Press.
- Goldthau, A., & Witte, J. M. (2010). Global energy governance: The new rules of the game. *Global Policy*, 1(3), 334-347.
- Goodchild, M. F. (2007). Citizens as sensors: The world of volunteered geography. *GeoJournal*, 69(4), 211-221.
- Gray, C. S. (2018). China's Maritime Silk Road: Strategic and economic implications for the Indo-Pacific region. *Strategic Studies Quarterly*, 12(4), 34-62.
- Haas, P. M. (2017). Multipolarity and world politics: Conceptions and misconceptions. *International Security*, 42(4), 109-114.
- Herrera Santana, D. (2019). Geopolítica de la fragmentación y poder infraestructural. El Proyecto "One Belt, One Road" y América Latina. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 10(1), 41-68. <https://doi.org/10.5209/GEOP.58761>
- Hurrell, A. (2007). Hegemony, liberalism and global order: What space for would-be great powers?. *International Affairs*, 83(1), 1-19.
- Ikenberry, G. J. (2011). The future of the liberal world order: Internationalism after America. *Foreign Affairs*, 90(3), 56-68.
- Ikenberry, G. J., & Kupchan, C. A. (1990). Socialization and hegemonic power. *International Organization*, 44(3), 283-315.
- Johnston, A. I. (2008). *"Social states: China in international institutions, 1980–2000."* Princeton University Press.
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1989). Power and interdependence revisited. *International Organization*, 41(4), 725-753.
- Klare, M. T. (2008). *Rising powers, shrinking planet: The new geopolitics of energy*. Metropolitan Books.
- Krepp, SP (2017). Entre la Guerra Fría y el Sur Global: Argentina y la Solidaridad del Tercer Mundo en la Crisis de las Malvinas/Falklands. *Estudios Históricos (Río de Janeiro)*, 30 (60), 141–160. <https://doi.org/10.1590/s2178-14942017000100008>



- Kreps, S. E., & Montgomery, E. B. (2013). Cyber capabilities and national power: A theoretical framework. *International Security*, 38(2), 41-73.
- Koubi, V., Bernauer, T., Kalbhenn, A., & Spilker, G. (2015). Climate variability, economic growth, and civil conflict. *Journal of Peace Research*, 52(2), 243-257.
- Larkin, B. (2013). The Politics and Poetics of Infrastructure. *Annu. Rev. Anthropol.* 2013. 42:327–43 This article's doi: <https://0.1146/annurev-anthro-092412-155522>
- Libicki, M. C. (2007). *Conquest in cyberspace: National security and information warfare*. Cambridge University Press.
- Mahan, A. T. (1890). *The influence of sea power upon history, 1660-1783*. Little, Brown.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics*. W. W. Norton & Company.
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Public Affairs.
- Pereyra, S. (2020). Causas económicas que impactaron en el proceso n-ádico de desconexión por el BREXIT. *USAL. Revista EL HORIZONTE*, vol 1 año 2020 (HZNT 45), 6-54.
- Sachs, J. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.
- Sassen, S. (2006). *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*. Princeton University Press.
- Strange, S. (1987). The persistent myth of lost hegemony. *International Organization*, 41(4), 551-574.
- Stubbs, T. (2015). Hydrocarbons, geopolitics and the Falkland Islands: Challenges for the United Kingdom and Argentina. *Energy Policy*, 84, 1-10.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.

ANEXO 1: Densidad bibliográfica

Las siguientes figuras visualizan el hilo de Ariadna seguido con la bibliografía pertinente para abordar las definiciones en el presente trabajo.

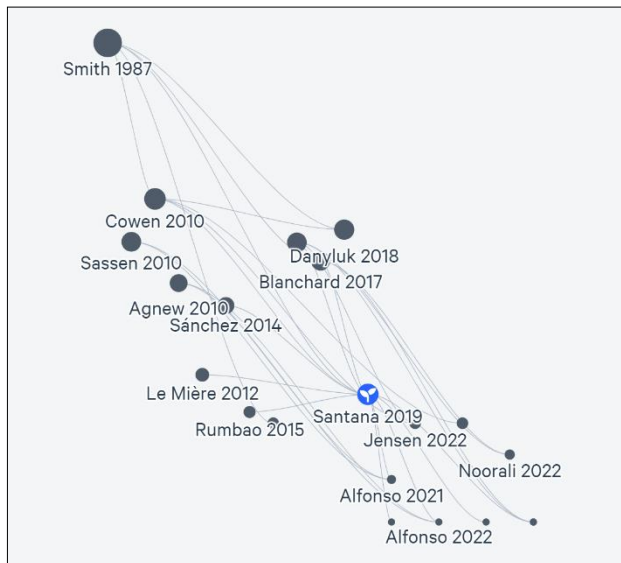


Figura 1: para poder infraestructural

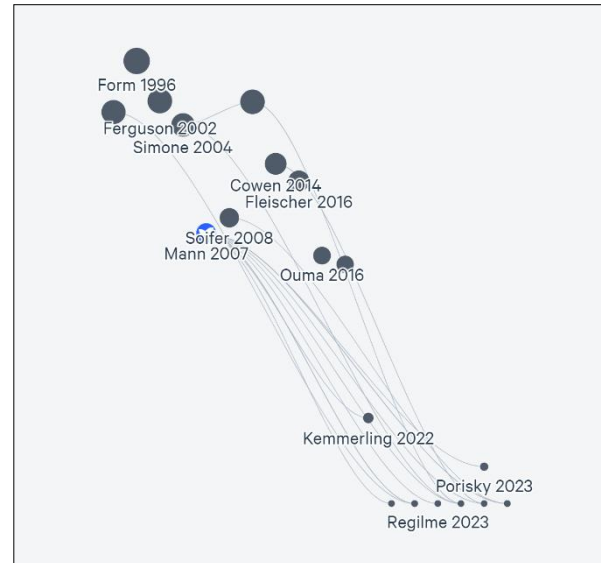


Figura 2: condiciones para proyección de poder

Las figuras precedentes fueron construidas por Susana Pereyra empleando LitMap. Recurso disponible en línea. Universidad de Princeton desde el url: <https://libguides.princeton.edu/c.php?g=1171670&p=9402640>



ANEXO 2: DENSITOMETRÍA DE LA PROYECCIÓN DEL PODER INFRAESTRUCTURAL DEL REINO UNIDO EN EL ATLÁNTICO SUR

DENSITOMETRÍA DE LA PROYECCIÓN DEL PODER INFRAESTRUCTURAL DEL RUGBIN EN EL ATLSUR			
PODER INFRAESTRUCTURAL	MEDIOS	COMPONENTES	INDICADORES
	MILITARES	NAVAL	FORTH. MEDWAY. PROTECTOR
		TERRESTRE	RIC
			SISTEMA SKY SABRE
		AÉREO	AIRBUS A330 Y A400. EUROFIGHTER TYPHOON. HELICÓPTEROS PARA VUELOS SAR Y DE APOYO
		OTROS	MEDIOS DEL ILEGÍTIMO GOBIERNO DE LAS ISLAS MALVINAS
			MEDIOS DEL BAS
		COMUNICACIONES	REMOLCADORES OCEÁNICOS SENSORES Y RADARES
	NO MILITARES	GEOGRÁFICO	TELECOMUNICACIONES SURE. 4G.
		CIENTÍFICO	INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AMBIENTAL DEL ATLÁNTICO SUR (SAERI). RELEVAMIENTO ANTÁRTICO BRITÁNICO (BAS). SERVICIO DE GEOLOGIA BRITÁNICO (BGS)
		ECONÓMICO	PROGRAMAS DE APOYO. INVERSIONES EN LA REGIÓN. LICENCIAS DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN.
		OTROS	RECURSOS TECNOLÓGICOS
			PODER BLANDO
			AGENDA CAPILAR

Figura 3: Elaboración propia a partir de datos abiertos del RUGBIN.



ANEXO 3: PROYECCION DEL PODER INFRAESTRUCTURAL



Figura 4: Elaboración propia de tres posibles modelos de proyección del poder infraestructural del Reino Unido.



ANEXO 4: CONDICIONES DE UN ACTOR PARA SU DESPLIEGUE Y PROYECCIÓN DE PODER INFRAESTRUCTURAL



¿Bajo qué condiciones un actor despliega y proyecta poder infraestructural en el Atlántico Sur?

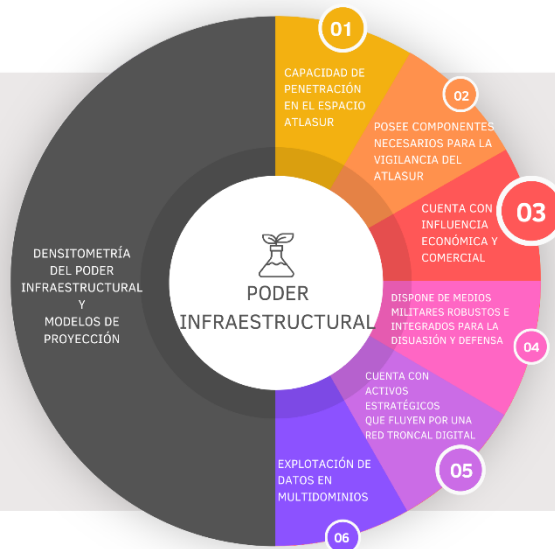
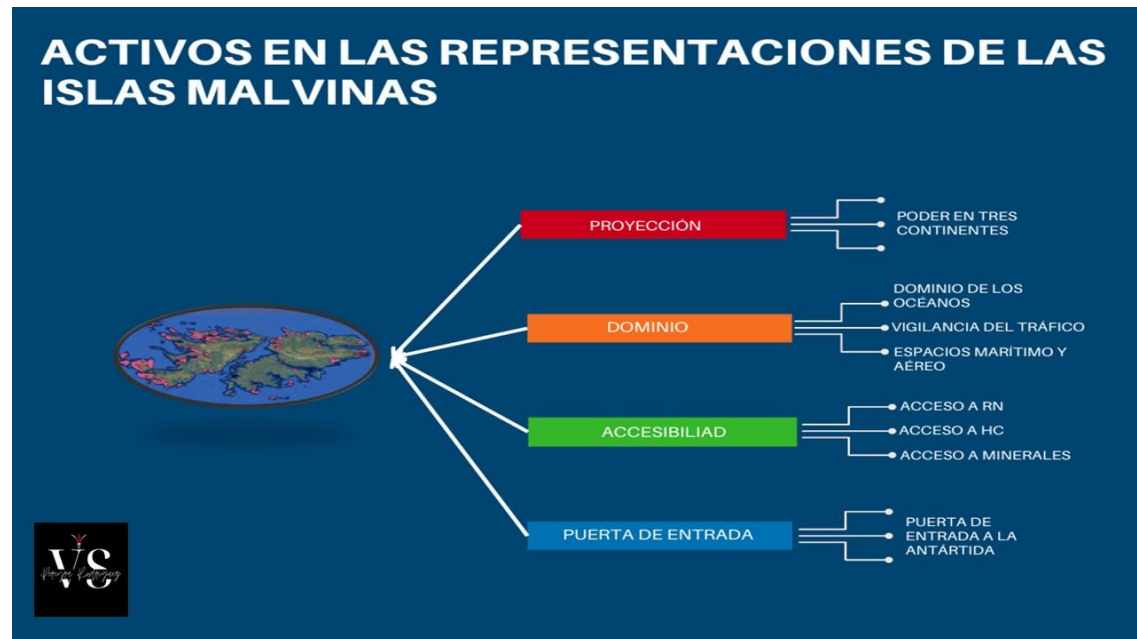


Figura 5: Elaboración propia de las variables que interactúan para dar respuesta al interrogante.



ANEXO 6: PROYECCIÓN Y DESPLIEGUE EN EL ATLASUR

El miso se realiza 1) a partir de datos relevados en campo en Febrero 2023 en las Islas Malvinas, 2) a partir del modelado de datos, y 3) a partir de la elaboración de un SIG.



MODELADO DE DATOS Y EMPLEO DE TIC'S

ISLAS MALVINAS - MODELO DIGITAL DE ELEVACION

REFERENCIAS

- Banda 1 (Grat)
- Banda 2 (Grat)
- Banda 3 (Grat)
- Banda 4 (Grat)
- Banda 5 (Grat)
- Banda 6 (Grat)
- Banda 7 (Grat)
- Banda 8 (Grat)
- Banda 9 (Grat)
- Banda 10 (Grat)
- Banda 11 (Grat)
- Banda 12 (Grat)
- Banda 13 (Grat)
- Banda 14 (Grat)
- Banda 15 (Grat)
- Banda 16 (Grat)
- Banda 17 (Grat)
- Banda 18 (Grat)
- Banda 19 (Grat)
- Banda 20 (Grat)
- Banda 21 (Grat)
- Banda 22 (Grat)
- Banda 23 (Grat)
- Banda 24 (Grat)
- Banda 25 (Grat)
- Banda 26 (Grat)
- Banda 27 (Grat)
- Banda 28 (Grat)
- Banda 29 (Grat)
- Banda 30 (Grat)
- Banda 31 (Grat)
- Banda 32 (Grat)
- Banda 33 (Grat)
- Banda 34 (Grat)
- Banda 35 (Grat)
- Banda 36 (Grat)
- Banda 37 (Grat)
- Banda 38 (Grat)
- Banda 39 (Grat)
- Banda 40 (Grat)
- Banda 41 (Grat)
- Banda 42 (Grat)
- Banda 43 (Grat)
- Banda 44 (Grat)
- Banda 45 (Grat)
- Banda 46 (Grat)
- Banda 47 (Grat)
- Banda 48 (Grat)
- Banda 49 (Grat)
- Banda 50 (Grat)
- Banda 51 (Grat)
- Banda 52 (Grat)
- Banda 53 (Grat)
- Banda 54 (Grat)
- Banda 55 (Grat)
- Banda 56 (Grat)
- Banda 57 (Grat)
- Banda 58 (Grat)
- Banda 59 (Grat)
- Banda 60 (Grat)
- Banda 61 (Grat)
- Banda 62 (Grat)
- Banda 63 (Grat)
- Banda 64 (Grat)
- Banda 65 (Grat)
- Banda 66 (Grat)
- Banda 67 (Grat)
- Banda 68 (Grat)
- Banda 69 (Grat)
- Banda 70 (Grat)
- Banda 71 (Grat)
- Banda 72 (Grat)
- Banda 73 (Grat)
- Banda 74 (Grat)
- Banda 75 (Grat)
- Banda 76 (Grat)
- Banda 77 (Grat)
- Banda 78 (Grat)
- Banda 79 (Grat)
- Banda 80 (Grat)
- Banda 81 (Grat)
- Banda 82 (Grat)
- Banda 83 (Grat)
- Banda 84 (Grat)
- Banda 85 (Grat)
- Banda 86 (Grat)
- Banda 87 (Grat)
- Banda 88 (Grat)
- Banda 89 (Grat)
- Banda 90 (Grat)
- Banda 91 (Grat)
- Banda 92 (Grat)
- Banda 93 (Grat)
- Banda 94 (Grat)
- Banda 95 (Grat)
- Banda 96 (Grat)
- Banda 97 (Grat)
- Banda 98 (Grat)
- Banda 99 (Grat)
- Banda 100 (Grat)

Observar la ubicación estratégico-potencial de **MALVINAS, GEORGAS DEL SUR y SANDWICH DEL SUR** y espacios marítimos correspondientes

Identificar la **posición topográfica** de accidentes geográficos.

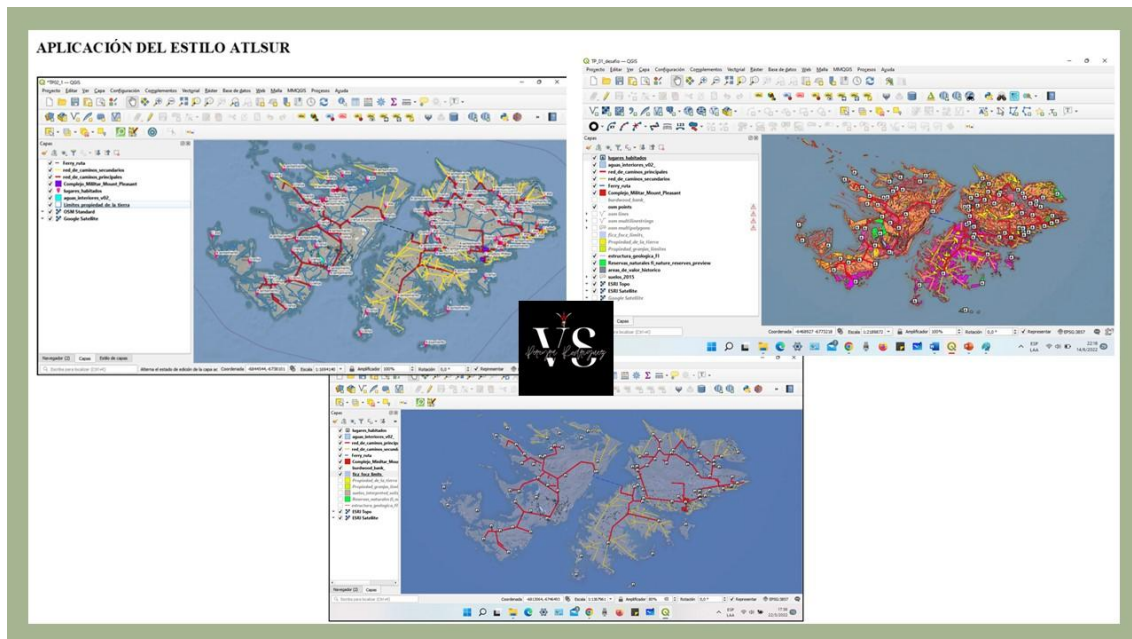
Establecer **un índice de posición topográfica** que permita describir aspectos morfológicos del terreno a través del cálculo y sectorización de las pendientes

Describir y modelar el nivel de **acceso y protección de espacios vitales**.

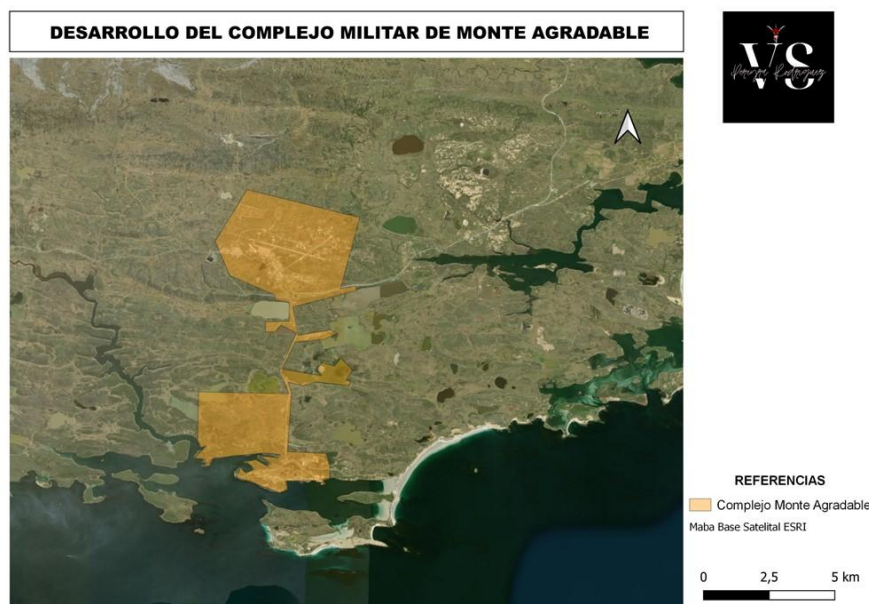
Señalar la **vinculación** entre vías de **circulación y comunicación**.

Caracterizar la **logística en el Atlántico Sur** visibilizando las relaciones de poder.

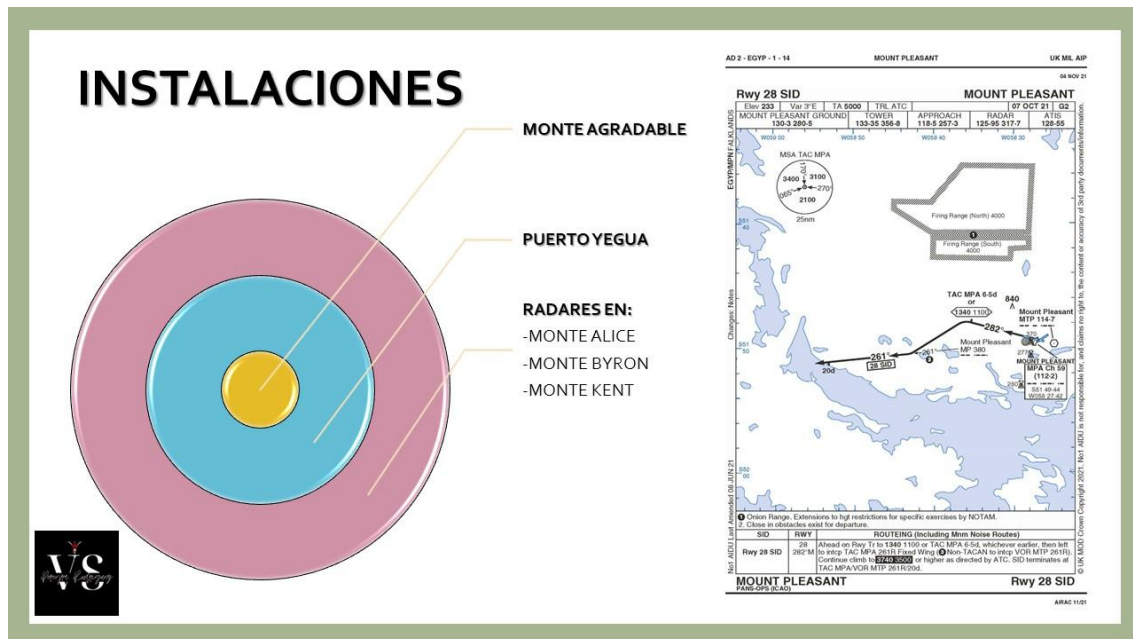
Modelado de datos. Se realizó con QGIS. Elaboración propia en desarrollo.



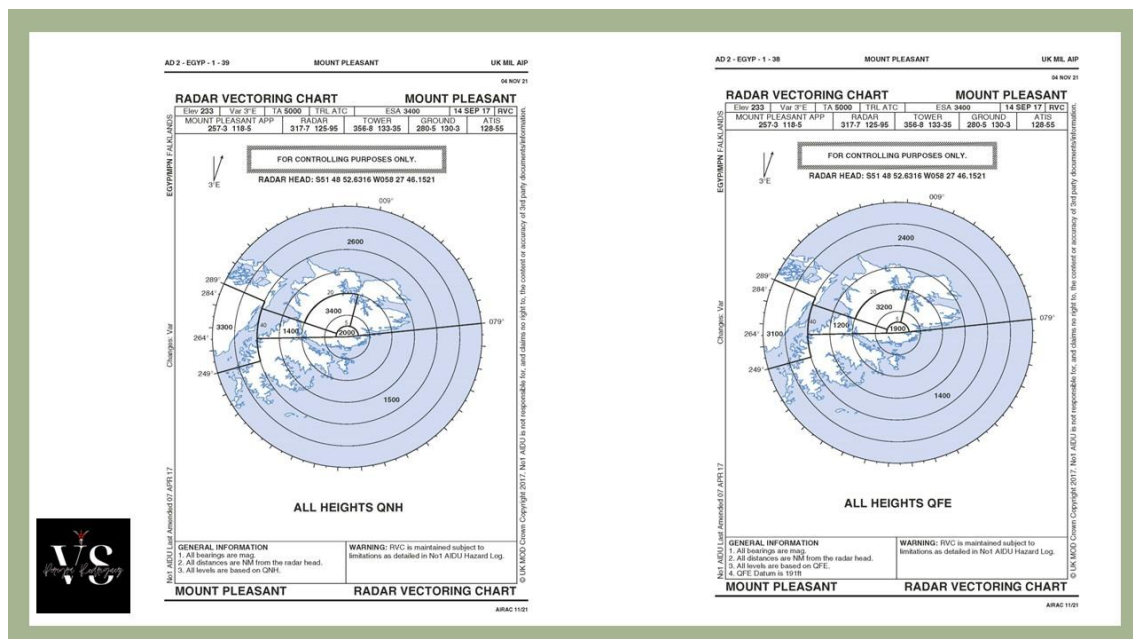
El modelado de datos se realizó con QGIS para la representación en un SIG de la infraestructura en MALVINAS. Elaboración propia.



El modelado de datos se realizó con QGIS para la representación en un SIG del Complejo Militar Monte Agradable del RUGBIN en MALVINAS. Elaboración propia.



Sensores y radares del RUGBIN ubicados en MALVINAS. Elaboración propia a partir de fuentes abiertas (parte 1). Proyección y despliegue en el ATLSUR



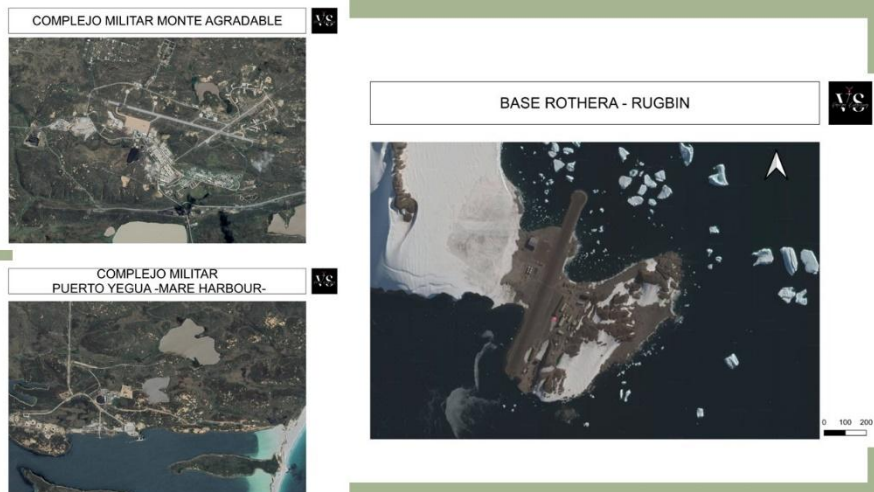
Sensores y radares del RUGBIN ubicados en MALVINAS. Elaboración propia a partir de fuentes abiertas (parte 2). Proyección y despliegue en el ATLSUR



Sensores y radares del RUGBIN ubicados en MALVINAS. Imagen tomada en febrero 2023 por © Susana Pereyra.

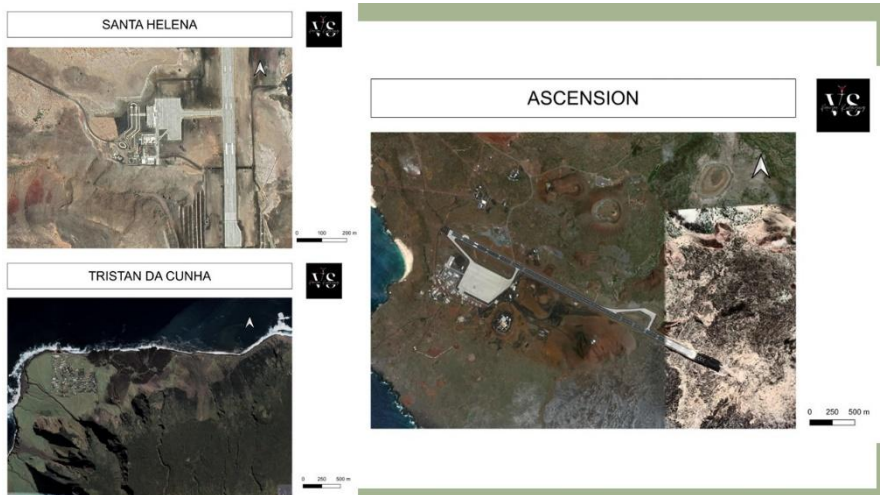


Modelado de datos con QGIS de sensores radares del RUGBIN en las Islas Malvinas. Elaboración propia a partir de datos abiertos.

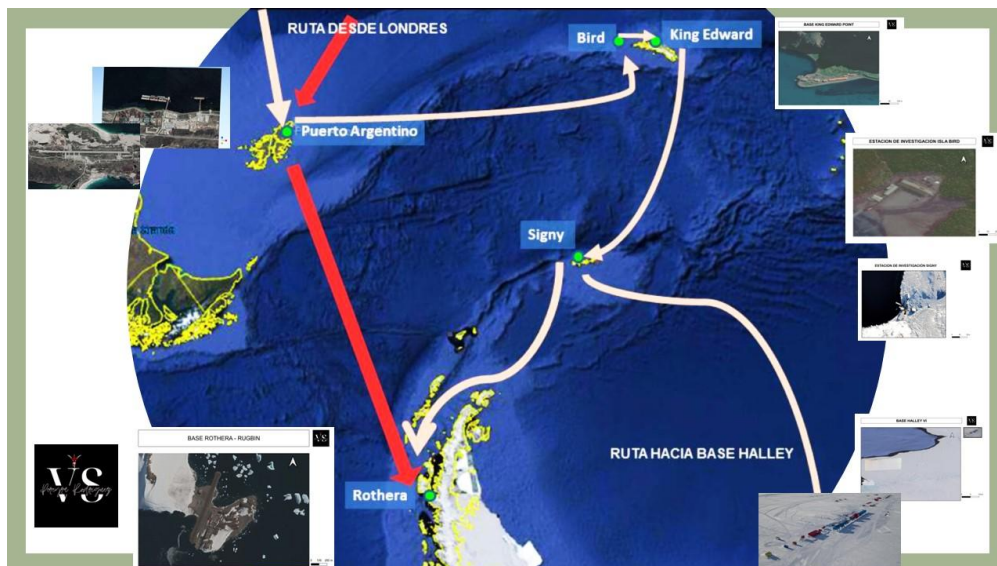
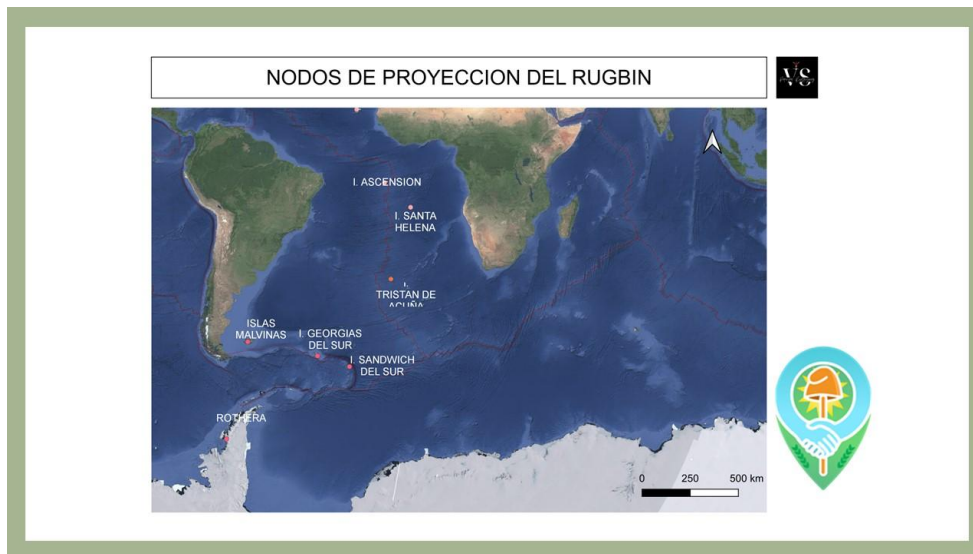


Modelado de datos con QGIS. Elaboración propia.

Modelado de datos con QGIS. Elaboración propia para representar la proyección del poder en el ATLSUR.



Modelado de datos con QGIS. Elaboración propia.



Modelado de datos con QGIS. Elaboración propia para representar la proyección del poder infraestructural en el ATLSUR -.